



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 4, Número 1 - mayo 2017



FLACSO
ECUADOR



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 4, Número 1, mayo 2017

Editores

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

Comité Editorial

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Comité Asesor Internacional

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Cuidado de la edición: María Victoria Cisneros

Diseño y diagramación: FLACSO Ecuador

Imprenta: Editorial Ecuador

© De la presente edición

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2016

1ª. edición: noviembre 2016



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 4, Número 1 - mayo 2017

Índice

Introducción 5-6

Artículos

El neoinstitucionalismo como paradigma científico 9-46

Marco Córdova Montúfar

La fragmentación del estado en Chile y la gestión de las políticas públicas 47-70

Fabrizio Franco

Democratización sindical, un debate pendiente. Análisis del proceso neoliberal latinoamericano 71-82

Gerardo Avalle

Percepción social sobre el Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos en la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca 83-104

Gabriela Cabestany Ruiz, Itzkuauhtli Zamora Saenz, Luis Mario García Cuevas, Margarita Lucio Hernández

Reseñas

China en América Latina: lecciones para la cooperación Sur-Sur y el desarrollo sostenible 107-110

Por Rebecca Ray, Kevin P. Gallagher, Andrés López, Cynthia Sanborn (editores)

Susana Anda

Crear Capacidades: propuestas para el desarrollo humano.111-113

Por Nussbaum, Martha

Jairo Rivera

**Análisis de políticas públicas: perspectivas pragmáticas, interpretativas,
de redes y de innovación pública 115-117**

Por André-Noël (Editor), Gómez, Carlos; Granada, James; Isaza, Carolina;

Mariñez, Freddy; Murcia, Jonathan; Paz, Bayron; Raigosa, Marisol; Suárez,

Natalia; Vargas, Stephany; Zittoun, Philippe; Zurbriggen, Cristina

Salamanca Olga, Blanco Norman, Mamian Herney

Política editorial. 119-122

La fragmentación del estado en Chile y la gestión de las políticas públicas

The fragmentation of the Chilean State and public policy management

Fabrizio Franco*

Resumen

Desde mediados de los 80s han tenido lugar un conjunto de reformas en el Estado que han impactado notablemente tanto en su estructura como en la forma en la que se gestionan las políticas públicas en Chile. Esto ha tenido, como una consecuencia no prevista, una creciente fragmentación del Estado y una mayor dificultad en la coordinación y la coherencia de las políticas públicas.

Bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) estos cambios buscaron una mayor eficacia y eficiencia gubernamental a través de reducir los grandes ministerios por organizaciones públicas más especializadas, autónomas del poder político y focalizadas en desarrollar servicios.

Ello ha debilitado la capacidad de coordinación del centro del gobierno para alinear la gestión de diferentes organizaciones y desarrollar políticas públicas más coherentes que limiten la redundancia, los vacíos y las contradicciones entre intervenciones de diferentes sectores y niveles de gobierno.

Palabras claves: fragmentación del sector público; gestión de políticas públicas; coordinación del sector público; gestión pública.

Abstract

The reform of the State since the mid-80s has had great impact in both the structure of the government as well as the way in which public policies are managed in Chile. This process has had, as an unintended consequence, an increasing organizational fragmentation and greater difficulties for coordination and coherence in public policies.

The changes sought, greater effectiveness and efficiency in government actions underpinned by the New Public Management, were achieved through downsizing large departments and looking for specialized and autonomous public organizations, more independent of political power and focused on delivering services.

However, this has weakened the capacity of the center of government to align public organizations and develop more coordinated and coherent public policies that reduce redundancy, gaps and contradictions among different sectors and levels of government.

Keys words: Fragmentation of the public sector; public policy management; coordination of public sector organization; public management.

* Magister en Ciencia Política y en Gobierno y Gestión pública. Profesor investigador de Flacso Chile y de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Correo electrónico: fabrizio.franco@flacsochile.org

Introducción

Desde 1980 y antes que otros países de la región, Chile inicia un profundo proceso de reforma y modernización del Estado con el propósito de mejorar los niveles de eficacia y eficiencia de su acción. Bajo la orientación de la Nueva Gestión Pública (NGP), adoptando modelos de gestión privada, uno de sus pilares fue desagregar las monolíticas burocracias estatales para lograr más pragmáticas y focalizadas organizaciones públicas que fortalecieran su capacidad de intervención funcional y territorialmente (Pollitt y Dan 2011).

Esto significó reducir los grandes ministerios con objetivos múltiples por organizaciones públicas más especializadas, pequeñas, flexibles, autónomas del poder político con la función central de implementar intervenciones estatales (Bouckaert et al. 2010). Genéricamente en la literatura se las denominada agencias y son mejor conocidas en Chile como servicios públicos. Paralelamente a esta especialización vertical, tuvo lugar una horizontal con la creación de nuevos ministerios atendiendo la incorporación a la agenda de nuevas demandas con el regreso de la democracia.

Este diseño organizacional promovido por la NGP se sustenta en la teoría de las organizaciones que subraya que una mayor especialización en grupos de tareas o funciones dentro de organizaciones se traduce en una mayor eficiencia. Sin embargo, hay una relación de tensión entre especialización y coordinación, dado que una tendencia extrema a la división horizontal y vertical produce una pérdida de eficacia al reducirse la capacidad de coordinación del núcleo estratégico y el logro de los objetivos organizacionales de política.

Siguiendo esta lógica, las sucesivas reformas de estos 30 años crearon una estructura estatal compleja con agencias especializadas con gran autonomía para la implementación de políticas públicas. Con ello, se intentó resolver un problema de muy difícil solución en la gestión pública: garantizar y controlar resultados a través de la delegación de la capacidad discrecional a instancias implementadoras.

El argumento del artículo es que un efecto no previsto de este proceso es la fragmentación del aparato gubernamental y una pérdida del control sobre la implementación de las políticas públicas (Peters 2015; Dahlström et al. 2011). Ello ha generado una aproximación estatal segmentada a los problemas y políticas públicas que desafía la capacidad de conducción de las autoridades políticas sectoriales y, aún más, las del centro del gobierno (Dahlström et al. 2011).

Para ello, se examinan las razones por las que el proceso de reforma y modernización del Estado condujo a este diseño organizacional y cuál es la función de las agencias como expresión básica de esta nueva estructura estatal. Luego, se analizan las consecuencias de dicha arquitectura organizacional en la gestión y la coordi-

nación de las políticas públicas. Finalmente, se presentan algunos ejemplos en el caso chileno. La investigación es de carácter exploratorio y descriptivo y utiliza una metodología cualitativa mediante técnicas de entrevista en profundidad a directivos y asesores de algunos ministerios sectoriales y del centro del gobierno que, en Chile, comprende a la Presidencia de la República, los ministerios situados en el Palacio de La Moneda y el Ministerio de Hacienda. En paralelo, se analizó bibliografía especializada sobre el tema y se relevaron documentos de gestión de diferentes organizaciones públicas del nivel central.

¿Un Aparato Estatal Especializado o Fragmentado?

La arquitectura organizacional actual

Hoy Chile tiene 210 organizaciones públicas que dependen de la Administración Central del Estado y, en última instancia, de la Presidencia de la República. De estas, 22 son ministerios y 188 son organismos especializados con diferentes grados de autonomía administrativa y en la gestión de políticas públicas: 21 son organismos centralizados y 167 son organismos descentralizados. Si a este grupo se le agregan los 306 organismos desconcentrados territorialmente, que gozan de una importante discrecionalidad de hecho para su gestión cotidiana, se alcanzan los 494 entidades públicas bajo la jurisdicción de la Administración Central. Esta es una enorme cantidad de organizaciones públicas cuyas interacciones, procesos de trabajo y políticas públicas deben ser coordinadas y articuladas consistentemente.

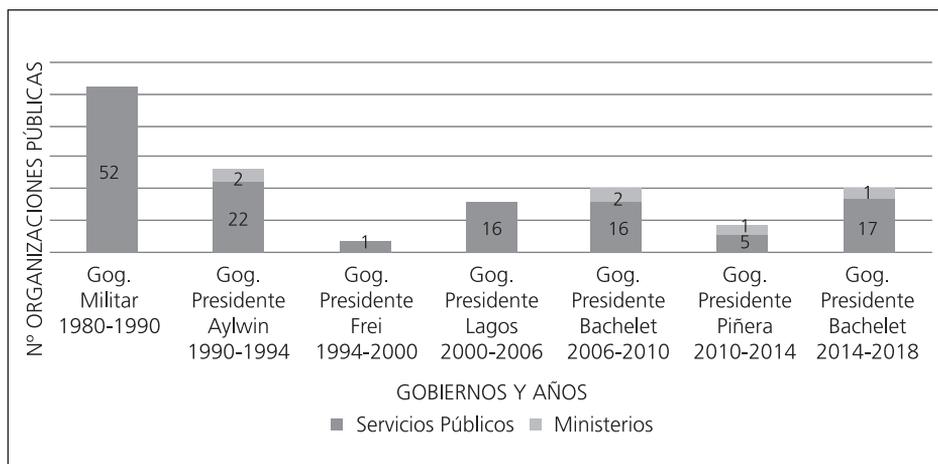
El número actual de ministerios y organizaciones públicas ha crecido en un 172% con respecto a hace 30 años atrás, cuando se promulgó la Ley 18575 que da inicio al proceso de especialización del Estado¹.

No obstante, esta trayectoria institucional no difiere demasiado, como se analiza más adelante, de casos como varios países de la OCDE o Rumania, Pakistán y Tailandia (Verhoest et al. 2012). Dicho de otro modo, este diseño organizacional con variada intensidad ha sido un proceso global. En América Latina la problemática que genera este tramado organizacional sobre el ciclo de las políticas públicas ha sido analizado para la región (Banco Mundial, 2010), así como en algunos casos nacionales específicos como México (Ballinas 2011) y Argentina (Alessandro y Gilio 2010). Además hay estudios de casos concretos sobre su efecto sobre la coordinación y coherencia en ciertas políticas públicas como combate a la pobreza (Cejudo y Michel 2016), medio ambiente y política fiscal (Lerda et al. 2003) y pueblos indígenas (Franco y Menz 2017).

1 Esta Ley es promulgada en 1986 durante el gobierno militar y luego es actualizada en el 2001.

Como se observa en el gráfico N° 1 siguiente, desde la vuelta a la democracia se han creado seis nuevos ministerios que representan casi un 40% más de carteras que las existentes hasta 1989. Algunos operaban como oficinas de asesoría directa de la Presidencia de la República durante el Gobierno Militar, mientras otros han respondido a la importancia crítica en el desarrollo del país que han adquirido diversos temas como energía, medio ambiente y la equidad de género.

Gráfico 1. Cantidad de Organizaciones Públicas Creadas



Fuente: páginas institucionales y normas de creación de organismos.

Elaboración: propia.

Por su parte, la creación de servicios públicos ha seguido una trayectoria de crecimiento aún más significativa. Entre 1980 y 2016 fueron creados 128 nuevos servicios públicos, particularmente en la décadas del 80, 90 y la primera del siglo XXI, en que se concentra el 83% de los casos identificados.

En términos de periodos presidenciales, la mayor expansión tiene lugar durante el Gobierno Militar (52) y los gobiernos de los presidentes Aylwin (22), Lagos (16) y el segundo (17) y primer (16) gobierno de la Presidente Bachelet (hasta diciembre 2016). Su ritmo es claramente menor en las gestiones de los presidentes Frei (1) y Piñera (4). Como se puede apreciar en el cuadro siguiente, hoy existen agencias en casi todos los sectores de la Administración Central.

El proceso de autonomía administrativa ha sido particularmente dinámico en sectores como interior (73), educación (59), salud (51) y, vivienda y urbanismo (31).

Tabla 1. Organizaciones Públicas dependientes de la Administración Central

N	Sectores	Organismos centralizados	Organismos descentralizados	Organismos Desconcent. territ.	Total
1	Presidencia de la República	0	2	0	2
2	Ministerio de Hacienda	0	8	3	11
3	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	1	8	15	24
4	Ministerio de Desarrollo Social	0	5	15	20
5	Ministerio de Educación	2	42	15	59
6	Ministerio de Salud	0	36	15	51
7	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	3	17	53	73
8	Ministerio de Relaciones Exteriores	3	1	0	4
9	Ministerio de Defensa	6	2	0	8
10	Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República	0	2	0	2
11	Ministerio Secretaría General del Gobierno	0	0	14	14
12	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	3	6	15	24
13	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	0	8	15	23
14	Ministerio de Obras Públicas	0	2	15	17
15	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	1	15	15	31
16	Ministerio de Agricultura	1	4	15	20
17	Ministerio de Minería	0	2	12	14
18	Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	1	0	15	16
19	Ministerio de Bienes Nacionales	0	0	15	15
20	Ministerio de Energía	0	3	15	18
21	Ministerio de Medio Ambiente	0	2	15	17
22	Ministerio del Deporte	0	1	14	15
23	Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género	0	1	15	16
	Total	21	167	306	494

Fuente: Organigrama de la Administración del Estado actualizado a junio 2016. Contraloría General de la República. En esta lista se contabiliza como un sector la Presidencia de la República que cuenta con organismos descentralizados.

Si bien este tipo de organizaciones no son una novedad en el diseño institucional del Estado en Chile, su proliferación es un rasgo distintivo de la NGP en la arquitectura estatal. Su relevancia es no menor, si se considera que las agencias ejecutan cerca del 69% del presupuesto de la Administración Central, que alcanza U\$ 65,7 mil millones (Dipres 2016). Este porcentaje está por encima del nivel promedio que este tipo de organizaciones tiene en el presupuesto público de los países de la OCDE (OECD 2005, 114-115) que se sitúa en el 50%. A su vez, presumiblemente emplean una parte sustantiva de los 210.000 funcionarios públicos que trabajan en este nivel del Estado (Dipres 2015a).

Sin embargo, no debe confundirse fragmentación organizacional con el crecimiento del Estado. Bajo ninguno de los indicadores con los que normalmente se mide el tamaño del Estado, tales como porcentaje del empleo público sobre el total del empleo asalariado o como el presupuesto público como porcentaje del PIB, el Estado chileno puede ser etiquetado como grande. El 12% que el empleo público representa en el 2015 está muy por debajo del 21,3% que en promedio emplean los países de la OCDE (OECD 2015). Asimismo, es inferior al de países como Argentina, Panamá y Uruguay (Gasparini et al. 2015). Lo mismo puede afirmarse con respecto al presupuesto público que representa el 23,7% en el 2015 frente al promedio OCDE del 41,9% (OECD 2015).

Lo que si es evidente, es que las agencias tienen una presencia maciza en la estructura estatal contemporánea y son responsables de una parte importante de la gestión de su presupuesto, su personal y sus acciones. Ahora bien ¿Por qué surgen las agencias y cuáles son las funciones y características organizacionales distintivas?

El modelo ideal de las agencias y su sistema de gestión

El modelo de agencia es parte de una reforma mundial pero su desarrollo más notorio es en países anglosajones en los que las características de su implementación y resultados están ampliamente documentados (Verhoest et al. 2012; Laegreid y Verhoest 2010). Este modelo tiene un conjunto de características bien nítidas centradas en dotar de mayor eficacia, eficiencia y agilidad a la acción pública. Siguiendo las doctrinas de la NGP, las agencias deben focalizarse en un objetivo institucional, disponer de un alto nivel de autonomía administrativa unido a mecanismos de control y gestión, con gerentes competentes que fortalezcan su desempeño y mejoren sus resultados. Ello generaría las condiciones para proporcionar servicios públicos orientados a las necesidades de sus usuarios, mejor y más transparentemente ges-

tionados. Conviene detenerse a analizar cada uno de estos rasgos distintivos para identificar el modelo de gestión detrás de esta reforma.

La primera característica prioriza la especialización funcional de la organización en un ámbito circunscrito de política pública como la recaudación de impuestos, el otorgamiento de becas escolares, la regulación de las telecomunicaciones, la acreditación de la enseñanza universitaria o el fomento de la innovación. Esta especialización puede también tener una dimensión territorial desarrollando una función en un espacio delimitado. El propósito de esto es contar con organizaciones con objetivos más delimitados y claros que faciliten la evaluación y la rendición de cuentas en términos de la calidad, la cantidad y la eficiencia de sus servicios. Esta propiedad supuso desacoplar de los ministerios sectoriales algunos órganos de línea, convirtiéndolos en organismos diferenciados de su ente superior.

La segunda, respalda la autonomía administrativa de las agencias para tomar decisiones sobre su gestión interna y/o reducir los condicionantes externos que el ministerio rector puede ejercer. Esta discrecionalidad fortalecería una gestión más eficaz y con menores costos. Siguiendo la teoría de la elección racional, los ámbitos operativos con una independencia relativa y flexibilidad en su gestión y uso de recursos tienden a una mayor profesionalización, reduciendo las rigideces de la administración de los grandes ministerios y el modelo burocrático tradicional. Esta autonomía se afirma en la experiencia de las grandes corporaciones privadas que evolucionaron en los 60s y 70s hacia modelos divisionales con amplia discrecionalidad operativa pero controlados por un centro estratégico.

En contrapartida a dicha autonomía, se plantea que el ministerio establezca mecanismos de control ex post centrados en los resultados, siguiendo igualmente el modelo empresarial (OECD, 1991). Se busca con ello eliminar la asimetría de información que impide a las autoridades políticas saber realmente que está pasando en la implementación y establecer correctivos en la gestión. Aquí, la idea es presionar a las agencias y sus directivos para mejorar el desempeño en base a indicadores de eficacia, eficiencia y productividad, ahora asociados a más claros y reducidos objetivos organizacionales. Esto implica un cambio en los mecanismos de control ex ante orientados en insumos y en procesos que son un rasgo distintivo del sistema anterior.

Otra particularidad del modelo de agencia es segmentar, de forma más radical al modelo burocrático, la formulación de la implementación en el proceso de las políticas públicas (Schick 2002). Al menos en teoría, el supuesto es que los políticos y sus equipos de asesores en los ministerios definen los objetivos de política pública que, subsecuentemente, deben instrumentar los gerentes y directivos de las agencias, sin las interferencias cotidianas de los primeros. Fundamentado en la teoría principal-agen-

te, el enfoque es que la relación entre el ministerio y sus agencias se enmarque en una relación contractual por la cual un comprador adquiere los servicios de un proveedor. Con el objeto de evitar que el proveedor establezca sus propios términos, el diseño de la política y las decisiones asociadas deben descansar en el ministerio y en incentivos monetarios que faciliten las mejoras del desempeño y alineen los intereses de los proveedores (agencias) con los objetivos del “comprador” (el ministerio). En este sentido, los servicios públicos serían organizaciones especializadas en implementación, careciendo de autonomía en el diseño de políticas públicas.

Sin embargo, como señala la investigación empírica en diversos países (Verhoest et al. 2012; OECD 2002), esta reforma organizacional se adaptó a las particulares circunstancias político-institucionales y tradiciones administrativas de diferentes países. En Chile, al igual que en otros casos, se matizaron ciertas características del modelo ideal descrito que es útil precisar.

Por ejemplo, la autonomía administrativa de los servicios públicos fue sometida a diferentes gradaciones reflejadas en la Ley 18.575. Por un lado, las agencias centralizadas tienen un acotado nivel de discrecionalidad al no disponer de personalidad jurídica, aunque gocen de una flexibilidad mayor que las áreas internas de un ministerio. Por otro, las agencias descentralizadas tienen una mayor discrecionalidad administrativa ya que poseen personalidad jurídica y patrimonio propio. Además, en algunos casos, la autoridad ministerial sobre éstas se encuentra más acotada al estar dirigida por consejos directivos o consultivos.

Con respecto a los mecanismos de control, en la práctica el controlador no ha terminado siendo únicamente el ministerio rector, ni la supervisión de los resultados ha desplazado del todo al control de los insumos y procesos. Como se verá más adelante, el rol central de control no es ejercido exclusivamente por el ministerio sectorial sino por el Ministerio de Hacienda. Reforzando esta idea, es manifiesto que el control del desempeño no sólo abarca a las agencias sino también a los mismos ministerios que deben rendir cuentas frente al responsable central de la administración y asignación del presupuesto público. Una de las consecuencias de esto, es que actualmente hay más datos a controlar (por el ministerio rector) y más datos a producir (por las agencias), generando una suerte de industria del dato en el sector público.

Otra esencial divergencia con el modelo ideal es que la separación entre formulación e implementación (entre política y administración) no ha terminado siendo del todo nítida. Esta dicotomía entre la realidad y teoría es de vieja data en esta materia. Ya los textos clásicos de Wilson (1887) y Weber (1964), que fundaron el modelo de Administración Pública tradicional, subrayaban normativamente la necesaria distinción entre ambas dimensiones que, si bien son conceptualmente distinguibles, en la práctica son mutuamente constitutivas. La discrecionalidad administrativa de la que

gozan los servicios públicos significa que el ministerio les ha delegado la capacidad de gestionar sus recursos humanos, financieros y otros factores de producción tales como su logística, su equipamiento, el alquiler o compra de sus locales, etc.

Esta última supondría que las agencias tienen la capacidad para tomar decisiones sobre los procesos de trabajo (producción) de sus bienes y servicios; la definición de los instrumentos específicos de política pública que ponen en operación, así como la calidad y cantidad de los bienes y servicios a producir y; finalmente, sobre el grupo de destinatarios y los resultados de impacto a alcanzar. En la práctica, diversas agencias disponen de amplios niveles de discrecionalidad sobre los elementos señalados que llevan a cabo por medio de sus propios consejos directivos, particularmente en materias como la regulación de energía y telecomunicaciones.

Esta autonomía relativa les permite establecer elementos esenciales como normas y estándares, controlar el comportamiento de los actores en estos mercados regulados y determinar las reglas de juego en general dentro del sector de regulación. En otras áreas como las políticas sociales, la focalización de determinados grupos de beneficiarios, así como la delimitación de instrumentos son resortes en que estas organizaciones cuentan también con una fuerte discrecionalidad. Por consiguiente, algunas decisiones estratégicas y, sin duda varias operativas con relación al diseño de políticas, se toman fuera de la supervisión directa de los ministerios y/o son comunicados a estos de manera formal.

Un pilar adicional, clave en el modelo de agencia y en el que la realidad se aleja nuevamente del modelo ideal, es el papel atribuido a los gerentes o directivos públicos con experiencia de gestión al frente de estas organizaciones. El supuesto es que los mayores rangos de libertad concedidos a estas entidades debe ser acompañado por la conformación de un cuerpo de alta dirección pública profesionalizado, despolitizado y meritocrático capaz de garantizar una provisión de servicios eficiente.

La mayor parte de las experiencias nacionales analizadas en más de 40 países de 5 continentes (Verhoest et al. 2012; Pollitt y Talbot 2004), revelan que en aquellos sistemas en los que no pre existían sistemas de carrera pública ha sido poco lo avanzado en el camino de desplazar el clientelismo y cuoteo político. Por el contrario, la multiplicación de organizaciones públicas asociado al modelo de agencia ha ampliado la cantidad de puestos a repartir en el Estado chileno en los últimos 3 gobiernos (Cádiz 2013; Jimeno 2015).

Como se puede colegir, la variedad, intensidad y éxito relativo en la aplicación del modelo organizacional y de gestión de las agencias ha llevado a preguntarse a diversos autores si efectivamente se ha incrementado la calidad y eficiencia en la provisión de servicios públicos (Pollitt y Bouckaert 2011) o si más bien reflejan formas de isomorfismo administrativo como respuesta a la presión internacional e

interna. En otras palabras, si las formas más tangibles del decálogo de la reforma y sus instrumentos han sido adoptados (estructuras organizacionales, normas escritas y lenguaje) pero no su funcionalidad efectiva (Andrews et al. 2017).

Sin embargo, más allá de este debate, lo cierto es que la gestión en el Estado se ha complejizado así como su capacidad de brindar respuestas integradas a demandas ciudadanas

En la siguiente sección, se pasa revista a estas dificultades, algunas de las cuales son inéditas mientras otras son problemas de gestión clásicos dentro de un nuevo “envase”.

Consecuencias para la Gestión del Aparato Estatal

Las consecuencias para la gestión gubernamental producidas por nivel de desagregación y especialización han sido diversas, como lo subrayan los entrevistados² y como confirman estudios internacionales (Bouckaert et al. 2010).

Antes de analizar en profundidad las repercusiones de esta segmentación sobre la coordinación y coherencia de las políticas públicas a través de algunos ejemplos, es útil adelantar su definición y luego presentar su impacto en otras dimensiones de la gestión de la Administración Central del Estado.

La coordinación y la coherencia entre las políticas públicas

Por coordinación se entiende “los instrumentos y mecanismos que tienen como objetivo mejorar el alineamiento, de forma voluntaria o forzada, de las tareas y esfuerzos de las organizaciones dentro del sector público. Estos mecanismos se utilizan con el fin de crear una mayor coherencia, y para reducir la redundancia, lagunas y contradicciones dentro y entre las políticas, su implementación y gestión” (Bouckaert et al. 2010, 16). Según Cejudo y Michel (2016), esta coordinación entre las acciones de distintas organizaciones se basa en dos elementos claves que son condiciones indispensables. Por un lado, está el intercambio de información y de conocimientos y, por otro, una clara delimitación de las responsabilidades y las reglas de interacción entre los actores que desarrollan esta coordinación inter-organizacional. Un tercer elemento es que quienes coordinan lo hacen porque

2 Los entrevistados son 12 directivos y asesores de la Presidencia de la República; el despacho del Ministro del Interior; la Dirección de Presupuestos; el despacho del Ministro de Desarrollo Social; el despacho del Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo; el despacho de la Ministra de Salud; el despacho de la Ministra de la Mujer y del Ministerio de Economía y Fomento.

en principio no pueden alcanzar ciertos objetivos de política pública por si solos, sea porque requieren articularse con otra agencia, otros sectores o con distintos niveles de gobierno. En otras palabras, coordinar es instrumentar una decisión y las actividades en común entre diferentes estructuras organizativas, usualmente con diferentes procedimientos que requieren del intercambio de información para operar y lograr sus objetivos.

Ahora bien, una parte sustancial de las políticas públicas se materializan por medio de programas o proyectos desarrollados generalmente por una organización pública o con la participación de varias. Los programas son un conjunto de actividades requeridas e integradas que proveen bienes y/o servicios que permiten resolver un problema o necesidad que afecta a un grupo de población determinada (Dipres 2015b, 8). Sin embargo, el resultado de diversas políticas públicas (combate a la pobreza, empleo juvenil o gestión medioambiental) habitualmente requieren la acción convergente de más de un programa de una misma organización, de varias organizaciones de un mismo sector o de distintos sectores. En este sentido, la existencia de coordinación no significa que “automáticamente” haya mayor coherencia entre los objetivos, instrumentos o población objetivo de dichos programas, ya que la coordinación por si sola no basta, particularmente si el problema a enfrentar es transectorial (Cejudo y Michel 2015, 2016).

La coherencia entre programas públicos significa que éstos se entrecruzan en distintos niveles al compartir un conjunto de premisas y objetivos³ (May et al. 2006) y consecuentemente, al compartir el mismo propósito se refuerzan y mejoran el desempeño de cada una. Cejudo y Michel (2016) remarcan que esta conexión puede tener lugar a nivel de objetivos, instrumentos y población objetivo/beneficiaria.

Los programas son coherentes a nivel de objetivos en una misma área de política pública (i.e. fomento de las microempresas) si tienen objetivos específicos diferentes pero que están armoniosamente relacionados entre sí, de suerte que las acciones de cada programa sirvan a un propósito común (May et al. 2006) y no generan duplicidades o dejen vacíos (Cejudo y Michel 2016). Son coherentes a nivel de instrumentos cuando contribuyen a resolver el mismo problema público (mejorar competitividad de micro empresa) pero a través de diferentes mecanismos (i.e. capacitación, créditos, apertura de mercados, etc.). Dicho de otro modo, cuando los instrumentos abarcan diferentes dimensiones de un mismo problema y, consecuentemente hay una complementariedad para conseguir un objetivo global. Finalmente, la coherencia con respecto a poblaciones priorizadas tiene lugar cuando todos los programas actúan sobre diferentes segmentos de la población afectada por

3 La coherencia entre políticas no debe confundirse con la coherencia interna de una política que se refiere a la teoría causal que estructura y conecta lógicamente las distintas parte de un programa.

la política pública (i.e. microempresas consolidadas, a nivel de subsistencia, a nivel intermedio) sin duplicarla o dejar algún segmento de la misma sin atención.

Como se puede inferir, la coordinación de diferentes programas orientados hacia un mismo problema público no da lugar a una acción coherente de los mismos en alguno de los tres niveles mencionados, si es que internamente no se realiza un rediseño o ajuste de algunos parámetros a cargo de los servicios públicos responsables.

Esta integración de políticas significa que cada programa, manteniendo sus objetivos individuales, sus procesos de ejecución, presupuestos y procedimientos están subordinados a una lógica mayor en la que están comprendidas la coordinación de actividades (información, interacciones, responsabilidades) y la coherencia de su diseño.

Llevar ello adelante presume que las autoridades políticas de los sectores involucrados y/o del centro del gobierno establezcan prioridades con respecto a los programas que requieren coordinación y articular sus objetivos, instrumentos y grupos de beneficiarios priorizados. Como se puede advertir, la nueva estructura estatal multiplicó el número de agencias que diseñan e implementan un conjunto de programas bajo sus propias lógicas institucionales que son un desafío mayor para la dirección política sectorial y estratégica del gobierno.

Por otro lado, esta fragmentación ha reconfigurado también un conjunto de procesos de gestión. Hay cuatro que han sido mencionados como los fenómenos más relevantes en la gestión cotidiana por la mayoría de los entrevistados. Estos son: a) la dificultad de los ministerios para supervisar la acción de sus organismos sectoriales; b) la consolidación de una lógica de silo; c) el limitado proceso de aprendizaje sobre la gestión y resultados de las políticas públicas; d) la pérdida de claridad en la cadena de mando y en las responsabilidades en la gestión de políticas públicas.

Limitada capacidad de monitoreo y supervisión

La fragmentación organizacional y los mecanismos de control vigentes han complejizado el seguimiento efectivo de las autoridades ministeriales, no sólo de lo que sucede en el día a día, sino incluso de los acontecimientos de significación política. El desafío que implica el monitoreo y supervisión de la acción sectorial por la dirección política no es un tema nuevo en los estudios de administración pública, lo inédito es el gran volumen de información reportada por un número mayor de entidades.

En las teorías de elección pública y de principal-agente se denomina costos de transacción a los costos en los que incurre una organización para supervisar las interacciones con otras organizaciones o las que realizan autoridades para vigilar a sus áreas subordinadas. Desde esta perspectiva, los gabinetes de ministros y oficinas

de asesoría ministerial han incrementado sustancialmente sus costos de transacción en estos años, en términos de personas, tiempo y recursos financieros para verificar, negociar, aprobar y supervisar la ejecución y cumplimiento de planes, compromisos y actividades de sus instancias internas y agencias dependientes.

Este incremento se observa en tres procesos muy concretos vinculados con la planificación de metas, actividades y presupuestos asociados a políticas; el monitoreo de los programado durante su ejecución y; la supervisión administrativa de las contrataciones, licitaciones y procesos financieros que los dos procesos iniciales demandan. Cada uno de ellos comprende un gran número de tareas para recopilar, verificar y analizar información, negociar y tomar decisiones sobre metas, recursos y cronogramas de cumplimiento.

Sin embargo, no es evidente la capacidad efectiva de estas instancias para ejercer su rol político rector y garantizar mejores niveles de desempeño organizacional y políticas públicas de mayor impacto.

Lejos de las previsiones originales del modelo, lo que sí parece haberse logrado, es una mayor sobrecarga de trabajo, a ambos lados de la interacción: ministerios-agencias. Por el lado, los servicios públicos producen más evaluaciones y reportes de desempeño para enfrentar la constante demanda de información de sus ministerios y; por otro, mucha de esta información llega a gabinetes que, rara vez disponen del tiempo y/o saben que hacer con ella, a pesar que, por procedimiento, la exigen formalmente (OCDE 2009).

Gabinetes de autoridades a cargo de la conducción estratégica de 20 o más organismos desconcentrados como el Ministerio de Justicia tienen probablemente serias dificultades para cumplir con su función de supervisión y rectoría. Cuando hay problemas, esto puede generar dos fenómenos opuestos en función de la cultura organizacional y el estilo de liderazgo imperante en cada sector. En uno, a direcciones político-técnicas desbordadas se les pasa “por debajo del radar ministerial” decisiones o acciones políticamente claves de sus agencias. En otro, esta sobrecarga ralentiza procesos decisionales prioritarios hasta el “visto bueno” formal de la autoridad. En ambos escenarios, la pregunta es ¿Efectivamente se ejerce mayor control con respecto al periodo anterior a las reformas? La respuesta no es evidente.

Lógica de silo

La multiplicación de las agencias ha fomentado una mentalidad de silo que tampoco es nueva y es consustancial a la conformación misma de carteras de políticas públicas como educación, justicia o agricultura que conforman una “división natural

del trabajo” en el sector público. La ampliación de la acción pública en diferentes dimensiones de la vida social ha significado una expansión constante en el número de sectores en el último siglo, coadyuvando a esta especialización creciente.

Los sectores formatean y delimitan un área especializada en la que se establece el fundamento de los problemas públicos y la naturaleza de la población a ser atendida. En sí, constituyen una forma de especialización que consolida una dimensión cognitiva y normativa sobre como se construyen los problemas y el repertorio de soluciones disponibles, los actores legítimos que pueden participar y, una institucionalidad con reglas e incentivos que asignan las funciones entre los actores participantes.

Esta conformación conduce a que problemas multicausales y difíciles de encasillar en los límites de esta división, sean difícilmente asumidos en el sector público. Ello explica las dificultades de abordaje en la gestión de políticas que como migración, género, medio ambiente y empleo juvenil caen en los intersticios de las responsabilidades de diferentes sectores.

No obstante, con la proliferación de agencias, además de la especialización horizontal (sectorial) se ha profundizado la vertical dentro de los sectores. Es decir, al interior de un sector como desarrollo social en Chile, hay agencias focalizadas en adultos mayores, indígenas, jóvenes y discapacitados que tienden a no compartir enfoques de intervención, sistema de información o mecanismos de colaboración.

Esta mentalidad de silo se refleja cuando los objetivos específicos de unidades específicas ganan preeminencia entre sus miembros, incluso por encima de los objetivos globales de la organización. Esta situación da lugar a distintos problemas al interior de un mismo sector, tales como que: a) los programas de distintas agencias que forman parte de una misma política pública no coordinen criterios para la definición de beneficiarios o estrategias de intervención; b) las agencias con intereses y culturas organizacionales diferentes desarrollen bajos niveles de identificación entre sí, con su ministerio y sus objetivos estratégicos; c) se desarrolle una limitada interoperabilidad de los sistemas de información y los procedimientos de las diferentes agencias para compartir datos, utilizar información de sus sistemas administrativos e informáticos; d) se produzca una pérdida de economías de escala en la gestión de los programas; e) los actores sectoriales tengan incentivos institucionales para “ver el árbol”, en términos de actividades y productos muy concretos y muy pocos perciban “el bosque”, en términos del impacto efectivos de las políticas públicas sectoriales.

En este escenario ¿Cómo recuperar miradas más integrales para enfrentar problemas públicos complejos o políticas que requieren la acción coordinada de distintas agencias y sectores?

Limitado aprendizaje sobre políticas públicas

La segmentación funcional de los roles de gestión y control de los asociados al modelo de agencia ha limitado también enormemente el proceso de aprendizaje sobre cómo el ciclo de las políticas públicas opera. Acá, como veremos los problemas centrales son dos.

Uno es que la nueva división del trabajo ha separado las funciones de planificación y diseño (en ministerios), la ejecución (en agencias) y el monitoreo y evaluación (crecientemente en el Ministerio de Hacienda) en distintas organizaciones que, adicionalmente, tienen conexiones operativas poco frecuentes (Peters 2015). El segundo es que el sistema de medición del desempeño y la gestión (de presupuestos, planes, dirección, personal, etc.) está vinculado a un sistema de premios y penalidades que, en lugar de generar un incentivo positivo juega un rol perverso al estimular frecuentes manipulaciones por parte de los evaluados. Podría aducirse que el problema radica en no fijar el sistema de incentivos a resultados (impactos) de políticas en lugar de a los productos y/o servicios del programa respectivo. No obstante, ello conduciría a otros problemas, como que dicho resultado puede estar condicionado por intervenciones de otros actores públicos o por otros factores que escapan al control del agente estatal.

Desafortunadamente, el enfoque de control vigente se basa en la medición del desempeño e impulsa débilmente el desarrollo del aprendizaje. Bajo este esquema, se encuentran los principales sistemas de monitoreo del Ministerio de Hacienda como son el Convenio de Desempeño Colectivo (CDC), ChileGestiona y el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) que ofrecen incentivos monetarios a las organizaciones y funcionarios si cumplen con metas determinadas establecidas bajo escenarios de corto plazo (anuales). Conscientes de lo que está en juego con los resultados de los indicadores, la manipulación de los datos es de uso frecuente, cosa muy difícil de verificar por los controladores⁴.

Tres problemas clásicos de manipulación tienen lugar y han sido extensamente documentados internacionalmente (OECD 2009; Bevan y Hood 2006). Uno frecuente ocurre cuando las agencias se comprometen a metas deliberadamente por debajo de su potencial efectivo para garantizar su cumplimiento (i.e, el número de usuarios a atender). Una alteración también habitual tiene lugar cuando la organización controlada se focaliza en dimensiones o indicadores fáciles de alcanzar a expensas de otros, con independencia de la relevancia que estos tengan con respecto

4 El cumplimiento por encima del 90% recibe una bonificación entre el 7% y 8% de la remuneración con base anual, mientras que uno superior al 75% la mitad. Por debajo de este porcentaje no hay bonificación. Entrevistados de 4 sectores corroboran esta situación.

a los usuarios y/o al cumplimiento de los objetivos de política. El tercero es una consecuencia de las distorsiones que se producen al privilegiar dimensiones cuantitativas del desempeño en detrimento de aquellas más cualitativas (i.e. cantidad sobre calidad). Todas estas deformaciones generan una suerte de efecto de visión de túnel por el cual la agencia tiende a concentrarse en aquellas actividades que son medidas a expensas de objetivos de política más relevantes pero más difíciles de medir cuantitativamente y/o a tener un desempeño sub óptimo.

Si a ello se le agrega que tampoco es evidente que exista una atención regular por parte de los políticos hacia los indicadores de resultados y su utilidad práctica (Talbot, 2010), nos encontramos frente a una paradoja: ¿Cómo opera un mecanismo de supervisión en el que ni los controladores formales (las autoridades políticas) ni los controlados (las agencias) se conducen según los supuestos del modelo? Por tanto, no es de extrañar que en varios sectores los reportes de control sean rituales desacoplados del trabajo real que ocurre entre ministerios y servicios públicos, reproduciendo las dinámicas de isomorfismo ya reseñadas.

Las cadenas de mando y responsabilidad se difuminan

Si la opacidad de la administración pública clásica es una crítica válida, los cambios introducidos por la NGP, a través de la desagregación organizacional y la externalización de tareas, han ahondado la falta de claridad de algunas dimensiones de la gestión estatal.

Ciertamente, esto aparece como un contrasentido, toda vez que hoy existe un acceso a la información y un nivel transparencia sobre la acción pública impensable años atrás. Sin embargo, es también real que la gestión se ha vuelto más compleja. Esto responde tanto a la fragmentación organizacional que ha presionado a una más intensa división del trabajo entre entidades estatales, como a la creciente externalización de tareas operacionales claves fuera del Estado. El corolario de ambos procesos es que se han difuminado las cadenas de mando y las responsabilidades en la gestión de las políticas públicas. En este punto hay un acuerdo unánime entre los entrevistados.

Hoy las cadenas de implementación de programas públicos se han ampliado incorporando diversos actores públicos en los tres niveles del Ejecutivo: nacional, regional y local. Por otro lado, hay nuevos actores involucrados en este proceso que no son estatales pero que ahora prestan servicios públicos directos que han sido externalizados por el Estado. A ello se agrega la externalización de procesos de gestión internos como la elaboración de diagnósticos, procesos de planificación institucional o las evaluaciones de gestión e impacto. Los proveedores más visibles son

un abanico de empresas, ONGs y universidades. Este fenómeno ha erosionando fuertemente los límites entre lo público y lo privado.

En otras palabras, no solamente hay una delegación de la implementación de las políticas de los ministerios hacia agencias sino que éstas y los mismos entes rectores han externalizado funciones claves a otros actores no estatales vía licitaciones o alianzas público-privadas. Es en este marco que las cadenas jerárquicas comienzan a hacerse difusas. Si se agrega el hecho que ministerios y agencias del Ejecutivo son, a su vez, supervisadas por instancias como el Congreso y la Contraloría General se hace evidente que en la cadena de mando y de responsabilidad se superponen distintas instancias.

Esto ha dispersado el nivel de responsabilidades al momento de determinar los aciertos, pero particularmente los errores en la gestión administrativa y de las políticas. Al perder control directo sobre el día a día y delegar la gestión administrativa y operacional de los programas, las autoridades políticas han marcado distancia sobre algunos problemas.

Como advierte Hood, (2011), el énfasis en la desagregación, la especialización y la externalización de funciones ha aumentado la complejidad en la gestión y la posibilidad de “pasarse la pelota”.

Los problemas anotados permiten extraer dos conclusiones generales. De un lado, algunos de los aportes de la NGP para solucionar las deficiencias del modelo de administración pública tradicional parecen no haber logrado su objetivo, al menos con fenómenos como la burocratización, el limitado proceso de aprendizaje o las dificultades para controlar la implementación de programas públicos.

Por el otro, parecen haberse desencadenado *fuerzas centrifugas en diferentes dimensiones de la gestión estatal como producto de la fragmentación de la Administración Central*. Este cuadro se exagera por un centro del gobierno debilitado que si bien define las prioridades estratégicas no logra promover las condiciones para su concreción y dotar de coherencia y coordinación a su acción general y a su interacción con otros actores.

El impacto sobre la coordinación y coherencia de las políticas públicas

En síntesis, la especialización vertical a través de la conformación de agencias parece haber fortalecido la capacidad de ciertas organizaciones, consideradas individualmente, para diseñar e implementar políticas públicas, pero simultáneamente ha debilitado la capacidad estatal global al separar las funciones del ciclo de políticas. La consecuencia de este desacoplamiento entre el diseño, la implementación, el mo-

nitoreo y la evaluación, es que los ministros, como dirección política de un sector y el centro del gobierno, como dirección estratégica del mismo, han debilitado su capacidad de dotar de coordinación y coherencia a las políticas públicas.

Como recalcan Pollitt y Bouckaert (2011), esta fragmentación de la arquitectura organizacional y funcional del Estado ha generado que las organizaciones públicas establezcan mecanismos de control e incentivos que definen su desempeño en función a los bienes y servicios que brindan (las salidas de los programas) y no a su impacto (los resultados o efectos sobre los ciudadanos). Aquello que queda fuera de estos confines, como la eficacia y la integralidad de las políticas públicas que están generalmente fuera del rango de una agencia, tienen una importancia subalterna y se difuminan en responsabilidades poco claras de la autoridad sectorial o de gobierno. El foco excesivo en la eficiencia en la administración a nivel operacional de organizaciones públicas, percibidas autónomamente, ha hecho perder la perspectiva de los logros estratégicos y/o de aquellos que requieren la articulación de la acción colectiva de diversos actores.

En otras palabras, el proceso de reformas introducido para solucionar problemas como el pobre desempeño estatal, tenues mecanismos de rendición de cuentas y transparencia y un débil sistema de control que erosionaban la legitimidad el Estado hace 30 años ha generado sus propios problemas. Peters (2015), argumenta que dicha segmentación de las funciones y la fragmentación organizacional producen una división del trabajo estatal poco propensa a focalizar de forma integrada las causas y las soluciones de los problemas públicos. Este enfoque, privilegia sin duda a un amplio número de políticas en las que los confines de las causas asociadas al problema público de su atención, así como las soluciones para enfrentarlo se superponen al campo de competencia de una agencia. No son pocos los casos en este grupo como es la recolección de impuestos, la entrega de licencias de conducir o el otorgamiento de créditos por la banca pública, entre otros. Sin embargo, son mucho mayores los problemas públicos que, teniendo un origen multicausal, requieren ser atendidos articuladamente, bajo un enfoque multidimensional, por programas de agencias de distintos sectores.

Este fenómeno ha generado el incremento en los conflictos, contradicciones, duplicaciones y vacíos entre diferentes programas públicos, particularmente intersectoriales, que operan con bajos niveles de coordinación (Pollitt 2003).

En Chile, existe actualmente una diversidad de asuntos públicos que suponen una acción intersectorial que no está integrada o, al menos, parece no estarlo explícitamente. Por ejemplo, con respecto a las políticas de “fomento productivo” hay 20 programas orientados a enfrentar algunas de sus dimensiones que se ubican en 8 sectores diferentes y que son ejecutados por 10 agencias. Lo mismo sucede con

diversas políticas como seguridad ciudadana, generación de empleo, equidad de género o desarrollo de zonas extremas. Este último caso existen 17 programas públicos focalizados en estos espacios territoriales que son implementados por 7 agencias que se ubican bajo la rectoría de 4 ministerios. En la mayoría de las políticas públicas aludidas, la acción de las agencias de la Administración Central deben ser coordinadas con los niveles regional y/o local para su implementación.

El caso de la política indígena refleja con claridad la situación examinada hasta aquí y que busca ser coordinada desde hace tres años por el Ministerio del Interior, parte del centro del gobierno, junto con el Ministerio de Desarrollo Social. La actual política hacia los pueblos indígenas se funda en la Ley 19.253 de 1993 que tiene como propósito generar oportunidades de desarrollo para los pueblos originarios reconociendo sus características culturales. Uno de los ejes centrales es promover la entrega de “tierras con desarrollo”, particularmente para la población mapuche que representa el 84% de los ciudadanos identificados como miembros de las 9 etnias que habitan en Chile (Casen 2013). Cerca de 32% de la población mapuche se ubica en el sur del país. La misma Ley crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi), un servicio público dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, como la agencia a cargo de la implementación de los principales programas orientados a la materialización de la política y la coordinación con otras entidades estatales.

25 años después, esta política pública parece estar en crisis y su expresión más clara son los frecuentes hechos de violencia en las regiones mencionadas que, simultáneamente, son las regiones más pobres del país. Sus municipios rurales más pobres son aquellos donde se concentra la población mapuche, En ellos, la pobreza medida por ingresos alcanza en promedio 33% (el promedio nacional es 11,7%) (Casen 2015) que equivale al nivel de pobreza que el país tenía en 1990.

Sin embargo, en los últimos 20 años el 0,3% del presupuesto público se asignó a entre 14 y 18 programas públicos focalizados hacia la población indígena que son gestionados por 6 entidades pertenecientes a 4 sectores: desarrollo social; salud; agricultura y educación. En el 2015 el monto ejecutado fue de U\$ 168 millones (Dipres 2014).

Las evaluaciones individuales de los principales programas asociados a esta política como los Fondos de Tierras y Aguas, la Beca y Hogares Indígenas, el Fondo de Desarrollo Indígena, el de Educación Intercultural Bilingüe⁵ identifican serios problemas en el diseño y gestión interna de los mismos. Los principales aspectos subrayados son la calidad y coherencia interna entre la justificación de cada programa, su

5 Los informes de estos programas pueden encontrarse en el Portal de Dipres Evaluación de Programas e Instituciones <http://www.dipres.gob.cl/595/w3-propertyvalue-23076.html>

diseño, organización y desempeño en términos de eficacia, eficiencia y economía. En general, dichos programas evidencian que la contribución de la intervención a la resolución del problema por el cual fueron creados es baja; la cobertura de los beneficiarios es muy limitada y/o no existe una correcta focalización; no se definen o cuantifican correctamente su población objetivo; y, consecuentemente no cuentan generalmente con una estrategia pertinente.

No obstante, probablemente el principal problema son las limitaciones de coordinación interorganizacional y la falta de coherencia entre las principales intervenciones y los vacíos que se producen al carecer de un enfoque multidimensional. Así por ejemplo, entre 1994 y el 2016 se entregaron 235 mil hectáreas que beneficiaron a cerca de 20 mil familias, mayoritariamente mapuches con un esfuerzo que supera los U\$ 800 millones. No obstante, diversos autores (Fao-Segpres 2012, Ufro-Conadi, 2011) remarcan que el 60% de los terrenos entregados se encontrarían abandonados, destinados a cultivos de subsistencia o la siembra de terceros ajenos a las comunidades beneficiarias.

Las causas señaladas por los “beneficiarios” son que varios de los predios adquiridos se encuentran alejados de las comunidades de origen, no cuentan con condiciones de habitabilidad en términos de caminos de acceso, vivienda, energía eléctrica, no disponen de agua y no se ha recibido asistencia técnica para su desarrollo productivo. El estudio de la Ufro-Conadi (2011), señala que el traslado de las familias beneficiarias llegaba a tardar casi 2 años y que una parte sustancial no terminaba haciéndolo. Frente a ello, muchas familias se ven imposibilitadas de acceder como beneficiarios a otros programas públicos de vivienda o de fomento productivo al no poder subdividir el predio comunitario en lotes individuales que es un requisito para postular a dichas prestaciones; al haber recibido ya subsidios habitacionales rurales en sus comunidades de origen que les impide postular nuevamente y; a la dilación de los plazos al no ser considerados como beneficiarios prioritarios.

La causa primaria de estos problemas es que los programas focalizados a la población indígena en temas de fomento productivo y agua no son coherentes en la priorización de los beneficiarios del programa del Fondo de Tierras o, si lo son, no tiene los instrumentos idóneos para complementar su objetivo. Conviene advertir que específicamente estos programas son gestionados por la Conadi y dan cuenta que la lógica de silo y la falta de coherencia entre las poblaciones objetivo de diferentes programas, antes mencionadas, no solo opera entre intervenciones de diferentes organizaciones públicas sino dentro de una misma entidad.

La otra causa subyacente, es que no hay un alineamiento y adaptación de la amplia oferta de programas públicos que atienden en Chile las condiciones de habitabilidad, el fomento productivo, la cultura, y el desarrollo a las particularidades

del mundo indígena. Por ejemplo, en el caso asociado a la asignación de predios por el Fondo de Tierras, antes mencionado, harían falta programas focalizados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Agricultura y el de Energía que hoy no lo están.

La revisión de la actual oferta de programas permite observar que más de 40 programas vinculados a 16 ministerios podrían responder a la situación que atraviesan los beneficiarios de los predios entregados y la población indígena en general si se “ajustarán” los criterios y requisitos asociados a sus instrumentos y población objetivo. Esto supone desarrollar mecanismos de coordinación que permitan dotar de coherencia a diferentes intervenciones con el objeto de alcanzar un objetivo central en esta política pública.

El Ministerio del Interior ha procurado abordar las causas anotadas a través de propiciar formas básicas de coordinación como el establecimiento de objetivos generales comunes y periódicas reuniones entre los servicios públicos de los principales sectores involucrados. Sin embargo, no se ha logrado avanzar ni en una interpretación común del problema público a atender por la política pública por parte de las diferentes organizaciones, en el ajuste en la formulación de los instrumentos y población objetivo de cada uno de sus programas, ni en la consolidación de una mayor interacción en el proceso de implementación que redundaría en una mayor coherencia entre las diferentes intervenciones. Como señala una de las entrevistadas es “un paso para adelante y tres para atrás”, marcado por la defensa de cada actor por preservar su autonomía relativa y las dificultades del Ministro del Interior por focalizar su esfuerzo en este tema frente a otros de la agenda de políticas del Gobierno.

Conclusión

Chile ha consolidado desde mediados de los 80 una nueva estructura del Estado cuya expresión son las agencias como entidades especializadas en la ejecución de las políticas públicas. Ello ha generado no solo una fragmentación organizacional sino también una funcional en la forma en la que se gestionan las intervenciones estatales.

La búsqueda de una mayor eficiencia operacional ha dado lugar a una gestión estatal segmentada a los problemas y políticas públicas que desafía la capacidad de conducción de las autoridades políticas sectoriales y del centro del gobierno. Esta división del trabajo produce una gestión poco proclive a focalizar de forma articulada las causas y las soluciones de los problemas públicos. Las consecuencias de ello, desde la perspectiva de las autoridades públicas sectoriales y del centro del gobierno son las limitaciones para monitorear las intervenciones de las agencias, la

consolidación de la lógica de silos y la pérdida de claridad en las cadenas de mando, entre otros. No obstante, el problema mayor, en aquellas políticas que suponen una acción intersectorial es un debilitamiento de los mecanismos de coordinación y en la coherencia entre distintas intervenciones.

Bibliografía

- Alessandro, Martín y Andrés Gilio. 2010. “Cuando el origen importa: presidentes y congresos en la creación de organismos descentralizados en la Argentina (1983-2009)”. *Revista Reforma y Democracia* 48, 1-16.
- Andrews, Matt, Lant Pritchett y Michael Woolcock. 2017. *Bulding State Capability*. Oxford: Oxford University Press.
- Banco Mundial. 2010. *La Formulación de las Políticas Públicas en la OCDE: Ideas para América Latina*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Ballinas, Christopher 2011. *Political Struggles and the Forging of Autonomous Government Agencies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bevan, Gwyn y Christopher Hood. 2006. “What’s measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system”, *Public Administration*, 84 (3): 517-538.
- Bouckaert Geert, Guy Peters y Koen. Verhoest. 2010. *The Coordination of Public Sector Organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cádiz, Pablo. “Los cargos que deberá nombrar Michelle Bachelet para su Segundo gobierno”. *La Tercera*, 18 de diciembre de 2013, sección Política.
- Cejudo, Guillermo y Cynthia Michel. 2016. “Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo”. *Gestión y Políticas Pública*, XXV, 1:3-31.
- 2017. “Addressing fragmented government action: Coordination, coherence, and integration” *Policy Sciences*. doi:10.1007/s11077-017-9281-5.
- Dahlström, Carl, Guy Peters, y Jon Pierre, eds. 2011. *Steering from the centre: Strengthening political control in Western democracies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Dirección de Presupuestos. 2014. *Programa de Mejoramiento de la Gestión PMG Evolución y desafíos futuros: 2011-2014*. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- 2015a *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2005-2014*. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- 2015b *Evaluación Ex-Post: Conceptos y Metodologías*. Santiago: Ministerio de Hacienda.

- Dirección de Presupuestos. 2016. *Informe de Ejecución del Presupuesto 2016*. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- Fao. 2012. *Perfil de programa para la atención integral de familias de comunidades indígenas con predios adquiridos*. Santiago: FAO.
- Franco, Fabricio y Eduardo Menz (en prensa) “La política pública hacia el pueblo Mapuche: un balance”. *Revista CEPAL*.
- Gasparini, Leonardo, Malena Arcidiácono, Laura Carella, Jorge Puig y Pablo Gluzmann. 2015. “El empleo público en América Latina. Evidencias de las encuestas de hogares”. *El Trimestre Económico*, LXXXII (4) 328: 749-784.
- Hood, Christopher. 2011. *The Blame Game*. Princeton: Princeton University Press.
- Jimeno, Pamela, 2015. Cuánto cuesta al Estado el fichaje de los altos cargos de gobierno, *La Tercera*. 19 de abril, sección Negocios.
- Laegreid, Per y Koen Verhoest. 2010. *Governance of Public Sector Organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lerda, Juan C., Jean Acquatella y José. J. Gómez. 2003. *Integración, coherencia y coordinación de Políticas Públicas Sectoriales*. Santiago: CEPAL.
- Ley 18575, de 8 de agosto 2001, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Biblioteca del Congreso).
- May, Peter, Joshua Sapotichne y Samuel Workman, S. 2006. “Policy Coherence and Policy Domains”. *Policy Studies Journal* 34(3): 381-403.
- Ministerio de Desarrollo Social. Encuesta CASEN 2015, http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2015.php.
- Encuesta CASEN 2013. <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/resu-ltados-encuesta-casen-2013/>
- OECD. 1991. “Serving the Economy Better”. Occas. Pap. *Public Management*. Paris: OECD Publ. Serv.
- 2002. *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Autonomous Bodies*. Paris: OECD Publishing.
- 2005. *Modernizing Government. The Way Forward*. Paris: OECD Publishing.
- 2009. *Measuring Government Activities*, Paris. OECD Publishing.
- 2015. *Government at a Glance 2015*. Paris: OECD Publishing.
- Peters, Guy 2015. *Pursuing Horizontal Management The Politics of Public Sector Coordination*. Kansas: University Press of Kansas.
- Pollitt, Christopher. 2003. “Joined-up government: A survey”. *Political Studies Review* 1 (1): 34-49.
- Pollitt, Christopher y Colin Talbot. 2004. *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, London: Routledge.

- Pollitt, Christopher y Geert. Bouckaert. 2011. *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher y Sorin Dan. 2011. "The impacts of the new public management in Europe: A metaanalysis". (COCOPS).
- Schick, A. 2002. "Agencies in Search of Principles", *OECD Journal on Budgeting* 2 (1): 7-26.
- Ufro-Conadi, 2011. Evaluación socioproductiva de tierras adquiridas por el Fondo de Tierras y Aguas de CONADI.
- Verhoest, Koen, Sandra Thiel, Geert Bouckaert y Per Laegreid, ed. 2012. *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Weber, Max. 1964. *Economía y Sociedad*, México, FCE.
- Wilson, Woodrow. 1887. "The Study of Administration" *Political Science Quarterly* 2 (2):197-222.