

TRES PROPUESTAS PARA MODERNIZAR Y HACER MÁS EFECTIVO AL ESTADO¹

- Reingeniería institucional del Estado: se propone reducir de 25 a 13 los ministerios mediante fusiones estratégicas, con el fin de mejorar la coordinación, eficiencia y evaluación de las políticas públicas, sin eliminar funciones esenciales.
- Nuevo régimen de empleo público: se plantea reemplazar el modelo actual por un sistema único de contratación basado en mérito, movilidad y evaluación real del desempeño, que entregue mayor flexibilidad a la gestión e incorpore a los funcionarios al seguro de cesantía.
- Fortalecimiento de la Alta Dirección Pública: para evitar la rotación masiva tras cada cambio de gobierno, se propone limitar las desvinculaciones de directivos de segunda línea y con ello lograr una mayor continuidad y profesionalismo en la gestión pública.

Chile requiere avanzar hacia una reingeniería del Estado que permita contar con una estructura más simple y que promueva una gestión más eficiente, coordinada y orientada a resultados. Hoy enfrentamos una proliferación de ministerios y programas dispersos, una legislación laboral pública obsoleta y una alta rotación en cargos directivos clave. Este documento plantea tres propuestas concretas para abordar estos desafíos²: (i) una racionalización profunda de la estructura ministerial, reduciendo de 25 a 13 ministerios, sin debilitar funciones sustantivas; (ii) una actualización integral del régimen de empleo público, basada en el mérito, movilidad y profesionalización; y (iii) un fortalecimiento del sistema de Alta Dirección Pública, limitando su exposición al ciclo político.

Si bien cada uno de estos temas es complejo y amerita ser abordado en forma más extensa, se han priorizado un conjunto de reformas que se estiman necesarias de implementar para superar la inercia con que hoy opera el Estado.

¹ En este informe se entregan propuestas concretas en la materia, buscando ser un aporte en la elaboración de contenidos de las distintas candidaturas presidenciales.

² No se presentan propuestas en materia de gestión para agilizar y reducir la burocracia en la obtención de permisos sectoriales y ambientales, ya que ello fue analizado en “Once propuestas para enfrentar la permisología” disponible [aquí](#).

1. RACIONALIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LOS MINISTERIOS

En las últimas décadas, el número de ministerios ha aumentado significativamente: de 18 en 1990 a 25 tras la reciente creación del Ministerio de Seguridad Pública.

En repetidas ocasiones, la respuesta de la política ante un problema público ha sido la creación de un nuevo ministerio, lo que no necesariamente ha redundado en una mejor gestión o en mejores resultados. Más bien ha contribuido a una creciente fragmentación del aparato estatal, dificultando una acción coordinada.

Esta fragmentación es la que explica, por ejemplo, que en 2023 existieran 34 programas dirigidos prioritariamente a mujeres, distribuidos en 10 ministerios y 16 reparticiones públicas distintas. En igual año, se identificaron 123 programas orientados a la reducción de desigualdades, radicados en 12 ministerios y 25 servicios.

Esta dispersión de esfuerzos complejiza, tanto la coordinación de las labores del Estado, como la evaluación de estos programas. Respecto a esto último, la evaluación anual que realiza el Ministerio de Desarrollo Social y la Dirección de Presupuestos se limita al análisis individual de los programas, sin considerar si el conjunto de intervenciones contribuye efectivamente al logro de objetivos comunes. Así, se hace difícil saber si la acción estatal está alcanzando sus metas.

Además, varios ministerios creados en años recientes implican mayores costos operacionales del Estado cuya efectividad y necesidad no han sido adecuadamente evaluadas. Por ejemplo, el Ministerio del Deporte ejecuta el 95% de su presupuesto a través del Instituto Nacional del Deporte, mientras que el gasto principal de la subsecretaría es en remuneraciones y bienes y servicios, alcanzando el 90%. Una situación similar se observa en el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, donde el 97% del gasto de la subsecretaría se destina a funcionamiento y el 87% del total del ministerio es ejecutado por su servicio dependiente. Cabe preguntarse entonces cuál es el rol fundamental que tiene cada ministerio por separado que justifique esta fragmentación.

La necesidad de reducir el número de ministerios no obedece exclusivamente a un criterio de ahorro fiscal, sino principalmente a una mejor coordinación y evaluación global de las iniciativas destinadas a abordar los distintos desafíos. Es por ello que se propone reducir los actuales 25 ministerios a 13, mediante la fusión de varias carteras.

Esta propuesta no implica restar relevancia a determinadas temáticas que se abordan desde el Estado, sino que busca dar mayor eficacia a su gestión. Asimismo, equilibrar de mejor manera los distintos objetivos que se buscan alcanzar, con una mirada que integre tanto los aspectos positivos como los negativos de las decisiones que se adopten.

En concreto, cuatro nuevos ministerios absorberían las labores de 15 de las actuales carteras, como se explica a continuación. Además, el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia pasaría a formar parte de Presidencia y se mantendrían los restantes nueve ministerios tal como existen en la actualidad.

Los cuatro nuevos ministerios se crearían a partir de la fusión de las siguientes carteras:

1. Ministerio de Economía, Desarrollo y Sustentabilidad: que incluiría a los ministerios de Economía, Fomento y Turismo; Agricultura; Minería; Energía; y Medio Ambiente.
2. Ministerio de la Ciudad, Vivienda e Infraestructura: que contendría a los ministerios de Obras Públicas; Transporte y Telecomunicaciones; Vivienda y Urbanismo; y Bienes Nacionales.
3. Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia: integrado por los ministerios de Educación; Culturas, las Artes y el Patrimonio; y Ciencia y Tecnología.
4. Ministerio de Desarrollo Humano: que abarcaría los ministerios de Desarrollo Social y Familia; Deporte; y Mujer y la Equidad de Género.

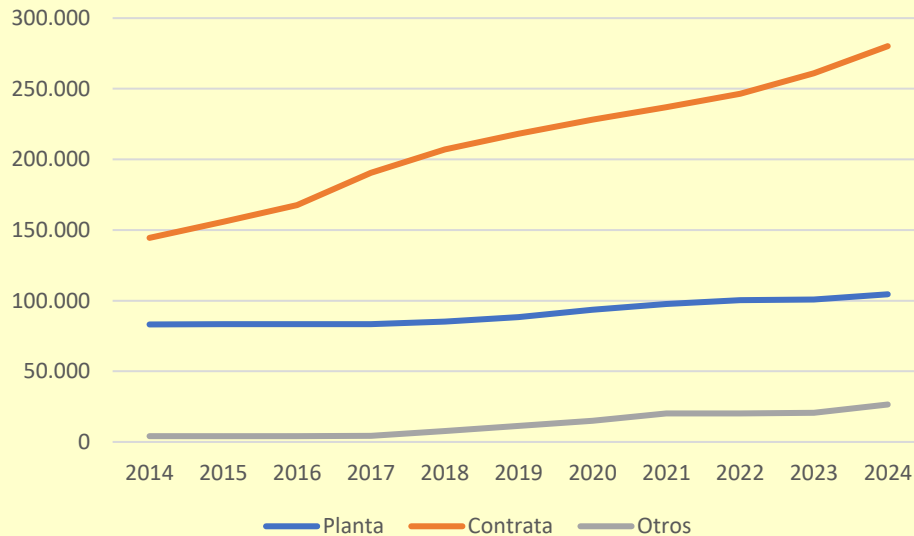
2. ACTUALIZACIÓN DE LA REGULACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

La legislación que regula el empleo público -particularmente el Estatuto Administrativo de 1989- ha quedado superada por la realidad. Originalmente concebido para un régimen centrado en empleos de planta, hoy solo el 25% del personal del gobierno central pertenece a esta modalidad, frente al 70% que existía en 1995³. En el mismo período, el personal total del gobierno central se ha triplicado. Este crecimiento, en un 88%, se explica por el creciente número de funcionarios a contrata, modalidad de contratación que ofrece, en teoría, un mayor grado de flexibilidad que la planta (Gráfico N°1).

³ Fuente: Estadísticas de Recursos Humanos del Gobierno, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

POR CADA FUNCIONARIO DE PLANTA HAY CASI TRES EN CALIDAD DE CONTRATA

Gráfico N°1: Distribución del personal del gobierno central según calidad jurídica



Fuente: Elaboración propia, a partir de Informe Estadístico de Recursos Humanos del Sector Público, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Además, se ha observado en algunos casos que los nuevos servicios públicos tienden a operar con regímenes contractuales especiales. Ejemplos recientes son la Comisión para el Mercado Financiero, el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Servicio Nacional Forestal, que cuentan con estatutos laborales propios.

El predominio de la modalidad a contrata, que no exige concursos públicos para el ingreso, debilita el principio de mérito y se corre el riesgo de aumentar la discrecionalidad en la contratación. Asimismo, tanto los funcionarios de planta y crecientemente los a contrata⁴, cuentan con una estabilidad laboral tal que difícilmente pueden ser removidos de sus funciones por mal desempeño o bien por cambios en las necesidades propias de cada servicio.

⁴ Si bien la ley define los empleos a contrata esencialmente transitorios, pudiendo renovarse a fin de año, y no define las condiciones para sus renovaciones, dictámenes de Contraloría General de la República y fallos de la Corte Suprema han determinado, que luego de un número acotado de renovaciones consecutivas, la no renovación debe ser fundada. Ello lleva a que prácticamente sean inamovibles después de algunos años al igual que los empleados a contrata.

Frente a esta situación, se propone una reforma profunda a la normativa del empleo público en base a los siguientes principios:

- Crear un único régimen contractual, basado en el mérito, que permita la movilidad horizontal y vertical entre ministerios, servicios, municipios y también desde el sector privado.
- Establecer concursos públicos para todo ingreso, eliminando la discrecionalidad actual.
- Reformar el sistema de evaluación, eliminando la obligación legal de desvincular automáticamente a quienes reciben calificaciones bajas, y establecer un límite máximo (por ejemplo, 15%) al porcentaje de funcionarios con calificación destacada. Ello permitiría fortalecer el proceso de calificación como instrumento para mejorar la gestión del servicio.
- Desvinculación de los funcionarios ante cambios o reestructuraciones de las funciones del servicio, supresión o modificación de programas, reducción de la dotación del servicio fijada en la Ley de Presupuestos y por mal desempeño.
- Ampliar la cobertura del seguro de cesantía también a los funcionarios públicos.
- Crear una categoría específica para asesores de autoridades, limitando su número en la Ley de Presupuestos. Estos cargos cesarían automáticamente al terminar la función de la autoridad que los designó y quedarían sujetos a la Ley de Lobby.

3. ESTABILIDAD EN CARGOS DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA

El sistema de Alta Dirección Pública (ADP), implementado en 2002, buscaba profesionalizar los cargos de jefatura y reducir su exposición al ciclo político. Sin embargo, en la práctica, los cambios de gobierno siguen acompañados de altas tasas de rotación. En esta administración, el 85% de los jefes de servicio y el 44% de los directivos de segundo nivel dejaron sus cargos durante el primer año de gobierno. Esta tendencia se ha replicado en gobiernos anteriores (Gráfico N°2).

Lo anterior ocurre incluso cuando la mayoría de estos directivos cumple con el 100% de los convenios de desempeño, lo que refleja que estos no son un instrumento adecuado para medir gestión o bien que el desempeño no es decisivo para la continuidad en este tipo de cargos.

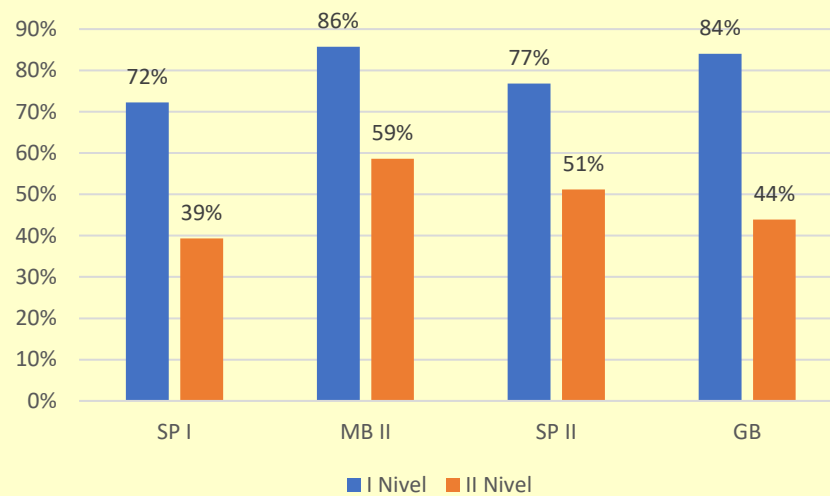
Para fortalecer la estabilidad y continuidad de la dirección pública, se propone:

- Establecer un límite máximo de desvinculación del 15% para los directivos de segundo nivel al inicio de un nuevo gobierno, lo que obligaría a las nuevas autoridades a evaluar y priorizar los cambios en la dirección de los servicios.

- Permitir que, en casos justificados, el gobierno solicite una ampliación excepcional de este límite al Consejo de Alta Dirección Pública, que deberá aprobarlo por 4/5 de sus miembros.
- Mejorar los instrumentos de evaluación de desempeño, de manera que sirvan efectivamente como base para decisiones de continuidad en el cargo.

DURANTE LOS ÚLTIMOS CUATRO GOBIERNOS SE OBSERVA UNA ALTA ROTACIÓN DE DIRECTIVOS ADP

Gráfico N°2: Tasa de salida de directivos ADP I y II nivel durante primer año de gobierno del total de nombramientos vigentes



Fuente: Elaboración propia, a partir de información del Servicio Civil, Ministerio de Hacienda.