

La estructura del Poder Ejecutivo en Chile: historia, presente y reflexiones para el futuro

Cristián Pliscoff V.

Universidad de Chile

Resumen /

Este estudio analiza la estructura del Estado chileno a partir de distintos criterios y elementos de juicio, de modo de entender la forma en que se ordena el nivel central del Poder Ejecutivo. El estudio está orientado a reconocer elementos de la actualidad para proyectar esta materia hacia el Chile del futuro. En primera instancia se efectúa un análisis teórico, para luego dar lugar a una visión descriptiva e histórica. Se incorpora un criterio comparado que permite analizar la manera en que otros países de la región estructuran el Poder Ejecutivo. Finalmente, se da cuenta de los esfuerzos de coordinación entre diferentes organismos públicos, a partir de un estudio exploratorio de los comités o comisiones interministeriales. Con estos elementos de juicio, se presentan propuestas para rearticular el Ejecutivo, facilitando un mejor uso de los recursos públicos y logrando resolver los problemas públicos que aquejan a la sociedad en su conjunto.

1 /

Introducción

¿Cuántos ministerios son los suficientes para que un gobierno pueda cumplir sus funciones de manera eficiente y eficaz? ¿Ha cambiado mucho la estructura de los ministerios en Chile? ¿Cuáles son las tendencias que se reconocen respecto de formas organizativas en el sector público desde la imposición de la llamada Nueva Gestión Pública en los ochenta? ¿Cómo se logra la coordinación gubernamental en una estructura de ministerios pensada bajo la lógica de la especialización? ¿Cuáles son las tendencias en América Latina sobre la materia? Todas estas preguntas se refieren a las condiciones que debe tener el gobierno central de un país para que, quien sea electo por mandato popular, pueda cumplir con su programa.

Desde que nuestro país se independizó, los distintos gobiernos han ideado diferentes estructuras organizativas para cumplir con su mandato a través de la implementación de políticas públicas. Estas estructuras, usualmente articuladas bajo la forma de ministerios y servicios públicos, se han ido ajustando al nivel de desarrollo institucional del país, así como al nivel de desarrollo económico y social que este presenta. Por ello, se puede afirmar que la historia de nuestros ministerios es una historia marcada por dos clases de procesos: uno temporal, donde el tipo y el número de ministerios se van adecuando a las condiciones sociales e históricas de Chile, y uno de aprendizaje organizacional, donde las estructuras se van ajustando a los errores y éxitos que el quehacer público demuestra.

Pero la reflexión respecto de la estructura del Ejecutivo por cierto que no se acaba con el análisis de los ministerios y servicios públicos. Por el

contrario, esta reflexión se debe complementar con el estudio de todas las formas organizativas que se crean bajo el alero de la Constitución Política vigente y que permiten ejercer el gobierno del Estado. En ese sentido se deben incluir en esta discusión los gobiernos subnacionales, las empresas públicas, los órganos autónomos, los municipios, entre otros tipos de organizaciones. Entendiendo, sin embargo, que el ámbito de análisis es más amplio, y en atención a la delimitación del presente trabajo, el foco está puesto en la estructura de ministerios y servicios.

A este respecto es posible señalar que los primeros esfuerzos organizativos se materializan en el ordenamiento de 1818, con los ministerios de Gobierno, Guerra y Hacienda. Luego, en 1837, se dicta la primera Ley Orgánica de Ministerios, donde se define que estos serán cuatro: Interior, Justicia, Hacienda, y Guerra y Marina. La Ley de Reorganización de Ministerios, a través del D. O. N° 3.034 del 21 de junio de 1887, incrementa a siete: Interior, Relaciones Exteriores y Culto, Justicia e Instrucción Pública, Hacienda, Guerra, Marina, e Industria y Obras Públicas. Finalmente, ya entrado el siglo XX, en 1927, se empieza a avizorar lo que será la estructura más propia de esta época —y que sirve como base de modelo ministerial y de sus futuros ajustes—, con la nueva Ley Orgánica de Ministerios, donde se establecen nueve carteras: Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda, Educación Pública, Justicia, Guerra, Marina, Fomento, y Bienestar Social (Urzúa 1970).

Pero esta lógica de progresión, en más de una oportunidad, se ve influenciada por problemas, crisis o emergencias que cambian sustantivamente el modo de actuar de los gobiernos en ciertas materias. Ejemplo de ello es el tema de la salud pública. Los gobiernos de la segunda mitad del siglo XIX habían dejado el tema de la salubridad en manos del sector privado, particularmente de instituciones de beneficencia o similares. Cuando se hizo evidente la necesidad de empezar una campaña masiva de uso de vacunas para disminuir las muertes por viruela, los sectores más conservadores plantearon que tales medidas no debían ser responsabilidad del Estado, el que a juicio de tales sectores no podía forzar a los ciudadanos a ese tipo de tratamientos. La situación se modificó al llegar desde Argentina una epidemia de cólera que causó estragos en el país, a finales de 1886. A partir de dicha crisis el modo de intervención cambió rotundamente, creándose la Comisión de Higiene Pública y la

Ordenanza de Salud General, las cuales sentaron las bases para las futuras acciones estatales en materias de salud (Barría 2017). Este proceso concluiría en 1936, cuando se creó el Ministerio de Salubridad, con el antecedente del Ministerio de Bienestar Social de 1931 (Urzúa 1970).

La estructura de ministerios en el país se ha mantenido bastante estable desde el retorno a la democracia. Al finalizar el gobierno del Presidente Aylwin existían diecinueve carteras y, luego de dieciséis años, tras el primer gobierno de la Presidenta Bachelet, se conservaba el mismo número. Fue en el período del Presidente Piñera cuando se pasó de diecinueve a veintiuno, y más tarde, en el segundo período de Michelle Bachelet, se incrementó en dos más, llegando al año 2017 con veintitrés, a lo que puede sumarse un proyecto de ley que crea el Ministerio de Ciencia y Tecnología, y otro que establece el Ministerio de Pueblos Indígenas.

Pero ¿veinticinco ministerios es un número adecuado?, ¿bajo qué criterios podemos responder esa pregunta? En tiempos de elecciones siempre surge, al fragor de la lucha política, la tentación de demostrar las falencias de los gobiernos anteriores y anunciar nuevas instituciones, ya sean servicios o ministerios encargados de implementar las políticas que, de ser electos, los diversos candidatos propondrían. Se hace necesario profundizar en el debate y reconocer elementos de juicio que puedan guiar el futuro de la discusión. Para ello, este análisis se inicia con las discusiones teóricas que se plantean sobre la materia. Luego se describe la historia y actualidad de los ministerios en nuestro país. Se presenta también una descripción de la estructura actual de la administración del Estado, para luego incluir un análisis comparado en América Latina. Antes de entregar las conclusiones y propuestas, se presenta un diagnóstico de los comités o comisiones interministeriales, demostrando la complejidad del trabajo intersectorial en el Chile contemporáneo.

2 /

Reflexión teórica sobre la estructura del Poder Ejecutivo

Durante gran parte del siglo XX, el Estado, y en particular su Poder Ejecutivo, se concibió bajo la lógica de una organización burocrática (Weber 1992), sustentada en los principios de competencias claras de

sus autoridades, actuando bajo marcos normativos que definían una estructura de Gobierno de acuerdo a los llamados “sectores” de actividad. Bajo esta lógica, y por cierto tomando como antecedente la tradición y la historia normativa del país, se entendía que un ministerio o secretaría abordaba las materias propias de un ámbito de actividad social que ameritaba una acción del Estado. Tal lógica de acción llevó a que, cuando se creaba un organismo estatal, este se transformaba en la respuesta social que daba cuenta de su importancia en un momento determinado. Un ministerio, entonces, era la expresión política de una sociedad que reconocía un sector de actividad como relevante y que ameritaba acción o políticas públicas concretas. Diversos ejemplos existen a este respecto. La creación del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género en 2016 es reflejo, en gran medida, de la importancia que han tomado los temas de género y no discriminación a propósito de las condiciones desmejoradas de la mujer en nuestra sociedad. La creación del Ministerio de Industria y Fomento en el marco de la Ley de Reorganización de Ministerios, de 1887, se dio en el período posterior a la Guerra del Pacífico, con el país inmerso en una situación económica compleja, donde se requería por ende la acción decidida del Estado.

Pero este modo de acción gubernamental se explica también a partir de las formas tradicionales de comprender la buena gestión, bajo la lógica de la especialización. Vale decir, una actividad se realizará de mejor forma, o con mayor precisión, en la medida en que quien lo realice se especialice en ella. Este modo de entender la gestión, tan propio del modelo weberiano y defendido férreamente por los padres de la llamada administración científica, como Taylor y Fayol, apuntaba a que la especialización llevaba aparejada una mayor eficiencia en el uso de recursos.

Dicha forma de estructurar el Estado conllevó dos problemas en particular. Primero, se tradujo en la tentación de crear ministerios que expresaran socialmente una carencia (real o no), demostrando el (supuesto) compromiso de la clase política con una materia. El segundo problema fue que, con el tiempo, la especialización devino en hiperespecialización. Es el denominado proceso de compartimentalización, que a su vez lleva a la configuración de los llamados “compartimentos estancos” presentes en la función estatal. Tal proceso fue analizado y conceptualizado por Merton (1999), quien indicó que el propio modelo burocrático, por

su lógica de funcionamiento, genera procesos o dinámicas que superan lo razonable, instalando lo que él designa como “incapacidad preparada”. El propio sistema burocrático, tan orientado a la especialización, es incapaz de adaptarse a los cambios del entorno social. De ahí que la respuesta natural ante un nuevo problema, más que ajustar las estructuras existentes, haya sido crear nuevas instituciones. Naturalmente, el Poder Ejecutivo se fue agrandando y con ello abarcando nuevas áreas de la actividad social. Pero como a veces la realidad supera a la teoría, estas instituciones que en apariencia tenían sus fronteras claramente definidas empezaron a crear duplicidades, porque los temas que abordaban los ministerios no siempre eran mutuamente excluyentes. Así surgiría un problema muy serio de falta de coordinación y redundancia del actuar estatal.

En la década de los setenta, se produjo un quiebre en la forma de entender el Estado y específicamente la gestión de este, instalándose lo que más adelante se definiría como la Nueva Gestión Pública (NGP; *New Public Management*) (Hood 1991). Este nuevo modelo de burocracia se fundaba en una crítica al modo de gestión estatal que había tenido el Estado burocrático del siglo XX, planteando cambios para su nuevo y mejor funcionamiento. Lo anterior llevó a dos fórmulas que, aunque no abordaban en plenitud los problemas de funcionamiento estatal en lo estructural, buscaban responder a la necesidad de una mejor gestión de las instituciones públicas. La primera fórmula fue separar la función de diseño de políticas públicas y su implementación. Esta separación condujo a reforzar la idea de que el nivel de ministerios debía dedicarse solamente a diseñar políticas públicas, a partir de los lineamientos programáticos o las lógicas políticas de Estado, mientras que los servicios públicos se debían dedicar solamente a implementar, vale decir, a hacer gestión de los recursos estatales. En algunos países esto devino en la creación de agencias que respondían a una dinámica muy específica del ámbito sectorial.

Si bien es cierto han existido agencias estatales desde siempre, el modelo que se empieza a imponer a partir del programa *Next Steps* de Thatcher (Efficiency Unit 1988) posee ciertas características peculiares. De la estructura de los ministerios o departamentos se separan las agencias que llevan a cabo tareas públicas, funcionan con servidores públicos, son

financiadas por el erario y operan bajo un marco normativo específico (Talbot 2004). La creación de este tipo de organizaciones se explica por tres procesos que el nuevo modelo de Estado, y en particular la NGP, trató de implementar: desagregación estructural, definición de contratos de desempeño y desregulación o re-regulación (Talbot 2004). Se creó un modelo que, al desagregar y liberar a los ministerios de ciertas funciones, “despolitizaba” la gestión pública, toda vez que centraba la relación de las agencias con sus mandantes en contratos que definían claramente metas y uso de recursos (Gains 2004). La desagregación estructural se tradujo necesariamente en una atomización de la función pública, que incrementó en gran medida los costos de coordinación. La definición de contratos de desempeño, al generar indicadores y metas tan particulares de estas agencias, produjo una alta desagregación de la oferta pública (Hansen et al. 2013). Finalmente, la desregulación o, en ciertos casos, la re-regulación, derivó en que los funcionarios de estas instituciones se empezaron a someter a marcos regulatorios diferentes a los tradicionales, quebrando de alguna forma el modelo weberiano que asumía un único estatuto para los servidores públicos (Hood 1991).

El segundo factor tomado en consideración por la NGP, a propósito del modo de estructurar la administración del Estado, guarda relación con el traspaso de actividades públicas y, por ende, recursos públicos, a entidades privadas con y sin fines de lucro. Lo que llamamos concesiones, licitaciones, externalización o similares, cabe en términos globales en lo que se ha llamado alianzas público-privadas (Pliscoff y Araya 2012). Este proceso, caracterizado por Milward y Provan (2000) como el Estado hueco o *hollow state*, consistió en que muchas de las funciones y acciones públicas se traspasaran a los privados, reduciendo sustantivamente el aparato estatal, de modo que el proceso estuvo apoyado en razones de eficiencia técnica o económica. Los ministerios de Obras Públicas dejaron de construir calles y puentes, traspasando recursos públicos a entidades privadas con experiencia técnica sobre la materia. Entidades del ámbito social, además, traspasaron recursos públicos para el cuidado de niños o adultos mayores, sin que sus funcionarios fueran del aparato estatal, a pesar de cumplir una función eminentemente de servicio público.

Analizar los reales logros alcanzados con tal modelo de gestión pública está fuera del alcance de este documento. Sin embargo, queda claro

que el modelo de acción se tradujo en una fragmentación de la capacidad estatal, a partir, por ejemplo, de la incapacidad de control pleno de los contratos definidos con estos proveedores privados. Cabe señalar además que el modelo tampoco llevó a la creación de nuevas estructuras burocráticas o cambios sustantivos de las ya existentes.

Los resultados respecto de las nuevas formas organizativas creadas y estimuladas por la NGP son muy diversos, debido principalmente a la variedad de formas que genera este tipo de reformas.^[1] Existe bastante consenso en la literatura, sin embargo, respecto a que uno de los mayores problemas de la estrategia definida por la NGP para los ajustes estructurales de los aparatos administrativos es la gran desagregación del actuar público. Christensen y Laegrid (2007, 1060) plantean que la NGP se centró en demasía en la gestión del desempeño, la creación de agencias de un solo propósito y la devolución estructural, provocando un serio problema de coordinación horizontal. Similar enfoque es el planteado por Peters (2004), quien considera que una de las grandes consecuencias de las reformas de estilo NGP fue que el Estado se “descentró” (*decentered*), es decir, perdió su capacidad política para resolver los principales problemas de la agenda pública. Peters (2004, 133) sugiere en particular que, si bien se suponía que con esta estrategia de desagregación se lograría una gestión pública más coherente y consistente, en la práctica ello no ha ocurrido.

En este contexto de críticas a la alta fragmentación del Estado surge el enfoque del *whole of government* o gobierno integrado (WG). Desde el mundo académico, Christensen y Laegrid (2007) plantearon la necesidad de volver a una mirada macro y coordinada del actuar gubernamental. El enfoque de WG se orienta a buscar mecanismos de coordinación horizontal que permitan el actuar consistente de las instituciones públicas, buscando quebrar las ineficiencias que genera el actuar parcelado del Estado. Fue este mismo propósito el que llevó al gobierno de Tony Blair, en 1997, a formular lo que él llamó *joined-up government* (Cabinet Office 1999). Aunque este es un concepto diferente al WG, da cuenta del mismo problema. Para Blair, en las sociedades modernas se instalan

[1] Ver por ejemplo el extenso listado y las categorías que definen Bouckaert y Peters (2004).

los llamados *wicked issues* o problemas perversos, que requieren un actuar diferente por parte del Estado. El concepto de *joined-up government* “denota la aspiración de alcanzar coordinación vertical y horizontal con el propósito de eliminar situaciones en las cuales diferentes políticas se perjudican entre ellas, creando de esta manera un mejor uso de los recursos escasos y sinergias al juntar a diversos interesados de un ámbito de política, para ofrecer servicios públicos completos y no fragmentados” (Pollitt 2003, citado en Chistensen y Laegrid 2007, 1060). En el caso particular del gobierno inglés, el concepto se patentizó en estructuras organizativas, como comités, comisiones y otros arreglos institucionales, que pretendían generar mayor coordinación en el diseño de políticas entre departamentos y entre diferentes niveles gubernamentales (Gains 2004). Es un concepto que sirve como paraguas para incorporar todos los esfuerzos necesarios con miras a alinear diferentes organizaciones hacia el logro de los objetivos de un gobierno (Ling 2002, 616).

Como parte de la discusión respecto de los modos de materializar en prácticas y formas organizativas la necesidad de quebrar con la lógica fragmentaria del actuar estatal, podemos reconocer dos modos que resultan completamente consistentes con la línea argumentativa del *joined-up government*. La primera forma son los comités o comisiones interministeriales y la segunda los Centros de Gobierno (CdG).

2.1. Comités o comisiones interministeriales

Los comités o comisiones interministeriales buscan abordar un tema relevante a partir del trabajo intersectorial en el que se involucran diversos ministerios o servicios, para generar un espacio de coordinación horizontal entre actores que de una u otra forma tienen interés en una materia. Se pueden reconocer al menos dos tipos de comisiones o comités. El primer tipo es la comisión nombrada por el Presidente y, usualmente, busca que se presenten propuestas sobre algún ámbito de relevancia para el Gobierno. En el caso del segundo gobierno de la Presidenta Bachelet, destaca la Comisión Asesora Presidencial para la descentralización y el desarrollo regional, creada en abril de 2014 con la misión de entregar propuestas sobre cambios a la institucionalidad chilena en ese tema, así como la Comisión Asesora Presidencial con-

tra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción (también conocida como Comisión Engel), creada en marzo de 2015 para presentar un conjunto de propuestas respecto de los problemas en los marcos legales entonces vigentes. Estas comisiones presidenciales se conciben como esfuerzos donde confluyen diversos actores tanto de la sociedad civil como del Gobierno, a fin de proponer políticas públicas con una perspectiva global y superando las responsabilidades específicas de uno o más ministerios.^[2]

El segundo tipo son los comités interministeriales. Estos arreglos institucionales se conciben como esfuerzos donde participan diversos actores para coordinar el trabajo gubernamental en una determinada materia. En esta sección del artículo solo se aborda una reflexión teórica sobre el tema, presentando en una sección posterior un análisis más detallado en relación con la realidad chilena. El tema de la intersectorialidad, si bien no es uno de los más recurrentes en la literatura acerca de la gestión pública, ha empezado a cobrar relevancia a partir de los planteamientos ya presentados del enfoque del gobierno integrado y del *joined-up government*. Se vincula también con la literatura de las redes (*networks*) aplicada al sector público. Esta visión se refuerza a partir del concepto desarrollado por Castells (2000) de la llamada “sociedad red”, que enfatiza la idea de que las dinámicas sociales están cada vez más interrelacionadas, por lo cual se requieren respuestas colaborativas para enfrentar los nuevos desafíos sociales.

Klijn (2005) plantea que el enfoque de la intersectorialidad en el sector público, o del uso de las redes en la gestión pública, se transforma no tan solo en un deber ser o una aproximación normativa, sino también en una forma práctica de resolver los problemas que impone la gestión pública en la actualidad. Por ello, cuando se propone el trabajo intersectorial, es necesario tener en cuenta que cualquier red que se defina para abordar el trabajo entre diferentes unidades –sean ministerios, servicios públicos o unidades territoriales de diferente nivel– requiere abordar ciertos asuntos. Primero, se debe tener en cuenta que al ser una red de actores no existe un único actor que detente el poder de autoridad o

[2] Aguilera (2009) efectúa una investigación sobre la materia en el período que va desde 1990 a 2008.

decisión, lo cual implica que el liderazgo es compartido y que, por ende, el éxito de la red dependerá de que todas sus partes colaboren en pos de los objetivos de la red. Segundo, junto con los objetivos intersectoriales, siempre existirán objetivos de cada uno de los miembros, lo cual hace que la valoración que los actores tengan sobre el éxito del trabajo intersectorial no se sustente solamente en el logro colectivo, sino también en el desempeño individual. Finalmente, todo esfuerzo colaborativo, ya sea comité, comisión, trabajo en red o alianzas, requiere de un modo de gestión muy diferente del tradicional modo *top down*. Es lo que autores como Koppenjan y Klijn (2004), y Meier y O'Toole (2001), entre otros, llaman la gestión de redes o *network management*.

A partir de estas reflexiones, surge necesariamente la inquietud respecto de cómo se encara el trabajo colaborativo en el sector público chileno como eventual camino para romper con la insularidad de la gestión ministerial.

2.2. Centros de Gobierno

Un segundo arreglo institucional para dar cuenta de los problemas de la compartimentalización es la implementación de CdG orientados a darle coherencia a la labor gubernamental. De acuerdo a Alessandro et al. (2013, 1), “el Centro de Gobierno busca proporcionar orientación estratégica, resolver desafíos de coordinación, y promover un enfoque de conjunto del gobierno”. Por eso, es una institución o un conjunto de organizaciones que buscan dar consistencia al actuar de un gobierno, procurando instalar una lógica estratégica del actuar gubernamental. Ello asume que cada unidad tiene una dinámica de acción individual, que requiere de un esfuerzo intencionado por dotar de coherencia al actuar del Gobierno. Según podemos apreciar, se sustenta en una lógica muy cercana a la del *joined-up government* o a la del WG. Como bien señalan Alessandro et al. (2013, 4-5), los propósitos de los CdG son “asegurar la coherencia de la acción de gobierno, mejorar el desempeño de conjunto del gobierno, proporcionar una narrativa coherente de las acciones del gobierno, conducir la dirección política del gobierno, asegurar un vínculo adecuado con los ciudadanos”. En definitiva, se busca dar cuenta de la necesidad de superar el actuar fragmentado de

cada ministerio, reemplazándolo por uno en que se entienda la acción gubernamental como un todo.

Aninat y Rivera (2009) presentan un extenso trabajo sobre el origen y las conformaciones de este tipo de arreglos organizacionales. Se destaca sobremanera la idea de los CdG como unidades asesoras de quien detenta la figura superior de autoridad, sea este un Presidente o un Primer Ministro. En el primer caso, cuando el Jefe de Gobierno y el de Estado es el Presidente, los CdG se conforman con asesores que cumplen funciones esenciales para la mejor toma de decisiones del Presidente, facilitando la acción coherente y concertada de los ministerios y servicios. Uno de los casos paradigmáticos es la *Executive Office of the President* (Oficina Ejecutiva del Presidente) creada en 1939 en Estados Unidos. Esta unidad se halla conformada por asesores presidenciales directos, y coordina reuniones junto con alguno de los secretarios más relevantes del gabinete. Los asesores del Presidente van desde quienes ven las comunicaciones del Gobierno, hasta quienes se hacen cargo de temas cruciales para el desarrollo a largo plazo del país.^[3]

En cuanto a los sistemas parlamentarios, el CdG se liga al Primer Ministro, quien ejerce la labor de Jefe de Gobierno. Por ello, el trabajo estratégico del CdG se da en las reuniones de gabinete, donde participan todos los secretarios, con o sin cartera, para analizar el desarrollo general del Gobierno. El CdG se encarga de: i) establecer (y actualizar) una dirección gubernamental estratégica, ii) tomar las decisiones fundamentales en esa dirección, iii) asegurar coherencia en las decisiones y políticas del Gobierno, iv) analizar y establecer la estrategia comunicacional (tanto externa como interna) del Gobierno, y v) analizar los asuntos políticos que enfrenta el Gobierno (Aninat y Rivera 2009, 84). En la actualidad, por ejemplo, el gabinete del Reino Unido está compuesto por 23 ministros/as, más cinco miembros que forman parte del gabinete sin ser ministros/as propiamente tales.^[4] Resulta interesante recordar que el Reino Unido tiene en la actualidad una Primera Ministra, 22 ministros del gabinete y otros 94 *non cabinet ministers*, lo que da

[3] En el sitio web <https://www.whitehouse.gov/administration/eop> se puede revisar el listado de los 12 principales consejeros del Presidente.

[4] <https://www.gov.uk/government/ministers>.

un total de 117 ministros encargados de dirigir el Gobierno.^[5] Por ello, se requiere de un CdG preocupado de darle coherencia y eficiencia a la acción gubernamental, cuestión que es realizada por el *Cabinet Office*, un departamento ministerial apoyado por 19 agencias que colaboran en la realización de sus tareas.

A partir de las experiencias ya señaladas, y de acuerdo a las tendencias observables tanto en la OCDE como en América Latina, se reconocen seis funciones específicas a los CdG:^[6]

- i) *Asegurar una gestión estratégica del Gobierno.* Se pretende lograr que el ejercicio de planificación se vaya desarrollando adecuadamente para alcanzar los grandes objetivos gubernamentales. Se busca que las acciones que pudiesen ser rutinarias estén alineadas con los objetivos estratégicos que el Gobierno pretende lograr durante su período o incluso en un horizonte mayor. En definitiva se trata de determinar el norte del actuar gubernamental y asegurar que todos estén alineados hacia este objetivo.
- ii) *Garantizar la coordinación de las políticas públicas.* Se busca quebrar los “silos” que conforman los ministerios para abordar la duplicidad o inacción del Gobierno en alguna materia. Se persigue promover una visión macro de los problemas, que permita reconocer los recursos mal utilizados, particularmente al momento de la implementación de políticas, pero también propender a que exista coordinación en la misma etapa de diseño. El propósito es entonces la coordinación horizontal, que posibilite un actuar coherente de todas las unidades que conforman el Gobierno.
- iii) *Monitorear y mejorar el desempeño.* Un elemento clave para detectar el modo en que el Gobierno está desarrollándose es mediante la generación de información útil sobre el desempeño de las instituciones públicas. Medir es clave para saber cómo se está trabajando, y eso es clave también para un CdG, de forma que sea el Presidente (o Primer Ministro) quien tome decisiones in-

[5] <https://www.gov.uk/government/how-government-works>.

[6] Las cinco funciones son extraídas de Alessandro et al. (2013, 5-9).

formadas sobre las autoridades que lo acompañan en la función de gobernar.

- iv) *Gestionar la política de las políticas.* La labor de Gobierno implica necesariamente la toma de decisiones. En este ejercicio se pueden ver alterados los intereses de muchos grupos o instituciones. Por ello es vital que exista un CdG capaz de articular, desde el nivel superior de Gobierno, dichas interacciones o negociaciones, evitando que se produzcan actuaciones contradictorias entre los diferentes miembros del gabinete. Todo gobierno tiene o genera alianzas que se traducen en compromisos de corto, mediano o largo plazo y que pueden influir en su desempeño, particularmente en la posibilidad de implementar o no determinadas políticas públicas. Esta visión macro es la que debe brindar el CdG al Presidente, de forma de evitar inconsistencias que dificulten la gestión.
- v) *Comunicar los logros y acciones de Gobierno, y rendir cuentas a los ciudadanos.* En la sociedad de la información es esencial que esta fluya. Por ello, el CdG debe ser capaz de reconocer los modos más eficientes y eficaces para comunicar los asuntos que el Presidente considere relevantes para su desempeño. De esta forma se cumple con el deber de mantener informada a la ciudadanía, pero además con la labor de rendición de cuentas, tan valorada en la sociedad actual.
- vi) *Coordinar la legalidad y constitucionalidad de propuestas legislativas y de decretos* (Aninat y Rivera 2009, 97). Esta función es esencial para velar siempre por el respeto al Estado de derecho y lograr que las decisiones de la alta dirección de Gobierno se puedan materializar en actos administrativos apropiados en tiempo y forma.

En términos muy concretos, Alessandro et al. (2013, 11) plantean las unidades que se deberían reconocer en cualquier tipo de CdG: i) de apoyo directo al Presidente, ii) de asesoramiento sobre políticas, iii) de estrategia, iv) de coordinación de políticas públicas, v) de monitoreo y mejora del desempeño, vi) de comunicación, vii) de asesoramiento jurídico, viii) de presupuesto.

Como se puede apreciar en esta sección, la reflexión teórica sobre la estructura del Estado ha estado marcada por los modos dominantes de gestión estatal. Los cambios evidenciados especialmente en la última parte del siglo XX han planteado nuevas soluciones a los problemas tanto del modelo burocrático como de la NGP. Estas nuevas soluciones orientadas a poner acento en la coordinación y en un trato menos fragmentado de la acción gubernamental se materializan en soluciones administrativas que poco a poco se han adoptado en nuestro país. En lo que sigue se analiza el modo como se organiza la administración del Estado en Chile, presentando aspectos históricos, normativos y de gestión.

3 /

Estructura actual de los ministerios y servicios públicos

3.1. *Diagnóstico*

En la sección anterior vimos cómo se pueden analizar desde un punto de vista teórico los modos de organización de la administración del Estado, pero ¿cuál es la realidad en Chile con relación al modo de trabajo en el Poder Ejecutivo? Si bien nuestro país presenta un interesante desempeño en términos de gestión estatal,^[7] existen muchos problemas que se hacen patentes en el quehacer de la administración del Estado, problemas que son reflejos no solo de deficiencias de gestión o políticas públicas erradas, sino más bien de lógicas de funcionamiento estatal que conspiran contra una mejor gestión. A continuación, se presentan tres ejemplos que dan cuenta de ello:

- Un primer ejemplo es la entrega por parte del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano de un informe con propuestas en relación a la necesidad de un cambio en la institucionalidad dedicada a los asuntos de su competencia, en particular los referidos a la planificación urbana, debido a los problemas actuales que evidencian faltas de coordinación y trabajo mancomunado entre

[7] A modo de ejemplo, ver Cortázar et al. (2014).

diversos actores de la administración del Estado.^{[8] [9]} De hecho, el Consejo propuso la creación de un Ministerio de Ciudades y Territorio que permita aunar los esfuerzos de varios ministerios sectoriales hacia una visión más coordinada.

- El segundo ejemplo que habla de los problemas para instalar una lógica transversal del quehacer gubernamental es el que se puede evidenciar en torno a la experiencia de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Este mecanismo de remuneración variable en función del desempeño institucional, como fue concebido desde sus inicios en 1998, sufrió un cambio fundamental en 2001, cuando se instalaron una serie de sistemas en torno a los cuales cada ministerio y servicio debía generar indicadores, los cuales, en la medida en que se lograban, generaban un bono a los funcionarios y funcionarias de la institución. La falta de una visión transversal de la gestión del Estado llevó a ligar el pago de un bono monetario al desarrollo de una serie de materias, como la inclusión del criterio de género, los temas de incorporación de tecnologías de información, la implementación de estándares de gestión de personas, entre otros asuntos, sin lograr una verdadera apropiación de las nuevas prácticas. Luego de casi 20 años de aplicación de los PMG, los resultados hablan de que los objetivos transversales, lejos de alcanzarse, fueron cumplidos transitoriamente para obtener el bono, sin que se hayan instalado verdaderamente lógicas transversales de actuar público.^[10]
- Un tercer ejemplo que habla de la falta de una lógica más consistente del actuar gubernamental se refiere a la falta de un CdG claramente definido y que no esté sujeto a los vaivenes de los estilos presidenciales o incluso ministeriales. El trabajo de Du-

[8] Ver detalle en: <https://goo.gl/3mChBn/>.

[9] Basta recordar el problema político que se generó cuando al poco tiempo de reinaugurada la Plaza de Armas de Santiago, la empresa estatal Metro decidió iniciar los trabajos de perforación de la misma plaza en el marco de la construcción de nuevas líneas.

[10] Para más información sobre el particular, ver el “Estudio sobre Incentivos de Desempeño en el Sector Público” realizado por la Universidad de Chile para el Programa de Modernización del Sector Público del Ministerio de Hacienda (<https://goo.gl/qBnWhp>).

mas et al. (2013) entrega una visión interesante respecto de la historia de este ámbito de acción pública y de la respuesta específica del primer gobierno de Piñera sobre el particular, la cual fue modificada en el gobierno siguiente.

3.2. Estado de la situación

De acuerdo a la Constitución Política, “[l]os Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado. La ley determinará el número y organización de los Ministerios, como también el orden de precedencia de los Ministros titulares. El Presidente de la República podrá encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional” (Art. 33). Esta norma define la estructura de funcionamiento de la administración central del Estado. Luego, la Ley N° 18.575 de Bases de la Administración del Estado precisa que “[e]l Presidente de la República ejerce el gobierno y la administración del Estado con la colaboración de los órganos que establezcan la Constitución y las leyes. La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley” (Art. 1).

En el caso de los servicios públicos, la misma ley define que “[l]os servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Estarán sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos Ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponderá aplicar” (Art. 25), pudiendo estos servicios ser centralizados o descentralizados. Luego establece que “[l]os servicios centralizados actuarán bajo la personalidad jurídica y con los bienes y recursos del Fisco y estarán sometidos a la dependencia del Presidente de la República, a través del Ministerio correspondiente. Los servicios descentralizados actuarán con la personalidad jurídica y el patrimonio propios que la ley les asigne y estarán sometidos a la supervigilancia del Presidente de la

República a través del Ministerio respectivo. La descentralización podrá ser funcional o territorial” (Art. 26).

Una de las configuraciones relativamente novedosas en el aparato público son las superintendencias. De una u otra manera, son las figuras más cercanas a las llamadas “agencias” conceptualizadas en el marco de la NGP, según se explicó anteriormente. Estas entidades gozan de una autonomía legal, dictaminan normas respecto de las actividades bajo su competencia y operan con una orientación clara al logro de objetivos de desempeño. Si bien este tipo de entidades ha existido desde comienzos del siglo XX, con la creación en 1925 de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, es hacia fines del siglo XX y comienzos del XXI cuando empiezan a proliferar, llegando a 11 en la actualidad.

Pero junto con esos ministerios y servicios, la actual estructura de la administración del Estado chileno cuenta con órganos autónomos definidos en la propia Constitución tales como: la Contraloría General de la República, el Banco Central y el Consejo Nacional de Televisión. A estos se suman órganos como el Consejo para la Transparencia, que goza de autonomía en función de la ley que lo crea.

Para definir adecuadamente desde un punto de vista descriptivo el modo de organización de nuestra administración del Estado, se presenta la Tabla N° 1. En ella se muestran los diferentes tipos de organizaciones públicas vigentes en la actualidad.

Esa mirada estática de la administración del Estado debe complementarse con una visión dinámica respecto de cómo este funciona. A este respecto, la Ley N° 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado menciona dos elementos relevantes. Primero, a los ministerios les corresponde “proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector” (Art. 19). Un segundo elemento relevante es el referido al rol que la ley les asigna a las subsecretarías, debiendo “coordinar la acción de los órganos y servicios públicos del sector, actuar como ministros de fe, ejercer la administración interna del Ministerio y cumplir las demás funciones que les señale” (Art. 21).

TABLA N° 1 / Número de organismos de la Administración del Estado según tipo

Tipo de Organismo	Número
Ministerios*	23
Servicios descentralizados que se relacionan directamente con el Presidente	1
Organismos constitucionalmente autónomos	3
Secretarías regionales ministeriales	253
Subsecretarías	33
Organismos centralizados	37
Intendencias	15
Gobernaciones	52
Servicios públicos descentralizados que se relacionan con el Presidente a través de un ministerio	73
Servicios de salud	29
Servicios regionales de Vivienda y Urbanismo	14
Gobiernos regionales	15
Universidades del Estado	18
Centros de formación técnica estatales	15
Empresas públicas creadas por ley	20
Municipalidades	345

* Si bien se utilizó el organigrama oficial de la Contraloría General de la República de junio de 2016, elaborado cuando aún no estaba aprobado el Ministerio de las Culturas, el cuadro fue actualizado para incluirlo como ministerio, dejando de ser un servicio descentralizado que se relaciona directamente con el Presidente de la República.

Fuente: Organigrama de la administración del Estado, Contraloría General de la República, actualizado a junio de 2016.

Como bien señalan Drago y Ross (2009), este marco de funcionamiento se pone en entredicho puesto que la dinámica propia de la gestión pública, así como también un diseño inadecuado de la estructura y las prácticas de gestión, producen formas de trabajo que llevan a confusión en términos de los quehaceres de ministerios y subsecretarías en relación con aquellos que son propios de los servicios públicos, centralizados y descentralizados. Un ejemplo interesante en este sentido es el que se puede identificar producto de la reciente oleada de inmigrantes.

Varios servicios públicos han tenido que reaccionar ante los desafíos que plantean al sistema estos nuevos habitantes. Uno de los ámbitos donde tal situación ha sido más clara es el de la salud pública, en particular la salud primaria, puesto que los consultorios han tenido que recibir nuevos pacientes sin que de parte del Ministerio de Salud hubiese emanado una política o programa público. Dicha ambigüedad, de acuerdo con Drago y Ross (2009, 54), genera los siguientes problemas:

- Dificulta la identificación de responsabilidades sobre tareas, acciones y procesos, y la evaluación de sus resultados.
- Dificulta el control y la fiscalización sobre la gestión pública.
- diluye y confunde las facultades y responsabilidades políticas con las administrativas y de gestión.
- Dificulta la adopción oportuna y eficaz de medidas correctivas;
- Dificulta el control ciudadano sobre la gestión del gobierno y del sector público y sus organismos especializados, así como de los resultados de tal gestión.
- Favorece el uso de influencias indebidas, tratamientos arbitrarios y/o discriminatorios, y formas ilegítimas de influencia política, facilitando prácticas reñidas con la probidad y que merman el carácter impersonal, transparente y público que debería caracterizar a la gestión pública en una sociedad democrática.

La ambigüedad entre los niveles de diseño y de implementación se refuerza con el importante nivel de politización que tiene el sistema chileno de gestión pública. Si bien es cierto que esto ha sido morigerado con la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública, aún permite un margen relevante de injerencia de la política partidaria en la gestión del Estado. Como bien lo señaló la Comisión Engel, el perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública ayudará a limitar la influencia de factores diferentes a los técnicos en la contratación y mantención de los titulares de los cargos públicos de nivel superior.^[11] La reciente aprobación de la Ley N° 20.955, que será puesta a prueba en el próximo cambio de gobierno, ayuda a resolver los vacíos que dejaba la ley anterior.

[11] Informe Final del Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción (2015) (<https://goo.gl/IAjVTg>).

Pero junto con el problema de ambigüedad entre el diseño y la implementación, o entre los roles de los ministerios y de las subsecretarías en relación con los de los servicios públicos, existe el problema del control de gestión gubernamental. La Ley N° 18.575 asigna a los subsecretarios la “coordinación de la acción de los órganos y servicios públicos de su sector”. Esto se debería traducir en que este nivel sea el encargado de lograr que el quehacer de los distintos componentes de su sector, vale decir, sus propias divisiones y departamentos, así como los servicios centralizados y descentralizados, actúen de forma alineada hacia el logro de los objetivos definidos. Pero como veremos más adelante, en varios ministerios este mandato es muy difícil de cumplir debido a la gran cantidad de servicios dependientes y al rol político que cumple el o la subsecretaria en lo que guarda relación con el logro de los objetivos programáticos de cada gobierno. A tales complicaciones de diseño deben sumarse los problemas que se pueden presentar en algunos sectores debido a la “autonomía” de que gozan ciertas entidades. Es el caso de los servicios públicos descentralizados que, si bien poseen un nivel de autonomía en lo que respecta a la asignación de recursos y otros aspectos, ello no significa que no deban actuar de manera coordinada con la entidad superior. La incoherencia se traduce necesariamente en una incapacidad de generar dinámicas tendientes a mejorar el desempeño a partir de una acción estratégica de todos los componentes del sector.

El Plan de Reforma de la Gestión del Estado, también conocido como ChileGestiona, implementado durante el primer gobierno del Presidente Piñera, vino a tratar de enfrentar la necesidad de un rediseño de las subsecretarías hacia una lógica de control de desempeño estratégico del actuar de los ministerios. Aunque el éxito de esta iniciativa es relativo, en términos de que no se pudo instalar como práctica en la gestión del Estado y que no fue tomado por el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet, el proyecto sí dejó instalada la idea de que se requiere un diseño intencionado para asegurar el logro de los objetivos estratégicos, más allá de los logros específicos de cada servicio.^[12]

Finalmente, junto con los elementos anteriores respecto a la estructura de la administración del Estado, es necesario añadir al análisis algunos

[12] Un trabajo interesante de evaluación sobre el plan fue el realizado por Inostroza (2014). En ese estudio solicitado por el propio Ministerio de Hacienda, se analiza el plan a través de una metodología mixta y en términos de su diseño e impactos.

criterios que ayudan a entender el peso relativo de cada ministerio. En el Anexo 1 se presenta un listado de todos los ministerios junto a tres aspectos: el presupuesto y el personal de cada uno y el total de unidades y/u organismos que forman parte del sector. Del solo análisis de la tabla mencionada, se puede evidenciar la gran disparidad que muestra el actual andamiaje ministerial chileno. Existen ministerios con presupuestos extremadamente disímiles. De hecho, el presupuesto de los dos ministerios más importantes en términos de manejo de recursos, Salud y Educación, alcanza prácticamente el 50 por ciento del presupuesto de la nación. Lo mismo ocurre con el número de funcionarios. Existen ministerios que tienen menos funcionarios que un departamento o división de aquellos con mayor fuerza de trabajo. Estos factores se hacen más complejos cuando se analiza la cantidad de servicios dependientes de cada ministerio. Es el caso de los ministerios de Economía, Fomento y Turismo; Trabajo y Previsión Social; Hacienda o Educación, que poseen un importante número de servicios dependientes. Se plantea así un tremendo problema de gestión, porque no existe una estructura adecuada que asegure un control de gestión que permita alinear los objetivos de cada servicio con los objetivos del ministerio. Si bien el Sistema de Alta Dirección Pública plantea mecanismos de control de gestión a través de los convenios de Desempeño, es materialmente imposible para los subsecretarios, en tanto jefes de servicio, efectuar un control adecuado que permita alinear todos los esfuerzos de una cartera hacia objetivos comunes.

3.3. Evolución reciente de la administración del Estado

Para efectuar un análisis más dinámico, se presenta en seguida la evolución de la administración del Estado en los últimos años. El objetivo es detectar cuán estable ha sido el Estado en términos de cambios a las estructuras o de creación de nuevos servicios. La Tabla N° 2^[13] presenta un listado de los cambios que ha experimentado desde 2005 a la fecha, ya sea por la creación de algún servicio o ministerio o por la modificación de los ya existentes.

.....
[13] La tabla es de elaboración propia. Luego de buscar en varias fuentes de información, no existía el listado requerido de manera fácil de recuperar. Por ello se efectuó un trabajo de revisión de cada una de las instituciones que forman parte del organigrama oficial de la administración del Estado de la Contraloría General de la República, junto a los marcos normativos que los crean.

TABLA N° 2 / Creación o modificación de ministerios y/o servicios públicos en la administración del Estado de Chile (2005-2017)

Instituciones	Fecha de creación	Fecha de cambio de nombre/ modificaciones de dependencia	Observaciones
Superintendencia de Casinos de Juego	01-01-2005	-	-
Subsecretaría de Redes Asistenciales	01-01-2005	-	-
Superintendencia de Salud	01-01-2005	-	-
Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores	01-06-2005	-	-
Comisión Nacional de Acreditación	17-11-2006	-	-
Superintendencia de Pensiones	17-03-2008	-	-
Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales	25-06-2008	-	-
Instituto Nacional de Propiedad Industrial de Chile	01-01-2009	-	-
Consejo para la Transparencia	20-04-2009	-	-
Ministerio del Medio Ambiente	12-01-2010	-	-
Secretarías Regionales Ministeriales de Medio Ambiente en cada región	12-01-2010	-	-
Servicio de Evaluación Ambiental	12-01-2010	-	-
Superintendencia de Medio Ambiente	26-01-2010	-	-
Ministerio de Energía	01-02-2010	-	-
Superintendencia de Electricidad y Combustibles		01-02-2010	Con la creación del Ministerio de Energía, pasa a depender de este.
Comisión Chilena de Energía Nuclear		01-02-2010	Con la creación del Ministerio de Energía, pasa a depender de este.

Comisión Nacional de Energía		01-02-2010	Con la creación del Ministerio de Energía, pasa a depender de este.
Subsecretaría de Defensa de Chile	04-02-2010	-	-
Subsecretaría para las Fuerzas Armadas	04-02-2010	-	-
Servicio Nacional de la Discapacidad	10-02-2010	-	-
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	-	12-02-2010	De Ministerio de Economía a Ministerio de Economía y Turismo.
Instituto Nacional de Derechos humanos	20-07-2010	-	-
Subsecretaría de Turismo	01-01-2011		
Subsecretaría de Prevención del Delito	10-02-2011	-	-
Ministerio del Interior y Seguridad Pública	-	21-02-2011	De Ministerio del Interior a Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
Servicio Nacional de Prevención y Rehabilitación del Consumo de Alcohol	-	21-02-2011	De Conace a SENDA.
Agencia de Calidad de la Educación	27-08-2011	-	-
Subsecretaría de Educación	27-08-2011	-	-
Superintendencia de Educación	27-08-2011	-	-
Ministerio de Desarrollo Social	-	13-10-2011	De Mideplan a MDS.
Subsecretaría de Servicios Sociales	13-10-2011	-	-
Subsecretaría de Evaluación Social	13-10-2011	-	-
Ministerio del Deporte	19-08-2013	-	-
Secretarías Regionales Ministeriales de Deporte en cada región (15)	19-08-2013	-	-

Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento	-	09-01-2014	De Superintendencia de Quiebras a Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento.
Secretarías Regionales Ministeriales de Energía en cada región (15)	22-09-2014	-	-
Subsecretaría de Educación Parvularia	01-05-2015	-	-
Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera	25-06-2015	-	-
Universidad de O'Higgins	07-08-2015	-	-
Universidad de Aysén	07-08-2015	-	-
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	-	05-01-2016	De Ministerio de Justicia a Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
Subsecretaría de Derechos Humanos	05-01-2016	-	-
Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil	14-01-2016	-	-
Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género	01-06-2016	-	-
Secretarías Regionales Ministeriales del Ministerio de la Mujer en cada región (15)	01-06-2016	-	-
Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género	-	01-06-2016	Se comienza a relacionar con el Presidente mediante el ministerio atingente.
Consejo Nacional de Formación Técnico-Profesional	22-08-2016	-	-
Agencia de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable	13-03-2017	-	-
Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio	13-10-2017		Fecha de promulgación de la ley que crea el Ministerio

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión del organigrama oficial de la administración del Estado de Chile, efectuado por la Contraloría General de la República.

En la Tabla N° 2 se puede ver una evolución reciente de la administración del Estado marcada por la creación de todo tipo de instituciones. En el período analizado se crearon siete superintendencias (cinco nuevas y dos que cambiaron de dependencia o función), diez subsecretarías (dos de ellas originadas por el cambio del Ministerio de Planificación y Coordinación al Ministerio de Desarrollo Social), 15 servicios públicos nuevos o que han sufrido una modificación de dependencia, dos órganos autónomos dependientes del Presidente de la República, cuatro ministerios nuevos y cuatro con cambios en sus funciones, las seremías de tres ministerios y dos universidades. Estas últimas, sin lugar a dudas, constituyen un hito muy relevante en relación a la presencia del Estado en la educación superior, ya que son las primeras universidades estatales creadas en los últimos 30 años.

Antes de este período, la evolución de la administración del Estado estuvo muy marcada por los desafíos que suponía el retorno a la democracia y por el ajuste al nuevo modelo de Estado que se pretendía desarrollar con una estructura de ministerios adecuada. El inicio del mandato del Presidente Aylwin se da con un primer gabinete ministerial conformado por 18 ministerios, junto con tres servicios con rango ministerial: la Comisión Nacional de Energía, la Corporación de Fomento a la Producción y el Servicio Nacional de la Mujer. Durante el gobierno del Presidente Frei, se mantiene la estructura de ministerios. El único cambio relevante en ese período fue quitarle el rango de ministro al vicepresidente de CORFO, ya que se reorientó el quehacer de la institución hacia las funciones de fomento del desarrollo productivo, dejando de lado las materias referidas a las empresas públicas, para las cuales se creó una organización específica, el Sistema Administrador de Empresas Públicas (SEP). Este arreglo generó la necesidad de coordinación con el Ministerio de Economía, bajo cuya dependencia finalmente quedó la CORFO.

El gobierno del Presidente Lagos, en términos de la estructura de la administración del Estado, es recordado por el hecho de haber nombrado a un biministro de Bienes Nacionales y de Vivienda y Urbanismo, al igual que en el caso de Obras Públicas y de Transportes y Telecomunicaciones. En ambos casos se habla de una “fusión”, que en estricto rigor solo se dio en el nivel superior, sin que existiese un cambio en las estructuras ministeriales previas a tal nombramiento. Esto último debido a la

relevancia que el Gobierno quiso darle al desarrollo de la infraestructura pública. El Presidente Lagos también redefinió el papel de la Comisión Nacional de Energía, cuyo directivo superior tenía el rango de ministro. Por ello, Lagos nombró a un triministro a cargo de las carteras de Economía, Minería y Energía. Además, el año 2003, Ricardo Lagos creó el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, cuyo presidente tuvo rango de ministro y a quien se le asignó la labor de diseñar e implementar las políticas públicas para el desarrollo cultural, temas que no habían estado en un lugar prioritario para sus predecesores.

Pero el gobierno de Lagos será recordado, junto con estos cambios, por el denominado “segundo piso”, que tuvo un rol relevante durante todo su mandato. Más allá de entrar en los detalles de este arreglo institucional-político definido por el Presidente, cuestión que ha sido analizada en textos de Aninat y Rivera (2009) y de Egaña y Chateau (2011), es relevante que se presente una forma incipiente e incluso casi intuitiva de un modelo de CdG. Aunque en los gobiernos previos existía una figura muy similar (Aninat y Rivera 2009), recién el “segundo piso” de Lagos se articula como una estructura relevante en el centro o *core* del proceso de toma de decisiones.

El primer gobierno de Bachelet revierte tanto el nombramiento del biministro de Vivienda y Urbanismo y de Bienes Nacionales como el de Obras Públicas y de Transportes y Telecomunicaciones. Otra innovación relevante en materia institucional fue la creación del ministro presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, el cual tenía como principal tarea diseñar la nueva institucionalidad medioambiental del país. En este período, en particular en 2009, se crean dos órganos autónomos: el Consejo para la Transparencia y el Instituto Nacional de Derechos Humanos. En ambos casos, el carácter de órgano autónomo está dado por los cuerpos normativos que los crean, diferenciándose de esta manera de los órganos autónomos de rango constitucional.

Durante el período del Presidente Piñera, se inician las actividades con el pleno funcionamiento del Ministerio de Medio Ambiente el año 2010, el cual fue concebido con el objetivo de subsanar problemas asociados principalmente a la descoordinación existente hasta entonces en materias medioambientales, además de enfrentar situaciones como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la escasez de agua, la con-

taminación, la calidad de vida en las ciudades y la sustentabilidad, con una institucionalidad fuerte y alineada con los estándares internacionales. Junto con la puesta en marcha de la cartera de Medio Ambiente, el Presidente Piñera pone en marcha el Ministerio de Energía, que había sido aprobado el 1 de febrero de 2010. Este ministerio representa la autoridad clara en la materia, encargada de instalar políticas públicas referidas a la regulación económica del sector. La idea de tener ministros que dirigieran más de una cartera se dio solamente cuando el entonces ministro Golborne fue nombrado en Minería y Energía. Un cambio mayor fue el que se materializó al momento de modificar el Ministerio del Interior, asignándole nuevas funciones y transformándolo en el Ministerio de Interior y Seguridad Pública. Este cambio mejoró la organización pública para permitir una política más clara en términos de seguridad coordinada con las policías. En 2013, el Presidente Piñera crea el Ministerio del Deporte, el cual se transforma en el órgano rector en esta materia y encargado del diseño de políticas públicas, dejando al Instituto Nacional del Deporte a cargo de las funciones de ejecución e implementación de las políticas que determine el ministerio respectivo. De esta forma, se alcanza una mayor complejidad institucional, valorando la actividad deportiva como una poderosa herramienta para fortalecer los lazos sociales.

En este período se llevó a cabo una estrategia diferente de la que se había adoptado en gobiernos anteriores respecto del CdG o el núcleo estratégico. Se optó por, junto con mantener un grupo de asesores cercanos al Presidente, crear, en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento, también conocida como *delivery unit*. Además se potenció el trabajo de la División de Coordinación Interministerial del mismo ministerio. Estas dos acciones se tradujeron en la estrategia concreta para articular un modo específico de CdG (Dumas et al. 2013).

Así se llega a la actual estructura ministerial, que solo se ha visto alterada por la creación en junio de 2016 del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, así como por la transformación del Consejo de la Cultura y las Artes en un ministerio. Aparte de estos cambios, la Presidenta reiteró la necesidad de definir una nueva institucionalidad para la ciencia y la tecnología, cuestión que ya había sido anunciada

por el Presidente Piñera en 2014. Queda pendiente, en el ámbito de las políticas públicas orientadas a los pueblos originarios, la creación de un ministerio orientado principalmente a implementar la nueva política nacional indígena, atribución que no podría concretar la actual Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi). En la actualidad se encuentra en discusión, a propósito de dos proyectos de ley en el Congreso, la creación de un Ministerio de Pueblos Indígenas, por un lado, y por el otro la creación del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas.

En los últimos años, como se puede apreciar en la Tabla 2, los cambios no solo se han dado a nivel de los ministerios, sino también a nivel de las subsecretarías. A modo de ejemplo, se crea la Subsecretaría de Prevención del Delito el año 2011, en el contexto de las responsabilidades que se le asignan al Ministerio del Interior, modificando su nombre a Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Se creó asimismo la Subsecretaría de Educación Parvularia, a propósito de la relevancia que ha adquirido recientemente este ámbito de política pública. El cambio de eje desde el antiguo Ministerio de Planificación al Ministerio de Desarrollo Social en 2011 acarreó que la antigua Subsecretaría de Planificación y Coordinación fuera reemplazada por dos: una de Evaluación Social y otra de Servicios Sociales.

A partir de los antecedentes expuestos se puede afirmar que en general la estructura de la administración del Estado ha sido bastante estable. Si bien se han producido incrementos en el número de ministerios y subsecretarías, no se puede afirmar que ha habido un crecimiento o una modificación exacerbada del aparato público, o que entre los distintos gobiernos se han visto criterios muy dispares de ordenamiento de la estructura gubernamental. Por el contrario, es posible reconocer una gran estabilidad en la estructura, salvo en los casos referidos a la creación de biministros o triministros que no perduraron por mucho tiempo y que, como ya se mencionó, no generaron un cambio estructural en las instituciones involucradas. A esto se suma un modo de creación de servicios públicos, de todos los tipos, bastante estable y ajustada a las necesidades que han ido surgiendo en la sociedad, destacando por cierto las nuevas instituciones en el sector educación, a propósito de la relevancia de tal temática en la agenda pública. Si bien no se trata de grandes cambios, se puede percibir una tendencia a la especialización

más que a la agregación de estructuras administrativas en el Estado. En definitiva, el proceso de especialización y fragmentación se ha ido consolidando.

Pero esta estabilidad sustentada en un fundamento legal, al parecer también guarda relación con un elemento cultural, ya que los gobiernos no han apostado por figuras organizativas muy diferentes de las vistas en estos años, a pesar de las posibilidades existentes para ello. Por ejemplo, la Constitución Política, en su Art. 33, permite la designación de “ministros coordinadores” encargados de liderar el trabajo mancomunado de servicios y ministerios respecto de una materia determinada. Esta figura ha sido utilizada en un número limitado de oportunidades, como en el caso de Óscar Landerretche cuando fue nombrado ministro presidente de la Comisión Nacional de Energía, o de José Miguel Insulza en el cargo de ministro coordinador en materias de seguridad ciudadana. En ambos casos la persona a la que se asigna el cargo de ministro coordinador no deja de cumplir las materias de su cartera de origen, asumiendo nuevas funciones de coordinación y liderazgo en el sector definido. Dicha figura, que podría haber sido utilizada también para abordar problemas de diferente tipo en función de necesidades de política pública o de contingencias, no ha sido un instrumento relevante para actuar de manera coordinada sobre un ámbito de actividad. El problema que plantea el mecanismo es que a un ministro que ya posee un cargo se le suma una nueva responsabilidad, lo que aparentemente debería ubicarlo por sobre otras autoridades políticas, aunque en los hechos sigue siendo un ministro más.

La segunda figura que la Constitución podría permitir es la de los ministros sin cartera. Esta fórmula ya descrita previamente respecto del caso inglés, se refiere a dotar a un personero del rango de ministro, pero sin que exista necesariamente un ministerio bajo su mando. En el caso chileno es posible, pero tendría que cumplir los mismos procedimientos que cualquier ley. Sería interesante analizar tal figura como un medio adecuado, con plazo fijo, para enfrentar situaciones de crisis o problemas transversales. A propósito de la crisis de la institucionalidad pública ligada a los temas de infancia, podría haber sido pertinente crear la figura de un/a ministro/a coordinador/a o uno sin cartera, que abordase el tema de manera transversal.

La creación de un nuevo servicio público o ministerio acarrea la contratación de funcionarios y funcionarias. Por ello, la arquitectura de un Poder Ejecutivo debe necesariamente estar sustentada en el respeto de todos los derechos que impone el derecho administrativo en relación a quienes cumplen funciones en el aparato público. Al crearse una institución, se crean también derechos respecto de los cuales los funcionarios son titulares, en particular el de titularidad del cargo. Por ello, la creación de una nueva figura administrativa no puede estar desligada de las personas que al sumarse buscan estabilidad para el cumplimiento de sus funciones. Todo indica que el proceso de creación de instituciones es más regular que el de eliminación o supresión de ellas.^[14]

Otro elemento que en lo formal no ha cambiado, pero sí en términos informales es el CdG. Este ámbito de acción gubernamental se ha mantenido con una arquitectura basada en la división de las funciones tradicionales de este tipo de arreglos institucionales en varios ministerios. El diseño se crea en el gobierno de Aylwin y se mantiene hasta nuestros días. El listado de instituciones que conforman el CdG en términos legales no ha sido modificado. Sin embargo, cada gobierno ha definido una estrategia que lo ajusta a un modo particular de trabajo. El gobierno de Lagos marca un quiebre en este aspecto ya que instala un diseño estratégico, creando un núcleo cercano de asesores (el “segundo piso”), articulado con el resto de la estructura formal para definir un modo de trabajo de la gestión estatal. La fórmula del gobierno de Piñera, bajo la cual se le asigna a un grupo de asesores de la Secretaría General de la Presidencia la labor de darles seguimiento a los aspectos más relevantes que el propio Gobierno ha definido como claves, responde a la misma lógica de ajustar lo existente a modos particulares de trabajo. Pero estos esfuerzos más o menos exitosos deberían ir aparejados de una nueva arquitectura que le dé mayor estabilidad y precisión a quienes cumplen esta función. El hecho que no exista un CdG articulado, con funcionarios estables y bajo el alero de una institucionalidad clara, se traduce en que no solo se pierde todo el aprendizaje generado de gobierno a gobierno respecto al trabajo en este ámbito de la acción gubernamental, sino que se pierde también una oportunidad inmejorable para establecer un lugar

[14] Para un análisis de este proceso ver Downs (1999).

clave que permita asegurar mayor rendición de cuentas por parte de las diferentes autoridades gubernamentales. Esto último se debe a que, al no existir un centro empoderado con un objetivo claro, se diluyen las responsabilidades respecto de controlar el logro de las metas y objetivos alineados con las prioridades de Gobierno.

4 /

Comparación de la estructura de ministerios de Chile con el resto de América Latina

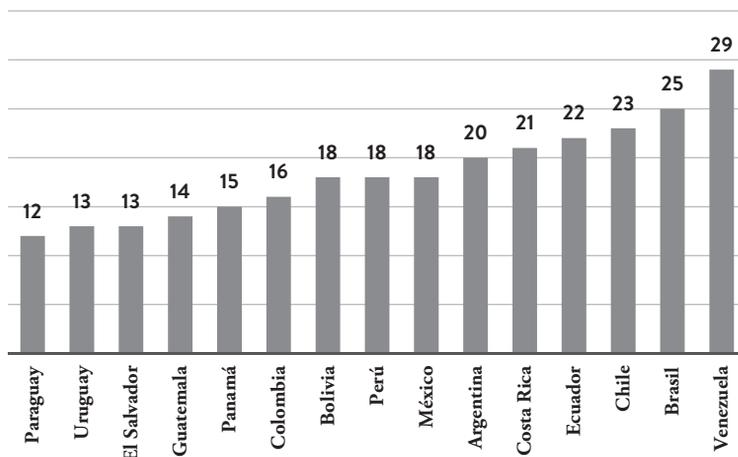
A continuación, se efectúa un análisis comparado que permite ubicar la discusión nacional respecto del contexto latinoamericano. Esto para poder entender si la situación chilena es similar o muy diferente al resto de los países de la región. Los países latinoamericanos, particularmente sus poderes ejecutivos, presentan diversas formas de organización. El objetivo es analizar aquí las similitudes, diferencias y tendencias existentes respecto de los ministerios que conforman los gabinetes en cada país.^[15]

El Gráfico N° 1 presenta el número de ministerios que en la actualidad tienen los países de la región. Como se puede apreciar, existe una gran variedad. En algunos casos los gobiernos optan por ministerios que aglutinan varios sectores, más o menos consistentes en términos de objetivos, mientras que en otros casos prefieren dividir las temáticas permitiendo la especialización en los ámbitos de actividad a los cuales se deben. Sin embargo, cuando se efectúa un análisis más detallado del listado de cada país, es posible reconocer tres tendencias en términos de los ministerios actualmente en funciones.

Una primera tendencia guarda relación con un grupo de ministerios que cumplen las funciones esenciales del Estado, que más o menos siempre están presentes en los gabinetes ministeriales. Ejemplo de este tipo son los ministerios de Hacienda o Finanzas, de Economía, de Defensa, de Justicia y Obras Públicas o Infraestructura. Pero resulta interesante,

[15] Debido a las restricciones de tiempo no se pudo realizar un análisis detallado de las funciones de cada ministerio o secretaría. El énfasis se puso en los objetivos generales de las instituciones analizadas.

GRÁFICO N° 1 / Número de ministerios por país



Fuente: Datos extraídos de las páginas web oficiales de los gobiernos analizados, revisados en agosto de 2017.

por ejemplo, mencionar que existen tres países que no tienen Ministerio de Defensa, siendo un caso emblemático el de Costa Rica, ya que desde 1948 el país no cuenta con Ejército, por lo que dicho gobierno solo posee una entidad encargada de los temas de seguridad en general.

Una segunda tendencia es la que se refiere a los ministerios que, si bien no son funciones esenciales o tradicionales de un Estado, constituyen ámbitos de interés relevante para el desarrollo de los países. Ejemplos de este tipo son el del Trabajo, Agricultura o Desarrollo Agropecuario, Desarrollo Social, Salud y Educación, materias que están presentes como ministerios en más del 80 por ciento de los países de la región.

Una tercera tendencia se refiere a los temas que pudiésemos reconocer como emergentes, y que, por lo tanto, son abordados como ministerios parcialmente. En este ámbito podemos mencionar que solo cinco países de la región tienen a nivel de ministerio a la mujer y la equidad de género, y tres el tema de la ciencia y tecnología. Llama la atención la relevancia que se les asigna al turismo (ocho países), la cultura (nueve países), el medio ambiente (12 países) y la energía (12 casos).

En esta revisión de la realidad latinoamericana se destacan, junto con los ya mencionados, dos aspectos que podrían servir como aportes a la

discusión sobre la materia para el caso chileno. Primero, el gobierno de Ecuador incorpora dentro de su estructura de ministerios el cargo de ministro coordinador.^[16] Esta figura busca ordenar, sectorialmente, el quehacer de los diferentes ministerios y servicios, con una autoridad de alto rango que facilite dicha labor. El segundo elemento relevante, que resulta igualmente del análisis comparado, es que un número importante de países tiene un ministerio o secretaría destinado a las labores de la Presidencia, muy cercano a la idea de un CdG.

Como se aprecia, la estructura de ministerios que presenta cada Estado, si bien no es completamente idéntica, presenta un alto nivel de similitudes. Esto finalmente se debe a que existe un listado más o menos consolidado de temas que son abordados por los ministerios y que se van ajustando de acuerdo a las particularidades de cada país. No cabe duda de que cuando un país toma una decisión de crear un ministerio o le da relevancia a una temática, como por ejemplo cuando Chile creó primero el Servicio Nacional de la Mujer y luego el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, se produce un proceso virtuoso que lleva a otros países a adoptar esa estructura. Es lo que reconocemos como “isomorfismo mimético” (DiMaggio y Powell 1991), vale decir, procesos de asimilación entre organizaciones que explican finalmente por qué a pesar de las diferencias, las organizaciones y, por cierto, los Estados, se asemejan tanto.

Finalmente, un punto relevante se refiere a los cambios o dinámicas que se presentan respecto de la estructura de la administración del Estado y de los ministerios en particular. En varios países de la región, como Chile o Perú, los cambios a la estructura del Estado, vale decir, creaciones, fusiones o supresiones de un ministerio o servicio público, se deben hacer a través de un cuerpo legal. En cambio, en países como Argentina^[17] o Ecuador^[18] esos cambios pueden ser efectuados por una

[16] De acuerdo al Decreto Ejecutivo Número 7 del 24 de mayo de 2017, se suprimieron los ministros coordinadores, entre otras razones para optimizar la organización de la función ejecutiva.

[17] A este respecto vale la pena destacar el DNU 13/2015, firmado por el Presidente Macri y sus ministros, de acuerdo a lo previsto por la Constitución Nacional en su Art. 99 inc. 1 y 3, donde se reorganiza la administración del Estado para iniciar un nuevo período con una estructura más adecuada a los planes del gobierno del Presidente Macri.

[18] Como por ejemplo el decreto que suprime los ministros coordinadores ya mencionado previamente.

decisión presidencial a través de un decreto específico. Esto plantea una interesante reflexión en términos de cuál es el modelo más adecuado. Por un lado, los cambios basados en modificaciones normativas tienden a darles un alto nivel de estabilidad a las estructuras ministeriales o de la administración del Estado en general, mientras que en el modelo de decisión presidencial existe más espacio o disposición para ajustar el funcionamiento a las necesidades y prioridades contingentes.

5 /

Comisiones y/o comités interministeriales o intersectoriales

En seguida se presenta un esfuerzo de sistematización respecto de un ámbito que muestra la complejidad del actuar gubernamental. Se desarrolla uno de los temas emergentes respecto de la estructura del gobierno central, referido a las comisiones o comités interministeriales o intersectoriales. Como fue analizado con antelación, una de las respuestas que han tenido los gobiernos para quebrar la insularidad o fragmentación de la actividad de los ministerios es la creación de *dispositivos* de coordinación que se orientan a generar las condiciones para permitir un trabajo colaborativo entre diferentes actores institucionales en una materia determinada. Esta institucionalidad puede tener un real impacto en la forma en que se estructura el trabajo gubernamental, pues puede permitir adaptar y ajustar el quehacer de los diferentes ministerios relacionados con un tema, tanto en el momento de la decisión como en el de la implementación de políticas públicas.

Pero ¿cuál es la realidad de este asunto en nuestro Estado central? Para contestar dicha pregunta se efectúa un diagnóstico a partir de información entregada por cada ministerio, en respuesta a requerimientos de transparencia.^[19] Esto fue hecho a través de los portales oficiales que disponen los ministerios, solicitando no tan solo el nombre de el o los comités o

[19] En la fecha en que se efectuaron las solicitudes de información aún no había sido aprobado el Ministerio de la Cultura, por lo cual en la sección se hablará del Consejo de la Cultura y las Artes, entendiéndose que una vez promulgada la ley, este asumirá las tareas del Consejo.

comisiones interministeriales que están en funciones en la actualidad, y en los que participan las autoridades del ministerio, sino también las normas que crean estas instancias.^[20] Se recibieron las respuestas de todos los ministerios y sus servicios dependientes, salvo dos casos. Debido al carácter de la información, esta se pudo cruzar de forma tal que aquellos ministerios que no entregaron toda la información, pudieron cotejarse con los datos que proveyeron los otros ministerios, permitiendo efectuar una consolidación de la información generada, con lo cual se puede tener una visión bastante amplia del fenómeno en la actualidad.^[21]

5.1. Años de creación

De acuerdo a la información entregada por cada ministerio, los siguientes son los años de creación de los comités, comisiones o entidades de coordinación aún vigentes:

- Antes de 1990:

Consejo de Monumentos Nacionales, 1970; Comité Consultivo Regional del Servicio Nacional de Menores, 1979; Comisión Nacional de Riego del Ministerio de Agricultura, 1983; Comisión Técnica de Ley N° 18.480, 1985; Comisión Chilena del Cobre, 1987.

- Entre 1992 y 1993:

Comité de Enlace INDAP-PRODEMU, 1992; Comité de Inversiones Extranjeras, 1993; Comisión de Desarrollo de la Isla de Pascua, 1993.

- 1994

Comisión Nacional de Derecho Humanitario, Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito, Comisión Nacional sobre el Uso del Borde Costero.

[20] No se incluyen en este listado aquellas comisiones ministeriales encargadas de sancionar algunas materias, como el Comité de Ministros del Medio Ambiente, ya que esta es una entidad sancionatoria más que de coordinación de políticas.

[21] A modo de comentario, es necesario señalar que la información presentada es la que reportaron los propios ministerios, por lo que se pueden incluir en este análisis comisiones, comités o similares, que eventualmente pudiesen tener distinta naturaleza, pero que, al ser reportados por los ministerios en los requerimientos de transparencia, no pueden ser desechados. Del mismo modo es necesario señalar que no se verificó si los comités están o no vigentes, ya que en el requerimiento de transparencia se fue explícito en términos de solicitar solo los comités o comisiones interministeriales que existen actualmente.

- 1996
Comisión Asesora para la Inclusión Financiera, Comisión Técnica de Facilitación y Simplificación del Transporte Marítimo, Comisiones Mixtas Asesoras de Salud y Educación, Comité Asesor Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador.
- 1997
Comité de Frontera Chile-Bolivia, Comité Nacional del Codex Alimentarius, Comités de Fronteras y de Integración con Bolivia, Perú y Argentina.
- 1999
Comité de Frontera Chile-Perú.
- 2000
Comité Interministerial para la Implementación de la Resolución N°1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Comité Nacional Asesor en Materia de Convenciones sobre Recursos Naturales y Vida Silvestre.
- 2001
Comisión Nacional Coordinadora en Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Comité Técnico encargado de las propuestas que debe incorporar la muestra representativa de la base de datos de afiliados al seguro de cesantía, Comité de Ministros de la Ciudad y el Territorio.
- 2002
Comisión Nacional de Desminado, Comité de Adjudicación Regional de Licitaciones de la Defensoría Penal Pública.
- 2003
Comisión de Beneficio de Reducción de Condena, Comité de Ministros para el Transporte Urbano de la Ciudad de Santiago.
- 2004
Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales.
- 2005
Comisión Articulación Sistema de Atención Plan Nacional en Violencia Contra la Mujer, Comisión de Distorsiones de Precios de Mercancías Importadas, Comité Innova Chile.

- 2006
Comisión Asesora del Ministro de Agricultura para la Industria Alimentaria Chilena, Comité de Ministros para el Desarrollo Digital, Comité de Seguimiento de Empleos de Emergencia, Comité Nacional CITES.
- 2007
Comisión de Estudios para la Reforma de la Justicia Militar, Comité de Programa de Promoción y Atracción de Inversiones de Alta Tecnología, Comité Evaluador de Zonas Extremas o en Rezago Productivo / CEZ, Comité Nacional de Seguridad de la Aviación Civil.
- 2008
Comisión Asesora en Materias Marítimas y Portuarias, Comisión Asesora Interministerial Biocombustibles en Chile, Comité de Ministros para la Agenda de Modernización del Estado, Comité de Responsabilidad Social Sector Público, Comité de Seguro Agrícola / COMSA.
- 2009
Comisión Interministerial de Operaciones de PAZ, Comité Asesor de FONDEF, Comité de Capital de Riesgo CORFO, Comité INNOVA CHILE CORFO, Comité Interministerial de Política Hídrica, Comité Interministerial para la Comunidad Chilena en el Extranjero.
- 2010
Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado, Comité de Chilenos en el Exterior, Comité de Emergencia, Comité de Ministros de la Discapacidad, Comité de Ministros del Turismo, Comité de Ministros para la Sustentabilidad, Comité Marcas Sectoriales CORFO.
- 2011
Comisión Nacional para el Desarrollo Logístico, Comisión Permanente de Coordinación del Sistema de Justicia Penal, Comité de Ministros para la Seguridad y Salud en el Trabajo, Comité Interministerial de Desarrollo Social.
- 2012
Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, Comisión Nacional encargada de investigar la existencia de distorsiones en el precio de las mercaderías importadas, Comité de Ministros para la Igualdad de Género, Comité Interinstitucional de In-

formación Ambiental, Comité Interministerial de Eficiencia Energética, Comité Interministerial para la Implementación y el Cumplimiento de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Comité Ministerial e Interministerial de Información Ambiental, Comité Plan ChileGestiona 2012, Comité técnico del reglamento que se refiere el artículo 6° de la Ley N° 19.553 para la aplicación del incremento por desempeño institucional.

- 2013

Comisión Nacional Control de Dopaje, Comité Asesor sobre Cambio Climático, Comité Concesión Premio Nacional de Deporte, Comité Nacional de Humedales.

- 2014

Comisión Asesora Presidencial denominada Agencia Chilena del Espacio, Comisión Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo Internacional, Comisión para la Evaluación del Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria, Comité Centro de Energías Renovables, Comité Consultivo Energía 2050, Comité de Consumo y Producción Sustentable del Medio Ambiente, Comité de Especies Exóticas e Invasoras, Comité de Ministros Área Económica, Comité de Ministros para el Transporte Urbano de la Ciudad de Santiago (Directorio de Transporte Público Metropolitano) (modificación del Comité creado en 2003), Comité de Planes de Recuperación, Conservación y Gestión de Especies, Comité Inversiones Estratégicas, Comité Nacional de Áreas Protegidas, Comité Nacional para la Montañas, Comité o Consejo de Energía, Subcomité Técnico del Comité de Ministros de Innovación.

- 2015

Comisión de Seguridad en Emergencias Radiológicas, Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, Comité Asesor en Patrimonio Cultural Inmaterial, Comité Asesor Presidencial “Comité Pro Inversión”, Comité de Financiamiento y Derecho Educación - Comité Educativo, Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas, Comité Directivo para la Construcción de la Nueva Política Nacional de Actividad Física y Deporte, Comité Interministerial de Ciberseguridad, Comité Interministerial de Fomento para Economía Creativa de Chile, Comité Interministerial de Seguimiento de la Política de la Lectura y el

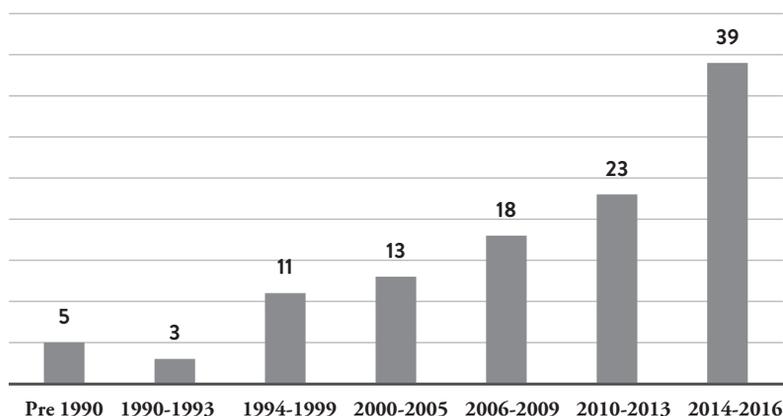
Libro 2015-2020, Comité Interministerial para la Igualdad de Desarrollo y la Equidad de Género y del Consejo Asesor, Consejo de Ministros para el Desarrollo Espacial, Mesa Intersectorial para la Prevención del Embarazo Adolescente.

- 2016

Comisión Asesora Presidencial de la Productividad, Comisión IN-DAP - Ministerio de Energía, Comité Consultivo para el Desarrollo de la Política de Asociatividad, Comité Asesor Ministerial sobre Migraciones y Asuntos Internacionales, Comité de Desarrollo de la Industria de la Energía Solar, Comité de Minería No Metálica, Comité de Ministros para el Fomento y la Promoción de la Inversión Extranjera, Comité de Ministros para la Reconstrucción, Comité de Ministros sobre el Sistema de Pensiones, Comité Interministerial de Derechos Humanos, Comité Interministerial de Leña y sus Derivados, Comité Interministerial en materia del fenómeno denominado Marea Roja, Comité Técnico Interministerial (CTI) CONASET, Plan Nacional de Lectura.

Existen 35 comisiones y comités de cuyo año de creación aún no se encuentra información.

GRÁFICO N° 2 / Creación de comités y comisiones interministeriales por año, aún vigentes en la actualidad



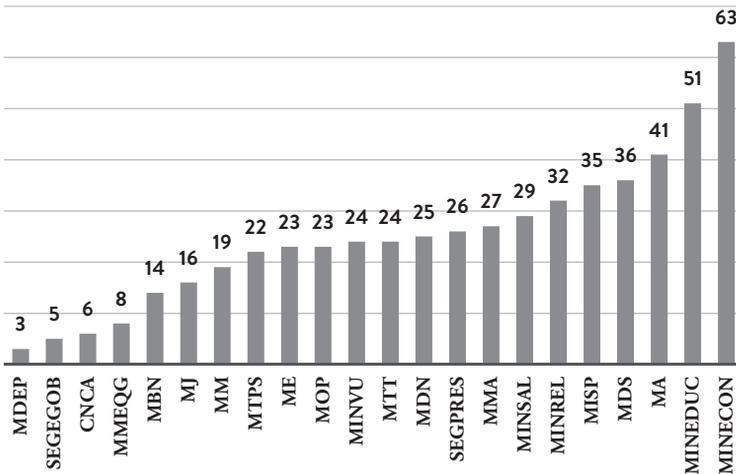
Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por los propios ministerios.

5.2. Participación de los ministerios

El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo entregó información respecto de su participación en un total de 63 comisiones o comités; le sigue el Ministerio de Hacienda con 51. El de menos participación es el Ministerio del Deporte, que forma parte solo de tres comisiones. El promedio de participación del total de 23 ministerios (incluyendo al Consejo Nacional de la Cultura y las Artes) es de 25,9 comisiones.

De las comisiones con mayor cantidad de ministerios se encuentra el Comité de Consumo y Producción Sustentable del Medio Ambiente del Ministerio de Obras Públicas, con un total de 18 ministerios participantes. En segundo lugar se encuentra el Comité Asesor sobre Cambio Climático, con 16 ministerios participantes, al igual que el Comité Interinstitucional de Información Ambiental del Ministerio de Salud. Luego, con 14 ministerios participantes se encuentra el Comité Interministerial para la Igualdad de Desarrollo y la Equidad de Género. Con 13 Ministerios participantes se encuentran el Comité Pro Inversión y la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio.

GRÁFICO N° 3 / Cantidad de participaciones de los ministerios en los comités o comisiones vigentes a la fecha



Fuente: Elaboración propia según información entregada por cada ministerio.

5.3. Objetivos de creación de comisiones y comités interministeriales

Del análisis de los decretos o leyes que crean estas comisiones o comités, se puede derivar que sus objetivos se orientan, principalmente, hacia la asesoría al Presidente de la República y los ministros/as o autoridades en determinadas materias. Las asesorías van desde el diseño, propuestas de políticas, análisis y estudios, hasta la definición de lineamientos y posturas del Estado respecto a determinadas materias.

Las comisiones o comités trabajan también en la implementación de planes, programas y políticas. Llevan a cabo instancias de coordinación, implementación y cumplimiento de medidas de carácter interno y externo, de manera que desarrollan tanto actividades de gestión, apoyo, implementación y coordinación, como labores más estratégicas. Estas últimas están relacionadas con la asesoría, definición de posturas, análisis de problemas y diseño de planes, políticas y programas. Se incluyen además los insumos que proporcionan para la toma de decisiones.

Está fuera del alcance de este trabajo el análisis del efecto o impacto de estas comisiones o comités, no solo debido a su gran número, sino muy especialmente a la complejidad en la generación de información. En algunos casos, existen comisiones o comités que tienen páginas web con información diversa, incluso donde ponen a disposición del público general las actas de las reuniones y los estudios, entre otros aspectos.^[22] En contrapartida, hay otros cuya única información pública es la declarada en el acto administrativo que los crea.

Los datos expuestos en esta sección nos muestran un panorama bastante amplio en términos del uso de los comités o comisiones interministeriales como medios de coordinación intersectorial. Como se señala en las secciones previas, existen ministerios participando en más de 50 de estos arreglos institucionales, lo que a todas luces hace dudar de la real participación de las autoridades en tales instancias. De hecho, el promedio de participación es de 26 comités o comisiones por ministerio, lo cual sin duda es un número muy alto. Si a esta amplia participa-

[22] Por ejemplo, el Comité de Ministros del Turismo, ver <http://bit.ly/2BdmVt>

ción le sumamos la falta de una metodología más o menos similar que permita detectar el trabajo concreto de cada comité o comisión, el panorama no permite afirmar que en los hechos sea realmente un método capaz de romper con la insularidad y avanzar hacia lógicas más coordinadas de acción gubernamental.^[23] Es indudable que resulta necesaria la participación de diferentes actores para el diseño e implementación de políticas públicas intersectoriales, pero de acuerdo a la información entregada existen dudas razonables sobre lo poco pertinente del actual diseño de creación de comités o comisiones interministeriales.

6 /

Conclusiones y propuestas

En el presente trabajo se entregaron elementos teóricos, descriptivos, normativos y comparativos respecto de la estructura de la administración de Estado en Chile. Este esfuerzo de sistematización muestra que, en general, la estructura del Poder Ejecutivo ha sido bastante estable en términos de su estructura y componentes. Pero tal estabilidad ha empezado a alterarse a partir de los cambios que se empiezan a dar con mayor energía a partir del año 2005, cuando se puede apreciar un incremento en varios de los componentes de la administración del Estado. Es cierto que dicho aumento se ha dado en torno a la creación de ministerios, subsecretarías, servicios públicos, órganos autónomos y universidades, y que no se reconocen fórmulas diferentes, o más innovadoras, para ajustar la estructura a las nuevas dinámicas sociales que debe enfrentar cada gobierno.

Que existan más o menos ministerios no debe ser malo o bueno *per se*; lo relevante es si la administración del Estado funciona adecuadamente. La estructura estatal tendrá que ajustarse de manera funcional a las necesidades que surgen en las sociedades, y especialmente a los programas y prioridades gubernamentales, de forma tal de tener una administración que ayude a la resolución de los problemas públicos,

[23] De acuerdo a Dumas et al. (2013), tanto la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento como la División de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia se encargaban de coordinar el trabajo de algunas comisiones interministeriales durante el primer gobierno del Presidente Piñera.

sin generar más. Por ello es dable preguntarse si la estructura actual es adecuada para reaccionar a problemas más acuciantes que la sociedad requiere responder. Todo indica que la departamentalización, como expresión de la hiperespecialización burocrática, no se ha quebrado, sino que se ha ido acentuando en este proceso de creación de nuevas instituciones públicas. Será fundamental pensar en soluciones que combinen la especialización con modos de gestión que promuevan la articulación y coordinación, de modo de aunar esfuerzos provenientes de los diversos actores involucrados en la creación de soluciones pertinentes a necesidades cada vez más complejas. En este contexto, una de las tendencias que se puede apreciar en el caso chileno es la creación de agencias autónomas, como podrían ser las superintendencias, respecto de las cuales se cuestiona la eficiencia que logran en la resolución de problemas públicos, en cuanto exacerban la fragmentación del quehacer público, entre otros efectos (Overman y Van Thiel 2016).

Resulta necesario, entonces, buscar diseños organizativos que logren articular de mejor forma los esfuerzos de cada ministerio o servicio hacia el logro de una mejor gestión estatal. En el período analizado se reconocen acciones como la asignación de dos o más carteras a un mismo ministro, solución que no se instaló como un modo exitoso y que fue revocada por el siguiente gobierno. También se ha utilizado, de manera muy limitada, la designación de los ministros coordinadores, figura que tampoco aparece como relevante en términos de ser considerados como verdaderos articuladores de la oferta pública en una materia. La creación de comités o comisiones interministeriales puede ser un esfuerzo interesante para articular la oferta estatal pero, de acuerdo a la información entregada por los propios ministerios, todo indica que existe un número muy alto de estas instancias sin que exista claridad respecto de su verdadero efecto. A esto se suma el diseño de gestión interna de cada ministerio, el cual no está pensado para articular toda la oferta de los servicios que forman parte de su estructura, organizando todos los instrumentos de gestión en torno a una oferta pública coherente.

En definitiva, se debería apuntar a la generación de dinámicas de trabajo articulado entre cada uno de los componentes de la administración del Estado chileno, permitiendo el desarrollo de unidades especializadas con mandatos claros, ya sea a través de ministerios, subsecretarías, ser-

vicios u órganos autónomos, pero que se coordinen para entregar una oferta pública consistente y ajustada a las necesidades sociales, utilizando los recursos públicos de manera eficiente, evitando las duplicidades y otro tipo de despilfarros. Este esfuerzo requiere efectuar un análisis de la situación actual, y a partir de ello generar acuerdos que apunten a hacer los cambios necesarios en pos de una mejor gestión estatal.

Finalmente, a partir del estudio efectuado en este documento, se presentan las siguientes ideas, que pueden transformarse en esbozos de propuestas para conformar una estructura de la administración del Estado más acorde a las necesidades y a los cambios propios de una sociedad dinámica y cada vez más demandante.

i) *Efectuar una adecuación de la actual estructura de ministerios*

Como se pudo apreciar, se requiere un análisis de la actual estructura de la administración del Estado. Por ejemplo, hay ministerios que, por sus características, no alcanzan a ser equivalentes a alguna división de otro ministerio. A esto se suma la tendencia hacia la creación de nuevas entidades más que al ajuste de las ya existentes. Tal ejercicio de adecuación de la actual estructura estatal debe estar necesariamente ligado a los procesos de reforma al sistema de gobierno regional, que ya está en marcha y que pudiese significar un traspaso importante de funciones desde el nivel central a los nuevos gobiernos regionales. Del mismo modo, la estructuración de un CdG^[24] significaría el traspaso de ciertas funciones de algunos ministerios a una nueva entidad, replanteando la pertinencia de varios ministerios. Ello no significa necesariamente la supresión de cargos u otros efectos propios de un proceso de este estilo, sino que busca articular de manera más coherente la oferta pública.

ii) *Entregar un espacio de flexibilidad a los gobiernos para ajustar la estructura ministerial*

Las sociedades cambian y los problemas públicos también. Por ello, la estructura de la administración del Estado debería poder

[24] Aspecto tratado en el punto número tres de esta sección.

ajustarse a las necesidades que vayan surgiendo en el desarrollo propio de cada sociedad. Los gobiernos deberían tener instrumentos para ajustar la estructura estatal a los problemas y prioridades que requieren solución urgente. Esto puede traducirse en la creación de “ministros sin cartera”, vale decir, ministros o ministras a los cuales se les asigna un rol de coordinador o articulador en torno a un tema, sin que bajo su mando exista un aparato burocrático importante. Como se mencionó en el análisis del caso inglés, una de las particularidades que tiene ese sistema es que en las reuniones de gabinete se pueden “sentar” ministros con y sin cartera. Este individuo podría materializar o encarnar la temática, y transformarse en un actor clave al momento de articular las acciones y recursos del resto de los ministerios en pos de un objetivo común. Por ejemplo, si se considera que el tema de la sequía es un tema clave en un momento de la situación nacional, se podría dotar a una persona de la potestad y la capacidad, con el rango de ministro de Estado, para coordinar el quehacer gubernamental en este ámbito. Sería una figura muy similar a la de los “delegados presidenciales”, pero con una jerarquía mayor. Esta opción de mayor flexibilidad para los gobiernos en términos de ajustar la administración del Estado, pudiese traducirse también en mejorar la figura de los “ministros coordinadores”, de forma tal de dotarlos de mayor poder para cumplir un objetivo de política determinado. Resulta más difícil pensar en dotar a los gobiernos de un espacio de discrecionalidad para crear nuevos ministerios o suprimir ministerios. Esto incorporaría un elemento de inestabilidad a la administración del Estado que sin lugar a dudas sería muy perjudicial. El óptimo sería lograr un equilibrio entre estabilidad y flexibilidad.

iii) *Conformar el Centro de Gobierno*

Todo gobierno tiene de forma explícita o implícita un CdG, ya que las funciones esenciales que la experiencia comparada define como las esenciales de este tipo de estructura organizativa son cumplidas por diversos organismos de la administración del Estado chileno. El problema es que al estar disgregadas, o por el hecho de que su forma de expresión sea tan dependiente de

cada gobierno, se impide que se instale una práctica formal y establecida, con unidades claras y funciones precisas para generar una identidad concreta, que permita al Presidente disponer de un cuerpo sólido de colaboradores. Esto es fundamental para la generación de información esencial para el cumplimiento de sus funciones y para alinear los esfuerzos de las distintas partes de la administración del Estado hacia los objetivos estratégicos de la gestión pública. En concreto, la propuesta implicaría un rediseño del actual CdG, hacia uno donde se pueda combinar un cuerpo permanente de funcionarios con un equipo más cercano de asesores políticos del Presidente de turno. Esto permitiría darle una mayor estabilidad a la función de asesoría estratégica de los gobiernos, generando un mayor y mejor seguimiento del actuar de cada una de las entidades que forman parte de la administración del Estado. Varios de estos cargos estables podrían ser reclutados mediante el Sistema de Alta Dirección Pública, con el fin de dotarlos de una legitimidad y un peso necesario para las funciones a las cuales están llamados.

iv) *Intervenir el ámbito de los comités y comisiones interministeriales*

Es imposible limitar que los gobiernos o en particular sus autoridades creen comités o comisiones interministeriales, ya que son parte de la discrecionalidad propia de cada gestión de Gobierno. El tema, como se pudo apreciar en la sección correspondiente, es que existe un número altísimo de este tipo de instancias, las cuales claramente no pueden cumplir sus mandatos de forma adecuada, debido a la dificultad de articular una acción coherente y pertinente con tantas comisiones o comités funcionando. Por ello, se debería establecer una forma de trabajo, por ejemplo a partir de un instructivo presidencial, donde se definan criterios orientados a reconocer este tipo de arreglos organizacionales. Junto con ello se debe efectuar un diagnóstico que permita diferenciar entre aquellas comisiones o comités que son un aporte para una mejor gestión pública y aquellas que no lo son. La idea no es eliminar este modo de trabajo, sino más bien definir un estándar adecuado de funcionamiento que posibilite una clari-

dad respecto de los plazos, objetivos, etc.^[25] Esto ayudará a que exista un mayor seguimiento respecto del funcionamiento de tales comisiones o comités, de forma que se transformen en un verdadero aporte a la gestión del Estado.

v) *Diseñar un esquema de gestión estratégica de los ministerios*

La lógica de insularidad que se percibe en el esquema macro de la administración del Estado, se replica a nivel de los propios ministerios. Cada uno de ellos está compuesto por subsecretarías, divisiones y departamentos, servicios públicos y seremías. Esto lleva a que se haga muy difícil controlar de manera agregada la gestión del ministerio como un todo. Como ya fue planteado, el tema se ha puesto de relieve a propósito del Programa ChileGestiona durante la primera administración del Presidente Piñera. Es fundamental para el logro de los objetivos de cada ministerio que exista una entidad dentro de la estructura organizativa que sea responsable de darles seguimiento a las actividades que cada uno de los componentes del sector desarrollan, y que en el agregado se orienten a alcanzar los objetivos macro del ministerio. A este respecto pueden existir varios caminos. El modo de trabajo propuesto por ChileGestiona asignaba a los subsecretarios la labor de efectuar esta coordinación estratégica. Otra opción viable es la de permitir que cada ministerio defina el modo de control de gestión estratégica, de acuerdo a las particularidades y especificidades propias del sector. Esto parece razonable debido a la heterogeneidad de nuestra administración del Estado.

[25] Para ello será necesario basarse en la literatura actual sobre el trabajo en redes intersectoriales, ya presentado en la sección teórica de este trabajo.

Referencias /

- Aguilera, C. (2009). "Un análisis de las Comisiones Asesoras Presidenciales del Gobierno de Michelle Bachelet". Documento de trabajo. Programa de Gobernabilidad. Santiago: FLACSO.
- Alessandro, M., M. Lafuente & C. Santiso (2013). "El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe". Nota técnica. Inter-American Development Bank.
- Aninat, C. & E. Rivera (2009). "Coordinación estratégica en el Estado de Chile. El centro de gobierno bajo la Concertación y propuestas a futuro". En: *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma*. 81-127. Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Barría, D. (2008). "Continuista o rupturista, radical o sencillísima: la reorganización de ministerios de 1887 y su discusión político-administrativa". *Historia* (Santiago), 41 (1), 5-42.
- Barría, D. (2010). "En busca del mérito: la discusión académica en torno a los empleados públicos en Chile, 1884-1920". *Estudios Ibero-Americanos*, 35 (2), 148-165.
- Barría, D. (2017) "Bureaucratization in a Changing Society: Administrative Reforms in Late Nineteenth Century Chile". *International Journal of Public Administration*, doi: 10.1080/01900692.2017.1289389
- Bouckaert, G. & G. Peters (2004). "What is available and what is missing in the study of quangos?". En: Pollitt, C. & C. Talbot (eds.). *Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. 22-49. Londres: Routledge.
- Cabinet Office (1999). "Modernizing Government". Londres: HMSO.
- Castells, M. (2000). "Toward a sociology of the network society". *Contemporary Sociology*, 29 (5), 693-699.
- Christensen, T. & P. Lægreid (2006). "Agencification and regulatory reforms". *Autonomy and regulation. Coping with agencies in the modern state*. 8-49. Londres: Edward Elgar Publishing.
- Christensen, T. & P. Lægreid (2007). "The whole of government approach to public sector reform". *Public Administration Review*, 67 (6), 1059-1066.
- DiMaggio, P. J. & W. W. Powell (eds.) (1991). *The new institutionalism in organizational analysis* (Vol. 17). Chicago, IL: University of Chicago Press.

- Downs, A. (1999). “Los Ciclos Vitales de las Oficinas”. En Shafritz, J. y Hyde, A. *Clásicos de la Administración Pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Drago, M. & K. Ross (2009). “Separación institucional de funciones. Marco conceptual y experiencia comparada, en Consorcio para la Reforma del Estado”. En: *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*. Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado, 49-80.
- Dumas, V., M. Lafuente & S. Parrado (2013). *El fortalecimiento del Centro de Gobierno para Resultados en Chile: La experiencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y su Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (2010-13)*. Nota Técnica. Inter-American Development Bank.
- Efficiency Unit (1988). “Improving Management in Government: The Next Steps (Ibbs Report)”. Londres: HMSO.
- Egaña, R. & J. Chateau (2011). “El centro de Gobierno: lecciones de la experiencia chilena durante los Gobiernos de la Concertación (1990-2010)”. *Estado, Gobierno y Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*. (17), 137-191.
- Gains, F. (2004). “Adapting the Agency Concept: Variations within ‘Next Steps’”. En: Pollitt, C., & C. Talbot (eds.). *Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. 53-74. Londres: Routledge.
- Hansen, M. B., T. Steen & M. D. Jong (2013). “New Public Management, Public Service Bargains and the challenges of interdepartmental coordination: a comparative analysis of top civil servants in state administration”. *International Review of Administrative Sciences*, 79 (1), 29-48.
- Hood, C. (1991). “A Public Management for All Seasons?”. *Public Administration*, 1 (69). Reino Unido: Blackwell Publishing.
- Inostroza, J. (2014). “Propuestas de Mejora de Política Pública en relación al Plan de Reforma de la Gestión del Estado, Informe Final de consultoría solicitado por el Ministerio de Hacienda”.
- Klijn, E. H. (2005). “Networks and inter-organizational management”. En: Ferlie, E., L. E. Lynn & C. Pollitt (eds). *The Oxford Handbook of Public Management*. 118-146. Oxford. Oxford University Press.
- Koppenjan, J. F. M. & E. H. Klijn (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. Londres: Routledge.
- Ling, T. (2002). “Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems”. *Public administration* 80 (4), 615-642.

- Meier, K. J. & L. J. O'Toole (2001). "Managerial strategies and behavior in networks: A model with evidence from US public education". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (3), 271-294.
- Merton, R. (1999). "La estructura burocrática y la personalidad". En: Jay, M. & A. Hyde. *Clásicos de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Milward, H. B. & K. G. Provan (2000). "Governing the hollow state". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2), 359-380.
- Overman, S. & S. Van Thiel (2016). "Agencification and Public Sector Performance: A systematic comparison in 20 countries". *Public Management Review*, 18 (4), 611-635.
- Peters, B. G. (2004). "Back to the centre? Rebuilding the state". *The Political Quarterly* 75 (s1), 130-140.
- Plissock, C. & J. P. Araya (2012). "Las alianzas público-privadas como gatilladoras de innovación en las organizaciones públicas: Reflexiones a partir de la situación chilena". *Estado, Gobierno y Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública* (19), 173-198.
- Pollitt, C. & C. Talbot (eds.) (2004). *Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. Londres: Routledge.
- Talbot, C. (2004). "Executive agencies: have they improved management in government?" *Public Money and Management* 24 (2), 104-112.
- Urzúa, G. (1970). *Evolución de la Administración Pública Chilena (1818-1968)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Weber, M. (1992) *Economía y Sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. Primera reimposición argentina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Anexo 1 / Cuadro comparativo de ministerios

Ministerio	Ppto. ingresos 2016 (miles de \$.)	Personal civil de la adm. del Estado 2015 (Fuente: DIPRES)	Servicios dependientes
Ministerio de Educación	9.379.446.986	18.034	Subsecretarías de Educación, Subsecretaría de Educación Parvularia, Agencia de Calidad de la Educación, Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos, CONICYT, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, CRUCH, Consejo Nacional de Educación, Superintendencia de Educación.
Ministerio de Bienes Nacionales	38.830.022	539	
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	1.827.447.606	3.864	Parque Metropolitano, Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo.
Ministerio del Interior y Seguridad Pública	3.270.426.930	4.217	Servicio de Gobierno Interior, Oficina Nacional de Emergencia, Agencia Nacional de Inteligencia, Subsecretaría del Interior, Subsecretaría de Prevención del Delito, Servicio Nacional para Prevención y Rehabilitación Consumo de Drogas y Alcohol, Carabineros de Chile, Hospital de Carabineros, Policía de Investigaciones de Chile, Gobiernos Regionales.
Ministerio de Relaciones Exteriores	84.388.623	1.725	Secretaría y Administración General y Servicio Exterior, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Dirección de Fronteras y Límites del Estado, Instituto Antártico Chileno, Agencia de Cooperación Internacional de Chile.

Anexo 1 / Continuación

Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	1.426.115.352	4.371	Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño, Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, Subsecretaría de Turismo, Servicio Nacional del Consumidor, Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, Servicio Nacional de Pesca, Corporación de Fomento de la Producción, Instituto Nacional de Estadísticas, Fiscalía Nacional Económica, Servicio Nacional de Turismo, Servicio de Cooperación Técnica, Comité Innova Chile, Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera, Instituto Nacional de Propiedad Industrial, Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento.
Ministerio de Hacienda	479.024.976	9.880	Secretaría y Administración General, Dirección de Presupuestos, Servicio de Impuestos Internos, Servicio Nacional de Aduanas, Servicio de Tesorerías, Dirección de Compras y Contratación Pública, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Dirección Nacional del Servicio Civil, Unidad de Análisis Financiero, Superintendencia de Casinos de Juego, Consejo de Defensa del Estado.
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	1.076.958.788	28.157	Secretaría y Administración General, Servicio de Registro Civil e Identificación, Servicio Médico Legal, Gendarmería de Chile, Servicio Nacional de Menores, Defensoría Penal Pública.
Ministerio de Defensa Nacional	1.566.910.602	5.360	Ejército de Chile, Organismos de Salud del Ejército, Organismos de Industria Militar, Armada de Chile, Dirección General del Territorio Marítimo, Dirección de Sanidad, Fuerza Aérea de Chile, Organismos de Salud de la FACH, Dirección General de Movilización Nacional, Instituto Geográfico Militar, Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile, Dirección General de Aeronáutica Civil, Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerza Aérea de Chile, Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, Subsecretaría de Defensa, Estado Mayor Conjunto.

Anexo 1 / Continuación

Ministerio de Obras Pùblicas	2.305.019.907	8.466	Secretaría y Administración General, Dirección General de Obras Pùblicas, Dirección General de Aguas, Instituto Nacional de Hidráulica, Superintendencia de Servicios Sanitarios.
Ministerio de Agricultura	546.012.552	6.458	Subsecretaría de Agricultura, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Instituto de Desarrollo Agropecuario, Servicio Agrícola y Ganadero, Corporación Nacional Forestal, Comisión Nacional de Riego.
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	7.184.324.839	7.676	Subsecretaría del Trabajo, Dirección del Trabajo, Subsecretaría de Previsión Social, Dirección General de Crédito Prendario, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Superintendencia de Seguridad Social, Superintendencia de Pensiones, Instituto de Previsión Social, Instituto de Seguridad Laboral, Caja de Previsión de la Defensa Nacional, Dirección de Previsión de Carabineros de Chile.
Ministerio de Salud	11.156.738.517	111.937	Fondo Nacional De Salud, Instituto de Salud Pùblica de Chile, Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Salud, Subsecretaría de Salud Pùblica, Subsecretaría de Redes Asistenciales, Superintendencia de Salud, Servicios de Salud (regionales y por sector en la RM), Programa Contingencias Operacionales, Hospital Padre Alberto Hurtado, Centro de Referencia de Salud de Maipù, Centro de Referencia de Salud de Peñalolén Cordillera Oriente, Servicio de Salud Chiloé.
Ministerio de Minería	46.270.965	819	Secretaría y Administración General, Comisión Chilena del Cobre, Servicio Nacional de Geología y Minería.
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	944.667.068	896	Secretaría y Administración General de Transportes, Subsecretaría de Telecomunicaciones, Junta de Aeronáutica Civil.

Anexo 1 / Continuación

Ministerio Secretaría General de Gobierno	29.173.543	429	Secretaría General de Gobierno, Consejo Nacional de Televisión.
Ministerio de Desarrollo Social	651.501.680	2.712	Subsecretaría de Servicios Sociales, Subsecretaría de Evaluación Social, Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Instituto Nacional de la Juventud, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Servicio Nacional de la Discapacidad, Servicio Nacional del Adulto Mayor.
Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República	16.093.538	114	Secretaría General de la Presidencia de la República
Ministerio de Energía	146.008.626	931	Subsecretaría de Energía, Comisión Nacional de Energía, Comisión Chilena de Energía Nuclear, Superintendencia de Electricidad y Combustibles.
Ministerio del Medio Ambiente	48.940.067	855	Subsecretaría del Medio Ambiente, Servicio de Evaluación Ambiental, Superintendencia del Medio Ambiente.
Ministerio del Deporte	141.900.997	643	Subsecretaría del Deporte, Instituto Nacional de Deportes.
Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género	24.078.874 (de partida al segundo trimestre)	-	Subsecretaría de la Mujer y la Equidad de Género, Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género.

Anexo 2 / Comisiones o comités interministeriales en los que participa el Ministerio del Trabajo y Previsión Social

Entidad sobre la que recae el derecho de participación	Tipo de vínculo	Descripción o detalle del vínculo	Fecha de inicio (dd/mm/aaaa)	Fecha de término (dd/mm/aaaa)
Comisión Asesora Presidencial de la Productividad	Participación	Integración en conjunto con Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, entre otros.	22-08-2016	Indefinida
Comité Asesor Ministerial sobre Migraciones y Asuntos Internacionales	Participación	Preside el Comité Asesor integrado además por el subsecretario del Trabajo, Subsecretaría de Previsión Social, Dirección del Trabajo, Instituto de Previsión Social, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Instituto de Seguridad Laboral, Dirección General del Crédito Prendario, Superintendencia de Pensiones, Superintendencia de Seguridad Social y Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales.	29-01-2016	Indefinida
Comité Pro Inversión	Participación	Integración conjunta con el Ministerio de Interior y Seguridad Pública; de Defensa Nacional; de Hacienda; Secretaría General de la Presidencia; de Economía, Fomento y Turismo; de Desarrollo Social; de Educación; de Obras Públicas; de Salud; de Vivienda y Urbanismo; de Agricultura; de Minería; de Transportes y Telecomunicaciones; de Bienes Nacionales; de Energía; y de Medio Ambiente.	24-12-2015	Indefinida
Comité de Ministros sobre el Sistema de Pensiones	Participación	Preside el Comité, integrado además por el Ministerio de Hacienda; Secretaría General de la Presidencia; de Economía, Fomento y Turismo; de Desarrollo Social; y de la Mujer y la Equidad de Género.	21-03-2016	Indefinida

Anexo 2 / Continuación

Comité de Ministros de la Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito	Participación	Integración junto con el ministro del Interior y Seguridad Pública, el ministro de Educación, el ministro de Justicia, el ministro de Obras Públicas, el ministro de Salud, el ministro de Vivienda y Urbanismo, el ministro de Transportes y Telecomunicaciones, el ministro Secretario General de Gobierno, el ministro Secretario General de la Presidencia y el general director de Carabineros.	22-03-1994	Indefinida
Comité de Programas e Iniciativas Estratégicas	Participación	Integración junto con el vicepresidente ejecutivo de Corfo y otros representantes de órganos públicos.	26-10-2015	Indefinida
Chile Califica	Participación	Integración conjunta con los ministerios de Educación y Economía del Directorio del Programa.	12-07-2002	2009
ChileValora	Participación	Integración conjunta con Ministerio de Educación, Economía, tres miembros designados por los empleadores y tres miembros designados por los trabajadores de la Comisión de ChileValora. Además, por intermedio del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, se relaciona con el Presidente de la República.	01-08-2008	Indefinida
Comité Asesor Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador.	Participación	Integración en conjunto con subsecretario del Trabajo y otros órganos públicos.	14-08-1996	Indefinida
Comité de Ministros para la Seguridad y Salud en el Trabajo.	Participación	Preside el Comité de Ministros integrado además por los ministros de Defensa Nacional; de Economía, Fomento y Turismo; de Salud; de Agricultura; de Minería y de Transportes y Telecomunicaciones.	28-12-2011	Indefinida

Anexo 2 / Continuación

Consejo Triministerial de la Dirección Nacional del Servicio Civil	Participación	Integración en conjunto con los ministros de Hacienda y Secretario General de la Presidencia, encargado de velar por la calidad técnica y la coherencia intersectorial en el desarrollo de las funciones de la Dirección Nacional del Servicio Civil.	23-06-2003	Indefinida
Comité Consultivo de la Dirección Nacional del Servicio Civil	Participación	Integración en conjunto con el director de la Dirección Nacional del Servicio Civil y otros representantes de diversos organismos.	14-11-2005	Indefinida
Consejo Nacional de Capacitación	Participación	Preside órgano nacional de conformación tripartita cuya función es asesorar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social en la formulación de la política nacional de capacitación.	14-10-1997	Indefinida
Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI)	Colaboración	Convenio de colaboración entre SENCE, AGCI, Mintrab, Minagri, INDAP. Programa "Fortalecimiento de la capacitación industrial agrícola de Chile".	10-07-2013	10-07-2017

