

Coordinación estratégica en el Estado de Chile

El centro de gobierno bajo la Concertación y propuestas a futuro

CRISTÓBAL ANINAT

M.A y Ph.D. (c) en Ciencia Política de la Universidad de Nueva York. Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha sido consultor del Gobierno de Chile y actualmente es profesor e investigador de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez.

EUGENIO RIVERA

Ph.D. en Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Libre de Berlín. Se ha desempeñado como jefe de Regulación del ministerio de Economía y ha sido consultor de CEPAL, BID, Banco Mundial y PNUD. Actualmente es investigador asociado de la Fundación Chile 21.

Introducción

Al evaluar los avances en la modernización del Estado, se observa un grave déficit en la coordinación estratégica del gobierno. Desde los cambios introducidos en el Ejecutivo a principios de los noventa en que se creó MIDEPLAN, la Secretaría General de la Presidencia y la Secretaría General de Gobierno, no se han realizado modificaciones sustanciales en el Centro de Gobierno. En la Administración de Ricardo Lagos se nombraron ministros a cargo de más de un ministerio en lo que aparecía como un primer paso hacia fusionar algunos de ellos. No obstante, esto no ocurrió y más bien se dieron pasos en el sentido contrario. Una iniciativa similar tomó la Presidenta Bachelet, sin que llegara a consolidarse. Una importante innovación fue la creación del llamado “Segundo Piso” bajo la Administración del Presidente Lagos que se mantuvo en el presente gobierno. En este contexto, surgieron graves dificultades en las políticas públicas, como la crisis eléctrica, el Transantiago, por nombrar solamente algunas, consideradas consecuencia de las debilidades que presenta el centro de gobierno. Quedan en evidencia dificultades en los mecanismos de coordinación interministeriales, en el fortalecimiento sin contrapesos del Ministerio de Hacienda y, como contrapartida, el debilitamiento del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, nacido precisamente para apoyar la coordinación gubernamental. Todo apunta a que es indispensable la modernización del centro de gobierno (CG).

En este capítulo se revisa la evidencia comparada en cuanto a funciones, estructura organizacional, y dotación de personal del centro de gobierno en Estados Unidos y los países parlamentarios y semi-presidenciales miembros de la OCDE. Luego se analiza la estructuración del CG en los cuatro gobiernos de la Concertación, y se proponen reformas para mejorar las capacidades del centro de gobierno en Chile.

La sección siguiente analiza la experiencia comparada en democracias exitosas. Primero se define el propósito y objetivos de las instituciones del centro del gobierno en estos países, se revisan las principales herramientas para la coordinación estratégica y las estructuras organizacionales alternativas que adoptan estas instituciones. Luego se hace una revisión detallada del caso norteamericano, de gran relevancia para Chile al ser el único país desarrollado con un régimen de gobierno presidencial. Por último, esta sección analiza las funciones que deben cumplir los centros de gobierno para posibilitar políticas públicas coherentes y efectivas.

La tercera sección (p. 102 y ss.) analiza la manera en que los cuatro gobiernos de la Concertación han desarrollado la coordinación estratégica, haciendo referencia a modo de ejemplo a políticas y programas de gobierno específicos. A continuación presentamos nuestras principales conclusiones. Sobre la base de lo anterior, la última sección plantea reformas a la institucionalidad y funciones del centro de gobierno en Chile orientadas a mejorar la efectividad y coordinación en la generación de políticas públicas.

Experiencia comparada: el centro de gobierno en la OECD y Estados Unidos

La identificación de mejores prácticas internacionales es utilizada en la Unión Europea y la OECD como una fuente de inspiración para gobiernos que están contemplando reformas de políticas e instituciones. La comunicación permanente sobre mejores prácticas permite que los países miembros se beneficien de la experimentación que pueda realizar alguno de ellos en áreas específicas de políticas. Estados Unidos por su parte realiza un proceso análogo de experimentación y aprendizaje mutuo a partir de las experiencias de los 50 estados que conforman el país.

Las diferencias institucionales y culturales de los países europeos y de los estados norteamericanos son significativas, y por lo tanto implican un desafío mayor para la “exportación” de mejores prácticas. El largo proceso de aprendizaje de estos países en el perfeccionamiento de diseños institucionales ha llevado a aceptar “la paradoja de la diferencia y la similitud”: similitud de funciones y mecanismos a la vez de diferencias (a veces considerables) en los diseños institucionales para llevar a cabo dichas funciones.

Para realizar reformas inspiradas en experiencias externas se reconoce que cada proceso de reforma es diferente y responde a especificidades institucionales y de la economía política de los países. Por tanto, para asegurar el éxito de la reforma es requisito basarla en un riguroso análisis de las condiciones locales que afectan el área de reforma en cuestión.

Este mecanismo de aprendizaje mutuo permanente ha permitido a los países de Europa occidental y a los estados de Estados Unidos converger paulatinamente hacia diseños institucionales y políticas públicas más efectivas y democráticas;

más estables, coordinadas y orientadas al bien común de la ciudadanía. Esto se ha logrado manteniendo las identidades culturales.

Es importante enfatizar este punto. Muchas veces gobiernos locales miran con recelo experiencias externas ante la creencia de que su propia realidad cultural e institucional es muy diferente y por tanto va a impedir la adaptación exitosa de prácticas externas, o que éstas van a llevar a una asimilación cultural indeseada. Existe contundente evidencia que muestra lo contrario. Entre España, Irlanda, Noruega, Francia y Australia; o entre Nueva York, Louisiana y California, existen importantes diferencias culturales, que se han mantenido en el tiempo a pesar de una marcada convergencia institucional y de orientaciones de políticas.

Desde la caída de la Unión Soviética, la identificación de mejores prácticas ha sido utilizada activamente por la Unión Europea y la OECD generando la convergencia institucional necesaria para la incorporación de países de Europa del Este a la Unión Europea. Los países de Europa del Este y los Balcanes tienen características similares a las chilenas en cuanto son economías de ingreso medio-alto en procesos acelerados de desarrollo. Ello implica fuertes demandas sociales por mantener el crecimiento y mejorar las políticas públicas en condiciones de acelerados cambios socioeconómicos y de inserción internacional. En este contexto ha sido clave para el éxito de estos países la actualización de sus instituciones de gobierno, en especial de las capacidades de coordinación del centro de gobierno.

En lo que sigue presentamos la manera en que los países parlamentarios de la OECD y Estados Unidos organizan su núcleo estratégico de gobierno (NEG), o centro de gobierno según la nomenclatura de la OECD. Constatamos que a pesar de las diferencias entre sistemas de gobierno parlamentario y presidencial se aprecian similitudes fundamentales entre estos países. Tanto Estados Unidos como los países europeos cuentan con arreglos institucionales permanentes que otorgan al Jefe de Gobierno y su entorno alta capacidad de análisis y mecanismos efectivos de coordinación horizontal y vertical con el resto de las instituciones gubernamentales.

Esto ocurre en el contexto de lo que la OECD llama la paradoja de la variabilidad y la similitud. Los centros de gobierno de estos países cumplen funciones similares a través de mecanismos análogos, los cuales tienen diseños específicos diferentes que responden a las especificidades de sus sistemas político-institucionales particulares.

Propósito y objetivos del centro de gobierno

Gobernar en naciones en desarrollo acelerado y en tiempos de cambios importantes en la estructura de la economía global es una tarea de alta y creciente complejidad. Existe una variedad considerable de materias (áreas de políticas), de niveles de gobierno y de actores a considerar. A la vez las estructuras organiza-

cionales de los gobiernos modernos son altamente complejas, y con permanentes desbalances provenientes de reformas específicas que buscan aumentar eficiencia en áreas particulares pero que generan creciente descoordinación en el funcionamiento global del Estado.

En toda institución de envergadura y alta complejidad se desarrollan mecanismos de coordinación a nivel de su cúpula administrativa. Tanto empresas como la Coca-Cola, o grandes universidades, incluso las Naciones Unidas, se ven en la necesidad de actualizar permanentemente sus estructuras para posibilitar un manejo efectivo en condiciones cambiantes. El mayor valor del liderazgo en estas organizaciones complejas es la gestión coordinada de los procesos de toma de decisiones. El apex de la organización[A1] no reemplaza a las unidades o divisiones inferiores en la ejecución de sus responsabilidades ni “micro-manage” las actividades de las autoridades responsables. Las cúpulas organizacionales, en cambio, están para asegurar que cada unidad de la organización cumpla sus funciones efectivamente y que el desempeño conjunto de la organización cumpla con los objetivos estratégicos previamente establecidos. La analogía con el gobierno es evidente.

En sistemas parlamentarios la cúpula del proceso de toma de decisiones es la reunión semanal del Consejo de Gabinete. Estos consejos buscan cumplir cinco objetivos básicos: i) establecer (y actualizar) una dirección estratégica para el gobierno, 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.

En este escenario, los ministros tienen una doble función: responsabilidad por un área de política (generalmente a través de la dirección de un ministerio) y responsabilidad colectiva por las decisiones del gobierno. La responsabilidad del Primer Ministro es el desempeño global del gobierno, generalmente a través de presidir los consejos de Gabinete. La Oficina de Gobierno y la Oficina del Primer Ministro le entregan a él y al Gabinete el apoyo necesario para realizar sus responsabilidades efectivamente.

En Estados Unidos la responsabilidad constitucional de dirigir el proceso de toma de decisiones en el Poder Ejecutivo la tiene el Presidente individualmente. El Gabinete de ministros es un cuerpo asesor que lo asiste en esta tarea y dirige la ejecución de las decisiones que toma el Presidente. Hasta 1939 no existía ninguna norma constitucional o legal que prescribiera la manera en que el Presidente debía realizar su labor ni organizar el trabajo del Gabinete. La creciente complejidad de administrar el gobierno federal de Estados Unidos llevó al Presidente Roosevelt a solicitar al Congreso la creación de la Oficina Ejecutiva del Presidente, y en ella varios consejos interministeriales y oficinas que le dieran el apoyo necesario para poder gobernar con efectividad. Desde entonces la OEP ha crecido gracias

a nuevas unidades creadas ya sea por ley o por decretos presidenciales. Estos instrumentos legales prescriben las funciones de dichas unidades y los miembros que deben asistir a las reuniones de los consejos. También prescriben el proceso de nombramiento de los directores y de los asesores presidenciales (pueden ser a discreción del Presidente o por “consejo y ratificación” del Senado).

A partir de este esquema, los ministros y el Presidente convergen en gran medida a las funciones y responsabilidades de sus homólogos en sistemas parlamentarios, a la vez que la OEP adquiere funciones similares a las de la oficina de gobierno. Los ministros tienen una doble responsabilidad legal: participar en los consejos interministeriales y otras reuniones en la OEP donde se definen los lineamientos de políticas (y seguir los procedimientos que la OEP establece para ello), y la responsabilidad de dirigir un ministerio en la ejecución de un área particular de políticas.

El Presidente tiene una responsabilidad muy distinta a la de un Primer Ministro, ya que es la sola autoridad que dirige el país y su Gabinete no tiene responsabilidad colectiva. Sin embargo, en términos funcionales en la implementación de su programa de gobierno y la manera cotidiana en que esta tarea se desarrolla, el Presidente de Estados Unidos moderno tiene importantes características comunes con un Primer Ministro. El Presidente dirige y coordina el proceso de toma de decisiones en estrecha colaboración con la OEP y su Gabinete.

La estructura que se observa en el CG en ambos sistemas otorga las capacidades necesarias para el desarrollo de gobiernos eficaces en el cumplimiento de sus programas de gobierno. Otorga alta capacidad de análisis a los tomadores de decisiones, acumulación de conocimientos, supervisión constante del desempeño de políticas, y coordinación entre prioridades políticas y presupuestarias, y entre áreas de políticas. Esta estructura entrega continuidad de políticas, a la vez de flexibilidad para la implementación de los mandatos democráticos propios de cada gobierno. Entrega las capacidades y mecanismos para que los buenos gobernantes puedan llevar adelante gobiernos exitosos y para que los gobernantes menos talentosos gobiernen con un mínimo de efectividad y coordinación.

Herramientas para una coordinación efectiva

En los últimos 20 años en los países de la OECD distintos factores han contribuido a incrementar la fragmentación de las políticas públicas: creciente globalización e integración a mercados mundiales, cambios tecnológicos acelerados, incremento explosivo de la cantidad de información que manejan las organizaciones estatales, y la creciente “agencificación” producto de la implementación de reformas inspiradas en el *New Public Management*.¹ Estos cambios hacen crecientemente necesaria, y más difícil que nunca, una buena coordinación de políticas.

1. State Services Commission, NZ (2003).

Hay que tener presente, sin embargo, que la coherencia de políticas tiene costos y por tanto un límite. A mayor número de instancias coordinadoras y de controles de gestión, mayores pueden ser los costos de transacción de llevar adelante políticas públicas. Al crear sistemas de coordinación, en especial en el centro de gobierno, es importante asegurar que los esfuerzos para incrementar coherencia no resulten en un control excesivo y en falta de flexibilidad en el desarrollo de políticas.

La experiencia de los países de la OECD indica que la principal herramienta para generar coherencia en la acción de gobierno es la *toma de decisiones bien informada*.² Las autoridades deben contar con acceso a información oportuna y las capacidades necesarias para su análisis. En dicho marco, se identifican ocho orientaciones básicas que contribuyen a incrementar coherencia en la acción del gobierno:

- i) Otorgar un marco general para la acción de las distintas unidades del Estado, a través de establecer claramente las prioridades estratégicas del gobierno.
- ii) Entregar a los tomadores de decisiones orientaciones basadas en definiciones claras y buenos análisis de los elementos involucrados, sus distintas aristas y posibles inconsistencias.
- iii) Establecer mecanismos de supervisión general y de coordinación en el centro del gobierno para asegurar consistencia horizontal de políticas.
- iv) Estructurar mecanismos para anticipar, detectar y resolver oportunamente conflictos de políticas como una forma de anticipar inconsistencias y reducir descoordinación.
- v) Organizar el proceso de *policymaking* de forma tal que asegure la coordinación entre prioridades de políticas y las restricciones o prioridades presupuestarias.
- vi) Estructurar los procedimientos de implementación y los mecanismos de monitoreo de manera que permitan la actualización de las políticas según su progreso, el ingreso de nueva información y cambios en las circunstancias.
- vii) Difundir una cultura organizacional que promueve la cooperación intersectorial y el diálogo sistemático entre las diferentes unidades del Estado, y con los diversos actores sociales y comunidades de políticas.
- viii) Comprometer el liderazgo del gobierno para favorecer una transformación cultural que propenda a una coordinación efectiva entre las acciones del Estado.

Para la efectividad del centro de gobierno es fundamental que mantenga una comunicación permanente con los ministerios y las agencias independientes. Esto

2. OECD (2004a).

implica por una parte el establecimiento de *mecanismos estándares permanentes de comunicación y flujo de información*. Pero también la capacidad de los gabinetes que dirigen dichas organizaciones debe ser suficiente para generar, procesar y comunicar información sobre las políticas y programas a su cargo. Por tanto, la efectividad del centro de gobierno para coordinar no depende exclusivamente de sus propias capacidades sino también de las capacidades de las unidades ejecutoras. En suma, si el centro de gobierno no recibe información, entonces no tiene nada que coordinar.

Los ministerios y agencias requieren de procedimientos estándares y capacidades para generar buenas políticas y propuestas legislativas (incluyendo modificaciones a las ya existentes). En particular se requiere de procedimientos que permitan consultas interministeriales y a *stakeholders*, y las capacidades para basar propuestas en análisis rigurosos de evaluaciones ex ante del impacto de alternativas de propuestas y de evaluaciones ex post periódicas de sus resultados.

En este contexto, el centro de gobierno es responsable de desarrollar, promover, y hacer cumplir, mecanismos de comunicación y de presentación de propuestas a otras unidades que deban dirigirse al gobierno central por su intermedio; así como promover la generación de capacidades en los gabinetes de las unidades ejecutoras. Para ello el centro de gobierno debe también proveer asesoría a unidades ejecutoras para que elaboren y transmitan buena información para la toma de decisiones por parte del Gabinete o el Presidente.

Por ello es que en la mayoría de los países de la OECD y en Estados Unidos el centro de gobierno incluye una unidad permanente de racionalización de la gestión pública y reforma del Estado.

Diseño institucional de los centros de gobierno en la OECD y Estados Unidos: la paradoja de la variabilidad y la similitud

Las estructuras del centro de gobierno presentan una mayor variación en su diseño institucional que los ministerios sectoriales. En general las estructuras ministeriales varían más en función del tipo de tradición administrativa que de condiciones constitucionales, políticas o estratégicas. Por ejemplo, existe gran similitud entre ministerios sectoriales de los diferentes países como los de Agricultura o de Salud.

Los centro de gobierno en países parlamentarios o la OEP en Estados Unidos presentan mayor variabilidad entre sí ya que su diseño depende más directamente de la distribución constitucional de poderes entre las diversas ramas del Estado. También dependen de condiciones políticas, como por ejemplo de la existencia de gobiernos de coalición, y también por razones estratégicas relacionadas a la personalidad del Presidente o las necesidades programáticas.

Pero estas diferencias, como veremos más adelante, conviven con similitudes fundamentales en las funciones que estas OG cumplen. La gran diferencia que se

aprecia entre los sistemas parlamentarios (o semi-presidenciales) de Europa con Estados Unidos es que dado que en los primeros las decisiones las toma el Gabinete colectivamente, la OG es puramente de apoyo y consultiva, pero no resolutive. En Estados Unidos si bien el Presidente es quien tiene la responsabilidad por las decisiones, la estructura de la OEP no solo presta asesoría sino también sus distintos consejos y oficinas toman decisiones e incluso ejecutan políticas.

En general, sin embargo, los centros de gobierno están compuestos por diferentes combinaciones de las siguientes unidades organizacionales:

- i) Oficina del Primer Ministro (OPM), o la *White House Office (WHO)*: provee apoyo administrativo y asesoría política y de políticas directamente al Presidente.
- ii) Comunicación estratégica y vocería.
- iii) Preparación técnica de sesiones de Gabinete, o de consejos ministeriales.
- iv) Asesoría y coordinación de políticas públicas (a veces dividida en 3 a 5 oficinas sectoriales).
- v) Planificación estratégica de políticas (a veces parte de la unidad anterior).
- vi) Unidad jurídico-legislativa.
- vii) Monitoreo de políticas y desempeño del gobierno (y de implementación de decisiones de gobierno en general).
- viii) Unidad de relaciones intergubernamentales (y con actores sociales y *stakeholders*).
- ix) Administración interna.

La división de responsabilidades entre la OG y la OPM presenta alta variabilidad en los países de la OECD, aun cuando la mayoría de las veces la OPM depende administrativamente de la OG, así como la WHO depende de la OEP. Se pueden distinguir dos modelos extremos. En un caso, la OG es la que realiza todas las funciones sustantivas y la OPM es básicamente una oficina de apoyo logístico del Primer Ministro. En este caso la OG realiza todas las funciones de asesoría al Gabinete y de asesoría directa al PM (Dinamarca). En el otro extremo, la OPM realiza muchas de las funciones de la OG pero desde una perspectiva más propiamente política y de asesoría de contenidos al Primer Ministro. En este caso la OPM sirve de unidad de análisis, procesa información e informa al Primer Ministro para las reuniones de este con los ministros, el Gabinete y otras instancias decisorias (Canadá y Francia. Inglaterra ha estado evolucionando hacia este extremo).

La OEP y la WHO en Estados Unidos se aproximan al segundo modelo. Está compuesta por diversas oficinas sectoriales y temáticas, con personal reducido pero altamente capacitado. La OEP en cambio es muy extensa tomando un amplio rol de coordinación y definición de políticas.

En términos organizacionales existe una mayor coincidencia en la OECD. En casi todos los países el director de la OG también es quien dirige la OPM. Por ejemplo, en Estados Unidos el director de la OEP también es el director de la WHO. Sin embargo, lo definitivo para la clasificación de los centros de gobierno es su diferenciación funcional relativa a funciones políticas, por un lado, y de análisis de políticas y administrativa, por otro.

Esta diferenciación tiene efectos directos sobre el personal de las OG: se requiere de personal para realizar administración de políticas, asesoría de políticas, análisis político, y apoyo logístico/administrativo. Por tanto, son necesarios dos tipos de recursos humanos: i) funcionarios permanentes del servicio civil que den “estabilidad a la estructura, continuidad de procedimientos y acumulación de conocimientos, de manera de evitar que cambios de gobierno generen inestabilidad en políticas y pérdida de “memoria institucional”;³ y de ii) funcionarios temporales (nominados políticamente por el PM o Presidente) para entregar asesoría política, y en cierto grado en políticas públicas, al Primer Ministro o Presidente según sus requerimientos personales.

En la mayoría de los casos las OG, así como la OEP, están formadas principalmente por funcionarios permanentes bajo la dirección de funcionarios de confianza del Primer Ministro o Presidente. Las OPM también tienen una mayoría de funcionarios de carrera, aunque cuentan con mayor cantidad de personal de confianza del Jefe de Gobierno.

Esta estructura de funcionarios permanentes y de confianza política asegura la necesaria estabilidad de políticas y acumulación de conocimientos a la vez de permitir la flexibilidad suficiente para que cada Primer Ministro o Presidente pueda contar con las estructuras de apoyo adecuadas para sus prioridades de políticas y su estilo personal de trabajar.

Dadas las particularidades del sistema presidencial de Estados Unidos, antes de avanzar a un análisis de las funciones que cumplen los centros de gobierno, presentamos una breve descripción del poder ejecutivo norteamericano.

Estructura del centro de gobierno en Estados Unidos

Para comprender el funcionamiento del centro de gobierno en Estados Unidos, en lo que sigue explicamos brevemente la estructura del Poder Ejecutivo en dicho país, analizamos el rol del centro de gobierno, y para ejemplificar su funcionamiento analizamos en profundidad la división a cargo de la política federal de ciencia y tecnología.

El Poder Ejecutivo en Estados Unidos está construido sobre el mismo principio de frenos y contrapesos de la Constitución norteamericana. Las instituciones se diseñan para establecer estructuras de incentivos y restricciones al comporta-

3. OECD (2004a).

miento de los actores. John Adams plantea el sentido de este principio al indicar en la Constitución de Massachusetts que Estados Unidos es “un país de leyes y no de hombres”. Un país que no depende de las características particulares de los líderes políticos de turno, sino de instituciones que canalizan el comportamiento de los actores hacia el beneficio general del país.

A partir de estos principios el Poder Ejecutivo a nivel federal está constituido por tres niveles: La Oficina Ejecutiva del Presidente (OEP), un Gabinete conformado por quince ministerios, y agencias ejecutivas independientes bajo la autoridad del Presidente. En este diseño existe una nítida separación de funciones. La OEP define las políticas públicas, y los ministerios y agencias las ejecutan. Ello complementado por un sistema de coordinación multinivel basado en procedimientos estándares de comunicación entre agencias y niveles de gobierno.

Oficina Ejecutiva del Presidente

La Oficina Ejecutiva del Presidente cumple las funciones de definición y coordinación de políticas, y de asesoría directa al Presidente. Esta oficina fue creada en 1939 para “proveer al Presidente del apoyo necesario para gobernar efectivamente”.⁴ La OEP, bajo la supervisión y coordinación del Jefe de Gabinete (*White House Chief of Staff*), esta conformada por tres tipos de agencias y por la *White House Office*: i) Consejos (*Councils*) coordinadores de políticas, ii) Oficinas ejecutivas y de coordinación de políticas, y iii) mesas (*Boards*) consultivos y de supervisión. Todas estas agencias cuentan con staff especializado permanente y sus directores tienen el cargo de Asistentes del Presidente (rango de subsecretario). Actualmente la planta de la OEP asciende a 1.800 personas aproximadamente.⁵

Las agencias de la OEP pueden ser creadas por ley o por decretos presidenciales. Esto con el doble objetivo de, por una parte, crear instancias y mecanismos permanentes que den continuidad al proceso de *policymaking* y aseguren un mínimo de calidad en la gestión del gobierno, y por otra, permitir que los Presidentes reordenen su staff de la manera más adecuada a sus requerimientos personales y sus prioridades de políticas. En este contexto, desde la creación de la OEP hay agencias que han perdurado en el tiempo y otras que han sido experimentos de breve data.

Existen cinco consejos: i) Consejo de Asesores Económicos (CEA), ii) Consejo de calidad Ambiental, iii) Consejo de Políticas Domesticas, iv) el Consejo Nacional Económico y v) el Consejo de Seguridad Nacional. Todos los consejos son presididos por el Presidente, tienen un director nombrado por el Presidente y cuentan con staff permanente. El CEA esta conformado por tres economistas senior y un staff de economistas y estadísticos, los que asesoran al Presidente en

4. www.whitehouse.gov

5. La oficina del Vicepresidente también está radicada en la OEP. Por su escasa relevancia no la incluimos en el presente trabajo.

la conducción económica global del país. Su director debe ser confirmado por el Senado y tiene rango de ministro.

Los otros cuatro consejos son los principales foros interministeriales de discusión, definición, y coordinación de políticas nacionales. El director convoca a reuniones periódicas a las que asisten miembros permanentes requeridos por ley (ministros y jefes de agencias relevantes), miembros invitados habitualmente e invitados *ad hoc* según las necesidades.

Existen siete oficinas ejecutivas, dos de las cuales prestan servicios de apoyo y logísticos a las demás agencias de la OEP, tres oficinas definen y coordinan políticas nacionales, y dos oficinas son agencias que definen e implementan políticas de alta relevancia y los directores de ellas tienen rango ministerial.

La Oficina de Administración presta apoyo administrativo a todas las agencias de la OEP, y la Oficina Militar esta a cargo de la logística de la Casa Blanca y de las actividades del Presidente.

Las Oficinas de Política Nacional sobre SIDA, de Política Nacional de Control de Drogas, y de Política de Ciencia y Tecnología definen políticas y las ejecutan a través de la coordinación directa de las distintas agencias de gobierno relevantes a nivel federal, estatal y local, y en trabajo conjunto con actores privados.

La Oficina de Presupuesto y Gestión Pública (*Office of Management and Budget, OMB*), y del Representante de Comercio de Estados Unidos (*United States Trade Representative, USTR*) son las más importantes, sus directores tienen rango de ministro y deben ser confirmados por el Senado.

Existen, por ultimo, tres Mesas (*Boards*): i) La Mesa de Inteligencia, es instancia consultiva sobre la calidad de fuentes de información y de Supervisión de la legalidad de actividades de inteligencia. ii) La Mesa de Supervisión de las Libertades Individuales, y iii) la Mesa de Asesoría Presidencial para la Recuperación Económica. Estas mesas están formadas por ciudadanos destacados en sus ámbitos los que son nombrados por el Presidente.

Oficina de la Casa Blanca

En este contexto, en que el Presidente interactúa continuamente con diversas agencias en la definición de políticas publicas, la *White House Office (WHO)* provee asistentes directos al Presidente para facilitar la toma de decisiones informada y oportuna, tanto en la definición de políticas como en la resolución de conflictos inter-agencia. La WHO,⁶ está conformada por i) asesores políticos de alto rango, ii) oficinas de tareas funcionales (legislativas y de relaciones interministeriales), iii) especialistas sectoriales, y iv) de apoyo logístico.⁷ Los directores

6. En términos generales es equivalente a las OPM y al Segundo Piso del Gobierno de Lagos.

7. Además de la Oficina de la Primera Dama.

de estas oficinas pueden tener rango de subsecretario (*Assistants to the President*) o directores de división (*Office Directors*). La WHO y es dirigida directamente por el Jefe de Gabinete.

Las oficinas de asesoría política de alto rango comprenden tres asesores senior sobre materias de estrategia política, y las oficinas del Jefe de Gabinete, de Comunicaciones y de Vocería. Las oficinas funcionales cubren Asuntos Legislativos, Relaciones con el Gabinete, Relaciones interministeriales y con el Público, Asesoría Legal, y el Secretario de Personal.

Dos oficinas de políticas sectoriales se encuentran bajo la dirección de *Assistants to the President*: Seguridad Interior, y Energía y Cambio Climático. Dada la actual importancia de seguridad interna en Estados Unidos el Presidente formó el *Homeland Security Council* para manejar personalmente estas materias. El consejo es equivalente a los consejos de la OEP; reúne a ministros y jefes de agencias, y es el que define las políticas de seguridad interna que luego implementa el Ministerio de Seguridad Interior (*Department of Homeland Security*).

El 26 de mayo de 2009 el Presidente Obama anunció la fusión del *Homeland Security Council* y el *National Security Council* con el propósito de integrar y agilizar los procesos de decisión de políticas relativas a seguridad nacional. El personal combinado de seguridad nacional —unas 240 personas— reportarán directamente al Consejero de Seguridad Nacional (director del NSC).

Existen ocho oficinas a cargo de soporte logístico de las actividades del Presidente: oficina de Avanzada presidencial, oficina de Agenda y citas, oficina de Operaciones de la sala oval, etc. Por último, la WHO tiene cuatro oficinas de asesorías al Presidente en materias intersectoriales, programas o áreas de políticas prioritarias para el Presidente: oficina de Reforma de la salud, oficina de Innovación social, oficina de Políticas de asuntos urbanos, y la oficina de Asociaciones religiosas y de barrios. Estas oficinas no coordinan ni diseñan o ejecutan políticas, sino que asisten al Presidente para su mejor comprensión de las materias en cuestión.

El gabinete

La Constitución de Estados Unidos define al Gabinete como un cuerpo de asesoría y apoyo al Presidente. Actualmente está conformado por el Vicepresidente y los ministros a cargo de los quince ministerios. Existen además seis posiciones que tienen rango de ministro y participan de los consejos de Gabinete y otras instancias de la OEP: Los directivos del Consejo de Asesores Económicos, de la Agencia de protección ambiental y de la oficina de Presupuesto y Gestión Pública, el representante de Comercio de Estados Unidos, el embajador ante las Naciones Unidas, y el Jefe de Gabinete. Los ministros son nombrados por el Presidente y confirmados por el Senado. Todos ellos tienen el título de *Secretary* menos el ministro de Justicia que se denomina *Attorney General*.

No existen ministerios políticos, sino que todos ellos son sectoriales. Las decisiones políticas se toman en la OEP, tanto en relación a estrategias políticas y legislativas, como de definición de políticas públicas. Los quince ministerios en el orden en que fueron creados son: Relaciones Exteriores, Hacienda, Defensa, Justicia, Interior, Agricultura, Comercio, Trabajo, Salud y Servicios Humanos, Vivienda y Desarrollo Urbano, Transporte, Energía, Educación, Asuntos de Veteranos (de Guerra), y de Seguridad Interior.

Solo el Congreso tiene la autoridad para crear y reestructurar los ministerios.

Los parlamentarios pueden ser nombrados ministros a condición de renunciar a su asiento en el Congreso. Los familiares del Presidente no pueden ser ministros,⁸ ni los parlamentarios en cuyo periodo se haya creado el ministerio en cuestión (o en que se haya aumentado el sueldo de dicha posición).⁹

La línea de sucesión en caso que el Presidente muera o no pueda continuar ejerciendo sus funciones comienza con el Vicepresidente, luego el Presidente de la Cámara de Diputados (*Speaker of the House*), el Presidente del Senado, y solamente después un ministro (Relaciones Exteriores) puede hacerse cargo de la Presidencia. La línea de sucesión continúa con el resto de los ministros según el orden de creación de los ministerios. Tradicionalmente los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Defensa y Justicia han sido los más importantes y forman un círculo de particular afinidad (llamados los *Big Four*). En los últimos años el ministro de Seguridad Interior se ha elevado a un nivel cercano de importancia.

Desde la creación de la OEP en tiempos de Franklin D. Roosevelt el Gabinete ha perdido crecientemente relevancia en relación a la OEP, tanto política como en políticas públicas. Una indicación de ello es que el Presidente Obama no se reunió con el Gabinete completo hasta tres meses después del inicio de su mandato.

Agencias independientes

Agencias independientes del gobierno federal de Estados Unidos son aquellas que, siendo parte del Poder Ejecutivo, existen fuera de los quince ministerios. Ellas son creadas por ley, la que define el propósito de la agencia y las áreas en que tiene autoridad regulatoria. Existen agencias regulatorias y las que proveen ciertos servicios a otras instituciones de gobierno o a la ciudadanía. Generalmente estas agencias son creadas por el Congreso para encargarse de materias consideradas muy complejas como para depender de la legislación ordinaria.

En 1946 se promulgó la *Administrative Procedure Act* (APA) para estandarizar la regulación y procedimientos de las agencias independientes y de los ministerios.

8. Esto se estableció en la enmienda 25 de la Constitución después de que John F. Kennedy nombrara a su hermano Robert como Ministro de Justicia.

9. Esta restricción puede ser subsanada a través de una ley que lo autorice expresamente o que baje los honorarios del cargo al nivel anterior al alza aprobada en el periodo en que el candidato a ministro fue parlamentario.

Las decisiones y regulaciones de estas agencias están sujetas a Revisión Judicial por la Corte Suprema. APA exige a las agencias i) informar al público de su organización, procedimientos y reglamentos, ii) asegurar la participación ciudadana en el proceso de definición de regulaciones, iii) establece estándares uniformes para el desarrollo de regulaciones, y iv) define el alcance de la revisión judicial sobre las decisiones de las agencias.

La mayoría de las agencias independientes son gobernadas por cuerpos colegiados (*Commissions, Committees, o Boards*) a diferencia de las que dependen de los ministerios que generalmente tienen un director individual. El Presidente nombra a los comisionados con aprobación del Senado y no tiene facultades para removerlos a excepción de incumplimiento de deberes (en las agencias de los ministerios el Presidente los puede remover a voluntad). Ejemplos de agencias federales independientes incluyen la Agencia Central de Inteligencia (CIA), Agencia de Protección Ambiental (EPA), Comisión Federal de Comunicaciones (FCC), Comisión Federal de Elecciones (FEC), la Reserva Federal, Mesa Nacional de Relaciones Laborales (NLRB), Fundación Nacional para las Ciencias (NSF), y la Comisión de Valores y Seguros (SEC).

Ejemplo de coordinación de políticas: Ciencia y Tecnología

Las políticas de ciencia y tecnología en Estados Unidos son el resultado del trabajo conjunto de la Oficina de Políticas de Ciencia y Tecnología y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología radicados en la OEP.

Oficina de Políticas de Ciencia y Tecnología (OSTP)

Esta es una de las agencias de la OEP. Fue creada por el Congreso en 1976 para liderar las iniciativas intergubernamentales para desarrollar buenas políticas sobre ciencia y tecnología, trabajando en conjunto con el sector privado, gobiernos estatales y locales, las comunidades científicas y de educación superior, y con otros países.

La misión de la agencia está especificada en la ley que la establece: i) aconsejar al Presidente y otros en la OEP acerca de los efectos de la ciencia y tecnología sobre asuntos nacionales e internacionales; ii) liderar las iniciativas intergubernamentales para generar buenas políticas de ciencia y tecnología; iii) trabajar con el sector privado para asegurar que las inversiones en ciencia y tecnología contribuyan a generar crecimiento económico, calidad ambiental y seguridad nacional; iv) construir alianzas sólidas entre agencias estatales, y con el sector privado, comunidad científica y otros países; y v) evaluar la escala, calidad y efectividad de las iniciativas federales sobre ciencia y tecnología.

La OSTP produce un informe anual conjunto con la OMB sobre las prioridades presupuestarias del gobierno en investigación y desarrollo. En este informe se establecen las prioridades anuales del gobierno y se enfatiza la necesidad de per-

feccionamiento de gestión y performance para mantener excelencia y liderazgo en ciencia y tecnología. De esta manera, al estar la OSTP y la OMB dentro de la Oficina Ejecutiva del Presidente, facilita el establecimiento de presupuestos por programas en línea con las prioridades presidenciales.

La OSTP, liderada por el asesor del Presidente en Ciencia y Tecnología, consta de cuatro divisiones temáticas: ciencia y tecnología, energía y medioambiente, seguridad nacional y asuntos internacionales. El director asistente de Tecnología es el principal asesor presidencial en Tecnología.

Desde la definición misma de la misión de esta agencia se establecen los mecanismos para asegurar el acceso del Presidente y su equipo a información y análisis de primer nivel, para coordinar efectivamente las políticas de innovación, y para incorporar activamente a los *stakeholders* de la sociedad. Veremos más abajo que esta es una estructura estándar de mecanismos y objetivos. El gobierno federal de Estados Unidos sigue un modelo consistente y coherente en la creación de agencias del centro de gobierno para las distintas áreas de políticas públicas. Esto asegura la coherencia entre ellas, facilitando su coordinación, y construye sobre modelos de probada eficacia. En este contexto los nuevos gobernantes pueden crear nuevas agencias según sus prioridades de políticas sin la necesidad de experimentar en los procedimientos de estas entidades. Esto da flexibilidad a la vez de asegurar calidad de las iniciativas gubernamentales.

La estructura de la OSTP se basa en una oficina del director de alta capacidad política y técnica, cinco divisiones temáticas,¹⁰ un consejo asesor presidencial con *stakeholders* y académicos, y dos oficinas de coordinación de programas de alta prioridad presidencial. El personal de la OSTP asciende a cincuenta personas aproximadamente (sin contar los miembros del consejo asesor).

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (NSTC)

El director de la OSTP coordina el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (NSTC). Este es un consejo de nivel ministerial radicado al interior de la OSTP, presidido por el Presidente y co-presidido por el director de la OSTP. Este consejo es la instancia (mecanismo) principal de definición de políticas de ciencia y tecnología del gobierno. Es un mecanismo para establecer metas claras de C&T que sean consistentes con los objetivos y prioridades del programa del Presidente, y contribuir a integrar horizontalmente las diversas políticas de C&T del gobierno. Por ley los miembros regulares del consejo son los ministros, directores de agencias ministeriales y federales independientes, y los asistentes del Presidente relevantes para políticas de ciencia y tecnología, incluyendo al director de la OMB. También asisten al consejo invitados especiales según sea necesario.

10. Divisiones: de Ciencia, de Tecnología, de Seguridad Nacional y asuntos internacionales, de Energía y medioambiente, y de Presupuesto y administración.

Esta estructura combinada del OSTP y el NSTC permite un proceso de *policy-making* informado, definición de políticas coherentes con las prioridades de gobierno, coordinación horizontal de políticas, generación de presupuestos por programas, evaluación y seguimiento de las políticas, y provee las instancias necesarias para la resolución de conflictos y manejo de crisis de manera oportuna. En suma, otorga al Presidente la capacidad de dirigir directa y efectivamente las políticas de ciencia y tecnología.

Análisis de las principales funciones del centro de gobierno

De las estructuras y funcionamiento de los centros de gobierno de la OECD y de Estados Unidos se desprenden ocho funciones básicas para el desarrollo de una acción de gobierno efectiva a través de políticas coordinadas y coherentes.

i. Preparación de las reuniones del gabinete (o consejos interministeriales)

En los países de la OECD y en Estados Unidos el centro de gobierno maneja la logística de las reuniones en que el Gabinete o el Presidente toman las decisiones de políticas. Si bien la función de administrar el proceso a través del cual se toman las decisiones no es suficiente para asegurar resultados óptimos, la evidencia indica que es absolutamente necesaria para una buena coordinación y la generación de decisiones coherentes e informadas. El proceso consiste en generar las condiciones, en particular a través de procedimientos estándares y permanentes, a través de las cuales poder alcanzar una buena coordinación.

Estos procedimientos incluyen la preparación de la tabla de temas de las reuniones del Gabinete o consejos de ministros, establecer fechas límite para la recepción de documentos y repartición de materiales antes de las sesiones, y reglas para el escrutinio de documentos. Los países de la OECD tienen regulaciones precisas en estos temas. Los asuntos a tratar en las reuniones se establecen por adelantado basándose en reglas preestablecidas, a veces en los documentos recibidos de los ministros, otras en relación al programa de gobierno y las prioridades estratégicas para el periodo. En ciertos casos las sesiones se estructuran en varios segmentos estándares, de manera similar a la división de la tabla del día en sesiones de la Cámara de Diputados en Chile.

La mayoría de los países establecen procesos detallados para la presentación de documentos para las sesiones, incluyendo exigencias de materiales y análisis de apoyo. Normalmente existen procedimientos que deben seguir los ministros para presentar iniciativas a consideración del consejo. Estos procedimientos incluyen la consulta obligatoria a otros ministerios, agencias, o *stakeholders* relevantes para el tema en cuestión. También se establecen mecanismos estándares para estas consultas. De esta manera, si los procedimientos se cumplen, facilita la eliminación oportuna de contradicciones e incoherencias en las iniciativas de gobierno, permitiendo a la vez la detección anticipada de posibles crisis.

ii. Coordinación de la legalidad y constitucionalidad de propuestas legislativas y de decretos

Al igual que la División Jurídico-legislativa de la SEGPRES en Chile, las OG tienen unidades que revisan la conformidad con la Constitución, otras leyes y reglamentos, y los requerimientos formales para la preparación de proyectos de ley y decretos por parte del Ejecutivo.

iii. Preparación de las metas estratégicas y planes de trabajo anual y semestral

Planificación estratégica de los objetivos del gobierno y los planes de trabajo son responsabilidades fundamentales de las OG, a la vez de asegurar la coherencia de estos con los objetivos y metas presupuestarias. Por esta razón, las OG de democracias parlamentarias y la OEP de Estados Unidos radican la preparación del presupuesto dentro de ellas. Esto asegura que los presupuestos por áreas de políticas y programas sean acordes con las prioridades políticas estratégicas en vez de ajustar el desarrollo de políticas a los objetivos financieros de Hacienda.

Mientras los ministerios analizan alternativas de políticas en sus respectivos sectores para transformar las metas de gobierno en programas de políticas específicos, la OG tiene la responsabilidad de coordinar el material y asistir al Primer Ministro y su Gabinete (o al Presidente y sus consejos sectoriales) en establecer prioridades entre propuestas alternativas y programas que compiten por fondos en el presupuesto. Esto facilita la presupuestación por programas y evita un excesivo control de Hacienda en el desarrollo de políticas sectoriales.¹¹

El desarrollo de planificación estratégica de la acción del gobierno dentro de la OG generalmente permite asegurar que las deliberaciones sobre prioridades estratégicas incorporen adecuadamente las dimensiones económicas políticas y sociales relevantes, evitando así la fragmentación de las decisiones de políticas. También permite asegurar que la preparación del presupuesto anual considere, y sea consistente con, las prioridades estratégicas. Este proceso a la vez permite asegurar que el Presidente o Primer Ministro sean informados regularmente sobre nuevas situaciones y aspectos que puedan producir posibles efectos sobre los objetivos estratégicos del gobierno.

En los países de Europa del Este analizados por la OECD, uno de los principales problemas que se advierte es la baja capacidad de análisis de políticas en sus OG, lo que limita su incidencia en el proceso de planificación estratégica. Ello dificulta el desarrollo de procesos de planificación comprehensivos, lo que a su vez genera mayor descoordinación entre áreas de políticas.

11. En este contexto valdría la pena estudiar la transferencia de DIPRES desde Hacienda a la nueva OEP que proponemos al final de este documento.

iv. Coordinación de contenidos de políticas y propuestas de nuevos programas¹²

En la OECD los ministerios generalmente están a cargo de identificar problemas y nuevas necesidades en sus respectivas áreas, generar alternativas de políticas, consultar con otras agencias de gobierno y *stakeholders*, evaluación de impacto de las alternativas y presentar la propuesta(s) definitiva(s) al consejo de ministros. La OG en estos países cumple el rol de asegurar que las propuestas sean preparadas de acuerdo a procedimientos correctos, y que sean coherentes con los planes de gobierno, plazos estipulados y prioridades estratégicas. Que no sean contradictorios entre ellos. Este es el corazón de la *coordinación de políticas*, y por tanto recae sobre el centro de gobierno.

Las responsabilidades de las OG incluyen asegurar que las políticas sectoriales e intersectoriales hayan sido analizadas desde todos los aspectos relevantes, que el análisis y la información y documentos de apoyo utilizados cumplan con altos estándares de calidad, que exista coherencia entre propuestas y el presupuesto, detectando tempranamente posibles conflictos y contradicciones, y que la cúpula del gobierno tenga la información adecuada y oportuna para tomar las decisiones pertinentes.

Para desarrollar estas funciones es necesario que la propia OG genere los procedimientos estándares de preparación de propuestas y nuevas iniciativas y que asista y supervise a los ministerios en la aplicación de estos procedimientos. Por esta razón es común en los países estudiados (Canadá, Inglaterra y otros) desarrollar manuales para la preparación de propuestas y para la presentación de ellas a las instancias decisorias superiores.

Es interesante constatar que Estados Unidos y Alemania conceptualizan de la misma manera el objetivo de sus OG. En Alemania una de las tres funciones de la OG es “proveer al Canciller las capacidades de información y coordinación de políticas necesarias para conducir [el proceso] general de políticas del gobierno”. En Estados Unidos, la ley que crea la OEP en 1939 establece que ésta tiene la función de “proveer al Presidente del apoyo necesario para gobernar efectivamente”.

En este sentido, la falta de *capacidad de análisis y de coordinación* de las cúpulas de gobierno, debido a Oficinas de Gobierno débiles, es la causa más común de descoordinación de políticas en países en desarrollo.

La coordinación de políticas es un proceso complejo y demandante, el cual requiere de personal capacitado para dichas funciones. El staff de las OG no necesita ser expertos en políticas específicas ni intentar reemplazar o “microgestionar” la labor de los ministerios. Ellos deben ser analistas sectoriales de alta calificación con una mirada general y conjuntiva del sector. La labor de coordinación que desarrollan incluye: i) analizar las iniciativas con una visión am-

12. La mayoría de las OG establecen la coordinación de políticas y la resolución oportuna de conflictos, como una de sus funciones principales. Algunas, incluso, como su única función.

plia y de conjunto, utilizando su conocimiento de las prioridades estratégicas de gobierno y del sector en cuestión, para asistir a los ministerios en el desarrollo de propuestas; ii) Asegurar el cumplimiento de los procesos establecidos para la generación de propuestas; iii) Convocar reuniones interministeriales para resolver incoherencias, contradicciones o conflictos entre agencias o ministerios; iv) Informar (*brief*) a la cúpula del gobierno sobre las variables relevantes, y posibles problemas no resueltos, de las iniciativas a considerar.

La participación temprana del staff de la OG (u OEP) en el proceso de desarrollo de políticas en los ministerios es crucial para el éxito del proceso de coordinación. Generalmente los analistas de la OG son asignados para cubrir un ministerio, varios, o un sector completo. Ellos deben estar enterados tempranamente de las iniciativas en sus respectivas áreas ya sea por canales formales o informales.

Para la resolución oportuna de conflictos en la OECD y en Estados Unidos existen instancias formales de coordinación en múltiples niveles de gobierno. Los analistas de las OG participan y monitorean estas instancias a nivel inter-agencias, de subsecretarías, o de los consejos interministeriales en la OEP de Estados Unidos.

El establecimiento de procedimientos estándares detallados no solo contribuye a la coordinación de políticas por su efecto directo, sino que genera una cultura transversal de trabajo conjunto, de predictibilidad de modos de operar, tiempos de desarrollo y en general facilita la inteligibilidad de procedimientos en áreas específicas para personal de otros sectores, niveles de gobierno y *stakeholders*. Como se vio en la sección anterior, la OMB es la encargada de analizar los procedimientos de gestión en el estado federal de Estados Unidos. La división de gestión pública desarrolla procedimientos estándares y asesora a las diversas agencias del Estado en su aplicación.

v. Coordinación de comunicación estratégica (interna, externa, y vocería)

Esta es una función estándar de todo centro de gobierno, tanto en la OECD como Estados Unidos y Chile. La ventaja de incorporar esta función dentro de la OG es facilitar una acción coordinada de los procesos (y personal) de desarrollo de políticas, supervisión de la labor de los ministerios y la comunicación estratégica del gobierno. Facilita que la información entregada por los ministerios sea coherente y no existan contradicciones entre declaraciones de los ministros y sus voceros.¹³

En este aspecto la división de comunicación de la OG también establece procedimientos estándares y regulares de comunicación y coordinación de información interna y externa entre los diferentes ministerios y agencias. En Estados Unidos la división de vocería de la OEP y la de comunicación estratégica trabajan en estrecha colaboración entre ellas y con el Presidente. Esto asegura que la vocería diaria a la prensa sea consistente con las prioridades comunicacionales del gobierno.

13. Contradicciones que han sido comunes en Chile en los últimos años.

vi. Monitoreo de desempeño del gobierno

La mayoría de las OG cuentan con la capacidad para realizar monitoreo de las decisiones del gobierno, tanto de programas y políticas específicas como de decisiones políticas y administrativas. La implementación de las decisiones de la cúpula es por definición de responsabilidad de los ministerios. A la vez en el aparato del Estado normalmente existen instancias de supervisión y evaluación de políticas. La OG no debe intentar reemplazar estas funciones, sino que enfocarse en recolectar la información existente en el Estado —evaluar si es suficiente para la toma de decisiones— y agregarla de manera útil para la toma de decisiones por parte de la cúpula. Este monitoreo del desempeño del Estado en su conjunto es fundamental.

Los ministerios y agencia de evaluación focalizan su atención en programas específicos, la evaluación del desempeño del gobierno como un todo y de políticas complementarias entre si es la labor propia de las OG. Estas sin embargo no deben monitorear solamente los aspectos formales de la ejecución de programas sino también, y principalmente, el impacto de los programas y cumplimiento de objetivos.

vii. Coordinación de relaciones con otras partes del Estado

La coordinación efectiva de políticas también requiere de la coordinación con otros sectores del Estado. Como una parte importante de las políticas de gobierno requieren de aprobación legislativa no es fácil para los gobiernos controlar la agenda. En países parlamentarios y en Estados Unidos —no así en Chile—, los parlamentarios inician parte importante de las leyes que se aprueban. Para lograr la implementación de una agenda coherente es necesario para el gobierno mantener una estrecha relación con el Parlamento (con el Presidente en sistemas semi-presidenciales), con el Banco Central, el Poder Judicial, la Contraloría, etc. Las OG de la OECD, la OEP de Estados Unidos, así como la SEGPRES en Chile, tienen unidades especializadas a cargo de esta función.¹⁴

viii. Coordinación de prioridades horizontales específicas

Casi todas las OG desarrollan algunas labores no estrictamente relacionadas con su función central de coordinación de políticas, sino con prioridades políticas de gobierno, ya sean programas intersectoriales de alta valor estratégico o ejecución de iniciativas que por su naturaleza deben ser desarrolladas en estrecha colaboración con el Presidente o Primer Ministro. Prioridades intersectoriales como seguridad interior del Estado en Estados Unidos, incorporación a la Unión Europea en países de Europa del Este, o el representante de Comercio de Estados

14. Al igual que el caso de la DIPRES, se estima conveniente trasladar estas funciones de SEGPRES a la nueva OEP.

Unidos (USTR) el cual por el marco institucional norteamericano requiere de una cercanía especial con el Presidente.¹⁵

Las características propias de la oficina de gobierno —alta capacidad de análisis de políticas, cercanía con el Presidente, conocimiento de las prioridades de gobierno y del funcionamiento de los diversos ministerios, agencias y programas— la transforma en la entidad más apropiada para coordinar la ejecución de políticas transversales complejas y de alta prioridad estratégica para el gobierno. No en todos los países se radican en la OG, y en los países en que se hace, no todas las iniciativas con estas características se radican allí. En cualquier caso, en la mayoría de los países se considera que la reforma del Estado, como un proceso constante de afinamiento y racionalización de procesos, que afecta a todos los ministerios y agencias en su conjunto, que a veces es urgente y complejo, debe ser radicado en la OG. Como hemos dicho, en Estados Unidos esta labor es desarrollada por la división de gestión pública de la OMB en la Oficina Ejecutiva del Presidente.

Lecciones sobre los procesos de reforma del centro de gobierno

A través de la asesoría en la reforma de las OG de sus países miembros y de los países de Europa del Este, la OECD ha acumulado evidencia significativa sobre las características de los procesos de reforma exitosos. En primer lugar es fundamental que el proceso de reforma de la OG sea liderado por el Primer Ministro (o Presidente), o al menos el director de la OG. Es conveniente comenzar de la estructura existente y reformarla progresivamente y en lo posible hacia un esquema predeterminado. Hay que tener en cuenta que completar este proceso de cambio toma tiempo. El proceso de análisis, adaptación y diseño generalmente se realiza en algunos meses. La implementación sin embargo, es compleja, generalmente incorpora decisiones políticas, presupuestarias, para algunas de las cuales se necesitan cambios legislativos o regulatorios. Simultáneamente se requiere entrenar al personal para adaptarse a las nuevas estructuras.

Para el éxito de la reforma del centro de gobierno, esta debe ser acompañada por el reforzamiento de las capacidades de los gabinetes de los ministerios y agencias. Ellos deben tener la capacidad de análisis de políticas, supervisión y presentación de iniciativas al consejo de Gabinete o al Presidente. “Un coordinador necesita algo que coordinar”.¹⁶ Sin la información necesaria y propuestas de políticas de altos estándares de calidad, la OG no puede asegurar una toma de decisiones informada y coordinar efectivamente.

15. En Estados Unidos el Congreso es quien tiene la potestad de realizar negociaciones internacionales para concluir tratados de libre comercio. Debido a la dificultad de que un cuerpo colectivo negocie un acuerdo de comercio con otro país, cuando se quiere acelerar el proceso el Congreso concede una facultad de *fast track* al Presidente para que negocie directamente el tratado, el cual luego es aprobado o rechazado en su totalidad por el Congreso. Para desarrollar esta labor el Presidente crea la oficina del USTR, con el cual trabaja en estrecha colaboración.

16. OECD (2004b).

Por último, la reforma de la OG implica un cambio fundamental en la manera de gobernar, un cambio cultural que base la gestión del Estado en procedimientos estándares, instancias múltiples de coordinación y decisiones tomadas a la luz de información oportuna y de alta calidad. Ello implica un profundo cambio cultural. El proceso de reforma debe incorporar un esfuerzo significativo en informar y difundir los objetivos de la reforma, y luego de liderar el cambio cultural correspondiente a la nueva estructura del gobierno.

La estructuración del NEG en los cuatro gobiernos de la Concertación. Principales lecciones

Las facultades y la estructura institucional de la Presidencia de la República

Un análisis del presidencialismo chileno, ha llevado a Edgardo Boeninger a sostener que es uno de los más fuertes de América Latina. Elemento clave, según este autor, es el control de las iniciativas políticas que ostenta, lo que le permite definir la agenda. En otras facultades que le otorga la Constitución destacan la posibilidad de nombrar y remover a ministros, subsecretarios, jefes de servicios públicos y empresas del Estado y un gran número de altos funcionarios. Tiene iniciativa exclusiva respecto de materias tributarias, creación de servicios públicos, fijar y modificar remuneraciones y seguridad social. En materia de presupuesto, si el Congreso no lo despacha al 30 de noviembre, rige el proyecto presentado por el Ejecutivo; el Congreso no puede aumentar ni disminuir la estimación de ingresos sino solo reducir gastos, salvo aquellos definidos por leyes permanentes. Corresponde al Presidente, la conducción exclusiva de las relaciones políticas internacionales y designar a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y Carabineros.

Le corresponde también, nombrar o participar en el nombramiento de ministros y fiscales de la Corte Suprema a partir de quinas presentadas por la propia Corte Suprema, debiendo estos, sin embargo ser ratificados por el Senado. Designa además, otros miembros del Poder Judicial, esta vez sobre la base de ternas propuestas por las respectivas Cortes de Apelaciones. Con el acuerdo del Senado nombra al Contralor General de la República y a los Consejeros del Banco Central. Designa al presidente del Banco Central entre los consejeros; a los superintendentes y otras autoridades (Boeninger, 2007: 44-49). El mismo autor enumera lo que a su juicio constituirían restricciones al poder del Presidente. Entre ellas destacan, el sistema electoral binominal que genera las condiciones para que la oposición con un tercio del electorado pueda conseguir hasta la mitad de los curules de ambas Cámaras del Congreso Nacional; las altas exigencias de quórum para las reformas constitucionales, las leyes orgánicas y la “marcada impronta neoliberal” (id., p. 61) que tiene la Constitución. Completa este marco de restricciones la autonomía del Banco Central y las dificultades para remover a los comandantes en jefe de las FF.AA. y Carabineros.

Las características del presidencialismo chileno, heredado del régimen militar y parcialmente modificado por una serie de reformas constitucionales que se articularon con la estrategia desarrollada por los distintos gobiernos de la Concertación, contribuyen decisivamente a explicar los grandes logros de la coalición y, paradójicamente, aparecen explicando las limitaciones que está enfrentando en la actualidad. Edgardo Boeninger es sin duda el principal ideólogo de dichas estrategias y es también quien las ha explicitado con mayor claridad. La tesis central de Boeninger, es que las importantes facultades del Presidente de la República así como sus restricciones explican las causas del éxito logrado por la coalición.

El liderazgo presidencial

Probablemente es plausible asumir que en el contexto del régimen presidencial, de las normas que determinan las atribuciones y facultades del Presidente de la República, y de las características institucionales básicas del Ejecutivo, la personalidad del Presidente es decisiva en la determinación de la forma en que se estructura y opera el centro de gobierno. Las cuatro personas que han ocupado la primera magistratura presentan características singulares. En el caso de Patricio Aylwin, se trata de un político de larga trayectoria, profundo conocedor del sistema político, con un fuerte liderazgo derivado, entre otras cosas, de haber ejercido en cinco ocasiones el cargo de presidente de la Democracia Cristiana y de haber sido el principal líder de la oposición al régimen de Pinochet. Como Presidente enfrentó las dificultades de toda transición desde regímenes autoritarios a sistemas democráticos y las complejas relaciones cívico-militares pero, como contrapartida, su Administración se estructuró sobre la voluntad ampliamente compartida de avanzar en la transición a la democracia. Como abogado especialista en derecho constitucional es una persona que valora altamente las instituciones. En tal sentido, no resulta extraño que hayan sido sus ministros sus principales asesores. Por su trayectoria y la naturaleza de su liderazgo político, su conducción se concentró en las grandes decisiones políticas, delegando en sus colaboradores las tareas del manejo cotidiano. La creación de fuertes lazos de confianza con sus principales colaboradores en el largo periodo de lucha contra la dictadura facilitó la amplia delegación de funciones.

El caso del presidente Eduardo Frei es sin duda distinto. Se trata de un ingeniero, que durante muchos años se concentró en sus actividades profesionales. Ingresó a la vida política activa en los últimos años del régimen militar. No obstante, su involucramiento político posterior fue vertiginoso. Activo militante en el plebiscito, senador por la Región Metropolitana y presidente del Partido Demócrata Cristiano. El carácter ampliamente mayoritario de su partido en la época, y la alta votación que recibió, le permitió colocar a sus principales colaboradores en los puestos principales del Gabinete. Su relativa distancia con la actividad política lo llevó a delegar la gestión política cotidiana en su equipo político. Los avances logrados en la transición a la democracia y las dificultades para convocar a la ciudadanía a un esfuerzo modernizador con fuertes tintes tecnocráticos, debilitó

la unidad de objetivos de la coalición y el gobierno. No fue en ese sentido casual la aparición de las primeras señales fuertes de desafecho ciudadano respecto del sistema político (las votaciones del año 1997 fueron testigo de un fuerte aumento del abstencionismo) y la aparición de significativas diferencias al interior de la coalición de gobierno. La pérdida del sentido político global de la Administración llevó a un debilitamiento del equipo político lo que permitió, por primera vez en estos 19 años, que la conducción política pasara al ministro de Hacienda. Esto se acentuó con la llegada de la crisis asiática. No obstante, la capacidad del Presidente para tomar decisiones, asociadas probablemente a su experiencia gerencial, lo llevó a rectificar oportunamente y restablecer el mando de la política al nombrar ministro Secretario General de la Presidencia a José Miguel Insulza.

El presidente Ricardo Lagos es sin duda junto con el Presidente Patricio Aylwin el principal personero de la Concertación. Líder indiscutido de la izquierda de la Concertación, militante de una de las fracciones del Partido Socialista desde principios de los ochenta; fundador y líder del Partido por la Democracia, disfrutaba de una fuerte influencia en los partidos de dicho sector. De una formación muy amplia (abogado y economista) y habiendo ocupado las carteras de Educación y de Obras Públicas disponía de un conocimiento técnico y detallado de las principales políticas públicas, lo que le permitía involucrarse a fondo tanto en las grandes decisiones de política como en los aspectos más técnicos de los proyectos. La naturaleza de su liderazgo presidencial es compleja. Su asesoría personal es altamente calificada, políticamente experimentada y alcanza una influencia muy importante. No obstante, coexiste con esta asesoría un grupo de ministros de personalidad fuerte, con amplia experiencia política y de reconocida capacidad en sus campos específicos.¹⁷ Bajo la fuerte autoridad presidencial, estos dos grupos de personeros establecen una sólida alianza que le da alta consistencia a la conducción política. Esto permite superar adecuadamente un momento grave que vive la Administración hacia la mitad del periodo pero el desenlace definitivo deja en evidencia una grave crisis de gestión, sobre la cual volveremos más adelante.

Finalmente, la presidenta Michelle Bachelet representa un quiebre con el establishment de la Concertación. Se trata de una militante del Partido Socialista de larga trayectoria pero que no había tenido cargos de figuración relevante ni en el partido ni en el gobierno, hasta que asume primero como ministra de Salud y luego de Defensa en el gobierno de Ricardo Lagos. Su popularidad crece como la espuma ganando la candidatura presidencial, en cierto sentido, pese a la voluntad de los grupos que tradicionalmente habían predominado en la Concertación. Su amplio triunfo contrastó con el pesimismo que había acompañado a buena parte del período anterior y el entusiasmo que provocó la llegada de una mujer a la Presidencia de la República, le permitieron persistir en varias promesas de campaña que terminarían constituyéndose en una especie de camisa de

17. Nos referimos naturalmente a José Miguel Insulza, ministro del Interior; a Nicolás Eyzaguirre, ministro de Hacienda y a Carlos Cruz, ministro de Obras Públicas.

fuerza para la constitución del Gabinete. Las exigencias de “caras nuevas”, de paridad entre los sexos y de que nadie “se repite el plato” además del tradicional equilibrio político condujeron a la estructuración de un Gabinete cuyo equipo político no logró consolidarse durante mucho tiempo. El Gabinete nació además, marcado por un clivaje que determinaría su operación hasta la actualidad. Por una parte, la nueva izquierda del Partido Socialista, que pese a su gran fuerza dentro de la organización siempre había estado excluida del Gabinete, que se concentra en los ministerios sociales (Trabajo y Salud) y MIDEPLAN que desarrolla el espíritu reformista de la nueva Presidenta, y el grupo Expansiva¹⁸ que asume el control de la política económica. Esta división de tareas, en un contexto de debilidad del equipo político, cristaliza en un predominio sin contrapesos del Ministerio de Hacienda que marcarán el curso de la Administración y las graves contradicciones que la han caracterizado.

El apoyo a la conducción del gobierno: la inexistencia del consejo de Gabinete como máxima instancia de asesoría colectiva a la Presidencia de la República

Egaña y Chateau (2006) han analizado en detalle la institucionalidad del “centro de gobierno”. En su opinión, en el caso chileno, el centro de gobierno está constituido por la Presidencia de la República y su asesoría y los ministerios del Interior, Secretaría General de la Presidencia, Secretaría General de Gobierno y de Hacienda. A estas instancias se suma el Comité Político.

Aun cuando ha existido un mismo diseño institucional, lo que parece cambiar es el peso que cada instancia adquiere en cada administración. Para el análisis del Núcleo Estratégico de Gobierno, (NEG), del “Centro de Gobierno” o de la “Coordinación estratégica del Ejecutivo” la interacción y el balance de poder entre las instancias institucionales y la asesoría personal del Primer Mandatario tiene importantes consecuencias. La naturaleza individual de la asesoría personal, tiene como consecuencia la concentración de la atención política en unas pocas prioridades y el monitoreo difícilmente puede superar un seguimiento general. En efecto, la asesoría presidencial no institucional no dispone del apoyo de entidades que permitan un seguimiento técnico político con el detalle requerido, incluso, de las iniciativas consideradas como prioridades presidenciales. En esas circunstancias, se corre el peligro de que la única fuente efectiva de información sea el ministro encargado de la iniciativa correspondiente.

Relacionado con la anterior, otro aspecto adquiere singular importancia. La SEGPRES, si bien dispone de una serie de instrumentos técnicos para el seguimiento de las políticas, carece de recursos de poder propio, necesarios para

18 Algunos han discutido el grado de vinculación que unía al grupo Expansiva. No obstante, las ministras de Defensa, Energía y Minería y los ministros de Hacienda y Obras Públicas participaban de dicha asociación.

inducir a los ministerios sectoriales al cumplimiento de las tareas requeridas para una adecuada coordinación. Su único recurso efectivo, es la cercanía al Presidente y lo crucial de su apoyo político. En tal sentido, el predominio de la asesoría personal, puede tener como una de sus consecuencias más grave que se diluya la conducción política efectiva de la gestión gubernamental global. Esto es de particular importancia ante la falta de operación del Consejo de Gabinete.

Desde la Administración de Ricardo Lagos, el Consejo de Gabinete no ha jugado un papel significativo. Esto se ha justificado con el argumento de que el régimen presidencial no admite, como el parlamentario, una entidad de esta naturaleza (Egaña y Chateau, 2006). El argumento de fondo, es que al ser los ministros de exclusiva confianza del Presidente, la capacidad de decisión radica solo en la persona del Presidente. No obstante, en los dos gobiernos anteriores el consejo de Gabinete parece haber jugado un papel más importante. Naturalmente que la decisión final va a radicar siempre en la Presidencia de la República, la diferencia está en si existe la posibilidad o no de que el proceso decisorio pueda involucrar todos los argumentos relevantes o si, por el contrario, la decisión va a depender de la solidez de los ministros o asesores más cercanos al Presidente o de las fuerzas relativas de los distintos ministerios. El consejo de Gabinete es también una instancia adecuada para desarrollar una visión común respecto de los objetivos básicos del gobierno, de las prioridades, de las formas en que se debe lidiar con la oposición y con los diferentes grupos sociales. La falta de operación del consejo de Gabinete, o de otra instancia colectiva de conducción gubernamental global, es una de las principales deficiencias que ha mostrado la operación del Centro de Gobierno en las Administraciones de la Concertación.

La instancia colectiva a nivel de ministros que ha venido operando, desde hace ya bastante tiempo, es el comité político de ministros, entidad que no sustituye al consejo de Gabinete. Su preocupación fundamental es la contingencia. La agenda de esta instancia está conformada por la “agenda programática” que identifica las materias de política gubernamental sobre las cuales se requiere una decisión presidencial; la “contingencia semanal” que analiza los principales conflictos políticos, económicos o sociales del periodo indicado; la contingencia proyectada que presenta los conflictos que pueden aparecer en un horizonte de los próximos tres meses y; la agenda legislativa que presenta la agenda de ambas Cámaras del Parlamento, con la finalidad de definir la posición por parte del Ejecutivo ante las diversas materias a ser tratadas por el Parlamento (Egaña y Chateau, 2006). Esto significa que no existe capacidad de identificar los problemas asociados con el propio desempeño de la gestión gubernamental y con la construcción de las políticas públicas de largo plazo. El comité político se entera solo de las consecuencias de la falta de un monitoreo adecuado cuando el problema ya ha generado alarma pública.

Es en este marco general de ausencia del consejo de Gabinete, como apoyo fundamental a la conducción política presidencial, es que las distintas administraciones

muestran sus diferencias. Estas diferencias se estructuran a partir de la naturaleza del liderazgo presidencial y la relación de fuerzas entre los distintos ministerios.

El centro de gobierno bajo la administración del Presidente Patricio Aylwin: la primacía de la política en la conducción del gobierno

En el caso de Aylwin, la coordinación se concentró, precisamente, en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), tanto en lo relativo a la coherencia interna del Ejecutivo como en sus relaciones con los partidos políticos y el Parlamento. El impulso de la agenda se basó en una estrecha relación de la SEGPRES con el Ministerio de Hacienda, dada “la gravitación principal que desde el primer momento se reconoció en dicho ministerio responsable de la política económica” (Boeninger, 2007). Debido a la naturaleza pluripartidista que tenía la base política del gobierno, se incorporó a “esta férrea unión” (id.) el ministro de la Secretaría General de Gobierno, de militancia socialista, dándole a la alianza SEGPRES – Hacienda un carácter transversal. Este modelo de conducción se complementó con los Comités Interministeriales y las comisiones bipartitas Ejecutivo – Parlamento. Se sumaban a estos últimos asesores, que tenía como objetivo establecer vínculos sistemáticos entre políticos y tecnócratas. (id.)

Edgardo Boeninger estaba convencido de que el éxito de la transición dependía de la capacidad de asegurar una adecuada conducción económica. En tal sentido señalaba “parece esencial otorgar y mantener un fuerte respaldo presidencial y de los ministros políticos claves al ministerio conductor de la política económica, como condición política de continuidad, predictibilidad y estabilidad de la economía” (op.cit. p. 55). Esta afirmación puede interpretarse de múltiples maneras y cada una de dichas interpretaciones implica consecuencias muy variadas.¹⁹ Para Aylwin y Boeninger no existían dudas respecto de la primacía de la política en las decisiones gubernamentales. En tal sentido, la prioridad asignada a la política económica como instrumento principal para consolidar la transición a la democracia, era una decisión política. No respondía, como pudiera colegirse, a que la imposición del mercado como mecanismo regulador fundamental exigía acotar la gestión gubernamental a impedir que surgieran interferencias de la política en la operación de la economía, lo cual debía traducirse en la primacía de la economía en la conducción gubernamental.

El NEG bajo la administración del presidente Eduardo Frei: la construcción del predominio del Ministerio de Hacienda en la conducción global de las políticas públicas

El gobierno de Eduardo Frei, en su origen, estuvo marcado por el éxito de la transición y, por ello mismo, por el desempeño económico exitoso alcanzado bajo la Administración de Patricio Aylwin. Su amplio triunfo reflejó la satisfacción generalizada por haber sido posible reunir con éxito la democracia con la

19. De hecho, el autor, parece entender esta recomendación como una prescripción general.

prosperidad económica. La lectura de esta evolución no es sin embargo sencilla. La confluencia interesada de quienes querían ver estos éxitos como resultado de las reformas económicas del régimen militar y, la natural defensa de las decisiones adoptadas durante la primera Administración luego de la vuelta a la democracia, llevaron a instalar la idea de que se había consolidado una nueva etapa en la historia del país, la etapa en que la economía funcionaba con piloto automático. Al mismo tiempo, y en contraposición drástica con la situación del gobierno anterior, el equipo político nació con una fuerte discapacidad que no logra ser superada sino hasta las postrimerías del gobierno.²⁰ La declaración del fin de la transición a la democracia y la proposición de hacer de la modernización el eje de la gestión gubernamental abrió el paso al predominio del ministro de Hacienda en el Gabinete. El fuerte impacto de la crisis asiática terminó con las ilusiones respecto de un mundo sin crisis. Dejó además, al descubierto, las graves debilidades de la conducción macroeconómica. El país se sumió en una recesión que hizo aparecer como posible lo que parecía imposible: un triunfo de la oposición constituida por los herederos del régimen militar. La capacidad del Presidente permitió dar un giro a esta situación y el gobierno se dispuso a enfrentar la próxima elección presidencial.

El predominio del ministro de Hacienda en el Gabinete del presidente Eduardo Frei representa un avance significativo del posicionamiento del Ministerio de Hacienda y de la Dirección de Presupuestos, al interior del Ejecutivo. No cabe duda que el rol de estas entidades en relación con el presupuesto y las obligaciones de preparar un informe financiero sobre todas las iniciativas legales le aseguraban una posición de alta influencia. No obstante, la introducción de mecanismos de control de desempeño, de evaluación de programas, le permite construir un fuerte aparato de seguimiento de toda la administración y un amplio dispositivo de intervención en áreas de la gestión pública sobre las cuales no tenía incidencia anteriormente. Esto hizo posible al Ministerio de Hacienda y la DIPRES, disponer de una capacidad de influencia sobre las políticas públicas que opera casi independientemente de la fuerza que, en las distintas coyunturas, pueda tener el ministro de Hacienda de turno. Sobre este tema volveremos más abajo.

El NEG bajo la administración del presidente Ricardo Lagos

El gobierno del presidente Ricardo Lagos, señala Edgardo Boeninger, se caracterizó por su parte, por la combinación de un Presidente altamente conocedor de todos los temas, “el ministro del Interior como jefe político, el ministro de Hacienda, crecientemente involucrado en los temas políticos y sectoriales y el

20. Cabe recordar que quien asume como ministro del Interior y jefe de Gabinete, el dirigente socialista Germán Correa no logra una sintonía adecuada ni con el Presidente de la República ni con el llamado círculo de hierro del presidente Frei conformado por Genaro Arriagada, Carlos Figueroa y Raúl Troncoso. La salida del dirigente socialista no terminaría con los problemas. Conflictos al interior del mencionado círculo de hierro y otras dificultades obstaculizaron permanentemente la operación eficiente del comité político.

llamado ‘segundo piso’, compuesto por asesores presidenciales directos que tomaban diversas iniciativas, apoyaban directamente al Presidente y establecieron una alianza con el ministro de Hacienda, realizando desde esta perspectiva una labor similar a la SEGPRES en el primer periodo” (2007).

El análisis de Boeninger es como siempre agudo y preciso. No obstante, su concentración en la cúspide de la gestión gubernamental le hace perder de vista un elemento que sería crucial para la Administración de Ricardo Lagos. En efecto, lo que diferencia a la dimensión personal del NEG de su dimensión institucional, es que los ministros que operan como asesores directos del Presidente lo hacen también como jefes de los aparatos que les toca dirigir. En tal sentido, al comienzo de la Administración de Lagos se desata un conflicto que tiene dos dimensiones relevantes para nuestro análisis: la disputa por la conducción global de la gestión gubernamental y la disputa generada por el dinámico crecimiento del sistema de concesiones.

El primero fue protagonizado por el ministro Secretario General de la Presidencia por una parte y el ministro de Hacienda por la otra.

La Secretaría General de la Presidencia nace con la tarea de dirigir la coordinación intragubernamental. Bajo la dirección de Boeninger se empieza a montar un complejo sistema de coordinación. Como señalan Egaña y Chateau (2006), este sistema es operado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (División de Coordinación Interministerial). Permite mantener un seguimiento completo a todas las instituciones del Poder Ejecutivo sobre el estado de avance y cumplimiento de sus principales compromisos anuales. Supone que, para cada año, considerando el programa de gobierno, las distintas instituciones establezcan los principales compromisos respecto a las metas de su acción. Este trabajo de programación es de gran importancia para la elaboración del proyecto de presupuesto de cada institución y debe ser posteriormente ajustado de acuerdo a lo establecido en la Ley de Presupuestos. Este ejercicio de monitoreo permite al gobierno obtener una visión global de sus prioridades dentro de cada sector de la Administración y posibilita conocer la medida en que cada plan concreto es ejecutado y hasta qué punto el resultado cumple con los objetivos planteados en el Programa de Gobierno y por los compromisos asumidos por el Presidente de la República.

La plataforma de seguimiento presupuestario establecida en la Dirección de Presupuestos, es sin duda complementario al de la Secretaría General de la Presidencia, pero en ciertas condiciones se puede transformar en una dirección alternativa y disputar la primacía en la coordinación. En efecto, a lo largo del proceso presupuestario dicha entidad interviene permanentemente. Luego de fijar el marco presupuestario para el año siguiente, la DIPRES analiza el proyecto de presupuesto de cada ministerio. En este análisis se revisa la consistencia de la asignación de recursos con los objetivos de política de la entidad; se analizan las solicitudes de gastos en personal en relación con los programas definidos.

Al mismo tiempo, ya se tiene información sobre la ejecución presupuestaria del año en curso, lo que hace posible al sectorialista de la DIPRES disponer de una estimación preliminar de la eficiencia con que está operando el ministerio de que se trate. Finalmente, es la DIPRES la que dispone de la información fundamental para definir si se introduce un nuevo programa y si se continúa con uno anterior. Sus facultades respecto del presupuesto, le han permitido tener una incidencia en las decisiones sectoriales mucho más allá de lo que sería la determinación del marco presupuestario. A esto se suma, el rol que juega en el control de los indicadores de desempeño la administración de los estudios de evaluación de programas y la revisión, también mucho más allá de lo relativo al impacto financiero de los proyectos de ley, involucrándose en la discusión sobre aspectos específicos y hasta de detalle de los temas sectoriales.

En el contexto de estos entramados en competencia, se inició una lucha por incidir en el Primer Mandatario. Ambos ministros, Álvaro García de la Secretaría General de la Presidencia y Nicolás Eyzaguirre, de Hacienda, tenían una larga trayectoria de amistad y cercanía con el Presidente de la República. Dos temas parecen haber constituido los nudos clave en el conflicto que terminaría con la salida de Álvaro García: la orientación y la conducción de la reforma del Estado a la cual el Presidente le dio una gran importancia en la primera fase de su gobierno y lo relativo a la radicación de la evaluación de programas y políticas públicas. Probablemente, la constitución de una estrecha alianza entre el ministro del Interior, el de Hacienda y el “Segundo Piso” contribuyó a que el conflicto se resolviera a favor del Ministerio de Hacienda. Esto marcaría la conducción gubernamental. Lo político quedaría en manos del ministro del Interior; la conducción económica en el ministro de Hacienda y la conducción operativa de la gestión gubernamental pasaría a manos del Ministerio de Hacienda.

El segundo conflicto tendría lugar entre el ministro de Obras Públicas y el de Hacienda. Con el fuerte apoyo del Presidente y del mundo empresarial, el antiguo Coordinador General de Concesiones tomó en sus manos el Ministerio de Obras Públicas. El buen desempeño del mecanismo, hasta ese momento, llevó a esta autoridad a extender la aplicación del mecanismo a varios ámbitos entre los cuales destacaban los aeropuertos, cárceles y hospitales. Problema permanente que enfrentaba a ambos ministerios era el financiamiento adecuado de la institución tanto para mantener a los equipos permanentes como para la preparación de los proyectos, por una parte, así como los compromisos fiscales requeridos para hacer rentables los diferentes proyectos. En el año 2001, los conflictos se hicieron recurrentes, en particular, como ya fue mencionado, lo relativo al crecimiento de endeudamiento contingente. Este conflicto se resolvería con la salida de Carlos Cruz y la instalación, como Ministro de Obras Públicas, de un alto funcionario de un organismo dependiente del Ministerio de Hacienda.

Los ulteriores problemas judiciales derivados del MOP – Gate, terminaron de debilitar a la Dirección General de Concesiones y al Ministerio de Obras Públicas,

cuyo ministro tenía además bajo su dirección el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Esto tendría repercusiones más allá de este sector. La pérdida de poder del MOP al interior del Gabinete representaba el último ámbito de resistencia frente al predominio del Ministerio de Hacienda, que se consolidaba en tres frentes: la influencia personal sobre el Presidente en materias económicas, su rol dominante en la conducción global de la gestión gubernamental y su papel decisivo en la toma de decisiones de los sectores más relevantes de la política pública.²¹

¿Cuál es el escenario que enfrenta la conducción gubernamental como resultado del desenlace de estos dos conflictos? Lo que parece producirse es la acentuación de la fragmentación de la toma de decisiones políticas. La grave crisis surgida por las diferentes anomalías administrativas y sucesos de corrupción, ponen al gobierno en una situación extremadamente difícil. El ministro del Interior se aboca al establecimiento de un acuerdo con la oposición para superar la crisis política introduciendo importantes reformas al Estado. Se crea la Alta Dirección Pública y un primer mecanismo de financiamiento de las campañas políticas. Estas iniciativas restablecen la capacidad de conducción política por parte del gobierno. El ministro de Hacienda por su parte, había enfrentado desde el inicio de la Administración condiciones macroeconómicas difíciles. Los efectos de la crisis asiática y de la política aplicada para superarla se proyectaron con fuerza en los primeros años del gobierno. En los años 2002 y 2003, el PIB creció a tasas de 2,2 y 3,9 por ciento respectivamente. Se estaba lejos de las tasas promedio de la década anterior que habían permitido doblar el PIB en pocos años. El mecanismo del superávit estructural planteaba restricciones para la aplicación de instrumentos fiscales en la reactivación económica y para cualquier otro nuevo gasto, por lo cual y a proposición del entonces presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, se decide buscar elevar la actividad económica operando sobre los “lomos de toro” que en el nivel microeconómico parecían afectar gravemente el dinamismo de la economía. En este contexto difícil, las políticas públicas continúan su marcha. La reforma de la salud, absorbe buena parte de las energías y capacidades de la conducción política debilitada. La otra política prioritaria era sin duda la infraestructura.

A partir de 2003, el MOP enfrenta la confluencia de variadas demandas. Por una parte, está la defensa frente a las diversas causas judiciales que se llevaban en contra de la entidad. Por la otra, fuertes presiones para cumplir los compromisos de nueva infraestructura. Se quería terminar las autopistas urbanas, dotar al país de una nueva red de aeropuertos, construir una ambiciosa red de nuevas cárceles,

21. Cabe recordar que el ministro Secretario General de la Presidencia saliente era un destacado economista, que había estado a cargo del Ministerio de Economía en la Administración anterior y había intentado estructurar un cierto mecanismo de concertación social que apareció como una instancia importante de coordinación gubernamental con el sector empresarial y sindical. Al asumir García como ministro Secretario General de la Presidencia, intentó continuar con la iniciativa en este ministerio más político. No obstante, encontró la oposición del equipo económico que planteó sus aspiraciones de protagonismo en este campo. De hecho, poco después el gobierno, bajo la dirección de los ministros de Hacienda y Economía, y la Confederación de la Producción y el Comercio, se pusieron de acuerdo en torno a la agenda microeconómica para la competitividad.

avanzar en otra edificación pública y extender el mecanismo a los hospitales. Durante la primera mitad de la presente década toman mucha fuerza, además, todos los procesos de renegociación de contratos y disputas frente a las comisiones de conciliación o arbitrales en varias de las obras concesionadas, que resultan sumamente demandantes, para la Coordinación de Concesiones y para el MOP. Al mismo tiempo, el ministro de Obras Públicas, en su calidad de ministro de Transportes y Telecomunicaciones estaba enfrentando los procesos tarifarios correspondientes a la telefonía fija y el cargo de acceso de de las compañías móviles y sobre todo, el proyecto que revolucionaría el sistema de transporte de personas de la ciudad de Santiago. En medio de esta abrumadora carga de trabajo, el ministro del MOPTT es removido de su cargo. El nuevo ministro debía informarse rápidamente de toda esta carga de trabajo y empezar a operar. Era difícil en estas condiciones pedir demasiado al órgano sectorial. La inexistencia de un órgano consolidado para dirigir el proyecto del Transantiago completa esta visión desalentadora.

El informe de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados sobre el Transantiago, junto con constituir un gran estudio de política pública, deja en evidencia las causas del colapso del sistema, sus responsables directos, pero sobre todo comprueba nuestra tesis básica de que la conducción de la gestión gubernamental había pasado al Ministerio de Hacienda y que dicho ministerio tiene gran incidencia en las políticas sectoriales. Es útil para nuestro análisis enumerar las principales conclusiones del informe de mayoría de la Comisión Investigadora para luego extraer las conclusiones relevantes para nuestro análisis. En una breve síntesis estas son las siguientes:

- Sobreestimación de las capacidades del país para llevar adelante esta iniciativa. Las consecuencias de este error son numerosas.
- Descarte a priori de la posibilidad de entregar un subsidio público al sistema. Exigencia simultánea de que el sistema debía ser barato. Como concluye la comisión: “Por lo tanto, el Plan Transantiago nacía desde sus primeros pasos con recursos financieros, materiales y humanos limitados, lo que constituyó otro dato de la causa, especialmente en lo referido al gasto y la inversión públicos. Esta decisión fue coherente con el compromiso estratégico que ha guiado a la autoridad económica desde 1990, de disciplina y responsabilidad fiscales y de mantención, bajo cualquier circunstancia, de un superávit estructural en el balance fiscal anual. El sistema debía ser barato para el Estado y también para el usuario para romper con el “círculo de deterioro” del sistema anterior y atraerlo al sistema de transporte público, especialmente al Metro, hasta el momento subutilizado.²² Para ello la tarifa debía ser menor o igual

22. El fundamento de esta decisión crucial no radica en estudios sino en que “El análisis realizado por los artífices del nuevo sistema partía de un ejercicio aritmético cuya ecuación básica indicaba que si el sistema antiguo era rentable, que incluso financiaba el transporte escolar sin subsidio estatal, y sus buses se desplazaban vacíos de un extremo a otro de la ciudad durante las horas valle, mucho más rentable sería un sistema moderno y racional que, por sus altos estándares técnicos tendría menores costos operacionales y que, además, contaría con buses con mayor capacidad y con un Metro que se utilizaría más intensivamente, a razón de seis pasajeros por metro cuadrado”.

que la antigua. La tarifa fue determinante en todo lo ocurrido posteriormente en el diseño. Todo se adaptó a ésta: el número de buses, la infraestructura, la calidad del soporte tecnológico y la tasa de usuarios por metro cuadrado, tanto en buses como en el Metro. En otras palabras, se disminuyó los costos en todos aquellos elementos del diseño en que ello era posible adaptando tamaños, calidades y capacidades. A juicio de la Comisión, el parámetro tarifa tuvo un impacto grave en el diseño global del sistema”.²³

- En la Comisión Investigadora quedó claramente establecido el error de no haber creado en Santiago una Autoridad Metropolitana de Transportes para emprender un cambio de tanta complejidad. Asimismo, quedó en evidencia la responsabilidad de las autoridades de transportes y del Comité de Ministros quienes negaron esta realidad y subestimaron la experiencia internacional que existía sobre la materia. Actuaron con desprolijidad y no destinaron a esta tarea, tan importante y difícil, el estudio y el tiempo que demandaba. Esta falencia constituye uno de los impedimentos más graves para el éxito del Plan.

Lo que llama la atención en primer lugar es que nadie en el Centro de Gobierno se haya percatado de la improvisación, la falta de prolijidad con que se operaba en el Comité de Ministros del Transantiago y la falta de instituciones formales en que se sustentaba este gigantesco proyecto. Estas circunstancias así como la incidencia decisiva de las consideraciones presupuestarias en la configuración técnica del proyecto dejan en evidencia el sello del Ministerio de Hacienda.²⁴ Como se había insinuado, en el periodo de Lagos la Secretaría General de la Presidencia pierde notable influencia luego de la salida de Álvaro García.²⁵ Prueba

23. Esta tarifa integrada debía financiar ahora no solo a los operadores de buses, con un precio de la gasolina en alza, sino al Administrador Financiero del Transantiago, AFT, compuesto por el operador tecnológico y cinco bancos, a los puntos de recarga de la tarjeta, al concesionario del sistema de información al público, todos los sistemas electrónicos exigidos en el sistema, el uso de terminales y estaciones modales y, más adelante, la infraestructura.

24. La falta de preocupación por el desarrollo de la institucionalidad pública parece ser un déficit permanente del estilo modernizador que ha caracterizado los cambios en el sector público. Esto queda en evidencia tanto en la persistencia de aparatos y de personal cuya utilidad no termina de quedar clara como también en la incapacidad de crear las instituciones que demandan las nuevas tareas del sector público. No es casual, en este sentido, que la Coordinación de Concesiones carezca todavía de una institucionalidad; lo mismo ocurre con la instancia encargada del Transantiago. En esta situación convergen sin duda las dificultades para abordar los problemas de remuneraciones y otros nudos de la modernización del sector público. No obstante, es posible pensar que se trata también de un problema de enfoque. La idea de que es posible seguir operando con un Estado viejo, en la medida que se estructuran equipos al margen de la institucionalidad, pequeños, operando con una lógica distinta, que externalizan la mayor parte de sus actividades, gana terreno entre los responsables de las políticas. Uno de los problemas de este enfoque, es sin embargo que en los proyectos, en particular los de gran envergadura, el reclamo recurrente alude a la dificultad de estructurar el proyecto integral a partir de las partes con que contribuyen los consultores externos. Por otra parte, en un contexto en que se ha debilitado profundamente la mística de servicio público y en que la ideología oficial es la que sostiene que lo que prima es el “homo economicus” y lo relevante son los objetivos económicos, es inevitable, la conclusión de que todavía no ha sido posible hacer entender a muchos responsables de las remuneraciones que “when you pay peanuts you get monkeys”. No obstante, también es necesario tener en cuenta que los buenos salarios en el contexto de instituciones precarias no son suficientes.

25. La salida del ministro fue seguida por la renuncia a mediados de 2002 de Rodrigo Egaña, encargado de la modernización del Estado.

de ello, es que representando una prioridad tan importante para el Presidente de la República, al crearse el Comité Interministerial encargado del Transantiago no se incluyó al este ministerio. El ministro de Hacienda, en cambio, es junto con el Ministro de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones y el de Vivienda miembro pleno del Comité. Llamen la atención los denodados esfuerzos realizados para “adecuar” el proyecto a las restricciones en materia de tarifas y de subsidio. En tercer lugar, impresiona que se hayan tomado decisiones de tal relevancia basados en percepciones sobre el sistema de transporte antiguo y no sobre estudios serios realizados por profesionales especializados.

El NEG bajo la administración de la Presidenta Michelle Bachelet

Es difícil encontrar un contraste más marcado entre las personalidades de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet. Mientras que el primero era, probablemente junto con Aylwin, el principal líder de la Concertación además de fundador y primer presidente del PPD y destacado militante del Partido Socialista, la nueva presidenta era más bien una “outsider” con escasa experiencia de dirección en la política partidaria. Su propio perfilamiento, hasta constituirse en un fenómeno de las encuestas, transcurre a espaldas de los partidos de la Concertación. Era José Miguel Insulza, ministro de Relaciones Exteriores y de la Secretaría General de la Presidencia bajo el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle y ministro del Interior bajo la presidencia de Ricardo Lagos, quien aparecía como el líder natural de la Concertación. No obstante, las encuestas dejaron rápidamente en evidencia que Michelle Bachelet disfrutaba de una popularidad incontrarrestable y además, aparecía como la persona mejor posicionada para derrotar a la candidatura de la oposición, que en la elección anterior había amenazado gravemente la opción presidencial de Ricardo Lagos.

La elección tenía lugar luego de 16 años de gobierno de la Concertación. La oposición había levantado, enfáticamente, la idea de cambio en la campaña de 1999 y la consigna amenazaba con gozar de mayor impacto en la elección del 2005.²⁶ La posibilidad de elegir a la primera mujer como Presidenta de la República, minimizaba el significado del cambio ofrecido por la oposición. Lo atractivo de la oferta bacheletista se veía amenazada, a su vez, por la posibilidad de que fueran las mismas caras que habían dirigido a la Concertación, las que constituyeran el entorno de su candidatura. La exigencia electoral abrió una oportunidad para que se produjera una modificación notable en los círculos dirigentes de la coalición de gobierno que se proyectaría luego en la nueva administración. El compromiso consecuente de la candidata de ofrecer simultáneamente un Gabinete paritario y que “nadie se repitiera el plato” sin afectar el equilibrio de los partidos de la Concertación en el futuro Gabinete, sellaría el distanciamiento de

26. La amenaza del cambio y su impacto en los primeros meses del gobierno de Ricardo Lagos llevaron a Antonio Cortés Terzi a escribir el artículo “Gobierno de Lagos: ¿Proyecto Histórico o Ceremonia del Adiós?”.

los núcleos dirigentes de la Concertación con el nuevo gobierno. La promesa de cambio no era así solo una argucia electoral sino que, representaría una reorientación inesperada de la política pública.

La consolidación de la candidatura Bachelet al margen de la voluntad de las cúpulas partidarias así como los compromisos asumidos por la candidata, contribuyeron a consolidar la imagen de que su triunfo fue un resultado, primordialmente, de su propia fuerza electoral.²⁷ Se afirmó así la posibilidad vislumbrada durante la campaña, que la Presidenta estructurara un Gabinete, que aun cuando reflejaba un equilibrio partidario, respondiera a sus designios y, los del entorno, que se había configurado en campaña a lo largo del proceso electoral. Tras los rostros nuevos y la reducida trayectoria que mostraban muchos de los nuevos ministros, cristalizaba un entorno presidencial con dos ejes fundamentales: la nueva izquierda del Partido Socialista y una corriente representada principalmente por el grupo Expansiva, cuyos miembros, pese a militar en los partidos, promovían una actitud de independencia frente a ellos y sostenían la tesis de que las decisiones de política pública debían hacer abstracción de las “presiones políticas” y de las supuestas tendencias cortoplacistas que caracterizarían a las decisiones partidarias.

El nombramiento de Andrés Zaldívar, ex subsecretario y ex ministro de Eduardo Frei Montalva, senador en dos periodos por la Región Metropolitana, antiguo dirigente demócrata cristiano y ex - presidente de la colectividad, como ministro del Interior, generó la impresión de que el gabinete político ejercería la dirección del gabinete ministerial. Pero, rápidamente quedó en evidencia que la relativa lejanía del alto funcionario respecto de la Presidenta de la República y,²⁸ probablemente su poca experiencia en las labores del Ejecutivo, atentaban contra esta posibilidad.²⁹ Además, quienes asumieron como ministra Secretaria General de la Presidencia y Ministro Secretario General de Gobierno, eran personeros que no habían tenido hasta ese momento posiciones públicas importantes ni habían tenido una vida partidaria intensa. De ahí que no estuvieran en condiciones de compensar las debilidades del ministro del Interior. Además, dos problemas conspiraron a favor del debilitamiento adicional del gabinete político.

El primero, la sorpresiva irrupción de la llamada “Revolución Pingüina” y las dificultades para resolver la amplia movilización estudiantil generada. Más importante aún fue que la agenda presidencial tenía como eje el programa económico social, lo que fortaleció el posicionamiento de los ministros responsables

27. La propia ceremonia del triunfo en la segunda vuelta, prefiguraba la naturaleza del nuevo gobierno. En la tarima aparece la presidenta electa sola, mientras que los dirigentes partidarios se confunden en la muchedumbre, que aplaudía a la candidata ganadora.

28. La situación de Zaldívar, recordó la incómoda posición que había ocupado el socialista Germán Correa como ministro del interior del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

29. Esta debilidad se veía acentuada, por el hecho de que, pese a que el ministro era hermano del presidente de la Democracia Cristiana, pertenecían a fracciones distintas, lo que le restaba apoyo político.

de esas áreas. En efecto, el programa de gobierno tenía como prioridad reformar el sistema previsional, continuar con la implementación de la reforma de la salud, poner en marcha la nueva ley laboral que abordaba la subcontratación e impulsar el programa “Chile crece contigo” destinado a combatir, desde la cuna, las desigualdades. Esta agenda relevó la importancia del Ministerio de Hacienda y de los ministerios sociales y dejó de manifiesto el predominio de la nueva izquierda del Partido Socialista y los funcionarios provenientes de Expansiva, organizados en torno a la figura del ministro de Hacienda. La imposibilidad de superar la debilidad del equipo político llevó a que la Presidenta le pidiera la renuncia a Zaldívar el 14 de julio de 2006, esto es, apenas, cuatro meses después de haber asumido. No obstante el problema era más profundo y no fue posible de ser resuelto, parcialmente, hasta que Belisario Velasco, que había reemplazado a Zaldívar, presentara su renuncia el 8 de enero de 2008.³⁰

Las restricciones que se impuso la Presidenta para estructurar su primer Gabinete crearon varios flancos vulnerables adicionales que se traducirían en serias dificultades. Algunos ministros no habían tenido experiencia ni en la política ni en la gestión pública. En un caso, la experiencia se reducía a jefaturas de Gabinete de ministros y experiencia en entidades fiscalizadoras. Sin embargo, se le asignó la tarea más compleja desde el punto de vista de la gestión, la fase final de preparación y la puesta en marcha del Transantiago. En otros casos, se instaló a personas con una larga y destacada trayectoria en un área determinada, en ministerios respecto de los cuales carecían de todo conocimiento. Esta situación reflejó, probablemente, la inexistencia de un grupo asesor afiatado en torno a la candidatura presidencial. Si la presidencia de Lagos había tenido un círculo de asesores con una incidencia tal que afectaba, por ejemplo, la Secretaría General de la Presidencia, la presidencia de Bachelet no contó con un equipo que le permitiera un filtraje mínimo de los candidatos a las principales posiciones del gobierno.

La debilidad general que parecía afectar al Gabinete, tenía dos excepciones. La presencia determinante de la “Nueva izquierda” del Partido Socialista, marginada de los cargos ministeriales en los tres gobiernos anteriores, se tradujo en el nombramiento de dos ministros que gozaban de un fuerte apoyo político. La ministra de Salud, probablemente la ministra con mayor cercanía a la Presidenta, y

30. En efecto, “citando fuentes de La Moneda, el sitio en internet del diario *El Mercurio* dijo que el saliente ministro (Belisario Velasco) estaba muy molesto por marginaciones en la toma de decisiones importantes, especialmente sobre la fórmula para financiar el sistema de transporte Transantiago hasta abril de 2008. El miércoles, Velasco había sido excluido, junto con el ministro José Antonio Viera Gallo, de la cita clave en la cual se decidió sobre el Transantiago”.

http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7170000/7170945.stm

Los cambios en el gabinete político constituyeron una noticia constante a lo largo de la Administración. El 27 de marzo de 2007, junto con el ministro de Transporte, principal responsable de los problemas de implementación del Transantiago, salió del gobierno Paulina Veloso, siendo esta última reemplazada por el ex senador José Antonio Viera-Gallo. Por su parte, el 5 de diciembre de 2007, saldría del Gabinete Ricardo Lagos Weber, reemplazado por Francisco Vidal. Este último tampoco tendría larga vida en el gabinete político. El 12 de marzo de 2009 sería reemplazado por Carolina Tohá.

el ministro del Trabajo, estrecho colaborador histórico del presidente del Partido Socialista. A este grupo se sumaba la ministra de Planificación, que había venido trabajando desde la Fundación Chile 21 en la agenda social de lo que sería la Administración de la Presidenta Bachelet.

La segunda fuerza relevante, como señalamos más arriba, era el grupo Expansiva, al que pertenecían los ministros de Defensa, Obras Públicas y Hacienda. Con el tiempo sin embargo, quedó en evidencia, que la incorporación de este grupo reflejó más bien la necesidad de la Presidenta de cooptar personeros que le permitieran cumplir con los compromisos de paridad y caras nuevas que no afectaran el equilibrio político requerido, que la búsqueda de influencia política como grupo.³¹ Más aún, estos ministros —algunos de los cuales formaban parte de partidos—, tenían una relación muy distante con sus organizaciones y en tal sentido, contribuían a fortalecer la distancia que la Presidenta había buscado mantener respecto de las organizaciones políticas. La debilidad de los vínculos internos del grupo se va a reflejar en que estos personeros se insertan individualmente en los conflictos burocráticos que venían de la administración anterior.

Es así como el fuerte posicionamiento que había logrado el Ministerio de Hacienda bajo la Presidencia de Ricardo Lagos, se proyectaría en la nueva administración. Andrés Velasco asume la dirección del Ministerio de Hacienda y sobre esa base se constituye en un miembro privilegiado del NEG organizado por Bachelet.³² La fuerte presencia de Hacienda se articula de buena manera con la

31. Victoria Hurtado, al considerar Cieplan y Expansiva subraya en ese sentido lo equivocado que era comparar a estos grupos con un partido: “Expansiva... tiene otro ADN. Se forma en democracia, a principios del 2000, aprovechando internet para establecer sus redes. Se inspira en think tanks como el Brookings Institution de Estados Unidos, algo de la Fundación Friedrich Ebert de Alemania, y tiene un liderazgo más atomizado. Expansiva nace, además, en un momento en que hay muchos profesionales con interés en el tema público, a los que les parece atractivo debatir libremente sus ideas (en cuyo Consejo Ampliado, entre otras setenta personas, está quien escribe). Hay miembros de Expansiva que militan en partidos políticos y muchos independientes. La invitación a ser parte de este grupo es de la exclusiva decisión de su directorio y el criterio es principalmente ser profesional y tener interés en la esfera pública con una perspectiva liberal democrática. El logo lo dice todo; una especie de baobab que invita a instalarse bajo una amplia sombra. Lo que no son y no va a ser ninguna de estas organizaciones -por mucho que se pretenda presentarlas de ese modo- son partidos políticos. Verlas así es no entender la lógica de un *think tank* y menos aún la importancia que tienen los partidos en democracia. Estos son fundamentales para que los ciudadanos se identifiquen con las ideas que hay detrás de ellos, para las elecciones y la selección y promoción de los candidatos. Creer que se puede prescindir de éstos sin destacar su rol en el engranaje político, no corresponde a una democracia sana. Darle a un *think tank* la connotación de partido es comparar peras con manzanas”.

32. Su nombramiento resulta incomprensible si se piensa que la Presidenta pertenecía a la izquierda del Partido Socialista. Nada más lejano de su visión del modelo económico que el representado por el ministro Velasco. No obstante, la clave analítica de esta convergencia de posiciones dispares puede entenderse en la prioridad asignada por el gobierno de transformar un “sistema de derecha en un sistema de derechos”. La apuesta política era que ello no era incompatible con una visión en que el rol del Estado se concentra en el ámbito social, compensando los aspectos inequitativos del mercado, mientras que en el campo económico reconoce el protagonismo del sector privado y del mercado, en la determinación de las decisiones de inversión. Más aún, para una estrategia que pone énfasis en garantizar derechos, un ministro ortodoxo en Hacienda representaba una garantía de que la política social no incurriría en excesos que pudieran afectar las condiciones macroeconómicas ni el protagonismo en lo económico del mundo empresarial.

incidencia de la “Nueva Izquierda” del Partido Socialista, en torno a una agenda que prioriza la construcción de una red social y la mantención de una política económica que no innovaba respecto a lo que se venía haciendo en la Administración de Ricardo Lagos. Mientras que la agenda social llevaba el sello de la Presidenta y de la Nueva Izquierda del PS, la política económica es determinada sin contrapesos desde Hacienda en estrecha colaboración con el Banco Central.

El fin de la presidencia de Ricardo Lagos representó, también, el fin de las fuertes tensiones que se venían arrastrando desde la Administración del presidente Eduardo Frei. Por una parte, una política que apostaba al desarrollo de la competitividad del país, basado en un salto gigantesco en la infraestructura nacional mediante el sistema de concesiones de obras públicas liderado por el Estado y que encontraba en el Ministerio de Obras Públicas su principal sostén en el gobierno. Por la otra, una apuesta, cuyo énfasis radicaba en la protección de los equilibrios macroeconómicos y el desarrollo del mercado de capitales, y de esa manera generar las condiciones para que los privados determinaran el curso de las inversiones.³³ Cómo vimos en la sección anterior, un primer hito en la resolución de este debate fue la salida del ministro de Obras Públicas Carlos Cruz y su reemplazo por funcionarios que compartían la perspectiva del Ministerio de Hacienda. La designación del miembro de Expansiva Eduardo Bitrán como ministro de Obras Públicas del nuevo gobierno, constituiría un nuevo hito de esta confrontación y explicitaría la racionalidad discursiva. En efecto, el nuevo ministro partió criticando enfáticamente las “obras emblemáticas” de la administración anterior. El argumento básico, era que las decisiones sobre las obras públicas concesionadas no respondían a los requerimientos de los distintos sectores productivos, sino que a las decisiones políticas de construir obras para los libros de historia. Como era esperable, la discusión se concentró, en un primer momento, en el puente Chacao que uniría el continente con la Isla Grande de Chiloé. Minutos después, según reporta la prensa de la época, de haber recibido un estudio que concluía que el puente no era rentable socialmente, el ministro anunció que el Estado desistía de continuar con la construcción de la obra. Esta era la primera medida, que luego sería seguida por el intento de introducir una importante reforma a la ley de concesiones y de estructurar una Superintendencia de Obras Públicas. Ninguna de estas iniciativas tendría éxito. Más aún, hasta mediados del año 2009, no se habría iniciado ninguna obra concesionada de importancia durante la administración.

Transcurridos tres años de la Administración, la experiencia del primer ministro de Obras Públicas de la presidenta Bachelet deja en evidencia la fragmentación de las decisiones gubernamentales. En efecto, las iniciativas de Bitrán, como era de esperar generaron una fuerte confrontación con el empresariado vinculado al sis-

33. Es importante recalcar, y esto se pierde a menudo de vista, que se trata de énfasis y no de políticas totalmente contrapuestas. En efecto, la modernización financiera y la importancia creciente de los inversionistas institucionales jugaron, por ejemplo, un papel significativo en el impulso de las concesiones de obras públicas.

tema de concesiones y con la propia Coordinación de Concesiones, que derivaría en un estancamiento del sistema. Bitrán y su círculo de relaciones,³⁴ tenía, desde el punto de vista técnico, una visión crítica de la forma como había venido operando el sistema. Más allá de la validez de las críticas, lo que resulta difícil de comprender es que en un tema tan sensible para la inversión pública y para las relaciones con el sector privado, no haya existido un tratamiento a nivel de Gabinete de este problema. Prueba de ello, fueron las graves dificultades que encontraron en el Ministerio de Hacienda, la tramitación de ley que modificaba la ley de concesiones y el proyecto que creaba la Superintendencia de Obras Públicas. Del mismo modo, la falta de una decisión clara en la conducción política gubernamental, quedó en evidencia en la poca atención que la bancada oficialista prestó a la tramitación del primer proyecto mencionado, único que fue enviado al Congreso y en el hecho que al ser sustituido Eduardo Bitrán por Sergio Bitar en el Ministerio de Obras Públicas, se abandonó la idea de establecer una superintendencia.

En este contexto, la Administración se concentra en impulsar sus políticas en el ámbito social. La primera prioridad recae en la reforma previsional. Esta reforma, que se va a transformar en el principal legado de la Presidenta Bachelet, estaba en lo fundamental diseñada en la administración de Ricardo Lagos. Su principal propulsor era el Ministerio de Hacienda, en particular el director y subdirector de Presupuesto. No es extraño por tanto, el detalle en que entra el programa de la candidata Bachelet al abordar la reforma previsional en su programa. Tampoco lo es que el nuevo director de Presupuesto haya sido el principal gestor de la reforma y su antecesor haya sido nombrado a la cabeza del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (CAPRP). La reforma previsional expresa a cabalidad la convergencia entre la Nueva Izquierda del PS y la visión que respecto de la política económica que se sostenía en Hacienda. En efecto, la creación del pilar solidario constituye un cambio revolucionario que proyecta y desarrolla los avances en la creación de un sistema de protección social basado en el reconocimiento de los derechos ciudadanos. En tal sentido, la reforma garantiza que los chilenos y extranjeros con más de 20 años de residencia en el país, independiente de su género u ocupación a lo largo de su vida activa, tienen derecho a un ingreso mínimo que les permitirá una vejez digna. Constituye, también, un reconocimiento de antiguas reivindicaciones de las mujeres. Como contrapartida, la reforma busca legitimar definitivamente el sistema de capitalización individual como una solución para los trabajadores permanentes, que no presentan lagunas previsionales, en particular los de altos ingresos y, al mismo tiempo, consolidar la compleja industria que maneja los ahorros de los cotizantes. Es así como forma parte de una serie de iniciativas legales tendientes a liberalizar los mercados de

34. Eduardo Engel, Alex Galetovic y Ronald Fischer habían trabajado el tema y venían sosteniendo la necesidad de utilizar un mecanismo basado en el Menor Valor Presente Ingresos en las licitaciones. En su opinión ese mecanismo reduciría significativamente las renegociaciones de contrato que estaban afectando el proceso de licitaciones (Rivera, 2008).

capitales. No obstante, y de manera inesperada para los especialistas financieros que lideraron la reforma y que buscaban ampliar la ya significativa exposición de los fondos de pensiones, la crisis financiera trajo consigo un desplome del sistema de multifondos, en particular los más riesgosos.³⁵ Más allá de los debates en marcha, lo claro es que ni desde el equipo económico gubernamental ni desde el Banco Central hubo voz de alerta alguna.³⁶ Se ha argumentado mucho que nadie en el mundo previó la crisis. No obstante, no puede dejarse de plantear la hipótesis de que la fragmentación a que está sujeta la conducción económica y la inexistencia de instancias coordinadoras formales (pese a la asistencia del ministro de Hacienda a algunas reuniones del Banco Central) puede haber favorecido la demora en reconocer la crisis que se avecinaba.

Si los orígenes de la crisis financiera pasaron inadvertidos para las autoridades económicas, la catástrofe del transporte urbano de personas de Santiago, iniciada el 10 de febrero del 2007 tuvo mucho de muerte anunciada. Más arriba se hizo mención respecto de las limitaciones que tiene el gabinete político para asegurar la conducción gubernamental, en la ausencia de un consejo de Gabinete. Naturalmente, peor era la situación de un gabinete político débil. El entorno presidencial, por su parte, estaba concentrado en las prioridades programáticas de la Presidenta. El mítico segundo piso de Lagos, fue sustituido por un grupo de profesionales de muy limitada experiencia profesional y política. En tal sentido, si la primera versión de este organismo asesor permitía un seguimiento global de los aspectos principales de la política gubernamental, sin disponer de la capacidad de seguimiento en detalle y cotidiano de la política, el nuevo equipo asesor enfrentaba mayores dificultades. La Secretaría General de la Presidencia, no había podido recuperarse del debilitamiento que había sufrido en la Administración anterior. La coordinación interministerial había sido asumida en los hechos por el Ministerio de Hacienda. No obstante, este ministerio estaba concentrado en las prioridades anotadas más arriba y su participación en el Comité Interministerial del Transantiago no se condecía con las responsabilidades que implicaba su participación. En efecto, su representante tenía además como función, la dirección del departamento de Deuda y crédito público, entre otras varias tareas.³⁷ El resultado fue, como dijimos en la sección anterior, que el colapso del Transantiago le reventara a la Presidenta en la cara, sin que mediara alerta alguna.³⁸

35. Sobre este tema ver Rivera 2009.

36. Cabe recordar que en enero de 2009 la autoridad monetaria mantenía todavía una tasa de referencia de 8,25 puntos.

37. El representante en el Comité Interministerial era el destacadísimo funcionario Claudio Juárez. Siempre se distinguió por el alto sentido de responsabilidad y espíritu de servicio público con que asumió sus tareas. Claudio falleció en el año 2007 producto de un ataque al corazón que algunos relacionaron con sus múltiples responsabilidades.

38. Lo más grave de esta situación fue que en los diferentes circuitos oficiales era “vox populi” que se aproximaba una catástrofe. A uno de los autores del presente trabajo, le tocó conversar el 6 de febrero con un alto funcionario (de una cartera no relacionada directamente con el tema) que manifestaba su desesperación ante la situación que se avecinaba.

El colapso del transporte público de personas en Santiago, determinaría el futuro del gobierno. Todavía en el año 2009, y pese a las mejoras alcanzadas, el Transantiago constituía un punto negro en la evaluación ciudadana del gobierno. No solo requirió una alta dedicación para superar sus graves dificultades, sino que obligó a desarrollar continuas negociaciones con la oposición para hacer frente al grave déficit que generó desde los primeros días de operación. La discusión respecto de la mejor forma de enfrentar el debate con la oposición acentuó las tensiones dentro del Ejecutivo y dificultó aún más la consolidación del equipo político. Los años 2007 y parte de 2008, generaron una sensación de desgobierno. Parecía imposible que el gobierno dejara de cometer errores. El gobierno parecía el principal adversario de sí mismo.

Un elemento adicional que afectó la operación gubernamental fue el débil crecimiento de la economía en el año 2006. Pese a los buenos precios del cobre y al fuerte crecimiento que experimentó la economía internacional, el crecimiento de la economía fue de apenas un 4 por ciento. Estos resultados eran bastante deficientes considerando del entorno positivo. No obstante, ellos resultaron más preocupantes una vez que se desató la crisis del Transantiago, ya que ni siquiera se podía mostrar un crecimiento dinámico como compensación. Esto llevó a poner atención en la preparación de iniciativas de reactivación de la economía. El excesivo poder del Ministerio de Hacienda llevaba a incluir medidas que dependían de otros ministerios sin haber realizado las consultas pertinentes. Fue el caso, de la incorporación de la modernización del Ministerio de Obras Públicas en marzo de 2007, que creó grandes dificultades al Ministro con los funcionarios de la institución, lo que se sumaba a los graves problemas que afectaban al MOP.

Las dificultades y la creciente cercanía de la Presidenta con el Ministro de Hacienda afectaron también las relaciones con los partidos políticos de la Concertación, debilitando la capacidad legislativa del gobierno.³⁹ En el contexto de la debilidad del gabinete político, el ministro de Hacienda asumió creciente protagonismo en las relaciones con el Congreso. Sus dificultades de diálogo y la percepción generalizada de una cierta arrogancia, tuvo en ese contexto como consecuencia un grado de aislamiento del gobierno respecto de su propia ban-

39. Desde una posición crítica, Santiago Escobar ha planteado con crudeza la pregunta si el estilo de gobierno de la Presidenta Bachelet "desde un comienzo fue el gran depredador de la unidad de la Concertación, o por el contrario solo fue un paréntesis para una coalición que ya venía agotada por un largo periodo en el poder y una difícil y lenta transición. Un recuento pormenorizado de los desencuentros políticos con sus partidos y todo el episodio en el cual perdió la mayoría parlamentaria, indican que tiene más de una responsabilidad en la crisis actual.. Su búsqueda forzada de igualdad de género, la introducción de jóvenes desconocidos y sin experiencia y grupos de poder ajenos a los partidos como Expansiva, instalaron un malestar burocrático en la elite concertacionista desde el momento mismo de la designación del primer gabinete, en el que salvo Andrés Zaldívar, Alejandro Foxley, Osvaldo Andrade e Isidro Solís, la mayoría eran personajes de segunda línea o técnicos sin mucho carrete político... Durante los meses siguientes concentró todos los temas en La Moneda y se movió al margen de las autoridades sectoriales, a muchas de las cuales sometió incluso a escarnios públicos, como hizo en más de una oportunidad con sus ministros. Hizo una rutina de la designa-

cada. Ello sumado a los continuos debates sobre el Transantiago, generó un progresivo deterioro de las relaciones, que se tradujo en la estrategia de desalojo de la oposición,⁴⁰ y en el inicio de la fragmentación de la coalición gobernante.

En la propia coalición gobernante, la preocupación por esta situación también alcanzó ribetes preocupantes. En efecto, se empezó a discutir la inconveniencia de reunir en una sola persona las tareas de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y jefe de coalición. La idea de la existencia de una suerte de Primer Ministro, que asumiera las funciones de Jefe de Gobierno y de coalición apareció fuertemente en la discusión. Ello se dio en dos modalidades. Primero como un debate en torno a la necesidad de cambiar el régimen político, como salida a la crisis, y luego como una tesis que llamaba a poner una personalidad fuerte en el Ministerio del Interior, que neutralizara la creciente influencia del ministro de Hacienda y su política de no “hacer nada”, a la vez que operara como efectivo jefe de Gabinete para entregarle coherencia a la gestión gubernamental.

Conclusiones

La experiencia en la organización del centro de gobierno de las democracias exitosas parlamentarias y semi-presidenciales de la OECD y de Estados Unidos remarcan la importancia de que la cúpula del gobierno cuente con las herramientas necesarias para desarrollar un gobierno efectivo. Ello no solamente en cuanto a coordinación estratégica sino también en cuanto a la capacidad de análisis necesaria en la cúpula del gobierno y de los ministerios para tomar decisiones informadas. Los centros de gobierno en todos los países cumplen con un número determinado de funciones que son básicas para generar un gobierno efectivo. Por efectivo se entiende la capacidad de transformar adecuadamente el programa de gobierno, ratificado democráticamente en las elecciones, en planes estratégicos anuales de políticas públicas y su posterior ejecución efectiva, actualizada oportunamente de acuerdo al surgimiento de nuevas variables relevantes en cada área de políticas y al funcionamiento global del gobierno.

ción de comisiones especiales frente cada problema en una búsqueda compulsiva de consensos, lo que tuvo su momento culminante en el nombramiento de Joaquín Lavín como miembro del Consejo Asesor Presidencial sobre Equidad Social y el surgimiento de la doctrina del *aliancismo bacheletista*. En este escenario, el gobierno dejó de ser un mecanismo de cohesión para la Concertación, y agravó las ácidas disputas al interior de todos los partidos ampliamente dominados por prácticas clientelares y de grupo. La radicalidad valórica exhibida como sello inicial del gobierno se revirtió en problemas con la DC, y muchas iniciativas originadas en el Ministerio de Hacienda y no conversadas con los parlamentarios fueron duramente criticadas por los partidos de gobierno y oposición.” (2009)

40. En mayo del 2007, Andrés Allamand publicó el libro “El desalojo”. Pese a que el subtítulo, era porqué la Concertación debía irse en el 2010, lo cierto es que el título fue entendido por muchos como un globo de prueba respecto de la posibilidad de que por el desorden existente, el gobierno pudiera terminar antes del período constitucional. Más aún cuando, había venido siendo cada vez más frecuente, en la región, que los presidentes terminaran su mandato prematuramente.

En Chile la institucionalidad no entrega al Presidente las herramientas suficientes para gobernar efectivamente. Se considera fundamental que aborde los siguientes temas:

1. Capacidad de análisis.
2. Coordinación horizontal.
3. Resolución oportuna de conflictos y crisis.
4. Balance adecuado entre prioridades políticas y presupuestarias (rol exagerado de Hacienda).
5. Los mecanismos requeridos para facilitar la transformación del programa de gobierno y de las opciones políticas del presidente elegido en planes estratégicos y políticas.
6. Los consejos interministeriales no han funcionado por un inadecuado diseño, la falta de apoyo del poder presidencial al ejercicio efectivo de la facultad de coordinación y la ausencia de agencias de apoyo a dichos consejos con personal permanente que permitan el seguimiento de la implementación de decisiones, organización adecuada de reuniones y la asesoría de análisis transversal de políticas. En regímenes presidenciales el Presidente es el responsable final por las decisiones de gobierno. Por ello es fundamental que en los consejos de desarrollo de políticas interministeriales el Presidente ejercite su autoridad.
7. La falta de funcionarios permanentes en la cúpula del gobierno genera ausencia de memoria institucional, y vulnerabilidad del poder de la Presidencia, que depende excesivamente de las capacidades personales del Presidente. En gobiernos cortos esto se hace más apremiante ya que el aprendizaje en el trabajo implica una importante pérdida de tiempo.
8. La disparidad de la calidad de las políticas entre ministerios y la precariedad de los mecanismos de coordinación horizontal, dificultan la implementación de una agenda gubernamental coherente.

Propuestas de reforma

Se propone la creación de una Oficina de la Presidencia (OP) y la correspondiente reorganización del Gabinete. En esta oficina se radicarían las funciones actualmente ejercidas por los ministerios políticos, una oficina de asesoría directa al Presidente, y secretarías técnicas de coordinación interministerial.

La estructura y divisiones de la OP sería la siguiente:

1. Jefe de Gabinete.
2. Funciones que hoy cumple SEGPRES.
 - a. División Jurídico-Legislativa
 - b. División de Relaciones Políticas e Institucionales

- c. División de Coordinación Interministerial
- d. División de Estudios
- 3. División de Comunicación estratégica y vocería (funciones que hoy cumple División de Comunicaciones de SEGEGOB).
- 4. Secretarías técnicas de coordinación (de apoyo a consejos interministeriales).
 - a. Áreas estratégicas transversales
 - b. Programas interministeriales
- 5. Segundo Piso: asesores directos del Presidente.

Jefe de gabinete

Actualmente el ministro del Interior es quien ejerce el rol de jefe de gabinete. La independencia propia de un ministro en relación al Presidente implica potenciales problemas para la transmisión de la voluntad del Presidente sobre los miembros del Gabinete. En el sistema político chileno, basado en gobiernos de coalición, este problema se acrecienta al existir muchas veces la necesidad de nombrar un ministro del Interior de otro partido que el del Presidente y por tanto con cierta distancia ideológica y personal. En el gobierno de la Presidenta Bachelet esta situación se hizo evidente; los ministros del Interior han sido demócrata cristianos en circunstancias que ella es del Partido Socialista. Ello ha llevado a la asignación de responsabilidades acotadas a los jefes de gabinete, y a una relación directa de Bachelet con el Gabinete, prescindiendo de la labor coordinadora del ministro del Interior.

Un jefe de gabinete con rango de ministro, pero dentro de la Presidencia facilita la realización de una labor asesora del jefe de gabinete hacia el Presidente y la coordinación del Gabinete según las necesidades de cada jefe de Estado. Ello, como se ha dicho, especialmente por el carácter de coalición de los gobiernos en Chile. Adicionalmente, frente a la existencia de una Oficina de la Presidencia como cuerpo ampliado de asesoría al Presidente y con funciones de coordinación política, es natural que el director de esta oficina sea el asesor político del Presidente de mayor rango en el gobierno. Bajo este esquema el Ministerio del Interior mantendría las responsabilidades de Gobierno Interior, orden público y desarrollo regional.

Funciones de coordinación, comunicaciones y estudios

Como se menciona en el texto, muchas de las funciones que cumplen los Centros de Gobierno en Estados Unidos y Europa, en Chile están radicadas en las secretarías generales de la Presidencia y de Gobierno. Por ello, se propone la transferencia de dichas funciones a la nueva Oficina de la Presidencia, e independizar las actuales instituciones dependientes de la Secretaría General de la Presidencia o de la Secretaría General de Gobierno, como el Instituto Nacional del Deporte (ChileDeportes) o el Servicio del Adulto Mayor (SENAMA) hacia agencias independientes en su componente de ejecutores de política, y trasladar sus funciones de definición de política a un ministerio.

Consejos interministeriales y secretarías técnicas de coordinación

Un elemento clave para mejorar la coordinación de áreas estratégicas transversales y de políticas interministeriales es la asignación de responsabilidades de coordinación a los ministros correspondientes junto con los recursos necesarios para cumplir dichas funciones: instancias adecuadas de coordinación, y mecanismos de comunicación y apoyo técnico. Para ello se propone la creación de consejos interministeriales por áreas de políticas a cargo de un ministro y con la participación de los ministros y los subsecretarios relevantes en cada caso. Estos consejos serían apoyados por secretarías técnicas permanentes radicadas dentro de la OP. Estas secretarías estarían constituidas por funcionarios permanentes y transitorios, y dirigidas por un funcionario de confianza del Presidente. Esto otorgaría continuidad y memoria institucional facilitando la coordinación, seguimiento y supervisión por parte del Primer Mandatario.

Segundo piso

Reconociendo asimismo la necesidad del Presidente de contar con asesores directos y de organizar su ambiente próximo de trabajo de acuerdo a su personalidad y prioridades estratégicas, se propone mantener un espacio de autonomía para el Presidente equivalente a lo que ha sido hasta ahora el llamado “segundo piso”. Esta oficina sin embargo combinaría funcionarios de confianza con una planta permanente de expertos y asesores especializados.

Reformas complementarias

La función de coordinación de la OP no se llevara a cabo a plenitud sin reformas complementarias que generen sistemas de *comunicación* más efectivos entre los *distintos niveles de gobierno* y de *capacidad de análisis* en cada uno de ellos. Si estas unidades no son capaces de enviar la información necesaria al centro de gobierno, este no tiene los insumos mínimos para cumplir su función coordinadora.

Estrategia de reforma

La reforma propuesta debe comprenderse como un objetivo de mediano plazo a realizar en varias etapas. Durante el próximo gobierno la primera etapa debiera enfocarse en la reorganización de los ministerios políticos, creación de una oficina de asesoría directa al Presidente y en desarrollar las primeras secretarías técnicas de coordinación. Para ello se propone:

1. Traspasar las divisiones antes mencionadas de SEGEOB y SEGPRES a la Presidencia.
2. Formalizar un Segundo Piso, para asesoría directa al Presidente, con funcionarios permanentes a cargo de las funciones de apoyo (seleccionados a través del sistema de alta dirección pública) y funcionarios de confianza política por áreas temáticas según requerimientos del próximo Presidente.
3. Establecer dos secretarías técnicas de coordinación con staff permanente, bajo la dirección de un funcionario de confianza política. Cada secretaría técnica otorgaría apoyo y continuidad a consejos de ministros a cargo de una política transversal prioritaria para el Presidente. Los consejos estarían conformados por un número reducido de ministros y presididos por un ministro responsable. Ejemplos de áreas prioritarias: i) políticas sociales, y ii) innovación y emprendimiento.

Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo** (2006). La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina, Informe 2006,
- Boeninger, E.** (2007). *Políticas públicas en democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*. Uqbar Editores, Santiago.
- Deleon, P.** (1999). "The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going?", en Sabatier" (1999a).
- Egaña, R.; J. Chateau** (2006). La coordinación Central de Gobierno: lecciones de la experiencia chilena. Santiago, Abril.
- Escobar, S.** (2009). Fin de escena, <<http://www.elmostrador.cl/index.php?/noticias/articulo/fin-de-escena/>>
- Hurtado, V.** (s/f). Dos generaciones y dos realidades políticas, <http://www.cieplan.org/inicio/colum_entrev_articulos_detalle.php?id_articulo=7>
- Lahera, E.** (2008). *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica, Colección Breviarios, Santiago.
- Massardier, G.** (2003). *Politiques et actions publiques*, Armand Colin, Paris.
- Ostrom, E.** (1999). "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework", en Sabatier (1999a)
- Payne, J.M.** et al. (2006), La política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina, <http://www.iadb.org/sds/publication/publication_4566_e.htm>

- PUMA** (2000). Government coherence: the role of the centre of government, Meeting of Senior Officials from Centres of Government on Government Coherence: the Role of the Centre of Government Budapest, 6-7.October.
- Rivera Urrutia, E.** (2008). Consideraciones teóricas y metodológicas para el análisis del NEG y de las políticas públicas en Chile (Manuscrito no publicado).
- Sabatier, P.A.** (1999a), *Theories of the Policy Process*, Westview Press.
- Sabatier, P.A.** (1999b), The Need for Better Theories, en Sabatier (1999a).
- Sabatier, P.A.** (1999c), Fostering the Development of Policy Theories, en Sabatier (1999a)
- Sabatier, P.A.; H. Jenkins-Smith** (1999). “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”, en Sabatier (1999a).
- Spiller, T.P.; E. Stein, M. Tommasi** (2003). Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes. An Intertemporal Transactions Framework, <<http://www.iadb.org/res/files/dp1.pdf>>
- Stein, E.; M. Tommasi** (2006). Democratic Institutions, Policymaking Processes, and the Quality of Policies in Latin America, <http://burbuja.udes.edu.ar/departamentos/economia/mariano_tommasi/papers/salamanca.pdf>
- Tomassini, L.** (2008). *El Buen Gobierno*.
- Williamson, O.E.** (1989), *Las instituciones económicas del capitalismo*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Williamson, O.E.** (1989), *The Mechanisms of Governance*. Oxford University Press, Nueva York.
- Zahariadis, N.** (1999). “Ambiguity, Time, and Multiple Streams”, en Sabatier (1999).