

La coordinación central de gobierno: lecciones de la experiencia chilena

Autores : **Rodrigo Egaña Baraona**
Jorge Chateau Herrera

Abril 2006

1. Introducción

En este artículo se reflexiona sobre las experiencias de conducción del gobierno central de Chile durante el período de los gobiernos de la Concertación (entre los años 1990 y 2005).

El marco de referencia conceptual sobre el tema del gobierno central y sus tareas será la reflexión que se ha desarrollado en el último tiempo en diversos organismos de la OECD acerca del concepto de “centros de gobierno”. Los autores son conscientes del hecho de que la mayoría de los países miembros de la OECD operan con un régimen parlamentario, mientras que Chile tiene un sistema presidencialista. A pesar de las diferencias específicas que ello implica, se considera que el grueso de la reflexión tiene validez para el análisis que se hace de Chile.

Luego de la exploración conceptual mencionada, se analizan las instituciones que en Chile desempeñan las funciones de “centros de gobierno”, sus tareas específicas y sus modalidades de operación.

Finalmente, se examina cada una de las funciones de los “centros de gobierno” identificadas por la documentación de la OECD y se revisa la modalidad con que éstas se desempeñan en Chile.

Sobre la base de lo anterior, se presentan algunas reflexiones y aprendizajes derivadas de la coordinación central de gobierno.

2. La noción de “centros de gobierno”

Dada la complejidad de gobernar, han comenzado a generarse instituciones que, en términos genéricos, la OECD llama “centros de gobierno”. Estas instituciones toman distintos nombres, según los países y los regímenes de gobierno: “Oficina del Primer Ministro”, “Ministerio de la Presidencia”, “Oficina Ejecutiva de la Presidencia”, entre otros. Su característica principal es que se les atribuye un rol de coordinación, como contraposición a responsabilidades sectoriales.¹

El propósito y la función principal del “centro” pueden ser definidos como “apoyo a los gobernantes en su función de gobernabilidad, la que consiste

¹ Ver por ejemplo: “Modernization and the role of the centre GOV/PUMA/MPM (2002)1, “Government coherence: the role of the centre of government” PUMA/MPM (2003)3, “A comparative analysis of government offices in OECD countries” PUMA/PGC/MPM/RD(2004)1., ; .

fundamentalmente en la definición estratégica de un gobierno, la ubicación de los líderes adecuados en los lugares correspondientes, dando la seguridad que esto es sustentable y deseable”.

Si se comparan distintos países se puede comprobar que las estructuras de los centros y las instancias e instituciones que asumen sus tareas varían; sin embargo, es posible señalar que sus funciones son básicamente similares:

- Planeación estratégica y planificación del trabajo.
- Coordinación política. Asesoría política, prevención y resolución de conflictos.
- Temas jurídicos y legales.
- Tareas de comunicación.
- Preparación de discursos y documentos.
- Tareas de monitoreo.
- Apoyo logístico y técnico relacionados con las reuniones del consejo de ministros o equivalente.

En este marco, la tarea de la coordinación y, por lo tanto, de la mantención de la coherencia del gobierno es un punto neurálgico. Esto es especialmente significativo en el marco de los recientes procesos de modernización, ya que se ha llegado a la conclusión de que si bien la búsqueda de la eficiencia en el quehacer del Estado es necesaria, ello no es suficiente; se requiere una nueva forma de proveer dirección estratégica y mecanismos de control al conjunto del gobierno. Así, los estudios de la OECD concluyen que la nueva generación de reformas tiene más que ver con “llevar el timón” (steering) que con “remar”. Esto último debe entenderse en el contexto de que el interés por los insumos y su utilización ha dado paso a la preocupación por los resultados y, especialmente, por los impactos. A este respecto cabe señalar que el movimiento hacia el logro (*performance*) ha generado una tendencia a considerar el presupuesto como el principal sistema operativo del gobierno, con lo que se ha dado a los ministerios de finanzas un rol político central más fuerte.

Por último cabe destacar que la búsqueda de la coherencia debe encararse en tres niveles:

- Horizontal: busca que las políticas individuales se construyan unas sobre otras y, de este modo, se apoyen, minimizando las inconsistencias.
- Vertical: busca que los impactos de las políticas sean consistentes con las intenciones originales.
- Temporal: busca que las políticas actuales puedan seguir siendo efectivas en el futuro.

Aun cuando las dimensiones de la coherencia horizontal y temporal han sido consideradas las preocupaciones clave de los centros de gobierno, el nivel vertical ha ido tomando importancia en el último tiempo.

3. La organización del gobierno central en Chile. Las instituciones relevantes; funciones y productos

En Chile operan un conjunto de instancias que cumplen algunas de las funciones que tienen los centros de gobierno. Cabe señalar que sus funciones y su relevancia práctica han tenido variaciones o se les han concedido énfasis diversos si se comparan los distintos gobiernos democráticos. Las instancias a las que hacemos referencia son las siguientes:

- Presidencia de la República y su sistema de asesoría
- Ministerio del Interior
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia
- Ministerio Secretaría General de Gobierno
- Ministerio de Hacienda

Existe, además, un comité, llamado comúnmente “Comité Político”, que está formado por el Presidente de la República y los cuatro ministros de las instancias gubernamentales enunciadas anteriormente (Ministros del Interior, de la Presidencia, de Gobierno y de Hacienda). Este comité se reúne semanalmente y tratan los temas más significativos de la contingencia en la marcha del Gobierno.

Finalmente, existe el “Consejo de Gabinete”, que reúne al Presidente y todos sus ministros, que sesiona periódicamente y que tiene un rol más bien de coordinación de la dirección superior del gobierno en temas políticos generales.

En lo que sigue, se hará una breve descripción de cada una de estas instancias:

A) Asesoría de la Presidencia de la República

De hecho, los distintos Presidentes han organizado su sistema de asesoría de manera diferente a lo largo de estos tres últimos gobiernos. Lo que se reseña a continuación corresponde a la modalidad que ha operado en el gobierno del Presidente Ricardo Lagos E.

La función principal de esta asesoría presidencial es proveer una perspectiva comprensiva y profesional de evaluación de situaciones especiales o críticas cuando el Presidente de la Nación debe tomar grandes decisiones. En particular esto implica:

- El diseño o rediseño de soluciones para enfrentar temas problemáticos.
- La revisión de la puesta en práctica de las soluciones (informes sobre “cuellos de botella”, tensiones entre organismos o problemas que requieren atención presidencial).

Esta asesoría tiene cuatro objetivos:

- Preparar, asistir y hacer el seguimiento de las reuniones que el Presidente mantiene con sus ministros, las autoridades de gobierno o cualquier persona a la que se le haya concedido una audiencia.

- Hacer el seguimiento de las políticas públicas; este objetivo se trabaja conjuntamente con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) y la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda.
- Redactar las intervenciones y otros textos para el Presidente. Se trabaja en conjunto con el Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEGOB) y la Dirección de Prensa de la Presidencia en la comunicación de las políticas públicas del gobierno.
- Informar al Presidente acerca de temas de actualidad y de su interés reflejados en la prensa internacional; hacer el seguimiento del análisis y el debate de temas de políticas públicas.

Los productos principales que se obtienen son los siguientes:

- Productos de apoyo a las reuniones del Presidente:
 - Citación y temario.
 - Ayuda memoria para el Presidente.
 - Minutas de las reuniones.
- Informes sobre las dificultades en la implementación o la gestión de alguna política pública.
- Estado de situación: selecciona y ordena las políticas públicas prioritarias del Presidente identificando logros y tareas pendientes.
- Borradores de textos y discursos para el Presidente.
- Informe sobre temas tratados por la prensa.

B) Ministerio del Interior

En la descripción de funciones (www.interior.cl) se señala, entre otras:

- Proponer al Presidente de la República las normas y acciones sobre políticas internas orientadas a mantener el orden público, la seguridad y la paz social.
- Aplicar, por medio de las autoridades de Gobierno Interior, las normas que para este efecto se dicten.
- Coordinar los Ministerios encargados, en sus respectivas esferas de competencia, de la seguridad pública y ciudadana.
- Promover e impulsar políticas de desarrollo regional, provincial y local, evaluando su ejecución.
- Fiscalizar el cumplimiento de normas legales, reglamentarias y técnicas y de las instrucciones que se dicten para la administración civil del Estado, en materias atinentes a las áreas de desarrollo regional, modernización y reforma administrativa.

Los productos principales que se obtienen son los siguientes:

- Ejercer la representación del Presidente de la República ante otros agentes públicos o privados.
- Dar a conocer las políticas públicas asociadas a las áreas de principal preocupación del Ejecutivo y difundir los planteamientos del Ejecutivo ante los diversos temas de la contingencia nacional.

- Gestionar la contingencia política del gobierno: Atender las relaciones permanentes con los partidos políticos, parlamentarios, consejeros, alcaldes y concejales y otras autoridades. Atender las relaciones con los gremios, sindicatos, asociaciones y otras organizaciones comunitarias
- Proveer a la población del orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes en situaciones normales y de emergencia.
- Proveer a la ciudadanía de las garantías para el pleno ejercicio de sus derechos civiles.
- Ejercer la coordinación, fiscalización y supervisión de los servicios públicos de las regiones y provincias para lograr gestión integrada territorialmente.
- Aplicar las normas para el tránsito y la permanencia de los extranjeros, administrar los pasos fronterizos y coordinar los servicios competentes.
- Provisión de las condiciones institucionales que requiere el sector privado para participar en el desarrollo de los territorios.
- Proveer a la población de la asistencia social que requiere en situaciones de apremio, cuando las redes sociales normales no las pueden atender.
- Generar información, análisis y seguimiento de la gestión de los gobiernos territoriales (regionales, provinciales y municipales) con el propósito de medir su desempeño de acuerdo a estándares establecidos.
- Coordinación intersectorial a nivel central y regional para la focalización territorial de programas públicos.
- Administración de programas de inversión territorial
- Transferencia de conocimiento y buenas prácticas a los Gobiernos Territoriales.
- Certificación de resultados de gestión de Servicios Públicos.
- Elaboración de Propuestas de desarrollo normativo y participación en su tramitación legislativa.

C) Ministerio Secretaría General de la Presidencia

En la descripción de funciones (www.minsegpres.cl) aparece:

El Ministerio Secretaría General de la Presidencia es la entidad asesora gubernamental al más alto nivel encargada de facilitar y coordinar el desarrollo y cumplimiento de la agenda programática y legislativa del gobierno a través de las siguientes acciones:

- Asesorar al Presidente de la República y Ministros de Estado en materias políticas, jurídicas y administrativas y en las relaciones del gobierno con el Congreso Nacional, los partidos políticos y organizaciones sociales.
- Velar por el logro de una efectiva coordinación programática general de la gestión del gobierno.
- Participar en la elaboración de la agenda legislativa y hacer el seguimiento de la tramitación de los proyectos de ley.
- Efectuar estudios y análisis relevantes para la toma de decisiones.

Los productos principales que se obtienen son los siguientes:

- Propuesta final de proyectos de ley y decretos.
- Envío de indicaciones al parlamento en proyectos de ley en trámite.

- Coordinación del trabajo tendiente al logro de las propuestas programáticas y su coherencia (Programación gubernamental).
- Actividades de coordinación del trabajo del Ejecutivo con el parlamento.
- Informe conflictividad: lo existente y lo que se prevé.
- Elaboración semanal de tabla sobre temas a tratar en el Comité político y, cuando corresponde, presentación de minutas.
- Informe mensual de seguimiento del cumplimiento de las “prioridades presidenciales”.
- Elaboración de estudios para la toma de decisiones.
- Organización y participación en actividades y reuniones tendientes a la solución de conflictos intra gubernamentales o con actores sociales.
- Elaboración de informes que surgen de la mantención de relaciones con organizaciones políticas, sociales empresariales y religiosas.
- Propuestas para al desarrollo del gobierno electrónico y modernización del Estado.

D) Ministerio Secretaría General de Gobierno.

La descripción de su misión (www.segegob.cl) es la siguiente:

La misión del Ministerio Secretaría General de Gobierno es relacionar al Gobierno con la ciudadanía, asegurando que todo el proceso de formulación y ejecución de políticas públicas incluya una comunicación accesible y transparente con los ciudadanos, que se consideren sus opiniones y percepciones y que se fomente y se permita la participación de la ciudadanía en la forma más amplia posible.

Los productos principales que se obtienen son los siguientes:

- Proporcionar información sobre las tareas de Gobierno.
- Elaboración de propuestas de comunicación y diseño de campañas de información.
- Mantener informadas a las autoridades de Gobierno sobre el acontecer nacional e internacional.
- Acciones con la ciudadanía tendientes a facilitar su participación en el quehacer nacional, incentivando su información, involucrándola en políticas públicas y fortaleciendo sus organizaciones.

E) Ministerio de Hacienda.

Su misión (www.hacienda.cl) es formulada como:

Maximizar la política económica del Gobierno, logrando el mejor uso y rendimiento de los recursos productivos con que cuenta el país, para así alcanzar un crecimiento económico alto y estable que se traduzca en una mejor calidad de vida para todos los chilenos, especialmente los sectores más postergados y vulnerables.

Entre sus objetivos estratégicos se destacan, entre otros:

- Dirigir la administración financiera del Estado con el objeto de cumplir la misión institucional.
- Elaborar el proyecto de presupuesto del Sector Público y dictar las normas para su ejecución.

Los productos principales que se obtienen son los siguientes:

- Elaboración del presupuesto de la Nación y tramitación del mismo en el Parlamento.
- Control de la ejecución presupuestaria y del correspondiente logro de los resultados previstos.
- Evaluación de programas gubernamentales.
- Definir, implementar y monitorear la política económica.
- Participar en las negociaciones económicas internacionales.
- Profundizar el perfeccionamiento del mercado de capitales y la integración financiera internacional del país.

4. La función de planificación estratégica y planeación del trabajo

Para la comprensión de cómo se desarrolla esta función en el país y quienes intervienen, es preciso considerar los siguientes elementos:

El programa de Gobierno

El Programa de Gobierno se expresa en diversos instrumentos, siendo los principales los siguientes:

- El Programa de Gobierno. Es el punto de partida para la delimitación de las tareas de gobierno en la medida en que se trata de los temas y las propuestas realizadas durante la campaña presidencial y que el Gobierno se compromete a realizar.
- Los Mensajes Presidenciales del 21 de Mayo, a propósito del inicio de la legislatura ordinaria. En ellos el Presidente debe dar una cuenta administrativa de lo realizado durante el año y presenta su visión sobre la situación del país, expresa nuevos compromisos, se especifican temas planteados en el programa o se definen nuevas políticas y proyectos.
- Los Discursos Presidenciales. Son intervenciones públicas del Presidente, referidas a temas específicos o realidades particulares, en las que define políticas públicas, propuestas de acción o compromete acciones gubernamentales.

En el nivel más estratégico, este Programa de Gobierno tiene dos instrumentos que permiten su monitoreo en términos de evaluar el avance en el cumplimiento de lo prometido:

- La Prioridades Presidenciales. Tanto a partir del programa de gobierno como de los compromisos de los mensajes y discursos presidenciales, se expresa un conjunto de metas y proyectos en los cuales el Presidente tiene especial interés. Puede tratarse de proyectos de ley o de cuestiones relacionadas con la gestión de gobierno.
- La Programación Gubernamental. 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 tanto 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 presupuesto.

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.

El principal objetivo de este proceso de monitoreo, además de constituirse en un elemento ordenador del quehacer del Gobierno, es prever y ayudar a sortear los obstáculos o trabas que el aparato estatal pueda enfrentar en el cumplimiento de objetivos por ellos definidas. Estas dificultades pueden referirse a materias de orden legal, presupuestarias, de gestión o a insuficiencias en aspectos de recursos humanos.

Específicamente, la Programación Gubernamental involucra un proceso continuo que se inicia con la definición de las tareas anuales prioritarias por parte de cada ministerio que debe estar en concordancia con la definición de políticas de cada institución. El proceso incorpora posteriormente etapas de evaluación, con un seguimiento y evaluación al término de cada trimestre. La información generada en todo el proceso es entregada al Presidente de la República, a los Ministros y Subsecretarios. Junto a esta evaluación cuantitativa, la DCI elabora un informe trimestral de carácter cualitativo para cada ministerio, en el que se resalta los principales logros/atrasos en trimestre y se sugiere algunas líneas de acción.

La asesoría de la Presidencia

Ya se señaló que su principal función es proveer al Presidente y a la dirección política del Gobierno una perspectiva comprensiva y profesional para evaluar decisiones mayores, con atención especial a las críticas. En particular:

- El diseño o rediseño de los temas problemáticos. La variedad de insumos, modelos y alternativas deben concretarse en textos en los que se caractericen las principales políticas relevantes y que sugieren los cambios o novedades que sean necesarios.
- La revisión de su puesta en práctica. Se requieren informes sobre “cuellos de botella” tensiones entre organismo o problemas que requieren atención presidencial en la implementación de políticas prioritarias ya definidas o que haya que definir porque surge un nuevo problema. La evaluación de las políticas es complementaria a las evaluaciones anuales de Hacienda.
- Seguimiento de políticas públicas determinada a distintos niveles según la decisión del Presidente. Este trabajo se realiza en contacto con las diversas

reparticiones del gobierno, en particular la Secretaría General de la Presidencia y la Dirección de Presupuestos.

El Comité político

Como se indicó más arriba, Chile tiene un sistema de gobierno presidencial y por tanto los “consejos de gobierno” tienen un carácter muy distinto del de los regímenes parlamentarios. Se reúne por citación del Presidente y sólo tiene, en cuanto consejo, un carácter asesor.

Existe, en cambio, un llamado Comité Político que está formado por el Presidente de la República y cada uno de los Ministros de los Ministerios indicados. Este comité se reúne semanalmente y tratan los temas más significativos de la contingencia en la marcha del Gobierno, en especial los que requieren de una decisión de nivel presidencial.

La agenda para el Comité Político está compuesta por los siguientes elementos:

- i) Agenda programática. Identifica las materias de política gubernamental sobre las cuales se requiere una decisión presidencial. Los diversos temas se identifican con una mínima descripción y se sugieren pautas de acción.
- ii) Contingencia semanal. Analiza los principales conflictos políticos, económicos o sociales de la semana, que puedan afectar la marcha del gobierno y sobre los cuales se deberá definir cursos de acción específicos.
- iii) Contingencia proyectada. Presenta los conflictos que pueden aparecer en un horizonte de los próximos tres meses, con la finalidad de prever su ocurrencia, identificar políticas para enfrentarlos y definir cursos de acción para anticiparse a su ocurrencia.
- iv) Agenda legislativa. Presenta la agenda de ambas cámaras del Parlamento, con la finalidad de definir el tratamiento por parte del Ejecutivo de las diversas materias a ser tratadas por el Parlamento.
- v) Logros semanales. Presenta un listado de los 10 principales logros gubernamentales ocurridos en la semana, con la finalidad de contar con información que alimente las diversas vocerías tanto a nivel nacional como regional y sectorial.

5. La función de coordinación y búsqueda de la coherencia en la dirección política.

La función de coordinación y la búsqueda de coherencia en la dirección política del Gobierno exigen un trabajo especial orientado al aparato gubernamental, al Parlamento y a los partidos políticos, tanto de la coalición gobernante como de la oposición.

La coordinación con el Parlamento

En un sistema como el chileno, en el que el Poder Ejecutivo es colegislador y , en la práctica, origina la mayoría de los proyectos de ley que trata el Parlamento, es evidente la necesidad de un trabajo fino de coordinación entre ambos poderes

del Estado. Se requiere no sólo tratar los temas referentes a la oportunidad de la tramitación de los distintos proyectos, sino el detalle de los mismos: las variaciones propuestas por los legisladores, el envío de indicaciones del Ejecutivo, el manejo de las urgencias para la tramitación los distintos proyectos, entre otros temas.

La responsabilidad global de esta relación de coordinación está centrada en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y constituye una de las tareas más demandantes del Ministro. Para su ejecución se apoya en las divisiones de Relaciones Políticas e Institucionales y Jurídica de dicho ministerio.

En la relación con el Parlamento también participan los distintos ministros ya que asumen responsabilidad por la tramitación de los proyectos de ley correspondientes a sus respectivas carteras. Muchas veces esto implica un trabajo conjunto con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y con los otros Ministros del Comité Político, en especial Interior y Secretaría General de Gobierno. Especial relevancia tiene este accionar conjunto en los proyectos de ley políticamente más complicados, ya sea por las dificultades propias de los mismos o por las diferencias que pueden existir en torno a los contenidos con los partidos y parlamentarios de la coalición gobernante. Dada la escasa mayoría que se tenía en el parlamento, el logro de consensos con los parlamentarios de oposición es una tarea relevante, sobre todo en los casos en que la aprobación requiere de quórum más altos que la simple mayoría.

Esta coordinación se expresaba en un conjunto de procesos estructurados en los cuales cabe mencionar los siguientes:

- Reunión periódica entre los Ministros del Comité Político y los Presidentes de los partidos de la coalición.
- Reunión semanal de programación del trabajo parlamentario entre la Segpres y los Jefes de Bancadas parlamentarias de la Concertación.
- Apoyo técnico-jurídico entregado por la Segpres a los parlamentarios para facilitar su labor.
- Monitoreo del trabajo de comisiones y de sala para asegurar un adecuado tratamiento de los diversos proyectos e indicaciones.

La coordinación con los partidos políticos

Este trabajo tiene dos dimensiones ya que abarca tanto el trabajo con los partidos que forman la coalición gobernante como con aquellos que conforman la oposición. Ambos son importantes para la mantención y el adecuado funcionamiento del sistema democrático, especialmente considerando que una cantidad importante de materias requieren de *quorum* especiales para la aprobación de leyes en esos temas sobre los que se requiere llegar a acuerdos.

La responsabilidad de este trabajo recae, además de en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, con frecuencia en los Ministros que conforman el Comité Político del que se habló más arriba.

En el caso de los partidos que constituyen la coalición de gobierno, existen numerosas instancias de trabajo conjunto entre ellos y el Ejecutivo, en que asisten autoridades de los partidos o encargados de los temas específicos que se tratan.

La coordinación interna de gobierno

La coherencia de la acción del gobierno requiere de un fuerte trabajo de coordinación interna.

Existen una serie de áreas en referencia a la acción del Estado y la definición de políticas públicas que, por su naturaleza, no son responsabilidad exclusiva de un solo sector. Igualmente, dado el desarrollo de la vida social y política, hay temas en los cuales no existe un responsable claramente establecido.

Estas situaciones requieren de un trabajo transversal muy coordinado. En ocasiones se crean grupos de trabajo *ad hoc* y en otros casos se diseña una institucionalidad más permanente, los comités interministeriales, que son establecidos para tratar materias específicas.

- Durante el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos, se establecieron Comités Interministeriales para coordinar la acción gubernamental en cada una de las reformas que el gobierno impulsó. De esta manera, hubo comités para la Reforma Fiscal, la Reforma de Salud, la Ciudad y el Territorio, la Reforma del Trabajo, las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación, la Reforma del Estado, la Igualdad de Oportunidades, los Programas Industriales Complementarios y el Turismo.

A este listado de Comités debe agregarse el Comité de Ministros de la Comisión Nacional del Medio Ambiente que fue creado por la ley de Bases del Medio Ambiente y que constituye la máxima instancia directiva de CONAMA.

- El trabajo de coordinación interministerial

El Ministerio Secretario General de la Presidencia tiene como una de sus funciones la llamada “Coordinación interministerial” que se manifiesta en lo antes señalado respecto a áreas de trabajo en que concurren diversas instituciones públicas y otras que, prácticamente, son “tierra de nadie”.

Así, la función es facilitar el trabajo de los ministerios, prestando apoyo en la coordinación y la resolución de temas que involucren la participación de otras instituciones.

Los asesores de la división participan en grupos de trabajo interministerial de carácter permanente, con distintos niveles de injerencia en los temas que se discute en estas instancias: Comité Técnico Reforma Salud, Seguimiento Plan Indígena, Empleo, Grupo INE, Grupo Pase Escolar; Relaciones Económicas Internacionales, Seguimiento PYME, Medidas de Transporte y Combustible, Mujeres, Infancia, Seguridad de Tránsito, entre otros.

Asimismo, los asesores de la División son actores permanentes de grupos de trabajos *ad hoc* para la discusión de temas específicos cuya resolución requiere la participación de varios ministerios, por ejemplo: el contenido de propuestas legislativas (Impuesto al gas natural, Ley Corta, Ley rentas municipales, entre otras); para la solución y la solución de temas prioritarios o coyunturales en la gestión gubernamental como la toma en Peñalolén², “el pase escolar”, conflictos con transportistas y trabajadores portuarios, entre otros.

6. La función de asesoría política: prevención y resolución de conflictos para un mejor nivel de gobernabilidad

Como se indicó más arriba, uno de los aspectos relevantes en el logro de la gobernabilidad está relacionado con un adecuado manejo de los diversos conflictos que, por distintas razones, se generan en la vida social y política.

Estos conflictos pueden ser de distinto orden -sectoriales, intersectoriales, regionales, sociales o políticos- y pueden requerir un trabajo entre los grupos involucrados y las autoridades, sean sectoriales, intersectoriales o regionales.

Un primer aspecto a considerar es la identificación del conflicto, lo que, al menos, tiene tres dimensiones:

¿Cómo se obtiene conocimiento de la existencia de un conflicto o cómo se prevé que surgirá alguno? Excepto en los casos en que el conflicto llega directamente a las autoridades (sea por la vía de sectores sociales, autoridades sectoriales o regionales involucradas), la detección está relacionada con un proceso permanente de análisis de la situación sociopolítica, la que se realiza en distintas instancias y que generalmente se expresan en documentos específicos sobre el tema. Esta tarea es realizada principalmente por las instancias señaladas más arriba a propósito de los “centros de gobierno”. Con este fin funciona semanalmente un “Comité de Contingencia”, con representantes de los diversos ministerios políticos a los que se suman representantes de ministerios sectoriales dependiendo del conflicto de que se trate.

Realizada la identificación, corresponde el análisis orientado a la comprensión detallada de las características del conflicto, sus dimensiones y orígenes. Es una tarea analítica que permite identificar posibles vías de acción para lograr una solución y el nivel en el cual este trabajo debe ser ejecutado. Elemento muy relevante en esta fase es la coherencia que deberá existir entre las posibles soluciones al conflicto y las orientaciones programáticas y políticas relevantes que el gobierno tenga para enfrentar el tipo de situación bajo conflicto.

Finalmente, se requiere desarrollar las acciones pertinentes que se han diseñado al nivel de autoridad del Estado que se ha decidido debe intervenir. Las modalidades de acción son muy variadas; van desde la formación de comités *ad hoc* a una intervención puntual con una determinada autoridad. Este momento

² Situación en que un conjunto de pobladores tomaron un terreno privado en la Comuna de Peñalolén y el Gobierno generó un mecanismo para que accedieran a viviendas nuevas en otro lugar.

requiere de un monitoreo detallado de la situación de modo de adecuar el curso de acción a los distintos desarrollos que puede tener el conflicto. En ocasiones esto puede implicar elevar el nivel de la autoridad que debe intervenir.

La tarea de prevención de conflictos también implica la mantención de vínculos con distintas organizaciones sociales, religiosas, laborales y empresariales.

Parte de esta labor es realizada, entre otros, por el Ministerio Secretario General de la Presidencia por medio de su División de Estudios y División de Relaciones Políticas e Institucionales. Como producto del trabajo de este equipo, se generan documentos tales como “Observatorio Empresarial”, “Observatorio Laboral”, demandas y conflictos en organizaciones relevantes, agendas de trabajo con Iglesias y otros.

Este conjunto de informes ofrecen una visión independiente del gobierno del comportamiento de los actores sociales relevantes. Dicha perspectiva permite adecuar la gestión y la acción legislativa a las necesidades, demandas e intereses de estos actores. Adicionalmente, la información acopiada es un antecedente de gran utilidad para la promoción, institucionalización y constitución del Consejo de Diálogo Social.

Junto a lo anterior, el Ministerio Secretaría General de Gobierno establece mecanismos de contacto y comunicación con la ciudadanía que, por una parte, facilita el conocimiento de sus necesidades y preocupaciones y, por otra, busca mejorar los mecanismos de participación ciudadana.

7. La función de apoyo en temas legales

La función de apoyo en temas legales está referida a tres ámbitos principales. El primero tiene que ver con la aplicación de la potestad reglamentaria de ejecución que posee el Presidente de la República; el segundo, con la actividad colegisladora del poder ejecutivo, y el último con la asesoría jurídica al Presidente y al Gobierno en materias que sean requeridas. Esta función de apoyo en temas legales es realizada por la División Jurídica de la SEGPRES, para lo cual se coordina estrechamente con las divisiones jurídicas de ministerios y servicios públicos.

El ejercicio de la potestad reglamentaria se expresa en el dictado de reglamentos y de decretos presidenciales y en la generación de instructivos presidenciales. Los primeros emanan de la capacidad presidencial de poner en ejecución las normas legales aprobadas en el parlamento; los segundos se refieren a las diversas materias que el Presidente debe decretar para ejercer sus tareas de dirección superior del estado; y la tercera con instrucciones que el Presidente emite a los órganos y directivos de la administración, por medio de las cuales señala la forma y el contenido que deben asumir acciones de gobierno en relación a diversas materias.

Una parte importante de estos tres instrumentos normativos (reglamentos, decretos e instructivos) se generan en los diversos ministerios, lo que hace necesario que sean sometidos a un control de legalidad y a un control sustantivo

en términos de sus contenidos. Lo anterior permite que todos los documentos por medio de los cuales el Presidente ejerce su potestad reglamentaria de ejecución pasan por un filtro jurídico único, lo que asegura que lo que va a firma del Presidente cumple con la legalidad vigente.

La segunda tarea de apoyo en materias legales tiene que ver con la realización de la función colegisladora del ejecutivo. De acuerdo a la normativa constitucional existente, un conjunto de materias son de iniciativa exclusiva del Presidente. Además la realización del programa de gobierno requiere de el dictado de nuevos cuerpos legales o la modificación de algunos existentes, que fijen reglas del juego en diversas áreas y normas de rango legal para otras.

En definitiva, se trata de expresar en normas legales las definiciones de política pública que ha tomado el gobierno. Esta tarea requiere en primer lugar tener claridad sobre el contenido de la política que se desea expresar en norma legal; una dificultad básica que se encuentra al realizar esta tarea tiene que ver con que muchas veces no existe claridad meridiana sobre el contenido de la política a ser legislada, lo que dificulta seriamente la formulación de los proyectos de ley.

La formulación de proyectos de ley se hace por lo general en los ministerios responsables de la materia a ser normada, para posteriormente ser sometidos a un informe sustantivo que asegure que la propuesta es coherente con las definiciones programáticas del gobierno, a un informe financiero (en iniciativas que impliquen gasto fiscal) para asegurar la coherencia de la propuesta con la política económica y fiscal del gobierno, y a un informe jurídico para asegurar la corrección jurídica en la formulación de la propuesta. Esta tarea de coordinación sustantiva, financiera y jurídica puede tomar a veces cierto tiempo, situación que no siempre es tomada en consideración al momento de planificar los tiempos requeridos para enviar a trámite parlamentario una iniciativa legal.

Una vez que el proyecto de ley está ingresado a trámite legislativo, se mantiene un monitoreo permanente sobre la marcha en la tramitación, entregándose semanalmente a los miembros del gobierno, parlamentarios y personas interesadas, la información sobre el estado de discusión de cada iniciativa de ley. Este proceso es acompañado de la formulación de indicaciones a los proyectos de ley en los temas que por su naturaleza son de iniciativa exclusiva del Presidente. El proceso de participar en la discusión legislativa en comisiones y en sala, como el de reformular los proyectos enviados por medio de introducción de iniciativas, es una tarea permanente que requiere de alta atención y rigurosidad.

La tarea de apoyo en temas legislativos tiene su fase final cuando el proyecto de ley es despachado por el congreso, de ser necesario debe pasar por la revisión del Tribunal Constitucional y de ahí pasa a ser promulgado con su publicación en el Diario Oficial.

La tercera tarea de apoyo legal tiene que ver con la asesoría jurídica que requiera el Presidente o Ministros en torno a materias de diverso tipo. Esto se puede expresar en defensas jurídicas ante recursos de protección, en informes en derecho para mejor resolver frente a conflictos o materias controversiales, etc.

Esta tarea de señoría jurídica se expresa también en asesoría a ministerios en el clarificar la correcta orientación jurídica para actuar y a veces en la tramitación que se debe realizar con la Contraloría General de la República.

8. La función de comunicación

La función de comunicación como tarea central de gobierno es ejercida por el Ministerio Secretaría General de Gobierno que, como se ha señalado, tiene por misión mantener la relación del gobierno con la ciudadanía en materias de información y comunicación.

En la realización de esta función cabe destacar la labor de vocería del gobierno propiamente tal y las tareas de apoyo en materias informativas y comunicacionales. Es necesario destacar que la principal vocería del Gobierno es ejercida por el Presidente, quien es el principal comunicador del Gobierno. En el caso del Presidente Ricardo Lagos, esta tarea fue permanente durante el ejercicio de su mandato y es inherente al desempeño de la primera magistratura de la nación.

En adición de la vocería presidencial, el vocero de gobierno tiene la tarea de comunicar oficialmente todas las materias sobre las cuales el gobierno como conjunto toma decisiones, sean estas de carácter político o técnico de tipo general. Esta vocería central de gobierno es acompañada por las vocerías propias que cada autoridad tiene en su ámbito específico de trabajo.

En relación con las tareas de comunicación e información, éstas se expresan en los siguientes ámbitos:

- La difusión entre los medios de comunicación nacionales e internacionales, de los planes, orientaciones políticas y obras realizadas por el gobierno.
- La entrega a las autoridades públicas de información y análisis mediales sobre temas comunicacionales nacionales e internacionales.
- El desarrollo de estudios y asesorías para las instancias gubernamentales en materias de comunicación pública.
- Apoyar la inserción y vinculación cultural de Chile a nivel internacional.

Para llevar a cabo las tareas mencionadas, se abordan las siguientes labores:

- Comunicación Pública: con un Servicio Informativo Regional, el diseño de estrategias de difusión regional, la edición y el diseño de publicaciones, la edición y diseño del “Mensaje Presidencial”, la distribución de material informativo relevante a más de 250 medios de comunicación regional y la mantención de una red de contacto con los 300 comunicadores gubernamentales en regiones.
- Comunicación Intragubernamental: con el diseño y desarrollo de estrategias comunicacionales sectoriales, la elaboración de un diagnóstico semanal dirigido a autoridades de La Moneda y la elaboración del documento “Actualidades”.
- Estudios: por medio del análisis de la agenda noticiosa (informe semanal del posicionamiento de actores y temas, seguimiento a informativos centrales

y matinales de TV, análisis de coyuntura de agenda medial y seguimiento al Presidente y Ministros del área política), análisis de consumo y audiencia de medios, asesoría a la elaboración de planes de medios y Media Training a autoridades y análisis, presentación e interpretación de estudios de opinión pública.

- Otros servicios generados en este ámbito tienen que ver con el análisis de la prensa internacional, la generación de material informativo sobre Chile para el exterior, la mantención de sitios web del Gobierno, la administración de un sistema de consulta multimedial y otros similares.

9. La función de preparación de discursos y documentos

El Presidente de la República requiere de apoyo para la elaboración de un conjunto de documentos (mensajes en los proyectos de ley, instructivos presidenciales, etc.), discursos y distinto tipo de intervenciones. En relación con los documentos que tienen que ver con la función co-legislativa y de aplicación de la potestad reglamentaria, la forma como estos son preparados se explicó en el acápite sobre la función de apoyo en temas legales.

En relación con lo relacionado con la preparación de discursos y las intervenciones de diverso tipo, el apoyo básico en esta materia es entregado por el equipo de asesoría presidencial. Éste, a su vez, solicita la colaboración de los distintos Ministerios, en especial de aquéllos que conforman los centros de gobierno.

10. La función de monitoreo

Se hizo mención más arriba³ a la función de dirección estratégica y planeamiento de la acción. A ese respecto se mencionaron los temas programáticos, la programación gubernamental y las prioridades presidenciales.

Complementando lo señalado, el correlato al diseño estratégico y el planeamiento de la acción se da en el campo del monitoreo y la evaluación, ya que es la manera de saber si se avanza de acuerdo con lo planeado y previsto o si es necesario aplicar medidas correctivas.

Los instrumentos relevantes son:

- Programación gubernamental que, como ya se mencionara, permite mantener un seguimiento completo a todas las instituciones del Poder Ejecutivo sobre el estado de avance y cumplimiento de sus principales compromisos anuales. Esta tarea es realizada por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Seguimiento del cumplimiento de las prioridades presidenciales. Como se indicara, cada mes se elabora un documento en que se analiza el estado de la situación de cada una de estas prioridades. Cuando éstas ya han sido ejecutadas o su cumplimiento está en marcha, se consignan en un documento *ad hoc*. Este proceso de seguimiento permite realizar las

³ Véase ut supra N| 4. La función de planificación estratégica y planeación del trabajo.

acciones pertinentes para lograr el cumplimiento de dichas prioridades. Esta tarea también es realizada por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

- Control de la ejecución presupuestaria. Se indicó más arriba que uno de los elementos de la modernización del Estado correspondía a entender el presupuesto en referencia a los resultados y los impactos que se deseaba obtener con la acción del gobierno o de la implementación de las políticas públicas, más que en términos de uso de los insumos y el control de su uso. La elaboración del presupuesto nacional y, por lo tanto, la acción de control presupuestario, avanza hacia la concepción del presupuesto por resultados. De este modo, la tarea de la DIPRES es complementaria con el trabajo de seguimiento de la programación gubernamental y, por tanto, del cumplimiento de las tareas y objetivos del gobierno. Cabe mencionar el rol que desempeña el Ministerio de Planificación Mideplán en la evaluación social de proyectos de inversión, tarea que facilita y complementa el seguimiento de la programación gubernamental.
- Evaluación de programas gubernamentales, que es dirigida por DIPRES y apunta a conocer los impactos de los distintos programas públicos.
- Análisis y seguimiento de políticas públicas que, como se indicó más arriba, es realizada por la asesoría presidencial con la colaboración de SEGPRES y DIPRES.

12. Algunas conclusiones

El logro de adecuados niveles de gobernabilidad en un país no es sólo responsabilidad del Gobierno; es claramente una tarea compartida entre los representantes de los diversos poderes del estado (Ejecutivo, Parlamento y Poder Judicial), el sector productivo privado y la sociedad civil. Se tendrá mayor y mejor gobernabilidad cuando los intereses de estos tres tipos de actores se articulan adecuadamente para lograr cada cual la realización de sus intereses específicos y para alcanzar un desarrollo sustentable.

En esta articulación, los gobiernos cumplen un rol esencial, al ser los llamados a dirigir por mandato popular los destinos del país y en esta tarea, generar las condiciones para que cada actor pueda desenvolverse y de conjunto alcanzar los mayores niveles de desarrollo posibles.

En los gobiernos, la principal responsabilidad recae en la forma como funciona la Presidencia o el “centro de gobierno” en el lenguaje de la OECD. Se podría afirmar que cuanto mejor sea una presidencia o un centro de gobierno, mayores son las posibilidades de éxito que un gobierno puede tener y, de esta forma, mejores son las posibilidades de desarrollo de un país.

Las lecciones aprendidas durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos E. confirman esta hipótesis general, lo que ha sido reafirmado con el notable apoyo popular (70%) con el que el Presidente dejó la presidencia.

Estos aprendizajes tienen que ver con haber sido capaces de poner en funcionamiento el conjunto de funciones básicas que según la OECD debe cumplir un centro de gobierno. Lo descrito en este artículo demuestra que de una u otra forma cada función ha sido desarrollada, diseñándose en ciertos casos sistemas de dirección y gestión inéditos.

Al mismo tiempo es necesario rescatar la adecuada articulación obtenida entre la presidencia y los diversos ministerios que forman parte del centro de gobierno, tanto en las tareas que deben enfrentar en conjunto, como en las que son de responsabilidad individual pero que son relevantes para el éxito de la tarea conjunta. Es decir, no basta con que cada una de las instancias funcione adecuadamente sino que es necesario que la articulación entre ellas genere un valor agregado para el centro de gobierno y, por ende, para el conjunto del gobierno.

La realización de las diversas funciones y la operación de las instancias participantes en el centro de gobierno han requerido de la creación de instrumentos específicos para apoyar las tareas directivas. La mayoría de estos instrumentos se caracterizan por su simpleza y facilidad de uso. Si bien la producción de los mismos se apoya en las modernas tecnologías de información disponibles, no se ha caído en el uso sofisticado de programas de manejo de información, que muchas veces dificultan más que ayudan a la adecuada toma de decisiones.

La tarea de coordinación interna en el centro de gobierno así como la de coordinación de éste con las otras instancias del propio gobierno y con los diversos actores políticos, económicos y sociales, es el punto neurálgico para el éxito de la gestión del gobierno. La experiencia del período presidencial de Ricardo Lagos E. demuestra que esta coordinación es posible, que requiere que cada participante conozca y respete las competencias y capacidades de los otros, que se ubiquen en forma constante los puntos de sinergia y de apoyo mutuo y que se identifiquen, en lo posible en forma anticipada, los temas de conflicto, para adelantarse en las soluciones, en vez de enfrentarlos ya con conflictos declarados.

Por último, aparece importante destacar el papel que asume el centro de gobierno en el proceso de toma de decisiones políticas del mismo. Ciertamente, las decisiones más relevantes e importantes son tomadas por el Presidente de la República, acompañado por sus ministros. Lo aprendido en estos años tiene que ver con la necesidad de ayudar a este proceso de toma de decisiones, identificando qué materias deben ser de resorte presidencial y cómo se deben presentar los problemas para que frente a ellos se tome una decisión; acto seguido viene la forma como se comunica esta decisión para ser llevada a la práctica, como se monitorea su implementación y con posterioridad, si el tema lo amerita, como se evalúa su impacto.

En síntesis, la adecuada estructuración del “centro de gobierno”, la implantación de sus funciones, la coordinación entre los actores, el proceso de toma de decisiones y el permanente monitoreo de la marcha política y programática del

gobierno, permite ganar en coherencia y en efectividad, lo que en definitiva se expresa en valor agregado político en la conducción del país.

Esta experiencia y lo aprendido de este proceso son un caso exitoso de funcionamiento de un sistema de conducción del gobierno central, altamente valorado por la ciudadanía, que lo manifiesta en el apoyo que le ha mantenido ya por 16 años a la misma coalición de partidos políticos que sustentan.
