

EL CENTRO DE GOBIERNO: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA CHILENA DURANTE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN (1990 - 2010)

RODRIGO EGAÑA BARAONA (rodrigoegana@gmail.com)

Instituto de Asuntos Públicos
Universidad de Chile

JORGE CHATEAU HERRERA (jchateau@vtr.net)

Académico universitario

Utilizando el concepto de Centro de Gobierno desarrollado por la OCDE y aplicándolo al caso chileno, se analiza cómo éste se ha estructurado en Chile durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010). Se presentan las diversas funciones que se desarrollan en un centro de gobierno y se analiza cómo cada una de ellas se organizó y cómo operó en los diversos gobiernos analizados. Se propone un conjunto de conclusiones que surgen de la experiencia de dichos años, que pueden ser de utilidad al estudiar cómo estructurar de mejor forma los centros de gobierno en países de características políticas, económicas y sociales similares a Chile.

Palabras clave: centros de gobierno, coordinación y coherencia gubernamental, gobiernos de la Concertación.

THE CENTER-OF-GOVERNMENT: LESSONS FROM THE CHILEAN EXPERIENCE DURING THE GOVERNMENTS OF THE CONCERTACIÓN (1990 - 2010)

The paper analyzes how the OECD's concept of Center-of-Government has been applied in Chile during the governments of the Concertación of Parties for Democracy (1990-2010). The various functions of the Centre-of-Government are presented and the ways in which each was organized and executed during each of the four governments is analyzed. A set of conclusions derived from the Chilean experience is proposed and which may be useful for the organization of the Centre-of-Government in countries that have political, economical and social similarities with Chile.

Keywords: Centre of Government (CoG), policy coordination and coherence, governments of the Concertación.

INTRODUCCIÓN¹

Considerando la complejidad de la sociedad contemporánea, la función de gobernar en forma eficiente se ha transformado en una de las principales preocupaciones tanto de la academia como de los mismos tomadores de decisiones. Da cuenta de esto los procesos de transformación y modernización que inspirados en el *New Public Management* se han desarrollado a lo largo y ancho del mundo. Estos cambios han complejizado la forma en que el gobierno desarrolla su función y hacen más necesaria que nunca una buena coordinación de políticas (Aninat y Rivera, 2009: 85).

En particular, las tareas de coordinación, radican en lo que la literatura, inspirada en los trabajos de la OCDE, denomina “centros de gobierno”. El propósito y la función principal del “centro de gobierno” pueden ser definidos como “apoyo a los gobernantes en su función de gobernabilidad, la que consiste fundamentalmente en la definición estratégica de un gobierno y la ubicación de los líderes adecuados en los lugares correspondientes, dando la seguridad que esto es sustentable y deseable” (OCDE, 2004).

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 le atribuye un rol de coordinación, como contraposición a uno vinculado a responsabilidades sectoriales (ver OCDE, 2000, 2003, 2004). A pesar de las diferencias que existen entre los países que integran la OCDE (la mayoría de los países operan con un régimen parlamentario, solo pocos casos son presidencialismos), al comparar las estructuras de los centros de gobierno en los países miembros se puede comprobar que sus funciones son básicamente similares:

- Planeación estratégica y planificación del trabajo.
- Coordinación política. Asesoría política, prevención y resolución de conflictos.

¹ Una versión resumida fue presentada al XV Congreso del CLAD de República Dominicana realizado el año 2010. Agradecemos los comentarios recibidos de Eduardo Dockendorff y de Marco Márquez sobre una versión preliminar de este trabajo.

- Temas jurídicos y legales.
- Comunicación estratégica y vocería.
- Preparación de discursos y documentos.
- Tareas de monitoreo de políticas y desempeño del gobierno.
- Coordinación intragubernamental y con *stakeholders*.
- Apoyo logístico y técnico relacionado con las reuniones del consejo de ministros o equivalente.
- Administración interna.

Como se sostiene en el estudio de la OCDE (2000), la tarea de la coordinación y, por lo tanto, de la mantención de la coherencia del gobierno y su acción 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; pues se requiere una nueva forma de proveer dirección estratégica y mecanismos de control al conjunto del gobierno. Así, los estudios de la OCDE concluyen que la nueva generación de reformas tiene más que ver con “llevar el timón” 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 en la búsqueda del énfasis en el logro, se 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, como se destaca en dicho estudio, la búsqueda de la coherencia debe encararse en tres niveles²:

- Horizontal: busca que las políticas individuales se construyan unas sobre otras y, de este modo, se apoyen, minimizando las inconsistencias.

² Aun cuando las dimensiones de la coherencia horizontal y temporal han sido consideradas por la OCDE las preocupaciones clave de los centros de gobierno, el nivel vertical ha ido tomando importancia en el último tiempo.

- 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.

En este contexto es que el presente trabajo se plantea como objetivo dar cuenta de cómo se organizó el “centro de gobierno” en Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990 – 2010). Parte importante del análisis empírico se fundamenta en la experiencia tenida durante años por los autores, quienes participaron directamente en distintas funciones en el “centro de gobierno” en todos los gobiernos analizados. 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 OCDE y se revisa la modalidad con que éstas se han desempeñado en Chile en los últimos veinte años. Sobre la base de lo anterior, se presentan algunas reflexiones referidas a la coordinación central de gobierno.

1. LA ORGANIZACIÓN DEL “CENTRO DE GOBIERNO” EN CHILE

Chile tiene un sistema altamente presidencialista (Díaz-Tendero, 2009), en el cual el Presidente de la República concentra un sinnúmero de facultades, entre las que se destacan el nombramiento de las autoridades nacionales y regionales más relevantes, la iniciativa exclusiva de ley en materias tributarias, de administración, en la confección del presupuesto y su ejecución, en la relación con las Fuerzas Armadas y de Orden, en la conducción de las relaciones exteriores, en la proposición de máximas autoridades del Poder Judicial, Banco Central y otros importantes órganos del Estado³. En la práctica esto ha significado que para realizar estas tareas el Presidente ha debido contar con un grupo de asesoría directa.

³ Artículo N°32 de la Constitución Política de la República de Chile. Decreto Supremo N°100 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de fecha 17.09.2005.

El grupo de asesoría directa del Presidente, más un grupo de ministerios, cumplen la mayoría de las funciones que se atribuyen a 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 entre los distintos gobiernos democráticos. Las Ministerios a los que hacemos referencia son: Ministerio del Interior; Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES); Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEOB); Ministerio de Hacienda. A estas instituciones formales, se deben sumar dos instituciones que no tienen un origen legal, pero con alto grado de institucionalidad: el “Comité Político” y el “Consejo de Gabinete”.

El “Comité Político”, tradicionalmente formado por el Presidente de la República y los cuatro ministros de las instancias gubernamentales enunciadas anteriormente. Este comité, por lo general, se reúne semanalmente a tratar los temas más significativos de la contingencia en la marcha del gobierno. Este Comité no tiene una existencia formalizada por medio de un decreto presidencial sino que se ha creado en virtud de decisiones presidenciales en cada período.

Finalmente existe el “Consejo de Gabinete”, el que reúne al Presidente y todos sus ministros, sesiona periódicamente y tiene un rol más bien de coordinación de la dirección superior del gobierno en temas políticos generales. Como bien se ha señalado, Chile tiene un sistema de gobierno presidencial y por tanto los “consejos de gabinete” tienen un carácter muy distinto al de los regímenes parlamentarios. Se reúne por citación del Presidente y sólo tiene, en cuanto consejo, un carácter asesor.

Para la comprensión de cómo se desarrolla esta función del centro de Gobierno en Chile es preciso considerar tanto el programa de cada gobierno y cómo éste se cumple.

El programa de gobierno se expresa en diversos instrumentos, siendo los principales los siguientes:

- **La propuesta de programa de gobierno.** Definido durante la campaña, es el punto de partida para la delimitación de las tareas de gobierno en la medida en que trata los temas y 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 presentando su visión sobre la situación del país, expresando nuevos compromisos, especificando temas planteados en el programa o definiendo 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, el programa de gobierno ha tenido dos instrumentos⁴ 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 ha sido operado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (División de Coordinación Interministerial DCI). 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 como sus propias prioridades, 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.

⁴ Estos instrumentos si bien han variado entre gobierno y gobierno, han mantenido el carácter general de los mismos.

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 metas por ellos definidas. Estas dificultades pueden referirse a materias de orden político, legal, presupuestario, 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, ministros y subsecretarios. Junto a esta evaluación cuantitativa, la División de Coordinación Interministerial elabora un informe trimestral de carácter cualitativo para cada ministerio, resaltando los principales logros/atrasos en el período y sugiriendo algunas líneas de acción.

LA FUNCIÓN DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PLANEACIÓN DEL TRABAJO EN LOS CUATRO GOBIERNOS ANALIZADOS

En el gobierno del Presidente Aylwin (1990-1994) el programa de gobierno cumplió el rol de matriz básica en las definiciones estratégicas que guiaron al conjunto del sector público. En ese contexto, un grupo de trabajo constituido por el Presidente y los ministros de la Secretaría General de la Presidencia, Secretaría General de Gobierno y Hacienda cauteló permanentemente que esto ocurriera. A nivel presidencial, no existía un equipo ad hoc de asesoría, sino que ésta fue realizada por los equipos directivos de estos ministerios centrales. Cabe mencionar que si bien el Ministerio del Interior mantuvo durante este período gubernamental el rol formal de Jefatura de Gabinete, esto no se tradujo en un ejercicio real de dicho rol.

Para los efectos de coordinación se optó por ir a la creación de los comités interministeriales, entendidos como instancias en las cuales se reúnen varios ministros bajo la presidencia de uno de ellos, con la finalidad de discutir las propuestas de

políticas relacionadas con el área asignada al comité, conocer los avances en las diversas tareas en implementación y resolver cursos de acción para superar dificultades o enfrentar contingencias. Así se constituyeron los comités económico, económico social, de infraestructura y político.

Desde el punto de vista del logro de la coherencia programática, adquirió gran importancia la forma como el grupo de autoridades señaladas en el párrafo anterior desarrolló su tarea. Fue una constante que antes que una materia fuera estudiada o planteada al Presidente de la República, éste solicitaba que la misma fuera tratada en primer lugar por los ministros Secretario General de la Presidencia y/o Hacienda. De esta forma se evitó que los asuntos llegaran directamente al Presidente sin un procesamiento previo y facilitándose al mismo tiempo el logro de coordinación y coherencia en el funcionamiento del gobierno como conjunto.⁵

En el gobierno del Presidente Frei (1994-2000) el programa de gobierno tuvo una importancia central. De hecho, la planeación estratégica se orientó fundamentalmente al cumplimiento del programa. La responsabilidad por el logro de este objetivo radicó inicialmente en un conjunto de ministros conformado por los de Interior, Secretaría General de la Presidencia y Defensa (grupo que fue conocido como el “Círculo de Hierro”), al que se agregó, al poco andar, el Ministro de Hacienda. Cabe preguntarse por las razones que llevaron a esta conformación, la que corresponde a la confianza que el Presidente tenía en el trío inicial de ministros que se había constituido en su principal grupo asesor ya en la campaña presidencial. A este grupo se le agregó, después del primer ajuste de gabinete, el Ministro Secretario General de Gobierno.

La coordinación política del gobierno se fue estructurando en el Comité Político, el cual bajo la Presidencia del Ministro del Interior y con una secretaría técnica provista por la Secretaría General de la Presidencia, fue durante casi la primera mitad del gobierno el núcleo orientador del trabajo gubernamental. En dicho comité se discutían tanto las principales políticas públicas a ser definidas por el gobierno como las orientaciones para la relación con el Congreso, la resolución de conflictos y a la comunicación de la tarea pública. Esta forma de funcionamiento se caracterizó por ser eminentemente presidencialista, es decir, los intereses y

⁵ Ver Ministerio Secretaría General de Gobierno, Mensajes Presidenciales años 1990, 1991, 1992 y 1993.

objetivos que se buscaban hacer realidad eran los definidos por el Presidente y los contenidos en su programa de gobierno. De esta manera, se lograba hacer una contribución clara a la coordinación y coherencia interna del gobierno

Este rol, y forma de trabajo, sufre un cambio significativo cuando se producen reestructuraciones en los ministerios que componían este comité, alterando el tipo de labor realizada, tanto en su forma como en su contenido⁶. Producto de estos cambios se quiebra la cohesión que se había observado en el grupo de dirección central de gobierno y en forma principal, por primera vez se empieza a observar que ministros desempeñando funciones centrales de gobierno empiezan a hacer planteamientos públicos que no necesariamente reflejaban plenamente el pensamiento del Presidente de la República. En este sentido, empieza a aparecer lo que coloquialmente se conoce como “la agenda propia de los ministros”.

Esta situación se tradujo en una creciente disminución de la importancia y capacidad de resolución política y de dirección central que podía ejercer el Comité Político, observándose que el funcionamiento conjunto dejó paso a uno más bilateral o de grupos de ministros que despachaban directamente con el Presidente. Esto se fue expresando en una baja en la coordinación interna y en la consecuente cohesión en el accionar del gobierno. Si bien las funciones básicas que desempeñaban los diversos ministerios en la planificación estratégica y en el planeamiento del trabajo siguieron desarrollándose, la importancia de las mismas fue decayendo en la segunda mitad del período de gobierno.

Asimismo, la pérdida de la orientación presidencialista de ministerios centrales y la ya mencionada aparición de “agendas propias”, fue un elemento crucial en la relativa pérdida del rol directriz que debe desarrollar el centro de gobierno para el conjunto de la administración. Las funciones de planificación estratégica y del trabajo se resienten aún más con la llegada de la “crisis asiática” que afectó fuertemente la economía nacional, fenómeno que no tuvo de parte de las autoridades económicas una respuesta de acción coordinada y consistente; son conocidas las diferencias de enfoque que se dieron entre las autoridades del Banco Central y del Ministerio de Hacienda, las que en parte fueron facilitadas por el debilitado rol del centro de gobierno en dichos años.

⁶ Estos cambios afectaron a los Ministerios Secretaría General de la Presidencia y Secretaría General de Gobierno, y posteriormente al de Defensa y meses después al de Interior.

Ya hacia el término del período, se produce un cambio en el titular del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, orientado a recuperar una capacidad de coordinación y acción cohesionada en el gobierno que en parte apuntaba a superar las dificultades que se estaban observando, pero que en lo principal buscaba fortalecer las capacidades gubernamentales en vista de la elección presidencial que se acercaba.⁷

En el gobierno del Presidente Lagos (2000-2006) la realización de las funciones de planificación estratégica y planeación del trabajo presentan un ajuste significativo en relación a la manera en que se habían desarrollado en los dos primeros gobiernos de la Concertación. Los fundamentos de las acciones de planificación estratégica se encuentran en el programa de gobierno y en los Mensajes del 21 de mayo, especialmente en el primer mensaje del año 2000, en donde el Presidente definió siete reformas centrales que intentaría realizar su gobierno⁸:

- La reforma a la salud para tener un sistema que proteja los derechos y garantías de los pacientes;
- Las políticas de acceso a las nuevas tecnologías de la información para entrar de lleno al mundo global;
- Reformas que modernicen el mundo del trabajo para avanzar en equidad y competitividad;
- Reforma fiscal para disponer de un horizonte de mayor progreso y estabilidad;
- Reformas políticas que necesita una nación para tener una constitución en armonía con los requerimientos del siglo XXI;
- Reforma integral del Estado, incluyendo una mayor descentralización para regiones y comunas;
- Reforma de las ciudades para mejorar la integración y la convivencia en las mismas.

⁷ Ver Ministerio Secretaría General de Gobierno Mensajes presidenciales años 1994, 1995, 1996, 1997 1998 y 1999.

⁸ Ver Ministerio Secretaría General de Gobierno Mensajes presidenciales años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.

El diseño del centro de gobierno en el período del Presidente Lagos adquiere una estructura diferente a lo que se heredaba de los períodos anteriores. La Asesoría Presidencial adquiere una estructuración mucho más definida, creándose un equipo de análisis estratégico que asume la asesoría directa al mandatario en los asuntos de carácter estratégico del gobierno. Al mismo tiempo, se estructura una unidad de contenidos que asume la asesoría cotidiana en las tareas de despacho de asuntos de gobierno; ésta se refiere a la preparación de minutas para reuniones, el tomar nota de las mismas y preparar discursos para diversos eventos. Este conjunto de asesores pasaron a ser conocidos como el “Segundo Piso” del Gobierno⁹.

La presencia de estos dos equipos, que además estaban integrados por profesionales que habían trabajado muchos años junto al Presidente, pusieron en franca discusión la relevancia de las tareas que en esta materia había cumplido la SEGPRES en los gobiernos de Aylwin y Frei. En la práctica, las autoridades de SEGPRES mantuvieron en la figura del Presidente su cliente principal, sin reparar que con la constitución de estas dos direcciones nuevas aparecía un nuevo actor en el centro de gobierno: la “Asesoría Presidencial”. Un actor diferente al Presidente y que como tal asume funciones estratégicas y operacionales, toma contacto directo con los otros ministerios del gobierno y con las autoridades regionales, incide en la definición de políticas públicas, monitorea su implementación e interviene en los rediseños, etc.

Junto a lo anterior, se reestructura el Comité Político, conformándose bajo la presidencia del Ministro del Interior y siendo sus miembros los ministros de SEGPRES, SEGEGOB y Hacienda. Diferencias sobre enfoques, contenidos, roles y representación, llevaron entre otros elementos a generar un déficit en la coordinación interna del gobierno, lo que se tradujo en una baja calidad de la gestión en los primeros años de la administración. Los principales disputas estuvieron relacionadas con los contenidos de la política económica y con ciertas definiciones de tipo estratégico para el conjunto del gobierno.

Esta situación, que se arrastró por los dos primeros años, se zanjó en un cambio de gabinete que ordenó las relaciones de colaboración y trabajo entre el Comité Político y los equipos del Segundo Piso. Sólo a partir de la reorganización de este

⁹ Se le denominó “Segundo Piso” por el hecho de que sus oficinas estaban ubicadas en el segundo piso del Palacio de La Moneda.

sector del gabinete presidencial fue posible reordenar las relaciones entre los diversos actores y reconocer la existencia de la asesoría presidencial o Segundo Piso como un actor relevante en el funcionamiento del gobierno, mejorando paulatinamente los niveles de coordinación y cohesión interna.

En el gobierno de la Presidenta Bachelet (2006-2010) las tareas de planificación estratégica se realizaron principalmente desde el equipo de asesoría presidencial o Segundo Piso, en estrecha coordinación con el Ministerio de Hacienda. Si bien las instancias formales de coordinación política como el Comité Político, funcionaron regularmente, no fue ese el lugar donde se tomaron las principales definiciones estratégicas que marcaron el sello del gobierno.

Durante este mandato, el contenido del programa de la administración fue muy relevante para orientar la acción del conjunto del gobierno. A esas definiciones, se le fueron agregando los contenidos de los Mensajes Presidenciales de los 21 de Mayo y diversos discursos presidenciales que se constituyeron en las bases para la orientación estratégica del gobierno.

A diferencia de otros períodos presidenciales analizados, el funcionamiento del Comité Político tuvo una conformación en la que se representó a los cuatro partidos de la coalición gobernante en diversos ministros que tenían militancia en cada uno de dichos partidos. De esta forma participaron los Ministros de Interior (PDC), de SEGPRES (PS), de SEGEGOB (PPD) y de Justicia (PRSD); en este sentido llama la atención que por primera vez participa del Comité Político el Ministro de Justicia, pero la explicación está en la militancia partidaria de dicho ministro más que en la importancia del sector justicia para el funcionamiento de la instancia de coordinación.

Al mismo tiempo, durante todo este período el Comité Político se reunió semanalmente con los Presidentes de los Partidos de la Concertación, hecho que difiere de lo ocurrido en los períodos anteriores, en los cuales dichas reuniones fueron más esporádicas.¹⁰

¹⁰ Ver Ministerio Secretaría General de Gobierno Mensajes presidenciales años 2006, 2007, 2008 y 2009.

3.2 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 Congreso y a los partidos políticos, tanto de la coalición gobernante como de la oposición.

La coordinación con el Congreso

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 Congreso, 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 y el manejo de las urgencias para la tramitación de 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 y su equipo. Para su ejecución se apoya en las divisiones de Relaciones Políticas e Institucionales y Jurídica de dicho ministerio.

En la relación con el Congreso también participan los distintos ministros, ya que son ellos quienes asumen la 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 la coalición gobernante tuvo permanentemente en el Congreso, el logro de consensos con los parlamentarios de oposición ha sido una tarea relevante, sobre todo en los casos en que la aprobación requiere de quórum más altos que la simple mayoría.

La coordinación con el Congreso se expresa 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 coalición de gobierno.
- 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 manutención y el adecuado funcionamiento del sistema democrático, especialmente considerando que una cantidad importante de materias requieren de *quórum* especiales para la aprobación de leyes en esos temas sobre los que se requiere llegar a acuerdos. La responsabilidad de este trabajo recae, además del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, con frecuencia en los ministros que conforman el Comité Político, como se señaló con anterioridad.¹¹

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 relación con los partidos de oposición se ha dado a través de diversos mecanismos, siendo el principal la discusión en el Congreso Nacional que la mantienen los ministros del gabinete con los líderes de las bancadas opositoras.

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 que, por su naturaleza, no son responsabi-

¹¹ Ver ley orgánica Segpres en www.minsegpres.cl.

alidad exclusiva de un solo sector. Igualmente, dado el desarrollo de la vida social y política, hay temas en los cuales no existe en el sector público un solo responsable claramente establecido. De hecho el cumplimiento de ciertos compromisos requiere del concurso de varias entidades públicas que deberían actuar coordinadas y en forma consistente.

Enfrentar estas áreas transversales de la acción de gobierno requiere de un trabajo intragobierno muy coordinado. En ocasiones se han creado grupos de trabajo *ad hoc* para tratar asuntos específicos y, en otros casos, se ha diseñado una institucionalidad más permanente, los comités interministeriales, que han sido establecidos para tratar materias de alta complejidad y que requieren un seguimiento continuo en su evolución.

Durante los gobiernos analizados, como ya hemos señalado, se establecieron diversos Comités Interministeriales. Estos han tenido por función coordinar políticas intersectoriales (comité económico, comité de infraestructura, comité social, comité de relaciones económicas internacionales, entre otros); en otros casos se han formado para conjugar la acción gubernamental referida a las reformas que en los gobiernos se han impulsado (comité de reforma de salud, de reforma procesal penal, de reforma previsional, etc.); también se han formado comités para impulsar políticas específicas que involucran a diversos actores públicos y privados (comité para la reforma del Estado, comité para la igualdad de oportunidades, comité para la agenda digital, etc.); por último se ha tenido comités para coordinar tareas de tipo regional como el de zonas extremas, el de Isla de Pascua, etc.

A este listado de comités debe agregarse un conjunto de Consejos de Ministros creados por ley, que asumen la dirección de un tema sectorial de manera colectiva. Este es el caso del Consejo de la Comisión Nacional de Energía y el Comité de Ministros de la Comisión Nacional del Medio Ambiente.

El Ministerio Secretaría 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 y del gobierno en su conjunto, prestando apoyo en la coordinación y la resolución de temas que involucren la participación de diversas instituciones.

Los asesores de la división de Coordinación Interministerial participan en los comités o grupos de trabajo interministerial de carácter permanente, con distintos niveles de injerencia en los temas que se discuten en estas instancias. A veces asumen un rol de secretario ejecutivo del comité o grupo de trabajo, pudiendo en otros casos cumplir sólo un rol de seguimiento de las actividades. Pueden ser actores permanentes de grupos de trabajos *ad hoc* para la discusión de temas específicos cuya resolución requiere la participación de varios ministerios o pueden facilitar la solución de temas prioritarios o coyunturales en la gestión gubernamental. En ambos casos esta participación es relevante para mantener la conexión entre el avance en los trabajos a nivel de comité o grupo y el apoyo general, político y técnico, que estas actividades requieren.

La función de coordinación en los distintos gobiernos

Como antecedente a la instalación del primer gobierno democrático que reemplazó al gobierno militar, se debe señalar que dicho mandato había creado un sistema de coordinación intragobierno, que fue denominado el Estado Mayor Presidencial, instalado en lo que posteriormente pasaría a ser el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Este Estado Mayor Presidencial realizaba tareas similares a las que fueron ubicadas en los gobiernos democráticos.

En el gobierno del Presidente Aylwin, la tarea de coordinación gubernamental fue considerada de alta prioridad desde el inicio del período (ver PNUD, 1990). La dirección de esta coordinación radicó principalmente en la SEGPRES a través de un par de divisiones: la de Relaciones Político-Institucionales y la de Coordinación Interministerial. Por medio de la primera se estableció la relación con el Congreso y con los partidos políticos tanto de la Concertación como de la Alianza; a través de la segunda, la coordinación intragobierno.

El principal instrumento organizacional diseñado para llevar adelante la coordinación intra-gobierno, fue la creación de Comités de Ministros que abordaran áreas relevantes de la gestión pública y que permitieran superar la sectorialización de la estructura pública, que aparecía insuficiente para abordar diversos problemas de la agenda de gobierno cuya especificidad era lo transversal por sobre lo sectorial. Al comité político se agregaron el comité económico, responsable de la política económica del gobierno; el comité económico-social, responsable de las

políticas sociales y en especial las destinadas a superar las condiciones de pobreza; y el comité de infraestructura, cuya responsabilidad decía relación con los temas de obras públicas y acciones relacionadas.

La SEGPRES funcionaba como secretaría ejecutiva de estos comités, asegurando que la agenda de trabajo respondiera a las prioridades de gobierno y que las decisiones que se tomaran fueran coherentes con las acciones de otras reparticiones públicas. Para apoyar la tarea parlamentaria y la coordinación entre el gobierno y el Congreso, desde la SEGPRES se impulsó el “Programa de Apoyo Legislativo” (PAL), que tuvo por tarea servir de apoyo técnico, jurídico y de gestión legislativa al Congreso que estaba restituyéndose después de 17 años de receso. Lo que fue en un primer momento un programa de apoyo legislativo, con el tiempo pasó a constituirse en la Corporación Tiempo 2000, que pasó a ser uno de los nacientes centros de pensamiento afines a la Concertación.

En el gobierno del Presidente Frei, las funciones de coordinación, tanto en la relación con el Congreso y los partidos como en la relación al interior del gobierno, tuvieron en un primer momento una solución de continuidad con las prácticas que se habían instalado en el gobierno anterior.

Las funciones de asesoría legislativa realizadas a través del PAL se mantuvieron a pesar de que lentamente se empezó a notar mayor autonomía de las bancadas parlamentarias para conocer de las diversas materias y generar crecientes autonomías de acción frente al gobierno. Este proceso, que durante el primer gobierno se había caracterizado por una férrea conducción desde La Moneda, empieza a tener manifestaciones de autonomía relativa, adquiriendo el proceso parlamentario crecientes grados de independencia sustantiva y procedimental frente al gobierno. Producto de esta nueva realidad que se empezaba a larvar, las relaciones entre gobierno, partidos y bancadas parlamentarias fueron más tensas que las que se habían observado con anterioridad.

A su vez, la coordinación intragobierno adquirió dimensiones algo diferentes a las que habían caracterizado la fase gubernativa anterior. De una coordinación amable y por invitación, se pasó a una coordinación centrada en la definición de políticas bajo la coordinación de SEGPRES y al establecimiento de metas ministeriales y regionales, que intentaban expresar, en el accionar de cada entidad, las prioridades del programa de gobierno.

En este período se da inicio al establecimiento de metas e indicadores de cumplimiento, que buscaban no solo darle coherencia a la tarea del conjunto del gobierno, sino que permitían un monitoreo, casi en tiempo real, de las acciones de las diversas reparticiones, facilitando la introducción de correcciones y rediseños cuando era necesario. Cabe destacar que esta tarea fue complementada por el inicio de un vasto programa de modernización de la gestión pública, que empezó a introducir en la gestión de ministerios, servicios y gobiernos regionales, criterios, instrumentos y mecanismos modernos de gestión pública. Este programa, coordinado entre SEGPRES y el Ministerio de Hacienda, se tradujo por ejemplo en el diseño y puesta en marcha de los “Programas de Mejoramiento de Gestión” (PMG), cuya relevante influencia obligó a cada servicio a traducir en acciones concretas, algunas orientaciones programáticas generales (ver Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, 2000).

El desarrollo de la función de coordinación durante el gobierno del Presidente Lagos tuvo un tratamiento que estuvo marcado por las características que asumió la organización del centro de gobierno durante ese período. La creación de una potente asesoría presidencial como ha sido descrita en párrafos anteriores, influyó en la forma como se desarrolló la función de coordinación. En relación con la coordinación con el Congreso, se siguieron los modelos que se habían venido implementando en los gobiernos anteriores, recayendo esta tarea principalmente en la SEGPRES. Esto se expresaba en la reunión semanal del Gobierno con las bancadas de senadores y diputados oficialistas y en el acompañamiento de la tarea legislativa en el Congreso.

Diferente fue la relación con los partidos de la Concertación, la que en este período no se caracterizó ni por su periodicidad ni su regularidad. Más bien, cuando surgían dificultades o conflictos, esta coordinación se organizaba.

En cambio, para el monitoreo de los compromisos gubernamentales se establecieron en un comienzo 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; de salud; de la ciudad y el territorio; del trabajo; las nuevas tecnologías de información y comunicación; del Estado; por la igualdad de oportunidades; y para los programas industriales complementarios y el turismo.

Al nivel del monitoreo del cumplimiento de las actividades regulares de los ministerios y servicios, fueron reemplazadas las metas ministeriales y regionales por la “Programación gubernamental”. Este instrumento en la realidad corresponde a una nueva versión de las metas ministeriales, pero que no consideraba los diferentes tipos de metas (normales, innovativas o estratégicas, ni de gestión o legislativas), con lo que se perdió capacidad analítica para la tarea de evaluación de los avances y dificultades en el cumplimiento de los compromisos.

En la segunda mitad del período del Presidente Lagos, se superaron diferencias en la relación entre los ministerios coordinadores —especialmente la SEGPRES— con los equipos de asesoría presidencial, lo que se tradujo en una mejor coordinación entre estas diversas instancias del centro de gobierno, redundando en una mayor claridad para el conjunto del gobierno sobre las metas estratégicas y la forma de operar en el centro, así como con el Congreso y los partidos de la coalición.

En el gobierno de la Presidenta Bachelet, nuevamente la forma como se desarrolló la función de coordinación estuvo marcada por el sello que caracterizó la organización del centro de gobierno. Como se ha señalado, en las definiciones programáticas estratégicas tuvieron un rol central la asesoría presidencial y el Ministerio de Hacienda. Esta situación no tuvo al inicio del gobierno un correlato eficiente en las tareas de coordinación y monitoreo, ya que estas no fueran adecuadamente asumidas por la SEGPRES.

Lo anterior motivó que la Presidenta decidiera instalar en el equipo de asesoría presidencial un dispositivo de monitoreo y control de los compromisos presidenciales. Así se creó la Dirección de Gestión de Políticas Públicas (DGPP), que asumió por una parte la tarea de gestionar y buscar soluciones a problemas que entorpecieran la adecuada realización de los compromisos presidenciales, así como la de monitorear el avance en la concreción de los mismos compromisos. La DGPP realizó una tarea complementaria a la que llevó a cabo la División de Coordinación Interministerial de la SEGPRES, centrándose principalmente en el monitoreo de la programación gubernamental, realizando el seguimiento de los otros compromisos de gobierno, sin que necesariamente fueran de nivel presidencial.

La coordinación con los partidos de la Concertación estuvo radicada en el Comité Político, el que, como se ha señalado, se reunía semanalmente con los Presidentes

de los cuatro partidos de la coalición gobernante. Este mecanismo funcionó con gran regularidad, lo que no necesariamente se tradujo en una mayor coordinación y coherencia entre el actuar del Gobierno y el de los partidos. Por el contrario, es en este período en el que la Concertación sufrió la mayor cantidad de crisis internas producto de la separación de grupos de dirigentes que afectó a casi todos los partidos.

Por último, la coordinación con el Congreso y con las diversas bancadas siguió en manos de la SEGPRES, lo que fue facilitado por el hecho de que durante casi todo el período de gobierno este ministerio estuvo liderado por ex parlamentarios.

3.3 LA FUNCIÓN DE ASESORÍA POLÍTICA: PREVENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS PARA UN MEJOR NIVEL DE GOVERNABILIDAD

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 (Strafase y Basco, 2006). 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. La experiencia recogida de los años en los que desempeñaron tareas en la coordinación central del gobierno permite concluir que en el tratamiento de los conflictos se deben tratar al menos tres dimensiones.

La primera dice relación con la forma como 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, líderes políticos, autoridades sectoriales o regionales involucradas), la detección está relacionada con un proceso permanente de análisis de la situación sociopolítica, y que se debe realizar en distintas instancias y que generalmente se expresa en documentos específicos sobre el tema. Esta tarea fue realizada principalmente por las instancias señaladas más arriba a propósito de los “centros de gobierno”. Durante la mayoría del tiempo al que nos estamos refiriendo, funcionó semanalmente un “comité de contingencia”, con representantes de los diversos

ministerios políticos a los que se sumaban representantes de ministerios sectoriales dependiendo del conflicto de que se tratara.

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 diseñadas para enfrentar el conflicto, las que deberán ser puestas en ejecución por la autoridad que se haya definido para intervenir. Las modalidades de acción pueden ser muy variadas; van desde la formación de comités *ad hoc* para tratar una materia de mayor complejidad hasta una intervención puntual de una determinada autoridad. Este momento requiere de un monitoreo detallado de la situación, con el fin 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 manutención de vínculos con distintas organizaciones sociales, religiosas, laborales y empresariales. En el período analizado, parte de esta labor ha sido realizada, entre otros, por SEGPRES por medio de su División de Estudios y División de Relaciones Políticas e Institucionales. En ciertos períodos, como producto del trabajo de estos equipos, se han generado documentos tales como “Observatorio empresarial”, “Observatorio laboral”, demandas y conflictos en organizaciones relevantes, agendas de trabajo con Iglesias y otros (Ver Scapini, 2006).

El disponer de estos informes, producidos con consultas a fuentes primarias, permitió conocer visiones independientes del gobierno sobre el comportamiento de los actores sociales relevantes a fin de 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 de procesos más institucionalizados de diálogo social, como los que se han intentado implementar en algunos períodos gubernamentales.

Junto a lo anterior, la construcción de gobernabilidad para la gestión de las políticas públicas requiere una activa participación de la ciudadanía en la presentación de sus problemas y demandas, en la discusión de los contenidos de las políticas que se vayan a diseñar y la implementación de las mismas. A pesar de lo limitada que ha sido la experiencia en estos años en esta materia, el trabajo realizado ha sido coordinado por medio del Ministerio Secretaría General de Gobierno, el que ha establecido mecanismos de contacto y comunicación con la ciudadanía que, por una parte, ha facilitado el conocimiento de sus necesidades y preocupaciones y, por otra, ha buscado mejorar los mecanismos de participación ciudadana.

En el gobierno del Presidente Aylwin la función de asesoría política al Presidente estuvo principalmente radicada en los Ministros de SEGPRES, Edgardo Boeninger, y de SEGEGOB, Enrique Correa. Por una parte, en la SEGPRES se organizó desde el inicio una División de Estudios que asumió la tarea de realizar los estudios previos y la preparación de propuestas de acción sobre diversas materias de carácter estratégico que debía enfrentar el Gobierno. Por su parte, en el Ministerio SEGEGOB se radicó la gestión de los principales conflictos, tanto en la fase de relación con las organizaciones de diverso tipo como en el diseño de conversaciones y de propuestas de solución, así como en el monitoreo de los acuerdos a los que se llegara.

Cabe destacar que en relación al tema de resolución de conflictos, el centro de preocupación del gobierno estaba en la transición política y, consecuentemente, todo se evaluaba en términos de si colabora o no con la transición. Esto era muy importante tanto para el gobierno como para la coalición. Quienes interpretaban las diversas situaciones y señalaban al conjunto del gobierno los cursos de acción a seguir eran los Ministros Boeninger y Correa (ver Vega, 2007: 38 – 45).

En el gobierno del Presidente Frei, se da de manera diferente. Como se ha señalado en otros párrafos, en este gobierno se constituye un grupo de ministros asesores del Presidente que se explica más por sus miembros que por las funciones que ejercían.

Junto a lo anterior, es a nivel de SEGPRES donde se organiza una instancia de seguimiento y discusión de los diversos conflictos, buscando conocerlos en forma anticipada, establecer relaciones con los diversos actores, diseñar soluciones, realizar negociaciones, poner en marcha soluciones y monitorear su implementación.

Con este fin, se instituyó en ese Ministerio un comité de conflictos (después conocido como comité de contingencias) en el que participaban expertos labora-
listas y al cual asistían representantes de ministerios sectoriales que fuesen respon-
sables del área en problemas.

En el gobierno del Presidente Lagos, la función de asesoría política se trasladó definitivamente al equipo de Asesoría Presidencial o “Segundo Piso”. El resto de los equipos que conformaban el centro de gobierno asumían más bien tareas de preparación de información para la toma de decisiones estratégicas y de imple-
mentación de las medidas acordadas. Y en esta función, fueron claves los Minis-
terios del Interior y el de Hacienda, teniendo la SEGPRES y la SEGEGOB un rol claramente más subalterno.

Se mantuvo en funcionamiento el comité de contingencia, que unido al hecho de que se perfeccionó la labor de preparación de la agenda semanal para el comité político, hizo posible estructurar una mecánica de funcionamiento en la cual era posible anticiparse a situaciones, diseñar escenarios posibles de acción, reaccionar en tiempo real ante los problemas y darle seguimiento a las tareas que se debían realizar para cumplir con los acuerdos a los que se llegara.

En el gobierno de la Presidenta Bachelet se continuó con el esquema de contar con un equipo de Asesoría Presidencial fuerte, el que unido en su acción con el Ministerio de Hacienda, constituyeron los ejes a partir de los cuales se realizó esta función.

Cabe destacar que la temática de la gestión de conflictos pasó crecientemente a tener en la SEGPRES una dimensión más analítica que de acción operativa. De esta manera, si bien se mantuvo el funcionamiento periódico del Comité de Contingencias, se perdió la dimensión de operación de soluciones a los mismos, que había caracterizado los períodos anteriores.

3.4 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 ha sido 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 decretos presidenciales y en la generación de instructivos presidenciales. Los primeros emanan de la facultad presidencial de poner en ejecución las normas legales aprobadas en el Congreso; 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 son 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 pasen 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 del dictado de nuevos cuerpos legales o la modificación de algunos existentes, que fijen reglas 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 ha encontrado al realizar esta labor, tiene que ver con que muchas veces no ha existido claridad meridiana sobre el contenido de la política a ser legislada, lo que dificulta seriamente la preparación 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 ha sido 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 debe mantener 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 sean de iniciativa exclusiva del Presidente. La participación en la discusión legislativa en comisiones y en sala, así como el de reformular los proyectos enviados por medio de introducción de indicaciones, 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 ahí, de ser necesario, debe pasar por la revisión del Tribunal Constitucional y posteriormente puede pasar 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 asesoría jurídica se expresa también en asesoría a ministerios en clarificar la correcta orientación jurídica para actuar y a veces, en la tramitación que se debe realizar con la Contraloría General de la República¹².

En el gobierno del Presidente Aylwin esta tarea radicó en SEGPRES. En un primer momento estaban separadas las tareas legislativas –que dicen relación con

¹² Ver proceso de creación de una ley. <http://www.bcn.cl/ecivica/formacion>

la función co-legisladora del Presidente— de las tareas ejecutivas —que reflejan la potestad reglamentaria del Presidente de la República

En el gobierno del Presidente Frei esta función se siguió desarrollando en la SEGPRES, con la particularidad que se fusionaron las Divisiones Jurídico-Legislativa con la Ejecutiva, lográndose de esta manera una mejor coordinación y coherencia interna en el gobierno entre los temas legales que requerían trámite parlamentario con las otras materias jurídicas que correspondían al ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente. Al mismo tiempo, se mejoró la vinculación entre los procesos de formulación operativa de políticas públicas con su expresión jurídica-legislativa. De esta forma se superó una dificultad que se había observado en el período anterior, que se traducía en una desvinculación entre ambos procesos, lo que requería posteriores coordinaciones para superar esas deficiencias. En virtud de lo anterior, SEGPRES asumió un rol relevante en la preparación de minutas operacionales, en lo jurídico, de las políticas públicas que se estaban preparando así como en la generación de los proyectos de ley que requerían dichas políticas para poder implementarse.

En el gobierno del Presidente Lagos se mantuvo sin grandes modificaciones la forma en la cual se había organizado la función de apoyo jurídico en el período anterior, situación que se continuó en el Gobierno de la Presidenta Bachelet. Sí cabe mencionar, que en este último gobierno, la función de apoyo jurídico alcanzó una autonomía mucho mayor a la que había gozado en períodos anteriores, dándose una vinculación directa entre la Dirección Jurídica de SEGPRES con la Jefatura de Gabinete Presidencial, por medio de la cual se discutían y decidían a nivel presidencial muchas materias que requerían de la asistencia jurídica para su adecuada resolución.

3.5 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 enfatizar que la principal vocería de un Gobierno es ejercida por el Presidente, quien es, de hecho, el principal comunicador del Gobierno.

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 es acompañada por las vocerías propias que cada autoridad tiene en su ámbito específico de trabajo. Las tareas de comunicación e información se han expresado 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.
- El apoyo a la inserción y vinculación cultural de Chile a nivel internacional.

En el gobierno del Presidente Aylwin la asesoría comunicacional al Presidente era responsabilidad principalmente del Director de la Secretaría de Comunicaciones (SECOM) del Ministerio SEGEGOB, estando la vocería del Gobierno en manos del Ministro Secretario General de Gobierno. Para la realización de la función de comunicaciones se fue perfeccionando un sistema de procesamiento de información abierta de medios de comunicación nacionales y extranjeros, la que era utilizada para la asesoría al Presidente, pero además servía para mantener una información al conjunto de las autoridades del gobierno. La vocería gubernamental suponía una coordinación previa entre el vocero con la persona del Presidente así como con las otras autoridades ministeriales que conformaban el “centro de gobierno”.

En el gobierno del Presidente Frei se mantiene la distinción entre asesoría comunicacional a la Presidencia y vocería de gobierno en SEGEGOB, residiendo la gestión de la asesoría presidencial en la Secretaría de Comunicaciones. Si bien en un comienzo, por problemas que hubo en la cartera de la Secretaría de Gobierno,

la vocería gubernamental fue débil, con el cambio de ministros ésta volvió a ser ejercida en forma regular y fuerte por los Ministros respectivos.

En el gobierno del Presidente Lagos se mantiene la distinción entre asesoría comunicacional a la Presidencia y vocería de gobierno en SEGEGOB, pero se da una mayor integración entre ambas funciones. De hecho, en este período se puede sostener que la principal vocería del Gobierno fue ejercida por el propio Presidente, quien se transformó en el principal comunicador del Gobierno. Esta tarea fue permanente durante el ejercicio del mandato del Presidente Lagos y uno podría decir que siendo una función inherente al desempeño de la primera magistratura de la nación, en los períodos anteriores no fue ejercida en la misma forma.

En el gobierno de la Presidenta Bachelet, se da un fenómeno nuevo, que en los períodos anteriores no fue tan notorio. Por primera vez, en el desarrollo de la función de comunicaciones, se instaló la diferencia entre las comunicaciones de nivel presidencial y las de nivel de gobierno. La responsabilidad sobre la asesoría comunicacional presidencial fue ejercida por el Director de la SECOM, secretaria que depende de la SEGEGOB, pero que en la práctica pasó a tener una vinculación directa con la Presidenta. Por su parte, el Ministro vocero asumió las tareas de la función de comunicaciones gubernamental, pero haciéndose en la práctica una distinción entre la figura presidencial y la del gobierno como conjunto.

3.6 LA FUNCIÓN DE PREPARACIÓN DE DISCURSOS Y DOCUMENTOS

Normalmente el Presidente participa en un sinnúmero de actividades en las cuales debe pronunciar discursos en los que anuncia nuevas políticas, se refiere a problemas del país y emite juicios y opiniones políticas y técnicas sobre las variadas materias que le competen en su calidad de la más alta autoridad del país. Para cumplir adecuadamente esta labor, 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 distintos 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.

Con respecto a 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. Se debe señalar que una de las preocupaciones centrales en el desarrollo de esta función, tiene que ver con mantener la coherencia programática del gobierno, así como su coherencia fiscal, territorial, social y política en general.

En el gobierno del Presidente Aylwin la función de redacción de discursos se dio en forma combinada entre miembros de la asesoría presidencial con la de altos funcionarios de otros ministerios centrales, principalmente de la SEGPRES. En forma constante se generó una colaboración fructífera entre los equipos asesores y directivos del Ministerio de Hacienda con sus pares en el Ministerio SEGPRES, lo que permitía llevar a la decisión presidencial textos ya bastante acordados en el resto de la administración.

En el gobierno del Presidente Frei, en relación a la preparación de sus discursos, el Presidente siempre tuvo un asesor de su absoluta confianza, quién asumió, desde la asesoría presidencial como Asesor de Contenidos en un primer momento y posteriormente desde la Dirección de la SECOM, la preparación de los discursos presidenciales. En esta tarea recibió apoyo tanto de otros miembros del equipo de asesoría presidencial como de diversas divisiones del Ministerio SEGPRES.

Esta situación tuvo un ajuste producto del cambio de Ministro Secretario General de Gobierno; con la incorporación del Ministro J.J. Brunner a dicha función, el nuevo ministro pasó a tener una mayor injerencia en el contenido de los discursos presidenciales, sin que por dicha razón se perdiera el hilo conductor que era entregado por el asesor de contenidos del Presidente.

En el gobierno del Presidente Lagos, la función de preparación de discursos estuvo realizada principalmente por la asesoría presidencial, recibiendo este equipo aportes generados tanto por la SEGPRES como por ministerios sectoriales. En los textos que fueron preparados en este período es conveniente hacer una distinción entre los discursos de tipo más estratégico que fueron trabajados por la asesoría estratégica del Presidente y los discursos más temáticos o sectoriales que fueron trabajados por la unidad de contenidos de la asesoría presidencial.

Por último, en el gobierno de la Presidenta Bachelet la función de preparación de discursos estuvo totalmente centralizada en la asesoría presidencial, en la Dirección de Políticas Públicas de la misma. Dado que el equipo de profesionales que trabajó en dicha unidad fue el mismo que estuvo en la preparación del programa de gobierno, en este período se mantuvo una alta coherencia y consistencia en el discurso presidencial. Una innovación respecto a los períodos anteriores, fue la incorporación en las presentaciones de la Presidenta, que eran a veces varias en un día, los aspectos más comunicacionales de coyuntura, que abordaban asuntos de la contingencia política.

3.7 LA FUNCIÓN DE MONITOREO

El monitoreo, en relación a la función de dirección estratégica y planeamiento de la acción de gobierno: A ese respecto se mencionaron los temas programáticos, la programación gubernamental y las prioridades presidenciales. 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 que han sido utilizados en estos años han sido los siguientes:

- Programación gubernamental, que permite mantener un seguimiento completo a todas las instituciones del poder ejecutivo, en relación al estado de avance y cumplimiento de sus principales compromisos anuales. Esta tarea es realizada por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Normalmente su periodicidad ha sido trimestral.
- Seguimiento del cumplimiento de las prioridades presidenciales. Esta tarea está directamente relacionada con el monitoreo en el avance del cumplimiento de los compromisos asumidos por el Presidente. Con una periodicidad mensual se elabora un informe en que se analiza el estado de la situación de cada una de estas prioridades. Estos informes categorizan el estado de situación en cumplidos, en ejecución sin dificultad, en implementación con dificultad y en problemas. Esta tarea fue realizada en un principio por la SEGPRES, pasando en el último gobierno a ser ejecutada por una unidad asesora directa de la Presidenta.

- Control de la ejecución presupuestaria. 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 MIDEPLAN 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 realizado por la asesoría presidencial con la colaboración de SEGPRES y DIPRES.

Desarrollo de la función de monitoreo en los diversos gobiernos

Esta función fue construyéndose de manera progresiva y acumulativa, con énfasis diversos y con articulaciones particulares entre la SEGPRES por una parte y los equipos de asesoría presidencial por otra, cuando estos se fueron consolidando.

En el gobierno del Presidente Aylwin, la función de monitoreo estuvo a cargo de la División de Coordinación Interministerial (DCI) de SEGPRES. Por ser este el primer gobierno democrático, y la SEGPRES un ministerio nuevo que se conformó como tal en dicho mandato, la función de monitoreo partió prácticamente de la nada. Elemento orientador para realizar el monitoreo fue el programa de gobierno, que fue, desde el inicio, controlado en su cumplimiento desde la SEGPRES. En adición, se solicitó a cada ministerio y servicio público la definición de metas ministeriales, entendidas como objetivos a alcanzar en el curso de un año determinado. Estas metas eran definidas por cada servicio y ministerio, y la SEGPRES analizaba la relevancia y coherencia programática de esas metas. Periódicamente se revisaba el nivel de avance en el logro de esas metas y se buscaban mecanismos para solucionar los problemas. Esta forma de realizar el monitoreo introdujo en la administración una distinción nueva para fortalecer la gestión

pública, cual fue el concepto de metas, que al mismo tiempo permitía identificar compromisos a ser realizados en un cierto período de tiempo.

En el gobierno del Presidente Frei la función de monitoreo se continuó realizando desde SEGPRES, utilizando la formulación y seguimiento de avances en las metas ministeriales. A nivel conceptual, las metas pasaron a distinguirse en metas estratégicas (que tenían que ver con el cumplimiento del programa de gobierno), metas normales (que tenían que ver con el desarrollo de las funciones y tareas cotidianas de los servicios públicos) y metas innovativas (que reflejaban las nuevas formas de hacer gestión pública o las nuevas políticas que se buscaba implementar). Junto a estas tres distinciones, se organizaron las metas por metas legislativas (las que para su realización requerían de cambios legales aprobados por el Congreso) y metas de gestión (para cuya implementación sólo bastaba la decisión presidencial). Junto a las metas ministeriales, que reflejaban los compromisos a cumplir por ministerios y servicios de carácter nacional, se introdujo la distinción de metas regionales, que reflejaban tanto la dimensión regional y local de metas nacionales que se ejecutaban en el territorio así como metas propias de cada una de las regiones.

Si bien con estas diferenciaciones se hizo más variada y compleja la información sobre los compromisos del gobierno, se logró la disposición de cuadros informativos más precisos de cómo avanzaba la realización de las tareas de gobierno. Este proceso fue de gran utilidad para el monitoreo que realizó el Presidente en forma sistemática durante el período. En efecto, cada semestre, se reunía con cada ministro por separado, para chequear el estado de avance en cada compromiso y decidir medidas correctivas que fueran necesarias de poner en práctica.

Metodológicamente, la recolección de información era realizada por cada ministerio, proceso que tenía su contraparte en la DCI de la SEGPRES. Semestralmente, se realizaban tanto a nivel ministerial como a nivel regional, sesiones de evaluación de los avances en las metas. En estas reuniones, que eran coordinadas por la DCI, participaban además los sectorialistas respectivos de MIDEPLAN y de la DIPRES del Ministerio de Hacienda. De esta forma, se lograba disponer en forma conjunta de información actualizada, que facilitaba detectar áreas de dificultad en la realización del programa de gobierno y proponer agendas para resolver dichas dificultades. Por su parte, en este período gubernamental, el

Ministerio de Hacienda, a través de la DIPRES, dio inicio al proceso de evaluación de programas gubernamentales, que paulatinamente se fue consolidando como la principal herramienta de evaluación de logros y resultados de la acción de gobierno.

En el gobierno del Presidente Lagos la función de monitoreo fue compartida entre la DCI del Ministerio SEGPRES junto con la Unidad de Contenidos de la asesoría presidencial. Además, en los temas más estratégicos, el monitoreo estaba principalmente radicado en la Unidad de Asesoría Estratégica de la asesoría presidencial.

Por su parte, en la SEGPRES se produjo una importante modificación en la metodología de seguimiento de metas, así como en las distinciones que se siguieron utilizando. En relación a lo primero, y como ya se señaló, se instaló un sistema informático denominado “Programación gubernamental”, que pasó a ser el sistema oficial de monitoreo y seguimiento del cumplimiento de metas ministeriales y de servicios nacionales. Este sistema contenía una actualización trimestral, que era realizado por cada ministerio bajo la supervisión de la DCI y que se traducía en un informe que se enviaba a cada ministro y al Presidente, con la evaluación del estado de avance en el cumplimiento de cada meta. Este sistema introdujo la señalización en tres colores (rojo: serias dificultades; azul: en ejecución normal; verde: meta cumplida) que permitía visualizar en forma rápida los compromisos que estaban en mayores dificultades.

La información que procesaba la DCI era puesta a disposición de los equipos de asesoría presidencial, quienes a su vez, podían decidir intervenir en forma directa cuando una meta entraba a situaciones que podían hacer peligrar su cumplimiento. Esta información era utilizada para la preparación de discursos y presentaciones presidenciales.

En el gobierno de la Presidenta Bachelet la función de monitoreo fue inicialmente realizada desde la DCI de la SEGPRES. Pero su desempeño no fue valorado positivamente desde la Presidencia, lo que motivó a la Presidenta a hacer una innovación fuerte en el sistema de monitoreo gubernamental. Lo que ella privilegió fue el cumplimiento de sus promesas de campaña, y las que iba asumiendo en discursos, visitas, Mensajes del 21 de Mayo, etc. Con este fin, se creó la Dirección de Gestión de Políticas Públicas (DGGP) con el propósito de monitorear el

cumplimiento de los compromisos presidenciales y de colaborar en la gestión de aquellos que tuvieran alta complejidad en términos de coordinación y gestiones necesarias para implementarlos en forma adecuada.

Como se ha señalado, la función de monitoreo fue realizada en un trabajo conjunto entre el seguimiento de la “programación gubernamental” que siguió implementando la DCI de SEGPRES con el trabajo de la DGGP de la asesoría presidencial. Esto permitió obtener altos niveles de información en tiempo real y poder incidir en la ejecución de múltiples programas de relevancia para la Presidenta (Barber, 2008).

3.8 APOYO LOGÍSTICO Y TÉCNICO RELACIONADO CON LAS REUNIONES DEL CONSEJO DE MINISTROS O EQUIVALENTE. PROGRAMACIÓN DE LA AGENDA PRESIDENCIAL EN TERRENO

Por último, una función básica para lograr un buen funcionamiento de la Presidencia como del centro de gobierno, tiene que ver con las tareas de apoyo logístico para el buen funcionamiento de los Consejos de Gabinete y la agenda presidencial en terreno, ya sea en el país o en el extranjero.

Los Consejos de Gabinete han tenido un rol similar en los diversos gobiernos estudiados, con la variante que en un par de ellos se innovó realizando sesiones de los Consejos en regiones fuera de Santiago. La finalidad de estas sesiones era que el Presidente con el conjunto de sus ministros trataran los temas relevantes de la región en la cual se ejecutaba la sesión.

Junto con lo anterior, la función de programación de la agenda presidencial es una tarea principalísima para la gestión presidencial y del gobierno. Normalmente un Presidente debe desarrollar tareas protocolares, de dirección estratégica del gobierno y de primer responsable ante la ciudadanía de la marcha del gobierno. De hecho, combina tareas de Jefe de Estado, de Jefe de Gobierno y de líder de la coalición. Estas tres funciones no son fácilmente combinables y menos aún, de sencilla programación práctica.

De ahí que, desde el Gobierno del Presidente Aylwin funcionó en la asesoría presidencial un equipo responsable de estas tareas. Esta función se repitió, con ajustes menores, en los gobiernos de los Presidentes Frei, Lagos y Bachelet, lo que hace innecesario realizar una descripción por separado de esta tarea para cada período.

APRENDIZAJES Y CONCLUSIONES

A continuación presentamos un conjunto de aprendizajes y conclusiones que podemos extraer de la experiencia analizada. Ciertamente estos juicios están basados principalmente en la experiencia tenida por los autores, quienes participaron directamente en distintas funciones en el centro de gobierno en todos los gobiernos analizados.

La descripción de la estructura, funciones y funcionamiento del centro de gobierno que se ha presentado, podría dar la impresión que lo desarrollado en términos de estructuras, procedimientos y resultados correspondió siempre a la aplicación de un modelo que se diseñó en forma *ex ante* y que al llegar al gobierno, cada equipo presidencial lo puso en práctica.

Si bien en muchos aspectos lo que se ha presentado como realidad correspondió efectivamente a diseños cuidadosos y ampliamente discutidos en forma previa a su puesta en aplicación, en muchos casos fue la prueba y el error el método utilizado, dado que en la mayoría de las materias se estaba innovando, tanto en las prácticas de gestión de gobierno como en la forma como este debía conducirse en las coyunturas políticas que se debieron enfrentar. Por lo tanto, un primer comentario necesario, es que el centro de gobierno, más que una estructura de funcionamiento perfecto, en muchos momentos se asemejó a un movedizo fenómeno, oscilante entre alternativas que estaban en definitiva comandadas por el análisis y las decisiones políticas que cada Presidente tomaba.

Un segundo comentario inicial que es preciso establecer, tiene que ver con que los centros de gobierno se van paulatinamente instalando con la finalidad de generar procesos institucionalizados de toma de decisiones que contribuyan a obtener niveles crecientes de gobernabilidad, condición necesaria para que los gobiernos sean exitosos y que los procesos democráticos y la democracia como sistema político se consolide.

La búsqueda de la necesaria coordinación entre diversas instancias de gobierno y la acción coherente de las mismas, es en definitiva, imperiosa para que los procesos democráticos respondan a las necesidades de las mayorías, que las minorías puedan ser escuchadas, que los diversos actores puedan participar en la toma de decisiones sobre materias de interés general, que los proyectos de desarrollo apunten a la satisfacción de las demandas sentidas por la población, etc.

En definitiva, existen y se desarrollan centros de gobierno para generar mejores gobiernos, que son los requeridos por las democracias cada día más exigentes. La experiencia analizada en este artículo es una muestra de cómo, un país sometido a un brutal régimen dictatorial, que es superado a partir de la decisión consciente de la mayoría ciudadana, demanda de sus nuevas autoridades eficiencia, eficacia, relevancia, impacto y orientación al futuro, entre otros. Todo eso obliga a alcanzar altos grados de gobernabilidad, en pos de reinstalar y fortalecer nuevamente el régimen democrático.

Por último, se debe señalar que los centros de gobierno funcionan en un contexto que está caracterizado por los escenarios políticos que enfrenta cada gobierno. Estos contextos son los que impregnan lo central de cada período y que deben ser asumidos en forma creativa por cada centro de gobierno. La transición en el período del Presidente Aylwin, la modernización del Estado y sus instituciones del Presidente Frei, la definitiva normalización democrática lograda en el período del Presidente Lagos y el asumir las demandas del naciente siglo XXI del período de la Presidenta Bachelet, son todos elementos que ciertamente fueron asumidos por los respectivos centros de gobierno.

Junto a lo anterior, elementos exógenos a cada gobierno influyen decisivamente en los cursos que puede asumir cada período y que nuevamente señalan a los centros de gobierno la necesidad de enfrentarlos en forma flexible y creativa. Así, el boinazo militar y el movimiento de enlace del ejército, la crisis asiática de fines de los noventa, el ataque a las torres gemelas y la guerra de Irak y la crisis financiera del 2008, son todos hechos que, no estando en la previsión programática inicial, obligaron a los centros de gobiernos a incluirlos en sus análisis, proyecciones, propuestas de políticas, diseños de acción, contenidos comunicacionales y relación con la ciudadanía. La no existencia de una instancia como el centro de gobierno, habría ciertamente dificultado la reacción gubernamental ante tales cambios de gran magnitud.

El Centro de Gobierno y su Orgánica

En este apartado nos referiremos a los diversos diseños que se pueden dar tanto en la organización misma del centro en su funcionamiento como en las formas que adquiere su labor.

Composición del centro

Se puede concluir que el “centro de gobierno” tiene una estructura básica que de una u otra manera se mantiene en el tiempo. Pero hay un par de cambios que vale la pena destacar.

El primero tiene que ver con la forma como el actor Presidencia se integra al centro de gobierno. Al referirnos al actor Presidencia, estamos haciendo una diferenciación entre el Presidente y su equipo de asesoría y trabajo; a este segundo lo identificamos como “actor Presidencia”.

En los diversos gobiernos analizados, este actor Presidencia cambia la función que asume en el centro. De hecho transita desde una fórmula más bien administrativa a una de participación sustantiva que incluye contenidos y activa participación en las diversas funciones del centro de gobierno. Hacia el fin del período analizado, este nuevo actor está instalado en el centro de gobierno y debería empezar a ser considerado en los futuros análisis que se realicen.

Un segundo elemento relevante de ser discutido tiene que ver con la estructuración del Comité Político, el que se constata ha variado en su composición. Así, desde una composición que era definida en términos de ministerios y sus funciones, este ha cambiado, ya sea porque se consideró más bien a la persona de los ministros antes que sus roles funcionales o porque se privilegió su organización por razones de representatividad política.

Se puede concluir que dicho comité funciona mejor cuando participan los que a su vez tienen responsabilidades en las funciones del centro y no por otras razones. Cuando se alteró el fundamento para participar, se comprueba que los temas sectoriales representados por los miembros adicionados al Comité pasaban a ser discutidos en una forma tal que no lo habrían sido de no haber estado presentes los respectivos ministros.

Junto a lo anterior, es destacable que los centros de gobierno son institucionalizaciones compuestas por personas, que teniendo una larga trayectoria política, tienen diversas formaciones profesionales y culturales, diversos orígenes sociales y partidarios, etc. Cualquiera sea la forma específica que haya tomado la conformación del Comité Político en cada gobierno, el *animus societatis* que impregnó el funcionamiento de esta instancia en cada momento fue crucial para su éxito. En este sentido, no son sólo las relaciones formales las que son relevantes, sino el sinnúmero de conversaciones y encuentros de tipo informal, en los cuales se van intercambiando ideas, visiones, testeando posturas frente a diversos problemas, escuchando, lo que facilita el proceso de llegar a conclusiones y formulaciones de política, que asumen la diversidad, lo deseable y lo que aparece como posible. En definitiva, el llevar las realidades al límite de lo posible, de acuerdo a las orientaciones programáticas del gobierno, es lo que hará que un Comité Político sea efectivo como instancia de coordinación en el centro de gobierno.

Funciones del centro de gobierno

Las funciones que se identifican para ser desarrolladas por los centros de gobierno, por lo general, se implementan por igual en todos los casos analizados. Es cierto, que en cada gobierno hay una particular forma de encarar algunas de ellas, pero ninguna está totalmente ausente. Se puede concluir que el buen desarrollo del centro de gobierno requiere que estas funciones sean trabajadas adecuadamente.

Sí cabe destacar que en caso de la función de planeación estratégica y planificación del trabajo, en los cuatro gobiernos analizados se constata un débil desarrollo de un mecanismo y sistema de evaluación ex ante de las políticas públicas que cada gobierno asumió. Si bien cada política era evaluada en forma individual, lo anterior no quiere decir que había una ausencia total de evaluación ex ante. No se pudo pasar de la evaluación de cada política –caso a caso– a un sistema integrado que permitiera acumular aprendizajes para los diseños futuros.

Esta falencia fue constatada hacia fines de los años noventa, lo que motivó que ya desde el segundo gobierno analizado se iniciaran estudios destinados a proponer la creación de una agencia de evaluación de políticas, programas y proyectos en sus fases ex ante y ex post. Incluso esta materia fue incluida en un par de programas de

gobierno, pero no se logró el necesario consenso político al interior de los gobiernos para concretar una agencia de calidad de políticas públicas.

Dada la inexistencia de un sistema integrado de análisis de políticas públicas, la única aproximación más integral al tema consistía en la evaluación ex ante de proyectos, programas y políticas realizadas por el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuesto. Esto funcionó de manera diferente en cada gobierno; en ningún caso fue una decisión conscientemente tomada desde el centro de gobierno, sino más bien una medida producto de la ausencia de otro mecanismo más amplio, dificultándose así una mirada que integrara las distintas perspectivas de los ministerios no sectoriales.

El rol de jefatura de gabinete de gobierno

En el análisis del centro de gobierno en Chile, es relevante considerar el rol que juega el Ministro del Interior, en su calidad de “Jefe de Gabinete” del Gabinete de Ministros. Tal como se ha señalado, si bien esta no es una denominación formal y jurídicamente establecida, protocolarmente el Ministro del Interior funciona como el “primus inter pares” de los ministros y le corresponde subrogar al Presidente, en calidad de Vicepresidente de la República, cuando debe ausentarse del país.

Tradicionalmente, el ministro del Interior ha sido considerado como el jefe del gabinete. No obstante, su rol en esta calidad dentro del centro de gobierno es poco claro. De hecho varía de acuerdo al menos en dos elementos: el empoderamiento que le otorgue el presidente para que funcione en tareas que vayan más allá de las propias del ministerio del Interior y de las características de quien desempeñe el cargo.

No siempre el empoderamiento depende de la competencia o capacidades del ministro; a muchas capacidades, puede haber poco empoderamiento para evitar un desarrollo en el nivel político que pudiera llegar a opacar al presidente; por otra parte, se puede dar que el ministro tenga una baja capacidad de acción como jefe de gabinete, lo que de hecho implicaría que funcionaría reducido al rol de ministro del Interior. A su vez, el que exista poca fluidez y bajo niveles de confianza de parte del Presidente en el ministro puede llevar a restarle poder y a que finalmente sea removido del cargo.

Se puede concluir que en el sistema presidencial chileno, en general el Ministro del Interior no ha cumplido el rol de Jefe de Gabinete tal como se le conoce en otros países de la región, sino más bien ha sido el *primus inter pares*, explicándose su rol mucho más por la tradición protocolar y por la relevancia que tiene el control de la seguridad pública, materia propia de dicho ministerio.

Centro de Gobierno y Otros Actores

Relación con los partidos de la coalición

Corresponde al centro del gobierno mantener las relaciones políticas principales con los partidos políticos que conforman la coalición de gobierno, como con las bancadas parlamentarias de dichos partidos en el Congreso.

Una primera cuestión posible de constatar es que a pesar de que en general los períodos analizados se caracterizaron por un funcionamiento políticamente ordenado entre gobierno, partidos y bancadas, los partidos y las bancadas parlamentarias pueden tener o tienen intereses propios, que no siempre son coincidentes con los del gobierno y con los del presidente.

Por lo tanto es necesario distinguir entre Presidente (el que decide al final), el Gobierno (representado por sus ministros), la coalición de apoyo (los partidos con sus representantes legítimos) y el Congreso (representado por las bancadas). El ordenamiento entre estos cuatro niveles tiende a fracturarse por diversas razones. Una puede ser por diferencias de enfoque sobre qué problemas se deben enfrentar y sobre cómo enfrentar los que se ha decidido incorporar a la agenda pública. Una segunda razón tiene que ver con el hecho de que ministros puedan asumir una agenda propia diferente a la del Presidente, la que sin ser esencialmente diferente a la presidencial, sí puede expresar matices políticamente relevantes. Cuando esto ha sucedido, por lo general se ha tendido a zanjar vía un cambio de ministro, habiéndose dado también la situación de que el Presidente no ha enfrentado el problema en forma directa, sino que lo ha hecho fortaleciendo su propia Asesoría Presidencial. Esta segunda alternativa, que fue utilizada en los dos últimos gobiernos, genera positivos resultados en el corto plazo, pero puede significar en el mediano plazo una disminución de la capacidad de acción política del presidente y de su gobierno.

En el contexto reseñado, es relevante discutir la forma como se deben organizar las instancias de coordinación entre estos cuatro actores (presidente, ministros, partidos y bancadas).

La experiencia indica que aparece razonable que primero se coordine el Presidente y sus ministros. Está claro que la forma como ellos evalúen y diseñen alternativas de acción para un determinado problema estará marcada por ciertos elementos que pueden no ser compartidos por partidos y bancadas.

A partir de dichos criterios, debería darse la coordinación entre éstos y los partidos, cuando los partidos ejerzan un efectivo liderazgo en sus parlamentarios. En caso contrario, en la medida que se constata que la relación entre partidos y bancadas no es la óptima, se han dado diversas fórmulas; algunas han sido la coordinación simultánea entre gobierno, partidos y bancadas o entre gobierno y bancadas, privilegiando de esta forma la efectividad de la coordinación en función de la responsabilidad co-legislativa del ejecutivo.

Sí es posible concluir, que estos mecanismos de coordinación deben, en la medida de lo posible, ser independientes entre sí, ya que la experiencia indica que el juntar en una misma instancia a los cuatro actores mencionados, en definitiva puede llevar a menoscabar el poder presidencial. La fórmula de tener los cuatro actores juntos en una misma instancia resta grados de maniobra al gobierno, ya que los acuerdos deben lograrse no sólo entre el Presidente y sus ministros, sino que simultáneamente con bancadas y partidos, los que no siempre estarán de acuerdo en ordenarse bajo el gobierno y la orientación presidencial.

El centro del gobierno y su relación con el resto del gobierno

Una condición necesaria para que el centro de gobierno funcione, es que éste se coordine con el resto del gobierno.

Los sistemas de coordinación intragubernamental constituyen un factor clave para el buen funcionamiento del gobierno, ya sea la coordinación entre el centro y los ministerios sectoriales, la coordinación al interior del centro entre sus propios componentes, como en las funciones específicas de cada ministerio partícipe del centro de gobierno, y la coordinación entre el centro y las regiones. En la

experiencia analizada, estos sistemas se diseñaron ajustándose a las características propias de cada gobierno.

Una mala definición de las formas de coordinación en cualquiera de los tres niveles que se han señalado tiene por efecto que cada cual tiende a organizarse a su manera, lo que lleva a que se repitan las reuniones, se duplique la información solicitada, se entreguen orientaciones o indicaciones confusas y contradictorias. La buena coordinación requiere protocolos claros y el respeto de los mismos, así como prácticas recurrentes de coordinación, las que deben ser impulsadas desde el centro de gobierno, que es la instancia más interesada en que estas coordinaciones sean eficientes y generen un accionar cohesionado.

La relación con el Congreso

En los sistemas políticos democráticos, el poder ejecutivo tiene una función de co-legislador con el poder legislativo. Sin el concurso del Congreso, le es muy difícil, si no imposible, a un gobierno realizar su programa; por meras medidas de administración, no es posible establecer nuevas reglas del juego sobre materias que requieren el imperio de la ley para poder ponerse en ejecución.

Le corresponde a los “centros de gobierno” coordinar esta tarea co-legisladora. En el caso chileno, como se ha señalado, esta tarea la realiza el Ministerio SEGPRES. En los primeros años del período analizado, que estuvo caracterizado por el retorno a la democracia y al pleno funcionamiento del Congreso, fue muy relevante el apoyo que desde el gobierno y sus equipos técnicos fue entregado para alcanzar un adecuado funcionamiento de ambas cámaras del Congreso.

Con posterioridad, las relaciones se fueron dando en forma más horizontal, entre dos poderes que, siendo independientes, se requieren mutuamente para realizar sus responsabilidades propias. Desde el centro de gobierno aparece relevante analizar el tipo de atención que se le entrega al Congreso y la calidad de la misma. Se puede constatar que no a todos los ministros y autoridades de gobierno les agradaba desarrollar esta relación con el Congreso; muchos la encontraban un costo imposible de evitar, postura que reflejaba una mirada algo despectiva sobre la calidad del trabajo parlamentario; o dicho de otra forma, el juicio que las iniciativas de ley no mejoran sustantivamente producto del trámite parlamentario.

En cambio, cuando desde las autoridades del centro de gobierno se desarrollaba una atención preferente hacia el Congreso, generando instancias de conversación sobre materias de índole política general, organizando discusiones pre-legislativas sobre iniciativas de ley, entregándole a los parlamentarios información del accionar de gobierno en sus distritos o circunscripciones, creando mecanismos para escuchar demandas, planteamientos o reclamos y dándoles un tratamiento en las instancias de gobierno relevantes, las relaciones alcanzaban niveles positivos de colaboración.

La relación con otros actores políticos

Por último, cabe mencionar la relación que se establece entre el centro de gobierno y los otros actores políticos, sean estos partidos políticos de oposición, gremios empresariales, organizaciones laborales, entidades religiosas, agrupaciones vecinales, etc.

Un gobierno tendrá un funcionamiento más efectivo en la medida que desde su punto central de coordinación sea posible conocer cuáles son los actores relevantes para el funcionamiento del gobierno, así como percibir sus intereses, conocer sus demandas o evaluar el poderío de sus acciones, entre otros, con la finalidad de estar en mejores condiciones para negociar acuerdos y lograr entendimientos.

En la experiencia analizada esta fue una tarea realizada en forma sistemática, a pesar de que puede haber tenido énfasis diferenciados en cada período. La sistematicidad se expresó en permanentes levantamientos de información sobre los diversos temas relevantes para cada actor, la mantención de vínculos con sus principales dirigentes o la realización de consultas sobre las políticas de interés para cada cual.

En todo el período recibió especial atención la relación con los partidos y bancadas parlamentarias de oposición. Incluso en los momentos en que la coalición de gobierno tuvo mayorías relativas en ambas cámaras del Congreso, fue preocupación constante la búsqueda de acuerdos para la aprobación de las leyes necesarias para implementar los programas de gobierno.

Centro de Gobierno y Tareas Claves

Los contenidos desde el centro

La coherencia de un gobierno depende en gran medida de la forma como se resguarda la solidez programática del mismo. La experiencia analizada permite concluir que en cada uno de los cuatro gobiernos se mantuvo una orientación básica permanente, que permitió caracterizar cada período y al mismo tiempo, en una gran mayoría de las veces, consintió en dirimir los conflictos y contradicciones de contenido que aparecen en el desarrollo de cualquier gestión gubernativa.

En este contexto, un elemento clave es el programa de gobierno y la decisión presidencial de seguirlo. Cuando ésta es poco clara y el programa deja de tener un rol orientador, la coyuntura política pasa a tener mucho más peso en el desarrollo de la agenda. En los casos analizados, el programa de gobierno jugó un rol central en la orientación de las acciones realizadas.

Además del programa de gobierno, existen, como ya se indicó, otros instrumentos relevantes al momento de definir contenidos para la acción gubernamental. Estos son los mensajes que cada 21 de mayo el Presidente da ante al Congreso Nacional y los diversos discursos que el Presidente realiza en ocasiones específicas. El primer mensaje presidencial en un período presenta los lineamientos estratégicos que orientarán la acción del gobierno; los siguientes se caracterizan por entregar lineamientos complementarios o nuevos dependiendo de la evolución de la situación del país; el último es por lo general un mensaje de cierre, evaluación, balance y proyección.

Ciertamente, los períodos presidenciales de seis años entregaron mayores posibilidades de ajustes durante el período gubernamental, que los de cuatro años, que tuvieron menores márgenes de maniobra.

Los contenidos del discurso presidencial son claves para expresar la coherencia programática de la que hemos hablado. En el período analizado es posible constatar que en dos gobiernos se mantuvo la misma mano en la preparación de las intervenciones presidenciales, lo que permitió que el resultado fuera homogéneo y consistente.

En cambio en otros dos períodos, se tuvieron ya sea cambios de mano en la redacción de las intervenciones presidenciales o manos paralelas que se expresaban

en diverso tipo de intervenciones. Cualquiera de las dos situaciones conlleva que la coherencia discursiva, y por ende, la expresión programática es menor, lo que disminuye la consistencia general de dicho gobierno.

Por último, es de importancia que los contenidos no sólo sean enunciados en el centro, sino que las decisiones sectoriales y regionales sean testeadas en función de sus contenidos por el mismo prisma que utiliza el centro. De lo contrario se tendrán desajustes y contradicciones. Lo anterior requiere que se realice un monitoreo cercano a las intervenciones de las autoridades sectoriales y regionales, con la finalidad de establecer posibles desviaciones que se expresen para producir las necesarias correcciones. Asimismo, es necesario que las definiciones de políticas sectoriales y regionales que tengan relevancia e impacto nacional, sean contrastadas con el centro de gobierno, para lograr mayor coherencia y consistencia en los contenidos de la acción de gobierno.

Asimismo, se debe señalar que no todas las acciones de los gobiernos analizados estaban pre-diseñadas en las formulaciones programáticas de los mismos. Los tiempos históricos son muchas veces poco diseñables en forma *ex ante* y cada gobierno deberá enfrentar situaciones nuevas que pueden llevar a enriquecer su programa, para lo cual los centros de gobierno deben estar preparados para reaccionar. En consecuencia, cada centro de gobierno debe ayudar a captar señales que provienen de la sociedad y del entorno internacional, que indican temas, problemas, asuntos nuevos que deberían ser asumidos por la acción pública.

En los cuatro gobiernos analizados se tienen situaciones que claramente explicitan este análisis. Durante el gobierno del Presidente Aylwin, la descentralización no estaba entre las definiciones programáticas a impulsar, pero la demanda por mayor autonomía en regiones, la necesidad de fortalecer los gobiernos locales y las demandas territoriales específicas, llevaron a asumir un fuerte impulso a la descentralización, que en definitiva se tradujo en uno de los aportes de este período a la modernización del Estado.

En el gobierno del Presidente Frei, la reforma de la justicia penal no era parte de su programa, como no lo era la extensión horaria de la jornada escolar. Ambas realidades, que estaban maduras para ser enfrentadas, se transformaron en piezas fundamentales de la acción del gobierno y obligaron al centro de gobierno a procesar nuevas demandas, reorientar recursos, desarrollar propuestas, alterar la tarea

co-legisladora y en definitiva, dejar instaladas dos reformas que han sido señeras del período de los gobiernos de la Concertación.

Lo mismo ocurre durante el mandato del Presidente Lagos con la discusión sobre el aporte de la minería al desarrollo nacional, que se tradujo en la propuesta y aprobación de un *royalty* a la minería del cobre. Si bien en el centro de gobierno existía una aproximación positiva a esta propuesta, no era parte del programa de gobierno; y fue producto del escuchar a sus partidos, parlamentarios y dirigencia social, que el gobierno decide asumir la propuesta y construye lo que se traduce al fin del período en una medida que deja instalada en forma definitiva.

Por último, en el gobierno de la Presidenta Bachelet algo similar ocurre con la forma de enfrentar la política indígena del gobierno. Partiendo de definiciones programáticas más bien continuistas de lo que se había hecho en los períodos anteriores, respondiendo a una acumulación de hechos críticos, el centro de gobierno –bajo la orientación sustantiva de la Presidenta– redefine la política indígena y plantea un giro en su contenido al proponer la política “Reconocer: pacto social por la multiculturalidad”, que queda como legado de su mandato y que enmarca la discusión posterior sobre esta materia.

El monitoreo de los avances

La función de monitoreo ha sido en todo el período analizado de central importancia. No siempre los resultados de la acción pública resultan coherentes con lo que se planifica o se ha decidido realizar. Por lo tanto desde el inicio del período post dictadura, ir conociendo los avances que se lograban, las dificultades que asomaban para cumplir los compromisos presidenciales y las desviaciones que se debían corregir, fue una tarea que caracterizó al centro de gobierno. De la experiencia analizada, se puede concluir que existen varios elementos que dicen relación con la manera de realizar el monitoreo y su eventual éxito.

Una primera distinción dice relación con cómo organizar el monitoreo, es decir, qué cantidad de focos estratégicos se tendrán para el gobierno como conjunto y para cada uno de sus componentes. A mayor cantidad de focos estratégicos, más difícil será su monitoreo y menor su calidad. Ciertamente los focos estratégicos dependerán del contenido del programa de gobierno y de su expresión en políticas públicas. La experiencia indica que en general, en los cuatro gobiernos analizados,

se mantuvo un número reducido de focos estratégicos, lo que permitió un adecuado monitoreo.

Una segunda dimensión dice relación con los actores que serán monitoreados. Por lo general en el período analizado se concentró el monitoreo en los niveles sectoriales en cada ministerio y en los niveles regionales en cada Intendencia Regional. Desde el centro de gobierno por lo general no se llevó un monitoreo exhaustivo de los servicios nacionales, salvo en la medida que una acción de ellos tuviera relevancia nacional y se conectara con un compromiso presidencial.

Respecto al monitoreo regional, éste mayoritariamente se concentró por una parte en la traducción regional de compromisos nacionales relevantes y por otra con los compromisos tomados directamente por los diversos presidentes en cada región.

Una tercera dimensión dice relación con los instrumentos de monitoreo que se fueron introduciendo en la gestión del Estado. Desde los incipientes elementos de monitoreo del primer gobierno, se pasó a metas ministeriales y regionales, para evolucionar posteriormente a la programación gubernamental y los compromisos presidenciales. Este desarrollo instrumental dice relación con la creciente capacidad creada en el centro de gobierno para ir conociendo lo que ocurría en diversos niveles de la administración así como de la complejidad y diversidad de compromisos que asumían los presidentes, que deseaban que fuesen monitoreados en su cumplimiento.

Una cuarta dimensión se refiere a quién está encargado de realizar el monitoreo. Legalmente la función de monitoreo corresponde a la SEGPRES y es este ministerio el que inició las tareas de seguimiento y control del cumplimiento de las metas ministeriales desde el inicio de los años noventa. En los primeros dos gobiernos, esta función radicó completamente en SEGPRES, sin que existiera a nivel de la Asesoría Presidencial una contraparte clara para el monitoreo. En cambio, es en los dos gobiernos posteriores en los cuales se inicia desde la Asesoría Presidencial una tarea complementaria a la realizada por el Ministerio. Si bien el foco inicial de cada una fue diferente, crecientemente el monitoreo realizado por SEGPRES se fue concentrando en la programación gubernativa –es decir– el conjunto de acciones a las que cada ministerio se compromete; y el monitoreo realizado por la Asesoría Presidencial –que en el último gobierno pasó a denominarse Dirección

de Gestión de Políticas Públicas de la Presidencia— se concentraba en los compromisos presidenciales.

Lo anterior se explica por el hecho que los Presidentes valorizaron en mayor medida el conocer de primera mano cómo iba el cumplimiento de los compromisos que ellos había asumido y no depender para ello de una instancia, que si bien es parte del centro de gobierno, no tenía una dependencia directa de su Gabinete Presidencial.

La gestión de conflictos

En el período analizado, en el centro de gobierno funcionó una centralización de la política para enfrentar conflictos, que incluía información previa, dimensionamiento del conflicto, análisis de actores, diseño de alternativas de salida, negociación —sea directa o digitada—, cierre de acuerdos y monitoreo de la implementación de las soluciones. Está casi demás señalar que una adecuada gestión de conflictos es clave para la tranquilidad del centro de gobierno y del gobierno en su conjunto.

Si bien se fue acumulando un aprendizaje sobre cómo gestionar conflictos, este proceso no siempre funcionó de igual manera. En los distintos gobiernos se ocuparon modalidades diferentes de trabajo, así como la unidad institucional a cargo no fue siempre la misma.

En la medida que la gestión de los conflictos se debilitó en diversos momentos, el análisis de los potenciales conflictos dejó de ser materia de trabajo periódico; esto llevó, en la mayoría de los casos, a que una vez que el conflicto se desataba, era indispensable alcanzar en forma rápida una solución al mismo; así adquiriría preeminencia la solución de tipo financiero o presupuestario de los mismos; esto se traducía en que se restaba capacidad de maniobra al gobierno para solucionar el conflicto y muchas veces llevaba a que el mismo escalara hasta los niveles presidenciales.

Las comunicaciones

En la función de comunicaciones, como se ha dicho, es necesario distinguir entre comunicaciones del Presidente y del gobierno. Las del Presidente tienen por

objetivo destacar la agenda presidencial, la figura del Presidente, su valorización por la opinión pública y su reflejo en las encuestas, etc. Las del gobierno tienen por objetivo mostrar la acción del gobierno, el cumplimiento de las promesas programáticas, los avances que el país logra bajo dicho mandato, la solución de los problemas, las orientaciones para el futuro, etc.

No siempre coinciden las estrategias que se centran en la comunicación presidencial con las que tienen su foco en las comunicaciones del gobierno. Y no siempre algo que puede favorecer la imagen presidencial, mejora al mismo tiempo la imagen del gobierno. Esto explica que en las encuestas de opinión pública, las valoraciones de aprobación y rechazo de presidentes y sus gobiernos no son siempre las mismas, y por lo general, son diferentes, habiendo estado casi siempre la presidencial por sobre la del gobierno.

Podría suponerse que al centro de gobierno le deberían interesar ambos tipos de comunicación por igual; pero no siempre se ha dado así. En general las comunicaciones del nivel presidencial están controladas directamente desde la asesoría presidencial; en cambio las de gobierno están dirigidas ya sea desde la SEGEGOB o desde los ministerios sectoriales. En los momentos en los cuales la coordinación entre ambos tipos de comunicación no ha coincidido, o cuando las dimensiones se han tendido a confundir, la que ha salido más perjudicada ha sido la comunicación gubernamental, pues pesa más lo que se relaciona con la figura presidencial. Así se puede dar desde un punto de vista de opinión pública y por ende desde lo comunicacional, un buen presidente y un mal gobierno; es más raro un mal presidente y un buen gobierno.

Por último, en este contexto es necesario distinguir entre gestión de comunicaciones y gestión de prensa. A veces se tiende a concentrar todo en la prensa, cuándo y cómo se sale en noticieros y diarios. El problema es que esto deja de lado esfuerzos comunicacionales más de largo plazo y más amplios, que van más allá de la coyuntura.

La toma de decisiones

Para el funcionamiento de los centros de gobierno, el proceso de toma de decisiones en el centro es fundamental para el buen funcionamiento cotidiano de la entidad,

así como para enfrentar las múltiples dificultades, crisis y oportunidades que pueden afectar la calidad de la gestión presidencial y gubernamental.

De la experiencia analizada, una primera distinción que es conveniente analizar tiene que ver con que si este proceso está concentrado en la persona del Presidente o si existen mecanismos institucionalizados de toma de decisiones colectivas. Ciertamente las decisiones finales sobre una gran cantidad de asuntos de Estado son tomadas por el Presidente en lo que comúnmente se conoce como “la soledad del poder”. En dicho proceso, a partir de los elementos que se le ofrecen a la primera autoridad, es éste el que al final decide sobre los cursos de acción que el gobierno deberá asumir.

Pero la forma como se preparan las decisiones que el Presidente toma puede cambiar y de hecho, en los casos analizados, no siempre se siguió el mismo patrón de funcionamiento.

Es posible distinguir metodologías en las cuales los temas a ser tratados por el Presidente tienen un procesamiento en diversas instancias previas; estas pueden ser primero instancias sectoriales o regionales, para pasar luego a instancias del centro de gobierno, en el cual se analizan otras dimensiones como su viabilidad política, el nivel de conflictividad, la situación jurídica, la consistencia programática, la implicancia fiscal, entre otras. Este podría denominarse un proceso “de abajo hacia arriba” y por lo general es el proceso que se sigue en la mayoría de los casos. Pero, también se han constatado situaciones en las cuales ante un evento determinado, es la autoridad presidencial la que instruye la forma como se debe encarar dicha situación, entregando los lineamientos que se deberán seguir. Este sería un enfoque más “de arriba hacia abajo”.

El usar uno u otro depende principalmente del tipo de decisión que esté entre manos y del tipo de problema o asunto que se deba enfrentar con la acción de gobierno. En la experiencia analizada, es difícil poder clasificar gobiernos como usando uniformemente una u otra metodología. Sí puede haber tendencias a ser más inclinados a usar el método de abajo hacia arriba o el de de arriba hacia abajo y eso está claramente influenciado por el carácter del Presidente y por su estilo de ejercer la presidencia.

Junto al análisis presentado, es necesario estudiar si el proceso de toma de decisiones en general en el gobierno está estructurado de acuerdo a ciertos procedimientos establecidos o si sigue un tratamiento caso a caso y según las urgencias. Se puede concluir que en los cuatro casos analizados, se constata la existencia de procesos estructurados de preparación de toma de decisiones. En estos procesos juegan un rol los responsables sectoriales de las diversas materias, pero crecientemente pasó a jugar un rol muy relevante la asesoría presidencial, sobre todo en lo referente a la implementación de los compromisos presidenciales. Y en los casos en los que se afectara aspectos de la política económica o que implicaran gasto fiscal, la participación de las autoridades del ministerio de Hacienda fue en todo momento imprescindible.

El Estilo Presidencial

Los centros de gobierno en definitiva se organizan según el estilo de cada presidente. Según dicho estilo se organiza el gabinete presidencial, la asesoría, se eligen los ministros, se definen las rutinas, se estructuran las instancias colectivas e individuales de trabajo, etc. El estilo de cada presidente imprime carácter a la gestión de sus gobiernos y dicho carácter se expresa en los centros de gobierno. Es posible sostener que en la medida que los centros de gobierno en los casos analizados se fueron estructurando en mejor forma y sus diversas funciones se fueron instalando en forma más permanente, la impronta del estilo propio de cada presidente se fue expresando en el funcionamiento del centro de gobierno de forma particular; con todo y en definitiva, se puede concluir que el estilo presidencial se mantiene como el elemento que le entrega más carácter al centro de gobierno.

El estilo presidencial se expresa en la forma como cada autoridad encaró su mandato. Así tuvimos un Presidente Aylwin con un gran sentido de la necesidad de equilibrio político y que genera un modo de hacer funcionar su centro de gobierno en el cual la marca está dada por el proceso de transición del régimen dictatorial al democrático.

A continuación tenemos el mandato del Presidente Frei, que presenta un sello marcadamente más técnico pero muy decidido en un enfoque modernizador de la acción del Estado, que se expresó en la forma quizá más gerencial que caracteriza a su centro de gobierno.

Le siguió el gobierno del Presidente Lagos, que desde el inicio muestra un presidencialismo presente en todos los ámbitos de la vida nacional, orientado por claras definiciones programáticas y con un protagonismo mediático muy importante, características que llevaron a introducir ajustes en el diseño y funcionamiento de su centro de gobierno. Por último, el gobierno de la Presidenta Bachelet respondió, en la organización de su centro de gobierno, a su instinto político natural, que mostró en todo momento y que inspiró sus decisiones programáticas y la forma como se orientó su implementación.

Estas características de cada Presidente, no sólo impregnaron la forma como la generalidad del centro de gobierno se expresó en su mandato, sino que al mismo tiempo marcó la forma como se dieron las relaciones de cada Presidente con las autoridades que componen el centro de gobierno, con las que están más allá de esta instancia, con los partidos de la coalición que lo apoyó, así como con los de la oposición, con la dirigencia gremial y asociativa de trabajadores y empresarios, con los liderazgos de la sociedad civil, las iglesias, las Fuerzas Armadas, otras autoridades de poderes y órganos del Estado.

Estos procesos relacionales, que marcan la forma como los gobiernos fueron implantándose y cómo generan los sellos que dejan en la historia del país, no son posibles de enmarcar formalmente en lo que hemos descrito como centros de gobierno, sino que en la mayoría de las veces responden a situaciones que van más allá de lo que un centro de gobierno puede explicar. Por lo tanto, entender el estilo presidencial pasa a ser central en el intento de constituir un centro de gobierno más efectivo, que aporte a la coordinación y a la coherencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aninat Cristóbal; Rivera Eugenio (2009). “La Coordinación Estratégica en el Estado de Chile: El Centro de Gobierno bajo la Concertación y propuestas de futuro”. En AA.VV. *Un mejor Estado para Chile*. Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Babino Luis Guillermo (2009). “La Oficina del Gobernante: aportes para fortalecer los procesos de conducción política de las organizaciones públicas”. *Revista CLAD* N° 43.
- Barber, Michel (2008). *Instruction to deliver*. Londres: Methuen Publishing.

- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *La política de las políticas públicas Progreso económico y social en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, David Rockefeller Center for Latin American Studies y Harvard University.
- Boeninger, Edgardo (1993). *Coordinación y coherencia en la acción del gobierno. Algunas propuestas a partir de la experiencia. (Documento interno)*. Santiago: Secretaría General de la Presidencia.
- Comité Interministerial de modernización de la gestión pública (2000). *Un estado al servicio de la gente. Balance 1994–2000*. Santiago: Comité Interministerial de modernización de la gestión pública.
- Díaz-Tendero, Eolo (2009). “Reformas Institucionales de Gestión y Efectos Políticos”. Ponencia en Congreso Asociación Española de Ciencia Política y Administración http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupos-trabajo/area05/GT02/02.pdf
- Egaña, Rodrigo y Chateau, Jorge (2006). *La coordinación central de gobierno: lecciones de la experiencia chilena*. Santiago: Documento de trabajo.
- Gobierno de Chile “Mensajes Presidenciales al Congreso Nacional” (21 de mayo de cada año). 1990, 1991, 1992, 1993; 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999; 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005; 2006, 2007, 2008 y 2009.
- Herrera, Juan Carlos (2006). “Monitoreo y evaluación de políticas públicas: el Sistema de Información para la Gestión en Argentina”. Ponencia en XI *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Guatemala: Ciudad de Guatemala.
- Lahera, Eugenio (2006). “Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas?”. *Revista CLAD* N°35.
- Lahera, Eugenio (2008). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Metcalfe, L. (1994). “The weakest links: building organizational networks for multi-level regulation”. En OCDE, *Regulatory co-operation for an interdependent world*. Paris: Public Management Studies.
- OCDE (1998). “Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situations and Government Transitions”. *Sigma Papers*, N° 22.
- OCDE (2000). “Government Coherence: The Role of the Centre of Government”. Documento presentado en el *meeting of Senior Officials from Centres of Government on Government Coherence: the Role of the Centre of Government*. Budapest: OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/42/52/33981740.doc>
- OCDE (2003). *Modernization and the role of the Centre*. OCDE: Meeting of Senior Officials.

- OCDE (2004). "Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organization of the Government Office Comparative; Analysis of OCDE Countries, CEECs and Western Balkan Countries". *Sigma Papers*, N° 35.
- OCDE (2006). *La modernización del Estado: el camino a seguir*. Madrid: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico - Instituto Nacional de Administración Pública.
- Scapini, Juan Carlos (2006). *Los gremios empresariales en Chile*. Santiago: Tajamar Editores.
- Strafase, Fernando y Basco, Ana Inés (2006). *Estudios de gobernabilidad del BID: comparación con otras iniciativas multilaterales y no-gubernamentales*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil.
- Vega Fernández, Humberto (2007). *En vez de la injusticia*. Santiago: Random House Mondadori.

Recibido: 15/04/2011
Aprobado: 17/06/2011