

FERNÁNDEZ RAMIL, MARÍA DE LOS ÁNGELES Y
RIVERA URRUTIA, EUGENIO

La trastienda del gobierno.

El eslabón perdido en la modernización del Estado chileno

Catalonia

Santiago de Chile, 2012

188 pp. / ISBN: 978-956-324-111-2

Enrique Paris Horvitz¹

Universidad Central de Chile

Santiago, Chile

eparish@ucentral.cl

Para quienes tienen interés por los asuntos públicos y, en especial, sobre las cuestiones propias del gobierno, tienen la oportunidad con este libro de adentrarse en un debate que cobra un interés creciente así como de conocer el testimonio y análisis de las experiencias de gobierno de los últimos 20 años en Chile.

Hacer un comentario de “La trastienda del gobierno” tiene un interés adicional en el momento político que vive el país, a pocos meses que se inicie una nueva administración.

¹ Magíster en Ciencias Políticas y Licenciado en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Diplomado en Economía Política por la Universidad de la Sorbonne (Paris I), Francia. Es Secretario de Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública y director del Instituto de Gestión Pública en la Universidad Central de Chile. Fue jefe de gabinete presidencial en el gobierno de Ricardo Lagos, asesor del Ministro de Hacienda y subdirector de racionalización y función pública de la Dirección de Presupuestos; jefe de la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Salud y secretario ejecutivo de la Comisión para la Modernización del Estado en el gobierno de Michelle Bachelet. Durante la década de los 90 realizó sus actividades en el sector privado, impartiendo clases en universidades y ejerciendo como ejecutivo en empresas de tecnología de información y comercial. Es socio fundador de la Corporación ProjectAmérica.

María de los Ángeles Fernández y Eugenio Rivera son los editores de un libro que propone analizar, desde una perspectiva conceptual y analítica —incluyendo el testimonio de actores clave—, la institución presidencial en Chile desde el retorno a la democracia.

A través de diez capítulos, se abordan diferentes aspectos sobre el llamado arte de gobernar, del diseño y organización del gobierno, del entorno directo y los recursos con que cuentan los presidentes para ejercer su mandato y la conducción política.

El libro está estructurado en tres partes: la primera de orden conceptual, seguida de testimonios de protagonistas de distintos gobiernos y, finalmente, el análisis específico del objeto principal del libro que es el centro de gobierno (CdG).

Abro un paréntesis para destacar la inclusión en el libro de un artículo de Luciano Tomassini, a quien debe su nombre la Cátedra de Gobierno de nuestra Facultad. El profesor Tomassini escribe sobre el *buen gobierno* en el cual, además de resaltar la importancia de la calidad de la política, centra su análisis en la necesidad de fortalecer las competencias del gobierno en un país cada vez más complejo y qué debe hacer frente a las dificultades de articulación de un régimen político como el presidencial.

Por centro de gobierno nos referiremos a la red de instituciones —formales e informales— que prestan apoyo al núcleo estratégico del gobierno cuyo ápice en nuestro sistema político es el Presidente. Se trata de un emergente campo de investigación de la Administración Pública en su relación con los procesos políticos que involucran a los gobiernos. Un área donde converge la especificidad de las formaciones académicas de las dos carreras que se imparten en esta facultad —Ciencia Política y Administración Pública— y que comienza a producir un interés creciente en América Latina.

A diferencia de los ministerios u otros organismos gubernamentales, las instituciones del centro de gobierno no participan en la provisión de bienes y servicios, ni se ocupan de políticas públicas específicas. Más bien, están dedicadas a la gestión estratégica, coordinación, desempeño y comunicación del conjunto de la acción del gobierno.

El interés que el libro provoca dice relación con que es un primer intento por describir los elementos de centro de gobierno en Chile, identificar sus fortalezas, debilidades y vacíos, entendiendo que la dimensión crítica de los arreglos institucionales posibles es siempre de carácter político. Junto con esto, se atreve en varios de sus capítulos a plantear propuestas con la finalidad de institucionalizar, en el sentido amplio, algunos componentes de un centro de gobierno.

A través de los capítulos que recogen los testimonios de integrantes de instituciones, de los que analizan su funcionamiento en los últimos gobiernos y, en particular del que examina el desempeño de la primera mitad del gobierno del presidente Piñera, es posible identificar los propósitos y funciones de los centros de gobierno.

Sin menospreciar estos aportes, que considero de un alto valor, hay que hacer notar que poco se ha avanzado en el levantamiento de evidencia suficiente

acerca de los efectos del centro de gobierno en el desempeño de los gobiernos y sobre la calidad de sus políticas. Nos asiste una intuición informada acerca del valor que agregan al desempeño gubernamental esta red de instituciones, pero estamos lejos aún de identificar qué arreglos son los más efectivos.

Hasta ahora, pareciera que la personalidad y, en especial, los rasgos del liderazgo del Presidente —aquellos que se estudia como el *soft power*—, juegan un papel decisivo en cuanto a la configuración de un centro de gobierno y el impacto que tendrá.

Queda por delante, entonces, el enorme desafío de evaluar el impacto de la acción del centro de gobierno. Primeramente, el contrafactual no puede estimarse fácilmente y, por lo tanto, el efecto específico de las acciones del centro de gobierno es difícil de identificar. El papel que cumplen universidades y think tanks haciendo el seguimiento del cumplimiento de los compromisos o metas declaradas por los gobiernos, aporta elementos que pueden ser parte de una evaluación. ¿Acaso las encuestas que consultan sobre el desempeño o la aprobación de los gobernantes no son también un antecedente que nos orienta sobre los efectos del centro de gobierno?

Genaro Arriagada, en una estupenda introducción del libro, hace una invitación provocadora, declarando que con el estudio acerca de cómo estructurar una Presidencia de la República —que es lo que se propone el campo de estudio del centro de gobierno— se inaugura el mundo de la “Presidenciología”, sobre el cual nos entrega enseñanzas interesantes sobre las presidencias de Aylwin, Frei y Lagos.

Probablemente, el aporte más destacable del estudio del centro de gobierno en su etapa actual de maduración es la identificación de los propósitos y las funciones que debiera desarrollar.

En términos de los *propósitos*, un centro de gobierno debiera:

1. asegurar la coherencia de la acción de gobierno y desarrollar una narrativa coherente de ella,
2. conducir la dirección política del gobierno,
3. asegurar y fortalecer el vínculo con los ciudadanos, y
4. mejorar el desempeño gubernamental.

Para el cumplimiento de estos propósitos, se deben cumplir un conjunto de funciones que deben estar asociadas a la red de instituciones del centro de gobierno.

Funciones:

1. asegurar la gestión estratégica del gobierno,
2. coordinación el diseño y, en ocasiones, la implementación de políticas públicas,
3. gestionar la política de las políticas públicas,
4. comunicar los logros del gobierno y rendir cuentas a los ciudadanos, y
5. monitorear y ejercer el control del desempeño sobre el cumplimiento de los compromisos gubernamentales.

Tuve el privilegio de formar parte del núcleo estratégico de la presidencia del Ricardo Lagos e integrar de una de las instituciones que ha conformado los centro de gobierno en Chile bajo la presidencia (o, digámoslo así, la primera presidencia) de Michelle Bachelet. Al igual que varios de los que participan, es posible reconocer en estas definiciones de propósitos y funciones varios elementos constituyentes de los centro de gobierno en los que me tocó participar.

Se puede apreciar con nitidez el papel que jugó el Segundo piso de Lagos en la función de dar la orientación estratégica al gobierno, como también el rol del Ministerio de Hacienda en la coordinación del diseño e implementación de la reforma previsional como ejemplos exitosos. Pero también, y como bien lo presenta Germán Correa (nuestro Vicerrector de Desarrollo Institucional), en el capítulo sobre el Transantiago, las dificultades de articulación del centro de gobierno para conducir, diseñar e implementar una política pública.

Los editores, en los capítulos que escriben ellos mismos, no buscan complacer a ningún gobierno o sector político. Son severos y agudos en el juicio y, en ese sentido, será de interés de los lectores la “evaluación” bajo el enfoque del centro de gobierno que hacen de los dos primeros años del gobierno de Sebastián Piñera. De hecho, a punto de que su gobierno termine, el juicio crítico de los autores aparece más condescendiente hacia el presidente, al decir “al término de dos años y con cuatro cambios de gabinete solamente en 2011, (el gobierno) parece entender mejor la importancia de la política [...] intentan acotar la influencia de la tecnocracia y dispone de candidatos presidenciales”.

Nuestros autores no podían ser pitonisos. De los tres candidatos, ninguno llegó a la papeleta presidencial, el presidente Piñera obtendrá la aprobación promedio más baja de los cinco presidentes y el desempeño de su gobierno, desde el punto de vista de los efectos políticos, no logró evitar —si acaso contribuyó— a un duro retroceso electoral de su sector político.

Gobernar, bajo las exigencias de la democracia actual y en el contexto de gobiernos de cuatro años, impone desafíos que debieran conducir a los futuros gobernantes y sus equipos a procurar cubrir las funciones propias de un centro de gobierno, atendiendo las características de quien estará al centro de éste. Este libro se suma a los esfuerzos que se han realizado en los últimos años y, posiblemente, con el mérito de abordar las diferentes dimensiones del problema desde la perspectiva de la política y no del management.

Santiago de Chile, 19 de noviembre de 2013