

Un mejor Centro de Gobierno para los chilenos

Revisión y recomendaciones del la experiencia del Gobierno del Presidente Sebastián Piñera

Santiago, Chile

Cristián Larroulet Vignau

Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master of Arts, Universidad de Chicago. Profesor Investigador de la Facultad Economía y Negocios, Universidad del Desarrollo

Carlos Ríos Canales

Ingeniero Civil Industrial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador Fundación Avanza Chile. Santiago, Chile

Palabras clave—Modernización del Estado, Centro de Gobierno, planificación estratégica, gestión por resultados, coordinación, rendición de cuentas.

Gobierno juega un rol capital como se verá en el curso de este estudio.

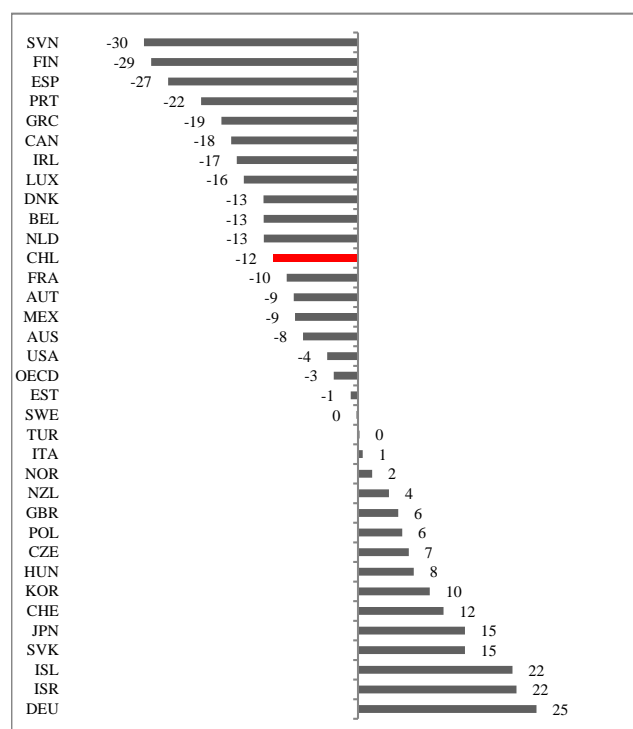
I. LA CRISIS DE CONFIANZA

No han sido tiempos sencillos en el mundo. Posterior a la crisis subprime del año 2008, los niveles de confianza de las personas en sus gobierno han caído sostenidamente a lo largo del mundo. La versión 2015 del “Government at a Glance” [16] de la OECD realizada entre 47 países desarrollados y asociados, muestra que entre el año 2007, previo a la crisis, y el año 2014, la confianza en los gobiernos ha caído en 3,3 puntos porcentuales, desde 45,2% a 41,8%. En el caso de Chile, el nivel de confianza en el gobierno al año 2014 fue de 30,7%, siendo el 9º país con menor nivel de aprobación, y además 12 puntos porcentuales menos que en 2007, siendo a su vez el 14º país que más cayó en este periodo.

La evidencia sugiere que la confianza en el gobierno se relaciona con atributos como el liderazgo, la transparencia, la interrelación de la autoridad con el ciudadano y con la capacidad de proveer los bienes públicos que la ciudadanía demanda. Asimismo se correlaciona negativamente al nivel de corrupción y de mal uso de recursos del gobierno. Es por esta razón que recuperar la confianza de los ciudadanos parece ser una tarea central de los Estados modernos. Y es también la condición básica para poder impulsar cambios y reformas. Hoy más que nunca los gobiernos deben mirar la manera en que se relacionan con el ciudadano, adaptarse a sus demandas y producir resultados centrados en las personas si es que los gobernantes aspiran a recuperar la confianza de ellos. En ese sentido, toda la estructura institucional que rodea a la máxima autoridad de gobierno, que se conoce como Centro de Gobierno, toma un rol central en esta tarea.

A lo anterior se debe sumar los importantes cambios que está experimentando el mundo y que afectarán dramáticamente la manera en que el ciudadano se relaciona con el gobierno. Tal como señala el libro “The Fourth Revolution” [15] las nuevas tecnologías y las nuevas plataformas permitirán crecientemente a las personas participar y supervisar a las autoridades. El tiempo de los grandes gobiernos quedó atrás, dando paso al tiempo de los gobiernos inteligentes que aprovechen en cambio tecnológico. Y tanto para recuperar la confianza como para anticiparse al futuro inminente que viene, un buen Centro de

FIGURA I. VARIACIÓN NIVEL DE CONFIANZA EN LOS GOBIERNOS ENTRE 2007 Y 2014 (%)



Fuente: OECD, Government at a Glance 2015

II. LA IMPORTANCIA DEL CENTRO DE GOBIERNO

A. ¿Qué entendemos por Centro de Gobierno?

Por Centro de Gobierno (CdG) se entienden a las instituciones y unidades que brindan apoyo directo al Jefe del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República en el caso chileno, en la gestión de las prioridades gubernamentales. Una característica fundamental de los responsables de las funciones propias del CdG es que cuentan con un fuerte empoderamiento político así como también una perspectiva estratégica y de conjunto del gobierno.

B. La importancia del Centro de Gobierno

El CdG juega un rol esencial en la administración de un Gobierno y ha ido adquiriendo una creciente importancia debido a los nuevos desafíos que impone una sociedad más empoderada y que demanda soluciones eficientes y oportunas a los problemas contingentes. El CdG se encarga de hacer funcionar los diferentes engranajes formales e informales de un gobierno, canalizando los asuntos hacia las autoridades pertinentes y velando por que se dedique la atención y el tiempo de manera eficiente [18]. Egaña y Chateau [9] también han estudiado el peso del CdG en el éxito o fracaso de un Gobierno: “La adecuada estructuración del CdG, la implantación de sus funciones, la coordinación entre los actores, el proceso de toma de decisiones y el permanente monitoreo de la marcha política y programática del gobierno, permite ganar en coherencia y en efectividad, lo que en definitiva se expresa en valor agregado político en la conducción del país”.

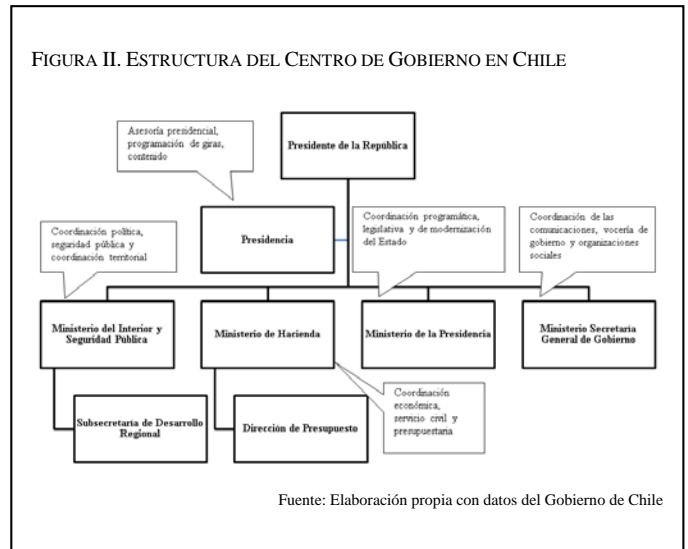
C. Estructura y rol del Centro de Gobierno

El contexto en que se desempeñan los CdG cambia rápidamente y se pone a prueba su capacidad como soporte de la toma de decisiones estratégicas, tanto porque el CdG provee de asesoría al Presidente (o su símil en otros países), provee de información y por su capacidad de transformar las decisiones políticas en acciones concretas para los ministerios sectoriales y monitorear su implementación [19].

Existen muchas formas distintas de cómo se estructuran los CdG, dependiendo de las estructuras de poder en cada país, las condiciones políticas o incluso la personalidad del Presidente o Primer Ministro. La variabilidad del diseño de los CdG tiende a ser mayor a la de los ministerios sectoriales donde los patrones se repiten con mayor frecuencia [1]. Sin embargo, a pesar de diseños institucionales considerablemente distintos, las funciones que asumen los CdG de distintas latitudes son muy similares. A esto se le ha llamado la “paradoja de la diversidad y la similitud” [1].

Los CdG suelen tener un lugar físico que los identifica y así como en Estados Unidos este se conoce como la Casa Blanca o en Inglaterra como N°10 Downing Street, en Chile este lugar es el Palacio de la Moneda. En el caso chileno, el CdG está formado por los ministerios de la Moneda: Interior, Secretaría General de la Presidencia y Secretaría General de Gobierno; incluyendo además al Ministerio de Hacienda. Estos cuatro ministerios, además de la Presidencia, conforman el Comité Político, en el cual se enmarca la acción del CdG. De esta forma, cualquier reforma importante pasa necesariamente por la Presidencia y los cuatro ministerios mencionados, quienes concentrando las

decisiones así, pueden priorizar los objetivos del Gobierno,



aumentando su eficacia [11].

En el Centro de Gobierno se ejercen diversos roles que son transversales a la administración del Gobierno y los ministerios sectoriales. No existe una estructura “correcta” para el CdG. Sí al menos ocho tipos de unidades habituales:

- Unidades de apoyo directo (político y administrativo) al Presidente.
- Unidades de asesoramiento sobre políticas públicas.
- Unidades de estrategia.
- Unidades de coordinación de políticas.
- Unidades de monitoreo y mejora del desempeño.
- Unidades de comunicación.
- Unidades de asesoría legal.
- Unidades de presupuesto.

De este modo, el Banco Interamericano de Desarrollo en su estudio al respecto [5] establece cinco funciones principales en para el CdG en el caso Chileno:

- 1) En cuanto al nivel predominantemente político, articular y dar coherencia a la gestión política del gobierno es quizás la función más esencial de todo CdG.
- 2) Apoyo estratégico para dar coherencia a la gestión programática o planificación de la acción gubernamental.
- 3) Asegurar la coordinación dentro del gobierno, en particular en torno al proceso de toma de decisiones.
- 4) Velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos o hacer gestión del seguimiento de resultados.
- 5) Rendición de cuentas a la ciudadanía y vocería.

La actual estructura del CdG chileno tiene su origen en el año 1990 cuando se creó el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y se estructuró una institucionalidad que desarrollaba las tareas descritas en la Figura II. Sin embargo

existe bastante consenso entre los especialistas que esa estructuración y funciones fueron perdiendo eficacia para ejercer los roles para los cuales fue originalmente diseñado y gradualmente su institucionalidad se fue debilitando. En este trabajo describimos este proceso, planteamos posibles causas y se presentan las reformas que dos décadas después, a partir 2010, fueron realizadas para tener una mejor coordinación estratégica, mayor calidad en las políticas públicas y, finalmente, mejorar el cumplimiento de estas. Por último se presentan los resultados de ese esfuerzo y se proponen reformas para continuar mejorando el rol del Poder Ejecutivo en la acción pública.

III. DETERIORO GRADUAL DEL CENTRO DE GOBIERNO EN CHILE

A. *El camino del Centro de Gobierno desde 1990 a 2016*

El CdG que se analiza en este estudio responde al diseño que se le dio en democracia, a contar del año 1990, bajo el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin y fundamentalmente al alero del diseño que le dio el Ministro de la Secretaría General de la Presidencia Edgardo Boeninger. De hecho, la base del CdG del Presidente Aylwin se estableció en base a la Secretaría General de la Presidencia como pilar del asesoramiento presidencial [3]. Fue durante esta administración que se estableció la lógica de cuatro ministerios coordinadores (Interior, Hacienda, Segpres y Segegob) para brindar apoyo directo al Presidente de la República. Además este periodo se caracterizó por la estabilidad exhibida por estos ministerios durante los cuatro años de mandato. Ante este escenario, durante el gobierno del Presidente Piñera (2010-2014) dada la conciencia del diagnóstico del debilitamiento del CdG y de la importancia de este para el buen funcionamiento del gobierno se inició un proceso de modernización y fortalecimiento del CdG como se verá más adelante.

Durante el gobierno del Presidente Aylwin los ministros de Segpres, Segegob y Hacienda permitieron que *“el Presidente asuma tanto las tareas de jefe de Estado como jefe de Gobierno y jefe de la Coalición asesorado por la triada indicada. Esto permite asegurar la coherencia política del Ejecutivo en torno a las prioridades de transitar a la democracia y apostar por la compatibilidad entre democracia y crecimiento económico”* [10]. Si bien el ministro del Interior mantuvo el rol de Jefe de Gabinete, en la práctica no hizo ejercicio real de este rol [8].

El CdG y los ministerios que lo componen fueron sufriendo un deterioro en su capacidad para ejercer las funciones anteriormente mencionadas después del gobierno de Aylwin. Los problemas empiezan a aparecer en el gobierno de Frei donde *“la débil conducción política del Gobierno impide resolver las diferencias políticas que se desarrollan al interior de la coalición”* [10]. Durante el gobierno de Lagos aparece el segundo piso, poniendo en discusión la relevancia de las tareas que hasta ese entonces había realizado Segpres [8] y finalmente *“durante el mandato de Michelle Bachelet se comenzaron a advertir dificultades significativas en los ámbitos de la intersectorialidad, la coordinación y la transversalidad que el accionar estatal requiere, así como ausencia de capacidad prospectiva”* [10].

Existe una imagen de que el debilitamiento del CdG se debió al surgimiento del “Segundo Piso” y su fortalecimiento. En efecto la existencia de esta institucionalidad paralela debilitó las

instituciones existentes, aunque la evidencia sugiere también el alto impacto de factores como una alta rotación de ministros, a una multiplicación de instancias de coordinación y falta de una mirada global de estas. Esto derivó en que en los distintos gobiernos se fue perdiendo relevancia así como un eje o visión central sobre la cual ordenar el conjunto de actividades del Ejecutivo.

Como se verá más adelante, esta situación revirtió durante la administración del Presidente Piñera, con relativo éxito en los resultados aun que sin institucionalizarlos, ya que se concibió como una primera fase de prueba antes de hacerlo, dejando al gobierno entrante el desafío de la implementación institucional en base a las buenas prácticas documentadas. Sin embargo, ello no ocurrió y más bien con la llegada del nuevo gobierno de la Presidenta Bachelet se retomó una situación de alta rotación de ministros y proliferación de instancias de coordinación. Este proceso ha tendido a cambiar con la última modificación Ministerial ya que se observa hoy una labor más coherente y coordinada del CdG.

B. *Pérdida del foco estratégico*

Uno de los principales problemas que ha enfrentado el CdG en Chile es la pérdida progresiva del foco en los aspectos en que se supone debería orientar su acción. Así desde 1990 en adelante se fueron incorporando funciones por razones políticas que más que fortalecer la gestión, la fueron complejizando y dispersando.

En el periodo del Presidente Aylwin (1990-1994) Presidencia pierde función de planificación y asesoría ya que la Oficina de Planificación de la Presidencia (ODEPLAN) se transforma en MIDEPLAN. En este mismo periodo se crea la Corporación Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) dependiendo de la Secretaría General de la Presidencia.

En el periodo del Presidente Frei (1994-2000) se incorpora el Servicio Nacional del Adulto Mayor dependiendo también de la Secretaría General de la Presidencia.

En el gobierno del Presidente Lagos (2000-2006) el control de gestión estratégico se traspasa a la Dirección de Presupuesto por medio del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). En paralelo se crea la figura del “segundo piso” como un grupo de asesores senior de total confianza del Presidente Lagos. Asimismo se crea el Instituto Nacional del Deporte dependiendo de la Secretaría General de Gobierno.

Durante el primer gobierno de la Presidenta Bachelet (2006-2010) Desarrollo Digital es traspasado al Ministerio de Economía y se agrega Asuntos Indígenas y la Agencia de Inocuidad Alimentaria (ACHIPIA) a la Secretaría General de la Presidencia.

Con el cambio de gobierno, durante la administración del Presidente Piñera se intentó normalizar en parte esta situación traspasando CONAMA al Ministerio de Medio Ambiente, SENAMA y Asuntos Indígenas al Ministerio de Desarrollo Social, ACHIPIA al Ministerio de Agricultura y Creando el Ministerio del Deporte donde se traspasó el IND.

Sin embargo, en el nuevo gobierno de la Presidenta Bachelet (2014-2018) se agrega a las funciones de la Secretaría de la Presidencia el Consejo de Nacional de la Infancia y el Consejo Ciudadano de Observadores del Proceso Constituyente a la

Secretaría de la Presidencia. En suma se va perdiendo el concepto de CdG con su rol coordinador y de planificación estratégica y se le va recargando con tareas sectoriales.

C. El problema de la alta rotación de Ministros

En gobiernos cortos, de cuatro o seis años, es difícil mantener una mirada estratégica si quienes deben mantenerla cambian muy seguido y no hay una estabilidad que permita desarrollar un proyecto. En el Tabla I se pueden apreciar los ministros que conformaron el CdG en los cuatro gobiernos de la Concertación, en el gobierno del Presidente Piñera y durante el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet.

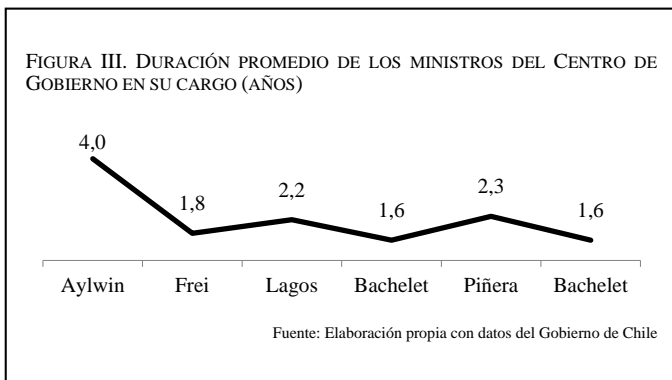
TABLA I. MINISTROS DEL CENTRO DE GOBIERNO

	Aylwin	Frei	Lagos	Bachelet	Piñera	Bachelet
Interior	E. Krauss	G. Correa C. Figueroa R. Troncoso	J.M. Insulza F. Vidal	A. Zaldívar B. Velasco E. Pérez Yoma	R. Hinzpeter A. Chadwick	R. Peñailillo J. Burgos M. Fernández
Segpres	E. Boeninger	G. Arriagada J. Villarrú J. Stahl J.M. Insulza	A. García M. Fernández F. Huenschumilla E. Doellendorff	P. Veloso J. Viera Gallo	C. Larroulet	X. Rincón J. Insunza N. Eyzaguirre
Segegob	E. Correa	V. Rebolledo J.J. Bruner J. Arrate C. Mladinic	C. Huerpe H. Muñoz F. Vidal O. Puccio	R. Lagos W. F. Vidal C. Tobá P. Armanet	E. Von Baer A. Chadwick C. Pérez	A. Elizaide M. Díaz
Hacienda	A. Foxley	E. Aninat M. Marfán	N. Eyzaguirre	A. Velasco	F. Larraín	A. Arenas R. Valdés
Total	4	13	11	10	7	10

Fuente: Elaboración propia con datos del Gobierno de Chile

Considerando que los gobiernos de los Presidentes Aylwin, Bachelet y Piñera son de cuatro años y que los de Frei y Lagos fueron de seis, se puede calcular la duración promedio de estos ministros en sus cargos. En la Figura III se ve claramente que durante el primer gobierno de la Concertación hubo una altísima estabilidad en los ministerios. De hecho los cuatro ministros del CdG se mantuvieron durante los cuatro años. Sin embargo, durante el gobierno de Frei, la duración promedio de los ministros en sus cargos bajó a 1,8 años, existiendo un total de trece ministros en los cuatro ministerios. Luego hubo una relativa mayor estabilidad en el gobierno de Lagos con un promedio de 2,2 años promedio. La mayor rotación se dio en el primer gobierno de la Presidenta Bachelet, con diez ministros en solo cuatro años y una duración promedio de cada uno de un poco más de un año y medio.

Finalmente, en el gobierno de Piñera la estabilidad de los ministros sube notablemente, alcanzando 2,3 años en promedio, cayendo nuevamente a mínimos históricos en lo que va del gobierno de la Presidenta Bachelet con 1,6 años promedio.



D. El cuoteo político y la dificultad de formar equipos

Uno de los mayores daños al rol del CdG ha sido el “cuoteo político” en la asignación de cargos de forma tal de equilibrar el peso de los partidos miembros de la coalición oficialista en el Gabinete Ministerial. Esto llevó a que para la definición de los Ministros del CdG se privilegiara la pertenencia a un partido y a mantener el equilibrio de fuerzas políticas más que en encontrar el perfil adecuado de la autoridad responsable. Esto en parte explica la alta rotación vista en el capítulo anterior durante los gobiernos Bachelet, Frei y Lagos los que al parecer tuvieron que lidiar con Ministros que no necesariamente eran de total confianza del Presidente o que no lograban trabajar de manera coordinada producto de las disputas de poder entre los partidos políticos.

A eso se le agrega una complejidad más que es la elección del Subsecretarios bajo la misma lógica. De este modo, típicamente mientras el Ministro escogido era de un partido, el Subsecretario elegido para la misma cartera era de otro distinto para asegurar el equilibrio de fuerzas. Sin embargo, lo que finalmente se genera es la dificultad de trabajar en equipo ya que hay dos autoridades que no necesariamente confían una de la otra y que sin embargo deben trabajar juntas para sacar adelante la gestión ministerial.

Al respecto fue interesante la experiencia durante el gobierno del Presidente Piñera que innovó haciendo un proceso de búsqueda de autoridades manteniendo los criterios de confianza política y técnica como mecanismo de selección en forma explícita y así como estableciendo una política de duplas Ministro-Subsecretario que tuvieran afinidad para trabajar. De hecho, previo a la llegada al gobierno en marzo de 2010, el Presidente encomendó a quienes serían su Ministro del Interior Rodrigo Hinzpeter, el Ministro de la Secretaría General de la Presidencia Cristián Larroulet, el Subsecretario de Desarrollo Regional Miguel Flores y la Jefa de Asesores del Segundo Piso María Luisa Brahm que conformaran una especie de “head hunter” para establecer el perfil que requería cada Ministro y Subsecretario y proponer los nombres de las futuras autoridades bajo estos criterios técnicos.

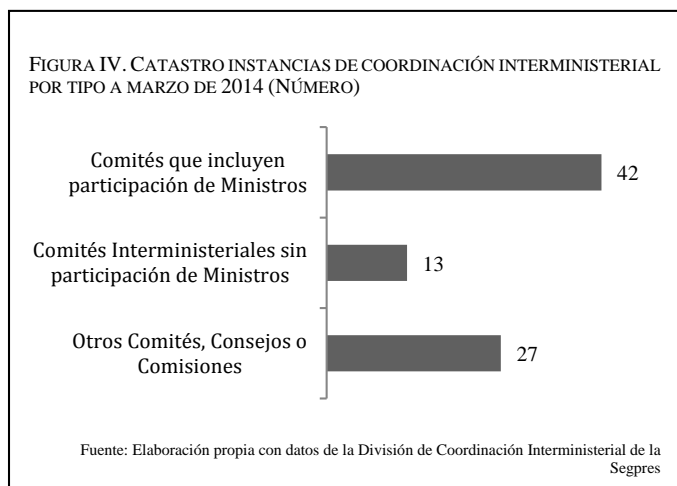
E. Multiplicación de las instancias de coordinación

Al igual como pasa con las empresas modernas, los gobiernos modernos están organizados de forma más horizontal, disminuyendo al máximo la jerarquía vertical, ya que los problemas de política pública aparecen con gran rapidez, y es necesario ser capaz de organizar equipos que puedan hacerles frente con la mayor oportunidad posible. Para esto, es fundamental el rol de coordinación que ejerce el CdG. Esto se aprecia con mayor claridad cuando existen gobiernos de coalición, ya que hay distintas personalidades e ideas, por lo que el rol de coordinación adquiere un carácter fundamental.

Para ejercer esta coordinación son necesarias las instancias interministeriales que la permitan, pero una proliferación inorgánica de estas hace más difícil la tarea. Durante el gobierno del Presidente Aylwin la coordinación se daba en torno a los cuatro comités de ministros principales, es decir, el comité político, el económico, el económico-social y el de infraestructura. Existían algunas otras instancias de coordinación como el Comité de Inversiones Extranjeras o el Consejo de Administración Pesquera, pero eran acotadas.

Durante los siguientes gobiernos de la Concertación el número de instancias fue aumentando notablemente, creándose más de veinte durante el gobierno de Frei y más de treinta en cada uno de los gobiernos de Lagos y Bachelet.

De este modo, a la llegada del gobierno del Presidente Sebastián Piñera en marzo de 2014 existían un total de 82 instancias de coordinación interministerial en el gobierno tal como se muestra en la Figura IV. De estas, 42 incluían la participación de Ministros, 13 otras instancias que no incluían Ministros, pero sí Subsecretarios u otras autoridades, y finalmente 27 Comités, Consejos o Comisiones que en algunos casos también incluían Ministros.



Si bien es importante la existencia de diversas instancias de coordinación, es fundamental que estas se den de una forma racional y estratégica, que no impidan que tanta cantidad de estas se transformen finalmente en un problema que dificulte la coordinación en sí misma. Así el costo y tiempo invertidos en tantos comités o consejos terminan siendo mayor que los beneficios. De hecho, lo que ocurrió con el paso de los gobiernos de la Concertación es que los comités perdieron la lógica de coordinación desde el CdG y se fueron diversificando y dispersando, perdiendo con ello la capacidad resolutoria.

Por esta razón durante el Gobierno del Presidente Piñera se decidió agrupar los distintos temas de coordinación en cuatro macro comités amplios como son el Económico, el Social y el de Infraestructura y Territorio más el Político. Más adelante se describe su funcionamiento, rescatando el espíritu de los comités formados por Edgardo Boeninger en el gobierno del Presidente Aylwin.

Sin embargo, con la llegada de la Nueva Mayoría al poder, además de no continuar con la agrupación de las instancias de coordinación en cuatro macro comités, nuevamente se han vuelto a generar una multiplicidad de comités de Ministros ad hoc, que a octubre de 2016 suman más de 13, como el Comité de Ministros de Reconstrucción, El Comité de Ministros para el cambio previsional, El Comité de Ministros del Agua, el Comité de Ministros para el Transporte Urbano de la Ciudad de Santiago, el Comité Interministerial de Fomento a la Economía Creativa de Chile, por mencionar algunos.

IV. FORTALECIMIENTO DEL CENTRO DE GOBIERNO EN CHILE DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE PIÑERA

Para los tópicos que se trataran a continuación ha sido fundamental la conceptualización del CdG realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo el año 2013 [5] y por la Pontificia Universidad Católica de Chile en 2014 [4] donde ambos organismos revisaron los avances alcanzados durante el periodo de gobierno del Presidente Sebastián Piñera así como los desafíos futuros para institucionalizar las mejoras alcanzadas. Ambos estudios coinciden que “el Ministerio de la Presidencia vio fortalecido su rol en la planificación estratégica del programa de gobierno, en la coordinación de la acción gubernamental, en el monitoreo del cumplimiento de las metas prioritarias del gobierno y en la rendición de cuentas ante la ciudadanía” [5], por lo que resulta fundamental entender el diseño que estuvo detrás de estas mejoras en el CdG.

A. Recuperando la mirada estratégica

Durante el siglo XX Chile intentó sistemáticamente alcanzar la meta del desarrollo, pero solo cosechó frustraciones. Esto se ilustra muy bien en el libro de Francisco Encina, “Nuestra Inferioridad Económica, Sus Causas y Consecuencias” escrito a comienzos del siglo XX, o en “Chile, un Caso de Desarrollo Frustrado”, escrito en la década del 50 por Aníbal Pinto.

También, a principios de este siglo, el entonces Presidente Ricardo Lagos propuso en su primer discurso del 21 de mayo en el Congreso, “llevar a Chile al máximo de sus posibilidades para tener en el 2010 un país plenamente desarrollado e integrado”. En el mismo discurso prometía: “el nuestro será el gobierno de las reformas para llevar a Chile a ser un país desarrollado el 2010”. Pero esta no era una promesa nueva, ya en 1998, en su discurso de 21 de mayo, el Presidente Frei había dicho: “si perseveramos en la estrategia de desarrollo que hemos adoptado, y profundizamos sus componentes de equidad, podemos alcanzar la meta (conseguir el desarrollo) junto con celebrar el segundo centenario de nuestra independencia: el año 2010”.

Esta realidad fue recogida en el Programa de Gobierno del Presidente Piñera y se propuso una ambiciosa visión: transformar a Chile en un país desarrollado al fin de la década [21] lo que imponía difícil misión: sentar las bases para que aquello fuera posible.

Una de las principales tareas asignadas al CdG fue entonces unificar los esfuerzos en torno a esta visión y lograr poner a Chile en el camino definitivo al desarrollo. El Programa de Gobierno ha sido siempre un referente muy importante, una verdadera hoja de ruta para lograr este objetivo. Los gobiernos han encontrado en los Programas de Gobierno una guía que les permite orientar sus esfuerzos y alinear las distintas agendas en torno a una visión común. Las principales ideas del Programa de Gobierno se pueden encontrar en las distintas políticas públicas implementadas, sin embargo, también hay otro insumo que de alguna forma aterriza y hace más concretas estas ideas: el Discurso del 21 de mayo. El primer Discurso de 21 de mayo permite plantear los lineamientos de lo que serán los próximos años de gobierno, sin embargo el año 2010, la recientemente instalada administración, se vio enfrentada a una difícil decisión. Once días antes de asumir, Chile se enfrentó al terremoto y maremoto más devastador de su historia. El costo del desastre

ascendió a 18% del PIB y afectó a cerca del 75% de la población nacional. Más de 200 mil viviendas, 40 hospitales y 4 mil escuelas destruidas o seriamente dañadas hicieron que mucha gente pensara que durante los próximos cuatro años el Gobierno debería dedicarse exclusivamente a la reconstrucción.

Se pensó que las ambiciosas metas propuestas en el Programa de Gobierno no serían alcanzables y personas de distintos signos políticos le pedían al Gobierno enfocar sus esfuerzos solamente en reparar los graves daños del terremoto y maremoto. Sin embargo, aquel 21 de mayo, el Presidente Sebastián Piñera instruyó hacer un gran esfuerzo de reconstrucción, pero mantener las metas y dar cabal cumplimiento al Programa de Gobierno.

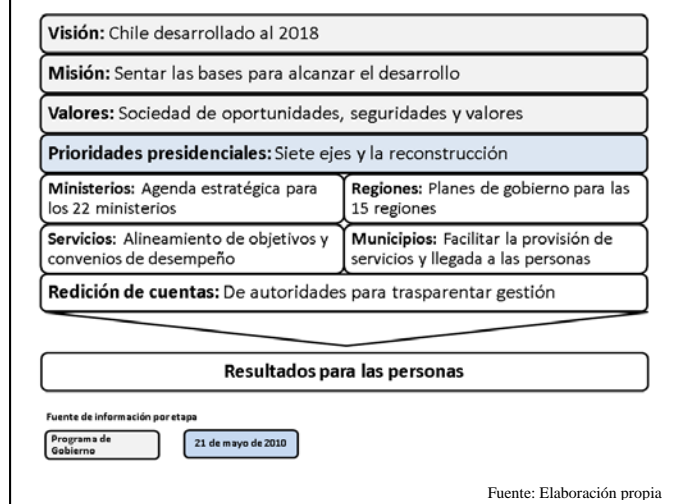
Para llevar a cabo este difícil desafío se ordenó el Programa de Gobierno en siete ejes, cada uno con sus objetivos estratégicos, acciones concretas y responsables. Estos siete ejes fueron: crecimiento, empleo, seguridad ciudadana, educación, salud, pobreza y calidad de la democracia, descentralización y modernización del Estado. Finalmente se agregó un octavo eje, la reconstrucción.

Por otro lado, en gobiernos cortos de cuatro años es necesario trabajar con el mayor sentido de coherencia y coordinación para alcanzar a cumplir las metas y hacer las reformas necesarias a lo largo de todo el país. La transformación de la visión en acciones concretas no solo se ha materializó horizontalmente en los siete ejes, sino que además de forma vertical, en cada una de las regiones del país. De esta forma, se creó la Unidad de Regiones en la División de Coordinación de la Segpres y en conjunto con las regiones se crearon los Planes Regionales de Gobierno que se tradujeron en acciones y metas concretas del Programa de Gobierno a cada una de las regiones del país. Esto se hizo considerando las particularidades propias de cada lugar, como pueden ser los problemas que afectan a los pueblos originarios en la región de la Araucanía o las mineras en la región de Antofagasta.

En síntesis, en la Figura V se muestra todo el proceso de planificación estratégica seguido por el gobierno para que, partiendo del Programa de Gobierno, hechas las precisiones en cada discurso del 21 de mayo de 2010, esto se tradujera en 22 Planes Ministeriales y 15 Planes Regionales con objetivos, metas y responsables concretos y para los cuales año a año se exigía a las autoridades rendir cuenta de los avances.

Con estas medidas el CdG recuperó el liderazgo, alineando a los ministerios sectoriales y Gobiernos Regionales tras una visión común, evitando el surgimiento de agendas propias y unificando los esfuerzos coordinados tras el desarrollo. Pero esto no siempre fue así. En el Gobierno de Frei las agendas propias de los ministros “se tradujeron en una creciente disminución de la importancia y capacidad de resolución política y de dirección central que podía ejercer el Comité Político” y en el Gobierno de Lagos “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” [8]

FIGURA V. PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA GOBIERNO SEBASTIÁN PIÑERA



B. Simplificación de la coordinación

Como ya se ha dicho, la coordinación es un factor clave en la cohesión y buena gestión de un Gobierno y le corresponde al CdG que esta se lleve a cabo de forma efectiva. Diversas medidas se implementaron para aumentar al máximo la coordinación entre los distintos sectores del Ejecutivo durante el gobierno del Presidente Piñera. En primer lugar, el CdG debe estar coordinado, por lo que los ministerios de La Moneda tienen que reunirse. Así, el Presidente Piñera estableció que el Comité Político se reuniera dos veces por semana, todos los lunes y jueves, de forma tal de poder monitorear las tareas del gobierno a la luz del Programa de Gobierno.

En la misma línea, se instauró el Comité de Coordinación Política a nivel de Subsecretarios, cuya secretaría ejecutiva se encontraba en la Segpres. En este se reunían todos los lunes los Subsecretarios del Interior, Segpres, Segegob y Hacienda, además de otros invitados según el tema a tratarse y la contingencia.

Otra práctica implementada por el Presidente Piñera en la línea de aumentar la coordinación tiene que ver con la forma en que estructuró sus reuniones con los diferentes ministerios sectoriales. Estas fueron las llamadas reuniones “bilaterales del Presidente”, un instrumento de seguimiento de la agenda programática del gobierno y donde además se estableció como la instancia última de toma de decisiones relevantes. En cada una de las reuniones bilaterales, además del Presidente y el ministro o subsecretario correspondiente, participaba la asesoría presidencial, la Dirección de Presupuestos, para velar por la disponibilidad de recursos y la responsabilidad Fiscal, y la Segpres para asegurar la coherencia política y programática.

Esta estructura permitió tener una mayor coordinación en el proceso de toma de decisiones, ya que la Dipres analizaba los temas tratados desde la perspectiva presupuestaria, velando por el buen uso de los recursos públicos y Segpres preocupada de la coherencia estratégica, el seguimiento de los compromisos

adoptados y de la coordinación interministerial que pudiera ser necesaria a raíz de los acuerdos adoptados.

Una instancia de coordinación interministerial por excelencia son los comités de ministros. Estos comités nacen de un decreto o inestructivo del Presidente de la República, además de los comités que se han ido creando por ley, como el caso del comité de Desarrollo Social. La proliferación de estos comités y otras instancias de coordinación hacen que si no se ordenan de una forma racional terminan perdiendo fuerza e impidiendo el trabajo normal de los ministros en sus respectivas carteras. Para evitar esto, se decidió tomar dos medidas para optimizar el funcionamiento de esta importante herramienta de coordinación.

En primer lugar, se racionalizó la estructura de los comités, ordenándolos por áreas temáticas. Desde el gobierno de Aylwin se reconocen tres grandes comités que siempre han existido: de Desarrollo Social, Desarrollo Económico e Infraestructura, Ciudad y Territorio. Sus nombres han ido cambiando, pero estos tres comités, junto con el Comité Político, han estado presentes en todos los gobiernos. Los tres permiten cubrir la gran mayoría de los temas que deben tratarse a nivel interministerial. Con el paso del tiempo se fueron creando otros comités de ministros, a tal punto que se tornó muy costoso e ineficiente hacerlos funcionar.

De esta forma, se incorporaron los comités que trataban temas específicos bajo la estructura de los tres comités macro. Por ejemplo, la reconstrucción del terremoto y maremoto de 2010 implicó un gran esfuerzo de coordinación intersectorial y esto se ha logrado bajo el marco del Comité de Infraestructura, Ciudad y Territorio. Por otro lado lo referido a Desarrollo Digital, Desarrollo Rural, Discapacidad o Asuntos Indígenas se ha tratado en el Comité de Desarrollo Social y así, distintos temas fueron tratados siempre dentro de la matriz de estos tres comités. Con esta medida los comités funcionaron de forma más eficiente, sesionando una vez al mes en La Moneda.

La segunda medida tiene que ver con cómo se administran estos comités. Con el paso del tiempo, los comités habían ido perdiendo fuerza y relevancia ya que su funcionamiento dependía de las características de las personas que los impulsaban y del interés del ministerio que presidía cada comité. Muchas veces eran los ministerios más pequeños y con menos acceso a la información los que más valoraban estas instancias, pero estos no sesionaban con la debida frecuencia. Durante el Gobierno del Presidente Piñera, la secretaría ejecutiva de los distintos comités se radicó siempre en la Segpres, específicamente en la División de Coordinación Interministerial. De esta forma se pudo asegurar que el proceso de toma de decisiones fuera cuidando el interés de todos los sectores y que tuviera como foco las prioridades del gobierno. Además, es la Segpres el ministerio responsable seguimiento a los compromisos adoptados y funciona como contraparte técnica de las políticas adoptadas.

Finalmente, otra medida relevante en el esfuerzo por lograr una mayor coordinación fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social en 2011. En la ley que lo crea se definió un rol como coordinador de políticas sociales. De este modo se institucionalizó el Comité de Desarrollo Social y la evaluación de programas sociales. Esto no es menor si se considera que más del 70% del gasto público corresponde a gastos social. Con el

ministerio se crean dos subsecretarías: de Servicios Sociales y de Evaluación Social. La primera articula las acciones de servicios sociales relacionados, es decir, Senama, Conadi, Fosis, Injuv y Senadis, además de coordinar con otros ministerios todo el sistema de protección social. La segunda, busca mejorar el impacto de las políticas públicas al evaluar y controlar los programas existentes, fiscalizando que los fondos públicos se inviertan correctamente y se maximice el beneficio a los ciudadanos.

C. Calidad de las políticas públicas

A la coordinación ejercida por el CdG se le debe sumar una institucionalidad que asegure la calidad de las políticas públicas y en esto, Segpres tiene un rol clave. La ley del ministerio, impulsada por Edgardo Boeninger a comienzos de la década del '90, dice en su artículo segundo que le corresponderá "*Prestar asesoría al Presidente de la República, al Ministro del Interior y a cada uno de los Ministros, en materias políticas, jurídicas y administrativas, como asimismo, asesorar al Presidente de la República y al Ministro del Interior y demás Ministros, cuando así lo requieran, en lo que se refiera a las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional; como también con los Partidos Políticos y otras organizaciones sociales e instituciones de la vida nacional, en coordinación con el Ministerio Secretaría General de Gobierno*". En el mismo artículo se le encomienda la coordinación de las tareas del Gobierno: "*Propender al logro de una efectiva coordinación programática general de la gestión de Gobierno*" [12]

Como se puede apreciar, poco o nada tiene que ver con el mandato de la Segpres instituciones como la Agencia Chilena de Inocuidad Alimentaria (Achipia), Servicio Nacional del Adulto Mayor (Senama) o la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas, sin embargo hasta hace poco dependían de este ministerio. Con el paso del tiempo y el debilitamiento de Segpres y del CdG en general, instituciones como estas se fueron sumando a él. La Achipia nació como una Comisión Asesora Presidencial [6], que por discrepancias e intereses contrapuestos entre en los ministerios de Agricultura y Salud fue presidida por Segpres. En abril de 2011, con la entrada en vigencia del Decreto Supremo N°162 de 2011 de Segpres, se traspasó la dependencia administrativa de la Agencia al Ministerio de Agronomía, liberando así de estas funciones a la Secretaría de la Presidencia. De la misma forma, en agosto de 2011, a través de la Ley 20.523, se traspasó la dependencia del Senama al Ministerio de Desarrollo Social (Planificación en ese momento) y por último las funciones de la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas también se traspasaron a su lugar natural, el Ministerio de Desarrollo Social. Gracias a estas medidas, la Segpres puede dedicarse sin contratiempo a sus funciones como ministerio del CdG, libre de intereses sectoriales y buscando el cumplimiento de las prioridades presidenciales.

Sin embargo, hay otra unidad que volvió a estar en la Segpres: la Unidad de Modernización del Estado. La razón es que esta unidad tiene un carácter transversal y cumple uno de los roles centrales del CdG. Aumentar la eficiencia y eficacia de los servicios públicos, con un enfoque al servicio del ciudadano, coordinando esfuerzos intersectoriales, es una misión que solo se puede realizar desde el CdG. Ejemplos de estas medidas son ChileAtiende, red que permite que los chilenos obtengan múltiples servicios del Estado en un solo lugar, o el Portal de

Datos Abiertos, sitio web en donde se liberan datos de diversos organismos públicos en aras de mayor transparencia. La Unidad de Modernización coordina además los cambios institucionales que se necesitan para obtener un Estado más moderno y que se ajuste a las necesidades actuales. Para modificar la estructura del aparato público se requiere una mirada desde la transversalidad y objetividad, por sobre una mirada que defienda un interés sectorial particular.

Además de los traslados institucionales que devolvieron a la Segpres sus funciones y prioridades originales, se crearon otros programas para mejorar la calidad de las políticas públicas. Un buen ejemplo es la Unidad de Gestión creada en el Ministerio de Hacienda, llamada ChileGestiona. Esta unidad está orientada a mejorar la eficiencia en el funcionamiento de los servicios públicos, amentando la productividad del sector público, contribuyendo así al bienestar material de los ciudadanos. El Presidente instruyó a los subsecretarios a tomar el liderazgo de la reforma de la gestión en los servicios de su sector, logrando importantes mejoras, sobretudo en la reducción de índices como el ausentismo laboral o el pago de horas extras.

Por otro lado, como ya se mencionó, se creó ChileAtiende en la Segpres. ChileAtiende busca acercar todos los servicios y beneficios del Estado a las personas, cambiando la lógica desde un Estado centrado en las instituciones a uno centrado en el ciudadano. Esto se logra a través de oficinas a lo largo de Chile, donde mediante una ventanilla única se puede acceder a un gran y creciente número de servicios diferentes. Además ChileAtiende cuenta con un callcenter centralizado y un canal web donde a se puede acceder a servicios públicos distribuidos por todo el gobierno.

En la permanente búsqueda de asegurar la calidad de las políticas públicas se tomaron una serie de medidas adicionales como el reforzamiento de la evaluación y coherencia de mérito, jurídica programática y presupuestaria de las políticas públicas, ya sean leyes, regulaciones o programas. En esta línea trabajó junto a un grupo de expertos en el diseño de una Agencia de Calidad de Políticas Públicas y un programa de mejoramiento de gestión regulatoria basado en las recomendaciones de la OCDE. De este modo con fecha 23 de enero de 2014 fue enviado al Congreso (Boletín 9247-31) un proyecto que creaba una Agencia para la Evaluación de Políticas Públicas autónoma, estableciendo estándares mínimos en el diseño de las políticas públicas, esto es programas, inversiones y regulaciones, de modo de permitir su posterior evaluación, velando por el acceso a la información necesaria para evaluar políticas públicas por parte de la sociedad. Sin embargo dicho proyecto fue retirado por el ejecutivo una vez asumido el nuevo gobierno

Asimismo, desde el ingreso de Chile a la OCDE en 2010, ha surgido gradualmente la necesidad de instaurar políticas permanentes con respecto a la coherencia regulatoria. En Estados Unidos existe la Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA); en Australia está la Productivity Commission (PC); en México destaca la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER). Sin embargo Chile carece de una institución similar a las mencionadas. De este modo la creación de una agencia de coherencia regulatoria ayudaría al país a establecer un cuerpo legal más íntegro y coherente, estableciendo por ejemplo un registro único para toda la

regulación secundaria. En esta línea el gobierno del Presidente Piñera dejó toda la información recomendada por le OECD en su “Regulatory Management Indicators” [17] de 2011 para que el gobierno entrante pudiera avanzar en esta materia.

D. Cumplimiento de los compromisos gubernamentales

La coordinación y la calidad de las políticas públicas son indispensables, sin embargo carecen de sentido propio si no se enmarcan en un contexto mayor, en un plan estratégico que con orientación a resultados, del cual la autoridad se haga cargo y enfoque en cumplir sus objetivos. Este enfoque tiene detractores que consideran que los objetivos de un Programa de Gobierno deberían ser más generales y no necesariamente sujetos a medición. Sin embargo, tal como señala Michael Barber en su más reciente publicación “*aquellos que no quieren medir un objetivo determinado argumentarán que tendrá consecuencias perjudiciales o no deseados*” a lo que agrega “*la mayoría de los cuales nunca se producirá*” [2]. Hoy cumplir con lo comprometido en el Programa de Gobierno, los discursos 21 de mayo u otras intervenciones presidenciales y establecer una manera de medir el logro de estos compromisos es clave para fortalecer la relación del gobierno con los ciudadanos ya que “*es perfectamente posible ejecutar un gobierno para que los ciudadanos se beneficien*” [2].

Para mejorar el cumplimiento, se creó el segundo semestre del 2010 la Unidad Presidencial de Gestión de Cumplimiento (UPGC). Esta unidad está radicada en la División de Coordinación Interministerial de la Segpres, en pleno CdG y como dice su nombre, su misión es gestionar que se cumpla con los objetivos, para lo cual se identifica los problemas que ponen en riesgo el cumplimiento, busca las causas que lo generan y proponen soluciones pertinentes.

Esto contribuyó a generar una cultura de cumplimiento, donde la rendición pública de cuentas se convierta en un imperativo para cada administración y se logre cambiar el foco desde los procesos (se invirtieron “x” recursos en tal programa) a los resultados (el programa mejoró “y” índice). El Gobierno del Presidente Piñera buscó ser evaluado por los resultados y para esto la UPGC publicaba regularmente reportes de cumplimiento con el detalle de los avances en cada uno de los ejes prioritarios mencionados anteriormente. Es estos reportes, y en el sitio web de la UPGC, se podían encontrar las metas, acciones, plazos, estados de avance y responsables.

Como consecuencia, diversos organismos o centros de estudio aumentaron la evaluación de la gestión gubernamental, ya sea evaluando el cumplimiento de las metas o mostrando un porcentaje de avance en los resultados esperados. Entre estos podemos encontrar a Ciudadano Inteligente, el Centro Democracia y Comunidad, Fundación Progres, Corporación ProjectAmerica, Instituto Libertad e Instituto Libertad y Desarrollo. Cuándo estos informes son realizados sería y responsablemente, son un gran aporte al accountability de las autoridades que implementan políticas públicas.

Por otra parte, se creó en la misma División de Coordinación Interministerial la Unidad de Regiones. Esta unidad permitió apoyar a los Gobiernos Regionales en la implementación del Programa de Gobierno y otros compromisos gubernamentales en cada una de las regiones del país. La gran dispersión de realidades a lo largo de Chile significó la creación de Planes de

Desarrollo Regional, con prioridades y acciones concretas ajustadas a la realidad local y que contienen objetivos, plazos, responsables y recursos para cada región. Un buen ejemplo es el Plan Araucanía, el cual buscaba que esta postergada región alcance los índices de desarrollo promedio del país antes del 2022.

E. Un “Think Tank” en el corazón del CdG

La División de Estudios existente en la Ley que crea la Secretaría General de la Presidencia bajo el mandato de “efectuar análisis de la realidad nacional tanto generales como de problemas específicos” [12] fue reformulada para que actuara como un verdadero Centro de Estudios al interior del CdG. De este modo, se configuró un equipo orientado a generar pensamiento estratégico y político para brindar insumos directamente al Presidente y los Ministros del CdG.

Y adicionalmente a esta función más política se le encomendó una de análisis de política pública, revisando el contenido de los proyectos más emblemáticos impulsados por la administración del Presidente Piñera, contribuyendo de este modo a asegurar la calidad técnica y la coherencia política.

Entre los insumos más destacados de esta renovada División estuvo la realización quincenal de Observatorios de Políticas Públicas, Informes de Coyuntura Política y semanalmente un Informe de Análisis Estratégico que era analizado en el Comité Político de los días lunes, junto a una Agenda Pública también semanal, con la síntesis del acontecer político. A esto se suma la realización de 18 Diálogos Bicentenario, donde destacadas figuras políticas, empresariales e intelectuales eran invitadas al Palacio de la Moneda a un espacio de reflexión.

F. Rendición de cuentas y transparencia

Durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera se promulgó la Ley de Participación Ciudadana en la Gestión Pública que señala “Los órganos de la Administración del Estado, anualmente, darán cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria. Dicha cuenta deberá desarrollarse desconcentradamente” [14] lo que le dio un contexto institucional mucho más orgánico a la rendición de cuentas que hasta esa fecha quedaba mucho más al criterio de cada autoridad.

Sin embargo, la ley no establece formas específicas de estructurar el proceso de rendición de cuentas, y más bien da lineamientos de carácter general “Cada órgano de la Administración del Estado deberá establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia” [14].

Por esta razón, para mejorar el cumplimiento de las políticas públicas y la rendición de cuentas por parte del CdG, durante el gobierno del Presidente Piñera se instruyó a los ministerios sectoriales y los Gobierno Regionales, que cada año realizan las Cuentas Públicas por parte de los ministros e intendentes entre los meses de diciembre y enero. Estas cuentas eran organizadas desde el CdG (Segpres y Segegob) y fueron un gran esfuerzo en la búsqueda de mayor transparencia en la gestión y de que de esta forma, el Gobierno sea juzgado por sus resultados concretos.

A lo anterior se suma la necesidad de contar con un gobierno que vele por los derechos de los ciudadanos y que sea transparente. En el primer aspecto se fortaleció a la Comisión Defensora Ciudadana de la Secretaría General de la Presidencia, para atender de manera oportuna y expedita los reclamos de los ciudadanos por algún incumplimiento por parte del Estado. En transparencia, se promovió el portal de Transparencia del Estado, se estableció una política de datos abiertos, para que toda la información que se genere desde los servicios públicos estuviera disponible para los ciudadanos, y se adhirió a la iniciativa de Alianza para el Gobierno Abierto, lanzada en 2011 para proveer una plataforma internacional para las autoridades comprometidas en que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos [20].

G. Liderazgo Presidencial

Todos los cambios impulsados habrían sido imposibles sin la convicción de la importancia de estos y el involucramiento de la máxima autoridad política, es decir, el Presidente de la República. En ese sentido, sin el liderazgo presidencial el cambio cultural que requieren este tipo de procesos de cambio es difícil de llevar adelante. Cabe recordar que el cambio en la manera de gestionar el CdG fue un mandato explícito del primer mandatario, que en su discurso del 21 de mayo de 2010 comprometió “Esperamos que los chilenos nos juzguen por los resultados y no por las intenciones” comprometiendo metas con objetivos medibles y plazos específicos para los cuatro años de gobierno así como mandando la creación de la Unidad de Cumplimiento para monitorear la gestión por resultados que propuso al país.

De hecho, el liderazgo del Presidente Sebastián Piñera fue reconocido como un caso de estudio en el libro “Leadership Dispatches” de la prestigiosa Wharton School de Universidad de Pennsylvania de Estados Unidos, a propósito de la manera con que el país, liderado por el mandatario, enfrentó el proceso el difícil proceso de reconstrucción posterior al devastador terremoto que azotó a Chile el 27 de febrero de 2010. El texto analizó el caso y qué tuvo que pasar para que Chile se levantara con fuerza post catástrofe y, en opinión de ambos académicos y expertos en gestión de riesgos y desastres, la visión y liderazgo del Presidente Sebastián Piñera fue determinante al abordar con una visión de largo plazo la recuperación de ciudades y pueblos más devastados.

Los profesores Michael Useem, Howard Kunreuther y Erwann Michel-Kerjan, especialistas en liderazgo y autores del libro, concluyeron que la reconstrucción fue una “lección de liderazgo inteligente” por la manera en que las autoridades enfrentaron la catástrofe y destacando que “después del 27/F la recuperación de Chile fue extraordinaria y contiene muchas lecciones útiles para aquellos que sean responsables de la gestión de desastres en comunidades y países” [22].

En síntesis, uno de los factores clave que permitió esta nueva mirada de gestión y el fortalecimiento del CdG fue el liderazgo presidencial, condición esencial para poder impulsar un proceso modernizador como el presentado en este estudio.

V. LECCIONES Y PROPUESTAS

A. Programas de Gobierno orientados a resultados

Las mejoras en la estructura y funcionamiento del CdG impulsadas durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera fueron efectivas desde la perspectiva de producir resultados y asegurar el cumplimiento del Programa de Gobierno y las metas establecidas en este.

Las metas fijadas en los siete ejes más la reconstrucción fueron alcanzadas o superadas prácticamente en todos los casos. En crecimiento el país creció a un 5,3% promedio anual, sin cumplir la meta de 6% planteada, pero muy por sobre el 3,3% de los cuatro años previos. En empleo se cumplió con contar con un millón de nuevos puestos de trabajo, tal cual fue comprometido. En pobreza se redujo de 11,4% en 2009 a 7,8% en 2013 los chilenos en pobreza. En seguridad se redujo la victimización de 30,7% en 2009 a 22,8% en 2013. O en reconstrucción se terminaron las 220 mil viviendas comprometidas por mencionar algunos de los logros alcanzados. La Figura VI muestra una síntesis de los resultados más relevantes por eje.

Asimismo, de las 287 acciones que incluía el Plan de Gobierno para los cuatro años fueron concretadas en un 93% a marzo de 2014. El 92% de los 151 proyectos de ley explicitados en la estrategia ya eran leyes aprobadas al cambio de administración o en etapas finales de tramitación en el Congreso.

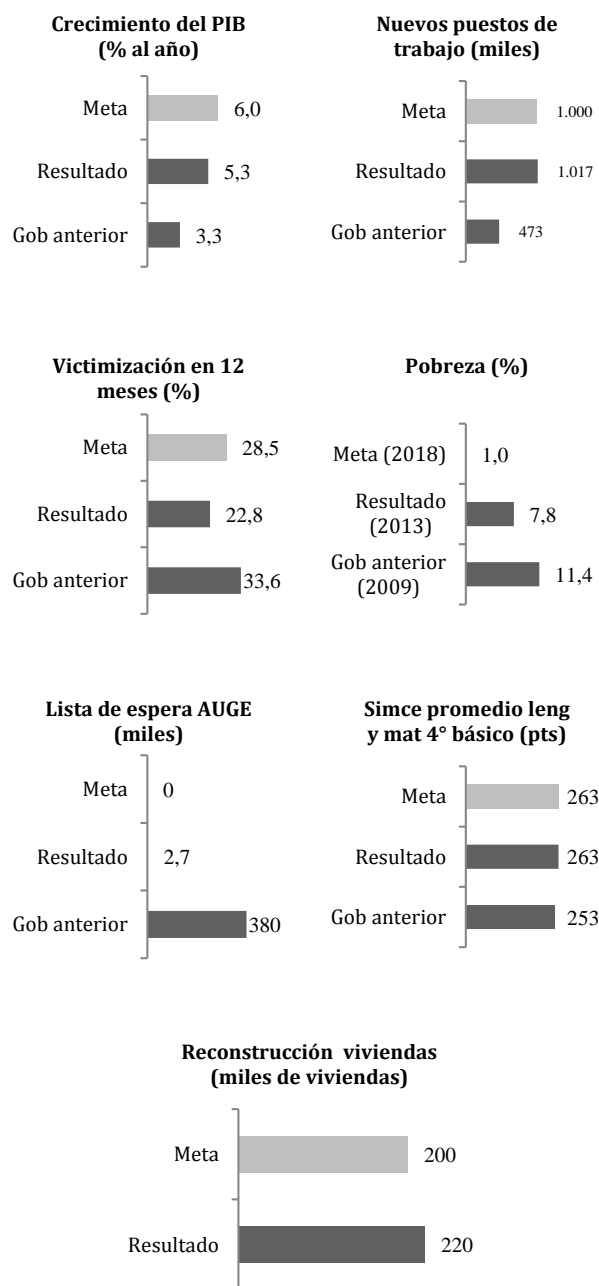
Dada la exitosa experiencia en resultados de contar con un plan de acción traducido en metas y objetivos específicos, y considerando la reciente publicación de la Ley 18.700 sobre votaciones populares y escrutinios [13], donde se obliga a que las candidaturas presidenciales deberán inscribirse junto a un programa con las principales acciones, podría incorporarse la recomendación de que los Programas de Gobierno se estructuren en una lógica de contar con objetivos de resultado y metas específicas, de manera tal de asegurar un mayor accountability por parte de los ciudadanos y una mayor precisión en las promesas establecidas por los candidatos a la primera magistratura.

B. Institucionalizar los cambios

Con el cambio de gobierno ocurrido en marzo de 2014 vino también un deterioro en la visión del CdG. Desde la perspectiva estratégica el Programa de Gobierno volvió a la lógica de un conjunto de acciones sin incorporar medidas objetivas de éxito de las estrategias (outcomes), la coordinación entre ministerios se volvió a complejizar con la proliferación de instancias de coordinación, y la unidad de cumplimiento, encargada del seguimiento del Programa de Gobierno desapareció.

Esto muestra la dificultad de continuar con iniciativas exitosas tras la salida de las autoridades que la impulsaron si no se institucionalizan los cambios. Por esta razón el CdG chileno debe incluir una revisión y actualización de las leyes que crean los Ministerios políticos para incluir las modificaciones institucionales que permitan institucionalizar la rendición de

FIGURA VI. PRINCIPALES METAS Y RESULTADOS DEL PROGRAMA DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE SEBASTIÁN PIÑERA



Fuente: Banco Central, INE, Enusc, Casen, Minsal, Mineduc, Minvu

cuentas en la Segegob, reforzamiento de la planificación estratégica y el seguimiento de compromisos de gobierno de la unidad de cumplimiento y de regiones en la Segpres, y la gestión más eficiente de los recursos gubernamentales con Chile Gestiona y la revisión de los Programas de Mejoramientos de Gestión de Hacienda.

C. Alta Dirección Pública para los Ministerios Políticos

Uno de los aspectos que explica la dificultad de conservar la memoria institucional de los cambios implementados durante el gobierno del Presidente Piñera es que, con el cambio de gobierno, también se dio un cambio completo de los equipos, desde el Ministro y Subsecretario, pasando por los Jefes de Divisiones y equipos profesionales.

Por esta razón el CdG debe contar con una fórmula que permita continuidad de los equipos humanos que trabajan en ellos y que son finalmente los que aseguran la permanencia de las prácticas y el conocimiento institucional. Para ello la incorporación del sistema de Alta Dirección Pública a nivel de jefes de servicio y unidad podría blindar a los equipos técnicos de estos ministerios y asegurar que se mantenga la metodología de trabajo y conocimiento de las buenas prácticas del CdG.

Adicionalmente, el Presidente de la República debe mantener un grupo de asesores de exclusiva confianza ad hoc a su estilo de trabajo, aun que en calidad de funcionarios públicos.

D. Formalizar instancias de coordinación

Como ya fue señalado, el primer gobierno de la Presidenta Bachelet ostenta el primer lugar en cantidad de instancias de coordinación de Ministros con 33 comités interministeriales. A pesar de la racionalización que se logró realizar durante el gobierno del Presidente Piñera, ordenando en cuatro macro coordinaciones, con el cambio de gobierno nuevamente comenzó el aumento inorgánico de instancias de coordinación, sobrecargando a los ministros y haciendo más ineficiente a la gestión de estos.

Por esta razón el gobierno debería volver a racionalizar las instancias de coordinación y formalizar vía decretos la constitución de cuatro macro comités de ministros que congreguen a todo el resto bajo la lógica de un comité económico, de infraestructura, de desarrollo social y el político.

E. Mejorar la rendición de cuentas

El informe del BID respecto al CdG chileno se mostraba particularmente crítico al proceso de rendición de cuentas, señalando que era uno de los aspectos donde más faltaba por avanzar y que además *“La gran mayoría de las rendiciones de cuentas ministeriales, instituidas en esta administración, si bien son públicas y obligatorias, no cumplen algunos criterios clave de una efectiva rendición de cuentas como el de no sólo enfocarse en los buenos resultados y el de promover preguntas de la audiencia”* [5].

Para mejorar este proceso, se deben fortalecer los mecanismos de diálogos públicos y privados que actualmente se encuentran reglados como los que impone la Ley de Lobby, la Ley de Participación Ciudadana y Concejos de la sociedad Civil o las Comisiones Asesoras Presidenciales.

Adicionalmente el Estado chileno tiene mucho que avanzar para ser un gobierno abierto que permita un mejor acceso a la información de bases de datos del Estado o bien que entregue de manera fácil de acceder información de los resultados de las políticas y programas implementados.

Finalmente el proceso de rendición de cuentas debería contar con una reglamentación adecuada siguiendo los estándares OECD. Si bien bajo el esquema actual de la Ley 20.500 tienen el potencial para lograr cumplirlos, dado su carácter de que son públicas y obligatorias para los ministros, fallan en otros tres aspectos clave. Tal como reconoce el BID *“Por un lado, las rendiciones de cuentas no han hecho especial énfasis también en resaltar los “malos” resultados y por qué esos resultados no fueron alcanzados o no fueron “buenos”. Por otro, los casos analizados no presentaron la posibilidad de debate y juicio de lo hecho y de las explicaciones ofrecidas. Además, la mayoría de los indicadores se refieren a insumos y procesos y una pequeña cantidad a resultados. Por tanto, parece que a pesar del seguimiento intenso del cumplimiento, la cultura de resultados no ha calado profundamente aún en los ministerios”* [5].

REFERENCIAS

- [1] Aninat, C. y Rivera, E. Coordinación estratégica en el Estado de Chile. En: Consorcio para la Reforma del Estado, Un Mejor estado para Chile. Santiago, 2009. pp 81-127.
- [2] Barber, M. How to Run A Government: So that Citizens Benefit and Taxpayers Don't Go Crazy, 2015.
- [3] Boeninger, Edgardo. ¿Políticas públicas en democracia: institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006?, Cieplan, 2007.
- [4] Centro de Políticas Públicas UC, Centro de Gobierno: Sistematización de la experiencia del periodo de Gobierno 2010-2014, febrero de 2014.
- [5] Dumas, V. Parrado, S. y Lafuente, M. El fortalecimiento del Centro de Gobierno para Resultados en Chile, BID, Agosto 2013.
- [6] DS N°83, 2005 de Segpres.
- [7] D.O. 10/8/2011.
- [8] Egaña, R.; Chateau, J. El Centro de Gobierno: Lecciones de la Experiencia Chilena Durante los Gobiernos de la Concertación (1990-2010). Estado, Gobierno, Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública, (17): 137-191, 2011.
- [9] Egaña, R. y Chateau, J. La coordinación Central de Gobierno: lecciones de la experiencia chilena. Abril, 2006.
- [10] Fernandez, M. y Rivera, E. La Presidencia Moderna y el Centro de Gobierno. En su: La Trastienda del Gobierno, Santiago, Editorial Catalonia, 2012. pp. 25-46.
- [11] Lahera, E. Del dicho al Hecho: ¿cómo Implementar las Políticas? En: Congreso del CLAD (10°, 2005, Santiago).
- [12] Ley 18.993, D.O. 21/8/1990.
- [13] Ley 18.700, Ley Organica Constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, 6/5/1988 modificada el 27/6/2016.
- [14] Ley 20.500, Participación Ciudadana en la Gestión Pública, 2011.
- [15] Micklethwait, J.; Wooldridge, A. The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State, 2015.
- [16] OECD (2015), “Trust in government”, in Government at a Glance 2015, OECD Publishing, Paris, pp. 156-157.
- [17] OECD (2011), “Regulatory Management Indicators, Chile 2011”.
- [18] OECD. Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situations and Government Transition. Sigma Papers, 1998.
- [19] OECD. Meeting of the Network of Senior Officials from Centres of Government (31st, 2012, London, England)
- [20] Open Government Partnership, Annual Report 2015.
- [21] Piñera, S. Programa de gobierno 2010-2014.
- [22] Useem, M.; Kunreuther, H. y Michel-Kerjan, E. Leadership Dispatches: Chile's Extraordinary Comeback from Disaster, 2015