

SEMINARIO REFORMA DEL ESTADO - CEP

EL CENTRO DE GOBIERNO EN CHILE AVANCES Y DESAFÍOS

CRISTÓBAL ANINAT
CONGRESS WATCH

OCTUBRE 2013

INTRODUCCIÓN

- ➔ En los **últimos 10 años se ha avanzado significativamente en la reforma del estado.**
- ➔ Sin duda, quedan muchos desafíos. En especial en el fortalecimiento del SADP y el SC y su ampliación en el estado central y a gobiernos regionales y locales.
- ➔ Sin embargo, en un área que **se ha avanzado poco es en mejorar las capacidades del centro de gobierno.**
- ➔ Desde 1990, el país ha más que triplicado su ingreso per cápita, el presupuesto de la nación se ha multiplicado, el tamaño del estado ha crecido y las tareas de la administración pública son cada vez más complejas.
- ➔ En un **nuevo estadio de desarrollo** y con ciudadanos más exigentes las políticas públicas son cada vez más inter-sectoriales demandando mayor coordinación horizontal en el estado.
- ➔ Sin embargo, la **estructura y recursos** con que cuenta el presidente para gobernar son más o menos las **mismas que en los años del gobierno de Aylwin** y la Segpres de Edgardo **Boeninger**.

INTRODUCCIÓN

- ➔ No debemos confundir lo que son las **atribuciones presidenciales** con las **capacidades que cuenta** el presidente para cumplir sus funciones, sus obligaciones constitucionales e implementar exitosamente su programa de gobierno.
- ➔ **Durante el gobierno actual** el ministro Larroulet, junto a Claudio Seebach y otros, han realizado **importantes esfuerzos por modernizar y fortalecer el centro de gobierno**. En especial Segpres y su relación con el 2º Piso.
- ➔ Es difícil sobrevalorar la importancia de contar con altas capacidades para analizar, diseñar, coordinar y monitorear políticas públicas en el centro de gobierno.

INTRODUCCIÓN

- ➔ A esas necesidades se suman los desafíos que imponen los **cambios de coaliciones de gobierno**. Por 20 años tuvimos continuidad de facto entre los gobiernos de la Concertación, a través de la permanencia de funcionarios públicos de confianza política que traspasaron memoria institucional y conocimiento acumulado en la gestión de gobierno.
- ➔ Los **dos primeros años del gobierno de Piñera**, por el contrario, implicaron un complejo y duro proceso de aprendizaje de cómo gobernar.
- ➔ Si las encuestas son indicadores de los resultados esperables para las elecciones de este año, en marzo tendremos un nuevo cambio de coalición.
- ➔ Es en este contexto, que **hoy me interesa analizar el estado actual del centro de gobierno en Chile y plantear propuestas de reforma para su mejoramiento paulatino**.

EL CENTRO DE GOBIERNO

- ➔ Refiere al conjunto de **instituciones que conforman el núcleo estratégico del estado**, instituidas para apoyar al Presidente de la República y su gabinete en la administración del estado e implementación de su programa de gobierno.
- ➔ Diseñadas para otorgar capacidades para **dirigir** y **coordinar** la labor del gobierno.
- ➔ Toda institución compleja requiere de estas capacidades en su cúpula para una gestión adecuada. Sin embargo, la **dimensión política de la gestión pública** junto al **tamaño y complejidad del estado**, hacen aun más necesario contar con un núcleo estratégico fuerte.

OBJETIVOS DEL CENTRO DE GOBIERNO

- ➔ La ley que en 1939 crea el la Oficina Ejecutiva del Presidente en Estados Unidos, plantea explícitamente que su objetivo es “**proveer al Presidente y al gobierno las capacidades necesarias para gobernar efectivamente.**”
- ➔ Estas capacidades se pueden agrupar en 4 áreas:
 - ➔ Capacidad de **análisis**.
 - ➔ **Supervisión** constante de desempeño de **políticas prioritarias**.
 - ➔ **Coordinación** entre:
 - ➔ Prioridades políticas y presupuestarias.
 - ➔ Diseño e implementación de políticas.
 - ➔ Memoria institucional y **acumulación de conocimientos**.

OBJETIVOS DEL CENTRO DE GOBIERNO

- ➔ Proveer las **capacidades y mecanismos** necesarios para generar una **gestión pública eficiente**, **continuidad** en las políticas públicas y **flexibilidad** para adaptarse a los estilos de liderazgo de los diferentes presidentes.
- ➔ La memoria institucional es clave para que los gobiernos puedan tener un buen desempeño desde el inicio de su administración. Para la acumulación de conocimientos de mejores prácticas. Para evitar “reinventar la rueda” con cada cambio de coalición de gobierno.

OBJETIVOS DEL CENTRO DE GOBIERNO

➔ Transición entre coaliciones de gobiernos.

- ➔ Desafío dar continuidad en el funcionamiento del gobierno a la vez de implementar desde el inicio su programa de gobierno.
- ➔ Los casos de **Canadá** y **Francia**
 - ➔ Ambos países cuentan con **funcionarios de carrera que se mantienen a pesar del cambio** de gobierno.
 - ➔ Ambos tienen una institución (oficina, consejo) que juega un rol clave en la transferencia de responsabilidades de un gobierno a otro.
 - ➔ Canadá tiene un **proceso muy reglamentado** (que data de 1957) con procedimientos específicos para generar y traspasar información y para constituir el nuevo gobierno.
 - ➔ En Francia esta oficina tiene **procesos más informales** para guiar al nuevo gobierno en su instalación.

OBJETIVOS DEL CENTRO DE GOBIERNO

- ➔ La **transferencia de documentos entre gobiernos** es un proceso complejo.
 - ➔ Se debe traspasar la información necesaria para dar continuidad a la labor del gobierno, a la vez de proteger la confidencialidad del proceso de deliberación interna del gobierno saliente.
- ➔ La clave para el éxito del proceso de instalación de un nuevo gobierno es:
 - ➔ la **coexistencia de asesores de confianza política y funcionarios permanentes**, tanto en el centro de gobierno como en la cúpula de los ministerios.

MEJORES PRACTICAS

OECD

- ➔ La pregunta que surge entonces es de **dónde sacar la inspiración** (información, modelos y ejemplos) para la **reforma al centro de gobierno**.
- ➔ La **OECD** tiene una rica historia de adopción y aprendizaje de mejores practicas utilizadas en otros países a través de lo que han llamado ***The Open Method of Coordination***.

ESTRUCTURA DEL CENTRO DE GOBIERNO: OCDE

➔ Paradoja de la variabilidad y la similitud

- ➔ Instituciones **difieren en su diseño** pero **no en las funciones** que cumplen.
- ➔ Las **Oficinas de Gobierno** (centro de gobierno en los países de Europa occidental) difieren en su diseño institucional por las **diferentes tradiciones administrativas** de los países y sus estructuras constitucionales, sin embargo, esas diferencias esconden la alta similitud en las funciones que cumplen y las unidades que las componen.
- ➔ Las **OG realizan funciones internas enfocadas a facilitar la gestión** política y de políticas públicas del gobierno. **No se relacionan con los ciudadanos.**

ESTRUCTURA DEL CENTRO DE GOBIERNO: OCDE

- ➔ **Convergencia del centro de gobierno de países parlamentarios y Estados Unidos.**
 - ➔ En países parlamentarios existe la **Oficina de Gobierno** y la **Oficina del Primer Ministro**.
 - ➔ En Estados Unidos la **Oficina Ejecutiva del Presidente** equivale a la OG y la **White House Office** (o *West Wing*) equivale a la OPM.

ESTRUCTURA DEL CENTRO DE GOBIERNO: OCDE

➔ Funciones del Centro de gobierno:

- ➔ Planificación estratégica
- ➔ Coordinación de políticas y prioridades.
- ➔ Análisis y asesoría técnica
- ➔ Resolución de conflictos.
- ➔ Monitoreo.
- ➔ Comunicación política.
- ➔ Administración interna y soporte logístico.

ESTRUCTURA DEL CENTRO DE GOBIERNO: OCDE

➔ Unidades que componen las OG (y la OEP):

- ➔ Oficina de apoyo directo al primer mandatario (Oficina del Primer Ministro (OPM) / White House Office (WHO))
- ➔ Comunicación estratégica y vocería
- ➔ Preparación técnica de sesiones de gabinete, o de consejos ministeriales
- ➔ Asesoría y coordinación de políticas públicas (consejos interministeriales temáticos)
- ➔ Planificación estratégica de políticas (a veces parte de la unidad anterior)
- ➔ Unidad jurídico-legislativa
- ➔ Monitoreo de políticas y desempeño del gobierno (y de implementación de decisiones del Presidente y gabinete en general)
- ➔ Unidad de relaciones intergubernamentales (y con actores sociales y stakeholders)
- ➔ Administración interna.

ESTRUCTURA DEL CENTRO DE GOBIERNO: OCDE

- ➔ **OG (OEP en estados unidos) y la OPM (WHO o West Wing).**
 - ➔ Dentro de la oficina de gobierno esta radicada la oficina del primer ministro. Es más pequeña y está orientada a la asesoría directa del PM (Presidente):
 - ➔ Asesoría política, análisis de políticas, contingencia.
 - ➔ Administración y agenda diaria.
- ➔ **Traslape de funciones** de la OG desde una perspectiva de información y análisis para el presidente
 - ➔ Análisis y estrategia política.
 - ➔ Análisis y asesoría en políticas publicas.
 - ➔ Seguimiento y monitoreo.
 - ➔ Soporte logístico y administración.

ESTRUCTURA DEL CENTRO DE GOBIERNO: OCDE

➔ Recursos humanos en el centro de gobierno

- ➔ La **combinación de staff permanente con funcionarios de confianza política** es esencial para conseguir los objetivos del centro de gobierno:
 - ➔ **Funcionarios permanentes** asegura la estabilidad de la estructura y continuidad en los procesos y conocimiento acumulado de gestión política (por ejemplo: practicas estratégicas de relación con movimientos sociales) y de políticas publicas para no interrumpir el trabajo del gobierno y su eficiencia al cambiar de presidente.
 - ➔ **Funcionarios de confianza política** para adaptar el funcionamiento al estilo de liderazgo del presidente, para la asesoría político partidista, y para el análisis (ideológico) de políticas publicas.
- ➔ La **OPM** está dotada principalmente con funcionarios de confianza política y la **OG** principalmente con staff permanente (bajo la dirección de funcionarios de confianza).
- ➔ Pero en ambas deben **coexistir** funcionarios permanentes y transitorios.

CENTRO DE GOBIERNO EN CHILE

- ➔ La estructura del centro de gobierno en Chile **ha variado poco desde el gobierno de Aylwin**. El fortalecimiento del 2º Piso durante el gobierno de Lagos ha sido su mayor innovación. Aunque no se institucionalizaron los cambios.
- ➔ **Estructura del centro de gobierno.**
 - ➔ El centro de gobierno en Chile **contiene la mayoría de las unidades** que componen los centros de gobierno de la OECD. Pero estas unidades **están repartidas entre la Presidencia y los llamados ministerios políticos**.
 - ➔ Presidencia
 - ➔ Segpres
 - ➔ Segegob
 - ➔ Ministerio del Interior

CENTRO DE GOBIERNO EN CHILE

- ➔ **La principal unidad ausente** del Centro de gobierno chileno es **Dipres**, radicada en el Ministerio de Hacienda. Ello dificulta la coordinación de las prioridades programáticas del presidente con las prioridades y restricciones presupuestarias.
- ➔ Los ministerios políticos, con el tiempo, han ido alojando divisiones que no se relacionan con el centro de gobierno.
- ➔ **Muy baja institucionalización de procedimientos de toma de decisiones** (consejos interministeriales, relación entre segpres y segundo piso, etc.)
- ➔ **Recursos humanos en el centro de gobierno.**
 - ➔ La dotación de personal de estas unidades es **casi exclusivamente de confianza política.**

CENTRO DE GOBIERNO EN CHILE

→ Problemas de la estructura actual

- **Fragmentación institucional.** Genera problemas de agencia y de coordinación horizontal.
- **Debilidad técnica:** falta de memoria institucional y especialización de funcionarios permanentes.
- **Falta de continuidad entre administraciones.**
- Con **gobiernos de coalición** (como es en Chile como resultado del diseño constitucional) es necesario “**cuotear**” **los ministerios**, por tanto los órganos diseñados para asesorar al presidente quedan **en manos de líderes de otros partidos políticos**.
 - Para subsanar este problema Lagos reforzó el 2º Piso a expensas de Segpres.

REFORMAS DEL GOBIERNO DE PIÑERA

- ➔ Creación de **instancias de coordinación y supervisión** (bilaterales), **Consejos interministeriales** sectoriales y sus **secretarías técnicas** permanentes radicadas en Segpres.
- ➔ Priorización de **rol de coordinación y asesoría**.
- ➔ **Transferencia de unidades ajenas** al centro de gobierno a otros ministerios.

CdG en Chile y Adaptación 2010-2013



**Principales Adaptaciones
2010-13:**

- Bilaterales
- Empoderamiento DCI
- Creación UPGC
- Racionalización comités interministeriales

Fuente: Elaboración propia.

Nota: La estructura es similar para gobiernos anteriores con excepción de la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento del Ministerio de la Presidencia (creada en 2010) y el número y la temática de los comités interministeriales, que como se indica en el texto a continuación, variaron considerablemente en el tiempo.

Min. Presidencia - Adaptación 2010-2013

Figura 3. Organigrama del Ministerio de la Presidencia



Mayor capacidad para enfoques Sectorial y Regional



REFORMAS DEL GOBIERNO DE PIÑERA

→ Análisis

- Foco principalmente en gestión de políticas públicas y staff con poca experiencia política debilitan la capacidad de coordinación política y de manejo de la agenda legislativa.
- La falta de staff permanente implicó un lento y difícil proceso de aprendizaje.
- Reformas bien orientadas según las mejores prácticas que indica la experiencia de la OECD. A excepción del rol de rendición de cuentas que se le otorgó a la División de coordinación Interministerial.
 - Función del centro de gobierno está orientada a facilitar el trabajo interno de toma de decisiones y no para servir al público.
 - Esta función es eminentemente política, por lo que la rendición de cuentas genera necesariamente un conflicto de interés:
 - Si la unidad encargada de medir cumplimiento debe publicar sus informes, se produce un conflicto de interés entre generar información útil para la toma de decisiones a la vez de no dañar la imagen del gobierno si es que el cumplimiento no es el esperado.

REFORMAS DEL GOBIERNO DE PIÑERA

- ➔ En u contexto general de **evaluación positiva de las reformas implementadas**, la **mayor debilidad** de estas es la **falta de institucionalización**.
- ➔ Próximo gobierno arribará con equipos que ya han gobernado, es dable de esperar que tiendan a utilizar las estructuras de trabajo que utilizaron anteriormente.

PROPUESTA DE REFORMAS PARA CHILE

➔ Elementos principales:

- ➔ **Reorganización de las unidades** que componen el centro de gobierno para disminuir costos de transacción administrativos y políticos.
- ➔ **Dotar al centro de gobierno de una combinación de staff permanente y de confianza** política para incrementar memoria institucional, continuidad y aumentar capacidad de análisis.

PROPUESTA DE REFORMAS PARA CHILE

➔ Reorganización:

- ➔ La estructura ideal para cumplir los objetivos trazados es **crear una Oficina del Presidente** que incorpore todas las unidades del centro de gobierno (**incluyendo a la Dipres**).
- ➔ **Establecer procedimientos estables** para los consejos interministeriales, secretarías técnicas y otros mecanismos de toma de decisiones, resguardando mantener la flexibilidad necesaria para acoger los diferentes estilos de liderazgo de los presidentes.
- ➔ **Incorporar funcionarios de carrera y ADP en la Oficina del Presidente y en el 2º Piso.**
- ➔ La **viabilidad** de una reforma de esta envergadura está **limitada** por las enormes complejidades de la economía política del proceso de reforma.

PROPUESTA DE REFORMAS PARA CHILE

- ➔ Próximos gobiernos debieran **avanzar paulatinamente** en la dirección trazada.
- ➔ **Propuesta de secuencia para facilitar la reforma:**
 - ➔ Traspasar la SECOM a Presidencia.
 - ➔ Institucionalizar los mecanismos de toma de decisiones como los consejos interministeriales y sus secretarías técnicas, y radicarlos en Segpres.
 - ➔ Delimitar funciones entre Segpres y el 2º Piso y establecer protocolos de colaboración (comunicación y coordinación).
 - ➔ Dotar a Segpres, al 2º Piso y Presidencia de funcionarios de carrera y ADP según corresponda, de alta capacidad técnica.

SEMINARIO REFORMA DEL ESTADO - CEP

EL CENTRO DE GOBIERNO EN CHILE AVANCES Y DESAFÍOS

CRISTÓBAL ANINAT
CONGRESS WATCH

OCTUBRE 2013