

# El buen Gobierno: abierto, transversal y pluralista

Luciano Tomassini

*Abogado y cientista político, Instituto de Estudios Internacionales U. de Chile*

En el Palazzo Publico de la Piazza del Campo de Siena se encuentran los frescos de Pietro y Ambrogio Lorenzetti que contienen una alegoría sobre el *buen gobierno* y el *mal gobierno* y que fueron pintados en la misma época en que Nicolás Machiavello estudiaba en Florencia, desde un punto de vista ya moderno, en qué debía consistir el desempeño del *príncipe* para hacer un Gobierno efectivo y obtener respaldo ciudadano.

En el último tiempo en Chile, sectores de oposición y Gobierno se han formado la impresión de que hemos olvidado cómo gobernar. Y eso se ha dado pese a que son muchos los que reconocen, explícita o reservadamente, que la presidenta Michelle Bachelet posee visión de estadista, tiene un profundo compromiso social, conoce los problemas del país y sabe expresarlos admirablemente.

El muy bien valorado libro presentado el año pasado por Edgardo Boeninger se refiere a la calidad de las políticas públicas implementadas a partir de 1990 y, por lo tanto, a la evaluación de sus Gobiernos desde entonces<sup>1</sup>. Es difícil determinar si el mayor mérito de ese texto se basa en el análisis realizado en él o en el papel que su autor jugó en la recuperación de nuestra democracia, en los Gobiernos que encabezaron tal proceso y en el modo en que estos formularon sus políticas. Todos los comentaristas que intervinieron en la presentación del libro, desde el senador de la UDI Hernán Larraín hasta el dirigente socialista Ricardo Solari, incluyendo el ministro Alejandro Foxley —militante en la DC—, destacaron en forma transversal que su autor ha sido permanentemente un ejemplo para el desempeño gubernamental y para la formulación de sus políticas, en el diseño de las cuales muchas veces intervino. La obra de Boeninger ofrece un marco adecuado para reflexionar, en general, sobre la función de gobierno.

**La reciente invitación del Ministro del Interior a modernizar el Estado tiene una justificación sólida: la mayor complejidad de la sociedad chilena ha hecho más riesgosa la gestión de gobernar.**

La impresión de que la Concertación ha perdido parte de su capacidad de gobernar es recogida en este libro, cuyo autor sostiene que “el ejercicio indefinido del poder tiende a convertirlo en un objetivo en sí mismo, produce acostumbramiento y, eventualmente, corrupción”. Esto es lo que ocurrió en Italia a principios de los 90, después de cuarenta y cinco años de Gobiernos sustentados por coaliciones parecidas, lideradas permanentemente por la Democracia Cristiana. Es lo que poco después sucedió en América Latina, donde muchos países sufrieron el derrumbe de su sistema de partidos, particularmente Venezuela.

En estas notas queremos sugerir que la experiencia de los últimos años apunta a la necesidad de fortalecer el Gobierno y eventualmente rediseñarlo, cualquiera sea la coalición gobernante en el futuro.

## UN PAÍS MÁS COMPLEJO

En los últimos veinte años el país ha experimentado un acelerado proceso de desarrollo y modernización, traducido en la construcción de una sociedad mucho más compleja que la del pasado.

Entre 1985 y 1997 —hasta la crisis asiática— el Producto creció al 7.6% anual. En la actualidad, el ingreso *per cápita* bor-



Hermanos Lorenzetti, *Alegoría al buen gobierno*, siglo XIV.

de los US\$ 10.000 —duplicando su nivel de 1973— mientras que a partir de 1990 la proporción de nuestra sociedad que se encuentra por debajo de la “línea de la pobreza” se redujo de un 45% a un 13%, al tiempo que crecientes grupos de chilenos han tenido acceso a una vivienda, a la educación y a la salud. Esto se debe a que, contrariamente a la imagen de *neoliberales* que algunos les asignan, los Gobiernos de la época optaron por conservar una economía de mercado complementándola con políticas eficaces de protección social: los ingresos de las familias más pobres se duplican si a ellos se agregan los servicios prestados por el aparato estatal. Al mismo tiempo, éste hoy en día es responsable de solo el 20% del PIB —hace 30 ó 40 años, lo era del 80% —, a la vez que su función de proveer servicios a las personas de menores ingresos contempla la participación mayoritaria de agentes privados y cobra mayor preponderancia el rol del Estado de proponer una visión estratégica acerca del desarrollo nacional y sus consecuentes políticas públicas. Se trata de funciones más delicadas que las del pasado y giran en torno a políticas de complejidad creciente, como las de salud, transporte urbano, seguridad ciudadana o abastecimiento energético.

Como desde fines de los años 90 han destacado los *Informes sobre Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas

**La experiencia de los últimos años en Chile apunta a la necesidad de fortalecer el Gobierno y eventualmente rediseñarlo, cualquiera sea la coalición gobernante en el futuro.**

para el Desarrollo (PNUD), la modernización que ha encarado el país durante el último período tendió a abrir una brecha entre los avances materiales de nuestra sociedad y la visión del país que forja la subjetividad de las personas, diferencia que es la principal fuente del cuestionamiento que en la actualidad concita este proceso.

Al mismo tiempo, la creciente complejidad de nuestros problemas y de las soluciones que deben darles las políticas gubernamentales, nos está haciendo ingresar a la “sociedad del riesgo” que describiera el sociólogo alemán Ulrich Beck. No es de extrañar entonces que la responsabilidad de gobernar también se haya vuelto más compleja y riesgosa. Lo que sí es de extrañar, en cambio, es que el país siga enfrentando esa responsabilidad con un Estado —y sobre todo con un tipo de Gobierno— que ha cambiado mucho menos que la sociedad que preside, y mucho menos también que el sector privado y que el entorno internacional al cual se ha incorporado.

<sup>1</sup> BOENINGER, Edgardo: *Políticas Públicas en Democracia: Institucionalidad y Experiencia Chilena 1990-2006*, Uqbar, 2007.

**La modernización del Estado nunca alcanzó una gran notoriedad ante la opinión pública y la clase dirigente y, en la práctica, entre sus diversos y cambiantes objetivos, nunca se propuso el fortalecimiento o rediseño del Gobierno. Y, sin embargo, este es el agente y el fin —el *alfa* y el *omega*— de la acción del Estado.**

## EL FORTALECIMIENTO DEL GOBIERNO

Desde hace once años se encuentra en marcha en Chile un proceso de modernización y reforma del Estado que, con numerosas interrupciones y altibajos, ha producido importantes resultados y es observado con interés desde el extranjero.

Al objetivo de modernizar la gestión de los servicios públicos que impulsó la presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle se agregaron, en la administración de Ricardo Lagos, otros como el rediseño de ciertas instituciones, la ampliación de la participación ciudadana, un nuevo impulso a la descentralización, la informatización y la transparencia. De hecho, mientras se desdibujaba el resto de los objetivos atribuidos al proceso, lo que ha persistido en el tiempo son los programas de mejoramiento de la gestión de los servicios públicos (PMG), emprendidos gradualmente por estos.

La modernización del Estado nunca alcanzó, en verdad, una gran notoriedad ante la opinión pública y la clase dirigente y, en la práctica, entre sus diversos y cambiantes objetivos, nunca se propuso el fortalecimiento o rediseño del Gobierno. Y, sin embargo, este es el agente y el fin —el *alfa* y el *omega*— de la acción del Estado. Dicho esto, hay que reconocer que en rigor ese desafío no forma parte de lo que ha sido o podría ser la reforma del Estado, sino que la trasciende.

En lengua castellana hay una clara diferencia entre el *Estado* y el *Gobierno*, vocablos que se utilizan indistintamente en lengua inglesa.

El *Gobierno* se refiere solamente al escalón superior del *Estado* y, a diferencia de cómo debería ser este último, tiene un alto componente político. Podría decirse que la función del *Gobierno* consiste en la gestión global del aparato del *Estado* y, a través de este, en la promoción y compatibilización de los intereses de los diversos sectores de la sociedad. Los antecedentes más relevantes a tomar en cuenta para el fortalecimiento del Gobierno no deberían provenir del proceso de reforma del Estado que se ha dado en Chile (aunque la superación de fallas en ese proceso sea esencial). Al mismo tiempo, el perfeccionamiento de la capacidad de gobernar no supone necesariamente un incremento del tamaño ni de las facultades estatales.



## “NÚCLEO ESTRATÉGICO DEL ESTADO”

En la literatura especializada en estos temas, la capacidad del Gobierno depende generalmente de algo que se ha denominado el “núcleo estratégico” del Estado<sup>2</sup>. Este núcleo puede adoptar distintas formas de país en país y de tiempo en tiempo. En general, la mayor o menor capacidad de gobernar, suponiendo un contexto político y constitucional constante, no depende necesaria ni fundamentalmente de su institucionalidad formal o normativa. La reforma del Estado en Brasil en los años 90 contempló expresamente la creación de dicho núcleo. El Gobierno de Aylwin —expuesto permanentemente a dar examen ante los militares, el mercado y el sector privado— lo encontró en la peculiar relación que se formó entre sus ministros de la Presidencia, Edgardo Boeninger; de Gobierno, Enrique Correa, y de Hacienda, Alejandro Foxley. Lo que un gobernante no puede permitirse es prescindir del todo de ese núcleo estratégico.

## EL ROL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La principal responsabilidad del Gobierno —y de su núcleo estratégico— es la de formular las políticas públicas que deben encuadrar su proceso de desarrollo y deslindar los intereses y la

<sup>2</sup> Ver Koldo Echavarría: “La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas”, en P. Spiny y otros, *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina*, CLAD, 2001.



acción de los diversos actores. En las actuales sociedades ellas han asumido el rol de ser (1) las portadoras de una visión de país en el mediano plazo; (2) el principal factor de cohesión del Gobierno; (3) el factor de ordenamiento de los partidos que lo apoyan; (4) el eje de las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso; (5) la mesa de negociación entre el Gobierno y la oposición, y (6) el nexo por excelencia de la articulación entre el Gobierno y la sociedad civil. De allí que, en un régimen tan presidencialista como el nuestro, la apertura a la ciudadanía del proceso de formación de políticas sea uno de los principales sustentos de la democracia junto a un sistema de partidos y de elecciones regulares en que pueda haber alternancia en el poder.

Por otra parte, la función de gobernar determina fundamentalmente *cómo* se hacen y se aplican sus políticas y no en qué consisten ellas. Con todo, aunque su contenido depende de opciones técnicas en que intervienen numerosos actores, existe una evidente ecuación entre la calidad del Gobierno y la de sus políticas.

Ahora bien, las funciones fundamentales y exclusivas del Gobierno —y de ese núcleo— son, en primer lugar, entregar al país una interpretación correcta y comprensiva del contexto económico-social en que tendrán que desempeñarse sus políticas; segundo, poseer una visión estratégica que oriente esas medidas y, en tercer lugar, ejercer una coordinación estrecha entre estas últimas, tanto durante su etapa de diseño como de implementación de esas políticas, y de los distintos ministerios y sectores involucrados en ellas. Esas tres capacidades son particularmente esenciales para la gestión de la transversalidad que debe existir en el Estado, de la capacidad regulatoria que este debe desplegar en una economía de mercado y de la gobernabilidad del país en su conjunto.

De la excelencia del Ejecutivo en estos planos depende una serie de condiciones necesarias para un buen gobierno: el logro de acuerdos políticos necesarios para su programa; la obtención de las mayorías parlamentarias necesarias; el ordenamiento de las coaliciones que lo apoyan; la prevención de los conflictos a que pudiesen dar lugar ciertas medidas; la comunicación estratégica de sus objetivos y logros; la coordinación del gabinete; el evitar tareas en las cuales no haya nadie claramente responsable y, por lo tanto, el alineamiento entre la *dirección*, la *tropa* y los *recursos*

requeridos para la eficaz implementación de sus políticas. La experiencia indica que estas condiciones no siempre se realizan.

## EL RÉGIMEN POLÍTICO

Chile —aún más que el resto de los países latinoamericanos— ha tenido históricamente un acentuado presidencialismo. Sin embargo, conforme la democracia se ha consolidado, particularmente desde 1990 —a partir de su recuperación después del gobierno militar—, la fortaleza del régimen presidencialista ha dado muestras de debilidades, que se ponen de manifiesto a causa de la mayor complejidad de la sociedad y de la economía del país, falencias que comienzan a dificultar el desempeño del Gobierno.

Esa complejidad desvaloriza el ejercicio de una autoridad centralizada y pone a prueba, en cambio, la capacidad articuladora del Gobierno. Debido al peso de nuestra tradición presidencialista no es viable optar por un sistema semi-parlamentario, como estuvo de moda explorar en el plano académico a comienzos de los años 90, pero es necesario dar pasos que flexibilicen la actual estructura del Gobierno. Los sistemas parlamentarios facilitan extraordinariamente la coordinación interna y externa de este último. En tal régimen los partidos que obtienen mayoría forman el Gobierno y proponen al jefe de Estado el primer ministro (quien generalmente los ha liderado); este, a su vez, designa a los demás ministros de entre los miembros del propio parlamento, en el cual aquellos siguen participando activamente. De este modo, en el seno de esta institución se alinean día a día los parlamentarios, los partidos y el Gobierno, el cual allí también mantiene una relación cotidiana con la oposición. En nuestro sistema, en cambio, el Gobierno, sus ministros, los partidos que lo apoyan, sus bancadas y cada parlamentario díscolo ocupan su propio rincón en un escenario de intereses particulares conflictivos.

Si bien no es posible reemplazar nuestro régimen presidencialista, sí es factible tomar medidas que lo flexibilicen, como la designación de un primer ministro que coordine el gabinete, mantenga sus relaciones con el Congreso y blinde de la coyuntura al presidente, cuyo período, en ese contexto, debería alargarse nuevamente.

La posibilidad de que en los casos más importantes intervenga el gabinete reunido en consejo, el buen funcionamiento de las comisiones parlamentarias, la asignación de recursos para dotar de asesoría legislativa en forma objetiva y no personalizada, la instauración de una Contraloría que ejerza una fiscalización más cualitativa, la creación de alguna variedad de consejo económico y social o la institucionalización de comisiones o consejos presidenciales representativos de los intereses y las capacidades técnicas de la sociedad civil, pertenecen al campo de lo viable. Y contribuiría al fortalecimiento de un Gobierno cuyo carácter cerrado lo perjudica y que tendría mucho que ganar de una práctica más transversal y pluralista. Porque tal vez la principal limitante que este enfrenta no sea su falta de atribuciones, sino la ausencia o la escasez de canales de articulación con el mundo político, el sector privado y la sociedad en su conjunto. **MSJ**