

ADIÓS DULCE HOGAR: EL CENTRO DE GOBIERNO EN CHILE

Felipe Rosales Plaza (felipe.rosales@ing.uchile.cl)
Universidad de Chile

José Viacava Gatica (jose.viacava@iap.uchile.cl)
Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile

En América Latina las investigaciones sobre presidencialismo han fallado en analizar el tejido institucional que actúa como centro de coordinación del poder Ejecutivo, y que al mismo tiempo, se transforma en constreñimiento organizacional de su propia actuación. En este contexto, el Centro de Gobierno emerge como el lugar en el que se produce la toma de decisiones políticas presidenciales; buscando cristalizar y fortalecer elementos tales como la coherencia y coordinación de políticas públicas. Por lo tanto, a través del caso de Chile, este artículo tiene como propósito identificar los factores capaces de definir y alterar la estructuración institucional del Centro de Gobierno desde 1990 hasta el 2010. En el trabajo se demuestra que la disciplina partidista y la estabilidad institucional se convierten en variables explicativas de la trayectoria emprendida por los centros de gobierno durante los gobiernos la Concertación.

Palabras clave: centro de gobierno, estabilidad, gabinetes, disciplina partidista.

FAREWELL HOME SWEET: THE CENTRE OF GOVERNMENT IN CHILE

In Latin America, research on presidentialism has failed to analyze the institutional structure at the core of, and provides organizational self restraint to, the Executive branch. In this context, the Centre of Government emerges as the space where presidential decision-making takes place, reinforcing elements such as the coherence and coordination of public policies. Through the Chilean case this study aims to identify the factors that were able to alter the institutional structure of the Centre of Government from 1990 to 2010. Party discipline and institutional stability emerge as the cornerstones of the course taken by the Government Centre in Chile.

Keywords: centre of government, stability, cabinets, party discipline.

Los estudios en ciencia política asociados a la toma de decisiones en sistemas complejos no han concentrado mayoritariamente el interés de los especialistas. Básicamente influenciados por algunos paradigmas de pensamiento (Linz, 1987; Sartori, 1994; Mainwaring y Shugart, 2002), los análisis sobre el funcionamiento de los sistemas, según la forma que éstos adquieren, han entendido que el ejercicio político tiene que ver con elementos sustantivos tales como mayorías del ejecutivo, coaliciones de gobierno y coherencia de su conglomerado en el proceso legislativo en detrimento de otros asuntos de escaso interés puramente disciplina-rios. En este sentido, la estructura y diseño de un sistema de asesoramiento al poder político, su organización, así como las correlaciones de fuerzas entre los miembros que le acompañan, no ha sido un asunto que haya despertado mayores preocupaciones en América Latina y Chile.

No obstante, desde hace veinte años, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se ha embarcado en el análisis de estudios exploratorios, asociados a las características institucionales que han dado forma a este sistema de toma de decisiones complejas que daremos en llamar, para el caso latinoamericano, el “hogar” del presidente. Bajo una perspectiva teórica, esta idea sintetizaría un bosquejo conceptual institucional más denso denominado Centro de Gobierno. El estudio de este fenómeno, ha sido incentivado por la OCDE debido a las complejidades que enfrentan los países para consolidar premisas tales como gobernabilidad, gobernanza, eficiencia y coordinación.

A partir de este desafío, la identificación de los mejores diseños, los costos que cada uno tiene y la propuesta de creación de estructuras institucionales orientadas a fortalecer el Centro de Gobierno, tiene como principal objetivo dotar al presidente de un *staff* político capaz de asesorarlo durante el proceso de toma de decisiones, mejorando así la elaboración de políticas públicas (OCDE, 2004). En términos comparativos, las investigaciones más recientes (aún muy descriptivas) se han desarrollado en la Unión Europea. De acuerdo al exhaustivo análisis realizado en el viejo continente por el Programa de Apoyo para la Mejora de la Gobernanza y la Gestión (SIGMA) de la OCDE confirman que la nueva generación de reformas estatales apuntan a fortalecer estructuras como la Oficina de Gobierno, la cual emerge como “una de las instituciones del Centro de Gobierno responsable de apoyar al primer ministro y de servir al consejo de ministros como un cuerpo colectivo en la toma de decisiones” (OCDE, 2004: 6). Por lo cual, la experiencia brindada por la Comunidad Europea, permite comprender el rol que desempeñan las Oficinas de Gobiernos al momento de hacer frente a dificultades tales como políticas incohe-

rentes, ineficiencias en el gasto, una menor calidad del servicio público, dificultad para alcanzar metas establecidas, y en última instancia, una reducción en la capacidad de gobernabilidad (OCDE, 2004).

En comparación al desarrollo teórico generado por el Programa SIGMA, el análisis del Centro de Gobierno en los países de América Latina es un campo inexplorado por la comunidad científica. Las investigaciones realizadas por la OCDE sólo han involucrado casos pertenecientes a Europa, facilitando el análisis descriptivo de países relativamente homogéneos en lo referente a sistemas políticos, estructuras institucionales y situación económica. Sin embargo, la emergencia del Centro de Gobierno no es un fenómeno exclusivamente europeo. El caso de Chile surge como una particularidad en América Latina, identificándose una larga trayectoria en la construcción de estas instituciones generadas para fortalecer la gestión realizada por el presidente durante su estadía en el poder. Además ellas resultan esclarecedoras para estudiar y entender diversos aspectos del quehacer propio del poder, especialmente, en aquellos que ejercen la función ejecutiva, expresada en la figura del presidente de la república, en tanto enfrenta crecientes desafíos para ejercer en forma legítima y eficaz la función de gobernar (Drago, 2002). En consecuencia, la coordinación y coherencia presentes en la toma de decisiones a nivel presidencial, surgen como elementos centrales para mejorar el proceso de elaboración de políticas públicas (ver, Aguilar, 1992; 2000; Parsons, 2007). Por esta razón no es extraño que en las democracias avanzadas “la tarea de la coordinación y, por lo tanto, de la mantención de la coherencia del gobierno y su acción sea un punto neurálgico para la gestión” (Egaña y Chateau, 2011: 140).

En América Latina muchos de los problemas que deben enfrentar los gobiernos, están determinados por la incapacidad de coordinación dentro del poder ejecutivo. En este sentido se demuestra una imposibilidad de instaurar un hogar al interior del poder Ejecutivo, capaz de hacer convivir a los diferentes actores partícipes del proceso de toma de decisiones políticas presidenciales (a diferencia, por ejemplo de lo que hizo Kennedy durante la crisis de los misiles). En los casos de los países de Europa, las principales estructuras diseñadas para cumplir con esta labor fueron identificadas como Oficinas Presidenciales, aún cuando las formas de gobierno abundantes son las de corte parlamentario. Sin embargo, el análisis de Chile enfrentado a la experiencia que se recoge en el viejo continente permite comprender la homogeneidad de funciones en la heterogeneidad de estructuras institucionales capacitadas para asumir el liderazgo del poder Ejecutivo en una república presidencial. Bajo este contexto, la trayectoria generada por el Centro de Gobierno chileno no sólo se ha

centrado en mejorar la eficiencia del quehacer del Estado, sino que ha establecido nuevos caminos para proveer al gobierno de mecanismos estratégicos para mejorar la coherencia y coordinación en la toma de decisiones políticas (Egaña, 2009).

En consecuencia, debido a que existen pocos estudios interesados por conocer cómo funciona el corazón del poder Ejecutivo, esta investigación emprenderá el desafío de identificar los factores capaces de alterar la composición institucional del Centro de Gobierno, convirtiéndose en un primer paso analítico para comprender el funcionamiento de esta caja negra liderada por el presidente. Para la consecución de objetivo, es necesario desarrollar un análisis diacrónico del caso chileno, realizando una comparación sistemática entre los distintos períodos gubernamentales de la Concertación. De esta forma, la investigación intenta responder a la pregunta: ¿qué factores explican la reestructuración institucional del Centro de Gobierno en Chile entre 1990 al 2010?

1. Centros de Gobierno

Los estudios primigenios: Teoría de la toma de decisiones

Para tratar de entender los preceptos y conceptos más fundamentales de una investigación, conviene relacionar y contextualizar adecuadamente la teoría existente con el fenómeno de estudio. De este modo, quien ha desarrollado investigación en teoría de las políticas públicas sabe que no es un componente novel advertir que buena parte de las reflexiones asociadas a los Centros de Gobierno está inserto en la toma de decisiones políticas y que esta teoría sucede alrededor de los acontecimientos científico/sociales acaecidos en el circuito que rodeó a la Segunda Guerra Mundial.

Cabe recordar que hacia principios del segundo cuarto del siglo XX la ciencia política se encontraba relacionada con aquello que los especialistas denominaban las “ciencias de políticas”, una suerte de encuentro entre sociología, economía y embrionaria ciencia política mezclada con administración y gestión (Aguilar, 1992). Desde ese punto de partida, las iniciales preocupaciones de que se podría denominar la corriente neo-pública¹, comenzaron a enfocarse en un área hasta ese instante

¹ La corriente neo-pública corresponde al interés de las ciencias sociales por mejorar la prestación de bienes y servicios en base al interés colectivo, en el marco social y económico, lo que permitió el surgimiento del paradigma keynesiano en Europa, del modelo ISI en Latinoamérica y más tarde del New Deal en USA.

poco explorada: la gestión de los asuntos decisionales que afectaban la esfera de competencias colectivas (Lindley, 1971; Quade, 1972; Neustadt y May, 1986; Neustadt, 1990).

Sobre el particular, la utilización de equipos mixtos de científicos de varias disciplinas fue probablemente la característica más evidente de la escuela cuantitativa del pensamiento administrativo. Inicialmente “denominada indistintamente como investigación de operaciones, investigación operacional y ciencia administrativa, esta escuela consistió en unir el conocimiento de varias disciplinas al estudio y la solución efectiva de un problema” (George, 1987:150). Por ejemplo, de este modo, algunos de los ejércitos involucrados en la Segunda Guerra Mundial –como los de Inglaterra y Estados Unidos– institucionalizaron la investigación de operaciones aplicando equipos mixtos a problemas organizacionales, operativos y administrativos cuya complejidad nunca antes había sido advertida con el propósito de brindar mejores elementos de información a los tomadores de decisiones.

De hecho, la investigación y el trabajo que los diferentes equipos constituidos lograron realizar desde el aliciente del conflicto, fue considerada tan valiosa por los líderes estadounidense que una vez terminada la guerra proyectaron su ejercicio al mundo civil. De hecho, el ejército extendió sus funciones de investigación de operaciones a través de la Oficina de Investigación de Operaciones. La marina instruyó el Grupo de Evaluación de Operaciones bajo la dirección del profesor Morse en el Instituto Tecnológico de Massachusetts. La Fuerza Aérea adicionalmente estableció el proyecto RAND, administrado por la Corporación del mismo nombre. En resumen todas las ramas de las fuerzas armadas de los Estados Unidos finalizada la Segunda Guerra Mundial, contaban con grupos y analista en operaciones.

Lo cierto es que al menos dos destacados autores que nutren fuertemente las reflexiones asociadas a la teoría de la decisión desde los grupos de operaciones como son George (1980) y Quade (1972), iniciaron sus trabajos en el área en la Corporación RAND. Esto pone en evidencia que los resultados y productos de estos ambientes de asesoramiento, de discusión entre grupos de pares, de búsqueda de mejor y precisa información para buenas decisiones en el ámbito militar, se trasladaría luego al mundo civil.) En este sentido, especial relevancia cobrará el auge que significará para este tipo de conocimiento la administración Kennedy, quien empleará decididamente este tipo de saber para mejorar el proceso de toma de decisiones políticas presidenciales en la Casa Blanca. Aquí cobra significativa importancia el arribo como asesor del politólogo estadounidense Richard Neustadt, oportunidad

que le sirvió para ensayar algunas de sus incipientes reflexiones² atinentes a los elementos que deben considerarse como factores cruciales de éxito en el nivel, entorno y circuito presidencial a la hora de elegir y ejecutar opciones de impacto público.

Las herramientas para el análisis de Centros de Gobierno

Una de las razones por la cual los países de América Latina no han sido contemplados como casos de estudio, es el evidente desafío que significa analizar un entramado institucional considerablemente diferente al de Europa. Al concentrarse en las instituciones que desempeñan la función de Centros de Gobierno, el caso de Chile emerge como una particularidad en América Latina, ya que paralelamente las reformas implementadas en la Eurozona, el sistema político chileno comenzó a consolidar una trayectoria institucional en materia de coherencia y coordinación en la toma de decisiones a nivel presidencial.

En consecuencia, la selección del caso de Chile se justifica a partir de su prematura evolución experimentada a nivel regional, lo cual es evidenciado en función del reciente interés demostrado por los países de América Latina, al emprender procesos de reforma vinculados a la implementación de las funciones desempeñadas por los Centros de Gobierno característicos de la OCDE. Por lo tanto, la selección del método “estudio de caso” se convierte en una herramienta fundamental para comprender cuáles son los factores que han incidido en las constantes reestructuraciones realizadas por los presidentes para la configuración del Centro de Gobierno en Chile.

En este contexto resulta útil considerar que un solo caso puede indicar una categoría o propiedad conceptual, y unos cuantos casos más pueden confirmar esta indicación (Martínez, 2006). Por lo cual, el análisis del caso chileno abre las fronteras para generar futuras investigaciones comparadas respecto al desarrollo de los Centros de Gobierno en la Eurozona, e inclusive, respecto a la impronta de su implementación en países como Argentina, Colombia, México y Brasil.

Retornando a las virtudes del “estudio de caso”, es posible resaltar su utilidad investigativa al momento de abordar fenómenos contemporáneos en su entorno real (Martínez, 2006). Por ende, una investigación exhaustiva permite vislumbrar las fronteras entre el fenómeno y su contexto. En concordancia, resulta esclarecedor señalar que el estudio de caso permite realizar “un examen intensivo de casos, incluso

² Varias de estas ideas habían sido la base de sus embrionarios *papers* en la Universidad de Columbia ejecutados hacia el tercer cuarto del siglo pasado y, posteriormente, profundizadas en su misión al fundar Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard.

con recursos limitados” (Collier, 1999: 53). En definitiva, los debates contemporáneos han superado los problemas de validez y fiabilidad de los resultados obtenidos por los estudios de caso, comprendiendo que este método puede ser utilizado como una estrategia de investigación dirigida a analizar dinámicas presentes en contextos singulares (Ragin, 1987). Por lo tanto, la utilización del método de estudio de caso se vuelve fundamental para el desarrollo de este estudio, convirtiéndose en una herramienta de investigación valiosa para comprender e interpretar el valor intrínseco de la especificidad contextual (Ragin, 1987).

En lo referente al espacio temporal, resulta crucial argumentar la intención de situar esta investigación entre 1990 y el 2010. El período inicial, junto con marcar el comienzo de la transición democrática, permite estructurar este estudio en torno a los cuatro períodos presidenciales desarrollados por un mismo bloque político. Por otra parte, el período final logra abarcar el fin de veinte años de gobiernos liderados por la Concertación, configurándose así, un ciclo que marca la trayectoria institucional desempeñada por el Centro de Gobierno. Mediante el análisis del caso de Chile, esta investigación enfrenta el desafío metodológico de establecer una relación causal asociada a los factores que han incidido en las diferentes reestructuraciones experimentadas por el Centro de Gobierno.

A continuación se procederá a fundamentar metodológicamente las razones que incentivaron la selección de las variables, profundizando en las principales fuentes y técnicas de recopilación de datos utilizados para materializar empíricamente los resultados obtenidos. Debido a la ausencia de estudios explicativos asociados al análisis de Centros de Gobierno, los posibles hallazgos de esta investigación se convierten en un nuevo y exploratorio cimiento metodológico para enfrentar los fenómenos que acontecen en el interior del poder Ejecutivo. En este contexto, la capacidad explicativa de este estudio gira en torno a dos teorías de gran influencia a nivel académico:

Estabilidad Ministerial: Con el transcurso de los años, los estudios comparados han puesto su foco de atención en el comportamiento político y en ciertas clases de instituciones políticas (Mair, 2000). En consecuencia, el desarrollo de las “teorías institucionalistas” emerge con fuerza para dar explicaciones al comportamiento, evolución y desarrollo del sistema político. Por lo tanto, la infraestructura política se convierte en un elemento central en la búsqueda de variables explicativas asociadas a la redefinición de un Centro de Gobierno.

Bajo esta lógica, la estabilidad ministerial emerge como una baja cantidad de rotaciones ministeriales durante un período de gobierno (North, 1993; BID, 2006).

Desde esta perspectiva, la estabilidad institucional es vista como un factor elemental para el funcionamiento del Centro de Gobierno (Boeninger, 1998). En el caso de la experiencia chilena, el grado de estabilidad ministerial manifestado en cada período presidencial. En lo que respecta a la sistematización empírica de este fenómeno, la cantidad de cambios ministeriales realizados por un gobierno se convierte en un indicador capaz de reflejar la inestabilidad del gabinete ministerial. Desde esta perspectiva, la cantidad de ministros a contabilizar se fundamenta en la metodología utilizada por Olivares (2012), incluyendo servicios públicos que con posterioridad adquirieron rango de ministerio, y la sistematización de ministerios a través de la individualización de los cargos, es decir, un bi ministro es contado dos veces, ya que detrás de él existen distintos equipos trabajando para el desarrollo de políticas públicas diferentes. Sin embargo, la focalización en los ministerios Secretaría General de Gobierno —SEGPRES— y Secretaría General de la Presidencia—SEGEGOB—, Hacienda e Interior, permitirá desarrollar un análisis más exhaustivo respecto a la inestabilidad de las principales estructuras institucionales partícipes del Centro de Gobierno.

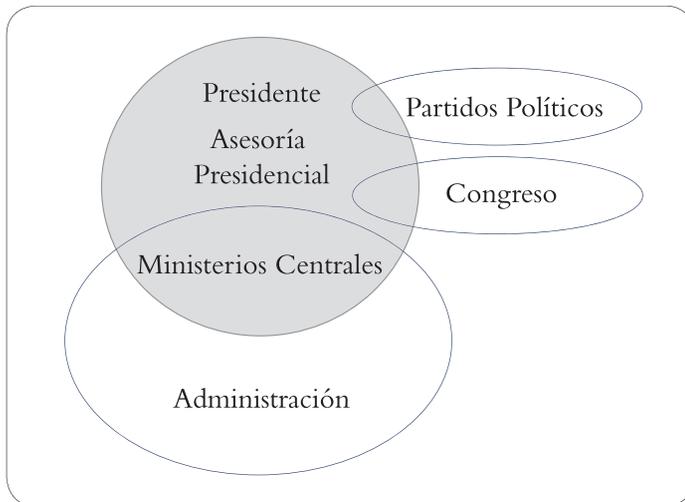
Disciplina Partidista: En la actualidad, el presidente necesita de los partidos políticos para generar gobernabilidad, ya que la colaboración de estos actores permite la mantención de una relación fluida y de claro apoyo al personal político del gobierno. Para efectos de este estudio, la disciplina partidista se convierte en un mecanismo mediante el cual, el presidente adquiere la confianza y el respaldo de los partidos políticos (Alcántara, 1994; Boeninger, 2007). Por lo tanto, una conducta de lealtad hacia el gobierno se convierte en un factor central para potenciar la gobernabilidad del poder Ejecutivo, comprendiendo este fenómeno como la habilidad del gobierno de llevar a cabo su agenda de gobierno sin la interferencia de elementos obstaculizadores (Altman y Castiglioni, 2000).

Una de las estrategias utilizadas a nivel presidencial para mejorar la disciplina partidista, es la participación partidaria en las designaciones ministeriales realizadas por el Presidente (Strom, 1990; Chasqueti, 2003; Boeninger, 2009). Por lo tanto, la inclusión de militantes políticos al Ejecutivo se convierte en una señal de confianza entre el presidente y su coalición. De esta forma, es posible gobernar estratégicamente, facilitando el proceso de disciplina al momento de colaborar con la gestión del gobierno, ya sea desde el Congreso o desde los partidos políticos. Bajo esta lógica, la teoría apunta a que “cuanto menor sea la participación partidaria en las designaciones, mayores son las tensiones que se generan entre el presidente y uno o más partidos de coalición” (Boeninger, 2009: 198).

2. El Centro de Gobierno en Chile

En el caso chileno ha sido un entramado institucional de alta flexibilidad, en que su configuración ha dependido directamente del rol que cada presidente le ha asignado a las agencias partícipes del proceso de asesoramiento y toma de decisiones para políticas públicas. A modo de ejemplo, la figura N° 1 señala la composición del Centro de Gobierno desde el retorno de la democracia.

Figura N° 1 El Centro de Gobierno y su entorno



Fuente: Rivera (2009).

En los sucesivos gobiernos de la Concertación, cada presidente recurrió a distintas composiciones para el establecimiento del Centro de Gobierno. Por lo cual, cada uno de los mandatarios diseñó distintas fórmulas para lograr invitar a “su hogar” a distintos actores de confianza, buscando lograr una estabilidad institucional. Incluso, al interior de cada administración, también se pueden inferir ajustes a los diseños racionalmente ideados en el arranque de cada período presidencial.

Luego de veinte años desde la reinauguración de la Democracia, el caso chileno emerge como una particularidad en materia de Centros de Gobierno. Ya que de forma paralela a las estrategias realizadas por los países de Europa, Chile emprendió su propio camino para mejorar la gestión coordinadora en la toma de decisiones, el asesoramien-

to técnico y la planificación estratégica. De esta forma, el análisis del Centro de Gobierno chileno, se ha convertido en una materia que poco explorado académicamente.

Como se ha señalado, a nivel conceptual el Centro de Gobierno es un tejido institucional diseñado para mejorar el proceso de toma de decisiones realizado por el presidente. En el caso de Chile, la composición de esta estructura presenta un alto grado de variabilidad y adaptabilidad una vez finalizado cada período presidencial, por esto es necesario analizar el impacto de la rotación ministerial y la composición política del gabinete en cada uno de los períodos presidenciales. Por esta razón en la presente sección se analizan posibles procesos de causalidad asociados a los cambios de organización al interior del Centro de Gobierno.

Desde el momento en que cambiaron las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Congreso en 1925, la institución de la Presidencia ha desempeñado un papel fundamental en el sistema político chileno (Rehren, 1998). No obstante, la configuración de esta Presidencia adquirió características partidarias hasta 1973, período en el que se generó el mayor quiebre democrático chileno. A nivel conceptual, la Presidencia adquirió un significado similar al de Centro de Gobierno durante los períodos presidenciales de Alessandri, Frei, Allende y Pinochet. Desde 1932 en adelante, la Presidencia se convirtió en una estructura institucional donde el presidente se veía en la obligación de compartir el poder con su coalición gobernante (Rehren, 1998). Por lo cual, la negociación se convirtió en un elemento central para la toma de decisiones instaurada en Chile, buscando el apoyo de actores de oposición en el Congreso, para la aprobación de las políticas públicas elaboradas desde el poder Ejecutivo.

La Presidencia de Jorge Alessandri destacó por generar una gran reticencia respecto a los partidos políticos, tratando de generar un proceso de gobernabilidad mediante un equipo ministerial caracterizado por una gran cantidad de independientes. Con posterioridad, el gobierno de Eduardo Frei Montalva simbolizó el unipartidismo utilizado de forma estratégica, para configurar una Presidencia orientada a implementar políticas públicas bajo el sendero de “la revolución en libertad”. En contraste, el período gubernamental de Allende se estructuró mediante un tejido institucional multipartidario, el cual incluyó la participación de la coalición de izquierda en la toma de decisiones presidenciales (Cañas, 1997). En definitiva, estos presidentes “vieron en el fortalecimiento de la Presidencia, la clave para la transformación de la sociedad chilena” (Rehren, 1998: 91). No obstante, resulta fundamental destacar que la eficiencia del poder Ejecutivo resulta esencial para la prosperidad de la democracia. Por lo cual, el análisis del Centro de Gobierno, se convierte en un hallazgo revelador para identificar la gestión realizada al interior del poder Ejecutivo.

Durante el régimen militar, el Comité Asesor de la Junta de Gobierno (COAJ) creado en 1977, concentró el máximo poder adquirido por una Presidencia en la historia institucional de Chile. Posteriormente, esta estructura se transformaría en 1981 en el Comité Asesor Presidencial, personalizada para aconsejar directamente a Augusto Pinochet (Rehren, 1998). Este fenómeno conllevó a una masiva despoliticización, la cual adquirió su máxima expresión en la inhabilitación del Congreso Nacional y la exclusión de los partidos políticos del escenario nacional (Cañas, 1997).

Con el inicio de la redemocratización, el concepto Centro de Gobierno comenzaría a asimilarse de manera restrictiva para referirse al *staff* presidencial o cuerpo directo de asesores políticos orientados a aconsejar al presidente durante la resolución de conflictos, la toma de decisiones y la creación de discursos. Desde 1990 en adelante, los ministerios habituados a participar del Centro de Gobierno han sido SEGPRES, Hacienda, Interior y SEGEGOB. Sin embargo, la participación de estas estructuras en la toma de decisiones presidenciales y en la elaboración de políticas públicas, se ha ido redefiniendo luego de cada período presidencial (Lahera, 2005; Egaña, 2009) sumando a nuevos ministerios y relegando a otros por momentos.

Uno de los elementos que comenzaría a configurar el nuevo escenario del Centro de Gobierno fue cuando se inició la discusión acerca de la continuidad que adquiriría la función del “Comité Asesor de la Junta” —COAJ— bajo el nombre de la Secretaria General de la Presidencia durante el gobierno de Patricio Aylwin, ya que “de un cuerpo asesor creado bajo el gobierno militar, la institución fue llevado a categoría de Ministerio por el propio Presidente” (Rehren, 1993: 24).

Este enclave del régimen autoritario inspirado en la función realizada por el COAJ, permite comprender la continuidad institucional histórica del Centro de Gobierno chileno, logrando identificar atisbos de una trayectoria, en lo que respecta a *staff* presidenciales, asesoramiento político y concentración del poder en manos de unas pocas instituciones. Esta situación de tensión de las nuevas autoridades democráticas, respecto de la estructura heredada del régimen autoritario de Pinochet, queda reflejada en una pionera obra de la redemocratización donde se indica que “cualquiera sea el sistema (presidencial o parlamentario)³, nos interesa estudiar cómo están organizados los poderes, qué tamaño tienen, cuál es su ámbito de funciones y cómo evoluciona éste, con qué recursos cuentan y cuál es la naturaleza cambiante de las relaciones entre sus diferentes partes” (Aylwin, Flischich, Godoy et al., 1991). Con todo, desde 1994 en adelante, el Centro de Gobierno integró una nueva estructura

³ Los comentarios entre paréntesis son de nuestra autoría para explicar en su contexto la frase citada.

a la que periódicamente se le ha construido una denominación: “segundo piso de La Moneda”. Este equipo de trabajo se ha caracterizado por ser seleccionado directamente por el primer mandatario, contando con toda la confianza necesaria para aconsejar durante el proceso de toma de decisiones políticas presidenciales.

Gobierno de Patricio Aylwin: despertando del sueño eterno

Luego de 17 años de autoritarismo, el desafío de restaurar las prácticas y tradiciones democráticas comenzó el 11 de marzo de 1990, con la llegada a la Presidencia de Patricio Aylwin. Este cambio de mando era acompañado de grandes expectativas, demandas sociales, presiones políticas y sectoriales. En este contexto, el Presidente Aylwin inició la búsqueda de una estructura institucional capacitada para dirigir los grandes desafíos a los que se comprometía el gobierno.

La configuración de este Centro de Gobierno se estableció sobre la base de la SEGPRES, estructura diseñada para el asesoramiento presidencial e institucionalizado a partir de la experiencia del régimen militar (Cañas, 1997; Boeninger, 2007). La decisión de institucionalizar este organismo a nivel ministerial preveía un abanico de herramientas asociadas a la planificación y coordinación gubernamental. Una vez iniciado el período gubernamental, SEGPRES se convirtió en una de las estructuras principales del Centro de Gobierno de Patricio Aylwin (Toledo, 2005). De esta forma, la consolidación de un equipo de trabajo basado en la confianza y cercanía permitieron elaborar un tejido institucional dotado para enfrentar los desafíos nacionales.

Una de las características centrales de este período es la estabilidad lograda en torno a los organismos partícipes del Centro de Gobierno. Este fenómeno se ve reflejado en el cuadro N°1, el cual presenta el comportamiento político de los gabinetes efectuados durante este período presidencial. El pasado autoritario emerge como uno de los factores centrales asociados al panorama plasmado en el cuadro.

La estabilidad entre los ministerios partícipes del Centro de Gobierno da cuenta de la necesidad de un entorno de confianza y colaboración entre los ministros y el presidente de la república, lo está directamente asociado a un contexto de transición democrática (Siavelis, 2003). El gobierno de Aylwin logró generar un escenario de gobernabilidad bajo la consigna “democracia de consensos” por esta razón no es extraño que de un total de 27 ministros, la permanencia promedio fue de 37 meses, lo cual representa un 77% del tiempo total en este período presidencial (Olivares, 2012). La estabilidad en carteras como SEGPRES e Interior corrobora la confianza existente al interior del Centro de Gobierno. Así mismo, la figura de Edgardo

Boeninger se transformó rápidamente en sinónimo de coordinación, planificación y asesoramiento gubernamental.

Cuadro N°1: Composición Política del Centro de Gobierno (1990 -1993)

| Ministerio | Gabinete N° 1 | | Gabinete N° 2 | |
|------------|---------------|-----|---------------|------|
| Interior | E. Krauss | PDC | E. Krauss | PDC* |
| SEGEJOB | E. Correa | PS | E. Correa | PS* |
| Hacienda | A. Foxley | PDC | A. Foxley | PDC* |
| SEGPRES | E. Boeninger | PDC | E. Boeninger | PDC* |
| RR.EE. | PR | | PR* | |
| Economía | PS | | PPD/PS | |
| Educación | PS | | PS | |
| Defensa | PDC | | PDC* | |
| Salud | PDC | | PDC | |
| Trabajo | PDC | | PDC* | |
| Justicia | PDC | | PDC* | |

(*) Simboliza Continuidad Ministerial

Fuente: Elaboración propia

El Presidente Aylwin contó con un *staff* asesor reducido, el cual se caracterizó por la cercanía y confianza de personajes como Mariana Aylwin y Carlos Bascuñán, familiares del presidente de la república (hija y yerno, respectivamente). Sin embargo, las funciones de asesoría respecto a la resolución de conflictos y elaboración de políticas giraron en torno a la reciente creación institucional del Ministerio Secretaría General de la Presidencia con el ministro Edgardo Boeninger como gran cerebro y articulador. Del mismo modo, es importante destacar la gran estabilidad en el Ministerio Secretaría General de Gobierno que, comparado con los posteriores gobiernos, demostró continuidad y estabilidad

Un elemento que caracterizó el período presidencial de Patricio Aylwin fue la inclusión de distintas estructuras institucionales para la reconstrucción de la democracia. La composición política del gabinete presidencial refleja la presencia de heterogeneidad en la designación de ministros (Rehren, 1993) ya que la distribución fue la siguiente: “44,4% para el Partido por la Democracia (PPD); un 14,81% para el Partido Demócrata Cristiano (PDC); 25,93% para el Partido Socialista (PS); 7,41% para el Partido Radical y un 7,41% para los independientes y otros partidos pequeños (Olivares, 2012:13). La inclusión de militantes políticos provenientes de distintos

sectores fortaleció la idea de descentralizar el poder presidencial. De esta forma, el Centro de Gobierno del Presidente Aylwin se transformó en una plataforma capaz de incluir a los partidos políticos, el congreso y a la ciudadanía. Y no podía ser de otra forma: una coalición de gobierno tiene como uno de sus principales activos de incentivos espacios de representación política no elegidos popularmente y, en ese sentido, el *staff* presidencial no estuvo inmunizado a la influencia de las representaciones medianamente proporcionales de los partidos en el mismo.

Al analizar la composición del Centro de Gobierno, es posible apreciar que las estructuras principales fueron asumidas por militantes del Partido Demócrata Cristiano. Por lo cual, la configuración del gabinete elaborado por el Presidente Aylwin, consideró dos elementos fundamentales para mejorar la gobernabilidad del Centro de Gobierno: (a) La selección de un gabinete capaz de actuar como “un equipo homogéneo y pluralista, representativo de todo el arcoíris de la Concertación” (Rehren, 1993: 24). Por lo tanto, no resulta extraño identificar una gran estabilidad ministerial desde los comienzos de la administración; (b) La selección estratégica basada en criterios de confianza para llenar los puestos de instituciones como SEGPRES, Hacienda e Interior.

Un elemento que se destaca, por sobre las el resto de los gobiernos de la Concertación es la fuerte institucionalización formal del Centro de Gobierno con el ex presidente Aylwin. Promovido por la creación en su gobierno de la SEGPRES y por la acentuada cooperación que existirá entre partidos oficialistas, ministros y parlamentarios ante la causa de una transición y redemocratización exitosa, la necesidad de noveles figuras como lo serán los influyentes asesores de los *staffs* presidenciales de los ex presidentes Lagos y Bachelet no tienen escenario en los primeros años de la década de 1990.

En definitiva, la construcción de una democracia consensuada permitió que todos los actores influyentes en la toma de decisiones fueran partícipes de esta restauración de la democracia. Sin embargo, la figura del presidente Aylwin se convirtió en un elemento central para lograr una mediación entre la oposición y los partidos del oficialismo.

Gobierno de Eduardo Frei: en busca de nuevas fronteras

Con la finalización del gobierno de Patricio Aylwin, las altas expectativas ciudadanas recaerían en la gestión gubernamental realizada por el Presidente Eduardo Frei. De esta forma, el éxito de la transición y los altos niveles de desarrollo económico alcanzados con antelación (Aninat y Rivera, 2009) configurarían un contexto particularmente exigente en materia de planificación, coordinación y consolidación de políticas públicas.

La composición del Centro de Gobierno durante la administración de Eduardo Frei comenzó a cambiar debido a las prioridades, cercanías y confianza entre el presidente y las distintas instituciones partícipes del núcleo central del gobierno. En este contexto, la negociación tendería a disminuir paulatinamente y el rol de la Presidencia instaurada en la moneda reemplazaría las funciones realizadas por SEGPRES en el gobierno anterior. Adicionalmente, el rol de las estructuras políticas del Centro de Gobierno comenzaría a ser reemplazadas por una inminente preocupación económica. De allí que podamos explicar que la composición del nuevo Centro de Gobierno, diseñado para ejecutar el modelo de toma de decisiones presidenciales, quedó caracterizado por “el predominio del ministro de Hacienda en el gabinete del Presidente Eduardo Frei, lo cual representó un avance significativo del posicionamiento del Ministerio de Hacienda y de la Dirección de Presupuesto al interior del Ejecutivo” (Aninat y Rivera, 2009: 108).

La experiencia desarrollada en este sexenio del gobierno es crucial para comprender que Chile es altamente vulnerable a las coyunturas económicas externas, llegando a desestabilizar la estructura ministerial del Centro de Gobierno. Para corroborar este fenómeno, es posible contabilizar 54 cambios en el gabinete liderado por Eduardo Frei, lo cual convierte a este gobierno en el período presidencial con mayores cambios desde el retorno de la democracia. La permanencia promedio de los ministros durante este período fue de 27 meses, lo cual porcentualmente refleja una estadía promedio del 38% durante el gobierno liderado por Eduardo Frei (Olivares, 2012).

No obstante, a través del cuadro N° 2, es posible realizar un análisis más exhaustivo respecto al impacto que la rotación ministerial ha causado en la configuración del Centro de Gobierno de Eduardo Frei.

Cuadro N°2
Composición Política del Centro de Gobierno (1994-1999)

| | Gabinete N° 1 | | Gabinete N° 2 | | Gabinete N° 3 | | Gabinete N° 4 | |
|-----------|---------------|-----|---------------|------|---------------|------|---------------|------|
| Interior | Correa | PS | Figueroa | PPD | Troncoso | PPD | Troncoso | PPD* |
| SEGEGOB | Rebolledo | PPD | Brunner | PDC | Brunner | PPD | Mladinic | PDC |
| Hacienda | Aninat | PDC | Aninat | PDC* | Aninat | PDC* | Marfán | PS |
| SEGPRES | Arriagada | PDC | Villarzú | PDC | Biehl | PDC | Insulza | PDC |
| RR.EE | PPD | | PPD | | PPD* | | PS | |
| Economía | PPD | | PPD* | | PPD* | | PPD | |
| Educación | IND | | PDC | | PDC | | PDC* | |
| Defensa | PDC | | PDC* | | PDC | | PDC/PDC | |
| Salud | PDC | | PDC* | | PDC*/PDC | | PDC* | |
| Trabajo | PS | | PS* | | PS*/PPD | | PPD | |
| Justicia | PDC | | PDC* | | PDC* | | PRSD | |

(*) Simboliza Continuidad Ministerial
Fuente: Elaboración propia

Para comprender este escenario institucional, resulta esencial considerar por un lado, la gran inestabilidad a nivel global no se ve reflejada en los ministerios claves los primeros cuatro años de gobierno, elemento central para el funcionamiento del Centro de Gobierno. Del mismo modo es necesario tener en cuenta el efecto desestabilizador de la crisis asiática motivó al presidente a realizar un cuarto cambio de gabinete, lo cual potenció el proceso de inestabilidad ministerial los últimos años de administración, entregándolo más poder al influyente Ministerio de Hacienda y sus agencias en el rol que cumplían al interior del Centro de Gobierno.

Comparativamente, los lazos de confianza entre el Presidente y sus ministros fue menor respecto a la administración anterior. La cercanía entre el Ministro de Interior o SEGPRES con el Presidente Frei no logró asimilarse al vínculo gestado entre Patricio Aylwin con Edgardo Boeninger y Enrique Krauss. En este contexto, el ministro Germán Correa no logró establecer una sintonía adecuada con el Presidente Frei, ni con el llamado círculo de hierro de la Presidencia (Aninat y Rivera, 2009). Este tipo de fenómenos incentivó un prematuro cambio de gabinete a cinco meses del inicio de gobierno. Sin embargo, tras los cambios efectuados comenzó a gestarse un proceso de continuidad ministerial.

En lo que respecta a la gobernabilidad, la participación de los partidos políticos es un fenómeno que incentiva la disciplina partidista. Sin embargo, la irrupción de coyunturas externas es un factor a considerar al momento de analizar la composición política de los gabinetes configurados durante este período presidencial. La composición política del gabinete del Presidente Frei fue la siguiente: un 50% representado por la PDC; 18,5% el PS; 18,5% PPD; un 5,6% para el PRSD⁴ y un 7,4% para los independientes (Olivares, 2012). Bajo este escenario, la estructuración política del gabinete es significativa respecto al gobierno anterior, llegando a generar una mayor heterogeneidad en la selección de cargos ministeriales. Sin embargo, la rotación de ministros en cargos como SEGPRES y SEGEOB no permitió crear vínculos de confianza con el presidente.

Lo contrario sucedió en el caso de los Ministros de Hacienda, el cual perteneciendo al PDC logró generar un vínculo especial con el Presidente Frei, generando un proceso de estabilidad durante el periodo presidencial. No fue así en el caso de Interior, cartera en la que fue necesario realizar cambios prematuros en post de un actor político capaz de generar la confianza suficiente en el puesto, la cual fue rápidamente conseguida por el Ministro Carlos Figueroa, quien permaneció junto a Frei hasta 1998, periodo en que emergió con gran fuerza la crisis económica internacional. En lo que respecta a la continuidad de los cargos políticos, se vuelve esencial considerar lo siguiente: a) a diferencia del gobierno anterior, el Presidente Frei no logró establecer a la brevedad un gabinete de confianza en lo que respecta a los puestos estratégicos de un Centro de Gobierno. Por otra parte, b) la gran cantidad de cambios ministeriales en el segundo sexenio del periodo simbolizan la incidencia de una crisis económica a gran escala, la cual buscó ser solucionada mediante la emergencia de nuevos actores políticos en la arena ministerial.

De esta forma, se vuelve crucial señalar la importancia de contar con ministros de confianza en los puestos estratégicos que configuran el Centro de Gobierno. Luego del prematuro cambio ministerial, la estructuración de una Presidencia sobre la base de tres PDC y un PPD estabilizó el rendimiento de la Presidencia, mejorando el proceso de coordinación estratégica y de toma de decisiones a nivel central.

⁴ El Partido Radical Social Demócrata es el resultado de la Fusión entre el Partido Radical (PR) y el Partido Social Demócrata (PSD)

Gobierno de Ricardo Lagos: en busca de nuevas fronteras

La preocupación por el escenario económico fue uno de los primeros focos de atención del gobierno entrante. La crisis asiática generó una preocupación a nivel nacional, repercutiendo directamente en los niveles de crecimiento económico. Por lo cual, la figura del Ministro de Hacienda terminó por consolidarse en este período gubernamental, convirtiéndose en un asesor directo del presidente. De esta forma, Ricardo Lagos consolidó al Ministerio de Hacienda como una estructura política partícipe de la toma de decisiones realizadas al interior del Centro de Gobierno.

La emergencia del primer presidente de izquierda luego de la experiencia con Salvador Allende provocó una gran desconfianza entre los partidos políticos de oposición (ver Funk, 2006). En la misma línea, la presión de los partidos de coalición por ser incluidos a esta nueva configuración ministerial, disminuyó la confianza del presidente respecto a carteras como SEGPRES e Interior. Por lo tanto, Ricardo Lagos decidió enfatizar el rol de los asesores presidenciales, generando un desplazamiento definitivo sobre los ministerios partícipes del Centro de Gobierno. Este mecanismo fortaleció los lazos de confianza dentro del Centro de Gobierno, llegando a contar con un *staff* presidencial de gran cercanía y camaradería para la toma de decisiones. Las funciones desarrolladas por la Presidencia, denominada mediáticamente como “Segundo Piso de la Moneda”, estaban orientadas al asesoramiento directo al Presidente, bajo una alianza estratégica con el Ministerio de Hacienda (Aninat y Rivera, 2009). En este sentido, el liderazgo institucional de la Presidencia generó un ambiente de rivalidad entre las diversas estructuras que históricamente se habían encargado de desempeñar las funciones principales del Centro de Gobierno.

Aunque cada Presidente contó con un *staff* asesor, el estilo presidencial desarrollado por Ricardo Lagos modificó la ingeniería institucional del Centro de Gobierno proyectado hasta el momento. En consecuencia, el cuerpo de asesoría presidencial adquirió gran protagonismo en desmedro de ministerios que históricamente habían asistido al presidente en materia de coordinación estratégica y monitoreo de políticas públicas. Para profundizar en el fenómeno anterior, el cuadro N°3 sintetiza la rotación ministerial en las principales instituciones partícipes del Centro de Gobierno.

Cuadro N°3
Composición Política del Centro de Gobierno (2000-2005)

| Ministerio | Gabinete N°1 | | Gabinete N°2 | | Gabinete N°3 | | Gabinete N°4 | |
|------------|--------------|-----|--------------|------|--------------|------|--------------|------|
| Interior | Insulza | PS | Insulza | PS* | Insulza | PS* | Vidal | PPD |
| SEGEGOB | Huepe | PDC | Muñoz | PS | Vidal | PS | Puccio | PS |
| Hacienda | Eyzaguirre | PPD | Eyzaguirre | PPD* | Eyzaguirre | PPD* | Eyzaguirre | PPD* |
| SEGPRES | García | PPD | Fernández | PDC | Huenchumilla | PDC | Dokendorff | PDC |
| RR.EE | PDC | | PDC* | | PDC* | | PDC* | |
| Economía | PDC | | PDC | | PDC | | PDC* | |
| Educación | PDC | | PPD | | PPD | | PDC* | |
| Defensa | PDC | | PS | | PS | | PDC | |
| Salud | PS | | PDC | | PDC | | PDC* | |
| Trabajo | PS | | PS* | | PS* | | PPD | |
| Justicia | PRSD | | PRSD* | | IND | | IND* | |

(*) Simboliza Continuidad Ministerial
Fuente: Elaboración propia

La gran cantidad de cambios ministeriales realizados en SEGPRES permiten evidenciar el desplazamiento definitivo de esta institución como estructura influyente del Centro de Gobierno. La renuncia de Álvaro García se torna fundamental para comprender este fenómeno, ya que pese a la larga trayectoria de amistad y cercanía con el presidente de la república (Aninat y Rivera, 2009), el Ministro de SEGPRES optó por dejar el gabinete al no encontrar apoyo para desarrollar un proceso de continuidad respecto a los objetivos políticos que venía desarrollando esta institución. En total son cuatro los ministros que pasaron por SEGPRES, lo cual evidencia una gran inestabilidad y de paso, una pérdida sistemática de coordinación estratégica.

Desde una vereda opuesta, el Ministerio de Hacienda se consolidó como una de las estructuras claves del Centro de Gobierno durante este período. Aquello se reflejó en la sólida participación de Nicolás Eyzaguirre durante los seis años de gobierno presidencial. No obstante, cabe señalar que el efecto de la crisis económica logró ser estabilizado por la conducción económica de Hacienda luego de dos años de gobierno. A nivel general, el gobierno de Ricardo Lagos contó con la presencia de 54 ministros de Estado con un total de cuatro cambios de gabinete. Estos antecedentes corroboran la inestabilidad del Centro de Gobierno. Durante este período la permanencia promedio de los ministros fue de 28 meses, es decir, un promedio estaba 39% del tiempo total del gobierno (Olivares, 2012).

Por otra parte, cabe señalar que la emergencia de grandes conflictos nacionales potenció la inestabilidad política del gobierno. Por lo cual, el cambio de ministros se convirtió en una estrategia política para hacer frente al malestar ciudadano asociado a la gestión interna del poder Ejecutivo. Por último, se vuelve central señalar la estabilidad del ministro Insulza en la cartera de Interior⁵, participando cinco años del gobierno de Ricardo Lagos para posteriormente asumir como Secretario General de la Organización de Estados Americanos. Aunque no fueron amigos, supieron desarrollar una relación de trabajo, a partir de personalidades y fortalezas complementarias (Navia, 2011).

La vinculación de Ricardo Lagos al Partido Socialista (PS) y al Partido por la Democracia (PPD) generó una ambigüedad respecto a la composición política del gabinete ministerial. Sin embargo, la difusa militancia política no se convirtió en un obstáculo para convertirse en candidato de la Concertación, liderando el proceso de elecciones en 1999. En lo que respecta a gobernabilidad, cabe señalar que este gobierno presenta uno de los Centros de Gobierno con menor disciplina partidista, fenómeno que agudizó las relaciones entre el presidente y su contingente legislativo, lo cual lo llevó a media-dos de su gobierno a negociar directamente con la oposición. En este contexto, “el presidente prefirió negociar con la derecha e invitó a Pablo Longueira, con quien se acordó promover un paquete legislativo que avanzara en la Reforma y Modernización del Estado” (Navia, 2003: 6). Por lo tanto, resulta clave señalar un escenario de baja gobernabilidad, donde el Presidente tiene la necesidad de negociar directamente con la oposición para la consolidación de las políticas públicas.

Adicionalmente, cabe señalar que la Agenda de trabajo en el área de la gestión del Estado diseñada en el Programa de Gobierno y en la planificación de la administración del ex Presidente Lagos fue reestructurada el 2003, ya que “a raíz de la Crisis MOP – Gate, se estableció un consenso entre los poderes del Estado denominado Agenda de Modernización del Estado” (Marshall y Waissbluth, 2007: 4)⁶. Este acuerdo fue elaborado entre el Ejecutivo, los partidos oficialistas, los partidos opositores miembros del Parlamento y con la consulta a diversas instituciones del quehacer

⁵ El rol de Insulza fue clave en materia de reforma del Estado, mientras Lagos planificaba el futuro, Insulza solucionaba los problemas cotidianos, compartiendo una misma hoja de ruta.

⁶ El MOP – Gate hace referencia a un caso de fraude al fisco. Este fenómeno fue evidenciado a través de un vínculo entre el ministro de Obras Públicas y la empresa de Gestión Ambiental y Territorial (GATE). Luego de una investigación desarrollada por Contraloría, se demostró la existencia de sobre sueldos para cerca de 79 funcionarios públicos.

nacional de la administración pública (ANEF). Aun cuando este acontecimiento puntual, pudiendo ser algo, debe ser relevado, en virtud de los objetivos del presente trabajo: la crisis de confianza que supuso en la coalición de gobierno el escándalo asociado a focos de corrupción en el Estado y las declaraciones realizadas por el presidente Lagos iniciarían pequeñas divisiones que se transformarían en fracturas insoslayables en las políticas de negociación del Presidente con algunos activos imprescindibles para la gobernabilidad: parlamentarios y líderes políticos oficialistas. La necesidad de incurrir más férreamente en noveles prácticas instalando poder en la estructura denominada “segundo piso” en detrimento del rol que la cabe en esta tarea a la SEGPRES, reflejó la necesidad de la Presidencia por elaborar mayores mecanismos de cooperación, ya que la gobernabilidad no estaba garantizada ya que vio, en diversos momentos, amenazada.

Analizando la composición política del Centro de Gobierno, resulta central identificar la designación de cargos en Hacienda e Interior. Ambas carteras disfrutaron de una posición estratégica en lo que respecta a la cercanía con la presidencia. De esta forma, la militancia de Ricardo Lagos en el PS y su vinculación con el PPD reflejan la composición de los Ministerios de Hacienda e Interior, generando una inclusión de los partidos políticos en la composición del gabinete. A nivel general, el equipo ministerial del Presidente Lagos estuvo compuesto por “un 49,1% PDC, un 20,8% correspondiente al Partido Socialista, un 18,9% al PPD, un 7,5% de ministros no militantes y solo un 3.8% de radicales” (Olivares, 2012: 17). No obstante, de acuerdo al modelo de toma de decisiones establecido para este Centro de Gobierno, los cargos ministeriales más influyentes del período gubernamental fueron asumidos por militantes del PPD y el PS. Adicionalmente, cabe señalar la gran cantidad de designaciones ministeriales para el PDC, lo cual refleja una inclusión estratégica, ya que luego de dos períodos presidenciales, el partido logró una gran representación ciudadana.

En lo que respecta a SEGPRES, su desplazamiento definitivo respecto al Centro de Gobierno generó una baja participación de esta estructura en la toma de decisiones presidenciales. No obstante, considerando que la mayoría de los ministros pertenecieron al PDC, es posible identificar una falta de cercanía entre los miembros encargados de liderar esta estructura y el presidente Ricardo Lagos.

Gobierno de Michelle Bachelet: un equilibrio paritario

Luego de dieciséis años de gobierno concertacionista, la figura presidencial femenina fue un elemento crucial para la continuidad gubernamental del oficialismo. En este sentido, el Centro de Gobierno configurado durante la administración de Bachelet, vuelve a presentar modificaciones respecto a los liderazgos institucionales. El nuevo estilo presidencial anunciado por Michelle Bachelet enfatizaba la selección de un gabinete paritario, en el cual nadie se repetiría el plato (Aninat y Rivera, 2009). Esta promesa de cambio se materializaría mediante un equipo ministerial opuesto al utilizado por el presidente antecesor.

Luego de presenciar sucesivos casos de corrupción y un claro malestar ciudadano respecto al proyecto denominado Transantiago, el desafío de la Presidencia de Bachelet se concentró principalmente en restablecer el vínculo con la ciudadanía. Por lo cual, el nuevo estilo ciudadano y paritario presentado por este gobierno buscó entre otras cosas evitar la recurrencia del desencanto con la política. Por otra parte, la administración de Bachelet se encontró con tierras fértiles en materia económica. Esto se transformó en un elemento crucial para la elaboración del programa de gobierno. Adicionalmente, resulta fundamental destacar la consolidación de la trayectoria institucional gestada a lo largo del tiempo. Uno de sus hitos fue la inauguración del primer gobierno de la redemocratización que no contaba con senadores vitalicios ni designados en el parlamento gracias a la reforma constitucional acaecida el año 2005. Todos estos argumentos permiten darle una continuidad a los proyectos implementados por los sucesivos gobiernos de la Concertación. En definitiva, el campo de acción del Centro de Gobierno descansó en la gestión realizada por los gobiernos anteriores, ya sea respecto a los suelos fértiles en materia económica o a la eficiencia del ejecutivo asociada a la gobernabilidad.

Durante la gestión presidencial de Michelle Bachelet, fue posible evidenciar conflictos internos asociados a proyectos como el Transantiago o la emergencia de una fuerte movilización de estudiantes secundarios. Adicionalmente, es posible destacar la presencia de una nueva crisis internacional, la cual repercutió fuertemente en la economía nacional. La crisis internacional inició a través de problemas económicos al interior de EE.UU., fenómeno que causó la caída sistemática de los principales mercados que sostenían la economía mundial (Guardia, 2010). Sin embargo, las experiencias anteriores permitieron al gobierno central confeccionar un colchón capaz de aliviar los efectos de la crisis. Por lo cual, el entorno recesivo provocó que el gobierno iniciara una política fiscal orientada a generar un plan de reactivación económica a comienzos del 2009, con la finalidad de mejorar la inestabilidad macroeconómica generada por la crisis internacional.

El contexto en el cual asumió Michelle Bachelet giraba en torno al desencantamiento ciudadano con un cuerpo político ligado a casos de corrupción y fracasos de políticas públicas. Por lo cual, una de las promesas de campaña realizadas por la presidenta fue establecer un nuevo criterio de selección para la designación de ministros, basado principalmente en un equilibrio entre hombres y mujeres.

Asimismo, la selección involucraría evitar que los clásicos actores políticos se repitieran el plato, otorgando oportunidades a nuevos rostros políticos capacitados para asumir un rol protagónico en el gobierno. La inestabilidad del Centro de Gobierno se ve reflejada en el cuadro N° 4, asociada a una alta rotación ministerial de SEGPRES, Interior y SEGEGOB. A nivel general, la cantidad de cambios ministeriales efectuados durante el gobierno de Bachelet llegó a 46 ministros de Estado, de los cuales 21 fueron mujeres. La permanencia ministerial fue de 23 meses, lo cual indica que un ministro permaneció en promedio un 47,3% del tiempo total del gobierno (Olivares, 2012).

Cuadro N°4
Composición Política del Centro de Gobierno (2006-2009)

| | Gabinete N° 1 | | Gabinete N° 2 | | Gabinete N° 3 | | Gabinete N° 4 | |
|-----------|---------------|-----|---------------|------|---------------|------|---------------|------|
| Interior | A. Zaldívar | PDC | B. Velasco | PDC | Pérez Yoma | PDC | Pérez Yoma | PDC* |
| SEGEGOB | Lagos Weber | PPD | Lagos Weber | PPD* | Vidal | PPD | Tohá | PPD |
| Hacienda | A. Velasco | IND | A. Velasco | IND* | A. Velasco | IND* | A. Velasco | IND* |
| SEGPRES | P. Veloso | PS | Viera Gallo | PS | Viera Gallo | PS* | Viera Gallo | PS* |
| RR.EE | PDC | | PDC* | | PDC* | | PDC | |
| Economía | PPD | | PPD* | | PDC | | PDC | |
| Educación | PDC | | PDC | | PDC | | PDC | |
| Defensa | PPD | | PPD | | PPD* | | PPD | |
| Salud | PS | | PS | | PS*/PDD | | PS | |
| Trabajo | PS | | PS* | | PS | | PS* | |
| Justicia | PRSD | | PR* | | PR* | | PRSD | |

(*) Simboliza Continuidad Ministerial
Fuente: Elaboración propia

Una excepción en materia de estabilidad ministerial fue la continuidad del ministro de Hacienda durante todo el proceso gubernamental. De esta manera, Andrés Velasco se convirtió en un actor central durante el proceso de toma de decisiones, adquiriendo gran influencia al interior del Centro de Gobierno. Una de las interpretaciones a este singular cuadro ha estado escasamente explorada. Hay que recordar la vinculación de la propia ex Presidenta con los partidos políticos y el surgimiento de su candidatura a las primarias de la Concertación el año 2005. Probablemente, su figura ha sido el más fiel y claro testimonio desde la redemocratización de un liderazgo certificado y avalado por la ciudadanía. Su meteórica carrera hacia la campaña presidencial, probablemente, no se la deba a los partidos sino que al propio reconocimiento que termina por imponerse sobre ellos. De este modo, su propia figura es producto de la conquista que logra ejecutar una ciudadanía desvinculada de la política partidista. Probablemente, este hecho, marcaría de forma permanente la gestión de su administración pues sistemáticamente algunos de los líderes oficialistas criticarían en duros términos la independencia de decisiones políticas en su gobierno en desmedro de coordinaciones suprapartidistas.

El cuadro N°4 explicaría a modo de hipótesis tentativa el hecho que algunos de sus más influyentes colaboradores en el gabinete ministerial hayan sido tecnócratas independientes o medianamente distantes de sus colectividades como fue el caso del ministro de Hacienda, Andrés Velasco. También es necesario precisar que el *staff* presidencial de este gobierno fue fundamental para la consecución de objetivos políticos. Aunque la cantidad de asesores fue menor al período de Ricardo Lagos, el rol de la Presidencia se tornó vital para desarrollar un proceso de coordinación estratégica y de seguimiento a las principales políticas públicas del gobierno.

A diferencia del resto de los gobiernos de la Concertación, la administración de Bachelet tuvo grandes dificultades para generar estabilidad en el Ministerio de Interior. Este fenómeno provocó una ausencia de liderazgo político al interior del gabinete. Por ende, luego de la prematura renuncia del ministro Andrés Zaldívar, la presidenta elaboró un nuevo gabinete orientado hacia el equilibrio entre nuevos rostros y militantes con experiencia política. Sin embargo, los cambios ministeriales realizados no lograrían mejorar la ausencia de experiencia política al interior del gabinete.

El fortalecimiento político del gabinete comenzó a gestarse los dos últimos años de gobierno. La impronta llegada de Edmundo Pérez Yoma potenció el rol de seguridad y la agenda de modernización del Estado. Sin embargo, la ausencia de confianza con la Presidenta generó un desplazamiento de este ministerio en la toma de decisiones efectuada desde el Centro de Gobierno. Por último, la llegada de José

Antonio Viera-Gallo como ministro de SEGRES en 2007, representó el clásico apoderamiento de la agenda del ministerio por parte de un militante político experimentado, fenómeno que dificultaría la consecución de los objetivos del programa de gobierno⁷

La configuración del primer gabinete de Michelle Bachelet se estructuró en torno a la emergencia de nuevos rostros políticos. Es así como asume en el Centro de Gobierno un equipo ministerial de reducida trayectoria política, caracterizado por dos ejes centrales: la nueva izquierda del Partido Socialista y una corriente representada por el grupo de investigación Expansiva (Aninat y Rivera, 2009). De esta forma, el gabinete designado por la Presidenta Bachelet adquirió un rol de tipo técnico frente a la elaboración de políticas públicas, llegando a sostener que la toma de decisiones es un proceso en el cual la abstracción de presiones políticas se vuelve fundamental para mejorar la coherencia y coordinación de las políticas públicas. Durante su período presidencial, los gabinetes tuvieron la siguiente proporción: 34% fueron PDC; un 28% correspondiente al PPD; un 21% al partido de la presidenta el PS, un 7% al PRSD y un 9% fueron ministros independientes (Olivares, 2012). Desde una perspectiva general, es posible identificar una inclusión heterogénea de los partidos políticos. Sin embargo, cabe destacar la cantidad de ministros independientes durante el gobierno.

Desde una perspectiva histórica, todos los gobiernos de la Concertación han contado con ministros independientes entre sus filas. No obstante, la designación de un independiente en el ministerio de Hacienda generó un quiebre respecto a las clásicas estrategias utilizadas por los presidentes en la conformación del Centro de Gobierno. Esto además, debilitó la clásica inclusión partidaria utilizada por el resto de los gobiernos de la Concertación para mejorar los procesos de gobernabilidad. Sin embargo, este fenómeno se vio compensado por una SEGPRES representada por militantes del PS, la cual retornó paulatinamente a generar un rol político en torno al Centro de Gobierno, logrando mayor relevancia los últimos dos años de gobierno.

Uno de los mayores conflictos al interior del gabinete fue la composición política de los ministros de Interior. Con el transcurso del gobierno, fue posible identificar 3 PDC y 1 PPD. Este fenómeno vuelve a resaltar la falta de cercanía existente entre los personeros seleccionados en el cargo y la presidenta de la república.

⁷ El apoderamiento de la agenda hace referencia a la capacidad de un ministro de diseñar políticas que no están contempladas en el programa de gobierno.

Un punto de inflexión durante el gobierno fue la ausencia de experiencia política por parte del equipo ministerial. En este contexto, es posible destacar que quienes asumieron como ministro. Los ministros de SEGPRES Y SEGEGOB eran personas que no habían tenido hasta ese momento posiciones públicas importantes ni habían tenido una vida partidaria intensa” (Aninat, Rivera, 2009: 115). Adicionalmente, la falta de cercanía entre el ministro de Interior y la presidenta terminó por generar una ausencia de liderazgo político que generaría públicos desencuentros.

Reflexiones finales

El trabajo buscó sortear dos obstáculos propios de los estudios relacionados al Centro de Gobierno. En primer lugar, el hecho de seleccionar un país que posee régimen presidencialista, donde “el presidente tiene una responsabilidad muy distinta a la de un Primer Ministro, ya que es una sola autoridad la que dirige el país y su gabinete no tiene responsabilidad colectiva” (Aninat y Rivera, 2009: 85). Este fenómeno dificulta el análisis del Centro de Gobierno ya que las características de un presidencialismo exagerado (Huneus, 2010), complejizan las funciones y roles institucionales que se encuentran al interior del poder Ejecutivo. No obstante, uno de los hechos con los que es necesario seguir reflexionando es que si bien algunas de las estructuras decisionales difieren entre cada uno de los regímenes políticos, sus funciones, competencias y fines no son tan disímiles entre sí. De todos modos, quedan muchas preguntas aún por responder la interrogante sobre si el presidencialismo exagerado, al alero de las nuevas dinámicas políticas, continua vigente o bien se debe reexaminar dicha concepción incorporando innovadoras variables —como las que en este artículo se han propuesto—.

En segunda instancia, desde una vereda opuesta a los argumentos esbozados por Linz (1978), el régimen presidencialista no es necesariamente una de las causas más importantes de la inestabilidad política en las democracias de América Latina. Reconociendo importantes estudios que nos han presentado un panorama de éxito asociado a variables tales como sistema de partidos, negociación, y cooperación entre magnitudes presidenciales y fuerzas políticas de oposición en el parlamento, este trabajo ha argumenta que se vuelve crucial comenzar a explorar la configuración y funcionalidad de los distintos Centros de Gobierno como un elemento que permitiría explicar la varianza de gobernabilidad en los regímenes presidenciales de América Latina.

Sin embargo, pese a los obstáculos teóricos presentados en esta investigación, se logró proponer una metodología capaz de analizar los principales factores asociados a la estabilidad del Centro de Gobierno en Chile, demostrando que no sólo es posible generar una descripción del mismo o una sistematicidad al momento de evaluar el desempeño de un gobierno, sino que también es posible comprobar la estabilidad política en regímenes democráticos a través de las dinámicas y procedimientos que se generan al interior del poder Ejecutivo. Por lo cual, pese a los inconvenientes que una investigación exploratoria como ésta intenta ejecutar, la investigación presenta al análisis político-institucional como un aporte fundamental a la hora de generar rigurosidad en el estudio de lo que ocurre al interior del Ejecutivo.

De acuerdo a los resultados de esta investigación, existen dos recomendaciones prácticas para establecer un Centro de Gobierno institucionalmente estable y con capacidad de gobernabilidad. En primer lugar, la composición del Centro de Gobierno debe ser estratégicamente diseñado. Como la configuración recae en manos del presidente, la selección de personajes para llenar los cargos ministeriales más cercanos a la Presidencia debe estar sujeto a la cercanía con el mandatario, en lo posible militantes del partido del presidente o que posea un reconocimiento positivo previo de éste(a) de forma tal que permita consolidar desde la política-partidista y desde las propias relaciones interpersonales un proceso de toma de decisiones coherente y eficiente (Lahera, 2005).

En segundo lugar, la capacidad del presidente de conformar un gabinete con distintos militantes políticos en una estructura coalicional multipartidista incentiva fenómenos como la disciplina partidista, lo cual se convierte en una pieza fundamental para mejorar los niveles de gobernabilidad (Altman y Castiglioni, 2000, Boeninger 2008). Por ende, la emergencia de un staff presidencial no es suficiente para mejorar el rendimiento del Centro de Gobierno, como esta investigación ha logrado comprobar en los casos de los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, ya que el rol político que ejercen los ministros en la actualidad está fuertemente asociado a la relación existente entre el presidente y sus partidos políticos.

Por otra parte, quedan demasiadas preguntas abiertas al concluir esta investigación. Por ejemplo, en el mediano plazo resultaría esencial comprender que la reestructuración del Centro de Gobierno es una causa, y al mismo tiempo, un efecto de determinados elementos circunstanciales. Bajo este supuesto, han comenzado a surgir nuevas corrientes de análisis, incluso, asociadas al estilo y personalidad de quienes colaboran o ejercen la tarea presidencial. Así, las habilidades y conocimientos de un presidente resultarían gravitantes para el ejercicio del poder (Moe, 1999). Por lo

cual, características como la experiencia del político y la formación académica (Alcántara, 2012), se convertirían en antecedentes centrales para seguir comprendiendo las variables fundamentales que están asociadas a los éxitos de una determinada forma de administración o de la propia composición del Centro de Gobierno.

Referencias Bibliográficas

- Alcántara, Manuel (2012). *El oficio de político*. Madrid: Tecnos.
- Allison, Graham (1988). *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*: Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano
- Aguilar Villanueva, Luis (1992). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Luis (editor) (2000). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa
- Aninat, Cristóbal y Eugenio. Rivera, (2009). “Coordinación estratégica en el Estado chileno”. En Consorcio para la Reforma del Estado. *Un Mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma*. Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Acuña, Carlos (2007). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Altman, David y Roxana Castiglioni (2000). “¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernabilidad?”. *Desarrollo humano e Institucional de América Latina*, N°9, pp. 1-6.
- Aylwin, Arturo; Ángel Flischich; Oscar Godoy; et. al. (1991). *Toma de decisiones en el Estado contemporáneo*, Santiago, Liberta.
- Aylwin, Patricio (1992). *La Transición Chilena: discursos escogidos marzo 1990 -1992*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Bachelet, Michelle (2006). *Mensaje Presidencial: 21 de Mayo del año 2006*. Santiago: SEGPRES.
- Banco InterAmericano de Desarrollo (2006). *La política de las políticas públicas*. Washington: BID.
- Boeninger, Edgardo (1998). *Democracia en Chile: lecciones para la gobernabilidad*. Santiago: Andrés Bello.
- Boeninger, Edgardo (2007). *¿Políticas públicas en democracia: institucionalidad y experiencia chilena 1990 - 2006?*. Santiago: CIEPLAN.
- Boeninger, Edgardo (2008). “Relaciones entre partidos, Gobierno y Parlamento en el sistema presidencial chileno”. En Fontaine, Arturo y Cristian Larroulet (editores). *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica, CIEPLAN.

- Cañas, Enrique (1997). *Proceso Político en Chile: 1973 -1990*. Santiago: Andrés Bello.
- Chasquetti, Daniel (2003). “Democracia, Multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”. En Lánzaró, Jorge (compositor) *Tipos de Presidencialismos y modos de gobierno en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Collier, David (1999). “El método comparativo: dos décadas de cambio”. En Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino (editores) *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza.
- Drago, Mario (2002). “Coordinación de las oficinas de la Presidencia y de las relaciones interministeriales”. En Tomassini, Luciano y Mariela Armijo (editores). *Reforma y modernización del Estado: Experiencias y desafíos*. Santiago: LOM.
- Egaña, Rodrigo (2002). *Reforma y modernización del Estado en Chile: avances y desafíos*. Santiago: CEP.
- Egaña, Rodrigo (2009). *El centro de Gobierno: lecciones de la experiencia Chilena*. Santo Domingo, Ponencia presentada en el XV Congreso del CLAD.
- Egaña, Rodrigo y Jorge Chateau (2011). “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* N°17, pp. 137-191.
- Funk, Robert (2006). *El gobierno de Ricardo Lagos*. Santiago: Ediciones UDP.
- Frei, Eduardo (1994). *Mensaje Presidencial: 21 de Mayo de 1993 – 21 de Mayo de 1994*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Frei, Jorge (2005). *Instrumentos de análisis de políticas públicas: la experiencia de la Oficina de Asesoría de Políticas Públicas de la presidencia chilena*. Ponencia en X Congreso Internacional del CLAD. Santiago
- George, Alexander (1980). *Presidential decision making in foreign policy: The effective use of information and advice*. Boulder: Westview Press.
- George, Claude (1987). *Historia del pensamiento administrativo*. México: Prentice Hall.
- Guardia, Alexis (2011). “Relación entre economía y política: la experiencia chilena”. En Quiroga Yerko y Jaime Ensignia (compositores) *Chile en la Concertación 1990 - 2010*. Santiago: FES.
- Hecló, Hugh (2000). “Las redes de Asuntos y el Poder Ejecutivo”. En Aguilar, Luis (editor). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Huneus, Carlos (2010). *La democracia presidencial en Chile*. En Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2748/17.pdf>.

- Lahera, Eugenio (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Lahera, Eugenio (2005). *Implementación de Políticas Públicas y asesoría presidencial*. Ponencia en X Congreso Internacional de CLAD, Santiago.
- Lagos, Ricardo (2000). *Mensaje Presidencial: 21 de Mayo de 2000 - 21 de Mayo de 2001*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Lindley, Victor Dennis (1971). *Making decision*. New York. Wiley-Interscience.
- Linz, Juan (1987). *El quiebre de las democracias*. Madrid: Alianza.
- Losada, Antonio (2003). “Entre la Ciencia Política básica y la Ciencia Política aplicada: de la política a las políticas, del análisis a la gestión”. *Revista de Investigaciones políticas y sociológicas*, Vol. 2, N° 1-2, pp.63-81.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Mair, Peter (2001). “Política Comparada: Una visión general”. En Godin, Robert y Hans-Dieter Klingemann (editores). *Nuevo Manual de la Ciencia Política*. Madrid: Istmo.
- Moe, Terry (1999). “The presidency and the bureaucracy: The Presidential Advantage”. En Nelson, Michael (editor) *The Presidency and the Political System*. Washington: C.Q. Press.
- Morlino, Leonardo (1999). “Problemas y opciones en la comparación” En Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino (editores) *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid: Alianza.
- Martínez, Piedad (2006). “El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica”. *Revista Pensamiento y Gestión*, N° 20, pp. 165-193.
- Marshall, Jorge y Mario Waissbluth (2007). *Reforma del Estado en Chile: una oportunidad*. Santiago: Expansiva.
- Navia, Patricio (2003). “Liderazgo en duda”. *Revista Capital*, N° 104.
- Navia, Patricio (2011). “El Brazo de Derecho”. Columna de opinión en *La Tercera*, disponible en: http://blog.latercera.com/blog/pnavia/entry/el_brazo_derecho
- Neustadt, Richard y Ernest May (1986). *Thinking in Time: The uses of the history for decision makers*. New York: Free Press.
- Neustadt, Richard (1990). *Presidential power and the modern presidents: the politics of leadership from Roosevelt to Reagan*. New York. Free Press.
- North, Douglas (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

- OCDE (2004). "Co-ordination at the Centre of Government: The functions and Organization of the Government Office Comparative; Analysis of OCDE Countries", *Sigma papers* N° 35
- OCDE (2011). *Perspectivas económicas de América Latina: ¿En qué medida es clase media América Latina?* Washington: Development Centre.
- Olivares, Alejandro (2012). *Los ministros precandidatos presidenciales en los gobiernos de la Concertación*. Ponencia en IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas Públicas una introducción a la teoría y práctica*. México: FLACSO.
- Quade, Edgar S. (1972). *Analysis for public decisions*. New York: Rand Corporation.
- Ragin, Charles (1987). *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Rehren, Alfredo (1993). "La Presidencia en el Gobierno de la Concertación". *Revista Estudios Sociales*, N° 75, N°1, pp. 15-38.
- Rehren, Alfredo (1998). "La organización de la Presidencia y el Proceso Político Chileno". *Revista Ciencia Política*, Vol. XIX, pp. 89 -124.
- Rehren, Alfredo (1991). *Liderazgo Presidencial y democratización en el Cono Sur de América Latina*. Ponencia en XVI Congreso Internacional de la Asociación de estudios de América Latina (LASA), Washington D.C.
- Rivera, Eugenio (2009). *El desempeño de la coordinación estratégica del Ejecutivo bajo los gobiernos de la concertación: algunos puntos críticos*. Santiago: Documento de Taller Roles e Institucionalidad del Estado.
- Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Siavelis, Peter (2003). Las relaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo después de Pinochet. En Lánzaró, Jorge (compositor). *Tipos de Presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Strom, Kaare (1990). "A Behavioral Theory of Competitive Parties". *American Journal of Political Science* Vol. 34, N° 2, pp. 565-598.
- Zurbriggen, C., (2003). "Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica", Disponible en: http://www.iigov.org/documentos/?p=1_0105.