



Magíster en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad

Revista Mad. Revista del Magíster en

Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad

E-ISSN: 0718-0527

revistamad.uchile@googlemail.com

Facultad de Ciencias Sociales

Chile

FARIÁS ANTOGNINI, ANA MARÍA

Formación de Políticas Públicas y “Los Consejos Asesores Presidenciales”

Revista Mad. Revista del Magíster en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad, núm. 3,

2008, pp. 47-63

Facultad de Ciencias Sociales

Santiago de Chile, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=311249720003>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Formación de Políticas Públicas y "Los Consejos Asesores Presidenciales"

**ANA MARÍA FARÍAS ANTOGNINI**

Licenciada en Historia PUC. Magíster en Sociología PUC  
Estudiante de programa Doctorado en Ciencia Política, PUC

[amfariaa@uc.cl](mailto:amfariaa@uc.cl)

## Resumen

Los Consejos Asesores Presidenciales convocados bajo el Gobierno de Michelle Bachelet, han intentado conciliar dos lógicas distintas. Por una parte, mantener vigente la búsqueda de consensos políticos, en continuidad con lo realizado por los gobiernos anteriores de la Concertación y, por otra, constituirse en la expresión concreta del Gobierno Ciudadano, al incluir la participación de la ciudadanía en las reformas a las políticas públicas. Dos lógicas divergentes en la convocatoria, que impactarán de diferente manera las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo al mismo tiempo, y mostrarán niveles de logro desiguales en la aprobación de las reformas propuestas.

Mientras aquellas reformas que se basaron en una estrategia de consenso, articulada en base a un fuerte protagonismo del ejecutivo, concluyeron en la implementación de políticas públicas en materias de gran impacto social, como la Reforma Previsional y el sistema de Protección a la Primera Infancia Chile Crece Contigo. La proyectada reforma educacional que utilizó una estrategia reactiva a la presión social y de menor control de agenda por parte del ejecutivo en sus inicios, ha demostrado mayores dificultades para su aprobación.

La continuidad con una política de preeminencia del ejecutivo en materia de elaboración de las políticas públicas, sustentada por los Gobiernos de la Concertación en el diseño de las reformas, ha venido a cuestionar la efectividad de la implementación del Gobierno Ciudadano que la administración de la Presidenta Bachelet ha defendido. El cuestionamiento por parte de los sectores sociales al proyecto de Ley General de la Educación, así como las recientes propuestas de ley elaboradas por el ejecutivo en materia educacional sin mecanismos de participación ciudadana, han reafirmado el rol preponderante del ejecutivo.

Con la recuperación de la democracia, el presidencialismo retornó vigoroso demostrando la vigencia de un régimen que hoy, en el debate público, ya nadie cuestiona. La estabilidad política demostrada durante los últimos años, terminó por apagar las voces de desconfianza hacia un sistema que mostraba continuidad y cambios con el presidencialismo preautoritario.

Como se sabe, los tres primeros gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia se caracterizaron por un régimen presidencialista fuerte que, sin embargo, optó por un ejercicio moderado de sus prerrogativas. La autolimitación de sus capacidades permitió que las administraciones concertacionistas mantuvieran una relación entre ejecutivo y legislativo basada en la cooperación y el consenso, pero con un protagonismo débil del parlamento en la elaboración de reformas importantes a las políticas públicas.

Cumplidos tres lustros de administraciones consecutivas, la presidenta Bachelet propuso una modificación al estilo de gobernar, cambio que se denominó "Gobierno Ciudadano". Premunido de una fuerte ofensiva comunicacional, el estilo ciudadano debutó prometiendo un acercamiento, coordinación y cooperación más fluida con la ciudadanía. La sistemática incorporación de la sociedad civil en el gobierno, esperaba transformarse en un estilo de gobernabilidad más abierto y participativo; propósito que innovaría fuertemente respecto de las administraciones anteriores.

Fiel a su predicamento, el ejecutivo convocó tempranamente a Consejos Asesores Presidenciales para la formulación de reformas en materias de alto impacto e interés público. Constituidos principalmente por miembros de la sociedad civil, los Consejos tendrían la responsabilidad de establecer los principales lineamientos de las reformas que el ejecutivo luego emprendería.

Vistos en perspectiva, las convocatorias a los consejos presidenciales se explicaban por la concurrencia de dos lógicas. De una parte y con el objetivo de impulsar reformas que tenían un lugar prioritario en la agenda de Gobierno, se formaron Consejos ahí donde había existido un compromiso adquirido en la campaña electoral. En esta categoría se incluyen el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional y el Consejo Asesor para la Reforma de las Políticas de Infancia, convocados ambos al inicio del Gobierno. Por otra parte, la convocatoria al Consejo Asesor para la Calidad de la Educación, representa una lógica reactiva a la presión social expresada en las masivas movilizaciones de los estudiantes secundarios. La respuesta a

tal contestación, en un código de Gobierno Ciudadano, fue la incorporación a participar en la elaboración de “la reforma de la educación pública” a representantes de los diversos grupos de interés. Cabe consignar que “la reforma a la educación pública” no figuraba en la agenda del gobierno como tampoco en su programa.

Ambas lógicas desplegadas tuvieron resultados diferenciados, tanto en términos de concretar la expresión de un gobierno ciudadano, como en la aprobación, consecución y activación de las reformas propuestas en el parlamento. En lo que concierne al foco del artículo, ambas afectaron la relación de cooperación entre el ejecutivo y el legislativo en materia de elaboración de políticas públicas.

## Nuevos enfoques sobre el presidencialismo

En los últimos años, la discusión académica sobre los régimenpresidencialistas ha mudado desde aquellas posiciones que fundaron un cuestionamiento del presidencialismo, señalando en su institucionalidad una tendencia a la inestabilidad e ingobernabilidad, hacia posturas que le han asignado una renovada vigencia. El debate a partir de las posturas de Linz y su herencia académica, se ha manifestado en un intercambio de lineamientos que avanza entre quiebres y continuidades, posicionando a los presidencialismos desde una plataforma de mayor heterogeneidad y permeabilidad respecto al contexto histórico político donde se han desarrollado.

Por lo pronto, la discusión se ha enriquecido superando la dicotomía presidencialismo-parlamentarismo, al demostrar que los sistemas presidencialistas presentan grados de complejidad diversos, que refieren a heterogéneas formas de estructurar la institucionalidad con resultados disímiles en cuanto a la estabilidad gubernamental. Esto ha generado diferentes tipologías de presidencialismos, según las diversas variables institucionales consideradas, señalando menores y mayores grados de poderío del ejecutivo en su relación con el sistema político en general.

En la definición de los diferentes tipos de presidencialismos, la relación del ejecutivo con respecto a otras instituciones, especialmente con los poderes legislativos y el sistema de partidos, ha permitido identificar variables que determinan el funcionamiento presidencial. Se ha afirmado que aquellos

sistemas, en los cuales el ejecutivo tiene amplias potestades legislativas, presentarían problemas de gobernabilidad, no así otras categorías de presidencialismos en los cuales las relaciones con el legislativo son más fluidas y colaborativas (Shugart y Carey, 1992). En la misma línea, diversas investigaciones han focalizado una mayor posibilidad de inestabilidad en la conjunción entre sistema presidencial y multipartidismo, a lo que se ha denominado "difícil combinación", cuyo resultado posibilita espacios de inmovilidad y puntos muertos en la interacción entre el poder ejecutivo y legislativo. Al mismo tiempo que la alta fragmentación, así como la indisciplina partidaria, afectarán negativamente la formación de coaliciones (Mainwaring, 1993; Mainwaring y Shugart, 1997).

Trabajos recientes se han centrado en la búsqueda de nudos críticos que enmarquen la posibilidad de afectar la gobernabilidad de los regímenes presidencialistas, ya no en referencia al legislativo, posicionando el debate en un terreno que rompe con la limitada esfera del enfrentamiento entre características institucionales de los sistemas presidencialistas y de los parlamentaristas. Bajo esta óptica, se han analizado las variables de funcionamiento interno, como las diferentes estrategias utilizadas por el ejecutivo para el logro de sus fines, haciendo foco en las disposiciones internas, tales como la formación del gabinete, y ya sea a través de una lógica estatutaria (que definen una opción por la formación de coaliciones) o a través de las prerrogativas ejecutivas unilaterales (decretos, poder de agenda y voto). El caudal de trabajos ha permitido establecer que una mayor inestabilidad se relaciona con la estrategia de gobernar a través del uso de prerrogativas del ejecutivo que a la larga se tornará peligrosa al alejar a los partidos y al legislativo del ejercicio de gobernar (Amorim Neto, 2006).

Un punto levantado recientemente, ha sido el desarrollo de estrategias de cooperación entre el ejecutivo y el sistema de partidos, como señal de estabilidad de los regímenes presidenciales. Señalando que la crítica a los sistemas que combinan sistemas presidencialistas y alto grado de fragmentación partidaria es válida, solo en la medida que no existan arreglos institucionales que posibiliten la formación de coaliciones de partidos. Es decir, se requiere que los presidentes sean capaces de conformar coaliciones de gobierno de carácter mayoritario, de esta forma aminorarán la amenaza del multipartidismo pudiendo sustentar una democracia estable (Chasquetti, 2002).

Condicionando la difícil combinación a la presencia de coaliciones, en la cual la desconfianza al presidencialismo pierde vigencia, los análisis de Cheibub, Przeworski y Altman, se interiorizan en las variables que inciden en la formación de coaliciones. El origen de la coalición, las afinidades ideológicas, la popularidad del presidente y la cercanía de los procesos electorales, pasan a constituir variables que condicionan una mayor o menor colaboración entre el ejecutivo y el sistema de partidos.

La conexión entre presidencialismo y la configuración de los sistemas democráticos, establecida a través de la utilización de variables institucionales, como el establecimiento y funcionamiento del sistema de partidos (número de partidos, disciplina partidaria, formación de coaliciones, entre otras); relaciones ejecutivo-legislativo y reglas y ciclos electorales, buscan una relación entre características de presidencialismos y estabilidad de gobierno. Sin embargo, dichos análisis adolecen de la consideración de la posibilidad de altos índices de representatividad de los votantes en contextos de mayor fragmentación o de indisciplina partidaria. Probablemente las variables utilizadas permitan explicar sistemas presidencialistas de mayor o menor estabilidad y no necesariamente la calidad de la democracia.

## El presidencialismo post-autoritario en Chile

Se ha señalado que el régimen presidencial chileno, fortalecido por la Constitución del '80, ha mantenido su fuerte influencia a través del ejercicio de sus poderosas atribuciones (iniciativa exclusiva para legislar en temáticas específicas; usos de urgencias en la tramitación de los proyectos de ley y voto presidencial) hasta convertirse en el principal actor en el proceso legislativo (Mardones, 2007). No obstante, examinada longitudinalmente la relación entre ejecutivo y legislativo ha sido calificada como fluida, cooperadora y colaborativa, debido la moderación con que ambos poderes del Estado han utilizado sus respectivas prerrogativas (Siavelis, 2002). En tanto, la condición “reactivo constructiva”, con que denomina Boeninger (2007) el accionar del legislativo en Chile, reflejada en su capacidad para rediseñar los contenidos de las políticas y la fuerza del poder de veto parcial o total de los proyectos presidenciales, se ha expresado en la aprobación de un gran número de iniciativas legislativas emanadas desde el ejecutivo.

Fiel a la tradición, el principal actor en el proceso de formación de políticas públicas en Chile ha sido el ejecutivo. Su preeminencia, se ha manifestado desde la inclusión de temáticas de la agenda pública, la definición del diseño y de los modelos de implementación de las políticas, así como en la elaboración de los proyectos de ley que las propugnarán. La evidencia, en lo que a desarrollo de las políticas públicas se refiere, sustenta el carácter exageradamente presidencialista del sistema de gobierno chileno (Siavelis, 2000).

Por otra parte, la estabilidad demostrada por el presidencialismo en el proceso de transición y consolidación democrática en Chile, se ha explicado por la presencia de un sistema de partidos institucionalizado y la sustentabilidad que ha tenido la coalición gobernante. La institucionalización observada (estabilidad en la competencia entre partidos; relación con la sociedad; legitimidad de los partidos y de las elecciones y organizaciones partidarias fuertes), ha tenido una significación positiva en la política democrática (Mainwaring y Scully, 1995).

Sin embargo, a pesar de la estabilidad lograda, la administración de Bachelet, propuso un giro en la forma de gobernar, a lo que se le denominó "Gobierno Ciudadano". Este fue planteado como respuesta a la creciente desafección política de la ciudadanía y como estrategia para superar la crisis de representación que muestra el sistema democrático. El descrédito creciente del sistema de representación política tradicional, expresado continuamente en las encuestas de opinión, así como la no inscripción de parte importante de la población en los registros electorales, formaban parte del diagnóstico inicial de la administración Bachelet.

El Gobierno Ciudadano fue planteado en los inicios del gobierno como una incorporación de la sociedad civil a participar de los distintos ámbitos y funciones del gobierno. La difusión que se hizo del nuevo estilo, establecía una fuerte participación en el diseño e implementación de las políticas públicas. En palabras del vocero de gobierno de la época, se señalaba que: *Cuando hablamos de un gobierno con fuerte acento en lo ciudadano, con estilo ciudadano, estamos hablando de potenciar una ciudadanía informada, activa, que no solamente vote cada cuatro años y elija a sus autoridades, sino que se interese e involucre en los asuntos públicos, participe en la formulación y gestión de políticas públicas en los diferentes niveles del Estado.* (Lagos Weber, 2007)

## Los Consejos Asesores Presidenciales

Expresión concreta del “Gobierno Ciudadano” fue la convocatoria a Consejos Asesores Presidenciales, en una política que integraba a miembros de la sociedad civil a formar parte de entidades asesoras para el diseño de reformas en áreas prioritarias de la política pública, apostando con ello a una relación más fluida con la ciudadanía. Los consejos fueron concebidos como mecanismos consultivos que buscaban profundizar la calidad de la democracia, a través de la participación ciudadana, distinguiéndose, en este aspecto, de la tradición anterior de comités asesores del ejecutivo que cumplieron el rol de consejería externa.

Los consejos asesores presidenciales son parte de la agenda de gobierno hacia una mayor participación ciudadana que la administración de Bachelet implementó tempranamente. Constituidos por decisión presidencial a principios del mandato, año 2006, estuvieron a cargo del diseño de políticas públicas trascendentales para el país, como la reforma previsional, la transformación de la educación y la política de la infancia. Resultado del trabajo de estos consejos y de consultas participativas han sido leyes que están en implementación, como la Reforma Previsional, o la formulación de proyectos de ley que hoy están en trámite legislativo en el Congreso, como la Ley General de Educación.

La convocatoria a la ciudadanía para la discusión sobre las políticas públicas a través de los consejos, fue realizada por la Presidenta en su primer mensaje presidencial, el 21 de mayo de 2006, señalando: *Me propongo también renovar el modo como se ejerce el poder desde el gobierno. Para asesorarme en el diseño de algunas reformas clave, he nombrado consejos asesores con profesionales y representantes del más alto nivel y de amplios sectores. La labor de este tipo de consejos es muy importante. Constituye una innovación en cómo hemos hecho las políticas públicas. Es un método, el del diálogo social, muy usado en democracias muy desarrolladas. ¡Cuánto más fácil habría sido, y más rápido tal vez, encargar a un puñado de técnicos de un solo color, redactar un proyecto de ley en un par de días! Pero hemos querido hacerlo de este otro modo, incluyendo todas las visiones, con la más amplia participación ciudadana. Así despejamos mitos y consensuamos los diagnósticos.* (Presidencia de la República, 2006)

Pese a los buenos deseos, los Consejos representaron un intento de conciliar dos lógicas distintas. Por una parte, mantuvo en vigencia una lógica de búsqueda de consenso, en continuidad con lo realizado por los gobiernos

anteriores de la Concertación y, por otra, se les identificó como la expresión concreta del Gobierno Ciudadano, puesto que incluía la participación de la ciudadanía en las reformas a las políticas públicas. Dos lógicas divergentes en la convocatoria a los consejos asesores, que impactarán de diferente manera las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, al mismo tiempo, y mostrarán niveles de logro desiguales en la aprobación de las reformas propuestas.

Si bien la figura de los consejos forma parte de los mecanismos participativos del Gobierno Ciudadano, aquellos convocados al inicio del gobierno de Bachelet, cuyo objetivo fue la reforma de políticas que constituyan puntos clave del programa de gobierno, mantienen fuertes similitudes con una lógica de acuerdos utilizada por las administraciones concertacionistas anteriores. Continuidad con una estrategia utilizada para negociar importantes reformas a políticas de gran interés e impacto social, disminuyendo las posibilidades de acción de aquellos jugadores de voto que debilitarían el avance de los cambios.

La estrategia utilizada por el ejecutivo en la década de los noventa, tenía como objetivo neutralizar la influencia de aquellos actores resistentes al cambio, que pudieran afectar el proceso de diseño e implementación de las reformas apostando por la continuidad y *status quo* de las políticas, limitando con ello la eficiencia de las reformas. El éxito de las reformas a políticas públicas emprendidas a principios de los gobiernos concertacionistas, requirió de un fuerte consenso político y social, dada la complejidad de los actores y escenarios.

Para la consecución de las reformas requeridas, para la re-instalación de un gobierno democrático, los gobiernos privilegiaron durante el periodo de la transición, una política basada en acuerdos y pactos entre la dirigencia política y la élite económica, que enfatizaron la prudencia en las políticas públicas (Boylan, 1996). La política de alianzas de la Concertación, logró impactar la agenda económica y social en democracia, en un equilibrio que fue apoyado a su vez por la prudencia con que el ejecutivo y el legislativo utilizaron sus respectivas atribuciones.

La estrategia de continuidad con una lógica de consenso concertacionista, se expresó principalmente en la instalación de los Consejos Asesores Presidenciales para el diseño de la Reforma Previsional en marzo de 2006, y el destinado a proponer una Reforma de las Políticas de Infancia en abril del mismo año. Las temáticas abordadas en ambos consejos asesores, eran puntos centrales de la agenda de gobierno de la recién elegida Presidenta y

mostraban una fuerte continuidad con la labor que se había realizado durante el gobierno de Ricardo Lagos.

Desde los sectores responsables de las materias a reformar, se habían delineado los principales puntos que entrarían en este proceso. Por una parte, el Ministerio de Hacienda, en conjunto con el Ministerio del Trabajo habían desarrollado los lineamientos principales de una reforma previsional, anticipando la discusión de los puntos centrales que se debatirían en el Consejo. Por otra parte, en lo referido a políticas de infancia, el Ministerio de Planificación, en conjunto con FOSIS y con el apoyo del Ministerio de Hacienda, habían emprendido el diseño de un sistema de protección integral a la infancia, que formaría parte del sistema de protección social –que se había iniciado con la instalación del Sistema de Protección Chile Solidario–, señalando las prioridades a tener en cuenta en una política hacia la infancia enmarcada en la protección social. La figura de altos funcionarios de la administración de Lagos en el rol de presidentes en ambos consejos, demuestra la continuidad con la administración anterior. El director saliente de la Dirección de Presupuesto, Mario Marcel, presidió el Consejo para la Reforma Previsional, y Jaime Crispi, jefe de estudios de la Dirección de Presupuesto, el Consejo para la Reforma de las Políticas de Infancia.

El estilo de gobierno ciudadano, de acuerdo a lo señalado por la Presidenta, incluía la participación de la sociedad civil en la formación de políticas públicas. Si bien en el caso de los consejos analizados se incorporaron a miembros que representaban distintas sensibilidades de la sociedad civil, cuya trayectoria demostraba experticia en los temas examinados, tanto en el ámbito académico, público o privado, estos, en ningún caso, eran representantes sociales, gremiales o de alguna organización, sino que en su nominación se enfatizó el carácter técnico y de especialización de los consejeros.

Ambos consejos fueron integrados por miembros nombrados directamente por la Presidenta Michelle Bachelet, a título personal, 14 en el de infancia y 15 en el de previsión, *los que trabajarán "ad honorem", aportando su conocimiento, experiencia y criterio para elaborar el diagnóstico y las propuestas de reforma* (Consejo Asesor para la Reforma Previsional, 2006). Con todo, el análisis de los representados sugiere un criterio que privilegió los equilibrios políticos.

Sin temor a equivocarse, es posible afirmar que hubo un espacio para la participación de las organizaciones ciudadanas durante el funcionamiento de

los consejos. A través de una convocatoria amplia a audiencias, representantes de los sectores sociales afectados expresaron sus opiniones e intereses frente a las reformas que se discutían. En el caso del Consejo de Infancia, se sumaron audiencias regionales y se dispuso de un espacio de participación para adultos y niños en la página web del Consejo, a través de la cual ambos podían enviar sugerencias y entregar su opinión.

Si bien las audiencias fueron espacios de expresión, las opiniones vertidas por los actores sociales constituyeron información referencial en la elaboración de las propuestas, y la toma de decisión descansó exclusivamente en el grupo de expertos convocados como miembros de los consejos (Aguilera, 2007). La función de los consejos asesores, y de las audiencias realizadas por éstos, respondió a un mecanismo de consulta y asesoría, instalada por el ejecutivo, con el objetivo de lograr un consenso entre las distintas sensibilidades expresadas, siguiendo una lógica de continuidad con los gobiernos anteriores.

Una lógica distinta guió la convocatoria al Consejo Asesor para la Calidad de la Educación, representando una estrategia reactiva a la presión social de los estudiantes secundarios. La respuesta, en un código de Gobierno Ciudadano, fue la incorporación a participar del Consejo, como mecanismo consultivo, a representantes de los diversos grupos de intereses en conflicto para la solución de una materia que no estaba en la agenda de gobierno.

La controversia que se había instalado en el país, a partir del movimiento de los estudiantes secundarios, obligaba a generar nuevos consensos para frenar la crisis desatada e impulsar una estrategia para la reforma de la educación chilena. La Presidenta Michelle Bachelet anunció, en junio de 2006, la creación del Consejo Asesor, como instancia de resolución del conflicto con un fuerte componente de participación ciudadana. La tarea encomendada fue fijar recomendaciones y sugerencias para mejorar la calidad de la educación de todos los niños, niñas y jóvenes, con prescindencia de su origen social, económico y cultural. De acuerdo a las propias palabras de la Mandataria, el Consejo debía forjar una visión consensuada acerca de aquellos temas que formaban parte de la discusión pública, y cuyo necesario análisis y modificaciones fue manifestado por los estudiantes secundarios a raíz de los problemas en la calidad de la educación (Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006).

El Consejo tuvo una composición muy diferente a los dos analizados anteriormente. Lo constituyeron 81 miembros, entre ellos especialistas en educación, académicos, personeros de distintas confesiones religiosas, representantes de las etnias originarias y de los distintos actores del quehacer educacional del país: de los padres de familia, de los estudiantes secundarios y universitarios, de los docentes y co-docentes, de los sostenedores municipales y privados, de los rectores de las universidades. Es decir, se invitó a participar como consejeros a representantes de diversas organizaciones sociales, en sintonía con un discurso de mayor participación social. El Consejo fue presidido por el académico Juan Eduardo García-Huidobro, quien anteriormente tuviera un alto cargo en el Ministerio de Educación.

El resultado del trabajo del Consejo, no logró aunar las diferentes posiciones representadas en el organismo dado, precisamente, a que el perfil de los consejeros era muy heterogéneo. Finalizadas las deliberaciones, en diciembre de 2006, parte importante de los representantes de las organizaciones sociales, especialmente estudiantes y profesores, manifestaron su disconformidad con el Informe Final, que exponía el diagnóstico y propuesta del Consejo, marginándose de la ceremonia oficial de entrega del documento a la Presidenta de la República (Aguilera, 2006).

## Resultado de las propuestas elaboradas en los Consejos Asesores Presidenciales

Como lo establece su nombre, bajo el concepto de “asesor”, los consejos cumplieron un rol consultivo y las propuestas que emanaron de estas instancias no fueron vinculantes, manteniendo con ello las atribuciones para la formación de políticas públicas en el dominio del ejecutivo y del congreso.

La característica del sistema presidencial, que coloca al ejecutivo como principal legislador y hacedor de las políticas públicas, no se vio alterada por los consejos asesores presidenciales. La intermediación entre el ejecutivo y los organismos consultivos, fueron los Comités de Ministros que se formaron expresamente para el análisis de las proposiciones de cada uno de los Consejos. En estas instancias recayó la responsabilidad de analizar

la viabilidad técnica, financiera y política de las propuestas; elaborar los proyectos de ley, así como fijar los lineamientos políticos y técnicos para la implementación de la reformas. Es precisamente a través de esta instancia, que el ejecutivo se aleja de los Consejos Asesores al poder aprobar, modificar o rechazar las propuestas emanadas desde los Consejos.

Encabezaron los comités ministeriales, aquellos ministros titulares de los sectores involucrados en las reformas, la Ministra de Educación dirigió el Comité de Ministros de la Calidad de la Educación, el Ministro del Trabajo el de la Reforma Previsional y la Ministra de Planificación el de la Reforma a las Políticas de Infancia, dada su vinculación con la protección social. Las instancias estuvieron integradas, además, por los ministros de áreas que se relacionaban con la materia de la reforma analizada. Los Comités fueron apoyados por secretarías técnicas y comités técnicos constituidos por equipos jurídicos y profesionales de los ministerios integrantes del comité. La lógica de trabajo de estas instancias fueron centralizadas y no hubo participación de otros sectores públicos o privados.

En el cumplimiento de las tareas encomendadas a los Comité ministeriales, se aprobaron parte importante de las propuestas surgidas a partir de los Consejos Asesores, al mismo tiempo que se incorporaron nuevas iniciativas y se desecharon otras, debido a diferencias emanadas desde el propio ejecutivo o por presión de sectores sociales, por ejemplo: el rechazo por parte de la CUT y del SERNAM al aumento de la edad a 65 años para jubilación de las mujeres, en el caso de la Reforma Previsional. El resultado final del filtro realizado por parte del ejecutivo a lo planteado por los consejos previsional y de infancia, fue la elaboración de paquetes legislativos en las materias abordadas y el diseño de los programas sociales necesarios para la ejecución de las reformas. El parlamento aprobó, incorporando pequeños ajustes, tanto las modificaciones legales, así como los presupuestos correspondientes para la implementación de las políticas, ratificando con ello, dos de los pilares que sustenta la implementación del Sistema de Protección Social que el Gobierno ha señalado como uno de sus principales logros.

De esta forma, la Ley N° 20.255 que establece la Reforma Previsional, no tuvo mayores inconvenientes para su aprobación en el Congreso y, a partir de ésta, se constituyó un sistema de pensiones, que sobre la base de "pilar solidario" y cambios en el "pilar contributivo", promueve la cobertura universal con mayores grados de equidad que el anterior sistema basado

únicamente en un plan de jubilaciones y pensiones, según cuentas de retiro individual privadas.

Por su parte, el paquete legislativo que derivó de las propuestas formuladas por el Consejo Asesor en materia de Infancia, ha tenido bastante éxito en su tramitación para asegurar y regular beneficios y subsidios a los niños y familias beneficiarias, y solo algunos aspectos relativos a la licencia post-natal siguen en tramitación. Producto de estas leyes y de los programas sociales que se han derivado de éstas, se ha comenzado la implementación del Sistema de Protección a la Primera Infancia, Chile Crece Contigo –desde el año 2007–, entregando atención en salud, estimulación temprana y educación a niños, desde la etapa de gestación hasta los cuatro años de edad.

Sin embargo, en el caso del Consejo de la Calidad de la Educación, cuya lógica remite más bien a una reacción a la presión social para enfrentar un tema que no se encontraba en la agenda de gobierno, optando el ejecutivo por un consejo de mayor representación social, los resultados a dos años de su finalización no son tan auspiciosos. La propuesta de reforma a la educación emanada del Consejo, se plasmó, con ciertas modificaciones, en un proyecto de ley elaborado por el Ministerio de Educación que vendría a reemplazar a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), por una nueva Ley General de Educación (LGE). En base al proyecto, el ejecutivo logró un acuerdo con los partidos políticos, tanto de la oposición como de la Concertación para su posterior aprobación en el Congreso.

La movilización estudiantil se reactivó en junio de 2008 con un tono radicalmente distinto a la “revolución pingüina” de 2006, acabando con violentos desalojos de liceos y estudiantes expulsados, demostrando su disconformidad con el proyecto de ley de la LGE, y con el acuerdo asumido entre el ejecutivo y los partidos políticos, exigiendo mayor participación en la definición de la política educacional. Los estudiantes culpaban al Gobierno de no hacer efectiva la promesa de participación ciudadana con la que se inició el proceso de reforma en el año 2006. El fraude del “gobierno ciudadano”, que señalaron los estudiantes, se manifestó en el repudio a la negociación entre la Concertación y la Derecha que, según denunciaban, “echa por la borda el trabajo de los actores sociales en el Consejo Asesor Presidencial” (Fech, 2008).

Por otra parte, en el proceso de formulación del proyecto de la LGE, el poder ejecutivo lideró las funciones legisladoras a través del Ministerio de

Educación, subestimando las facultades del legislativo, en cuanto a su poder de voto parcial o total, o la utilización de enmiendas, lo que ha demandado múltiples negociaciones posteriores para la aprobación del proyecto en las diferentes etapas legislativas, no terminándose aún su tramitación. En este proceso, surgieron diferentes voces desde el parlamento, que abogaron por mayor autonomía en la toma de decisiones en lo referente a lo pactado entre el ejecutivo. Probablemente las recientes pugnas entre ambos poderes, que en un proceso paralelo, afectó al sector de educación con la salida de la titular Provoste, permitan anticipar que la resolución del conflicto está lejos de ser zanjada aún.

Finalmente, el ejemplo del debate sobre la reforma a la educación, plantea interrogantes al proceso de formulación de las políticas públicas, en términos de si primarán los acuerdos suscritos por el ejecutivo en un accionar marcadamente presidencialista y prescindente del poder legislativo, o se logrará avanzar en la formulación de políticas fomentando la colaboración y la prudencia en la relación entre las ramas ejecutivas y legislativas.

## Conclusiones

El éxito de las reformas iniciadas a partir de la convocatoria a Consejos Asesores Presidenciales, ha sido disparejo. Mientras aquellas reformas que se basaron en una estrategia de consenso, articulada en base a un fuerte protagonismo del ejecutivo, concluyeron en la implementación de políticas públicas en materias de gran impacto social, como la Reforma Previsional y el sistema de Protección a la Primera Infancia Chile Crece Contigo. La proyectada reforma educacional que utilizó una estrategia reactiva a la presión social y de menor control de agenda por parte del ejecutivo en sus inicios, ha demostrado mayores dificultades para su aprobación.

La continuidad con una política de preeminencia del ejecutivo en materia de elaboración de las políticas públicas, sustentada por los Gobiernos de la Concertación en el diseño de las reformas, ha venido a cuestionar la efectividad de la implementación del Gobierno Ciudadano que la administración de la Presidenta Bachelet ha defendido. El cuestionamiento por parte de los sectores sociales al proyecto de Ley General de la Educación, así como las recientes propuestas de ley elaboradas por el ejecutivo en materia

educacional sin mecanismos de participación ciudadana, han reafirmado el rol preponderante de éste.

No obstante, la crisis educacional y la discusión sobre las características que requiere la reforma del sector, ha cuestionado el rol reactivo del parlamento tensionando las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Los últimos acontecimientos vienen a caducar aquella interpretación que enfatizaba la debilidad del poder Legislativo. El renovado vigor del Parlamento, en lo que a formulación de políticas públicas se refiere, es posible constatarlo en la fuerte crítica que parlamentarios, tanto de la Concertación como de la oposición, han realizado al Proyecto de Ley General de Educación, lo que ha demandando múltiples negociaciones con el ejecutivo para la tramitación legislativa.

El surgimiento de recientes voces desde el parlamento, que abogan por mayor autonomía y responsabilidad para ejercer su rol, trastocó lo que parecía ser un orden establecido. Precisamente, y sin perjuicio de la fortaleza que el ejecutivo exhibe, el desempeño parlamentario dispone cada vez más de la autonomía suficiente como para hacer valer su influencia. Durante la cuarta administración concertacionista, las tensiones han evolucionado hasta convertirse en parte del nuevo paisaje político. El renovado uso de las facultades fiscalizadoras que el parlamento dispone, cuyo mejor ejemplo ha sido la destitución de la Ministra de Educación Yasna Provoste, exemplifica el nuevo protagonismo que el Parlamento está cultivando.

## Bibliografía

- Altman, David. "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay 1989-1999." *Party Politics* 6 (3), 2000.
- Aguilera, Carolina. "Participación ciudadana en el Gobierno de Bachelet: Consejos Asesores Presidenciales.", *América Latina Hoy*, 46, 2007.
- Amorim Neto, Octavio. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Brasil. Editora FGV, 2006.
- Boylan, Delia M. "Taxation and transition: the politics of the 1990 chilean tax reform", *Latin American Research Review*, Vol 31, N°1, 1996.
- Boeninger, Edgardo. *Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y Experiencia. Chile 1990-2006*. Santiago: Chile. Eqbar Editores, CIEPLAN, 2007.
- Chasquetti, Daniel. "Democracia, Multipartidismo y Coaliciones: Evaluando la Difícil Combinación." *Lateinamerika Analysen* 3 (Okttober), 2002.
- Cheibub, José Antonio; Przeworski, Adam y Saiegh, Sebastian. "Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism." *British Journal of Political Science* 34 (4), 2004.
- Cheibub, José Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- Consejo Asesor para la Reforma Provisional. "Discurso de instalación de la Presidenta Michelle Bachelet", 2006. En [www.consejoreformaprevisional.cl](http://www.consejoreformaprevisional.cl)
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. "Discurso de instalación de la Presidenta Michelle Bachelet", 2006. En [www.consejoeducacion.cl](http://www.consejoeducacion.cl)
- Federación de Estudiantes de Chile, FECH, "sección noticias", 2007. En [www.fech.cl](http://www.fech.cl)
- Lagos Weber, Ricardo. "Discurso Ministro Secretario General de Gobierno en la firma del Proyecto de Ley de Reforma Constitucional sobre Iniciativa Ciudadana", 2007. En [www.congreso.cl](http://www.congreso.cl)
- Linz, Juan. "Democracy, Presidential or Parliamentary: Does It Make a Difference?" In *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, edited by J. Linz and A. Valenzuela. Baltimore: John Hopkins University Press, 1994.
- Mardones, Rodrigo. "Chile: Todas íbamos a ser reinas", *Revista de Ciencia Política*, Vol. especial. Santiago: Chile, 2007.

- Mainwaring, Scott. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies* 26 (4), 1993.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy R. "La institucionalización de los Sistemas de Partidos en América Latina." *Revista de Ciencia Política* XVII (1-2), 1995.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (Eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Siavelis, Peter. *The President and Congress in postauthoritarian Chile: institutional constraints to democratic consolidation*. University Park, Pa. Pennsylvania State University Press, 2000.  
\_\_\_\_\_. "Exaggerated presidentialism and moderate presidents: executive-legislative relations in Chile". En Scott Morgenstern and Benito Nacif (eds.) *Legislative Politics in Latin America*. New York, Cambridge University Press, 2002.
- Shugart, Matthew y Carey, John. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.