

Paula Ahumada Franco \*

# La administración presidencial y el control de la burocracia

## The presidential administration and the control of bureaucracy

*“La cuestión es siempre esta ¿quién domina el aparato burocrático existente?”*

Max Weber, Economía y Sociedad

### Resumen

Este trabajo analiza la forma de control y de centralización de las políticas públicas que ejerce el Presidente sobre la Administración, considerando que constituyen el poder Ejecutivo en nuestro país, y que el centro de gravedad de los poderes del Estado ha pasado desde el poder Legislativo al Ejecutivo, y específicamente dentro de este, a la Administración. Se discute lo que se entiende por Administración, Gobierno y buen gobierno, y en particular el caso chileno. Además, se describe el sistema estadounidense y la discusión respecto a la denominada “administración presidencial”.

### Palabras clave

Atribuciones del Presidente, Gobierno, Administración

### Abstract

This work analyzes the control and centralization of public policies exercised by the President over the Administration, considering that both constitute the Executive power in our country, and that the gravity center of the State powers has moved from the Legislative power to the Executive, and within it, specifically to the Administration. It discusses what Administration, Government and good government means, and in particular the Chilean case. Moreover, it describes the American system and the discussion over the so called “presidential administration”.

### Keywords

Presidential Powers, Government, Administration

\* Abogada. Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Estudiante del Doctorado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

<sup>1</sup> Se agradecen los valiosos comentarios del profesor Pablo Ruiz-Tagle y de los ayudantes Pía Muñoz y Benjamín Alemparte.

## 1. Introducción

El propósito del presente trabajo es analizar la forma de control y de centralización de las políticas públicas que ejerce el Presidente sobre la Administración, considerando que constituyen el poder Ejecutivo en nuestro país, y que el centro de gravedad de los poderes del Estado ha pasado desde el poder Legislativo al Ejecutivo, y específicamente dentro de este, a la Administración durante el siglo XX. Por lo tanto, pretende ser un limitado diagnóstico frente a la pregunta por quién y cómo son controlados los agentes reguladores. En este caso, la respuesta es anticipada: el Presidente cumple una función relevante en este sentido, pero necesita de una institucionalidad que sea coherente con los principios del buen gobierno.

De acuerdo al clásico principio de separación de poderes o distribución de funciones, la Administración -como parte del poder Ejecutivo- sería controlada por el poder Legislativo, donde radicaría esencialmente la soberanía del pueblo y también por el principio de adjudicación ejercido por el poder Judicial. Entonces, el principio de legalidad nos salvaría de quedar a merced de la discrecionalidad de la Administración, ya que esta solo puede hacer lo que la ley (nosotros) le ordena ejecutar a través de decisiones dominadas por la técnica.<sup>2</sup> Sin embargo, esa solución es solo parcialmente correcta, ya que si bien la actuación de la Administración se enmarca de acuerdo al principio de legalidad, la separación estricta de los poderes es y ha sido criticada por no corresponder a un diseño institucional efectivo.<sup>3</sup> Más bien, y siguiendo a Madison en *El Federalista XLVII*, lo que se busca es un sistema de frenos y contrapesos, que impida que una de las ramas de los poderes del Estado pueda imponerse sin ser limitada por otra. Además, en una sociedad altamente regulada, las decisiones administrativas han aumentado junto con el surgimiento de diferentes agencias con atribuciones normativas y adjudicatorias. La moderna Administración ha pasado a ser considerada como “el gobierno en acción”.<sup>4</sup>

En Estados Unidos la Administración ha adquirido gran poder, especialmente con el surgimiento de las agencias *independientes*. En este caso, el control y centralización de las decisiones administrativas radica en el Presidente. En base a esta experiencia

<sup>2</sup> En nuestro país se debe agregar como organismo principal de control de la Administración a la Contraloría General de la República, órgano autónomo de rango constitucional que tiene como función el control de legalidad (y constitucionalidad) de los actos de la Administración, entre otras funciones. Para analizar las funciones y problemas de este organismo, ver: Ruiz-Tagle, Pablo (2007) “Una Contraloría General de la República que sirva a todos los chilenos” en: Revista de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, y Cordero, Luis (2010) “La jurisprudencia Administrativa en perspectiva: entre el legislador positivo y el juez activista. Comentarios desde el dictamen de la píldora del día después”, en: Anuario de Derecho Público, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales.

<sup>3</sup> A partir de la clásica obra de Montesquieu *El espíritu de las Leyes*, se discute la distribución del poder político en diferentes ramas, así como las críticas o interpretaciones acerca de la doctrina de la separación de poderes o distribución de funciones que hacen autores como Carré de Malberg R., Toqueville A., Loewenstein K., entre otros.

<sup>4</sup> La Administración sería “la parte más obvia del gobierno; es el gobierno en acción” (énfasis agregado) Woodrow Wilson, “The Study of Administration” (1887) 2 *Political Science Quarterly* 197-222, citado en: Loughlin (2010) p. 393.

surge la llamada “administración presidencial”, que a través de un aparato burocrático propio y la emisión de normativa para legitimar la expansión de su poder, ha logrado dirigir la acción administrativa. Pero la solución a la vez se convierte en problema desde el punto de vista del constitucionalismo democrático, cuando la Presidencia se transforma en un poder sin efectivos contrapesos.

Por su parte, en Chile nos enfrentamos a una institución presidencial especialmente poderosa, en la cual el Presidente de la República es tanto el Jefe de Estado, de Gobierno y de la Administración. Francisco Antonio Pinto decía al promulgar la Constitución de 1828 “cesaron para nosotros los tiempos en que la suerte nos condenaba a la ciega obediencia de una autoridad *sin límites*”,<sup>5</sup> sin embargo, ahora nuestra Constitución nos condena a una autoridad no solo con numerosas y extensas facultades, sino que incapaz de ejercer sus funciones en plenitud y lograr una efectiva coordinación en el manejo del gobierno. Lo que podría ser una dificultad interna de coordinación, también resulta problemático desde el punto de vista de la integración de Chile a organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En efecto, dentro de las similitudes que presentan los países miembros de la OCDE, ya sea en regímenes parlamentarios o presidenciales, se encuentra la implementación de diseños institucionales que otorgan al jefe de *Gobierno* y a su entorno alta capacidad de análisis y mecanismos efectivos de coordinación horizontal y vertical con el resto de las instituciones del gobierno,<sup>6</sup> de los cuales nuestra Presidencia en particular carece. Incluso más, en las recomendaciones 2011 de la OCDE para Chile se encuentra la de “garantizar que los responsables de formular políticas en los ámbitos político y administrativo tengan los recursos, información y métodos para acometer de manera sistemática y coherente el establecimiento de la estrategia, planeación, ejecución y consolidación de los planes del gobierno”.<sup>7</sup>

En este trabajo, intentamos abordar el tema del poder presidencial y de la institucionalidad que lo rodea, y de cómo afecta el buen gobierno y la Administración. Nos proponemos en primer lugar analizar la relación entre la Administración y el buen gobierno, para luego confrontar los poderes presidenciales de acuerdo a la normativa constitucional con sus prácticas e institucionalidad. Por lo tanto, destacamos que no solo importa el estudio de la normativa constitucional y administrativa, sino que también resultan especialmente relevantes desde el punto de vista del derecho público las prácticas institucionales.<sup>8</sup> Finalmente, revisamos el caso de Estados Unidos porque se trata de un régimen presidencial que ha ejercido una importante influencia en la institucionalidad latinoamericana de los poderes ejecutivos;<sup>9</sup> y porque tiene una historia de centralización presidencial y de control de la burocracia que se ha desarrollado a través de gobiernos republicanos y demócratas, remontándose al gobierno de Roose-

<sup>5</sup> Cristi y Ruiz-Tagle (2006) p. 11.

<sup>6</sup> Aninat (2009).

<sup>7</sup> Oede (2011).

<sup>8</sup> Ackerman, (2010).

<sup>9</sup> Sulbrandt (1994).

velt. Más aún, el debate en torno al rol que el Presidente tiene o debe tener sobre el aparato administrativo es uno de los temas constitucionales más antiguos que se han discutido en el derecho constitucional estadounidense.<sup>10</sup>

## 2. La Administración y los desafíos del buen gobierno

El Estado moderno se identifica con los procesos de centralización del poder político y el surgimiento de la burocracia.<sup>11</sup> Esta última se caracteriza por el conocimiento especializado y técnico. La centralización del gobierno junto a la profesionalización de la actividad administrativa, confiere a las decisiones de la autoridad política no solo legitimidad democrática en cuanto a una decisión que proviene de la voluntad de todos, sino también una legitimidad basada en la racionalidad de la misma.

A su vez, el *gobierno*, en el sentido de dirigir y coordinar las acciones individuales y colectivas, constituye una característica principal de la vida de una comunidad política.<sup>12</sup> Pero la actividad de gobierno adquiere una especificidad particular tratándose de la función propia del Estado, ya que trata sobre asuntos de interés público. Y, en el caso de gobiernos *democráticos*, importa especialmente qué tipo de relación se da entre la función gubernativa o política con la función administrativa o ejecutora y específicamente entre la presidencia y los órganos administrativos.

Porque si el Gobierno y la Administración constituyen el poder Ejecutivo, la Administración Pública es considerada como aquel conjunto de organismos que –desde el punto de vista teleológico– llevan a cabo la actividad del Estado para atender y satisfacer necesidades públicas y dar cumplimiento a fines públicos,<sup>13</sup> como brazo armado del Gobierno, pero igualmente dependiente del poder legislativo a través del principio de legalidad.

Pero la separación conceptual entre el Gobierno (político) y Administración (técnica) se tiende a diluir frente al surgimiento del Estado regulador. La demanda por mayores prestaciones estatales en un periodo, y ahora, la demanda por una mayor intervención en los mercados a través de regulaciones, han exigido una acción más eficiente y rápida de la Administración, dejando de lado la imagen de la antigua burocracia, compleja, opaca y obstructiva, para dar paso a procedimientos que generen decisiones oportunas y de calidad técnica, pero que tienen un contenido político.

El *buen gobierno* se traduce en forma de gobernar de manera eficiente y efectiva, que promovería una cierta necesidad de centralización en el proceso de formación de las políticas públicas. Sin embargo, también se basa en valores como los de transparencia, participación, rendición de cuentas, justicia, imparcialidad, probidad y racionalidad

<sup>10</sup> Strauss (2007) p. 697.

<sup>11</sup> Weber (1964), p.178.

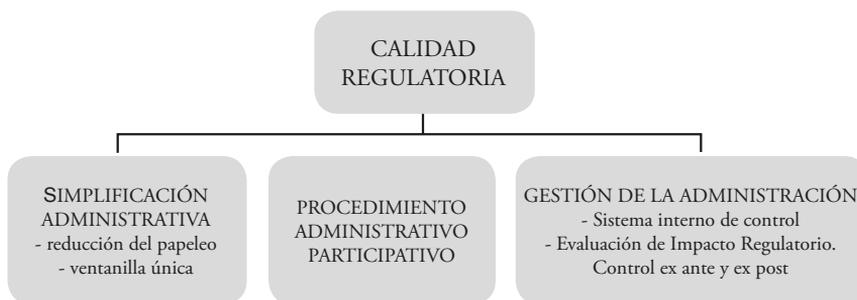
<sup>12</sup> Loughlin (2003) p. 5.

<sup>13</sup> Correa y Ruiz-Tagle (2010) p. 263.

como principios rectores del derecho constitucional y administrativo para regular la institución presidencial.<sup>14</sup> La mejora o calidad regulatoria<sup>15</sup> representa uno de los instrumentos principales del *buen gobierno* y un desafío para el diseño institucional.

La mejora regulatoria es el proceso sistemático y permanente de revisión del marco normativo basado en la transparencia, la consulta pública y el análisis cuidadoso de alternativas que permite llegar a decisiones óptimas de política pública.<sup>16</sup> Por ello, la participación es bienvenida y se requiere de la intervención de los *stakeholders* y entidades afectadas e interesadas. Por lo tanto, el procedimiento administrativo por el cual se construye una política pública es central para incorporar estos principios y debe contemplar etapas de consulta y comentarios donde la ciudadanía tenga la oportunidad y capacidad para participar.<sup>17</sup> La *legitimidad* que adquieren las decisiones públicas debidamente consultadas, las transforma también en eficientes, al ser internalizadas por los directamente afectados.

Y como el objetivo es que las decisiones se tomen de forma racional y razonadamente, de acuerdo con una coordinación política, estratégica y presupuestaria, se deben controlar y evaluar las políticas, tanto antes que se lleven a cabo, para determinar si vale la pena regular (control *ex ante*) como después de su puesta en marcha (control *ex post*).



Fuente: Elaboración propia.

Siendo lo principal del *buen gobierno* lograr que los planes, programas, normativas y decisiones se lleven a cabo por la burocracia, se requieren altos niveles de *control* sobre los ministerios, agencias y servicios públicos, de *coordinación* entre los diferentes niveles

<sup>14</sup> Harlow y Rawlings (2009) p. 46.

<sup>15</sup> Entendemos a la regulación como “el conjunto de instrumentos jurídicos que emplea un gobierno para establecer obligaciones y procesos con los que tienen que cumplir los particulares, las empresas y el gobierno mismo. Dichos instrumentos son generalmente actos legislativos o administrativos de carácter general, tales como leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, normas, circulares y formatos, así como lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, entre otros” Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) Programa de Mejora Regulatoria, México 2001-2006.

<sup>16</sup> COFEMER (2006).

<sup>17</sup> En este punto por ejemplo, a través de la dictación de la ley de la Ley N° 19.880 que Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado y la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública.

y de *evaluación*, con el fin de reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones. A su vez, se busca terminar con la opacidad en el procedimiento de toma de decisiones gubernamentales, y lograr una mayor centralización de la información que permita el establecimiento de políticas públicas coherentes y unificadas.

Porque hoy -luego de una etapa dominada por un Estado neoliberal que impulsaba la desregulación y que comienza con el proceso de centralización en la toma de decisiones- se dice que asistimos a un emergente “New, New Deal”<sup>18</sup> que se ha reconciliado con las fallas de la regulación, pero reconoce la necesidad de un diseño institucional que permita controlar a los reguladores, y donde se siga el principio fundamental de *unidad* del Estado, que sea capaz de combinar las diversas funciones de modo que converjan hacia resultados comunes.<sup>19</sup> Lo anterior necesariamente implica un alto grado de comunicación entre los poderes públicos y de coordinación entre lo que Loewenstein llamó la decisión regulatoria conformadora o fundamental (*policy determination*), la ejecución de la decisión (*policy execution*) y el control de la regulación (*policy control*).<sup>20</sup>

Sin embargo, precisamente la necesidad de centralización de la información para lograr mejoras regulatorias puede implicar una justificación (más) para construir lo que se ha llamado una presidencia *decisionista*<sup>21</sup> que tiene la capacidad y el poder para realizar cambios radicales en periodos cortos de tiempo. Porque este giro hacia un gobierno fuerte o hacia una “administración presidencial”, como indica Elena Kagan al describir el proceso estadounidense,<sup>22</sup> constituye el (re)surgimiento de nuevos -pero no necesariamente mejores- métodos de control del Estado regulador basados en la legitimidad de la figura del Presidente para controlar y dirigir la Administración.

### 3. Poder Ejecutivo en Chile: Presidente, Gobierno y Administración

El poder ejecutivo en Chile se regula constitucionalmente en el capítulo IV denominado *Gobierno*,<sup>23</sup> ya que implica mucho más que la sola ejecución de las leyes, aunque se ha entendido que el sentido que le dieron los redactores de la Constitución fue orgánico antes que funcional.<sup>24</sup> Este capítulo comprende al Presidente de la República, a los Ministros de Estado y a la Administración, y siendo nuestro sistema de gobierno presidencialista,<sup>25</sup> la figura central del aparato ejecutivo radica en el Presidente.

<sup>18</sup> Harlow y Rawlings (2009) p. 45.

<sup>19</sup> Carré de Malberg (1948) p. 764.

<sup>20</sup> Loewenstein (1983) p. 62.

<sup>21</sup> Ackerman (2010) p. 91.

<sup>22</sup> Kagan (2001) p. 2383.

<sup>23</sup> En la Constitución de 1925 el poder ejecutivo se regulaba en el capítulo V, que se ubicaba luego del capítulo dedicado al Congreso. Además, se titulaba “Presidente de la República” quien era el Jefe Supremo de la Nación, y también le correspondía el gobierno y la administración, lo que refleja la larga tradición constitucional presidencialista.

<sup>24</sup> Silva Bascuñán y Silva Gallinato (1997) pp. 79-84.

<sup>25</sup> Sartori (1996) p. 8.

En el Presidente de la República recae la jefatura del Estado, del Gobierno y de la Administración. Como jefe de Estado, constituye el órgano máximo del ordenamiento jurídico,<sup>26</sup> y le corresponde de forma *preferente* la dirección sobre el diseño y la ejecución de las políticas públicas en base al interés general, ya que si bien es el jefe del Gobierno y de la Administración, ejerce tal función “con la colaboración de los órganos que establezcan la Constitución y las leyes”.<sup>27</sup> Para llevar a cabo tan extensa función, se lo ha dotado de numerosas atribuciones legislativas, políticas y administrativas, pero también tiene importantes facultades económicas, judiciales y militares.<sup>28</sup>

En materia de diseño de políticas públicas cabe destacar el rol central que cumple en el proceso de formación de la ley, ya que es titular de amplias facultades legislativas que lo llevan a ser considerado el gran legislador. Dentro de las atribuciones más importantes, se destaca la *iniciativa exclusiva* de ley en ciertas materias, de acuerdo a los artículos 63 N° 14 y 65 de la Constitución. Esta atribución, que consiste en que solo se podrá legislar sobre determinadas materias cuando el Presidente presente un proyecto de ley a través de un Mensaje, constituye un efectivo control sobre aquellas materias que tienen un impacto económico en la vida nacional, y sería producto de la posición constitucional que tiene el Presidente respecto del gobierno y de la administración.<sup>29</sup> Por ejemplo, la iniciativa exclusiva se extiende en materias como la determinación de la división política y administrativa del país, la administración financiera y presupuestaria, recaudación tributaria, contratación de empréstitos, así como la central función de “crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las Empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones”.<sup>30</sup>

Adicionalmente el Presidente de la República participa activamente en el proceso de formación de la ley sancionando y promulgando las leyes. Puede citar a cualquiera de las ramas del Congreso a sesiones especiales, dictar decretos con fuerza de ley (previa delegación), además de contar con una potestad reglamentaria reforzada autónoma y de ejecución. Más aún, cuenta con poder de veto así como puede calificar la urgencia de los proyectos de ley, de acuerdo con los artículos 73 y 74 de la Constitución.

Pero, además de las facultades legislativas con las que cuenta el Presidente para influir en el proceso de formación jurídica de las políticas públicas, su poder sobre la Administración también se refleja en su alta capacidad de nombramiento de los funcionarios públicos, de acuerdo con el artículo 7° de la Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo, que incluye los cargos de planta de la Presidencia de la República, los Ministros de Estado, Subsecretarios, Seremis, jefes de divisiones en los ministerios, Intendentes, Gobernadores, jefes de servicio, además de los crecientemente poderosos superintendentes. A lo anterior debemos agregar que también participa en el nombra-

<sup>26</sup> Silva Bascuñán (2000) p. 84.

<sup>27</sup> Artículo 1° de la Ley N° 18.575.

<sup>28</sup> Cristi y Ruiz-Tagle (2006).

<sup>29</sup> Fernandois y García (2009) p. 297.

<sup>30</sup> Artículo 65 inciso 4° N°2 de la Constitución Política de la República.

miento de quienes dirigen algunos órganos constitucionales autónomos como en el caso del Banco Central, Ministerio Público, Contraloría y Tribunal Constitucional, o en el caso de agencias descentralizadas como el Consejo para la Transparencia y el Consejo Nacional de Televisión.

Por lo tanto, aun haciendo la distinción entre la Administración Pública -que se vincula a los órganos que dependen directamente del ejecutivo y, particularmente, del Presidente- y la Administración del Estado -que incluye además a los órganos constitucionales autónomos y descentralizados-<sup>31</sup>, el Presidente cuenta siempre y respecto de toda la Administración con al menos algunas herramientas indirectas de influencia.

Si bien en el 2003 se dictó la Ley N° 19.882 que establece el Sistema de Alta Dirección Pública, para proveer de cargos que sean de exclusiva confianza, o como los denomina la ley “altos directivos públicos”, lo cual podría llevar a pensar que el poder del Presidente sobre la Administración se vio disminuido, pensamos que no ha tenido un efecto importante en la facultad de nombramiento del Presidente, ya que la misma ley excluye determinados servicios públicos de su aplicación, y porque igualmente el Presidente mantiene su facultad de elección entre la nómina de candidatos o para declarar un concurso desierto. Así también, se le otorga la facultad para su remoción, ya que los funcionarios calificados como altos directivos públicos siguen siendo de su exclusiva confianza.

En definitiva, el Presidente cuenta con poderosas atribuciones para controlar el proceso de creación de las políticas públicas dentro de la Administración. De la normativa citada, podemos afirmar que ejerce una importante capacidad de control sobre la agenda política y sobre la Administración Pública, pero para poder comprender la efectividad de sus atribuciones también es necesario analizar las prácticas institucionales de control, evaluación y coordinación.

#### **4. Centro de Gobierno: control, evaluación y coordinación**

Teniendo en cuenta las atribuciones que el régimen político chileno le otorga al Presidente de la República, surge la pregunta de cómo puede un verdadero ejecutivo *unitario* manejar tal concentración de funciones. La concentración de facultades en el Ejecutivo y específicamente en la Presidencia, puede resultar un diseño peligroso y/o ineficiente si no se cuenta con la adecuada institucionalidad que permita coordinar, dirigir y armonizar las acciones políticas. Y para llegar a tal objetivo es imprescindible la coordinación del Centro de Gobierno.

El llamado Centro de Gobierno (CG) coordina, armoniza, dirige y encauza la acción política hacia el buen gobierno y ordena la gestión administrativa. Entre las funciones del CG se encuentra la de otorgar la capacidad necesaria para controlar el cumpli-

<sup>31</sup> Todos aquellos incluidos en el artículo 1° de la Ley N° 18.575.

miento del programa de gobierno, proveer de conocimiento y análisis a los tomadores de decisiones, realizar la supervisión del desempeño y efectuar la coordinación entre prioridades políticas y presupuestarias y entre áreas de políticas.<sup>32</sup> Esta necesidad de coordinación frente a la amplitud de atribuciones presidenciales, puede haber sido uno de los fundamentos para incluir en la Constitución la facultad de “encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional”.<sup>33</sup>

De acuerdo al ex Ministro de la Secretaría General de la Presidencia, José Antonio Viera-Gallo, existirían dos centros de poder en el Estado chileno: la Dirección de Presupuesto (DIPRES) y la “Moneda”, si bien sostiene que es difícil hablar de un Centro de Gobierno, ya que este “cobraría un poder más allá de toda lógica”.<sup>34</sup> Sin embargo, distingue un centro político, que lo constituiría el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), el Ministerio del Interior y el Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEGOB).

El CG puede estar radicado en diversos órganos, siempre que tengan funciones claras y sus objetivos no se superpongan. En Chile, podemos advertir que existe una superposición de funciones en las tareas de monitoreo y evaluación de las políticas públicas, que están organizadas principalmente en torno a dos sistemas. Uno de ellos es conocido como el “Sistema de Control de Gestión” (SCG) y el segundo es el llamado “Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental” (SSPG),<sup>35</sup> pero que tienen sus orígenes en las “Metas Ministeriales”<sup>36</sup> radicado en la SEGPRES.<sup>37</sup> Posteriormente, en el 2000 se sustituye el programa de Metas Ministeriales por un sistema en línea SSPG, ya que este sistema de control habría sido débil, porque solo se limitaba al control de los Ministerios, no siendo extensivo a las demás reparticiones públicas, y tampoco era obligatorio. El SSPG permitía que a partir del programa de gobierno cada Ministro identificara prioridades estratégicas para su cartera, las cuales eran convenidas con el Ministro de la SEGPRES. Su fin primordial era el de otorgar información a la Presidencia y al Gabinete.<sup>38</sup>

A su vez, ya en el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, el Ministerio de Hacienda y en especial la DIPRES comienzan a tomar un rol de liderazgo tanto en los estudios de modernización del Estado, como en el proceso de evaluación y seguimiento de las políticas públicas. A partir de 1993 la DIPRES inició un plan piloto en varios servicios

<sup>32</sup> Aninat y Rivera (2009) p. 85.

<sup>33</sup> Artículo 33 inciso 3°, Constitución Política de la República.

<sup>34</sup> Viera Gallo (2010).

<sup>35</sup> Zaltsman (2006).

<sup>36</sup> Regulado en Decreto Supremo N°7 de 1991.

<sup>37</sup> A través de este instrumento de gestión se explicitaban las metas anuales de los diferentes ministerios, reparticiones y servicios públicos, además de orientar estratégicamente la labor de los ministerios de acuerdo a las prioridades del Gobierno, así como también efectuar un seguimiento y evaluación del grado de avance y cumplimiento de las mismas, detectando a tiempo los requerimientos y posibles dificultades de orden legal, presupuestario, de gestión o coordinación, Muñoz, Mauricio (2005) p. 5.

<sup>38</sup> *Ibíd.*, p. 7.

públicos donde aplicó instrumentos de planificación estratégica y de indicadores de desempeño, y que se consolida en 1997, 2001 y 2002 con la Evaluación de Programas Gubernamentales, Evaluación de Impacto y Evaluación Comprehensiva del Gasto, respectivamente, que se vinculan a incentivos individuales, colectivos e institucionales de cumplimiento.<sup>39</sup> El SCG está asociado al ciclo presupuestario y sus cuatro etapas básicas de Formulación, Aprobación, Ejecución y Evaluación.

Asimismo, en el marco de los programas transversales de modernización del Estado durante el gobierno de Ricardo Lagos, el Ministerio de Hacienda tomó un rol más activo en el proceso de modernización del Estado, mientras que la SEGPRES -institución que tenía a cargo el programa- asume un rol activo en temas de gobierno electrónico.<sup>40</sup>

Por lo tanto, y en un análisis general de las funciones de control, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, podemos inferir que Chile cuenta con un Centro de Gobierno donde las funciones de control, evaluación y coordinación están desperdigadas y superpuestas en varios organismos, entre los que identificamos: Ministerio de Hacienda (DIPRES), SEGPRES, SEGEOB y la Presidencia y sus asesores (segundo piso).<sup>41</sup>

En nuestra opinión, el ministerio que más se acerca a las funciones que cumple un CG es la SEGPRES. Este ministerio fue diseñado precisamente para cumplir un rol de coordinación general, siguiendo la función que cumplió el Estado Mayor Militar<sup>42</sup> en tiempos de la dictadura, y es considerado como una de las principales innovaciones institucionales de la época (1990-1994).

La Ley N°18.993 de 1990 establece en su artículo primero la misión institucional de la SEGPRES: "...encargada de realizar funciones de coordinación y de asesorar directamente al Presidente de la República, al Ministro del Interior y a cada uno de los Ministros, sin alterar sus atribuciones proveyéndoles, entre otros medios, de las informaciones y análisis político-técnicos necesarios para la adopción de las decisiones que procedan". De esta forma, se considera la institución coordinadora del gobierno y responsable de velar por el cumplimiento programático.<sup>43</sup> Este ministerio quedó en sus inicios en manos de quien ha sido llamado el artífice de la transición, Edgardo Boeninger, manteniéndose este último en tal cargo durante todo el periodo del presidente Aylwin. Más allá de las críticas que se puedan hacer a su gestión, la SEGPRES cumplió un rol central en el período del retorno a la democracia, logrando articular acuerdos con la oposición (radicada en el Congreso) en una época de alta conflictividad y de desconfianzas recíprocas entre los actores del sistema político. Más aún, de acuerdo con Muñoz, Boeninger basaba la gobernabilidad en la eficacia, concepción de la cual emana

<sup>39</sup> Berner (2008).

<sup>40</sup> Marcel (2006).

<sup>41</sup> También se podría agregar el Ministerio del Interior, especialmente en materias de seguridad pública, y el Ministerio de Desarrollo Social, en la evaluación de los planes y políticas sociales.

<sup>42</sup> El Estado Mayor Militar o de Defensa cumple funciones de asesoría a las demás ramas de las Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa, de planificación estratégica y de coordinación. En: [www.emdn.cl](http://www.emdn.cl)

<sup>43</sup> Muñoz (2005) p. 4.

la idea de tecnificar el seguimiento y el control de las políticas públicas, y que explica también el rol de liderazgo que en estas materias asumió en tal periodo la SEGPRES.

La SEGPRES tiene como funciones principales la de asesorar y coordinar<sup>44</sup> tanto hacia el interior del gobierno, con tareas de coordinación interministerial, como también hacia el exterior, controlando la agenda legislativa y buscando lograr acuerdos con el Congreso.

En efecto, son estas funciones las que realiza a través de cuatro poderosas herramientas de control sobre el proceso de elaboración de las políticas públicas:

- a) Revisión jurídica de las regulaciones propuestas
- b) Manejo de la agenda legislativa en el Congreso a través de las “urgencias”
- c) Seguimiento de las promesas programáticas
- d) Solución de conflictos entre ministerios

Específicamente una de sus divisiones, la de Coordinación Interministerial, tenía como función la de “actuar como instancia de coordinación y de evaluación programática de la gestión del ejecutivo”, lo cual fue modificado por el de seguimiento programático. Se dice que dicho cambio habría sido producto del recelo de la oposición de la época, para aprobar la creación de lo que sería un “superministerio”, además de que se consideraba que la función de evaluar correspondía siempre -al final- al Presidente de la República.<sup>45</sup>

Es decir, el diseño de la institucionalidad de la SEGPRES estuvo tensionado por la necesidad de centralización de la información y de coordinación, no solo con el Congreso, sino dentro del mismo gabinete de ministros, sin perjuicio de el Tribunal Constitucional expresó que no se debe confundir con la facultad del artículo 33 inciso 3° de la Constitución, en cuanto a encomendar a un Ministro las labores de coordinación.<sup>46</sup>

Ahora bien, a pesar de la misión institucional que debería recaer en la SEGPRES, el papel de coordinación y monitoreo de las políticas públicas se ha visto devaluado por el surgimiento y la superposición de instituciones a cargo de tales funciones. Por

<sup>44</sup> Artículo 2° Ley N° 18.993:

- a) Prestar asesoría al Presidente de la República, al Ministro del Interior y a cada uno de los Ministros, en materias políticas, jurídicas y administrativas, como asimismo, asesorar al Presidente de la República y al Ministro del Interior y demás Ministros, cuando así lo requieran, en lo que se refiera a las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional; como también con los Partidos Políticos y otras organizaciones sociales e instituciones de la vida nacional, en coordinación con el Ministerio Secretaría General de Gobierno;
- b) Propender al logro de una efectiva coordinación programática general de la gestión de Gobierno;
- c) Actuar, “Por orden del Presidente de la República”, mancomunadamente con otros Ministerios, y a través de ellos, con los Servicios y Organismos de la Administración del Estado;
- d) Efectuar estudios y análisis de corto y de mediano plazo relevantes para las decisiones políticas y someterlos a la consideración del Presidente de la República y del Ministerio del Interior, y
- e) Informar al Ministro del Interior respecto de la necesidad de introducir innovaciones a la organización y procedimientos de la Administración del Estado.

<sup>45</sup> Muñoz (2005) p. 4.

<sup>46</sup> Silva Bascañan (2000) p. 111.

ejemplo, aun cuando el 2009 la SEGPRES desarrolló una labor de coordinación para la preparación de la cuenta presidencial entregada al país a través del Mensaje del Presidente de la República del 21 de mayo, y el monitoreo de tales compromisos, a través del Sistema de Programación Gubernamental, esta función también está siendo devaluada frente al poder que adquiere el denominado *Segundo Piso*.

El Segundo Piso se ha transformado en una institución más dentro del gabinete presidencial. Sus orígenes se remontan al presidente Lagos, donde tenía por función controlar las comunicaciones y promover una imagen positiva del Presidente frente a la opinión pública.<sup>47</sup> Pero lo que comenzó siendo un apoyo a la imagen del Presidente -que ya devela el giro de la política hacia la publicidad, las encuestas y formación de opinión pública- devino en un verdadero superministerio en las sombras. Son reveladoras las declaraciones que a este respecto efectúa María Luisa Brahm, la Jefa del Segundo Piso, al diario *El Mercurio* el 1° de agosto de 2010. En dicha entrevista, el Segundo Piso es definido como un superministerio, contando, entre otras tareas, con las de seguimiento y coordinación de las políticas públicas, coordinación y estructuración de reuniones del Presidente y ministros,<sup>48</sup> coordinación comunicacional y preparación de la cuenta pública del Mensaje Presidencial del 21 de mayo.

La novedad de este gobierno es la creación de un a Delivery Unit. En base a la determinación de los siete ejes prioritarios<sup>49</sup> se creó este organismo radicado en la SEGPRES (en la división interministerial), teniendo como finalidad que se alcancen las metas establecidas en el programa de gobierno, a través de un método sistemático de rutinas de trabajo y uso de datos objetivos, implementándose como un grupo especializado en técnicas de gestión para mejorar los resultados de las políticas públicas.<sup>50</sup> Como se trata de una función de seguimiento de gestión de los programas y políticas, será de especial importancia la coordinación que en este sentido tenga la SEGPRES con las funciones de control que ya efectúa la DIPRES, para ver si es posible que esta unidad sea eficiente y no signifique solo una carga más de información para la Administración.

Entonces, si bien por sus extensas atribuciones el Presidente necesita centralizar la información, llevar un control sobre las políticas públicas y sobre su programa de gobierno, así como evaluar las decisiones administrativas, existe una sobrecarga y confusión entre diversos organismos, lo que no hace sino oscurecer el proceso de decisiones dentro del Ejecutivo, diluir responsabilidades y generar más cargas administrativas de información sobre los servicios públicos y ministerios, en desmedro del buen gobierno y de la tan valorada eficiencia en la gestión administrativa.

<sup>47</sup> Ruiz-Tagle, Pablo (2004).

<sup>48</sup> “En las reuniones en las que hay ministros yo siempre estoy presente. De hecho, a mí el Presidente me empoderó mucho antes de asumir, en la primera reunión general con los ministros. Entonces dijo: “Les presento a María Luisa Brahm. Ella pudo ser ministra como cualquiera de ustedes, pero ha aceptado ayudar desde el Segundo piso. Ella será mis oídos y mis ojos...”

<sup>49</sup> Crecimiento, empleo, calidad de la educación, calidad de la salud, disminución de la pobreza, seguridad pública y calidad de la democracia.

<sup>50</sup> Seebach (2010).

## 5. Calidad regulatoria, centro de gobierno y el caso de Estados Unidos

En Estados Unidos la institucionalidad presidencial ha sido y sigue siendo objeto de un intenso debate a nivel académico. Si bien el Ejecutivo *unitario* podría calificarse como una de las características del presidencialismo estadounidense, la extensión de sus facultades no es una materia pacífica, especialmente hoy a propósito del control que se ha ejercido sobre las políticas públicas que emanan de las agencias administrativas *independientes*, a través de mecanismos de evaluación de las regulaciones y de centralización de la información.

Elena Kagan (actual jueza de la Corte Suprema), en un influyente trabajo del 2001 sostiene que “vivimos en una era de administración presidencial”.<sup>51</sup> Hace un análisis de los diferentes órganos que controlan el proceso regulatorio: Congreso, grupos de interés, tribunales, y concluye que es el Presidente quien ha adquirido una mayor capacidad para controlar, dar seguimiento, supervisar e incluso dirigir la acción administrativa, en relación con los demás.<sup>52</sup> Sin embargo, no deja de advertir que la administración presidencial trae también un nuevo peligro: la discrecionalidad -que puede llegar a la ilegalidad- en la toma de decisiones.

En Estados Unidos las estrategias de control sobre la burocracia se remontan al Presidente Roosevelt. En 1937 el Brownlow Committee<sup>53</sup> explicó la solicitud de reformas a la administración ante el Congreso en solo una frase: “el Presidente necesita ayuda”. Esto se debió a que poco antes, el Congreso había autorizado al Presidente para controlar y coordinar los presupuestos de las agencias, pero este se encontró sin suficiente personal para llevar a cabo tal tarea.<sup>54</sup> Por lo tanto, las reformas propuestas por el Brownlow Committee crearon la Oficina Ejecutiva del Presidente o “OEP” (Executive Office of the President), incluyendo en ella a la Oficina de Presupuesto y al Staff del Presidente.

Por su parte, el presidente Nixon reforzó la OEP, creando la “contra-burocracia”, aumentando el personal, y una expansiva agencia de administración y presupuesto o “OMB” (Office of Management and Budget). Su programa de revisión de futuras regulaciones basado en la “Calidad de Vida” fue un precedente importante para el nuevo rol de la OEP en la toma de decisiones de las agencias, aun cuando la OMB no jugara un papel muy relevante. Luego, los presidentes Ford y Carter mantuvieron el camino de la revisión -en especial sobre los costos- de la regulación,<sup>55</sup> pero como no era vinculante la revisión, esta forma de control no tuvo el efecto deseado.

El gran cambio y la centralización de la revisión de las regulaciones vienen de la mano del presidente Reagan. A través de la Orden Ejecutiva N°12.291 emitida durante el

<sup>51</sup> Kagan (2001) p. 2383.

<sup>52</sup> Kagan (2001) p. 2317.

<sup>53</sup> Grupo de estudios formado por Roosevelt. *Ibid.*, p. 2274.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 2274.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 2276.

primer mes de su gobierno, se estableció que las agencias no independientes debían entregar a la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios (Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA) -dependiente de la OMB- todo proyecto de regulación mayor, junto con un análisis de impacto regulatorio, incluyendo una comparación de costo-beneficio.<sup>56</sup> Además, establecía criterios que debían gobernar las decisiones de las agencias sobre las regulaciones, en base al análisis de costo-beneficio, lo cual le daba a la OMB una herramienta sustantiva de control, ya que tenía la autoridad para impedir la publicación de una regulación propuesta o final, incluso de forma indefinida, hasta que se completara el proceso de revisión. A su vez, la Orden Ejecutiva N°12.498 estableció un proceso de planificación regulatoria, donde cada agencia debía entregar a la OMB un plan regulatorio anual, enumerando las acciones propuestas para el año siguiente, lo cual le daba otra oportunidad a la OMB de influir en la toma de decisión de las regulaciones con anticipación.<sup>57</sup>

Con la llegada del presidente Clinton se esperaba que el nuevo gobierno demócrata terminara con las políticas contenidas en las Órdenes Ejecutivas 12.291 y 12.494, respectivamente. Paradójicamente, el control presidencial de la administración se expandió aún más, a través de la Orden Ejecutiva N°12.866, dictada en septiembre de 1993, donde se incorporó a las agencias independientes al control regulatorio. Esta reglamentación, si bien flexibilizó el análisis costo-beneficio al autorizar incluir consideraciones de equidad, impacto distributivo y medidas de calidad, también reglamentó más estrictamente el contacto de las agencias con terceros en el proceso de formulación de las regulaciones e hizo explícito que el control presidencial sobre las agencias tenía como propósito que la regulación de las mismas fuese consistente con las prioridades del Presidente. Solo el Administrador de OIRA podía contactarse oralmente con personas ajenas a la rama ejecutiva, teniendo la agencia el derecho de también estar presente.<sup>58</sup> Pero lo que realmente constituyó la expansión del control presidencial es el sometimiento de las agencias independientes al proceso de planificación regulatoria a cargo de la OMB y bajo supervisión del Vicepresidente.<sup>59</sup>

Posteriormente, el 2006 el presidente Bush emitió la Orden Ejecutiva N°13.422 por la cual estableció el nombramiento de un delegado presidencial en cada agencia, con la facultad de desechar toda regulación que no fuese consistente con la política presidencial.<sup>60</sup> Si bien el presidente Obama posteriormente revocó tal medida, sí ha continuado actuando bajo la misma forma de sus antecesores, en cuanto a mantener el control y la dirección de las regulaciones.<sup>61</sup>

En definitiva, en Estados Unidos desde Reagan hasta hoy, el Presidente solo ha aumentado su capacidad de control sobre la burocracia. En una época el sistema de

<sup>56</sup> Ibid., p. 2278.

<sup>57</sup> Blumstein (2001) p. 853.

<sup>58</sup> Kagan (2001) p. 2288.

<sup>59</sup> Blumstein (2001) p. 853.

<sup>60</sup> Ackerman (2010) p. 198.

<sup>61</sup> Coglianese (2010) p. 638.

centralización se utilizó para implementar una política de desregulación, pero las mismas herramientas -aunque con breves variaciones- han servido para iniciar una nueva política regulatoria durante los gobiernos demócratas. Desde la academia hay quienes apoyan una figura presidencial con plenas facultades para controlar y dirigir la actividad administrativa, como también aquellos que piensan que tal poder ha llegado a constituir una amenaza para el sistema democrático, llegando a ser contrario a la tradición constitucional estadounidense.

En una primera posición se encuentran autores como Eric Posner y Adrian Vermule.<sup>62</sup> Para ellos la concentración del poder en el Ejecutivo sería inevitable y producto de la complejidad del desarrollo del Estado. Argumentan contra lo que llaman la “falacia liberal” que pretende lograr el control del Ejecutivo a través del principio de legalidad y la separación de poderes,<sup>63</sup> y consideran que los verdaderos controles del Ejecutivo (y de la Presidencia) se encuentran en la opinión pública y la política. Para ellos, sería el propio Estado administrador el que generaría una población robusta y educada que ejercería un control efectivo sobre sus representantes.

Por su parte, otros profesores, entre de los que se encuentra Cass Sunstein -actual administrador del OIRA-, sostienen que el Presidente está en una mejor posición para coordinar y centralizar el proceso regulatorio, pero que tales poderes no derivan de una interpretación originalista de la Constitución, sino que se desprenden de las funciones que ha asumido la nueva Administración y cómo esta ha evolucionado en el tiempo. Por ello, no sería posible ni deseable dejar a ciertas agencias fuera del control del Presidente, ya que se toman decisiones políticas y no solo técnicas.<sup>64</sup>

Una tercera línea de opinión se manifiesta pesimista.<sup>65</sup> En este sentido, Bruce Ackerman advierte que la presidencia estadounidense se ha convertido en la presidencia imperial,<sup>66</sup> por el extremismo carismático, la burocracia politizada, y el constitucionalismo ejecutivo que se ha desarrollado.<sup>67</sup> Esta forma de interpretar la Constitución para favorecer la expansión del poder presidencial se sustenta en ciertas prácticas institucionales en el seno de la Presidencia que le permiten convertirse en un poder incluso desafiante del rol tradicional de la Corte Suprema. El constitucionalismo ejecutivo se basa en la importancia que han desarrollado oficinas de apoyo legal al Presidente, como la Office of Legal Counsel (OLC) y el White Office Counsel. Por ejemplo, las opiniones emitidas por la OLC han pasado a convertirse -en la práctica y legitimadas por la co-

<sup>62</sup> Posner y Vermule (2010). También en esta línea se destaca el trabajo de Calabresi y Yoo (2008).

<sup>63</sup> Se argumenta que en el moderno Estado administrativo el Ejecutivo gobierna sujeto a limitaciones legales que tambalean en tiempos normales y definitivamente son débiles o inexistentes en épocas de crisis. El error del liberalismo legalista sería igualar la idea de la limitación al poder con su limitación a través de la ley. Siguiendo los autores a Carl Schmitt, argumentan que la legalidad y la legitimidad divergen en tiempos de crisis y la legitimidad prevalece, y sería lo que finalmente determina la autoridad y el poder en el Estado administrador.

<sup>64</sup> Lessig y Sunstein (1994) pp. 118-119.

<sup>65</sup> Ackerman (2010), Strauss (2007).

<sup>66</sup> Así denominó a la institución presidencial estadounidense Arthur M. Schlesinger Jr. en su libro *The Imperial Presidency de 1973*, citado en: Ackerman (2010) p. 188.

<sup>67</sup> Ackerman (2010) p. 88 y ss.

munidad jurídica- en fuente del Derecho.<sup>68</sup> Todo este conjunto de circunstancias que se desarrollarían en el aparato ejecutivo estadounidense estaría vulnerando una de sus tradiciones constitucionales más representativas, que implica que los cambios radicales solo pueden darse a través de discusiones entre los poderes del Estado que toman largo tiempo. Sin embargo, esta nueva presidencia se ha transformado en el “gran acelerador constitucional” imponiendo cambios radicales, junto a una institucionalidad encargada de fundamentar la legitimidad de su actuar.

## 6. Conclusiones

Frente a la complejidad creciente que adquiere la Administración, y las poderosas atribuciones que maneja el Presidente de la República en Chile, el necesario control, evaluación y coordinación de los planes, programas y políticas, debe ser llevado a cabo bajo procedimientos definidos y transparentes, con el fin de involucrar a todos los interesados y llevar adelante el buen gobierno.

Pero permanece la duda sobre las bondades que traería una mayor centralización dentro del gobierno. Quizás ha llegado el momento para que se diga “la administración necesita ayuda” y pensar en la formulación de un organismo capaz de orientar la acción administrativa, considerando la unidad del Gobierno, o reordenar las atribuciones existentes. Un Centro de Gobierno confuso, con superposición de funciones, pero a la vez manejando tal cantidad de poder, se presta para diluir responsabilidades, aumentar la carga de información (ineficiencia), opacar la función pública y para que surjan prácticas ajenas a la institucionalidad legal.

El caso de Estados Unidos es paradigmático por el nivel que ha alcanzado la centralización presidencial. El Presidente ha pasado de ser un *controlador* de la política pública a *decidirla*, incluso en casos donde se han previsto esferas que -en teoría- deberían estar ajenas a su ámbito de influencia (agencias independientes). Sin embargo, cabe destacar el proceso de aumento del poder presidencial a lo largo del tiempo, y que dicho poder ha servido tanto para desmontar regulaciones (y servir al Estado neoliberal) como para restaurarlas (llegando al denominado Estado regulador). Como señala Kagan, quienes defendían un sistema centralizado de revisión y evaluación de las regulaciones, tanto de agencias dependientes como independientes, destacaban la necesidad de superar las fallas de la regulación provocadas por la captura del regulador por parte de los grupos de interés, lo que se traducía finalmente en mayores costos y peores políticas para el interés general. Pero al mismo peligro de captura está sometida la presidencia, y la excesiva centralización podría ser el peor remedio para curar la enfermedad, considerando que sin un adecuado equilibrio se corre el riesgo de estar legitimando la institucionalidad para una *Presidencia Imperial*.

<sup>68</sup> Ibid. p. 96.

Finalmente, hay un tema que si bien es fundamental para un completo análisis de los mecanismos de control de la burocracia, excede el ámbito de este trabajo. Se trata del rol de la ciudadanía en el desarrollo del *buen gobierno*, ya que este exige que se implementen procedimientos que involucren la participación de los ciudadanos, con el fin de hacer efectivos los principios constitucionales de transparencia, participación y responsabilidad política, así como de justicia, imparcialidad, probidad y racionalidad en la toma de decisiones de interés público.

## Bibliografía

- ACKERMAN, Bruce (2010) *The Decline and Fall of the American Republic*, Cambridge, Harvard University Press.
- ANINAT, Cristóbal (2006) “Balance de poderes legislativos en Chile. ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo?” [en línea] Revista Política, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile [fecha de consulta: 10 de abril de 2012]. Disponible en: <http://www.revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/viewArticle/16794/17491>
- ANINAT, Cristóbal (2009) “La oficina del Presidente: lecciones de la OCDE y Estados Unidos” [en línea] Expansiva-UDP, Instituto de Políticas Públicas, En Foco 145. [fecha de consulta: 22 de noviembre de 2011]. Disponible en: [www.politicaspUBLICAS.udp.cl/media/publicaciones/archivos/323/Documento\\_completo.pdf](http://www.politicaspUBLICAS.udp.cl/media/publicaciones/archivos/323/Documento_completo.pdf)
- ANINAT, Cristóbal y RIVERA, Eugenio (2009) “Coordinación estratégica en el Estado de Chile”, en: *Un Mejor Estado para Chile*, Santiago, Consorcio para la Reforma del Estado.
- BERNER, Heidi (2008) “Sistema de evaluación y control de gestión-presupuesto por resultado. La experiencia chilena” [en línea]. Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos [fecha de consulta: 23 de noviembre de 2011]. Disponible en: [http://www.dipres.cl/control\\_gestion/control.asp](http://www.dipres.cl/control_gestion/control.asp)
- BLUMSTEIN, James F. (2001) “Regulatory Review by the Executive Office of the President: an Overview and Policy Analysis of Current Issues”, 51 *Duke Law Journal* 851, pp. 851-899.
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond (1948) *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México.
- COFEMER, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, *Programa de Mejora Regulatoria, México 2001-2006* [en línea].
- COGLIANESE, Cary (2010) “The presidential control of administrative agencies: a debate over law or politics?”, en: *Journal of Constitutional Law* Vol 2, Issue 2, University of Pennsylvania Law School, pp. 637-650.
- CORREA, Sofía y RUIZ-TAGLE, Pablo (2010) *Ciudadanos en Democracia. Fundamentos del sistema político chileno*, Santiago, Random-House Mondadori.

- CRISTI, Renato y RUIZ-TAGLE, Pablo (2006) *La República en Chile: teoría y práctica del constitucionalismo republicano*, Santiago, Lom Ediciones.
- FERMANDOIS, Arturo y GARCÍA, José Francisco (2009) “Origen del presidencialismo chileno: Reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa exclusiva” en: *Revista Chilena de Derecho* Vol. 36 N° 2, pp. 281-311.
- FREEDMAN, James O. (1988) *El proceso administrativo y el gobierno de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- HAMILTON, Alexander et.al. (1982) *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- HARLOW, Carol y RAWLINGS, Richard (2009) *Law and Administration*, 3rd ed., Cambridge University Press, New York, 2009.
- KAGAN, Elena (2001) “Presidential Administration”, en: 114 *Harvard Law Review* pp. 2246-2385.
- LESSIG, Lawrence y Sunstein, Cass (1994) “The president and the administration”, en: *Columbia Law Review* Vol. 94 N°1 pp.1-119.
- LOEWENSTEIN, Karl (1983) *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel.
- LOUGHLIN, Martin (2003) *The Idea of Public Law*. New York, Oxford University Press.
- LOUGHLIN, Martin (2010) *Foundations of Public Law*. New York, Oxford University Press.
- MARCEL, Mario (2006) “Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado en Chile y desafíos futuros” [en línea] *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N°34, Caracas [fecha de consulta: 23 de noviembre de 2011]. Disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/034-febrero-2006/0053181>
- MUÑOZ, Mauricio (2005) “Evaluación de Resultados en Chile: el Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental” [en línea] *Revista del CLAD*. [fecha de consulta: 23 de noviembre 2011]. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0053503.pdf>
- MASHAW, Jerry L. (1997) *Greed, Chaos & Governance. Using Public Choice to Improve Public Law*, Yale University Press, New Haven.
- PIMIENTA, Carlos (2002) “Sistemas de evaluación de la gestión pública”, en: TOMASINI, Luciano y ARMIJO, Marianela (eds.), *Reforma y Modernización del Estado. Experiencias y desafíos*, Santiago, LOM Ediciones.
- POSNER, Eric y VERMULE, Adrian (2010) *The Executive Unbound. After the Madisonian Republic*, Nueva York, Oxford University Press.
- OECD (2011) “Mejoras políticas para el desarrollo: perspectivas OCDE sobre Chile” [en línea], disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/41/39/47496842.pdf> [fecha de consulta: 23 de noviembre de 2011].

- RUIZ-TAGLE, Pablo (2004) “El segundo piso de la Moneda, el pato volador, el pato cojo y los desafíos de la Constitución gatopardo” [en línea] [fecha de consulta: 19 de mayo, 2012]. Disponible en: [www.pabloruiz-tagle.cl/docs/constitucion-gatopardo-chilexxi.pdf](http://www.pabloruiz-tagle.cl/docs/constitucion-gatopardo-chilexxi.pdf).
- RUIZ-TAGLE, Pablo (2007) “Una Contraloría General de la República que sirva a todos los chilenos” en: *Revista de Derecho Público*, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago.
- SARTORI, Giovanni (1996) *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.
- SEEBACH, Claudio (2010) “Unidad Presidencial de Gestión de Cumplimiento” [en línea] Jefe de División de Coordinación Interministerial, Ministerio Secretaría General de la Presidencia [fecha de consulta: 10 de abril de 2012] Disponible en: [http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/files\\_mf/1277480601100624-Seminario-Cumplimiento-DII-v2-Modo-de-compatibilidad.pdf](http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/files_mf/1277480601100624-Seminario-Cumplimiento-DII-v2-Modo-de-compatibilidad.pdf)
- SILVA BASCUÑAN, Alejandro (2000) *Tratado de Derecho Constitucional Tomo V. La Constitución de 1980. Gobierno*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro y SILVA GALLINATO, María Pía (1997) “Qué es Gobierno según la Constitución”, en: *Revista de Derecho*, Universidad de Concepción, N°202, pp. 79-84.
- STRAUSS, Peter (2007) “Overseer, or “The Decider” The President in Administrative Law”, en: *George Washington Law Review* Vol. 75 N° 4, pp. 696-760.
- SULBRANDT, José (1994) “Presidencia y Gobernabilidad en América Latina: de la presidencia autocrática a la democrática” [en línea] *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°2, Caracas, pp. 1-35 [fecha de consulta: 23 de noviembre 2011]. Disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/002-julio-1994/0023000.pdf>
- VIERA-GALLO, José Antonio (2010) en: Seminario Bases para la reforma del Centro de Gobierno en Chile. Audio disponible [en línea] fecha de consulta: 23 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.expansiva.cl/multimedia/audio/detalle.tpl?id=573>
- WAISSBLUTH, Mario e INOSTROZA, José (2007) “Globalización y Reforma del Estado en Chile”, en: *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. XXXVII: 1 pp. 285-310.
- WEBER, Max (1964) *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ZALTSMAN, Ariel (2006) “Experiencia con la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en cinco países latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay” [en línea] DCE Serie de Documentos de Trabajo N°16, Banco Mundial [fecha de consulta: 23 de noviembre de 2011]. Disponible en: [www.worldbank.org/ieg/ecd](http://www.worldbank.org/ieg/ecd)

*Normas citadas*

Constitución Política de la República

Ley N° 18.993. Crea Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República.  
Diario Oficial, 21 de agosto de 1990.

Ley N° 18.575. Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Diario Oficial, 17 de noviembre de 2001.

Ley N° 19.882. Regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica. Diario Oficial, 23 de junio de 2003.

Decreto Supremo N°7. Aprueba reglamento orgánico del Ministerio secretaria General de la Presidencia. Diario Oficial 22 de noviembre de 1991.