

Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006.

■ Edgardo Boeninger, Santiago, Uqbar Editores, 2007.

En este libro Edgardo Boeninger, ex rector de la Universidad de Chile (1969-1973), ministro Secretario General de la Presidencia (1990-1994) y senador (1998-2006), expone su análisis sobre el «funcionamiento del sistema político democrático y las principales políticas públicas en Chile» desde 1990.

Con este objetivo, el libro se divide en dos partes principales. La primera comprende, en primer lugar, una revisión introductoria del proceso político anterior a 1990, las principales reformas institucionales que se dictaron en ese período, en particular la Constitución de 1980 y sus reformas, como también los aspectos centrales del proceso de transición. En segundo lugar, incluye un pormenorizado estudio del funcionamiento de las principales instituciones políticas del país, esto es, el poder Ejecutivo, el Congreso, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y el Banco Central, además del rol de otros actores como los partidos políticos, los grupos de interés y los medios de comunicación. A ello agrega un análisis del sistema electoral. Por último, evalúa el funcionamiento del sistema en términos globales y esboza los desafíos futuros que enfrenta, en particular la desigualdad y sus eventuales efectos políticos.

La segunda parte consiste en un estudio de las políticas públicas producidas durante el período en estudio. Incluye, por una parte, una exposición acerca de los conceptos que deben guiar

el estudio del proceso de formulación de políticas públicas, así como una evaluación general y una clasificación de la producción legislativa chilena desde 1990. El autor distingue 10 categorías de políticas, y examina el grado de avance que en cada categoría se ha alcanzado desde 1990. Por otra parte, se analizan en particular algunas de las principales políticas públicas desarrolladas en el período (por ejemplo, las reformas judicial, y ambiental, las reformas laborales y los tratados de libre comercio), como también proyectos que no se realizaron (por ejemplo, el relativo al defensor del ciudadano, leyes sobre derechos humanos). Cada uno de estos análisis constan de una exposición general del problema y de las posiciones de los actores principales frente a cada proyecto, una explicación sobre la forma en que se resolvieron las discrepancias y se llegaron a los acuerdos, para terminar con una descripción del resultado obtenido.

En términos generales, el libro es un buen aporte al estudio del sistema político chileno por cuanto, en primer lugar, hace un análisis global de su funcionamiento y de sus desafíos futuros, temas que no han sido abordado en profundidad y en forma sistemática en otros trabajos publicados hasta ahora. El libro tiene además un valor adicional, pues es escrito por un actor principal del proceso político chileno desde 1990, primero como un excelente ministro de Estado y luego como destacado senador, quien así nos entrega su aguda mirada sobre las principales decisiones y características del proceso político entre 1990 y 2006. En segundo lugar, porque en su estudio de las instituciones y actores del proceso político (primera parte), entrega observaciones muy interesantes sobre los distintos temas que trata. Entre ellas destacan sus afirmaciones acerca del funcionamiento de las distintas presidencias (Aylwin, Frei y Lagos, pp. 52-58), subrayando un elemento que no siempre se considera en los estudios sobre el presidencialismo (ni cuando son gobierno de coalición), que consiste en que este puede funcionar de distintas maneras y que, según la forma en que el presidente ejerza su cargo y lidere una coalición de gobierno, el grado de éxito de los gobiernos puede variar. Asimismo, su análisis de las restricciones al poder presidencial y la actividad del Congreso pone de relieve que en un sistema presidenciable el Ejecutivo tiene más limitaciones que en uno «hiperpresidencialista», como recurrentemente se califica al chileno. Así, se

afirma que el Parlamento no es un simple «actor de reparto» en el sistema político, sino que tiene una capacidad de influir no despreciable. Otro punto importante son los argumentos sobre la importancia real que tuvieron los denominados «enclaves autoritarios», como el Consejo de Seguridad Nacional y la inamovilidad (relativa) de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. En opinión de Boeninger, ellos fueron menos gravitantes de lo que se presagiaba de acuerdo con las normas constitucionales originales (que se reformaron en 2005).

Un tercer elemento interesante de la obra en comento es el análisis sobre los medios de comunicación, respecto de los cuales destaca su poder como formadores de la agenda pública y su importancia para la efectividad de toda estrategia política. Por último, hace bien al señalar a la atención la necesidad de enfrentar los desafíos futuros del sistema, como su superación de la desigualdad, que el autor señala como de primera importancia para mantener la cohesión social tan necesaria para la estabilidad del sistema.

Ahora bien, sin perjuicio de los méritos señalados y considerando que aparentemente el autor no tiene la intención escribir una obra puramente académica, estimo que el libro tiene algunos vacíos y deficiencias que, sobre la base de lo expuesto en el libro, pueden ser desarrolladas en profundidad en futuras investigaciones.

Un primer punto se refiere a su análisis de los distintos aspectos del sistema político. Como se dijo, el libro es un aporte positivo en cuanto aborda problemas importantes del funcionamiento del sistema presidencial. Sin embargo, podría haber desarrollado con mayor profundidad sus observaciones, en especial lo relativo a las deficiencias y fortalezas de la coordinación dentro del poder Ejecutivo, así como las estrategias de coordinación entre el gobierno y los parlamentarios de su coalición. Lo mismo es válido respecto del tratamiento del sistema de partidos. Si bien se describen correctamente sus características, falta énfasis en los problemas y desafíos que enfrentan hoy los partidos chilenos, que han experimentado una baja sensible en términos de confianza ciudadana y sufren, al menos varios de ellos, profundos problemas internos.

Un segundo punto es que el análisis de la primera parte no se acompaña de suficiente información empírica que apoye

los argumentos del autor. Esto habría contribuido muy positivamente al trabajo, pues así sus argumentos, que en general me parecen acertados, tendrían una mejor fundamentación y con ello el libro habría ganado en solidez.

Por último, respecto de la segunda parte del libro cabe destacar dos puntos relevantes: primero, no se explican suficientemente los criterios que guían la clasificación de los proyectos discutidos en el parlamento (p. 140). Ello es necesario, pues a pesar de ser un esquema interesante, al no explicitarse los criterios, este no puede utilizarse para otros estudios, sean estos sobre el periodo democrático chileno anterior o una comparación del caso de Chile con el de otros países. Segundo, el tratamiento de los casos (exitosos) de formación de políticas es dispar, en el sentido de que hay grandes diferencias entre ellos. Esto, pues algunos son tratados en profundidad y se describe muy bien su complejidad y la forma en que se resolvieron, mientras que otros son objeto de descripciones generales. En ese contexto, tal vez habría mejor abarcar menos políticas, pero analizadas bien a fondo de modo que el lector hubiera adquirido un mejor conocimiento acerca de la forma en que funciona el proceso decisional chileno, la manera en que actúan las distintas fuerzas y las diferencias que los separan, y los mecanismos de solución que se utilizan.

En resumen, el libro constituye un buen aporte al conocimiento de nuestro sistema político, que tiene el valor adicional de haber sido escrito por un actor central del proceso político desde 1990, quien en ese marco hace observaciones muy profundas y acertadas sobre la realidad de su funcionamiento. Con ello, el autor contribuye a mejorar nuestro conocimiento y comprensión del sistema político chileno y además entrega «buenas pistas» respecto de los aspectos que debería profundizar la investigación académica. Sin embargo, y tal vez porque el libro no tiene un objetivo exclusivamente académico, presenta algunas falencias, como el hecho de que no proporciona mayor información empírica que refuerce la argumentación y no explicita los criterios que guían la clasificación de las políticas públicas, lo que sería de gran utilidad como instrumento para hacer política comparada.

Ricardo Gamboa