

Políticas públicas

Coletânea – Volume 2

Organizadores:

Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretor de Formação Profissional

Paulo Carvalho

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretora de Comunicação e Pesquisa

Paula Montagner

Diretor de Gestão Interna

Lino Garcia Borges

Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e
Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.
2 v.

ISBN 85-256-0052-0 (Obra compl.)

1. Administração Pública. 2. Políticas Públicas.

I. Saravia, Enrique. II. Ferrarezi, Elisabete. III. Título.

CDU 35

Diretoria de Formação Profissional

Coordenação-Geral de Formação de Carreiras: Elisabete Ferrarezi. Técnicas envolvidas na produção: Adélia Zimbrão da Silva, Talita Victor Silva, Suerda Farias da Silva e Juliana Silveira Leonardo de Souza.

Editor: Celio Yassuy Fujiwara – *Editores Adjuntos*: Ana Cláudia Ferreira Borges e Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Coordenador-Geral de Publicação*: Livino Silva Neto – *Revisão*: Luis Antonio Violin e Larissa Mamed Hori – *Projeto gráfico*: Maria Marta da Rocha Vasconcelos e Livino Silva Neto – *Capa*: Ana Carla Gualberto Cardoso e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Ilustração da capa*: Maria Marta da R. Vasconcelos – *Editoração eletrônica*: Ana Carla Gualberto Cardoso, Danae Carmen Saldanha de Oliveira e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Catálogo na fonte*: Biblioteca Graciliano Ramos / ENAP

As opiniões expressas nesta publicação são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da ENAP.

Todos os direitos desta edição reservados a ENAP.

© ENAP, 2007

Reimpressão

Tiragem: 2.000 exemplares

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 3445 7096/3445 7102 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: www.enap.gov.br

SUMÁRIO

Prefácio	7
Apresentação	9
Introdução	
Política pública: dos clássicos às modernas abordagens.	
Orientação para a leitura	13
<i>Enrique Saravia</i>	
Capítulo I – Formulação	19
Principios generales de técnica legislativa	21
<i>José Hector Meehan</i>	
Capítulo II – Implementação	59
Implementação: uma visão geral	61
<i>Michael Hill</i>	
Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia	91
<i>Marta Arretche</i>	
Capítulo III – Execução	111
El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas	113
<i>Joan Subirats</i>	
A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de <i>policy-making</i>	127
<i>Maria das Graças Rua e Alessandra T. Aguiar</i>	

Capítulo IV – Novos arranjos para a política pública	147
Conselhos de políticas públicas:	
desafios para sua institucionalização	149
<i>Carla Bronzo Ladeira Carneiro</i>	
Redes de Política Pública	167
<i>Gilles Massardier</i>	
Parcerias, novos arranjos institucionais e	
políticas públicas no nível local de governo	187
<i>Marta Ferreira Santos Farah</i>	
Capítulo V – O contexto político dos países em	
transição e os modelos de política pública	217
A formulação da política pública nos países	
em desenvolvimento: a utilidade dos modelos	
contemporâneos de tomada de decisão	219
<i>Oliver Saasa</i>	
Implementación de las políticas y	
asesoría presidencial	239
<i>Eugenio Lahera Parada</i>	

IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y ASESORÍA PRESIDENCIAL

Eugenio Lahera Parada

El problema; debilidad en la implementación de las políticas

Déficit de implementación

El peor déficit en América Latina no es el de políticas públicas “correctas”, sino de la capacidad de implementar políticas en general.

La implementación es el conjunto deliberado y secuencial de actividades del gobierno orientadas al logro de los propósitos y objetivos de la política, articulados en declaraciones oficiales de política. Más breve; la implementación es el proceso de transformar en resultados los objetivos asociados con una política pública. Se trata de un proceso continuo y no lineal, el que debe ser administrado (BASU, 1997).

Un déficit de implementación corresponde a la diferencia entre lo propuesto y lo logrado, más allá de factores sobrevivientes o inesperados.

Sus causas

Existe consenso en los gobiernos de la región en cuanto a que la excesiva confianza en la efectividad “automática” de las señales macroeconómicas ha contribuido a que se subestime la debilidad de las instituciones, las fallas de los mercados (que pueden ser imperfectos, segmentados o incompletos) y la importancia de las externalidades. Ello ha llevado a depender en exceso de la capacidad de la política macroeconómica para desencadenar por sí sola la dinámica del crecimiento, a veces, bajo el supuesto que la equidad le seguiría.

Esta situación se proyecta a la capacidad de implementación de las políticas públicas, respecto de las cuales no es claro cómo transitar del *qué*

hacer al cómo hacerlo. La selección de una política no garantiza su implementación. Para explicar el déficit conviene analizar los contenidos, componentes y relaciones entre el programa y la política tal como es aplicada.

La capacidad de implementación puede ser mejorada

Así como es cierto que la capacidad de implementación no puede superarse de una vez, es falso que la implementación esté determinada sólo por la capacidad preexistente. Si bien los países más pobres y con menor capacidad fiscal y administrativa tienen menos opciones que los países ricos con un medio más favorable, la relación entre ambos factores no es lineal. Comprobadamente, existe un delta potencial de mejoramiento en la capacidad de implementación.

Conviene enfrentar derechamente el tema de la capacidad del gobierno como problema y la técnica de gobernar como respuesta (MACHINEA, 2004). Para estudiar cómo aumentar la capacidad de implementación de las políticas públicas es previo y fundamental reconocer que el sector público es endógeno en la implementación de las políticas, no es un tercero ajeno a cómo ellas se deciden e implementan. Pero la endogeneización del gobierno en el análisis de las políticas públicas, esto es, la consideración del gobierno al interior de las políticas públicas, es una agenda e investigación todavía.

El aumento de la capacidad de implementación es seguramente un proceso y no un cambio abrupto. Las opciones de reforma están restringidas por el sistema actual, las necesidades específicas de las políticas o de sus reformas reforma y las variables de contexto. Múltiples variables determinan el éxito del proceso de implementación: contexto de las políticas, características de las políticas, agentes y agencias a cargo de la implementación, y estrategias de implementación (GRINDLE; THOMAS, 1991; FREEMAN, 2000).

Es preciso reconocer cada una de estas condiciones y plantearse una trayectoria de reforma. Sin embargo, es imposible predeterminar la importancia de cada variable “en general”, ya que ella es específica de cada

situación y de cada política; además, las variables interactúan entre ellas (FITOUSI; PASSET, 2000).

Desde otro punto de vista, reconocer las dificultades con frecuencia implica bajar las ambiciones respecto de una reforma y no hacer los cambios sistémicos necesarios. Es el riesgo del realismo político paralizante y, en ese sentido, es importante la voluntad política de líderes determinados a hacer un cambio. Por supuesto, aquí el apoyo sostenido de la opinión pública es esencial.

El aumento de la capacidad de implementación debe ser también un proceso selectivo. Hay que delimitar lo que necesita ser mejorado. Hay extensas áreas del gobierno que funcionan y lo que funciona, no requiere arreglos. Dentro de lo que requiere mejoras, conviene elegir los cambios en torno a políticas prioritarias.

El aumento de la capacidad de implementación es operativo, pero también analítico. Para lograrlo, es importante que las políticas sean puestas en el formato de políticas públicas, para tener el mismo lenguaje y opciones operativas consistentes entre quienes intervienen en el proceso.

El enfoque de políticas públicas

El análisis comparativo más reciente, relativo a distintas experiencias de desarrollo institucional, enfatiza la necesidad que las distintas economías logren realizar los cambios institucionales propios que le son indispensables (RODRIK, 2003; SACHS, 2003).

En este documento se sugiere que, si bien no existen recetas generales sustantivas para el cambio institucional, el apuntar a políticas públicas de excelencia puede facilitar las soluciones que cada país requiere, a través de la articulación de las consideraciones políticas y las técnicas.

Reformar el Estado en base a políticas específicas es complementario a otro tipo de cambios necesarios para modernizar y agilizar la gestión pública (e-government, organigrama, gestión, recursos humanos, gerencia pública, transparencia, entre otros). Sin embargo, estos cambios institucionales requieren probablemente más que el tiempo de un gobierno para ser realizados. En la mayoría de los casos adquieren una dinámica

propia, no necesariamente asociados a políticas específicas y tienen su propio ritmo de definición.

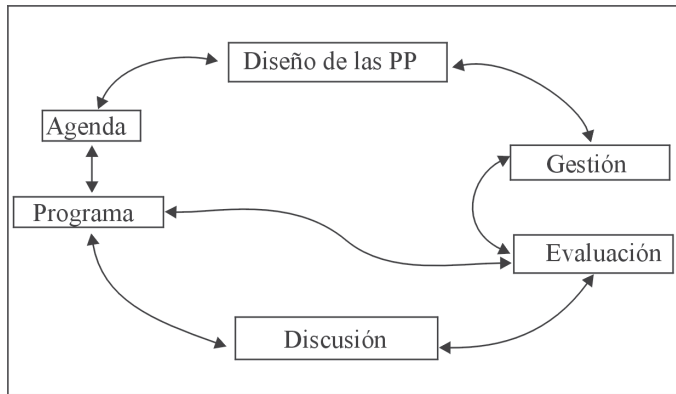
Para mejorar la capacidad de implementación, más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público como dado por su organización, o por alguna declaración de intenciones, conviene mirarlo como un instrumento para la realización de las políticas públicas de integración en la economía global y regional. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo más importante en el gobierno son sus resultados, para los cuales su estructura debe ser funcional.

Una política pública de excelencia corresponde a:

- cursos de acción y flujos de información;
- relacionados con un objetivo público definido en forma democrática;
- estos cursos de acción y flujos de información son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado;
- una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

Una política pública de excelencia es la que, a partir de valores, plantea objetivos políticos claros y logra definir del mejor modo temas técnicos. Estos últimos no pueden reemplazar la política, pero sí la complementan para darle forma.

Desde un punto de vista analítico pueden distinguirse cuatro momentos en las políticas públicas, ya que no necesariamente etapas consecutivas: el origen (principalmente en el sistema político), diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas (véase el Gráfico 1).



Fuente: LAHERA , Eugenio. *Introducción a las políticas públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2002.

Gráfico 1: Ciclo analítico de las políticas públicas

Factores claves en la mejora de la implementación

Para mejorar la implementación, los cambios institucionales – lentos, pesados y de resultados inciertos – que han acompañado a ciertos procesos de reforma y modernización del Estado, no garantizan el éxito del eje política-resultado. Estos cambios pueden ser positivos en el sentido que actualizar al Estado para enfrentar los nuevos tiempos, pero no son cambios que apunten directamente a fortalecer el éxito de las políticas.

Para proceder a mejorar la capacidad de implementación es fundamental determinar dos características centrales de las políticas y determinar los pasos a seguir respecto de cada una de ellas (véase el Gráfico 2).

- La primera característica es que las políticas tienen por lo menos tres aspectos principales: uno interno al gobierno, uno comunicacional-participativo y otro político-legislativo.

- La segunda característica es que las políticas están siempre en una o más etapas, no siempre consecutivas, que corresponden a su origen, diseño, gestión y evaluación.



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 2: La mandala de las políticas públicas

Recuadro 1: El enfoque de políticas públicas

Las políticas públicas son una buena manera de pasar de las intenciones a los proyectos realizables. En los últimos años ha habido una progresiva adopción del enfoque de las políticas públicas en el análisis político, social y económico. Ello es ventajoso porque significa la también progresiva adopción de un lenguaje común sobre los temas de la agenda pública, lo que es especialmente útil cuando se quieren proponer cosas distintas sobre ellos. Así se evita el diálogo de sordos y, en cambio, puede fortalecerse el diálogo social y el sistema político puede modernizarse. Un ejemplo de lo anterior es que puntos de vista separados por visiones del mundo diferentes pueden, sin embargo, coincidir en políticas públicas que den soluciones a los problemas de los ciudadanos. Una divisoria de aguas fue el tema del embarazo estudiantil; todos queríamos que no se produjera, pero ¿qué hacer si sucede?; entonces hay que permitir que la niña siga sus estudios.

Por otra parte, las políticas públicas son el medio por el que una sociedad democrática debe proveer a todos sus integrantes de determinados bienes, a partir de los niveles de desarrollo alcanzados. La educación es un ejemplo de cómo el país ha ido asegurando un número creciente de años de estudio a sus jóvenes.

La aplicación del enfoque de las políticas públicas a la gestión pública sirve para aumentar la eficiencia y la eficacia del Estado. Por una parte, permite

determinar la calidad de las iniciativas planteadas, incluyendo su viabilidad política y técnica al mismo tiempo. También se entiende mejor la importancia de las cuatro etapas analíticas de las políticas públicas: origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas.

Y a este respecto los cambios han sido sustantivos y sin perjuicio de cambios sectoriales, como la reforma de la salud, hoy se cuenta con una variedad de normas transversales que al mejorar cada etapa de las políticas públicas, mejoran al gobierno. Un ejemplo de ellas es la Dirección Nacional de Servicio Civil, que designará por concurso a los directores públicos. Este enfoque también precisa el concepto de la reforma del estado, dejando atrás la visión basada principalmente en cambios de organigrama. Desde otro punto de vista, hoy también se tiene una mejor comprensión de las facetas que integran toda política: la interna, la informativa-participativa y la política-legislativa. Una consecuencia de lo anterior es que se ha modificado el funcionamiento del núcleo estratégico del gobierno en la aplicación de las políticas públicas en estas tres facetas. A la aplicación de los ministerios de Hacienda y las Secretarías de la Presidencia y del Gobierno en cada una de ellas, se sumó el traslado de la Asesoría en Políticas Públicas a la Presidencia.

Las tres facetas de la política pública son importantes. Primero la faceta interna, definir la política pública; segundo, que es tal vez la más compleja, la informativa y participativa, cómo se explica a la comunidad en qué consiste la política propuesta y cómo se plantea llevarla cabo, sea la reforma de la salud o el Transantiago. Y esto es esencial en una democracia para que los temas de las políticas públicas no sean monopolizados por los grupos de interés y para que los ciudadanos puedan decidir sobre su respaldo o rechazo de lo que se está haciendo. Sin información, la participación es más difícil, o excluye a los ciudadanos no organizados. Este es un tema que no se discute en las democracias de los países más desarrollados. Y la tercera faceta es la política-legislativa; algunas políticas son materia de ley, para lo cual se deben enviar los proyectos de ley para que sean discutidos en el Congreso, a partir de conversaciones y acuerdos con los diversos partidos. Y también con una opinión pública informada al respecto.

El enfoque de las políticas públicas es una muestra que los grandes cambios son a veces casi imperceptibles. Y, sin embargo, la capacidad de procesar acuerdos y desacuerdos es parte esencial de un país moderno.

Fuente: LAGOS E., Ricardo. El Enfoque de las Políticas Públicas. *El Mercurio de Santiago*, 5, jun., 2005.

De estas características de las políticas públicas se desprenden los ámbitos para las necesarias mejoras de la implementación. En efecto, es necesario:

- mejorar la comunicación y participación. Esto obliga no sólo a definir una imagen, sino a planificar una agenda de comunicación pública que defina qué es lo que se quiere transmitir, a quienes, cuándo y cómo se va a lograr. En los gobiernos latinoamericanos el principal comunicador es habitualmente el presidente. Por eso, parte de la agenda de un gobernante debe buscar transmitir mensajes que incrementen o mantengan el apoyo y confianza de los ciudadanos. Para efectuar esta tarea, además de contar con políticas públicas eficaces, resulta trascendente cumplir requisitos como congruencia, credibilidad, oportunidad, persistencia, cercanía y capacidad de evaluar objetivamente la efectividad de la comunicación. Determinar qué aspectos o facetas de la interacción del gobierno con el medio político, social, económico y cultural requieren trabajo específico. Fortalecer la capacidad analítica y operativa de quienes desarrollen el indispensable trabajo con los medios de comunicación;

- cambiar la interacción con el sistema político. Determinar los grupos objetivos para el trabajo pertinente con el Congreso y los parlamentarios. Sistematizar la relación con la dirigencia de los partidos políticos y las comisiones o grupos funcionales relacionados con las respectivas políticas (LAHERA; 2005).

- aumentar la eficacia del núcleo estratégico del gobierno. Provocar cambios internos del gobierno en cada etapa analítica de las políticas públicas.

La experiencia de la reforma del Estado en Chile¹

Trayectoria

El régimen militar, obsesionado con reducir el tamaño del Estado, dejó tras de sí servicios públicos empobrecidos, empleados públicos desmoralizados e instituciones estatales fuertemente limitadas en su capacidad de ofrecer servicios de calidad a la ciudadanía.

El ejemplo más visible de esta experiencia es el del sector de la educación. En 1990 el primer gobierno democrático encontró a un sistema educacional desarticulado, traumatizado por las reducciones de recursos

y las exoneraciones de profesores, con escuelas que atendían a los niños más pobres que debían cercenar su currículo para poder adecuarse a un menor presupuesto, con profesores que ganaban el salario mínimo de la época.

Por esta razón, los gobiernos de Aylwin y Frei debieron priorizar la recuperación de la capacidad operativa de la educación y otros servicios públicos esenciales, financiando mejoramientos de remuneraciones, capacitación de personal, adquisición de material de trabajo e inversiones en infraestructura. Sólo a mediados de los años 1990 la agenda gubernamental pudo comenzar a incorporar criterios de gestión y compromisos por mayor eficiencia en la gestión de los servicios públicos.

Poco a poco, estos esfuerzos iniciales comenzaron a dar origen a una visión más estratégica sobre objetivos e instrumentos para llevar a cabo reformas más profundas en el funcionamiento del estado. El actual gobierno se nutrió de estas reflexiones y experiencias iniciales para llevar cabo una reforma de gran envergadura.

Experiencia reciente

En poco más de cinco años se han llevado a cabo cerca de 40 iniciativas que abarcan todos los campos de la gestión pública, desde los recursos humanos a los sistemas de control de gestión; de las compras gubernamentales al financiamiento de la política.

Las reformas recientes han cambiado instituciones de larga data en la administración pública, como el ascenso automático, los cargos de confianza política, la presentación de formularios para el pago del impuesto a la renta y los gastos reservados (véase Recuadro 2).

Recuadro 2: Chile: iniciativas en la reforma del estado 2000-2005

Gestión financiera

1. Balance estructural
2. Gestión de activos y pasivos financieros, regulación de mesas de dinero
3. Contabilidad y estadísticas fiscales, estadísticas de deuda pública

4. Programa financiero de mediano plazo
5. Control de gestión ligada al presupuesto
6. Informe de finanzas pública, información sobre pasivos contingentes
7. Comisión permanente de presupuestos
8. Compras gubernamentales
9. Licitación de proyectos de inversión
10. Prohibición de pagos diferidos
11. Regulación de *leasing* y *leaseback*
12. SIGFE
13. Control de gestión en empresas públicas

Gestión de Recursos Humanos

14. Remuneraciones por desempeño
15. Carrera funcionaria
16. Transparencia en concursos en el sector público
17. Incentivos al retiro
18. Dirección del Servicio Civil
19. Regulación de contrataciones a honorarios

Dirección Pública

20. Remuneraciones de ministros y autoridades públicas
21. Régimen de funciones críticas
22. Alta dirección pública
23. Cargos directivos de carrera (tercer nivel de responsabilidad)

Derechos ciudadanos

24. Gobierno electrónico
25. Información pública
26. Oficinas de información, reclamos y sugerencias
27. Defensor ciudadano

Transparencia y control

28. Regulación de gastos reservados
29. Registro de receptores de fondos públicos
30. Ley reservada el cobre
31. Declaraciones patrimoniales de autoridad
32. Auditoría interna

33. Financiamiento electoral

Descentralización

34. Inversión pública de decisión regional

35. Ley de rentas municipales I

36. Ley de rentas municipales II

37. Reforma ley de gobiernos regionales

Reformas sectoriales

38. Reforma procesal penal y tribunales de familia

39. Autoridad sanitaria

Fuentes: MARCEL, Mario. *Dirección de Presupuesto*, 2005. Documento interno.

Chile es hoy, probablemente, el país del mundo:

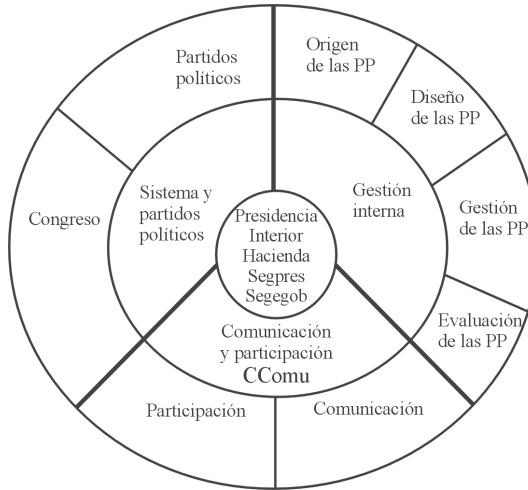
- en que una mayor proporción de sus funcionarios públicos participan de mecanismos de remuneración por desempeño;
- su regla de política, fiscal basada en el Balance Estructural, es actualmente estudiada por otros países y por organismos internacionales como un modelo digno de imitarse;
- Chile cuenta con el sistema de control de gestión ligado al presupuesto más desarrollado de entre sus pares y se nos solicita asistencia técnica para darlo a conocer en otros países de América Latina;
- se ha iniciado un proceso de certificación de sistemas administrativos bajo una norma ISO inédito en profundidad y cobertura;
- Chile supera a muchos países desarrollados en la proporción de declaraciones de impuestos ingresadas por medios electrónicos.

Eficacia del núcleo estratégico del gobierno

La mayoría de las situaciones de reforma incluyen decisiones de la Presidencia, con la participación de Interior, Hacienda y las secretarías generales de la Presidencia y de Gobierno (véase gráfico 3). En el caso de Chile, ellos conforman el Comité Político.

La Presidencia es el centro del núcleo estratégico de las decisiones de reforma. Alguien debe decidir los cursos de acción, a partir de la

consideración del conjunto del proceso de las políticas de protección social. El candidato más realista es la Presidencia. Allí está el poder, si bien con frecuencia falta la capacidad. Para ello se requiere transformar algunas modalidades centrales de su operación y profesionalizar sus equipos.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3: La mandala de las políticas públicas y el núcleo estratégico

El proceso de decisiones de las políticas públicas y su puesta en práctica tienen importantes asimetrías de información. Las distintas reparticiones tienen y adquieren información especializada y puede variar la calidad y cantidad de sus esfuerzos de manera no siempre observable. La Presidencia de la República parece naturalmente llamada a dar gobernabilidad a la implementación de las políticas, así como a un papel más activo en los casos de reforma de alguna política social.

Sin embargo, conviene reconocer la realidad de la línea decisoria en el gobierno. La Constitución normalmente prescribe con claridad el papel de los poderes públicos y la estructuración del Ejecutivo es relativamente sencilla. El Presidente es la autoridad superior, a la que siguen autoridades sectoriales de nivel ministerial y regional. Existen también algunas instancias autónomas y otras con grados menores de autonomía respecto de los ministerios.

Pero hay diferencias entre la visión normativa del proceso de toma de decisiones en la alta esfera del gobierno y su realidad. Dicha esfera

depende y es condicionada por el conjunto del sistema del gobierno y del sistema político, los que pueden generar mucho ruido.

Por otra parte, el presidente no es una autoridad completamente discrecional, ni los temas se cortan de manera sectorial o geográfica nítida. La toma de decisiones en la alta esfera del gobierno es un proceso de negociación que involucra a múltiples actores, no siempre en posiciones predecibles sobre temas diferentes.

Para aumentar la eficacia del núcleo estratégico conviene concentrar esfuerzos analíticos y operativos en el centro más importante de decisiones, la Presidencia de la República, así como en los respectivos ministerios y agencias relacionados con las políticas. También se deben entregar señales inequívocas a la Dirección de Presupuesto sobre las prioridades establecidas en torno a las políticas en cuestión.

La capacidad de reforma es un bien escaso, hay que priorizar sus objetivos. El gobierno debería desarrollar un conjunto seleccionado y, por tanto, limitado de reformas. El verdadero poder del Estado está en su efectividad y ésta se mide por la calidad y la coherencia de la acción pública, más que por la cantidad de acción del Estado.

En la mayor parte de América Latina el aumento de las demandas es mayor que el aumento del financiamiento y la capacidad de implementación.

La principal variable del liderazgo efectivo es la de plantear objetivos más exigentes, en un programa consistente, financiado y que pueda contar con un apoyo político sostenido. Son tareas del liderazgo: identificación de las oportunidades de innovación, buen diseño de políticas, anticipo de la oposición, habilidad para negociar y llegar a acuerdos, detectar problemas, y cambiar planes. Si el desarrollo social se da con el desarrollo económico, la pregunta es ¿qué puede hacerse a este nivel?

La asesoría en políticas públicas²

Antecedentes

A partir de una experiencia regional en La Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, la Asesoría en Políticas

Públicas fue establecida en 1990 en el Ministerio Secretaría General de Gobierno. En marzo del 2000 fue trasladada a la Presidencia por el Presidente Lagos.

Desde la vuelta a la democracia en Chile no ha existido un solo formato de funcionamiento de la Presidencia. La gestión de la Presidencia ha variado de un Presidente a otro, asignándosele distintos niveles de responsabilidad en la toma de decisiones y, en particular en la formulación de las políticas públicas, a los equipos asesores y a las estructuras políticas o ministeriales.

Recuperada la democracia, el presidente Patricio Aylwin llega al poder con toda la legitimidad democrática, pero utilizando una la institucionalidad heredada y asumida. La urgencia del momento y la focalización prioritaria en la construcción del sistema democrático, postergó la atención de diseños institucionales. Por ello el gabinete del presidente Aylwin adoptó la misma estructura de gabinete que existía con Pinochet. La falta de tiempo para poder planificar otra estructura, el hecho que las relaciones cívico-militares coparan la agenda política y el papel decisivo de el Ministerio Secretaría General de la Presidencia fueron factores que determinantes del diseño de gabinete.

El gabinete del presidente Aylwin tenía un jefe de Gabinete, de quien dependía la casa militar y el manejo de la agenda, junto a dos asesores; uno responsable de las relaciones con el parlamento y otro que se preocupaba de asuntos técnicos. Los tres se apoyaban fundamentalmente en las labores y documentos que generaban los ministerios. El jefe de Gabinete y el asesor en Asuntos Técnicos preparaban resúmenes sobre determinados temas.

Eventualmente el jefe de Gabinete o el encargado de relaciones parlamentarias podían acompañar al presidente en las reuniones, en la que no se levantaban minutas. De los compromisos el presidente luego informaba verbalmente a alguno de los tres para su seguimiento. En el caso de las audiencias con personeros del exterior, un embajador estaba a cargo. Los funcionarios de la cancillería acompañaban al presidente. En paralelo existía un equipo que apoyaba los discursos del presidente.

En este caso, el ministro Secretario General de la Presidencia concentraba el análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Este ministerio asesoraba al Presidente directamente para el diseño e implementación de las políticas.

Por su parte, el presidente Frei Ruiz Tagle, diseñó un gabinete con tres departamentos independientes que se relacionaban con él. Uno de programación y agenda, otra división de contenido y el tercero sobre asuntos de gestión interna. Todos tenían definida claramente sus competencias. El primero revisaba la agenda que se programaba con tiempo y se preocupaba de la producción en las salidas a terreno. El segundo se preocupaba de revisar el cumplimiento de las metas delineadas en el programa de gobierno, apoyar la redacción de los discursos y resolver problemas políticos. El tercero servía como una auditoría interna para advertir deficiencias en el funcionamiento administrativo y en el comportamiento ético de la administración central.

Ellos operaban bajo un principio de subsidiaridad sobre la línea regular de los ministerios. Solamente el gabinete entraba a operar cuando la línea regular presentaba un problema o vacío. Pocas veces alguien acompañaba al Presidente y no existían minutas previas o posteriores de la reunión. La coordinación de sectores como social, económico o político se encargaba a comités de ministros o a ministros, personalmente.

Es durante el gobierno de Lagos que se pone énfasis en ordenar la Presidencia como un eje de toma de decisiones y gestión de políticas públicas, utilizando como insumo un *staff* propio de asesores. A partir de ello se intentó diseñar un sistema de organización de la Presidencia que fuera lo más flexible posible, poco burocrático, con cuadros altamente especializados que reunieran condiciones políticas y técnicas para el desempeño de su labor, con conexión directa al presidente y relaciones fluidas con los ministerios y servicios y sus responsables.

Naturaleza

La instalación de la Asesoría en el *staff* presidencial permite no estar sujetos a una jerarquía, mayores grados de flexibilidad, escasa burocracia, rapidez y eficiencia. Asimismo permite mayor movilidad, recoger opiniones divergentes desde el nivel más bajo al más alto de un ministerio, para obtener mejor información de procesos y actores.

La Asesoría mantiene una relación directa, frecuente y fluida con el Presidente. De ahí proviene la legitimación de los profesionales de la Asesoría, no de su institucionalización en un lugar del aparato público. La asesoría

ejerce frecuentemente roles bisagra o de articulación entre las necesidades de los ministros y las del presidente.

La agenda presidencial surge de la articulación de compromisos programáticos, presidenciales y ministeriales. Es una agenda cambiante, flexible, pero con políticas prioritarias que son las que definen los ejes centrales de acción del gobierno. El análisis de la Asesoría contribuye a potenciar la acción del gobierno en torno a políticas específicas.

Cabe advertir que si bien este equipo ha tenido un papel importante en las políticas prioritarias y operado de manera permanente en el apoyo en la toma de decisiones, para la definición y/o gestión de políticas específicas, el sistema de decisiones presidencial adoptó distintas configuraciones según la temática y el área de política pública, intereses y actores involucrados, requerimientos de trámite legislativo o posibilidad de gestión autónoma del Ejecutivo. Fue usual que ministros, actores sociales, expertos, especialistas técnico-científicos, asesores personales, grupos de interés, entre otros.

Objetivos

Las tareas de la Asesoría se ordenan en torno a cuatro aspectos:

- preparación, asistencia y seguimiento de las reuniones del presidente con ministros y otras autoridades de gobierno, así como con otras personas a quienes se les otorgue audiencia;
- seguimiento de políticas públicas por cada encargado en un área determinada a distintos niveles según la decisión del presidente. Este trabajo se realiza en contacto con las diversas reparticiones del gobierno, en particular la Secretaría General de la Presidencia y la Dirección de Presupuestos;
- redacción de intervenciones y textos para el Presidente. La Segegob y la Dirección de Prensa de la Presidencia trabajan en conjunto con la APP en la comunicación de las políticas públicas del gobierno;
- información de la prensa internacional sobre temas de actualidad nacional e internacional especialmente aquellos de interés o polémica. Se hace el seguimiento del análisis y debate sobre temas de políticas públicas.

Su principal función es proveer una perspectiva comprensiva y profesional para evaluar decisiones mayores, con atención especial a las críticas.

En particular:

- el diseño o rediseño de los temas problemáticos. La variedad de insumos, modelos y alternativas deben concretarse en textos en los que se caractericen las principales políticas relevantes y que sugieren los cambios o novedades que sean necesarios;

- la revisión de su puesta en práctica. Se requieren informes sobre “cuellos de botella” tensiones entre organismo o problemas que requieren atención presidencial en la implementación de políticas prioritarias ya definidas o que haya que definir porque surge un nuevo problema. La evaluación de las políticas es complementaria de las evaluaciones anuales de Hacienda.

El ciclo de las decisiones y reuniones del presidente

El tiempo del presidente es el activo más importante y más escaso del gobierno. Es necesario entender bien su ejercicio y buscar formas de mejorarlo. Es indispensable reservar un espacio de tiempo del presidente para los temas referidos a las políticas públicas.

1. Su preparación: ¿qué de lo prioritario está maduro para una decisión?, ¿se hizo el trabajo previo con la Segpres y Hacienda?, ¿o hay una imposibilidad de adelantar sin la intervención del presidente?

2. La toma de decisiones. La reunión o decisión requiere un Ayuda Memoria con detalle de los acuerdos a ser logrados, de los problemas a ser resueltos o de los conflictos a ser zanjados. En la reunión participa la Asesoría en Políticas Públicas.

3. El seguimiento de lo decidido o acordado. Para ello se elabora una Minuta de la reunión o decisión, en la que se especifica lo conversado y lo decidido, así como las respectivas responsabilidades y plazos. Tales responsabilidades y plazos son monitoreados por la Asesoría.

El ciclo presupuestario

En cuanto al ciclo presupuestario, la Asesoría en Políticas Públicas mantiene un canal de comunicación expedito entre el Ministerio de Hacienda (a través de la Dirección de Presupuestos), los diferentes ministerios y el presidente. De esta forma, realiza el seguimiento de las prioridades

presidenciales. Asimismo, contribuye a que las discusiones sectoriales con el Presidente no se reduzcan a demandas de recursos.

Cada gobierno se ve enfrentado a un problema de asignación de recursos, que es esencialmente similar al problema de asignación de recursos que enfrenta cualquier agente económico privado: asignar recursos escasos a fines múltiples y jerarquizables. En este ámbito, la Asesoría contribuye a verificar si un “listado de objetivos”, definido para un período de tiempo determinado, representa o no un conjunto de metas mutuamente consistentes entre sí, y son factibles de lograr dentro del lapso de tiempo correspondiente. Es posible que existan varios listados de objetivos, priorizados en función del tiempo, que sean técnicamente viables. Cuál de todos se escoja será una decisión fundamental, que tiene más bien un carácter político.

La centralización de las decisiones se hace fundamental. Dado que el Presidente de la República es el que toma las decisiones finales, es importante que para tomar una decisión él pueda contar con la mayor cantidad de información posible. Se debe recordar que en todo el proceso existe un juego de poderes que finalmente determina la asignación de los recursos públicos. Esto se debe a que las diversas instituciones que participan en este proceso tienen misiones y objetivos diferentes. Por ello es importante tener una visión más global, una visión país que corte transversalmente los objetivos sectoriales.

La Asesoría favorece este clima, toda vez que canaliza y centraliza la información obtenida de las diferentes partes desde donde ellas provienen. Comprende la preparación del presupuesto, sus mecanismos de transmisión durante el año, los márgenes de flexibilidad para reasignar recursos, la vinculación de la asignación de recursos con los objetivos estratégicos del gobierno y de las metas operativas de cada una de las instituciones públicas, el rol de los gobiernos regionales y locales en la asignación de recursos públicos, el control presupuestario de las empresas públicas y los mecanismos que regulan las transferencias entre ellas y el Gobierno Central.

Aspectos comunicacionales

Hoy no se pueden impulsar políticas públicas que no consideren el aspecto de su comunicación, incluso aunque sean políticas públicas reservadas o teóricamente secretas.

El objetivo la comunicación es contar con apoyo suficiente para gobernar y llevar adelante un programa de gobierno. Es decir, desde este punto de vista, lo que importa es la opinión de los gobernados. Ellos son los clientes del gobierno y no se pueden menospreciar sus sentimientos, expectativas y opiniones. La excusa de que la gente no entiende porque no tiene conocimiento, no es válida en comunicación.

Esta definición debe ser transmitida por el presidente a cada uno de los funcionarios que dirigen los equipos de gobierno. Hoy hay consenso en que comunicadores son todos y que, dentro de las funciones de un cargo público, debe estar el informar claramente lo que se está realizando y los planes para el futuro.

La experiencia demuestra que estar preparados para explicar lo que se está haciendo, o dejando de hacer, es la mejor práctica, sobre todo cuando se trata de decisiones cuya justificación no resulta evidente. Esta definición parte del supuesto de que las políticas públicas de un gobierno tienen una lógica entendible y buscan el bien común. Lo importante, entonces, es cómo se transmiten a los ciudadanos.

En este proceso, el error más usual es tratar de explicar toda la decisión, dando datos técnicos que a veces la gente no necesita, valora ni comprende. Hay que explicar desde el sentido común y no desde el análisis técnico, que está reservado para expertos. Con este fin, parece indispensable trabajar con periodistas o especialistas en comunicación, ya que tienen una formación para traducir los mensajes al lenguaje de la mayoría. Además, están preparados para adelantar buena parte de los cuestionamientos de los medios de comunicación. De esta forma, se define una estrategia que ayuda a obtener el apoyo ciudadano.

Habitualmente, cuando surge una política pública que es muy difícil explicar, quiere decir que hay que pensar un poco más antes de llevarla adelante. Esto no siempre es aceptado y, la mayoría de las veces, la responsabilidad recae en el equipo de comunicadores. Se habla de error comunicacional, un eufemismo que sirve para disculpar malas políticas públicas o decisiones equivocadas.

Personal

La estrategia debe determinar el diseño organizativo de la estructura y los procesos.

La asesoría es un grupo pequeño (nueve profesionales: tres economistas, dos abogados, un especialista en políticas públicas, una socióloga, un historiador y un periodista), de alta especialización, con la capacidad de asesorar a la autoridad sobre el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

Se requieren profesionales de distintas especialidades con alto perfil técnico, que no ejerzan altos cargos en partidos políticos específicos, pero con demostrada afiliación con la coalición gobernante y alto compromiso con el gobierno. Los integrantes de la Asesoría deben tener un bajo perfil público, sin exposición en la prensa y exigencia de confidencialidad. Ello permite despejar del análisis de las políticas públicas y de la relación con el Presidente, intereses personales y/o político-partidarios.

El perfil interdisciplinario y el trabajo en equipo favorece el análisis de políticas públicas. La compartimentalización sectorial, frecuente, se supera al trabajar el equipo por políticas. La propia naturaleza del análisis de políticas públicas invita a romper las fronteras tradicionales de las disciplinas. La aprehensión de la acción pública en su globalidad sirve para mirar problemas no detectados, para formular preguntas que otros enfoques tienden a ocultar por su parcialización o especialización.

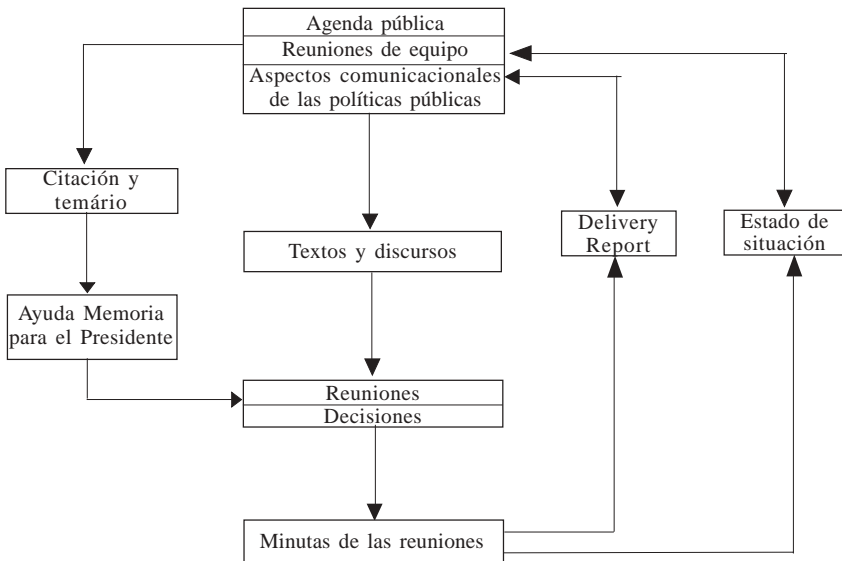
La distinción entre personal de línea y el *staff* es indispensable. Aquí hay un equilibrio inestable respecto de las agendas sectoriales y personales de los ministerios y ministros. La línea es más cercana a lo sectorial y por tanto más conducida por los ministros. La asesoría al ser directa del Presidente tensiona a la línea para que lo sectorial ejecute la agenda prioritaria del Presidente.

No ser línea es no estar sujeto a una jerarquía; mayor flexibilidad, escasa burocracia, rapidez y eficiencia. Permite mayor movilidad, recoger opiniones divergentes en la medida que redes están construidas de antemano, preguntar con soltura, chequear lo dicho. Permite ir del nivel más bajo al más alto y obtener relatos ciertos de la implementación de políticas, más relatos de redes. Pasearse en todos los niveles de una política, en cada una de sus etapas y con

los actores relevantes de cada una de ellas. Confianzas construidas con cada uno de los actores, por el mismo hecho de no tener un rol explícito

Instrumentos

La Asesoría en Políticas Públicas trabaja con documentos de formato definido dirigidos para un usuario único, el Presidente (salvo el CyT). Ellos buscan obtener una decisión, caracterizándose por su brevedad, asertividad y concentración (véase Gráfico 4). Estos documentos son:



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4: Documentos de la Asesoría en Políticas Públicas para el Presidente

- *Citación y Temario* (CyT): citación formal a reuniones. En ella se presenta el objetivo, los temas que el Presidente tiene interés de analizar y se solicita el envío previo del material pertinente.

- *Ayuda Memoria* (AM): presenta los antecedentes y las definiciones que el Presidente busca resolver en una reunión o audiencia. APP recoge y sistematiza la información, que es presentada para evidenciar ejes de

discusión y definiciones a obtener, señalando las opiniones que existen, incluyendo recomendaciones propias.

- *Delivery Report* (DR): informa alguna dificultad en la implementación o gestión de alguna política pública, recomendando una definición en la línea de gestión o evaluación.

- *Minuta*: se transcriben las discusiones que se presentan en una audiencia o reunión de trabajo. Al final se señalan los compromisos pendientes derivados de la reunión, a los cuales APP hace seguimiento.

- *Estado de Situación*: selecciona y ordena las políticas públicas prioritarias del Presidente identificando logros y tareas pendientes.

Conclusiones

Para estudiar cómo aumentar la capacidad de implementación de las políticas públicas es previo y fundamental reconocer que el sector público es endógeno en la implementación de las políticas. Ello porque ha sido habitual en la literatura que, al mismo tiempo que se prescriben políticas públicas, se considere al gobierno que las debe aplicar como si se tratara de un factor exógeno. Con frecuencia el gobierno es considerado una “tercera parte”, que podría adoptar e implementar cualquiera sugerencia que le parezca razonable.

Es imposible definir simultáneamente, la mejor institucionalidad para las políticas en todos los países y todas las regiones. No se pueden definir en general la mejor institucionalidad específica para cada sector/país. Por otra parte, la necesidad del cambio institucional no asegura que se esté en condiciones de lograrlo. ¿No resulta entonces un prerrequisito de sí misma?

En este trabajo se ha sugerido un curso medio, según el cual la economía política y la técnica de gobernar deberían basarse en un enfoque de políticas públicas, en el que destaca la consideración simultánea de los aspectos políticos, comunicacionales y de gestión en las etapas analíticas de origen, diseño, gestión y evaluación de cada política. De ese modo es posible aumentar sostenidamente la cooperación y la coordinación al interior del gobierno.

En dicho contexto resulta indispensable la reforma de la Presidencia de la República. Si el tiempo de decisión del Presidente es el factor más

escaso del gobierno, se requiere el desarrollo institucional que le sea más funcional. La experiencia de Chile quizás puede aportar algunas luces al proceso, si bien deben ser otros quienes juzguen sus resultados.

Notas

- ¹ Extraído del discurso del Presidente: RICARDO LAGOS E.. In: SEMINARIO REFORMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN CHILE. mayo 2005
- ² La experiencia de estos años ha servido de base para el libro: LAHERA, Eugenio. *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2002.

Referências bibliográficas

- BASU, Kaushik. *On misunderstanding government: an analysis of the art of policy advise*. Economics and Politics, v. 9, n. 3, 1997.
- FITOUSI, Jean Paul; OLIVIER, Passet. *Reduction du chomage; les reussites en Europe*. Conseil d'Analyse Economique, n. 23, 2000. La Documentacion Française.
- FREEMAN, Richard. *Single peaked vs. diversified capitalism; the relation between economic institutions and outcomes*. NBER. 2000. Working Paper Series n. 7556.
- GRINDLE, Merilee y JOHN W. Thomas. *Public choices and policy changes: the political economy of reform in developing countries*. John Hopkins University Press: Baltimore, 1991.
- LAHERA, Eugenio. *Economía política de las políticas públicas*. Economía UNAM, n. 2, México, 2005.
- MACHINEA, José Luis. *Institucionalización de la política social para la reducción de pobreza*. CEPAL, 2004.
- RODRIK, Dani. *Search of prosperity*. Princeton University Press, EUA, 2003.
- SACHS, Jeffrey. *Institutions don't rule: a refutation of institutional fundamentalism*. NBER. 2003. Working paper, n. 9490.

Eugenio Lahera é Ph.D. e Mestre em Políticas públicas pela Universidade de Princeton, EUA. Professor Associado da Universidade do Chile. Diretor de Políticas Públicas da Presidência da República do Chile (2000-2006). Editor da "Revista da CEPAL" (1987-2000). Diretor Executivo da Fundação Chile 21.

Texto originalmente publicado em: LAHERA, Eugenio. *La asesoría presidencial en políticas públicas*. Ponencia preparada para la IX REUNIÓN DE LA RED IBEROAMERICANA DE MINISTROS DE LA PRESIDENCIA Y EQUIVALENTES, Ciudad de México, p. 25-27 de septiembre de 2005.

Reimpressão autorizada pelo autor.