

SIMPOSIO IBEROAMERICANO SOBRE EL FORTALECIMIENTO DEL ALTO GOBIERNO PARA EL DISEÑO Y DIRECCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Santo Domingo, República Dominicana, marzo 2009

Relatoría

Nuria Cunill Grau

1. El “**alto Gobierno**” comprende al Presidente y al conjunto de entes que proporcionan un apoyo directo a la Presidencia para el desempeño de su función de gobierno, bien sean Vicepresidencias, Jefaturas del Gabinete de Ministros, Presidencias de los Consejos de Ministros, Ministros o Secretarios de la Presidencia.
2. La tendencia general en los Gobiernos contemporáneos es hacia el reforzamiento del alto Gobierno. Ello coincide con un entorno que favorece la descentralización territorial y funcional, pero que, precisamente por ello demanda control estratégico, así como reforzamiento de las labores de información y análisis desde el puesto de mando.
3. Sobre las instancias del alto Gobierno recae, generalmente, el peso de la articulación intergubernamental e intersectorial y la vertebración de las funciones de diseño, seguimiento, evaluación y control de políticas públicas y de gestión pública en general. También es relevante su rol en la estructuración de la agenda gubernamental y la relación e impacto de ésta sobre la agenda pública, así como, la canalización de demandas y preferencias ciudadanas desde la sociedad hacia el centro del gobierno, con el fin de incrementar la receptividad y respuesta de la agenda gubernamental respecto a las necesidades y expectativas de la ciudadanía.
4. Las funciones generales del alto Gobierno consisten en: i) generar la certidumbre de que el gobierno puede gobernar y ii) lograr que el gobierno como un todo genere resultados valiosos para la sociedad que, a su vez, sean efectivamente percibidos como tales.
La primera función remite a la definición de una agenda creíble y legitimada socialmente, mientras que la segunda función atinge a la gestión del desempeño de un gobierno estratégico y holístico.
5. La agenda gubernamental requiere satisfacer atributos mínimos, a saber, i) que sea plural, ii) proactiva, iii) flexible, y iv) comunicable. La formación de la agenda no se cumple de una vez, sino que requiere estar en permanente construcción para asegurar los tres primeros atributos. A estos fines es necesario asegurar que determinadas funciones sean instituidas en el alto Gobierno.
6. Una primera función es de **prospectiva e ideológica**. Varios países de la región han avanzado en la construcción de visiones a largo plazo que se corresponden con este tipo de funciones. Es preciso que en el alto Gobierno exista una Unidad de Estudio, Análisis y Prospectiva que detecte los problemas futuros, transforme la información basada en evidencias y datos en información utilizable en el futuro, y que dote de los conocimientos estratégicos que permitan abordar la complejidad, los conflictos y la incertidumbre de una manera eficaz.

7. Una segunda función es **de inteligencia** de modo tal de capturar la información del entorno social y político. En particular, los cambios no previstos así como los conflictos latentes exigen de información oportuna y veraz para ser manejados.
8. Una tercera función corresponde a la **valoración técnica-política de los resultados que van siendo generados por el gobierno**. En este sentido, particular atención requiere prestarse a la evaluación no sólo de los resultados de las políticas públicas sino a su impacto social. Un sistema de seguimiento y evaluación de la acción gubernamental ayuda a estos fines, tal como lo muestran varios países donde este tipo de sistema se ha instalado. Se trata, en estos casos, de ayudar a identificar y definir el camino que la Presidencia ha de seguir para asegurar que los objetivos estratégicos definidos para cada mandato se cumplan.
9. Una cuarta función es relativa a la **relación con la ciudadanía**. Corresponde a la validación social y a la receptividad frente a la sociedad. Para ser ejercida adecuadamente se requiere tener en consideración los intereses no organizados, los fácticos y los de los opositores, así como el carácter pluri-cultural de las sociedades.
La institución de Consejos Ciudadanos al más alto nivel es una tendencia que se observa en varios países.
También adquieren importancia los órganos que desde el gobierno se dedican a realizar el seguimiento y análisis de la opinión pública.
10. **La comunicación de la agenda** es una función permanente que requiere ser instituida en el alto Gobierno.
El liderazgo político es fundamental a tales efectos, pero también se necesita una adecuada institucionalidad para cumplir esta función. La coherencia de la comunicación, tanto dentro del gobierno como hacia la ciudadanía, exige la elaboración política de una estrategia que no puede dejarse exclusivamente en manos de expertos en comunicación o de técnicos conocedores de las distintas políticas públicas, sino que debe tener criterios políticos. Una unidad para la comunicación con los ciudadanos puede ayudar a transmitirles información a través de los medios sobre lo que el Gobierno está haciendo y quiere hacer, así como para responder, en la medida de lo posible, a sus peticiones.
Por otra parte, un sistema de información y gestión para la Portavocía de la Presidencia puede contribuir al robustecimiento de su organización y a evitar la pérdida de información que es habitual en los niveles superiores.
11. La formación de la agenda y su comunicación, asumidas ambas como tareas en constante desarrollo, pueden contribuir a que el gobierno tenga direccionalidad. La inversión en el desarrollo de relaciones hacia adentro y hacia afuera del gobierno, tanto como la existencia de un proyecto político son fundamentales en tal sentido.
12. La gestión de la agenda gubernamental determina, por su parte, el desempeño del gobierno. Ella es función de muchas variables, tales como la capacidad administrativa y financiera del sector público y las características del sistema político-institucional. Pero también es función de las capacidades del alto Gobierno para desarrollar un gobierno estratégico y holístico que genere resultados para la sociedad.
13. **La capacidad de Gestión sistémica** implica un control y una visión general de áreas interrelacionadas y que no pueden funcionar de manera aislada. Especialmente, esta visión es

necesaria en las áreas de defensa, seguridad, asuntos internacionales. También es muy importante tener una visión sistémica en las relaciones intergubernamentales, sobre todo esto en países federales.

14. **La capacidad de asegurar buen gobierno**, o sea la competencia y coherencia necesarias en la labor de gobierno, y la procura de un funcionamiento ágil en los asuntos gubernamentales. Como tareas concretas, destacan: la recogida de información necesaria para la formulación de políticas, el asesoramiento legal y político a los ministros cuando preparan normativa, la organización de una eficaz circulación de documentos gubernamentales, la preparación de los consejos de ministros, el seguimiento y estructuración de la agenda del Presidente o primer ministro, la transmisión de las decisiones presidenciales a los ministros y, en muchos casos, el control de la implantación de las políticas y programas públicos estratégicos.
15. **La capacidad de gestionar el aparato del Estado**, especialmente, dirigir los proyectos de modernización y reforma administrativa, así como controlar los nombramientos y la selección de personal relevante.
16. **La capacidad de coordinación de políticas**. El staff presidencial tiene que dedicarse a asegurar que exista coherencia y consistencia entre las políticas. De ahí la importancia de una relación fluida con el Ministerio de Economía para llevar adelante este control de manera sistemática y con instrumentos de presión e incentivos selectivos.
17. **La capacidad de proveer de consejo informado en políticas públicas**. Los órganos de apoyo tienen que dar toda la información necesaria para que la formulación de políticas, las decisiones e implantaciones tengan el mayor éxito posible y se minimicen los errores.
18. **La capacidad de gestión política**. Aquí se incluyen las actividades vinculadas a la gestión de las relaciones con el Parlamento, con el partido o partidos que apoyan al Gobierno, o con los grupos de presión e interés. También es muy importante conocer el estado de la opinión pública en general y, especialmente, en relación con las materias estratégicas en cada momento. Y, finalmente, es esencial mantener unas adecuadas relaciones con los medios de comunicación y promover discursos convenientes para el Gobierno.
19. Aunque cada país y Presidente tiene sus propias reglas y preferencias sobre competencias necesarias para formar parte del círculo de asesoramiento, existen unos rasgos comunes que dan lugar a seis tipos de miembros de los staff presidenciales:
 - **El círculo de consejeros personales**. Estas personas tienen que asesorar al Presidente o al primer ministro tanto en temas relacionados con políticas públicas, como en temas relacionados con la imagen del presidente y su estrategia de comunicación y simbólica.
 - **El círculo de asesores políticos**. Son las personas con experiencia política y formación en comunicación política y gestión de campañas que ayudan al Presidente a mantener su imagen y a generar apoyo popular.
 - **El círculo de intermediación** con el Parlamento, con los grupos de interés y con la prensa son labores muy importantes que corresponden a este círculo.
 - **El círculo de asesores de políticas públicas**. Estas personas, especializadas cada una en su propia política, dan consejos sobre la materia que dominan.
 - **El círculo tecnocrático**. Es el correspondiente a los asesores especializados en control presupuestario, contable o en temas altamente especializados, propios de profesiones específicas y una larga vida de dedicación con visión de túnel.

- **El círculo estratégico.** Este círculo y su novedosa estructura de roles surge en parte para desplazar las limitaciones impuestas por los sistemas de segmentación y especialización en políticas tradicionalmente existentes.

De cualquier manera, es deseable una coherencia entre los planteamientos anteriores y posteriores a la llegada al Gobierno, de modo de evitar las contradicciones entre el equipo que ha diseñado el programa y el equipo que llega al Gobierno. Ello exige que en la fase pre electoral, en el diagnóstico y diseño de políticas, estén representadas las posiciones y personas que previsiblemente vayan a llegar al gobierno.

20. La existencia de un Gobierno **estratégico** no elimina la iniciativa, dirección y responsabilidad ministerial, pero las enmarca, supervisa e instruye para asegurar que contribuyen efectivamente a la agenda estratégica del Gobierno. En realidad, sólo un gobierno estratégico conduce a una coordinación política **activa** genuina. El ejercicio del liderazgo político del Presidente ayuda a paliar los problemas de coordinación del Poder Ejecutivo, pero esto puede llevar a desgastar su función al distraerle de sus verdaderas funciones estrictamente políticas o de carácter representativo. Por ello son necesarios instrumentos y arreglos institucionales que faciliten la labor de dirección del Poder Ejecutivo.
21. La **coordinación activa de políticas** puede tener su lugar natural en el **Consejo de Ministros** siempre que se disponga de un liderazgo adecuado tanto del Presidente como de la estructura técnica que sirve al Consejo de Ministros. El liderazgo ha de ser suficiente para redireccionar la discusión de las cuestiones y fortalecer la coordinación política. Pero incluso con un Presidente fuerte, una coordinación estrecha con el Ministro de Hacienda resulta crucial para conseguir un gobierno coherente. Sin embargo, se advierte la importancia de no tender a que en los hechos se cree un gobierno “bicéfalo”.
22. Los problemas importantes que no son fáciles de definir y que atraviesan varios Ministerios pueden abordarse a través de **Comisiones del Consejo o Gabinete con la finalidad de fijar prioridades y coordinar políticas a través de varios portafolios**. Un recurso organizativo puede ser la creación de un “Comité de planificación y prioridades” dentro del Gabinete, que tiene la ventaja de pretender una coordinación integral y el inconveniente de posibilitar una centralización excesiva. Otra aproximación alternativa consiste en crear una serie de Comisiones del Gabinete o Consejo de Ministros responsabilizando a cada una de ellas de un ámbito de políticas requerido de estrecha coordinación. La ventaja es que en este caso los Ministros concertan su propia coordinación, normalmente bajo la iniciativa y supervisión de un Vicepresidente o Ministro líder. Pero el inconveniente radica en que los límites entre las áreas de política y consiguientemente entre las Comisiones o Comités no siempre son claros.
23. Otro recurso de coordinación consiste en **la creación de Ministros sin cartera o con un portafolio adicional de coordinación** con la responsabilidad de integrar los servicios provistos a determinados colectivos (jóvenes, mujeres, clases medias...). Los inconvenientes mayores de este recurso consisten en que pueden carecer de los recursos necesarios para una coordinación efectiva, a no ser que se trate de políticos con vínculos muy fuertes con el Presidente.
24. Otro medio al que acuden los gobiernos es la **gestión interministerial**. Una manera de asegurarla es a través de fuerzas de tarea o grupos de trabajos temporales para conceptualizar una cuestión política claramente transversal. A veces se les concede autoridad ejecutiva pero no es lo usual. Este método resulta particularmente útil cuando la identificación del problema y de las posibles líneas de solución puede hacerse en un tiempo limitado.

25. Una buena forma de **articular el programa estratégico consiste en identificar cuatro, cinco o seis ejes estratégicos en torno a los cuales estructurar la acción de gobierno**. En los casos en que opera, todos los Ministros son llamados a proponer y gestionar sus políticas de modo holístico. Esto significa que todos los programas gubernamentales tienen que quedar vinculados al plan estratégico del gobierno y evaluados –no sólo pero también- por la contribución que realizan al mismo.
- Los ejes estratégicos son por definición interministeriales lo que significa que el diseño y la implantación de las acciones estratégicas que le corresponden debe hacerse coordinando los esfuerzos de distintos Ministerios y organismos y a distintos niveles. Para conseguir esta coordinación hace falta estructura y liderazgo.
26. Es necesario avanzar en la **profesionalización de la formulación de políticas**. La creación de capacidades institucionales requeridas para la formulación de políticas de calidad exige hoy la **formación de profesionales** a través de programas específicos que deben ser permanentemente renovados.
- Ello plantea la necesidad de **fortalecer y extender también los centros de investigación y formación en políticas públicas**, los cuales, desde su independencia, deben cumplir la doble función de producir conocimiento válido para la acción de gobierno y de alimentar el debate, aprendizaje y participación social. Plantea también la necesidad de construir en las Presidencias del Gobierno, en los Ministerios y en las Delegaciones territoriales del Gobierno unidades de análisis de políticas, a cargo de profesionales que actúen desde su responsabilidad exclusivamente técnica.
27. Los gobiernos requieren establecer **centros de prospectiva, unidades de estrategia** u otros mecanismos orientados a considerar las cuestiones **a largo plazo** y sus conexiones con las decisiones que se adoptan de inmediato. Ellas deben estar cerca de las cuestiones que afectan a los políticos y personalidades del gobierno -de modo que pueda comprender los contextos y desafíos- pero bastante **lejos de los asuntos diarios** y de quienes están demasiado asociados con las políticas existentes -de modo que pueda proveer pensamiento nuevo.
28. Entre las cuestiones que requieren mayor desarrollo institucional figura la coordinación y articulación entre los distintos niveles de gobierno, con los partidos políticos, y entre lo público y lo privado. Aun cuando hay algunas soluciones novedosas en la región, son necesarios mayores esfuerzos en tales sentidos a fin de propender a una **dirección sistémica**. También se enfatiza la importancia de crear condiciones desde el alto Gobierno para el impulso a la **innovación** tanto al interior del sector público como en el sector privado.