

Instrumentos de análisis de políticas públicas: la experiencia de la Oficina de Asesoría de Políticas Públicas de la presidencia chilena

Jorge Frei Toledo

Asesor en Políticas Públicas
Presidencia de la República

“La mañana del primer lunes de mayo comenzó con una exhaustiva revisión de la prensa internacional en busca de noticias relevantes en materia de políticas públicas, relacionadas directa o indirectamente con Chile. Cada uno de los miembros de la Asesoría selecciona los artículos que pudieran ser de interés para el Presidente. A las 9:30 uno de sus asesores acompaña al Presidente a una reunión agendada, con un embajador extranjero, donde le corresponde registrar los compromisos adquiridos a fin de darles posterior seguimiento. A mediodía, como todos los lunes, la Asesoría tuvo su reunión, a la que asiste el Jefe de Gabinete, para revisar la agenda del Presidente. En la ocasión se discute un documento de trabajo sobre el estado de las políticas públicas prioritarias. En la tarde, a propósito de una reunión de trabajo entre el Presidente y un Ministro, el correspondiente asesor sectorial debe recopilar los antecedentes necesarios, resumirlos y presentarlos al Presidente en tan sólo una hoja, destacando cuáles son los puntos que deberían ser resueltos y dónde están las dificultades. En la reunión, a la que también asiste, pone debida atención y registra la conversación y los compromisos adquiridos; lo que posteriormente se traspara a una minuta. Además, en dicho encuentro se acuerda que el Presidente pronuncie un discurso con ocasión de la promulgación de una ley, en esta conversación surgen ideas para su intervención que servirán para preparar algunas notas que apoyen su futura intervención discursiva.”

I) Introducción

La Asesoría en Políticas Públicas para el Presidente, en adelante APP, tiene muchos días semejantes al descrito anteriormente. Hay momentos en que la actividad se desenvuelve en forma más intensa y otros días en los cuales existe más espacio para recoger mayor información y estudiar el estado de situación de las políticas públicas prioritarias del Presidente. La APP está compuesta por ocho profesionales de formación multidisciplinaria dirigida por el Jefe de los asesores, experto en políticas públicas. Durante el desarrollo de este documento describiremos con mayor profundidad el quehacer de este grupo humano, especialmente el método de trabajo que se ha diseñado para cumplir estas funciones. La aproximación que haremos será desde el análisis de los instrumentos y documentos de trabajo que se han desarrollado como productos de la actividad de apoyo a la función Presidencial en el ámbito de las políticas públicas.

Hay que destacar desde ahora que cada uno de los documentos con que la APP trabaja, cumple una función dentro de lo que en doctrina se conoce como el “ciclo de las políticas públicas”. Estos documentos de formato definido, dirigidos para un usuario único, el Presidente, buscan obtener una decisión, caracterizándose por su brevedad, asertividad y concentración.

Asesorar al Presidente de la manera esbozada tiene algunas características especiales. Esta función es nueva en la historia institucional chilena. Ningún otro Presidente durante la vigencia de esta constitución ha tenido a su lado un equipo de asesoría adscrito directamente a su oficina personal que colabore directamente con él, en las decisiones de políticas públicas.

Por otra parte, nuestro régimen político tiene un marcado carácter presidencial y la figura del primer mandatario es en la mayoría de las políticas públicas, muy importante para su concreción. La voluntad presidencial puede transformarse en una poderosa herramienta para la confección e implementación de políticas en distintos ámbitos: en la determinación de las iniciativas y urgencias legislativas, en la importancia mediática que se puede imprimir, en la discusión del presupuesto, entre otros factores.

Una forma de concebir la formación de las políticas públicas, como lo propone John Kingdon, es la confluencia de una ventana de oportunidad que se abre, en virtud de un momento político o un problema social, junto con la especificación de una alternativa y la decisión de la autoridad, para luego verificar la implementación de dicha decisión. (Kingdon, 1995). El ciclo de trabajo con que funciona la APP se puede mirar desde la óptica de la selección de las agendas políticas o institucionales como propone John Kingdon, sin perjuicio que la agenda política pueda ser seleccionada de la agenda sistémica por causas muy diversas a la voluntad de los actores como son los deseos de la APP.

Uno de los roles que juega la APP es detectar los problemas y las circunstancias políticas que abren ventanas de oportunidad para que se transforme una decisión en una política pública. Así, una de las preocupaciones de la Asesoría consiste en llevar un estado de situación constante de cada una de las políticas públicas. Ese monitoreo y observación, permite sugerir y advertir cuando creemos que se produce dicha apertura para la formación de una política pública, presentar las alternativas y orientar la decisión al más alto nivel. Al mismo tiempo, la APP colabora en verificar cómo se implementan las decisiones.

El análisis de los instrumentos que pretende hacer este documento se desarrollará a continuación en el siguiente orden. Primero, se revisará el marco conceptual de John Kingdon y luego el esquema institucional y político en donde la labor de la APP se ha desenvuelto, por una parte un régimen político presidencialista fuerte (o hiperpresidencial en palabras de Sartori) y por la otra una institución novedosa en el funcionamiento del modelo decisional presidencial. En el siguiente apartado se explica cómo funciona el ciclo de análisis de las políticas públicas que realiza la APP considerando los criterios que orientan su asesoría. Cada instrumento será revisado en detalle en este marco de procedimiento. Finalmente, usando el esquema teórico de John Kingdon describiremos el rol que juega la APP en la formación de las políticas públicas no desde el punto de vista del modelo de decisión, sino desde el aprovechamiento de las ventanas de oportunidad que se abren.

II) Marco teórico de análisis

En su libro “Agendas, Alternatives and Public Policy” Kingdon no pretende describir cómo las políticas públicas son decididas por el Presidente, el Congreso u otro responsable de tomar resoluciones, sino por que algunos temas suben a la agenda institucional en vez de otros y como las autoridades acortan sus elecciones desde un conjunto mayor de alternativas. Considera que la formación de las políticas públicas sigue los siguientes pasos: primero, que el tema sea colocado en la agenda; luego, que se especifiquen las alternativas desde las cuales una elección pueda ser hecha; después es necesario que la autoridad elija y decida; lo cual finalmente es implementado (Kingdon, 1995).

La agenda según Kingdon es la lista de temas o problemas que los oficiales gubernamentales y la gente fuera del gobierno cercanamente asociada con éstos, está tomando con seria

atención en un momento dado. Es lo que Manuel Tamayo denominaba Agenda institucional y que se distingue de la agenda sistémica. (Tamayo, 1997).

Manuel Tamayo, como se presenta en el gráfico N°1, distingue la “agenda sistémica” de la “agenda institucional”. La “agenda sistémica” es el conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado. De ella, los decisores públicos extraen algunos temas y confeccionan la “agenda institucional” o política, que en síntesis son los problemas que los directivos públicos consideran prioritarios en un momento determinado. Para Tamayo, los temas no están en la agenda institucional por dos motivos: cuando los problemas que ya entraron a la agenda institucional luego desaparecen de ella, el problema se disipa o cuando estos temas se incuban, es decir, el caso que estos no reciben atención durante un largo periodo de tiempo.

Kingdon describe que el proceso de colocación de agenda y especificación de alternativas es influenciado por la presión de problemas que existe en el sistema, por el desarrollo y acumulación gradual de conocimiento y perspectivas entre los especialistas de una determinada área de políticas públicas y la subsiguiente generación de propuestas en estas. También marca la agenda los procesos políticos como los resultados electorales, los cambios de administración y las encuestas de opinión pública.

Dentro de los actores que participan en este proceso, describe Kingdon al staff de asesores que acompañan al Presidente de los Estados Unidos, y su estudio evidencio que ellos no participan tanto en colocar temas en la agenda sino que revisan y empujan las alternativas que están disponibles.

III) Marco en que se desarrolla la Asesoría de Políticas Públicas de la Presidencia

A) Régimen presidencial

El presidencialismo esta basado en el principio de la separación de las funciones ejecutivas y legislativas. La evolución de ese criterio en el derecho comparado da cuenta que algunos países tienen un régimen con marcada preeminencia del Presidente en desmedro del Congreso. En ese sentido, Giovanni Sartori distingue entre sistemas presidenciales “puros”, donde el jefe de estado es elegido mediante voto popular, no puede ser removido por voto parlamentario y encabeza el gobierno que el designa, cuyo principal paradigma es el caso de Estados Unidos; de aquellos donde, existe un hiperpresidencialismo, es decir donde el Presidente tiene una preponderancia superior al congreso tanto en las facultades legislativas, reglamentarias y políticas (Sartori, 1992), dentro de los cuales se ubica el caso chileno.

En Chile, tal como ocurre en toda Latinoamérica, tenemos desde los primeros años de la formación de la república un diseño institucional con una preeminencia del Presidente. En cuanto a las funciones y facultades, a lo largo de los años de historia republicana, su poder en el ámbito de las facultades legislativas y ejecutivas fue acrecentándose.

La Constitución de 1980, elaborada por el régimen militar, estableció un agudo presidencialismo, dotándolo de mayores facultades ejecutivas y aumentando las de carácter legislativo por ejemplo, en las atribuciones de veto e insistencia. A su vez, es el Presidente quien tiene la facultad para marcar las velocidades de tramitación legislativa de los proyectos mediante la facultad para señalar las urgencias legislativas. Incluso, durante el periodo que

va desde septiembre a marzo, decide cuales serán los proyectos que se discutirán. La norma fundamental aumenta las materias que son de su iniciativa exclusiva y consagra un dominio máximo legal, que detalla en forma taxativa cuales son las materias de ley dejando todo otro asunto a bajo la potestad reglamentaria del Presidente. En materia presupuestaria, cualquier iniciativa que irroge gasto público o aumento de tributo es de su competencia y requiere de su patrocinio. Al Presidente, en cuanto Jefe de la Administración del Estado le corresponde nombrar a una cantidad importante de funcionarios de exclusiva confianza.

Esta preeminencia presidencial, durante los gobiernos de la concertación ha ido mitigándose. La reforma constitucional de 1989 fue un primer paso donde, por ejemplo, se eliminó la facultad para disolver la Cámara de Diputados y se adecuó las atribuciones del Presidente en los estados de excepción. Un conjunto de altas autoridades que eran nombradas directamente por el Presidente, ahora requieren de la ratificación del Senado, como por ejemplo el caso de los consejeros del Banco Central y los ministros de la Corte Suprema. Asimismo, la creación del sistema de nombramiento a través de la Alta Dirección Pública consagró que los altos directivos de los servicios públicos fuesen nombrados mediante un procedimiento que limita la discrecionalidad presidencial¹.

Ese marcado presidencialismo se plasma en el marco legal y político en que se desenvuelve el trabajo que desarrolla la APP. Eso determina que el Presidente sea requerido constantemente para que utilice alguna de sus facultades para decidir e intervenir directa o indirectamente, en la formación y desarrollo de toda política pública.

B) Novedad

El segundo elemento que marca el funcionamiento de la APP es su novedad en Chile. Esta función o equipos de asesoría y acompañamiento no son propios solamente de gabinetes presidenciales, sino que también la tienen jefes de gobierno de regímenes parlamentarios. En el caso chileno, es la primera vez que se utiliza institucionalmente en el funcionamiento del gabinete del Presidente.

El hecho que a nivel legal no esté regulado el gabinete del Presidente impide directamente comparar o transmitir experiencias entre cada una de las oficinas de los presidentes. Entrevistados el Jefe de Gabinete del Presidente Aylwin y el Jefe de la División de Contenidos del Presidente Frei² uno puede concluir que las formas de funcionamiento del gabinete del Presidente son disímiles, y ellas toman formas según las circunstancias históricas y políticas y la visión que tenga el mismo Presidente sobre las políticas públicas y su desarrollo institucional orgánico.

La innovación que implica este tipo de acompañamiento ha significado en principio que algunas estructuras orgánicas de línea han resistido y no han tenido igual relación con el APP. Sin embargo, progresivamente, esas renuencias han disminuido, a medida que los actores involucrados en la implementación de las políticas públicas entienden el rol y las

¹ Al momento de escribir este documento, el Congreso ha aprobado una reforma constitucional que elimina los últimos enclaves autoritarios, en el cual el poder del Presidente se ve compensado con una mayor influencia del parlamento. Faltando la ratificación del Congreso Pleno y la promulgación del Presidente.

² Entrevistas a Carlos Bascuñán, Jefe de Gabinete del Presidente Aylwin y Cristian Toloza, Jefe de la División de Contenidos de la Presidencia de Eduardo Frei Ruiz Tagle

funciones de la APP, las cuales serán desarrolladas en este documento a continuación.

El hecho que la APP no sea un estamento de línea, el órgano que resuelva los conflictos ni participe en la discusión de estos, como tampoco medie en ellos. En definitiva al no ser un actor que se involucre en la media, eso ha despejado tempranas aprehensiones.

Para aproximarnos a la tarea de la actual APP, reseñaremos brevemente como funcionaron instancias semejantes en los Gobiernos de don patricio Aylwin (1990-1994) y de don Eduardo Frei (1995-2000).

B.1) Presidente Aylwin

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 a diseños institucionales dentro del Gabinete del Presidente. La falta de tiempo para poder planificar otra estructura, el hecho que las relaciones cívico militares coparan la agenda política y el rol que tuvo el Ministerio Secretaría General de la Presidencia fueron factores que marcaron el diseño de esa oficina presidencial.

El Gabinete del Presidente Aylwin tenía un Jefe, de quien dependía fundamentalmente la coordinación de todos los aspectos del presidente, sus salidas a terreno, la administración y el manejo de la agenda. Junto a el habían dos asesores, uno responsable de las relaciones con el Congreso y otro que se preocupaba de los asuntos técnicos. El Jefe de Gabinete y el Asesor en asuntos técnicos podían preparar resúmenes de los temas para el Presidente, chequeando la información previamente. Los tres se apoyaban fundamentalmente en las labores y documentos que generaban los ministerios.

Eventualmente el Jefe de Gabinete o el encargado de relaciones parlamentarias podían acompañar al Presidente en las reuniones, de donde 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 los funcionarios de la cancillería, un embajador generalmente, las preparaba y acompañaba al Presidente. En paralelo existía un equipo que apoyaba los discursos del Presidente. (Cavallo, 1999)

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.

B.2) Presidente Frei Ruiz Tagle

Por su parte, el Presidente Frei Ruiz Tagle, diseñó un gabinete con tres compartimentos 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 a cargo 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.

Este gabinete funcionaba bajo un principio de subsidiaridad sobre la administración central del Estado. Si la línea regular de los ministerios presentaba un problema o vacío, ellos apoyaban dicha política pública.

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.

B.3) El Gabinete del Presidente Ricardo Lagos

El diseño y funcionamiento del gabinete del Presidente Ricardo Lagos es diferente. Además de tener asesores para temas específicos y un Jefe de Gabinete del Presidente, cuenta con cuatro equipos de trabajo. Uno de programación y giras, otro de prensa y comunicaciones, el tercero es de análisis estratégico y finalmente la Asesoría en Políticas Públicas (APP). El presente documento se concentrará en el funcionamiento interno de este último equipo.

La Asesoría de Políticas Públicas del Presidente de la República surge desde el enfoque y la visión que tiene el Presidente Ricardo Lagos de la forma de ejecutar su programa de gobierno. En cuanto a la necesidad de tener un constante estado de situación del desarrollo e implementación de sus políticas públicas prioritarias, que va más allá de la orgánica de la Administración Central.

Para esto cuenta con una ayuda directa que es la APP, un equipo de asesores. Seis profesionales, cada uno a cargo de diferentes áreas sectoriales del gobierno sumado a dos profesionales que apoyan la elaboración de notas para las intervenciones del Presidente y la selección de la prensa internacional. Todos conducidos centralmente por un jefe de asesores, quien concentra la información y distribuye las tareas. El diseño de esta asesoría es funcional a un Presidente que está directamente involucrado en las definiciones de elaboración e implementación de las políticas públicas.

En conclusión, la institucionalidad común que tienen los últimos tres gabinetes presidenciales es la existencia del cargo de jefe de gabinete del Presidente, las demás posiciones varían según el periodo de gobierno. La estructura, su acción y metodología dependerán de las características de cada presidencia, así como las circunstancias históricas del momento. En el caso del Presidente Ricardo Lagos, el acompañamiento en la formación de las políticas públicas ha sido importante para maximizar las facultades del Presidente y hacer un seguimiento directo de sus compromisos y definiciones. Al mismo tiempo una evaluación del estado de situación de las políticas públicas ha permitido utilizar de mejor manera los momentos en que las ventanas de oportunidades se han abierto y que sus resoluciones sean implementadas.

IV) El ciclo y los instrumentos de la Asesoría de Políticas Públicas

Situado contextualmente el trabajo de la APP, mencionaremos cuales son los instrumentos que utiliza y como reacciona o enfrenta al ciclo de políticas públicas.

El Presidente dispuso que uno de sus asesores en políticas públicas lo acompañe en cada audiencia o reunión de trabajo. El asesor que asiste es el que corresponde según la distribución de los sectores. Esa intervención permite no solamente registrar los compromisos adquiridos por los participantes y hacerles seguimiento. Sino tener directa e inmediatamente información sobre cuales son las prioridades del Presidente.

Esa información permite saber directamente lo que piensa el Presidente, y con ello revisar la agenda sistémica para sugerir el como y cuando el Presidente puede incorporar sus ideas, su programa de gobierno y su propia agenda en la agenda institucional.

Adicionalmente, el jefe del equipo de la APP se reúne semanalmente para discutir un documento de trabajo sobre las metas prioritarias y el estado de situación de las políticas públicas. Esa oportunidad, también, permite revisar los compromisos pendientes.

Esto permite apoyar los aspectos comunicacionales de las políticas públicas en la elaboración de las notas que apoyan las intervenciones del Presidente, completar esas ideas y plasmarlas discursivamente.

Con los compromisos claros, definiciones acotadas y metas precisadas la APP puede darle seguimiento a la implementación de las políticas públicas seleccionadas. La revisión directa del estado de situación de cada política pública permite analizar críticamente su posicionamiento en la agenda institucional y así sugerir alternativas que se pueden desarrollar.

Al mismo tiempo, tener un estado de situación al día sobre el desarrollo de las políticas públicas y el cumplimiento de las definiciones del Presidente, permite que en los momentos cuando exista un problema o la necesidad de una definición presidencial, la APP pueda sugerir la intervención del Presidente a través de una reunión de trabajo.

Por ejemplo un conflicto entre actores que deben implementar una decisión, resolver un punto en la ejecución presupuestaria o aprobar una nueva normativa reglamentaria son ocasiones que necesitan de la definición del Presidente. Momento en el cual se sugiere, para la discusión del Presidente, su convocatoria.

Aprobado por el Presidente, la APP debe preparar la reunión de trabajo con el objetivo mayor que el Presidente pueda resolver los asuntos detectados y no sólo informarse de la situación. De esa forma la APP propone quienes pueden ser los participantes, acotando e incorporando los actores más relevantes.

Con el mismo objetivo de maximizar el tiempo del Presidente y que la reunión sea lo más eficaz, la citación a la reunión propone un temario a fin de acotar objetivos a resolver. El riesgo generalmente es que uno de los participantes aproveche la ocasión para plantear otras materias, lo que puede diluir la discusión y alejar la posibilidad de evacuar una clara resolución presidencial.

V) Los criterios que orientan a la Asesoría de Políticas Públicas

Para entender el ciclo de trabajo de la APP, uno debe revisar cuales son los criterios, no escritos, que enmarcan las funciones que tiene la APP dentro del proceso de decisión de las políticas públicas.

El Presidente es nuestro **usuario único**. La asesoría de la APP y sus productos tienen un destinatario exclusivo: el Presidente. No es de la naturaleza de los productos e instrumentos de la APP que sean usados por los otros miembros del gobierno. En consecuencia se dirigen fundamentalmente a que el Presidente adopte una decisión.

La selectividad. El bien máspreciado en el gobierno es el **tiempo del Presidente**, un recurso escaso que toda la Presidencia debe cautelar. Por tanto, la APP orienta su función en una constante priorización de políticas, metas y actividades. La intervención del Presidente debe ser acotada y eficaz.

Un primer análisis que realiza la APP es el momento en que el Presidente podría actuar en el proceso de elaboración, implementación o evaluación de una política pública. Por ejemplo, para que una reunión de trabajo pueda ser agendada se necesita que el problema esté suficientemente decantado y exista claridad de la existencia de un conflicto, una dificultad o un cuello de botella. Si el problema puede ser resuelto a nivel de los ministros o la coordinación que realiza el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la reunión puede evitarse. El nivel de información debe ser tal que el Presidente pueda adoptar una decisión y dirigirla. El conflicto, si existe, debe estar acotado dentro de los actores.

En ese marco, antes que se sugiera una reunión de trabajo con el Presidente, se puede recomendar que los ministros involucrados tengan reuniones preparatorias para determinar los puntos de divergencia.

Un segundo elemento es la delimitación de los objetivos de la decisión. No puede el Presidente intervenir en una política pública si no va a existir una decisión final que permita darle continuidad al trabajo o cierre a su tratamiento. La APP selecciona y acota los objetivos que podría tener el Presidente en cada reunión de trabajo a fin de señalar e identificar, previamente, donde están los conflictos, los problemas, que la APP cree deben ser resueltas a nivel del Presidente.

Nivel de intervención. El Presidente generalmente, actúa en la etapa de decisión superior al momento de diseñar, implementar o evaluar las políticas públicas. Es decir su acción no se encuentra en un nivel operativo, sino que da las orientaciones generales para que los cuadros de línea puedan desarrollarlas. Por esa razón la acción de la APP es fundamentalmente a nivel analítico y no operativo. Sin embargo, esto varía según el momento y la política pública. En algunos casos el Presidente interviene a niveles más operativos para supervigilar directamente el cumplimiento de su resolución.

Seguimiento de compromisos. Una de las principales funciones de la APP es tener un constante y actualizado estado de situación no sólo de las políticas públicas sino que de las resoluciones, definiciones o compromisos acordados por o con el Presidente. La claridad del contenido de las resoluciones y sus responsables al momento de finalizar una reunión de trabajo o de una audiencia son esenciales para su continuidad. En ello colabora la APP, con sus minutas y estados de situación. Es importante para el Presidente y los participantes de las reuniones que quede claro cuales fueron las decisiones adoptadas y los compromisos acordados, porque esa información permite ajustar los listados prioritarios de objetivos presidenciales, verificar que no existen promesas no cumplidas o preparar respuestas adecuadas cuando ellas sólo puedan ser cumplidas parcialmente.

Coordinación de la información. El Presidente, como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, procura la articulación de las acciones de los órganos y organismos del Estado. Es por ello, que no sólo es importante la convocatoria a los actores involucrados en cada reunión de trabajo, sino que la información que surja de las reuniones de trabajo o de las audiencias pueda ser analizada centralmente por un equipo multidisciplinario que intenta observar el conjunto de acciones en que esta involucrado el gobierno. La información que se levanta, es centralmente analizada por el jefe de asesores y se procesa con el resto del equipo de la APP en reuniones semanales.

VI) Instrumentos y documentos de la Asesoría de Políticas Públicas

En base a esos criterios, uno puede entender los instrumentos de trabajo con que la APP cuenta para apoyar la labor del Presidente y en base a estos, describir los documentos de trabajo que surgen de esta relación. En virtud de ellos, todos los instrumentos y documentos de la APP deben ser asertivos, breves y concentrados.

Si bien, la APP no funciona en base a documentos con valor de fuerza legal, su trabajo se deja sentir mediante un conjunto de piezas formales e informales que combinadas adecuadamente, sirven para que las políticas públicas prioritarias del Presidente puedan formarse, desarrollarse y ejecutarse en forma eficaz y de la mejor manera posible.

Una perspectiva para observar el trabajo de la APP es hacerlo a través de sus documentos de trabajo, en relación con sus acciones de intervención y la interacción que se produce con el Jefe de Gabinete del Presidente y el equipo de prensa.

El Gráfico N°2 describe dichos flujos. Esté fue elaborado por Eugenio Lahera, jefe de asesores en Políticas Públicas, quien ordena de esa forma el funcionamiento de los documentos de la APP.

De acuerdo a ese flujo, uno puede observar que la interacción con el Jefe de Gabinete del Presidente (en cuanto responsable de la agenda del Presidente), el equipo de prensa (en cuanto responsable de los aspectos comunicacionales), junto a las reuniones del equipo de la APP permiten sugerir que se convoque a reunión de trabajo del Presidente. Esta se concreta a través de una citación y temario (CyT). Previo a la reunión, APP produce una Ayuda Memoria (AM) para el Presidente. En el siguiente etapa la Minuta recoge las discusiones que hubo en una audiencias o reunión de trabajo, especificando las decisiones y compromisos del Presidente u otro asistente; y de ello se actualiza el Estado de Situación (ES) de las políticas públicas prioritarias, el cual permite verificar comparativamente donde y cuando el Presidente debe intervenir y así colocar en la agenda una nueva reunión de trabajo o puede a través de un Delivery Report (DR) sugerir que el Presidente intervenga en la línea de implementación de las políticas públicas, ante alguna dificultad.

Desde una perspectiva interna, el presente documento ordena la mirada sobre el trabajo de la APP dándole un orden de importancia a cada instrumento con que cuenta para intervenir. La forma como estos instrumentos operan desde una óptica interna, sin considerar interacciones con otras instancias de la Presidencia o del gobierno, se presenta gráficamente en el gráfico N° 3.

La APP cuenta con diversos instrumentos según su importancia, son los siguientes:

1) Estado de Situación (ES)

La principal obligación de cada uno de los asesores es tener información actualizada sobre la situación de cada política pública desarrollada por el gobierno. De forma tal, que requerido verbal o por escrito, el asesor deba responder sobre el estado en que se encuentra cada una de las políticas a las cuales le corresponde hacer seguimiento. Esa información permite elaborar un documento central sobre el Estado de Situación, el cual tiene un formato flexible que se ajusta según las circunstancias y énfasis que se quiera otorgar. En el se consolida las circunstancias en que se encuentra cada uno de las políticas prioritarias del Presidente y una evaluación de sus perspectivas futuras.

Por lo cual, se puede identificar que en forma permanente, la APP tiene un estado de situación que no se plasma en un documento inmediato y que significa que cada uno de los asesores debe mantener la información lo más actualizada posible. Eso exige que ellos estén constantemente interactuando con los mismos actores y responsables de cada una de las políticas públicas (ministros, subsecretarios, jefes de servicio o división).

El formato flexible que tiene la APP permite recibir información adicional de cualquier otro lugar, de esa forma se puede procesar alternativas a las actuales decisiones y tenerlas en el análisis. El asesor debe estar al tanto de las que existen en los otros sectores o departamentos gubernamentales así como del mundo académico, asistir a seminarios a conferencias para conocer el estado del arte en cada una de las áreas y estar atento a los últimos documentos publicados. Una de las fuentes de información son las minutas que surgen de acompañar al Presidente a cada una de las audiencias o reuniones de trabajo que tiene.

Esa información procesada, debe permitir que cada uno tenga la capacidad de responder cualquier consulta sobre el estado de desarrollo de las políticas públicas, posibles escenarios y sugerir la necesidad que el Presidente pueda intervenir, ya sea a través de una reunión de trabajo o de una decisión que se sugiere por medio de un delivery report (DR).

Ese Estado de Situación constante, permite que periódicamente la APP elabore un documento formal, que puede cambiar de formato según las circunstancias y énfasis requeridos. Éste documento da cuenta del estado de políticas públicas en un momento determinado y puede darle énfasis a los logros, a los desafíos o a las dificultades que existan en cada una de las políticas públicas prioritarias.

Este documento sirve para el análisis del equipo de la APP y para que el Presidente pueda revisar desde una perspectiva global, el estado en que se encuentra cada una de sus políticas. De esa forma, es posible identificar cuales políticas presentan todos sus objetivos cumplidos, las que requieren ajustes o definiciones u otras que no pueden continuar. Asimismo, la misma revisión del Estado de Situación permite ordenar las políticas públicas según ejes de orientación y observarlas en forma sistemática de acuerdo a una línea de acción consistente.

Del Estado de Situación, la APP puede sugerir al Presidente que cite a una reunión de trabajo o simplemente tomar una decisión. Para esto último el **Delivery Report (DR)**, es un documento que permite presentar los antecedentes de un problema o dificultad en la línea de implementación o gestión de una política pública. De esa forma, la APP puede recomendar una definición y una intervención del Presidente para su solución.

2) Reuniones de Trabajo

El análisis del Estado de Situación, cuyas fuentes de información fueron detalladas en el número anterior, permite priorizar y definir en conjunto con el Jefe de Gabinete la necesidad que el Presidente intervenga ya sea en el diseño o en la implementación de una política pública. Por esto, el segundo instrumento de trabajo con que cuenta la APP para intervenir en una política pública es la Reunión de Trabajo del Presidente. Esto es cuando la APP sugiere que el Presidente la convoque.

La importancia de la reunión de trabajo es que dentro de las múltiples actividades que desarrolla el Presidente, por ejemplo actividades públicas a terreno, promulgaciones de leyes, o audiencias, las políticas públicas capturan un espacio valioso de tiempo para que el Presidente dedique su valioso tiempo directa y exclusivamente a analizar una política pública. Esa es la forma en que la APP interviene más directamente en la decisión. El Presidente dedica un espacio de su agenda para analizar políticas públicas fuera de la reunión de su gabinete.

Su convocatoria se realiza a través de una **Citación y Temario (CyT)** que formalmente es una carta del Jefe de Gabinete a cada uno de los actores relevantes de la política pública convocándolos en nombre del Presidente a la reunión. En esta se presentan los objetivos de la reunión, los temas que el Presidente tiene interés de analizar y se solicita el envío previo del material pertinente.

De esa forma se delimitan los temas a tratar y los objetivos a lograr. Además se informa de quienes serán los otros asistentes. Este documento busca cumplir el criterio de selectividad en vista a maximizar el tiempo del presidente, que fue detallado en el apartado número IV. El documento que se sugiere es conversado con el Jefe de Gabinete quien es finalmente el responsable de emitirlo y suscribirlo.

Es decir, una vez que la APP sugiere que el Presidente deba intervenir en una política pública se propone una citación formal a la reunión. Este documento selecciona el momento temporal de la intervención, los actores involucrados y los objetivos de la reunión. La experiencia también indica que el sólo hecho de citar a la reunión con el Presidente, por lo general, genera un efecto en los actores invitados, ya que la delimitación de los temas y un sentido de urgencia frente al Presidente, hace que el problema avance a otra velocidad antes de la reunión.

Es necesario mantener un equilibrio, sin convertir esa reunión en una asamblea ni tampoco limitar la discusión a un número de participantes que sesgue la definición. El tiempo del Presidente debe ser maximizado por tanto, la discusión no debe diluirse en varios participantes como tampoco ser de tan escasos miembros que luego obliguen a que el Presidente tenga que revisar los antecedentes con otros puntos de vista. Por tanto, la convocatoria debe ser lo suficientemente exclusiva como inclusiva.

Antes de la reunión, la APP entrega al Presidente un documento que contiene en forma breve los antecedentes de la reunión, los objetivos a lograr y las definiciones que se deberían obtener. Junto a ello, generalmente, se acompaña una opinión de la APP. Este documento se denomina **Ayuda Memoria (AM)**.

Este breve documento, permite recordarle al Presidente los aspectos centrales de la política pública que se esta resolviendo en la reunión de trabajo o presentar los últimos antecedentes que se han desarrollado.

La recopilación de los datos exige de una interacción con los actores involucrados, para que estos aporten su información y opinión. Este ejercicio permite que la APP pueda sugerir cuales son los temas que suscitan conflicto y que materias requieren de una resolución. Y si esta es adoptada, quien debería ser el responsable de continuar con su desarrollo. Esa sucinta presentación de los hechos exige del uso de los criterios de selectividad y concentración.

En definitiva, la AM sugiere delimitar las definiciones que el Presidente debería resolver en una reunión o audiencia. Para eso APP recoge y sistematiza la información, que es presentada para evidenciar los ejes de discusión, especificando las opiniones que existen, incluyendo recomendaciones propias.

Es en esa área que la APP debe estar observando no sólo la agenda sino que las alternativas que existen en cada sector. Alternativas que son ideas o iniciativas que están fuera de la agenda pero que existen en otros ámbitos como áreas del gobierno, académicos o la sociedad civil.

Luego de la reunión se levanta una **Minuta**, que es el registro escrito de las discusiones que se presentan en una audiencia o reunión de trabajo. Así queda constancia no sólo de las ideas y argumentos sino que de las decisiones presidenciales, los compromisos adoptados y los responsables de éstas. De ellos, la APP realiza un seguimiento.

En algunas oportunidades, el Presidente encarga a la APP que informe más detalles sobre una solicitud, para que él tome una decisión o simplemente el Presidente encarga a APP que prepare una respuesta a la inquietud presentada, la cual será revisada y emitida, generalmente por su Jefe de Gabinete.

La información de la minuta es centralmente procesada y analizada por el equipo desde una perspectiva conjunta con el resto de las políticas públicas prioritarias y la agenda del gobierno. La perspectiva multidisciplinaria del equipo y su visión global permiten que el resultado de la reunión o de la audiencia actualice la agenda del Presidente y el Estado de Situación de las políticas públicas. Con ello se puede revisar las futuras acciones en cuanto la necesidad de otra reunión de trabajo o simplemente un DR.

Asimismo, los argumentos e ideas vertidos durante la conversación permiten alimentar la política comunicacional del Presidente y en lo que respecta a la labor de la APP, construir las notas para las intervenciones discursivas del Presidente.

3) Notas para las intervenciones del Presidente

Un tercer instrumento para que la APP pueda intervenir en las políticas públicas es preparar las notas para las intervenciones discursivas del Presidente. El aspecto comunicacional es parte de las políticas públicas no sólo para buscar el apoyo de la opinión de los ciudadanos sino que para ordenar la agenda institucional y la gubernamental. Estas notas son preparadas en base a los insumos que entregan los actores involucrados en las políticas públicas, como por ejemplos los ministerios o académicos.

Adicionalmente, la APP colabora con el equipo de prensa otorgando ideas fuerzas o datos para intervenciones o “puntos” de prensa que ellos elaboran. Así como también el equipo de prensa proporciona a la APP datos o información sobre la actividad donde el Presidente hablará.

El hecho que estas ideas sean preparadas por los asesores sectorialistas en políticas públicas y no otros, da cuenta de la visión que se tiene de las políticas públicas. El aspecto comunicacional es parte del proceso de las políticas públicas, es una forma de intervenir, de marcar decisión, de colocar el tema en la agenda o de cerrar su ciclo, como es en los casos en que se necesita hacer una evaluación sobre los resultados exhibidos y logros obtenidos.

Pero sobre todo, ello permite presentar el discurso desde una perspectiva diferente donde el hito que marca la intervención pública del Presidente asociado a una política pública específica está inserto en un marco conceptual mayor dentro del conjunto de las políticas públicas y los ejes temáticos que marcan su gestión. En ello es fundamental la información que el asesor tenga del Estado de Situación y su ubicación que tiene dentro de los ejes globales del gobierno.

VII) La Asesoría de Políticas Públicas en el proceso de elaboración de políticas públicas

Analizados los dos principales instrumentos de la APP, el Estado de Situación y la Reunión de Trabajo, desde el punto de vista de la formación de las políticas públicas, el marco teórico que ofrece John Kingdon es un esquema interesante para describir la importancia que juega la APP en la formación de políticas públicas. (Kingdon, 1995)

La APP no es un “entrepeneur”, el empresario de las políticas públicas, que Kingdon define como gente que quiere invertir sus recursos para promover sus propuestas o solucionar determinados problemas. Tampoco tienen por función colocar los temas en la agenda.

Dentro de los participantes del proceso de políticas públicas, Kingdon describe al staff de asesores que acompaña al Presidente de Estados Unidos y cuya evidencia da cuenta que no aparecen como los más frecuentes en poner temas en la agenda institucional sino que son más importantes en trabajar en alternativas. En cuanto al detalle de los actores relevantes para colocar temas en la agenda Roger Cobb y Charles Elder entregan más luces (Cobb y Elder, 1972).

Sin embargo, la posibilidad de seguir constantemente el Estado de Situación de las políticas públicas desde una perspectiva más global que la misma línea de operación, permite a la APP una visión privilegiada para advertir cuando se abre o abrirá una ventana de oportunidad y así permitir que el Presidente maximice sus posibilidades. De esa forma, la APP puede canalizar la información, presentar las alternativas que existen a la agenda.

Eso es consistente, con la labor descrita como propia de la APP. Ella no busca colocar temas en la agenda, sino que al momento de revisar el estado de situación de las políticas públicas, ella mantiene un seguimiento para aprovechar el momento que dentro de un tema se abre una ventana de oportunidad, sea por problemas en la implementación de una política pública o con un hecho político que surge en forma pre determinada como es la decisión política o las elecciones municipales o alguno circunstancial como es la aprobación de una ley en el

congreso. En ese minuto, el objetivo de la APP es que el Presidente pueda maximizar su decisión.

Kingdon describe que el proceso de colocación de agenda y especificación de alternativas es influenciado por la presión de problemas que existe en el sistema, por el desarrollo y acumulación gradual de conocimiento y perspectivas entre los especialistas de una determinada área de políticas públicas y la subsiguiente generación de propuestas en estas, es decir el surgimiento de alternativas. También marca la agenda los procesos políticos como los resultados electorales, los cambios de administración y las encuestas de opinión pública.

Cada uno de esos tres procesos: reconocimiento de problemas, generación de propuestas alternativas de políticas públicas y ocurrencia de un evento político, pueden servir como estimulante o limitación para subir materias en la agenda institucional y de esa forma abrir una ventana de oportunidad.

La APP mediante la revisión constante de su estado de situación, no sólo desde la óptica de la implementación de las políticas en curso sino que desde su visión más global y multidisciplinaria, busca maximizar para el Presidente el uso de las ventanas de oportunidad. A fin de proponer la intervención del Presidente teniendo en cuenta las alternativas que existen.

Para Kingdon, una política pública se forma o se concreta cuando tres elementos confluyen se detectan problemas, se tiene a la vista propuestas de políticas públicas alternativas y la decisión de la autoridad política. Eso viene junto, probablemente cuando una ventana de oportunidad se abre para que una propuesta sea promovida o un problema sea resuelto.

Kingdon describe como un actor relevante a los funcionarios que están a lo largo de la línea de operación como una fuente de propuestas alternativas. Ellos con su experiencia y conocimiento, así como los intereses que defienden, juegan un rol en el proceso de políticas públicas. Esto es consistente con la función que cumple la APP, que con su flexibilidad es capaz de recabar información sobre la implementación de las políticas públicas a lo largo de toda la orgánica de la administración y a través de ellos plantear también alternativas.

Lo que hace la APP es de acuerdo a la terminología de Kingdon recoger las ideas y las alternativas que pueden venir desde cualquier lugar y tratar que la combinación de elementos sean colocados en una tierra fértil para que se forme una política pública en la confluencia de los mencionados elementos en el momento de abrirse una ventana de oportunidad.

El mismo Kingdon, citando el modelo de Cohen, March y Olson sobre el tarro de basura, permite describir una de las formas de cómo la APP facilita la organización de la anarquía que se produce cuando tenemos preferencias problemáticas, con tecnológica difusa y participantes inestables. El resultado es que esta mezcla de problemas, soluciones, participantes y sus recursos puedan ser procesados.

Según Kingdon lo que hace posible un cambio en las políticas públicas es la confluencia de factores como el reconocimiento de problemas, la propuesta alternativa disponible y la definición en las circunstancias políticas. Ese momento de concurrencia es cuando se abre una ventana de oportunidad, el cual permite reducir las restricciones al rediseño de las

propuestas alternativas. La APP colabora con el Presidente para que este tome ventaja de esta apertura de la ventana de oportunidad.

VIII) Palabras finales

El Presidente Ricardo Lagos ha dispuesto un diseño de su oficina que incorpora un acompañamiento en la formación de las políticas públicas, lo cual ha sido importante para maximizar sus facultades y hacer un seguimiento directo de sus compromisos y definiciones.

Al mismo, este diseño permite tener una constante evaluación del estado de situación de las políticas públicas, lo que ha permitido utilizar de mejor manera los momentos en que las ventanas de oportunidades se han abierto y que sus resoluciones sean implementadas.

Este modelo se ha mostrado compatible con la orgánica de la administración del sistema de gobierno. El uso de sistema de acompañamiento y asesoramiento presidencial es una decisión que compete al Presidente, según la visión que se tenga de las políticas públicas. Sin embargo, la descripción de cómo el Presidente toma sus decisiones y como se asesora, colabora con el estudio de las políticas públicas. Este documento, pretende ser un aporte para enriquecer los estudios de casos de las políticas públicas latinoamericanas.

IX) Bibliografía

Cavallo, Ascanio. 1999. "La Historia oculta de la transición. Memoria de una época, 1990- 1998". Editorial Grijalbo. Santiago – Chile.

Roger W. Cobb y Charles D. Elder. 1972. "Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building". Allyn and Bacon. Boston.

Republica de Chile. 2004, Constitución Política de la República. Editorial Jurídica de Chile

Entrevista personal al Jefe de Gabinete del Presidente Patricio Aylwin, Carlos Bascuñan.

Entrevista personal al Jefe División de Contenidos del Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle, Cristian Toloza

Lastarria, José Victorino. 1848 "Elementos de Derecho Público Constitucional" segunda edición. Imprenta Chilena. Santiago Chile

Kingdon, John W. 1995 "Agenda, Alternatives and Public Policies". 2nd ed. HallperCollins College Publishers

Sartori, Giovanni. 1992 "Ni presidencialismo ni parlamentarismo, en Cambio de Régimen Político. Ediciones Universidad Católica de Chile. Octubre 1992.

Tamayo Sáez, Manuel. 1997. "El análisis de las políticas públicas", en la nueva administración pública, Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), Alianza Editorial S.A., Madrid, pp 281-312

Reseña Biográfica

Jorge Frei Toledo, Abogado, Universidad de Chile

Master en Políticas Públicas 2002 Georgetown University. Asesor Ministra de Justicia (1997-2000) Consultor Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial (2001-2002)

Asesor en Políticas Públicas Presidencia de la República. (2003-actualmente)

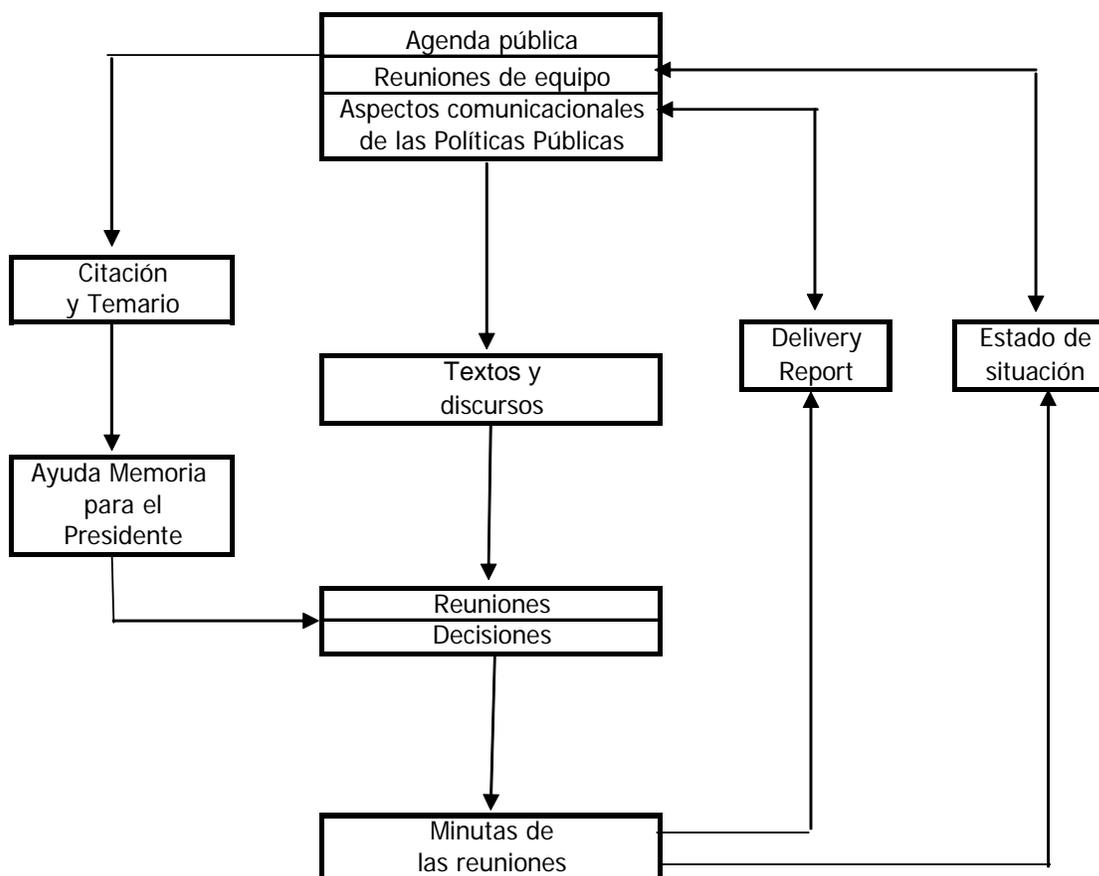
(56-2) 672-9628 fax (56-2) 672-9623. E-mail: jfrei@presidencia.cl

Grafico N° 1



Fuente: elaboración propia

Gráfico N°2: Documentos de la Asesoría en Políticas Públicas para el Presidente



Fuente: Eugenio Lahera