

Gestión presidencial: la experiencia en Chile de la asesoría en políticas públicas

María Pía Martín
Asesora en Políticas Públicas
Presidencia de Chile

I. Políticas públicas y gestión gubernamental

1.1 Reforma del Estado y políticas públicas: *¿Qué tipo de reforma del Estado se requiere para implementar políticas públicas?*

Un gobierno que quiere mostrar resultados y dejar una impronta que lo distinga, requiere de una forma de operar ágil y que responda a los objetivos de las políticas públicas, especialmente de aquellas políticas que implican transformaciones sociales.

Uno de los grandes obstáculos con que se enfrenta el desarrollo de estas políticas es su implementación. Allí están la mayoría de los nudos que dificultan una gestión exitosa de una política pública. Es más probable llegar a superar los obstáculos de un buen diseño de política pública, incluyendo la participación de distintos actores, que poder implementar dicha política (Lahera, 2002).

El abordaje de estos temas ha sido el reto en el cual se han centrado la mayoría de los esfuerzos de modernización del Estado, que buscan adaptar las estructuras gubernamentales a los nuevos requerimientos de un mundo moderno y globalizado.

La receta más frecuente para reducir los problemas de la implementación de políticas es la reforma del organigrama. En la mayoría de los casos adquieren una dinámica propia, no necesariamente asociados a políticas específicas y tienen su propio ritmo de definición.

Por otra parte, las autoridades tienen pocos incentivos para realizar la “gran” reforma del Estado, o reforma de organigrama y procesos, pues es muy costoso en el corto plazo (definir el diseño, los recursos, las leyes, articular consensos, etc.) y sus beneficios son en el largo plazo. Por ello los incentivos están puestos en la realización de reformas que tengan un efecto rápido y concreto como trámite fácil, ventanilla única, etc. o que impliquen una salida para conflictos sobre transparencia o corrupción.

Una de las salidas posibles es realizar cambios en forma paralela. Es decir, realizar los cambios de largo plazo que agilizan y facilitan la gestión general del gobierno y realizar cambios sustantivos pero parciales cuyo eje está en la gestión de políticas públicas.

Pensar en reformar el Estado en base a políticas públicas 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).

1.2 Políticas públicas, acción gubernamental y rol del Presidente

La estructura de gobierno chileno es jerárquica, estableciendo como instancias máximas de diseño e implementación de políticas públicas a los ministerios y, en menor medida a los servicios. Estos a su vez responden al Presidente, quien define, con el nombramiento de sus encargados, equilibrios políticos, capacidades de los Ministros, recursos y políticas prioritarias, derivadas o no del programa de gobierno.

Esta estructura jerárquica se muestra también a nivel regional, con un Intendente que representa al Presidente y gobiernos regionales, con representantes de cada ministerio (Seremis) y servicios.

La estructura de gobierno, tanto a nivel nacional como regional, reproduce muchos de los vicios y deficiencias asociados a la administración pública, como la falta de coordinación, el excesivo incrementalismo en las políticas de cada ministerio o servicio o la ineficiencia en el uso de los recursos, entre otros. Entre los efectos más destacados de esta modalidad de funcionamiento están la falta de coordinación e integralidad de las políticas, la duplicación de las mismas con la ineficiencia del gasto público asociado, la falta de coherencia en el conjunto de políticas de un gobierno y el excesivo sectorialismo, donde los ministerios ganan peso específico sin que se evalúen los resultados de su gestión.

Muchas de las políticas públicas requieren por diseño, coordinación e integralidad en su implementación, donde el desafío es fortalecer la cooperación y coordinación gubernamentales¹. La fortaleza de las políticas públicas como instrumento de coordinación de la acción del Estado es que, por definición, son una acción establecida en torno a áreas temáticas y objetivos específicos.

La gestión de políticas requiere del liderazgo de la autoridad gubernamental. Pero no es el único actor, puesto que se mueve en interdependencia con otros actores: organismos encargados de ejecutar las decisiones, sujetos que reaccionan a los efectos producidos por esa política, grupos de interés u otras instituciones que ejercen sobre la política proyectada o en curso, entre otros.

Este sistema de interrelaciones debe ser mostrado por los analistas en políticas públicas, pues proceso y contenido son las dos caras a considerar. Las políticas públicas son definidas en un ciclo no lineal de diseño, implementación y evaluación. En cada una de estas fases puede haber múltiples modificaciones que se relacionan con los procesos de negociación y acuerdos que exige el diseño e implementación de políticas. En gran parte, los actores, problemas, soluciones y decisiones no son estables. Cambian sobre la marcha, se ajustan, redefinen, desaparecen o emergen en la medida que la acción pública progresa.

Por ello frecuentemente las políticas públicas son el second best y difícilmente hay acuerdo unánime respecto de su diseño o se contemplaron todas las aristas posibles de su implementación.

En el diseño de las políticas públicas la gestión política de éstas tiene un rol relevante, pues las orientaciones que adquieran son también expresión de opciones políticas. Aquí adquiere importancia la negociación con los partidos políticos y el ejercicio de los liderazgos.

¹ Como el caso de Chile Solidario, política a favor de las familias de extrema pobreza, que se analiza más adelante.

En la acción gubernamental, el Presidente es una figura a considerar, pues concentra el poder de llevar iniciativas al Congreso y vetar las leyes que, después de su discusión legislativa, no obedecen a las orientaciones de política del gobierno². Por su parte el Congreso puede demorar la aprobación de una política o cambiar los contenidos originales. Por ello generalmente se privilegia la negociación, donde puede haber concesiones que modifiquen el diseño original de la política pública.

A pesar de que el gobierno no puede concertar compromisos vinculantes, sí puede implementar políticas (con presupuesto determinado) y legislación, que establecen esa vinculación. Las estructuras de gobierno son relevantes, pues afectan los costos de transacción. Una vez promulgado un texto legislativo, pueden surgir elevados costos de transacción implicados en la revisión de la política, Aunque un gobierno no puede comprometer a otro que le sucederá, sí puede aumentar las probabilidades de que ciertos compromisos que él ha asumido, sean apoyados y no revertidos (Williamson, 1995).

En contextos institucionales democráticos, la autoridad presidencial es condición necesaria pero no suficiente. No hay discrecionalidad en las decisiones, ni el mero cumplimiento de normas. Gobernar es una acción colectiva, cuyos agentes manejan márgenes de libertad en la fijación de fines y resultados. Esto es tan determinante como lo es la movilización de recursos y determinación de consecuencias de una política pública en un escenario donde existen distintos intereses, relaciones, estructuras y estrategias de los agentes que participan en el diseño o implementación de una política (Prats, 1995).

El objetivo de individuos y/o instituciones puede ser influir directamente en la gestión de las políticas públicas para impulsarlas o, al contrario, frenarlas. No hay comportamientos neutrales, sino la expresión continua de intereses, que se expresan en mecanismos de acción formales e informales. Develar estos intereses y generar negociaciones transparentes permite una mayor fluidez y rapidez en la elaboración y ejecución de una política pública.

Hay que considerar además, que cada ministerio o servicio persigue sus intereses sectoriales y tiene una visión de lo que es más eficiente y eficaz. Los ajustes entre esas divergencias se practican en torno a relaciones de poder que se tejen entre ellos, considerando además que los ejecutores de política juegan su propio rol, muchas veces adaptando la política a su realidad regional o local.

La agenda del Presidente coexiste con la agenda propia de los ministerios, con la cual no siempre convergen. Asimismo, muchos líderes políticos o ministros tienen una agenda de temas personal. El liderazgo de la Presidencia debe reflejarse en poder armonizar estos distintos intereses que reflejan las agendas y que nadie pierda demasiado para que el cambio o la política que se desea priorizar sean viables.

² El sistema de gobierno chileno es actualmente un presidencialismo de Ejecutivo vigorizado, en el Presidente de la República es jefe del Estado y jefe del gobierno. Además de las atribuciones administrativas tiene importantes funciones legislativas que lo transforman en el principal legislador, ejecuta las leyes y tiene potestad reglamentaria amplia, interviene en el nombramiento de los jueces, de los órganos controladores, de algunos Ministros del tribunal Constitucional, designa a un integrante del Senado, propone al Congreso el presupuesto de la Nación, ejecuta el presupuesto aprobado, dirige las relaciones exteriores e internacionales, otorga indultos particulares, vela por la conducta ministerial de los jueces, designa a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y de Carabineros, dispone de las fuerzas de aire, mar y tierra, asume en caso de guerra la jefatura suprema de las fuerzas armadas, etc.. (Ver Cumplido, 2005)

Convocar a los agentes, conciliar voluntades de los ministros, jefes de servicio e involucrados, conformando rondas de discusión y seguimiento de una política pública facilita el éxito de ésta. Por otra parte, los Ministerios y Servicios generan propuestas de política pública y, a su vez, buscan concitar la voluntad presidencial para su realización. La figura presidencial tiene el poder y legitimidad para convocar a estas conversaciones y articular intereses en pro de la política pública definida.

Por otra parte, el Presidente tiene el encargo de cumplir con la agenda de su programa de gobierno, por el cual la ciudadanía lo eligió para el cargo. Sin embargo, este no es un mandato rígido. El Presidente debe ser capaz de recoger en su agenda las principales preocupaciones de la ciudadanía, que pueden o no coincidir con la agenda programática. En esta última habitualmente tienen mayor representación los temas seleccionados por los partidos políticos. El gobierno debe poder detectar cuando se abre una ventana de oportunidad para que un problema prioritario para la ciudadanía tenga también un apoyo político que lo haga viable. Así la agenda sufre un constante proceso de definición y negociación, en cuya determinación el Presidente tiene un rol esencial.

1.3 Gestión presidencial y Políticas Públicas: *¿Qué tipo de gestión presidencial se requiere para el desarrollo de políticas públicas de cambio social?*

Las políticas y programas públicos que genera un gobierno constituyen el fundamento de su actividad. Un gobierno será evaluado por su capacidad para producir cambios sociales sustantivos, a través de estas políticas.

Ciertamente los gobiernos no son de ninguna manera los únicos impulsores del cambio social, ni son capaces por si solos de producir los adelantos deseados. Sin embargo, cumplen un papel clave en la orientación y la gestión que demandan las transformaciones sociales, incluyendo la movilización y la supervisión de los múltiples actores que hacen falta para lograrlas (Dror, 1996).

Por ello la gestión presidencial debe considerar las relaciones con los partidos de la coalición gobernante, con la oposición, con los congresistas que deciden sobre el trámite legislativo y con la ciudadanía, que pone los temas de política pública en la agenda.

Aunque participen distintos actores en la formulación e implementación de políticas, los gobiernos tienen un margen amplio de atribuciones basadas en capacidades normativas y regulatorias, que les permiten decidir sobre las funciones críticas que fijan el rumbo de la sociedad. Por ello es importante que la inclusión de políticas públicas en la agenda gubernamental se haga en contextos de participación y democracia.

Una de las alternativas posibles para una gestión presidencial que potencie el desarrollo de políticas de cambio social, es aprovechar como en el caso de Chile, el régimen presidencialista para reforzar la gestión presidencial en la definición de los cambios sociales deseados y concertar voluntades, acuerdos y apoyos mayoritarios en torno a ellos.

Por otra parte, un factor que constituye un soporte esencial para el apoyo ciudadano a las políticas públicas, es la credibilidad de la figura del Presidente.

Muchas veces en Chile, el desarrollo de las políticas públicas, tanto en su formulación como

ejecución, sufre de múltiples intervenciones y conflictos que demoran su puesta en marcha. Otras veces, la política confronta poderosos grupos de interés, éstos utilizan los medios de comunicación para denostar los fines y efectos de la política.

La credibilidad, el apoyo político y la evaluación positiva que hace la ciudadanía de un Presidente puede ayudar a que éste contrarreste estos efectos concitando apoyo y legitimando la política pública propuesta.

Para movilizar un amplio apoyo respecto de las políticas a elaborar e implementar, es conveniente tener una estrategia política que ocupe la figura y atribuciones del Presidente desarrollando y presentando una visión “de país”, realista, y que ofrezca un cambio que la ciudadanía considere que mejora su calidad de vida. Siempre son múltiples las políticas públicas que marcan la acción del gobierno, por lo que esa “visión” de país permite darles coherencia, sentido y conexión con los intereses de la ciudadanía.

1.4 Rol presidencial para desarrollar políticas públicas prioritarias ¿qué grado de concentración del poder se requiere para desarrollar políticas públicas exitosas?

La concentración de poder es uno de los elementos que facilitan la coordinación de políticas. Una de sus ventajas es que permite implementar con rapidez las políticas seleccionadas y contar con la suficiente autoridad para remover los cuellos de botella y avanzar en la transformación impulsada. Una de sus desventajas es que puede inhibir la participación e iniciativa de otros actores, gubernamentales o no.

Por otra parte, no todas las políticas pueden recibir la atención presidencial, por tanto más que un grado de concentración de poder, es conveniente usar bien esa jerarquización en la toma de decisiones respecto de un grupo específico de políticas que son prioritarias y que estructuran la agenda presidencial.

Las políticas públicas dependen para su desarrollo de la gestión pública, que es la forma cómo se dará cumplimiento a los propósitos formalizados en las agendas institucionales. Corresponde a la gestión pública generar los recursos que se aplicarán en los procesos de las políticas y que se relacionan con las aptitudes y habilidades que tienen los operadores de gobierno para dar coherencia al universo de políticas públicas.

Este, el terreno de las respuestas institucionales que se generan para la selección y aplicación de las políticas públicas es el principal foco de atención de la Asesoría en Políticas Públicas.

Este enfoque requiere capacidad para tolerar los costos políticos y sociales de las reformas y mantener los apoyos políticos que las sustentan.

Estos costos se pueden absorber cuando existe un apoyo mayoritario a la política en curso o cuando existe un suficiente grado de liderazgo presidencial y de legitimación del gobierno.

Un elemento fundamental para que las políticas sean respaldadas por la ciudadanía y el aparato intragubernamental, donde estén claros los beneficios y costos de las políticas públicas en ejecución. Es tarea del gobierno y las organizaciones burocráticas justificar públicamente sus acciones, especialmente cuando éstas requieren del apoyo de los

ciudadanos. Si se desea lograr que el público actúe en el sentido que las políticas requieren para funcionar de manera más o menos adecuada, su confianza en la utilidad y necesidad de las mismas es fundamental (Majone, 1997).

II. La alta gestión pública en la Presidencia chilena (2000-2005)

2.1 Aplicación de un modelo de toma de decisiones en la alta gestión pública.

El Presidente tiene al menos tres fuentes de recursos en los cuales apoyar sus procesos de toma de decisiones (Kingdon, 1995):

- El primer recurso es el propio Presidente. Sus condiciones y capacidad de liderazgo, de organización de prioridades en la agenda. Además, la atención pública que recibe puede ser utilizada y potenciada comunicacionalmente para el apoyo de sus políticas.
- En segundo lugar está el recurso del Staff Presidencial, que puede trabajar las alternativas de políticas y su inclusión en la agenda y que puede apoyar al Presidente a través de la negociación con los actores y agencias involucradas.
- El tercer recurso son las atribuciones que le confiere la ley (facultad de veto, capacidad de propuesta legislativa, de generar cambios vía decretos sin pasar por el Congreso). Por otra parte, cuenta con la facultad de designar autoridades y buscar el perfil más adecuado, dentro de los marcos del equilibrio político de una coalición, para apoyar la realización exitosa de sus políticas.

Los mayores cambios en la gestión presidencial en Chile provienen de la estructuración del Staff Presidencial, su composición y funciones.

En Chile no ha existido un formato único de funcionamiento de la Presidencia. La gestión gubernamental de la Presidencia ha variado de un Presidente a otro, con estructuras distintas donde se han asignado 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.

Es a partir del año 2000, durante el mandato del Presidente Ricardo 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 profesionales 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.

La Presidencia se organizó en cuatro grandes ejes: programación de la agenda y giras presidenciales, (tanto a nivel internacional como nacional), prensa y comunicaciones, análisis estratégicos y políticas públicas (ver Esquema N° 1).

Los equipos del Staff Presidencial interactuaron directamente con los sectores y sus encargados, tanto a nivel regional como nacional. Los intendentes y Ministros³, designados

³ Hasta el 2004 todos los Jefes de Servicio eran designados por el Presidente de la República. Con la puesta en marcha del

por el Presidente, coordinaron acciones con el Staff y viceversa. Asimismo, todos los equipos del Staff se coordinaron con el Jefe de Gabinete. Los asesores en temas específicos se relacionaron con el Presidente y los equipos del Staff según se requiriera. La consulta a expertos la realizó el Presidente y sus equipos en seminarios específicos o consultas temáticas. Los miembros del gabinete político tuvieron una fluida relación con el Staff particularmente con los equipos de Análisis Estratégicos y Políticas Públicas.

Estos dos equipos introducen la innovación en la estructura del Staff Presidencial. Estos incidieron en la toma de decisiones, con el consiguiente efecto en las tareas desarrolladas por la Presidencia.

El equipo de Análisis Estratégicos abordó en forma política y comprehensiva los lineamientos del gobierno y su interrelación con los actores políticos, sociales y gubernamentales, tarea en la cual tomar el pulso de la opinión pública, sus intereses y la evaluación que se hace del gobierno y la gestión presidencial es fundamental.

Por su parte, el equipo de Políticas Públicas abordó la formulación y seguimiento de las políticas públicas y se vinculó con los actores gubernamentales, políticos o sociales relacionados con éstas, considerando los elementos de viabilidad técnica, política y financiera de las nuevas políticas públicas a implementar.

Este soporte organizacional se complementó recurriendo a asesores personales del Presidente u otros expertos respecto de temas o problemas específicos.

Tanto el equipo de Políticas Públicas como el de Análisis Estratégicos jugaron un rol preferente en las políticas prioritarias y operaron de manera permanente en el apoyo en la toma de decisiones. Asimismo, 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 en esos casos, más allá del Presidente intervinieran distintos actores como Ministros, actores sociales, expertos, especialistas técnico-científicos, asesores personales, grupos de interés, entre otros.

El abanico de actores en la toma de decisiones posibilitó que ésta considerara elementos comunicacionales, operacionales, políticos y técnicos, pues en un esquema de abanico amplio de información y actores, la información es segada o incompleta. Además hay múltiples miradas a una política pública, tanto en su formulación implementación y evaluación.

La estructura organizacional y de apoyo a la toma de decisiones que adopta un Presidente va a ser fundamental respecto de la forma en que se formulan las políticas públicas. Asimismo, esta estructura y la propia impronta presidencial van a ser determinantes en la agenda de políticas públicas definidas como prioritarias para la administración.

Uno de los factores que facilitó la toma de decisiones es el aprovechar al máximo la lógica de gestión gubernamental. Es decir, tratar de hacer el máximo de cambios sin recurrir a

modificaciones legales. Esta es una lógica que aprovecha las capacidades internas gubernamentales, agiliza la gestión y se reservan las reformas importantes para discusión en el Congreso.

2.2 La experiencia de la Asesoría en Políticas Públicas (APP).

La principal función de la Asesoría en Políticas Públicas (APP) fue proveer una perspectiva comprensiva y profesional para la evaluación de decisiones, con atención especial en aquellas políticas que presentaban los desafíos más complejos, referidos a las políticas prioritarias de la agenda de gobierno.

Las funciones de la asesoría pueden dividirse en cinco grandes objetivos:

- brindar información
- generar opinión
- impulsar la coordinación de la gestión gubernamental, analizar agenda,
- influir en que existan tiempos del Presidente de dedicación exclusiva al análisis, seguimiento y evaluación de políticas públicas prioritarias y
- elaborar notas para las intervenciones del Presidente.

La *APP* es un grupo pequeño interdisciplinario, constituido por dos economistas, dos abogados, dos sociólogos, un historiador y un periodista, liderados por un especialista en políticas públicas. Todos profesionales especializados para poder asesorar a la autoridad sobre el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

Las tareas de la Asesoría se ordenaron 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 otorgara audiencia.
- Seguimiento de políticas públicas por cada encargado en un área determinada a distintos niveles según la decisión del Presidente. Este trabajo se realizó en contacto con las diversas reparticiones del gobierno, en particular la Secretaría General de la Presidencia y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda⁴.
- Redacción de intervenciones y textos para el Presidente
- 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.

Las tareas de la asesoría tuvieron como características:

- Ser ejercidas por profesionales de distintas especialidades con perfil técnico, que no ejercían altos cargos en partidos políticos específicos, pero que habían demostrado afiliación con la coalición gobernante y alto compromiso con el gobierno. Era preferible

⁴ Ambos ministerios cumplen un rol coordinador. El Ministerio Secretaría General de Gobierno es el principal organismo coordinador en materias políticas, jurídicas y administrativas. Entre sus más importantes funciones está el ser el principal negociador con el Congreso, pues está a cargo de la agenda legislativa y el principal coordinador de gobierno, supervisando cumplimiento de metas ministeriales. El Ministerio de Hacienda a su vez, coordina la gestión presupuestaria de todos los Ministerios y coordina todas aquellas iniciativas que impliquen financiamiento.

que los integrantes de la asesoría tuvieran un bajo perfil público, sin exposición en la prensa y exigencia de confidencialidad. Ello permitió tener algunos frenos para poder, en lo posible, despejar del análisis de las políticas públicas y de la relación con el Presidente, intereses personales y/o político-partidarios.

- Privilegiar el trabajo en equipo. El perfil interdisciplinario y el trabajo en equipo favoreció el análisis de políticas públicas. La compartimentalización sectorial, frecuente, se superó al trabajar el equipo por políticas. La propia naturaleza del análisis de políticas públicas invitó a romper las fronteras tradicionales de las disciplinas. La comprensión de la acción pública en su globalidad sirvió para mirar problemas no detectados, para formular preguntas que otros enfoques tienden a ocultar por su excesiva parcialización o especialización.
- Privilegiar el análisis y no la ejecución directa de políticas. La asesoría y sus miembros no fueron línea. ¿porqué estar fuera de la estructura ministerial? La línea es más cercana a lo sectorial y por tanto más conducida por los Ministros. La instalación de la asesoría en el Staff Presidencial permitió no estar sujetos a una jerarquía burocrática, mayores grados de flexibilidad, escasa burocracia, rapidez y eficiencia. Asimismo permitió mayor movilidad, recoger opiniones divergentes desde el nivel más bajo al más alto de un ministerio, para obtener mejor información de procesos y actores.
- Tener una relación directa, frecuente y fluida con el Presidente. De ahí provino la legitimación de los profesionales de la asesoría no de su institucionalización en un lugar del aparato público. De este modo, la asesoría pudo en múltiples ocasiones, ejercer roles bisagra o de articulación entre las necesidades de los Ministros y las del Presidente.
- Privilegiar la agenda presidencial. 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 contribuyó, en alguna medida, a potenciar la acción del gobierno en torno a políticas específicas.

2.3 La Asesoría en Políticas Públicas y el ciclo de las políticas.

La asesoría trabajó en todo el ciclo de las políticas públicas (ver Cuadro N° 1), interviniendo en cada fase, realizando análisis de las viabilidades políticas, institucionales y financieras, estableciendo el estado de situación de las políticas públicas prioritarias, realizando diagnósticos, describiendo cuellos de botella, intereses y actores en conflicto, estableciendo orientaciones de política posibles y anticipando conflictos.

La asesoría analizó, recabó información y opinó sobre los cursos de acción posible, estableciendo no sólo un insumo para la toma de decisiones, sino intencionando estrategias posibles.

Una política pública es, a la vez, una decisión de política, un programa de acción, los métodos y medios apropiados, una movilización de actores y de instituciones para la consecución de objetivos definidos (Meny & Thoenig, 1992).

Para que el estado cumpla un rol transformador, hay que analizar el Estado en “acción”. Esto es cómo se formulan e implementan sus políticas públicas. Una Asesoría en Políticas Públicas permite identificar problemas, “cuellos de botella” y alternativas de solución para impulsar esas políticas transformadoras o de reforma, pues sin ellas el gobierno sería sólo continuidad y conservadurismo.

Un asesoría centrada en políticas públicas busca quebrar la extendida visión que los gobiernos tienen un margen de acción estrecho, que se pueden tomar pocas decisiones y que a la hora de gobernar los cambios significativos son limitados.

Establecer, en el análisis de las políticas públicas los desfases entre la decisión y su ejecución, entre la realidad y la orientación de la política, muestra que tiene tanta importancia lo que se decide como lo que no se decide, los compromisos adquiridos y el riesgo de voluntarismo, para decidir qué bajar a tiempo o qué política impulsar.

Para ello el que una Presidencia cuente con equipos de profesionales que faciliten el apoyo al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas, puede contribuir a que la toma de decisiones se centre en la Presidencia y se coordinen los organismos encargados de ejecutar las reformas.

2.4 Principales áreas de contribución de la Asesoría en Políticas Públicas.

i. Reducir asimetrías de información

La asesoría buscó reducir un elemento central que afecta la toma de decisiones: las asimetrías de información. Esta falla del Estado frecuentemente se presenta tanto en el diseño como en la implementación de las políticas públicas.

Aquí hay varios elementos a considerar: cuando una política pública afecta a más de una repartición pública o a más de un actor, la asesoría buscó mostrar toda la información que frecuentemente está compartimentalizada. De este modo, la asesoría puso en conocimiento para la toma de decisiones del Presidente todos los antecedentes en la mesa, con las posiciones claras de los actores, sus intereses, dudas, diagnóstico sobre la política pública, facilitando un diagnóstico claro y panorámico de la información disponible.

En otros casos, los propios servicios, actores o ministerios, tenían amplia información sobre un tema de política pública que, en muchos casos es valiosa información especializada, pero que varía en calidad y cantidad y que, fundamentalmente no está asociada a la política pública que se pretende efectuar.

En esos casos, la agregación de la información disponible y su ordenamiento en torno al objetivo de política es otro elemento clave de acción de la Asesoría en Políticas Públicas.

En un tercer caso falta información y entonces hay que determinar qué información elaborar y quienes son los responsables de hacerlo.

La asesoría tensionó a la línea para que lo sectorial ejecute la agenda prioritaria del Presidente. Ese es un equilibrio básicamente relacionado con el liderazgo del Presidente y su relación de influencia y autonomía respecto de los partidos, para poder poner con autoridad sus temas. En este punto hay un tema anterior que es que el programa de gobierno, que es el votado por la ciudadanía y aprobado por los partidos tenga peso en la definición de políticas públicas prioritarias, sin ser una camisa de fuerza, sino una guía. El Presidente puede interpelar respecto de estos compromisos asumidos por todos.

En la esfera pública, al igual que en la privada, existen asimetrías de información y

verdaderas dificultades para identificar cuáles son las consecuencias de las distintas políticas públicas.

La asesoría tuvo como principal objetivo generar correspondencia entre la demanda requerida por el Presidente y entregar toda la información, de todos los involucrados, en lo posible sin sesgarla.

ii. Seguimiento de políticas

Las grandes estrategias requieren no sólo buen diseño, sino buenas capacidades de seguimiento para poder identificar los principales cuellos de botella que requieren ser removidos con celeridad. La gran mayoría de los cuellos de botella se asocian a problemas de gestión, capacidades de liderazgo de los Ministros y financiamiento. Respecto de esto último, la vinculación de la asesoría con el Ministerio de Hacienda tuvo un rol fundamental.

Por ello la función de monitoreo o seguimiento de la asesoría fue esencial, pues es un cuerpo de profesionales que son independientes de las responsabilidades de formulación y ejecución de políticas.

Adicionalmente, la decisión tiene que ser ejecutada y de ahí la importancia del seguimiento del curso de las políticas. La toma de decisiones es un paso necesario, pero no suficiente, especialmente si las políticas son un flujo que se define también en su implementación. Durante todo el ciclo de las políticas públicas, hay que manejar el contenido de la política, el problema que se va a enfrentar y el proceso o sea, las diversas situaciones que aparecerán durante su implementación.

Los diagnósticos, a través de minutas sobre información crítica del desarrollo de la política y la acción de sus principales responsables, sobre los cuellos de botella son un insumo para la toma de decisiones. Muchos de estos nudos pueden ser resueltos sin llegar necesariamente a la decisión presidencial. La asesoría contribuyó a distinguir cuáles problemas realmente requerían la atención presidencial y cuáles no.

Los avances hacia las transformaciones deseadas y la remoción de los cuellos de botella, con frecuencia requerirán del acceso a vías rápidas para pasar por las estructuras burocráticas. Debe fijarse una fecha de "cierre", con posibilidades limitadas de prórroga.

El seguimiento de las políticas públicas permite detectar alertas sobre los problemas y cuáles de estos son posibles de superar y cuáles no. Para la superación de los problemas hay que analizar los requerimientos de la solución y los costos y beneficios asociados. En la gran mayoría los obstáculos infranqueables provienen de la falta de financiamiento, apoyo políticos o falta de mayoría en el Congreso cuando son políticas con trámite legislativo y hay que mostrarlos.

iii. Tiempos del Presidente para trabajar la agenda prioritaria

Los estudios efectuados y disponibles sobre la administración del tiempo de los jefes de Estado indican claramente que la mayoría de ellos gastan gran parte de su precioso tiempo y energía en microasuntos, los cuales en un momento dado pueden ser muy importantes, pero seguramente no harán ninguna diferencia para el futuro. Esto es igualmente aplicable a los

principales ministros y a funcionarios de alto rango (Dror, 1996).

Es conveniente que tanto el Presidente como los ministros tengan instancias conjuntas de análisis sobre las reformas. Asimismo, como un criterio continuo de trabajo es bueno incluir en la agenda, reuniones de trabajo del Presidente y sus ministros respecto de las políticas de reforma en curso, tanto en la etapa de diseño como en la de implementación. Este sistema de trabajo en reuniones, permite establecer tiempos para discutir, negociar y solucionar problemas de la política. De este modo se reducen los frecuentes riegos de que gran parte de la agenda de los altos niveles de gobierno sea copada con la constante presión de crisis, emergencias y conflictos, que restan tiempo para el análisis y seguimiento de la reforma. De este modo, se gana un manejo directo del Presidente y del encargado sobre la política en curso.

Por otra parte, es necesario coordinar acciones públicas del Presidente con las políticas en curso. La programación de giras, de visitas a lugares donde se implementa la política, la incorporación de discursos del Presidente difundidos en los medios de comunicación, constituyen parte del diseño comunicacional y de la programación de apoyo a las políticas prioritarias de la agenda.

iv. Agenda y Compromisos Presidenciales

La agenda es el conjunto de problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención activa de las autoridades públicas legítimas (Padolieu, 1981). El presidente administra una agenda (distinta de la orden del día o de programa) que requiere ser intervenido. Obviamente no todos los problemas posibles se hallan contenidos en la agenda, ni menos al mismo tiempo. Por eso se realiza un proceso selectivo que consiste en “poner en agenda” determinados problemas.

La fase de análisis del problema determinará si es necesario actuar o no para su resolución y que consecuencias se desprendería si no se hace nada. En esta fase hay que comprender el problema, dimensionarlo, establecer los objetivos a conseguir, etc. Muchas veces la autoridad pública sabe que tiene un problema, pero no sabe si es posible resolverlo o cuanto peso tiene en la sociedad. Para ello contar con un sistema actualizado de bases estadísticas y tener departamentos de estudio, puede ayudar a la toma de decisiones.

Por otra parte, no sólo hay que diagnosticar el problema, sino seleccionar las alternativas de solución. En este proceso selectivo es donde se centra gran parte de la decisión pública. Ahí se juega en gran parte la determinación de la agenda, producto de un análisis de qué decisión es conveniente adoptar. Tendrá un papel importante en este análisis la viabilidad técnica y financiera de las propuestas, pero también hay un valor normativo en la decisión adoptada.

Así, las políticas de la agenda se irán decantando y muchas de las que provenían del programa presidencial serán jerarquizadas y se incorporarán otras políticas no contempladas en el programa. Aquellas que serán las prioritarias se les determinarán timings y recursos.

Los gobiernos no tienen una obligación contractual y sanciones específicas para cumplir los compromisos contraídos en la agenda programática o en los discursos presidenciales. Asimismo, aún cuando haya gobiernos de una misma coalición, los compromisos gubernamentales adquiridos por el gobierno anterior no son obligatorios o vinculantes. Todo

gobierno es soberano para reconocer o no las obligaciones de un gobierno anterior. Es posible que los compromisos de un gobierno anterior se refieran a una reforma considerada necesaria por la ciudadanía. En ese caso, el único elemento que tiene peso obligatorio es el voto. Lo que existe es un contrato social implícito entre gobierno y ciudadanos. Si estos últimos deciden que hay una ruptura de ese contrato, en la próxima elección presidencial decidirá el reemplazo de la coalición y del gobierno (Stiglitz, 2001).

Una política de reforma requiere de legitimación entre el conjunto de decisores y de actores que intervienen en su ejecución. Una política no legitimada puede tener oponentes en el mismo gobierno o en el Congreso que hagan que la decisión sobre su ejecución no tenga valor y la convierta en letra muerta.

Por otra parte, los decisores nunca controlan todo el escenario. Aunque la decisión tenga la apariencia de racionalidad, surgen acontecimientos imprevistos, conflictos no previstos, participantes no contemplados inicialmente, externalidades y capturas no analizadas.

La pregunta en la Asesoría en Políticas Públicas fue ¿cómo garantizar el cumplimiento de los compromisos que asume el Presidente? Para crear estas garantías el seguimiento y la calendarización de reuniones con los demás decisores o actores intervinientes en la política es esencial. El poner de manera transparente los conflictos y problemas sobre el tapete y analizar todas sus dimensiones (alternativas, efectos, recursos), permitió a todos los que actúan respecto de la política pública, tener claridad sobre las acciones a seguir y anticipar procesos.

III. Alta Gestión Pública y coordinación gubernamental. Chile Solidario como ejemplo.

3.1 Chile Solidario. Política pública de superación de la extrema pobreza.

Chile Solidario es definido *como un sistema de protección social para las familias en extrema pobreza*, que combina elementos de asistencia y promoción desde una perspectiva integradora.⁵ Está centrado en la familia como unidad de intervención y entiende la extrema pobreza como un problema multidimensional, no sólo de falta de ingresos monetarios, sino también de escaso capital social y humano y alta vulnerabilidad de las familias. En total son 225 mil familias en situación de extrema pobreza, detectadas por la encuesta Casen 2000. El programa acerca la oferta pública a las familias a través de un profesional (llamado apoyo familiar), que puede provenir del municipio o del gobierno central, quien visita las familias, las vincula con bienes y servicios y les realiza un acompañamiento hasta por dos años, hasta que egresan del programa⁶.

Chile Solidario cubre a todo el país y se implementa con la activa participación de los distintos ministerios que crean una oferta integral para las familias. El programa se trabaja con todos los municipios del país, con alcaldes de distintos partidos políticos que adscriben voluntariamente al programa y se hacen cargo de su ejecución a nivel municipal.⁷ Hay que

⁵ Mideplan, Sistema Chile Solidario, Chile, Julio 2002.

⁶ En Julio 2005 han participado más de 175 mil familias en Chile Solidario y 38 mil de ellas ya han egresado del programa. El objetivo es que en marzo 2006, la totalidad de las familias catastradas como indigentes al inicio de Chile Solidario hayan sido atendidas por el Sistema Chile Solidario.

⁷ La a nivel municipal se hace a través del programa Puente, ya que el organismo central encargado de ejecutar el Chile Solidario, el Fondo Solidario de Inversión Social (Fosis), no tiene facultades para ejecutar programas, sino sólo para

destacar que los municipios adhirieron al Chile Solidario, aún cuando el tiempo de inicio de éste era en época de elecciones, por lo que existían fuertes desconfianzas sobre la utilización política del programa.

El programa es destacable en su ejecución porque logra coordinación y cooperación gubernamentales inéditas. Se logra en el diseño y en la implementación de Chile Solidario que todos los organismos públicos, ministerios y servicios, tanto a nivel nacional como local, dirijan las ofertas de bienes y servicios a las familias de Chile Solidario. Además se logra trabajar coordinadamente, desde el nivel central, con municipios dirigidos por alcaldes de distintos sectores políticos.

El programa es destacable también en su formulación. En ella intervienen actores gubernamentales, políticos, académicos y sociales. Además pone en tensión al staff presidencial para definir sobre el desarrollo de esta política para eliminar la extrema pobreza.

3.2 Alta gestión pública y formulación de Chile Solidario

Al asumir el mandato el Presidente Lagos, propone metas a cada ministerio que sean asumidas en los primeros cien días de gobierno. Esto tensiona los sectores y hace que el Ministerio de Planificación, se plantee el desarrollo de una política hacia las familias de extrema pobreza. Se trabaja el diagnóstico ya la estrategia de intervención. Se diseña e implementa el programa Puente⁸.

Por otra parte, en un proceso paralelo, el Ministerio de Hacienda, bajo la lógica de evitar la duplicidad de programas y mejorar la eficiencia del gasto público, avanza, con la asesoría del Banco Mundial, en el estudio para la implementación de un sistema de protección social en el país, que cree una red de prestaciones, subsidios y programas dirigidos a la población más pobre del país, de un modo integrado y que coordinara las distintas intervenciones sectoriales.

En esa misma época, en la Presidencia se evalúa que es necesario abordar el tema de la extrema pobreza, en un programa que marque la gestión presidencial y su preocupación respecto de los más pobres.

¿Cómo aunar estos esfuerzos independientes?

La respuesta surge desde el staff presidencial y de la decisión de implementar un programa dirigido a superar la extrema pobreza, que se torna en tema prioritario de la agenda presidencial, destinándole tiempo del Presidente y poniéndose en marcha una serie de negociaciones entre quienes intervienen en la toma de decisiones: el Presidente y sus asesores, grupos de expertos y académicos, Fosis y los ministerios de Hacienda y Mideplan, que concluyen en la generación del diseño del Chile Solidario.

Para lograr un buen diseño, la decisión presidencial es iniciar seminarios con consulta a

financiarlos. Fosis es el organismo que conduce, monitorea, evalúa y financia parte importante del programa Puente.

⁸ El programa Puente es el programa de entrada a Chile Solidario. Desde este se gestiona la acción de un conjunto de profesionales y técnicos denominados "Apoyos Familiares", los que de acuerdo a la información proporcionada por los municipios, trabajan con las familias identificadas, acompañándolas durante 2 años con estrategias de atención psicosocial personalizada.

expertos y comunidad científico técnica. Esta práctica es una innovación en la gestión presidencial y se había realizado antes respecto de otros temas que requerían aportes técnicos y de expertos en temas específicos. De este modo se convoca a un seminario a expertos, representando en forma pluralista, las distintas posiciones técnicas y políticas y personeros gubernamentales, a discutir sobre el mejor diseño para un programa de superación de la extrema pobreza.

El encuentro tuvo un carácter decisivo por la decisión presidencial de realizar el programa, pues existía consenso sobre el diagnóstico y la factibilidad de intervenir, había programas piloto en operación y posibilidades de financiarlo. Con estos elementos, el Presidente instruye a los distintos agentes gubernamentales (ministerios de Hacienda, Mideplan, Fosis y asesores gubernamentales) para que se establezca un grupo de trabajo que determine el diseño del programa. Paralelamente se inician las negociaciones sobre qué organismo implementará Chile Solidario. En ese momento se abre una ventana de oportunidad para implementar esta política.

En ambas etapas, la toma de decisiones se centraliza en el Presidente, quien define las disputas, negocia los recursos a destinar y pone plazos para la presentación de Chile Solidario ante la opinión pública. Esta forma de operar tensiona fuertemente a los agentes gubernamentales y obliga a definiciones y acuerdos con rapidez.

Asimismo se decide presentar un proyecto de ley para asegurar el financiamiento de Chile Solidario, su fluida implementación, su legitimación política y su perdurabilidad en el tiempo. Pero, dado que siempre hay incertidumbre respecto de la aprobación de un proyecto y, dado que los plazos parlamentarios para aprobar o rechazar un proyecto, pueden ser extensos, la decisión presidencial es implementar Chile Solidario ampliando el programa piloto que ya existía en Fosis (el programa Puente).

3.3 Etapas y actores en la formulación de Chile Solidario

Se distinguen cuatro etapas de formulación, subprocesos, agentes participantes y período de duración (Rodríguez, 2003). Si bien estas fases están en una secuencia, ella no coincide con lo que plantean los modelos racionalistas de formulación de políticas públicas, según los cuales existiría una secuencia en la que primero está la identificación de un problema, luego la identificación de metas y objetivos, para posteriormente realizar el análisis y la elección de la mejor alternativa para alcanzar dichos objetivos. El caso del Sistema Chile Solidario muestra una superposición de procesos en las distintas fases y una secuencia de desarrollo que implica vueltas recursivas desde una fase a otra (ver Cuadro N° 2).

La formulación de la política pública Sistema Chile Solidario no se condice con los pasos "lógicos" que los modelos racionalistas de formulación de políticas plantean. En segundo lugar, la importancia que adquieren los especialistas de los centros de investigación, en cuanto a proveer diagnósticos, alternativas de política y evaluación de la factibilidad de implementación de soluciones de política pública. Y en tercer lugar, la importancia que adquieren las decisiones Presidenciales sobre las prioridades en política pública.

3.4 Rol de la Presidencia en la toma de decisiones de Chile Solidario

En este breve análisis de la trayectoria de la toma de decisiones de Chile Solidario, el rol del

Presidente es fundamental para: colocar Chile Solidario como prioridad en la agenda de gobierno; definir la estrategia y modalidad de formulación de la política; instruir al aparato público sobre las decisiones adoptadas; y asumir los costos y beneficios de la toma de decisiones.

Pero la trayectoria no termina en el diseño, viene una larga y constante fase de posicionamiento del Chile Solidario como política prioritaria para el conjunto del aparato gubernamental.

A ello se suma un elemento vital en el éxito de Chile Solidario: el estilo de liderazgo presidencial, con un involucramiento personal en el posicionamiento comunicacional de Chile Solidario. Ello se va a traducir no sólo en términos discursivos, sino en una estrecha vinculación entre la agenda diaria de actividades del Presidente y Chile Solidario. La presencia de una figura presidencial con fuerte presencia mediática y alto grado de legitimidad va a ser un aporte para visibilizar Chile Solidario ante la opinión pública y va a marcar el programa como parte de la gestión presidencial en la cual colaboran los municipios y no al contrario.

Es destacable que la propia ejecución de Chile Solidario haya permitido anular los temores de politización del programa o la desviación de sus objetivos al intervenir actores locales o regionales en su gestión. En parte, esto se debe al centralismo del programa y la concentración presupuestaria en los agentes de gobierno de nivel central.

Esta intervención directa del Presidente en un programa que pasó a ser prioritaria de la gestión gubernamental va a traducirse en que habrá un seguimiento constante del staff presidencial sobre los avances, retrocesos y límites de Chile Solidario y decisiones del Presidente respecto de recursos, liderazgos y ritmo del programa.

IV. Reflexiones sobre la Asesoría en Políticas Públicas. ¿Qué límites, qué posibilidades?

Una primera reflexión que surge de la experiencia de la Asesoría en Políticas Públicas es que una gestión presidencial moderna debiera tener una estructura con equipos de este tipo que asesoren y a la vez coordinen la agenda del Presidente con la del gobierno. Esto es especialmente relevante en regímenes presidencialistas, donde la concentración del poder tiene como figura central al Presidente.

La toma de decisiones se dificulta con organizaciones de gobierno que privilegian las agendas sectoriales, en cuya gestión el peso de las normas y procedimientos burocrático administrativo es alto y donde no se suele trabajar de manera integrada y coordinada.

Los Presidentes reciben demasiado flujo de información y tienen que actuar con funciones estatales cada vez más centrales en un mundo globalizado, donde la inserción de países no desarrollados se dificulta si no hay un buen manejo en términos de gobernabilidad, estabilidad macroeconómica y reglas claras de funcionamiento.

La existencia de un Staff Presidencial reduce el poder discrecional y "profesionaliza" la gestión presidencial, mejora también la organización de los tiempos del presidente, centrándola en políticas públicas específicas. Ello permite dar coherencia a la acción

presidencial, con formas de operar de manera consistente.

Por otra parte, un gobierno se evalúa no por sus promesas, sino por sus resultados. En ese sentido la definición y cumplimiento de la agenda prioritaria de políticas públicas tiene un rol relevante en la evaluación posterior del gobierno y su Presidente. Por ello se requiere un trabajo sistemático y sostenido de la autoridad presidencial para hacer efectivo el enfoque de políticas públicas.

Algunas de las limitaciones de una Asesoría en políticas Públicas son las dificultades de su institucionalización. Al no estar institucionalizado habrá, necesariamente un problema de nicho político con otras instituciones y ministerios, especialmente aquellos que cumplen roles coordinadores al interior del gobierno.

Profesionalizar la Presidencia implica pensar que este modelo será replicable en otras presidencias y que no va a estar asociado estrictamente al tipo de liderazgo y características personales de un Presidente. Si se piensa en la construcción de un Staff Presidencial habrá que definir y negociar con los ministerios ese nuevo poder.

En el contexto más político se debería entender que la gestión pública a este nivel debe ser más abierta y transparente. Ahí hay una relación no resuelta con la política y los actores políticos.

Uno de los desafíos a los que invita a reflexionar la gestión presidencial presentada es ¿cómo reforzar la toma de decisiones del Presidente sin anular la creatividad y aporte de las agendas sectoriales? ¿Cómo conciliar la centralización de las decisiones en la figura del Presidente con la democracia y la participación?

¿Son suficientes las convocatorias a expertos y técnicos invitados?

Informar a la ciudadanía sobre las políticas públicas en curso, priorizando una estrategia comunicacional con visitas y contacto en terreno con sus beneficiarios, ¿es suficiente para concitar adhesión a las políticas públicas del gobierno? ¿Cómo avanzar un paso más?

Es probable que estas y otras preguntas surjan de la lectura de este documento. Sin embargo, por más limitaciones que haya en la gestión del Staff Presidencial descrito y, en particular de la Asesoría en Políticas Públicas, queda pendiente para muchos países, entre ellos Chile, sobre cuál es la mejor forma que se ajusta a cada Presidente, a cada liderazgo y condiciones de gobierno de país, para hacer una gestión más eficiente y beneficiosa para la ciudadanía.

V. Bibliografía

Cumplido F, (2005) "Régimen político chileno" en Rev *Política y Espíritu* N° 15, Chile.

Dror Y., (1996), La capacidad de gobernar: Mejoramiento de la capacidad de gobernar en América Latina. Informe al Club de Roma, 1996, FCE, México.

Kingdon J. (1995), *Agendas, alternatives and public policies*, Harper Collins College Publishers, USA.

Lahera E., (2002), *Introducción a las políticas públicas*, Fondo de Cultura Económica, Chile.

Majone G., (1997) Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, FCE, México.

Meny & Thoeing (1992), Las políticas públicas, edit. Ariel.

Prats J., (1995), "Derecho y management en las administraciones públicas (Notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas)" en Rev. *Reforma y Democracia*, N°3, Clad, 1995.

Rodríguez A. (2003) Las políticas públicas contra la extrema pobreza: de la ficha CAS al sistema Chile Solidario, (mimeo), Informe para optar al título de Ingeniero en Administración Públicas.

Sojo E., Políticas Públicas en México, 2005, www.tuobra.unam.mx.

Stiglitz J, (2001) "Improving the efficiency and responsiveness of the public sector: lessons from recent experience", Clad.

Williamson O, (1995), "The institutions and governance of economic Development and Reform". En: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on development Economics*, Washington, World Bank.

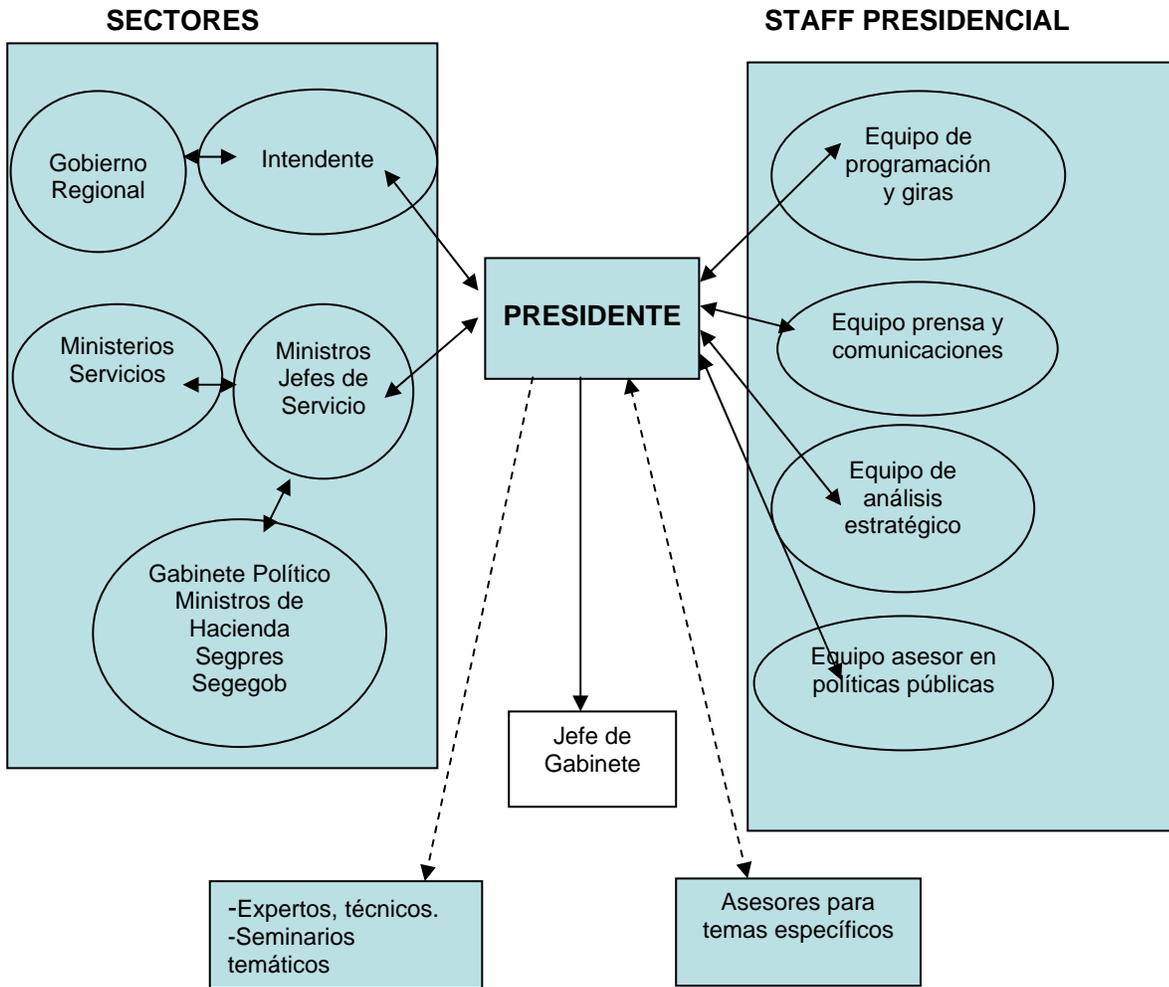
www.ciudadanía.uchile.cl/chilesolidario.html

Reseña biográfica

Socióloga, Asesora en Políticas Públicas de la Presidencia de la República de Chile. Palacio de La Moneda, Morandé 130, código postal 834-0503, Tel (054-02) 6726955, fax (054-02) 6729623, mpmartin@presidencia.cl, <http://www.presidencia.cl>

ESQUEMA N°1

La interacción del Presidente con los sectores y el Staff Presidencial



Fuente: elaboración propia

CUADRO N° 1

Asesoría en Políticas Públicas y ciclo de las políticas

<p>Diseño de una Política Pública</p>	<p>Acciones APP Poner tema en agenda presidencial. Disponer tiempos del Presidente para el análisis. Mostrar alternativas, costos y beneficios. Opinar. Mostrar posiciones en intereses de los actores. Participar en seminarios convocados por asesores temáticos. Recoger opiniones de académicos y expertos en lo posible disímiles.</p>
<p>Implementación</p>	<p>Acciones APP -Hacer seguimiento. -Mostrar cuellos de botella. Opinar sobre actores, problemas y alternativas de solución. -Definir acciones, citar a reuniones con el Presidente sobre problemas específicos. -Mostrar salidas posibles. -Develar intereses y conflictos. Actores que frenan o impulsan la política. -Analizar presupuesto y timing. -Definir en conjunto con prensa y programación, presencia de la política en la agenda pública del Presidente. -Elaborar discursos.</p>
<p>Evaluación</p>	<p>Acciones APP -Considerar evaluaciones de think-tank sobre políticas públicas. -En función de los tiempos del mandato, analizar y reestructurar agenda de prioridad. -definir qué se alcanza a hacer, qué no, qué se bota, qué se redefine. -Detectar problemas o temas no considerados en la agenda</p>

Fuente: elaboración propia

CUADRO N° 2**Toma de decisiones Chile Solidario: fases, procesos y participantes⁹**

Período	Fase	Proceso	Principales participantes
1999-2000	Formulación de la política diagnóstico y definición de alternativas	Diagnóstico de la extrema pobreza y su estancamiento a partir de 1996. Elaboración de estrategias de intervención para familias de extrema pobreza. Familias son la unidad de intervención	Ministerio de Planificación (Mideplan)
2001-2002	Procesos paralelos. Formulación e implementación programa Puente en Fosis Ministerio de Hacienda diseña Sistema de Protección Social con Banco Mundial Staff presidencial presiona por políticas específicas para la extrema pobreza	Diseño e implementación del programa piloto Puente en 4 comunas Estudio para implementar sistema de protección social en Chile Posicionamiento del tema en la Presidencia	Fosis Mideplan Ministerio de Hacienda Presidencia
Abril-Mayo 2002	Toma de decisiones a nivel presidencial. Para implementar programa para extrema pobreza Procesos de consulta, examen de alternativas, negociación y diseño asociados	Decisión presidencial Seminarios pluralistas y consultas a expertos, académicos y técnicos sobre diseño y alternativas Examen de alternativas y negociación intragobierno Diseño final del programa	Presidente Equipos asesores del Presidente Mideplan Fosis Ministerio de Hacienda Expertos y comunidad técnico científica
Junio 2002 en adelante	Puesta en marcha del Programa	Discusión legislativa Implementación del Chile Solidario	Mideplan Fosis

Fuente: Instituto Estudios Públicos, (Inap), U. de Chile, 2005.

⁹ Ver www.ciudadanía.uchile.cl/chilesolidario.html