

La Oficina del Presidente:
Lecciones de la OECD
y Estados Unidos

Cristóbal Aninat

I. Introducción

La identificación de las mejores prácticas internacionales es utilizada por la Unión Europea y la OECD como una fuente de inspiración para los gobiernos que contemplan realizar reformas políticas e institucionales. Esta comunicación permanente permite que los países miembros de estas comunidades se beneficien de la experimentación que pueda realizar alguno de ellos en áreas específicas de políticas.

Las diferencias institucionales y culturales de las naciones de la OECD son significativas, lo que implica un desafío mayor respecto de la “exportación” de las mejores prácticas. El largo proceso de aprendizaje de estos países en el perfeccionamiento de diseños institucionales ha llevado a aceptar “la paradoja de la diversidad y la similitud”: similitud de funciones que conviven con diferencias (a veces considerables) en los diseños institucionales para llevar a cabo dichas funciones.

Este mecanismo de aprendizaje mutuo y permanente ha permitido a los países de Europa occidental y a Estados Unidos converger paulatinamente hacia diseños institucionales y políticas públicas más efectivas y democráticas; más estables, coordinadas y orientadas al bien general de los ciudadanos. Esto se ha logrado a la vez de mantener las características propias de sus identidades culturales. Muchas veces gobiernos locales miran con recelo experiencias externas por la creencia de que su propia realidad cultural e institucional es muy diferente y, por tanto, va a impedir la adaptación exitosa de prácticas foráneas, o bien, que éstas van a llevar a una asimilación cultural indeseada. Sin embargo, existe evidencia contundente que muestra lo contrario. Entre España, Irlanda, Noruega, Francia, Australia y Estados Unidos existen importantes distinciones culturales, las que se han mantenido en el tiempo a pesar de una marcada convergencia institucional y de orientaciones de políticas.

A la vez, a pesar de las marcadas diferencias entre los sistemas de gobierno parlamentarios y presidenciales se aprecian similitudes fundamentales entre estos países. En lo fundamental, tanto Estados Unidos como las naciones europeas cuentan con arreglos institucionales permanentes que otorgan al jefe de gobierno y a su entorno alta capacidad de análisis, y mecanismos efectivos de coordinación horizontal y vertical con el resto de las instituciones de gobierno.

En lo que sigue se presenta la experiencia de los países de la OECD y de Estados Unidos en la organización de su Centro de Gobierno. Se explica el rol y los objetivos de los centros de gobierno, las principales estructuras organizacionales que generalmente asumen, y las funciones comunes que ellos realizan. La sección final presenta una propuesta de reforma al Centro de Gobierno en Chile.

II. Objetivos del Centro de Gobierno

Gobernar en naciones que viven un desarrollo acelerado y en tiempos de cambios importantes en la estructura de la economía global, es una tarea de alta y creciente complejidad. Existe una variedad considerable de áreas de políticas, de niveles de gobierno y de actores a considerar. Al mismo tiempo, las estructuras organizacionales de los gobiernos modernos son altamente

Tanto empresas, grandes universidades o las Naciones Unidas, se ven en la necesidad de actualizar permanentemente sus estructuras para posibilitar un manejo efectivo en condiciones cambiantes.

complejas y con permanentes desbalances provenientes de reformas específicas que buscan aumentar eficiencia en áreas particulares, pero que a veces generan descoordinación en el funcionamiento global del Estado.

En toda institución de envergadura y alta complejidad se desarrollan mecanismos de coordinación a nivel de su cúpula administrativa. Tanto empresas, grandes universidades o las Naciones Unidas, se ven en la necesidad de actualizar permanentemente sus estructuras para posibilitar un manejo efectivo en condiciones cambiantes. El mayor valor del liderazgo en estas organizaciones complejas es la gestión coordinada de los procesos de toma de decisiones. El *apex* de la organización no reemplaza a las unidades o divisiones inferiores en la ejecución de sus responsabilidades ni “*micro-manage*” (“sobrecontrola”) las actividades de las autoridades responsables. En cambio, las cúpulas organizacionales están para asegurar que cada unidad de la organización cumpla sus funciones efectivamente y que el desempeño conjunto alcance los objetivos estratégicos previamente establecidos. La analogía con el gobierno es evidente.

En sistemas parlamentarios la cúpula del proceso de toma de decisiones es la reunión semanal del Consejo de Gabinete. Estos consejos buscan cumplir cinco objetivos básicos: i) establecer y actualizar la dirección es-

tratégica del gobierno; ii) tomar las decisiones fundamentales para ello; iii) asegurar coherencia en las decisiones y políticas del gobierno; iv) analizar y establecer la estrategia comunicacional (tanto externa como interna) del gobierno; y v) analizar los asuntos políticos que enfrenta el gobierno.

En este escenario, los ministros tienen una doble función: responsabilizarse por un área de política (generalmente a través de la dirección de un ministerio) y responsabilizarse colectivamente por las decisiones del gobierno. La responsabilidad del Primer Ministro (PM) es el desempeño global del gobierno, generalmente a través de presidir los consejos de gabinete. La Oficina de Gobierno (OG) y la Oficina del Primer Ministro entregan al gabinete y al PM el apoyo necesario para realizar sus responsabilidades eficientemente.

En Estados Unidos la responsabilidad constitucional de dirigir el proceso de toma de decisiones en el Poder Ejecutivo la tiene el Presidente individualmente. El Gabinete de ministros es un cuerpo asesor que lo asiste en esta tarea y dirige la ejecución de las decisiones que éste toma. Hasta 1939 no existía ninguna norma constitucional o legal que prescribiera la manera en que el Presidente debía realizar su labor ni organizar el trabajo del Gabinete. La creciente complejidad de administrar el gobierno federal de Estados Unidos llevó en 1939 al Presidente Roosevelt a solicitar al Congreso la creación de la Oficina Ejecutiva del Presidente (OEP), y dentro de ella varios consejos interministeriales y oficinas que le dieran el apoyo necesario para poder gobernar efectivamente. Desde entonces la OEP ha evolucionado creando y eliminando oficinas y agencias a través de leyes o por decretos presidenciales.

Bajo este esquema, los ministros y el Presidente convergen en gran medida con las funciones y responsabilidades de sus homólogos en sistemas parlamentarios y, a la vez, la OEP adquiere funciones similares a las de la OG. Los ministros tienen una doble responsabilidad legal: dirigir un ministerio en la ejecución de un área particular de políticas, y participar en los consejos interministeriales y otras reuniones en la OEP donde se definen los lineamientos de políticas.

El Presidente tiene una responsabilidad muy distinta a la de un Primer Ministro, ya que es la única autoridad que dirige el país y su Gabinete no tiene responsabilidad colectiva. Sin embargo, en términos funcionales, en la implementación de su programa de gobierno y en la manera cotidiana en

que esta tarea se desarrolla, el Presidente de Estados Unidos tiene importantes características comunes con un Primer Ministro. El Presidente dirige y coordina el proceso de toma de decisiones en estrecha colaboración con la OEP y su gabinete.

La estructura que se observa en el Centro de Gobierno en ambos sistemas políticos otorga las capacidades necesarias para el desarrollo de gobiernos eficaces en el cumplimiento de sus programas. Por otra parte, entrega alta capacidad de análisis a los tomadores de decisiones, acumulación de conocimientos, supervisión constante del desempeño de políticas, y coordinación entre prioridades políticas y presupuestarias, así como entre áreas de políticas. Esta estructura también da continuidad a las políticas, a la vez

La estructura que se observa en el Centro de Gobierno en ambos sistemas políticos otorga las capacidades necesarias para el desarrollo de gobiernos eficaces en el cumplimiento de sus programas.

que entrega flexibilidad para la implementación de los mandatos democráticos propios de cada gobierno. Finalmente, brinda las capacidades y mecanismos para que los buenos gobernantes puedan llevar adelante gobiernos exitosos y para que los más débiles gobiernen con un mínimo de

efectividad y coordinación.¹

III. Mecanismos estándares de comunicación y coordinación

En los últimos 20 años en los países de la OECD distintos factores han contribuido a incrementar la fragmentación de las políticas públicas: la creciente globalización e integración a mercados mundiales, cambios tecnológicos acelerados, incremento explosivo de la cantidad de información que manejan las organizaciones estatales, y la creciente “agencificación” producto de la implementación de reformas inspiradas en el *New Public Management*.² Estos cambios hacen cada vez más necesaria, a la vez que crecientemente más difícil, una buena coordinación de políticas.

(1) En Estados Unidos y Alemania la legislación que establece las OG conceptualiza sus objetivos de manera análoga. En Alemania una de las tres funciones de la OG es “proveer al Canciller las capacidades de información y coordinación de políticas necesarias para conducir [el proceso] general de políticas del gobierno.” En Estados Unidos, la ley establece que ésta tiene la función de “proveer al Presidente del apoyo necesario para gobernar efectivamente.”

(2) State Services Commission, NZ (2003).

La experiencia de los países de la OECD indica que la principal herramienta para generar coherencia en la acción del gobierno es la “toma de decisiones bien informada”.³ Las autoridades de gobierno deben contar con acceso a información oportuna y las capacidades necesarias para su análisis.

Para la efectividad del Centro de Gobierno se requiere una comunicación permanente entre éste y los ministerios y las agencias independientes. Esto implica, por una parte, el establecimiento de mecanismos estándares permanentes de comunicación y flujo de información. Sin embargo, además, la capacidad de los gabinetes que dirigen las organizaciones inferiores debe ser suficiente para generar, procesar y comunicar información sobre las políticas y programas a su cargo. Por tanto, la efectividad del Centro de Gobierno para coordinar no depende exclusivamente de sus propias capacidades, sino también de las capacidades de las unidades ejecutoras.

Los ministerios y agencias requieren de procedimientos estándares y capacidades para generar buenas políticas y propuestas legislativas. En particular se necesita de procedimientos que permitan consultas interministeriales y a *stakeholders*, junto con las competencias para basar propuestas en análisis rigurosos de evaluaciones *ex-ante* del impacto de alternativas de propuestas, y de evaluaciones *ex-post* periódicas de sus resultados. En este contexto, el Centro de Gobierno es responsable de desarrollar, promover, y hacer cumplir mecanismos de comunicación y de presentación de propuestas de políticas al Presidente y al Gabinete; así como de promover la generación de capacidades en los gabinetes de las unidades ejecutoras.⁴

IV. Diseño institucional en la OECD y Estados Unidos: La paradoja de la variabilidad y la similitud

Las estructuras del Centro de Gobierno presentan una mayor variación en su diseño institucional que los ministerios sectoriales. El diseño de las Oficinas de Gobierno (OG) en países parlamentarios -o la OEP en Estados

(3) OECD (2004a).

(4) La generación de coherencia de políticas tiene costos y por tanto un límite. A mayor número de instancias coordinadoras y de controles de gestión, mayores pueden ser los costos de transacción de llevar adelante políticas públicas. Al crear sistemas de coordinación, en especial en el Centro de Gobierno, es importante asegurar que los esfuerzos para incrementar coherencia no resulten en un control excesivo y en falta de flexibilidad en el desarrollo de políticas.

Unidos- presentan alta variabilidad entre sí, ya que su organización específica se vincula directamente con la distribución constitucional de poderes entre las diversas ramas del Estado. Además dependen de condiciones políticas, como por ejemplo, de la existencia de gobiernos de coalición, y también de consideraciones estratégicas relacionadas con la personalidad del Presidente o sus necesidades programáticas.

No obstante, estas diferencias en el diseño institucional de los Centros de Gobierno conviven con similitudes fundamentales en las funciones que ellos cumplen. En general éstos se componen por diferentes combinaciones de las siguientes unidades organizacionales:

- Oficina de apoyo directo al primer mandatario (Oficina del Primer Ministro (OPM) / *White House Office (WHO)*)
- Comunicación estratégica y vocería.
- Preparación técnica de sesiones de gabinete, o de consejos ministeriales.
- Asesoría y coordinación de políticas públicas (a veces dividida en sub-oficinas sectoriales).
- Planificación estratégica de políticas (a veces parte de la unidad anterior).
- Unidad jurídico-legislativa.
- Monitoreo de políticas y desempeño del gobierno (y de implementación de decisiones del Presidente y gabinete en general).
- Unidad de relaciones intergubernamentales (y con actores sociales y *stakeholders*).
- Administración interna.

En este marco, la Oficina de Gobierno contiene una unidad (OPM) que asesora directamente al PM. La división de responsabilidades entre la OG y la OPM presenta alta variabilidad en los países de la OECD. Se pueden distinguir dos modelos extremos. Por un lado, uno en que la OG es la que realiza todas las funciones sustantivas y la OPM es básicamente una oficina de apoyo logístico del Primer Ministro. En este caso la OG desempeña todas las funciones de asesoría al gabinete y de asesoría directa al PM (Dinamarca). En el otro extremo, la OPM es la única unidad que asesora directamente al PM, duplicando algunas de las funciones de la OG, pero desde una perspectiva propiamente política. En este caso la OPM sirve de unidad de análisis al PM,

procesa información y lo informa para las reuniones de éste con los ministros, el gabinete y otras instancias decisorias (Canadá y Francia).

La OEP y la WHO en Estados Unidos se aproximan al segundo modelo. La OEP en cambio es extensa y cumple un amplio rol de coordinación y definición de políticas e incluye a la WHO que tiene un personal reducido, pero altamente capacitado, que asesora directamente al Presidente. En casi todos los países el director de la OG es quien dirige la OPM, así como en Estados Unidos el director de la OEP también es el director de la WHO.

El personal de las OG (OEP) debe realizar administración (coordinación) de políticas públicas, asesoría de contenidos, análisis político, y apoyo logístico/administrativo. Por tanto, se requieren dos tipos de recursos humanos: i) funcionarios permanentes del servicio civil que den “estabilidad a la estructura, continuidad de procedimientos y acumulación de conocimientos, de manera de evitar que cambios de gobierno generen inestabilidad en políticas y pérdida de memoria institucional”⁵; y ii) funcionarios temporales (nominados políticamente por el PM o el Presidente) para entregar asesoría política, en menor grado, en políticas públicas al PM o Presidente según sus requerimientos personales. Esta estructura de funcionarios permanentes y de confianza política asegura la necesaria estabilidad de políticas y acumulación de conocimientos, a la vez de permitir la flexibilidad suficiente para que cada PM o Presidente pueda contar con las estructuras de apoyo adecuadas para sus prioridades de gobierno y su estilo personal de trabajar.

Dadas las particularidades del sistema presidencial de Estados Unidos y su especial relevancia para Chile, antes de avanzar hacia un análisis de las funciones que cumplen los centros de gobierno, presentamos una breve descripción de la estructura del Centro de Gobierno norteamericano.

V. Estructura del Centro de Gobierno en Estados Unidos

Para comprender el funcionamiento del Centro de Gobierno en Estados Unidos, en lo que sigue explicamos brevemente la estructura del Poder Ejecutivo en dicho país, analizamos el rol del Centro de Gobierno y, con el fin de ejemplificar su funcionamiento, analizamos en profundidad las estructuras a cargo de la definición y coordinación de la política federal de ciencia y tecnología.

(5) OECD (2004a).

El Poder Ejecutivo en Estados Unidos a nivel federal está constituido por tres niveles: la Oficina Ejecutiva del Presidente (OEP), un Gabinete conformado por 15 ministerios, y agencias ejecutivas independientes bajo la autoridad del Presidente. En este diseño existe una nítida separación de funciones. La OEP define las políticas públicas, y los ministerios y agencias las ejecutan. Ello complementado con un sistema de coordinación multinivel basado en procedimientos estándares de comunicación entre agencias y niveles de gobierno.

1. Oficina Ejecutiva del Presidente

La OEP cumple las funciones de definición y coordinación de políticas y de asesoría directa al Presidente. Esta oficina fue creada en 1939 para “proveer al Presidente del apoyo necesario para gobernar efectivamente”.⁶ La OEP, bajo la supervisión y coordinación del Jefe de Gabinete (*White House Chief of Staff*), está conformada por tres tipos de agencias y por la *White House Office*: i) Consejos (*councils*) coordinadores de políticas; ii) Oficinas Ejecutivas y de Coordinación de Políticas; y iii) Mesas (*boards*) Consultivas y de Supervisión. Todas estas agencias cuentan con un staff especializado permanente y directores de confianza del Presidente que tienen el cargo de Asistentes del Presidente (rango de subsecretario). Actualmente, la planta de la OEP asciende a 1.800 personas aproximadamente.

Existen cinco consejos: i) Consejo de Asesores Económicos (CEA), ii) Consejo de Calidad Ambiental, iii) Consejo de Políticas Domésticas, iv) Consejo Nacional Económico y v) el Consejo de Seguridad Nacional. Todos los consejos son presididos por el Presidente, tienen un director nombrado por éste y cuentan con un staff permanente. El CEA asesora al Presidente en la conducción económica global del país; su director tiene rango de ministro y debe ser confirmado por el Senado. Los otros cuatro consejos son los principales foros interministeriales de discusión, definición y coordinación de políticas nacionales. El director convoca a reuniones periódicas a las que asisten los miembros permanentes requeridos por ley (ministros y jefes de agencias relevantes) e invitados *ad hoc* según las necesidades.

De las siete oficinas ejecutivas, las dos más importantes son agencias que definen e implementan políticas de alta relevancia nacional: La Oficina

(6) www.whitehouse.gov

de Presupuesto y Gestión Pública (*Office of Management and Budget, OMB*), y la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos (*United States Trade Representative, USTR*). Sus directores tienen rango de ministros y deben ser confirmados por el Senado.

Tres oficinas definen y coordinan políticas nacionales: las oficinas de Política Nacional sobre SIDA, Política Nacional de Control de Drogas, y Política de Ciencia y Tecnología. Ellas definen políticas y realizan la coordinación directa de las distintas agencias de gobierno relevantes a nivel federal, estatal y local, en trabajo conjunto con actores privados. Las otras dos oficinas ejecutivas prestan servicios de apoyo a las demás agencias de la OEP.

Existen, por último, tres mesas (*boards*): i) la Mesa de Inteligencia, que es la instancia consultiva sobre la calidad de fuentes de información y de supervisión de la legalidad de actividades de inteligencia; ii) La Mesa de Supervisión de las Libertades Individuales; y iii) la Mesa de Asesoría Presidencial para la Recuperación Económica. Estas mesas están formadas por ciudadanos destacados en sus ámbitos los que son nombrados por el Presidente.

2. Oficina de la Casa Blanca

En este contexto, en que el Presidente interactúa continuamente con diversas agencias en la definición de políticas públicas, la *White House Office (WHO)* provee asistentes directos al Presidente para facilitar su mejor comprensión de las materias en cuestión, tanto en la definición de políticas como en la resolución de conflictos inter-agencia. Como se ha dicho, el director de la WHO es el Jefe de Gabinete, quien a la vez está a cargo de toda la OEP.

La WHO, esta conformada por i) asesores políticos de alto rango, ii) especialistas sectoriales, iii) oficinas de tareas funcionales (legislativas y de relaciones interministeriales), y iv) oficinas de apoyo logístico. Los directores de estas oficinas pueden tener rango de subsecretarios (*Assistants to the President*) o directores de división (*Office Directors*).⁷

3. El Gabinete

La Constitución de Estados Unidos define al Gabinete como un cuerpo

(7) Esta oficina, en términos generales, es equivalente al Segundo Piso del Gobierno del presidente Lagos.

de asesoría y apoyo al Presidente. Actualmente está conformado por el Vicepresidente, los ministros a cargo de los 15 ministerios, el Jefe de Gabinete y cinco funcionarios más con rango de ministros: los directores del Consejo de Asesores Económicos, de la Agencia de Protección Ambiental, de la Oficina de Presupuesto y Gestión Pública, el Representante de Comercio de Estados Unidos, y el Embajador ante las Naciones Unidas. Los miembros del Gabinete son nombrados por el Presidente y confirmados por el Senado.

No existen ministerios políticos, siendo todos ellos sectoriales. Todas las funciones políticas están radicadas en la OEP, tanto en relación con las estrategias políticas, comunicacionales y legislativas, como con la definición de políticas públicas.

4. Agencias independientes (con estructuras uniformes)

Las agencias independientes del gobierno federal son aquellas que, siendo parte del Poder Ejecutivo, existen fuera de los 15 ministerios. Ellas son creadas por ley, la que define el propósito de la agencia y su jurisdicción. Existen agencias regulatorias y las de provisión de servicios a otras instituciones de gobierno o a la ciudadanía.

Estas agencias funcionan bajo un sistema de gobiernos corporativos y procedimientos estandarizados que es fundamental para su correcto funcionamiento. En 1946 se promulgó la *Administrative Procedure Act* (APA) para estandarizar la regulación y procedimientos de las agencias independientes y de los ministerios. Las decisiones y regulaciones de estas agencias están sujetas a revisión judicial por la Corte Suprema.⁸ La APA exige a las agencias i) informar al público de su organización, procedimientos y reglamentos, ii) asegurar la participación ciudadana en el proceso de definición de regulaciones, iii) establecer estándares uniformes para el desarrollo de regulaciones, y iv) definir el alcance de la revisión judicial sobre las decisiones de las agencias.

Utilizar un modelo consistente y coherente en la creación de agencias asegura la coherencia entre ellas, facilitando su coordinación, y construir sobre modelos de probada eficacia. En este contexto, los nuevos gobernantes pueden crear agencias según sus prioridades de políticas sin la necesidad de experimentar en los procedimientos de estas entidades. Esto da flexibilidad a la vez de asegurar la calidad de las iniciativas gubernamentales.

(8) La Corte Suprema es la instancia de apelación de las agencias reguladoras.

La mayoría de las agencias independientes son gobernadas por cuerpos colegiados (*Commissions, Committees, o Boards*), a diferencia de las que dependen de los ministerios que generalmente tienen un director individual. El Presidente nombra a los comisionados con aprobación del Senado y no tiene facultades para removerlos, a excepción de incumplimiento de deberes (en las agencias que dependen de los ministerios el Presidente puede removerlos a voluntad). Ejemplos de agencias federales independientes incluyen la Agencia Central de Inteligencia (CIA), la Agencia de Protección Ambiental (EPA), la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC), la Comisión Federal de Elecciones (FEC), la Reserva Federal, la Mesa Nacional de Relaciones Laborales (NLRB), la Fundación Nacional para las Ciencias (NSF), y la Comisión de Valores y Seguros (SEC).

5. Ejemplo de coordinación de políticas: Ciencia y Tecnología (C&T)

Las políticas de C&T en Estados Unidos son el resultado del trabajo conjunto de la Oficina de Políticas de Ciencia y Tecnología, y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Ambos radicados en la OEP.

- Oficina de Políticas de Ciencia y Tecnología (OSTP)

Fue creada por el Congreso en 1976 para liderar las iniciativas intergubernamentales sobre C&T, trabajando en conjunto con el sector privado, gobiernos estatales y locales, las comunidades científicas, de educación superior y otros países.

La ley que la establece le exige: i) aconsejar al Presidente y otros en la OEP sobre los efectos de la C&T sobre asuntos nacionales e internacionales; ii) liderar las iniciativas intergubernamentales para generar buenas políticas de C&T; iii) trabajar con el sector privado para asegurar que las inversiones en C&T contribuyan a generar crecimiento económico, calidad ambiental y seguridad nacional; iv) construir alianzas sólidas entre agencias estatales, el sector privado, comunidades científicas y otros países; y v) evaluar la escala, calidad y efectividad de las iniciativas federales sobre C&T.

La OSTP, liderada por el Asesor del Presidente en Ciencia y Tecnología, consiste en cuatro divisiones temáticas—ciencia, tecnología, energía y medioambiente, y seguridad nacional y asuntos internacionales. El Director Asistente de Tecnología es el principal asesor presidencial en tecnología.

La estructura de la OSTP se basa en una Oficina del Director, con alta capacidad política y técnica, cinco divisiones temáticas,⁹ un Consejo Asesor Presidencial con *stakeholders* y académicos, y dos Oficinas de Coordinación de Programas de alta prioridad presidencial. El personal de la OSTP asciende a 50 personas aproximadamente (sin contar los miembros del consejo asesor).

- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (NSTC)

El director de la OSTP coordina el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (NSTC), el cual es presidido por el Presidente (y subrogado por el Director de la OSTP). Este Consejo es la instancia (mecanismo) principal de definición de políticas de C&T del gobierno. Es un mecanismo para establecer metas claras de C&T que sean consistentes con los objetivos y prioridades del programa del Presidente, e integrar horizontalmente las diversas políticas de C&T del gobierno. Por ley los miembros regulares del consejo son los ministros, directores de agencias ministeriales y federales independientes, y los asistentes del Presidente relevantes para políticas de C&T. También asisten al consejo invitados especiales según sea necesario.

Esta estructura combinada del OSTP y el NSTC permite un proceso de *policymaking* informado, definición de políticas coherentes con las prioridades de gobierno, coordinación horizontal de políticas, generación de presupuestos por programas, evaluación y seguimiento de las políticas, y provisión de las instancias necesarias para la resolución de conflictos y el manejo de crisis de manera oportuna. En suma, otorga al Presidente la capacidad de dirigir directa y efectivamente las políticas de C&T.

VI. Funciones del Centro de Gobierno

De las estructuras y funcionamiento de las Oficinas de Gobierno en los países parlamentarios de la OECD y de la Oficina Ejecutiva del Presidente en Estados Unidos se desprenden ocho funciones básicas para el desarrollo de una acción de gobierno efectiva a través de políticas coordinadas y coherentes.¹⁰

(9) Divisiones de: Ciencia, Tecnología, Seguridad Nacional y Asuntos Internacionales, Energía y Medioambiente, y Presupuesto y Administración.

(10) Establecida la equivalencia entre OG y OEP, en adelante se utiliza OG como nombre genérico del Centro de Gobierno.

1. Preparación de las reuniones del Gabinete (Consejos Interministeriales)

El Centro de Gobierno maneja la logística de las reuniones en que el Gabinete, el Presidente, o los Consejos Sectoriales Interministeriales toman decisiones. Si bien la función de administrar este proceso y de hacer seguimiento de las resoluciones, no es suficiente para asegurar resultados óptimos, la evidencia indica que es absolutamente necesaria para generar las condiciones mínimas para una buena coordinación y generación de decisiones coherentes e informadas. Esta función se cumple principalmente a través de establecer procedimientos estándares y permanentes.

Estos procedimientos incluyen la preparación de la tabla de temas de las reuniones del Gabinete o Consejos de Ministros, establecer fechas límite para la recepción de documentos y repartición de materiales antes de las sesiones, y reglas para el escrutinio de documentos. Los países de la OECD tienen regulaciones precisas en estos temas. Los asuntos a tratar en las reuniones se establecen por adelantado en base a reglas pre-establecidas.

La mayoría de los países determinan procesos detallados para la presentación de los documentos para las sesiones, incluyendo exigencias de materiales y análisis de apoyo. Normalmente existen procedimientos que deben seguir los ministros para presentar las iniciativas a consideración del Consejo. Estos procedimientos incluyen una consulta obligatoria a los ministerios, agencias, o *stakeholders* que sean relevantes para el tema en cuestión. También se establecen mecanismos estándares para llevar a cabo estas consultas. Este marco de procedimientos facilita la eliminación oportuna de contradicciones e incoherencias en las iniciativas de gobierno, y la detección anticipada de posibles crisis.

2. Coordinación de la legalidad y constitucionalidad de propuestas legislativas y de decretos

Al igual que la División Jurídico-Legislativa de SEGPRES en Chile, las OG tienen unidades que revisan la conformidad con la Constitución, otras leyes y reglamentos, y los requerimientos formales para la preparación de proyectos de ley y decretos por parte del Ejecutivo.

3. Preparación de las metas estratégicas y planes de trabajo anuales y semestrales

La planificación estratégica de los objetivos del gobierno, la coherencia de éstos con los objetivos y metas presupuestarias, y la generación de los planes de trabajo para su implementación, son responsabilidades fundamentales de las OG. Para ello las OG radican la preparación del presupuesto dentro de ellas. Esto asegura que los presupuestos por áreas de políticas y programas sean acordes a las prioridades político-estratégicas (en vez de ajustar el desarrollo de políticas a los objetivos financieros de Hacienda).

El desarrollo de la planificación estratégica de la acción del gobierno dentro de la OG generalmente permite asegurar que las deliberaciones sobre prioridades estratégicas incorporen adecuadamente las dimensiones económicas, políticas y sociales relevantes, evitando así la fragmentación de las decisiones de políticas. También posibilita asegurar que la preparación del presupuesto anual considere y sea consistente con las prioridades estratégicas. Este proceso a la vez permite asegurar que el Presidente o PM sean informados regularmente sobre nuevas situaciones y elementos con posibles efectos sobre los objetivos estratégicos del gobierno.

4. Coordinación de contenidos de políticas y propuestas de nuevos programas¹¹

Son los ministerios los que están a cargo de identificar problemas y nuevas necesidades en sus respectivas áreas, de generar alternativas de políticas, consultar con otras agencias de gobierno y *stakeholders*, realizar la evaluación de impacto de las alternativas y presentar la(s) propuesta(s) definitiva(s) al Consejo de Ministros. La OG cumple el rol de asegurar que estas propuestas sean preparadas de acuerdo a procedimientos correctos, en forma coherente con los planes de gobierno, plazos estipulados y prioridades estratégicas, resguardando también que no sean contradictorias entre ellas. Este es el corazón de la coordinación de políticas y, por tanto, recae sobre el Centro de Gobierno.

(11) La mayoría de las OG establecen la coordinación de políticas y la resolución oportuna de conflictos como una de sus funciones principales. Algunas, incluso, como su única función.

De esta manera es la OG la encargada de asegurar que la cúpula del gobierno tenga la información adecuada y oportuna para tomar las decisiones pertinentes. La OG genera procedimientos estándares de preparación de propuestas y nuevas iniciativas, y asiste y supervisa a los ministerios en la aplicación de estos procedimientos. Es común que las OG de los países estudiados desarrollen manuales para la preparación de propuestas y para la presentación de ellas a las instancias decisorias superiores, y que estén a cargo de presentar propuestas para la reforma permanente del Estado.

El staff de las OG no necesita componerse por expertos en políticas específicas ni intentar reemplazar o “micro-gestionar” la labor de los ministerios. Sus miembros deben ser analistas sectoriales de alta calificación con una mirada general del sector en su conjunto. La labor de coordinación que desarrollan incluye: i) analizar las iniciativas con una visión amplia y de conjunto, utilizando su conocimiento de las prioridades estratégicas de gobierno y del sector en cuestión, para asistir a los ministerios en el desarrollo de propuestas; ii) asegurar el cumplimiento de los procesos establecidos para la generación de propuestas; iii) convocar reuniones interministeriales para resolver incoherencias, contradicciones o conflictos entre agencias o ministerios y; iv) informar a la cúpula del gobierno sobre las variables relevantes, y posibles problemas no resueltos de las iniciativas a considerar.

La participación temprana del staff de la OG en el proceso de desarrollo de políticas en los ministerios es crucial para el éxito del proceso de coordinación. Generalmente, los analistas de la OG son asignados para cubrir uno o varios ministerios, o un sector completo. Ellos deben estar enterados tempranamente de las iniciativas en sus respectivas áreas, ya sea por canales formales o informales.

Para la resolución oportuna de conflictos se crean instancias formales de coordinación en múltiples niveles de gobierno. Los analistas de las OG participan y monitorean estas instancias a nivel inter-agencias, de subsecretarios, o de los consejos interministeriales (en la OEP de Estados Unidos).

El establecimiento de procedimientos estándares detallados, no sólo contribuye a la coordinación de políticas por su efecto directo, sino que también genera una cultura transversal de trabajo conjunto, de predictibilidad de modos de operar, de tiempos de desarrollo. En general facilita la inteligibilidad de procedimientos en áreas específicas para el personal de otros sectores, otros niveles de gobierno y *stakeholders*.

5. Coordinación de Comunicación Estratégica (interna, externa, y vocería)

Esta es una función estándar de todo Centro de Gobierno, tanto en la OECD como Estados Unidos. La ventaja de incorporar esta función dentro de la OG es facilitar una acción coordinada de los procesos (y personal) de desarrollo de políticas, supervisión de la labor de los ministerios y la comunicación estratégica del gobierno. Además, contribuye a que la información entregada por los ministerios sea coherente y no existan contradicciones entre declaraciones de los ministros y sus voceros.¹²

En este aspecto la división de comunicación de la OG también establece procedimientos estándares y regulares de comunicación y coordinación de información interna y externa entre los diferentes ministerios y agencias. En Estados Unidos la división de vocería de la OEP y la de comunicación estratégica trabajan en estrecha colaboración entre ellas y con el Presidente. Ello asegura que la vocería diaria a la prensa sea consistente con las prioridades comunicacionales del gobierno.

6. Monitoreo del desempeño del gobierno

La mayoría de las OG cuentan con la capacidad de realizar un monitoreo de las decisiones del gobierno, tanto de programas y políticas específicas como de decisiones políticas y administrativas. La implementación de las decisiones de la cúpula es por definición de responsabilidad de los ministerios. A la vez, en el aparato de Estado normalmente existen instancias de supervisión y evaluación de políticas. La OG no reemplaza estas funciones, sino que se enfoca en recolectar la información existente en el Estado, evaluar si ésta es suficiente para decidir y agregarla de manera útil para la toma de decisiones por parte de la cúpula. La OG monitorea, por una parte, los aspectos formales de la ejecución de programas y, por otra, y principalmente el impacto de los programas, y el cumplimiento de objetivos estratégicos. La OG es la instancia más idónea para el monitoreo del desempeño del Estado en su conjunto.

7. Coordinación de relaciones con otras partes del Estado

La coordinación efectiva de la acción del ejecutivo también requiere de

(12) Contradicciones que han sido comunes en Chile en los últimos años.

la coordinación de éste con otros sectores del Estado. Como una parte importante de las políticas de gobierno requieren de aprobación legislativa, no es fácil para los gobiernos controlar la agenda programática en su totalidad. Para lograr la implementación de una agenda coherente es necesario mantener una estrecha relación con el Parlamento, con el Banco Central, el Poder Judicial, la Contraloría, etcétera.

8. Coordinación de prioridades horizontales específicas.

Casi todas las OG desarrollan algunas labores no estrictamente relacionadas con su función central de coordinación de políticas, sino que vinculadas a prioridades políticas del gobierno, ya sean programas intersectoriales de alto valor estratégico o la ejecución de iniciativas que por su naturaleza deben ser desarrolladas en estrecha colaboración con el Presidente o Primer Ministro. Prioridades intersectoriales como seguridad interior del Estado en Estados Unidos, incorporación a la Unión Europea en países de Europa del Este, o el Representante de Comercio de Estados Unidos (USTR) el cual por el marco institucional norteamericano requiere de una cercanía especial con el Presidente.¹³

Las características propias de la Oficina de Gobierno —alta capacidad de análisis de políticas, cercanía con el Presidente, conocimiento de las prioridades de gobierno y del funcionamiento de los diversos ministerios, agencias y programas— la transforman en la entidad más apropiada para coordinar la ejecución de políticas transversales complejas y de alta prioridad estratégica para el gobierno.

En la mayoría de los países se considera a la reforma del Estado como un proceso constante de afinamiento y racionalización de procesos, que afecta a todos los ministerios y agencias en su conjunto, que a veces es urgente y complejo, y que debe ser radicado en la OG.¹⁴

(13) En Estados Unidos el Congreso es quien tiene la potestad de realizar negociaciones internacionales para concluir tratados de libre comercio. Debido a la dificultad de que un cuerpo colectivo negocie un acuerdo de comercio con otro país, cuando se quiere acelerar el proceso el Congreso concede una facultad de *fast track* al Presidente para que negocie directamente el tratado, el cual luego es aprobado o rechazado en su totalidad por el Congreso. Para desarrollar esta labor el Presidente creó la oficina del USTR, con la cual trabaja en estrecha colaboración.

(14) En Estados Unidos esta labor es desarrollada por la división de gestión pública de la OMB en la Oficina Ejecutiva del Presidente.

VII. Lecciones sobre los procesos de reforma del Centro de Gobierno

A través de la asesoría en la reforma de las OG de sus países miembros y de los países de Europa del Este, la OECD ha acumulado evidencia significativa sobre las características de los procesos de reforma exitosos. La División de Centro de Gobierno de esta comunidad internacional establece que, en primer lugar, es fundamental que el proceso de reforma de la OG sea liderado por el PM (o Presidente), o al menos el director de la OG.

Es conveniente comenzar desde la estructura existente, reformándola progresivamente y en lo posible hacia un esquema predeterminado. Hay que tener en cuenta que completar este proceso de cambio toma tiempo, a veces años. El procedimiento de análisis, adaptación y diseño generalmente se realiza en algunos meses. Sin embargo, la implementación es compleja y frecuentemente incorpora decisiones políticas y presupuestarias para algunas de las cuales se requieren de cambios legislativos o regulatorios. Simultáneamente se necesita entrenar al personal para adaptarse a las nuevas estructuras.

Para el éxito de la reforma del Centro de Gobierno, ésta debe ser acompañada por el reforzamiento de las capacidades de los gabinetes de los ministerios, agencias y unidades administrativas inferiores. Ellos deben tener la capacidad de análisis, de supervisión y presentación de iniciativas al Consejo de Gabinete o al Presidente.

Por último, la reforma de la OG implica un cambio fundamental en la manera de gobernar, un cambio cultural que base la gestión del Estado en procedimientos estándares, instancias múltiples de coordinación y decisiones tomadas a la luz de información oportuna y de alta calidad. El proceso de transformación debe incorporar un esfuerzo significativo por informar y difundir los objetivos de la reforma, y luego liderar el cambio cultural correspondiente a la nueva estructura del gobierno.

VIII. Propuestas de reforma al Centro de Gobierno en Chile

Se propone la creación de una Oficina de la Presidencia (OP) y la correspondiente reorganización del Gabinete. En esta oficina se radicarían las funciones que actualmente se encuentran en los ministerios políticos, además de una oficina de asesoría directa al Presidente y secretarías técnicas de

coordinación interministerial. La estructura y divisiones de la OP en Chile serían las siguientes:

- Jefe de Gabinete (hoy parte del Ministerio del Interior).
- Funciones que hoy cumple SEGPRES:
 - División Jurídico-Legislativa.
 - División de Relaciones Políticas e Institucionales.
 - División de Coordinación Interministerial.
 - División de Estudios.
- Oficina de Comunicación Estratégica y Vocería (funciones que hoy cumple División de Comunicaciones de SEGEGOB).
- Oficina de Racionalización de la Función Pública.
- Secretarías Técnicas de Coordinación (de apoyo a consejos Interministeriales):
 - Áreas estratégicas transversales.
 - Programas interministeriales.
- Segundo Piso: asesores directos del Presidente.

Jefe de Gabinete

Actualmente el ministro del Interior es quien ejerce el rol de jefe de Gabinete. La independencia propia de un ministro en relación al Presidente implica potenciales problemas para la trasmisión de la voluntad del Presidente sobre los miembros del Gabinete. En el sistema político chileno, basado en gobiernos de coalición, este problema se acrecienta al existir muchas veces la necesidad de nombrar un ministro del Interior de otro partido que el Presidente y, por tanto, con cierta distancia ideológica y personal hacia éste. En el gobierno de la presidenta Bachelet esta situación se hizo evidente, toda vez que los ministros del Interior han sido demócrata cristianos en circunstancias que ella es del Partido Socialista. Ello ha llevado a la asignación de responsabilidades acotadas a los jefes de gabinete, y a una relación directa de la Presidenta con los ministros de su Gabinete, prescindiendo en la práctica de la labor coordinadora del Ministro del Interior.

Un Jefe de Gabinete dentro de la presidencia y con rango de ministro facilita la labor asesora del éste hacia el Presidente, y la coordinación del Gabinete según las necesidades de cada jefe de Estado. Ello, como se ha

dicho, especialmente por el carácter de coalición de los gobiernos en Chile. Adicionalmente, frente a la existencia de una Oficina de la Presidencia como un cuerpo ampliado de asesoría al Presidente y con funciones de coordinación política, es natural que el director de esta unidad sea el asesor político del Presidente de mayor rango en el gobierno. Bajo este esquema el Ministerio del Interior mantendría las responsabilidades de gobierno interior, orden público y desarrollo regional.

Funciones de coordinación, comunicaciones y estudios

Muchas de las funciones que cumplen los centros de gobierno en Estados Unidos y Europa, en Chile están radicadas en las secretarías generales de la Presidencia y de Gobierno. Se propone la transferencia de dichas funciones a la nueva Oficina de la Presidencia, e independizar las actuales instituciones dependientes de la Secretaría General de la Presidencia y de la Secretaría General de Gobierno, como el Instituto Nacional del Deporte (ChileDeportes) o el Servicio del Adulto Mayor (SENAMA).¹⁵

Oficina de Racionalización de la Función Pública.

Como parte de la función de coordinación de la OP, se sugiere crear una unidad que establezca procedimientos estándares para la comunicación y presentación de información a la cúpula del gobierno. Esta unidad estaría a cargo de evaluar los procedimientos existentes de comunicación y coordinación, de proponer reformas, y de asesorar a las diferentes unidades del ejecutivo en la implementación de nuevos procedimientos. Con el tiempo esta oficina debiera asumir la responsabilidad de evaluar el desempeño de las instituciones del Estado, diseñar planes de racionalización de la función pública y proponer reformas al Estado.

Consejos Interministeriales de Coordinación y Secretarías Técnicas de coordinación

Un elemento clave para mejorar la coordinación de áreas estratégicas transversales y de políticas interministeriales es la asignación de responsa-

(15) Determinar la dependencia de dichas instituciones excede el alcance de este artículo.

bilidades de coordinación a los ministros correspondientes, junto con los recursos necesarios para cumplir dichas funciones: instancias adecuadas de coordinación, y mecanismos de comunicación y apoyo técnico. Para ello se propone la creación de consejos interministeriales por áreas de políticas a cargo de un ministro, con la participación de los ministros y subsecretarios relevantes en cada caso. Estos consejos serían apoyados por “secretarías técnicas” permanentes radicadas dentro de la OP. Estas secretarías estarían constituidas por funcionarios permanentes y de confianza política del Presidente. Esto otorgaría continuidad y memoria institucional, facilitando la coordinación, seguimiento y supervisión por parte del primer mandatario.

Segundo Piso

Reconociendo asimismo la necesidad del Presidente de contar con asesores directos y de organizar su ambiente próximo de trabajo de acuerdo a su personalidad y prioridades estratégicas, se propone mantener un espacio de autonomía para el Presidente equivalente a lo que ha sido hasta ahora el llamado “Segundo Piso”. Esta oficina, sin embargo, combinaría funcionarios de confianza con una planta permanente de expertos y asesores especializados.

Reformas complementarias

No sería posible para la OP cumplir cabalmente su función de coordinación sin reformas complementarias que generen sistemas de comunicación más efectivos entre los distintos niveles de gobierno y de capacidad de análisis en cada uno de ellos.

IX. Estrategia de la reforma

La reforma propuesta debe comprenderse como un objetivo de mediano plazo a realizarse en varias etapas. Durante el próximo gobierno la primera fase debiera enfocarse en reorganizar los ministerios políticos, crear una oficina de asesoría directa al Presidente y desarrollar las primeras secretarías técnicas de coordinación. Para ello se propone:

- Traspasar las divisiones antes mencionadas de SEGEGOB y SEGPRESS a la Presidencia, creando la Oficina del Presidente.
- Formalizar un segundo piso, para asesorar directamente al Presidente, con funcionarios permanentes a cargo de las labores de apoyo (seleccionados a través del sistema de alta dirección pública) y funcionarios de confianza política por áreas temáticas según requerimientos del próximo Presidente.
- Establecer dos secretarías técnicas de coordinación con staff permanente, bajo la dirección de un funcionario de confianza política. Cada secretaría técnica otorgaría apoyo y continuidad a consejos de ministros a cargo de una política transversal prioritaria para el Presidente. Los consejos estarían conformados por un número reducido de ministros y presididos por un ministro responsable.

Autor



Cristóbal Aninat

Investigador Asociado del Instituto de Políticas Públicas
Expansiva UDP.



© 2009 Expansiva UDP

La serie **en foco** recoge las investigaciones del **Instituto de Políticas Públicas Expansiva UDP** las que tienen por objeto promover un análisis interdisciplinario y riguroso sobre los temas de la sociedad actual, con el fin de hacer propuestas que contribuyan a mejorar las políticas públicas del país.

El contenido de este documento -cuya presente publicación fue editada por Daniela Crovetto- se elaboró a partir de la contribución y reflexiones que su autor realizó dentro del Consorcio para la Reforma del Estado.

Estos documentos, así como todo el quehacer de Expansiva UDP se encuentran disponibles en www.expansivaudp.cl

Se autoriza su reproducción total o parcial siempre que su fuente sea citada.

