



# Construcción de una Agenda Estratégica Nacional: instituciones claves.

Álvaro García Hurtado.

Por gobernabilidad democrática se entiende la creación de una situación favorable para la consecución de los objetivos de un Gobierno, dado el entorno en que este se desenvuelve. La gobernabilidad se facilita con la existencia de acuerdos, compromisos e incentivos para que los principales (y mayoritarios) actores socio-económicos y políticos se comprometan con una agenda común<sup>1</sup>. Gobernabilidad, por lo tanto, hace referencia a la capacidad del gobierno para impulsar una agenda que dé cuenta de las principales demandas ciudadanas y comprometa a una mayoría en torno a ellas.

La gobernabilidad de las instituciones, a su vez, es clave para comprender la potencialidad de progreso de toda sociedad contemporánea. La teoría del desarrollo concluye que este es un proceso de transformación de la sociedad y sus instituciones, para la construcción de su capacidad y su capital. Por lo mismo, una estrategia de desarrollo es, por sobre todo, una visión de ese proceso de transformación; una visión de conjunto que identifica los obstáculos que enfrenta el cambio y las reformas indispensables para realizarlo. La gobernabilidad, en democracia, es lo que hace viable el cambio que se busca.

Por lo tanto, gobernabilidad democrática y desarrollo están íntimamente ligados. La gobernabilidad democrática es un factor determinante del

desarrollo y, también, requiere de él para mantener un ambiente de cooperación y apoyo a las prioridades gubernamentales. Gobernabilidad y desarrollo son dos caras de un mismo desafío, ambos requieren impulsar un proceso de cambio y creación de instituciones y demandan, por sobre todo, una transformación en las prácticas y actitudes de los principales actores nacionales.

Como se señalara la gobernabilidad y el desarrollo requieren de una alianza social y política que le de viabilidad y permanencia al proceso de cambio. Para que ello ocurra, dicha alianza debe convenir una Visión del cambio que se quiere realizar: concordar un diagnóstico, identificar prioridades y definir políticas públicas, incluido su financiamiento, para alcanzarlas. Además, deseablemente, deben contar con un sistema de monitoreo y evaluación que informe a los actores sobre el avance y les permita retroalimentar el proceso. El proceso de cambio en cuestión puede referirse al desarrollo nacional o al logro de una reforma particular. Cualquiera sea el caso su gobernabilidad pasa porque se convengan los elementos anteriores o, lo que aquí denominaremos Agenda Estratégica Nacional (AEN).

Convenir una AEN, ciertamente fortalece la gobernabilidad, pero esta está condicionada por múltiples instituciones, entre las que destacan: la calidad de las instituciones políticas: los ni-

1 Por instituciones se entienden 'las reglas del juego', esto es el marco que define y limita las formas en que interactúan las personas y organizaciones. Este marco incluye las leyes, las convenciones sociales y las creencias compartidas de una sociedad; o sea las reglas formales e informales vigentes.

Gobernabilidad se entiende como el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país. Ello hace referencia a la forma en que operan las instituciones democráticas, se eligen sus autoridades y rinden cuenta frente a la ciudadanía. Como también, a la capacidad del gobierno para ejecutar eficazmente sus programas y fiscalizar el cumplimiento de las normas y leyes. También se refiere al respeto a las instituciones que rigen el comportamiento económico y social, por parte de la ciudadanía y el Estado. En otras palabras, la gobernabilidad es, a la vez, una expresión y condición para el buen funcionamiento de las instituciones claves para el desarrollo.

veles de participación política y social, la representatividad y capacidad de los partidos políticos y las organizaciones sociales, los arreglos institucionales que regulan las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo y de estos con la ciudadanía y la capacidad del ejecutivo para impulsar su agenda estratégica. Sin embargo, la existencia de una agenda estratégica compartida por una coalición lo suficientemente amplia es condición necesaria para asegurar resultados coherentes con las prioridades estratégicas. Son estos resultados los que explican la permanencia del compromiso de los actores con el proceso que se busca impulsar y, por lo tanto, su gobernabilidad.

Mi experiencia de trabajo con Gobiernos, Parlamentos e instituciones de Diálogo Social en América Latina y el Caribe, me lleva a la conclusión que las instituciones de diálogo social y político orientadas a generar consensos estratégicos son precarias y, en casos, inexistentes. Ello, en buena medida explica, la difícil gobernabilidad y lento desarrollo en la Región. Superar esta situación requiere, antes que nada, crear o fortalecer las instituciones de diálogo social y político para que su interacción sea positiva, impulsando el desarrollo y fortaleciendo la gobernabilidad.

Al respecto, creo que existen tres ámbitos de reforma o fortalecimiento institucional que resultan claves para la gobernabilidad, por lo tanto, para crear e implementar exitosamente una Agenda de desarrollo compartida. Estas son:

- Un Centro Estratégico Gubernamental.
- Una institución de Diálogo Social.
- Una institución que le brinde apoyo al Parlamento y los partidos políticos en pensamiento, planificación y definición de políticas públicas.

**El Centro Estratégico Gubernamental** tiene como principal tarea impulsar un proceso de definición e implementación de la Agenda Estratégica Nacional<sup>2</sup>. Un germen de esta institución se encuentra en las Oficinas de Planificación o de la Presidencia en los países de la Región. Sin embargo en general estas presentan deficiencias para enfrentar la complejidad de las prioridades del desarrollo, como son:

- Priorizar objetivos estratégicos transversales que involucran a múltiples instituciones y comprometan a los principales actores del país.

- Definir y coordinar la implementación de políticas públicas de carácter integral que, por ello, demandan coherencia en la secuencia de acciones de las múltiples instituciones involucradas en su consecución.
- Alcanzar una mayor focalización de su acción en áreas o grupos específicos que se han consensuado como prioritarios;

La consecuencia institucional de lo anterior es la necesidad de que el Gobierno cuente o fortalezca su Centro Estratégico que debe constituirse en el nódulo de una red de planificación estratégica gubernamental, donde existan claros responsables de orientar, monitorear y evaluar las metas en cada institución pública que ejecuta acciones. Ello debe comprometer a todo el Gobierno y requiere del compromiso activo de los directivos públicos que deben tener la capacidad de orientar y monitorear la marcha del plan estratégico en el conjunto del sector público.

Construir esta capacidad requiere crear instituciones y fortalecerla capacitación orientada a la formulación de planes estratégicos (metas, indicadores de desempeño, sistemas de monitoreo y evaluación, análisis de escenarios, métodos de retroalimentación y adecuación del plan, entre otras). Esta tarea de capacitación debe considerarse a todos los actores, públicos y privados, que participan de este proceso, no solo a los funcionarios del Centro Estratégico.

El segundo desafío es crear o fortalecer las instituciones que cobijen el diálogo social. Es en estas instituciones donde los actores sociales participan en la definición y se comprometen con la implementación de una Agenda Estratégica Nacional. Existen dos modalidades institucionales para lograr que los actores convengan e impulsen los cambios que demanda el desarrollo: los Consejos Económicos y Sociales –CES– (o similares) y las Comisiones Presidenciales. La principal diferencia entre ambas es el carácter permanente del CES y transitorio de la Comisiones. Como también que, normalmente, los CES tienen una más clara y formal representación de las principales organizaciones sociales del país. Estas diferencias señalan de inmediato la mayor dificultad que tiene la conformación de un CES, como también que estos cumplen un rol más permanente y comprometen más formalmente la participación de los sectores en el representados.

<sup>2</sup> La característica básica de la Agenda Estratégica Nacional es que en ella participan y se comprometen actores sociales y políticos adicionales al Gobierno. Estos actores acuerdan los resultados a ser obtenidos por las acciones públicas (Gobernar por Resultados), monitorean su avance y evalúan su impacto. A partir de ello redefinen los objetivos o contenidos de las políticas públicas.

Los países de la Región han tenido más experiencias de Comisiones transitorias que permanentes. Estas Comisiones, en general, son instauradas por el gobierno de turno con el objetivo de abordar un tema específico, hacer un diagnóstico y proponer las mejores políticas públicas al respecto. En general, estas han contado con representantes de diferentes sectores de la sociedad. Su conformación, sin embargo, no es equivalente a la representación de organizaciones de carácter nacional propias de los CES; sino son expertos en la materia a abordar (en general externos al aparato público) y también representantes de grupos de interés. La designación de sus miembros la hace el gobierno buscando una representación plural. Las Comisiones cuentan con la asistencia de un equipo encargado de facilitarles información o de coordinación. Estas Comisiones, en general, no han logrado sus objetivos por algunas de las siguientes razones:

- Los acuerdos que se logran no se llevan a la práctica; por ser demasiado generales o por no existir la voluntad/capacidad política para hacerlo.
- Una buena parte de los participantes no tienen la representatividad debida. Las organizaciones o personas sin representación social o política, pueden perseguir protagonismo que no siempre contribuye a lograr resultados;
- Los participantes no siempre conocen los temas a tratar y/o se carece de una asesoría profesional y confiable.

Dicho lo anterior debe reconocerse que también han existido ejemplos muy positivos de Comisiones Presidenciales (en Chile, por ejemplo, se ha innovado mucho en políticas públicas a partir de ellas). Además, en todos los casos, han servido para que se conozca una pluralidad de actores y aumente la confianza entre ellos viabilizando la creación de instituciones de diálogo social.

Mi experiencia en la participación o el apoyo a la creación de instituciones de diálogo social indica ciertas tareas indispensables para su éxito:

- Apoyar técnicamente la labor que realice el grupo que promueve la creación del CES.
  - o Análisis de legislación comparada sobre Consejos Económicos y Sociales
  - o Definir modalidades de participación de grupos que no forman parte de las principales organizaciones sociales del país (normalmente empresarios y sindicatos),

pero que debiesen formar parte del CES (por ejemplo, representantes indígenas, de mujeres o grupos ambientalistas)

- o Apoyo logístico para la realización de las reuniones del grupo promotor (y las tareas que este convenga).
- Apoyo técnico al actor más débil (normalmente las centrales sindicales o de organizaciones sociales) que participan del proceso.
- Impulsar el diálogo sobre el CES en los Partidos Políticos, en el Parlamento y en el Gobierno (que serán cruciales para aprobar el proyecto de ley que le de vida formal y financiamiento propio al CES).
- Crear o fortalecer las condiciones para que el diálogo social redunde en acuerdos.
  - o Asistencia y apoyo en métodos de diálogo y resolución de diferencias o conflictos.
  - o Apoyar la elaboración de un diagnóstico de las debilidades y fortalezas del país.
  - o Proveer los fundamentos para el análisis de escenarios futuros.
  - o Facilitar la identificación de los desafíos prioritarios
  - o Dar asistencia técnica y apoyo a las mesas sectoriales de diálogo social.
- Apoyar la formación de una institución de apoyo técnico permanente e independiente de los poderes del Estado para el CES.
- Apoyo a la difusión y transparencia de las tareas que realiza el CES.

Estos elementos permiten mayor realismo, eficacia e igualdad en el trabajo de los participantes del CES, factores que son indispensables para lograr resultados coherentes con las expectativas de sus miembros. Esto es lo que en definitiva determina su éxito y permanencia en el tiempo. Los acuerdos de los actores sociales son claves para la gobernabilidad democrática por la fuerza de las propias organizaciones y porque los acuerdos se ven menos afectados por el ciclo político, otorgándole mayor permanencia al esfuerzo de consecución de los objetivos estratégicos.

El tercer desafío es apoyar la labor de las instituciones políticas (Parlamento y partidos) para que participen de la Agenda Estratégica Nacional, Los acuerdos sociales redundan en resultados cuando se acompañan de acuerdos políticos. De allí la importancia de trabajar paralelamente con el ámbito político y vincular orgánicamente

las Instituciones de Diálogo Social con el Parlamento (incluso en algunos países los CES reportan al Parlamento). Si los Parlamentos adquieren un mayor compromiso con la Agenda Estratégica, aumenta la probabilidad de que esta se refleje en sus prioridades para legislar. Ello es particularmente necesario cuando el ejecutivo no cuenta con una mayoría legislativa, como es en la mayoría de los casos, que les permita impulsar las reformas legislativas a partir de su propia fuerza política. La construcción de acuerdos es una condición necesaria para viabilizar y darle gobernabilidad a las reformas.

Los Parlamentos en América Latina, en general, adolecen de una institucionalidad que les permita asumir un rol en la producción de pensamiento, planificación y definición de políticas públicas estratégicas. Contar con esta institucionalidad facilita la consecución de acuerdos sobre la visión nacional, o al menos, sobre las principales reformas que debe realizar el país. De allí la necesidad de crear o fortalecer un cuerpo técnico de apoyo parlamentario que sea capaz de evaluar distintos escenarios y conocer el posible impacto de las políticas públicas. Como también contar con las herramientas para propiciar el diálogo, los acuerdos y, sobre todo, su cumplimiento.

Todo lo anterior conduce a la necesidad de apoyar a los Parlamentos en su rol de colegislador y de fiscalizador de las tareas que realiza el Poder Ejecutivo. Para tal efecto es necesario:

- Fortalecer la capacidad para orientar a Resultados la función fiscalizadora del Congreso. Ello requiere una alta calidad de la información que el Ejecutivo le da al Legislativo (lo que se ha denominado Presupuesto por Resultados), de tal suerte que el Parlamento
  - o Obtenga y sea capaz de interpretar información confiable.
- Auditores independientes aumentan la confianza.
  - o Información de resultados debe permitir:
- Mejorar los programas.

- Sugerir correcciones durante la implementación.
- Definir (nuevas) políticas.
- Ayudar a definir el presupuesto
- Capacidad para definir una Agenda Estratégica Legislativa. Ello requiere:
  - o Reforma o fortalecimiento del Sistema de Asistencia Técnica
  - o Mejoramiento del desempeño de las Comisiones de Trabajo

El apoyo técnico en esta área es complementario al que se requiere para formar un Centro estratégico gubernamental ya que la información que este genera es la que requiere el Parlamento para definir una agenda legislativa estratégica y, así, colaborar en la definición e implementación de una AES. De allí que, en términos de contenido, la asistencia técnica al Parlamento es muy similar a la que se le otorga a la Red Estratégica del Ejecutivo y al CES, considerando aspectos como: Diagnóstico: benchmarking y líneas base; metas, indicadores de desempeño, sistemas de monitoreo y evaluación; análisis de escenarios; métodos de retroalimentación y adecuación del plan), como también el conocimiento de buenas prácticas en las áreas de política que se identifiquen como prioritarias.

En resumen, la gobernabilidad y el desarrollo requieren de lo que hemos denominado una Agenda Estratégica Nacional (PEN) ya sea al nivel global o sectorial. Lograrlo requiere del fortalecimiento simultáneo de las tres instituciones señaladas: un Centro Estratégico en el Gobierno, un Parlamento con orientación estratégica que cumple su función fiscalizadora priorizando los resultados y una Institución de Diálogo Social que comprometa a los actores con el proceso de reformas. El apoyo a este proceso tiene una dimensión de creación y fortalecimiento institucional y una de capacitación a todos los actores relevantes de la vida nacional. Hacerlo es una condición necesaria para darle gobernabilidad y eficacia a las reformas que demanda el proceso de desarrollo.

