

**LA OFICINA DEL PRESIDENTE Y LA GOBERNABILIDAD
DEMOCRÁTICA, HOY. EL CASO COLOMBIANO.
UNA APROXIMACIÓN**

**PRESENTADO POR:
ORLANDO ANTONIO PACHECO ROMERO**

**TUTOR
HERNANDO ROA SUÁREZ**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA
NOVIEMBRE 26 DE 2014
BOGOTÁ, D.C.**

LA OFICINA DEL PRESIDENTE Y LA GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, HOY. EL CASO COLOMBIANO. UNA APROXIMACIÓN.

RESUMEN

El presente texto es un aporte que combina reflexiones teóricas con aplicaciones prácticas, en torno a la Oficina del Presidente y la gobernabilidad democrática.

Palabras clave: ciencia política, Estado Social de Derecho, gobernabilidad democrática, Oficina del Presidente, régimen presidencial, políticas públicas y Gobierno.

THE PRESIDENT'S OFFICE AND THE DEMOCRATIC GOVERNABILITY, TODAY THE COLOMBIAN CASE. AN APROXIMATION

ABSTRACT

This article is a contribution that combines a theoretical and a practical approach focused on the President's Office and democratic governability.

Key words: *political science, state, social state, democratic governability, President's Office, presidential regime, public policy and government.*

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1. INTRODUCCIÓN.....	6
1.1. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	12
1.2. OBJETIVOS.....	12
1.2.1. Objetivo general.....	12
1.2.2. Objetivos específicos.....	12
1.3. HIPÓTESIS.....	12
1.4. SECUENCIA.....	12
1.5. AGRADECIMIENTOS.....	13
2. IMPORTANCIA DEL TEMA	14
3. CONTEXTO	14
3.1. EL MARCO DE LA GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA	16
3.2. GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA.....	18
3.3. EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO, LA PARTICIPACIÓN Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.....	21
3.5. CRISIS EN LAS INSTITUCIONES.....	25
3.6. LA CRISIS PRESIDENCIAL EN COLOMBIA.....	27
3.7. ALGUNOS ASPECTOS SIGNIFICATIVOS PARA TENER EN CUENTA (CARTA IBEROAMERICANA DE CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA).....	31
4. MARCO CONCEPTUAL.....	33
4.1. CIENCIA POLÍTICA.....	33
4.2. ESTADO SOCIAL DE DERECHO.....	33
4.3. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.....	34
4.4. LA OFICINA DEL PRESIDENTE.....	34
4.5. EQUILIBRIO INSTITUCIONAL.....	34
4.6. POLÍTICAS PÚBLICAS.....	34
4.7. GOBIERNO.....	34
5. A PROPÓSITO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y LA OFICINA DEL PRESIDENTE.	35
5.1. LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.....	36
5.2. LA OFICINA DEL PRESIDENTE.....	38

6. LA OFICINA DEL PRESIDENTE. ANÁLISIS DE CASOS.....	40
6.1. LA MONCLOA.....	41
6.1.1. Proceso de toma de decisiones en el Gobierno Español (ROA, 1997, pp.53-60).	45
6.1.2. Algunos interrogantes.	47
6.1.3. ¿Para qué está el Gabinete?.....	47
6.1.4. ¿Por qué se ha rescatado y fortalecido la existencia de estas Vicepresidencias?.....	47
6.1.5. Presidencia del Gobierno de Mariano Rajoy (REAL DECRETO N° 83 DE 2012).....	48
6.1.6. Vicepresidencia – Ministerio de la Presidencia – Portavoz del Gobierno	51
6.2. LA CASA BLANCA (ROA, 1997, pp. 87-104).....	53
6.2.1. Análisis comparado de la toma de decisiones.....	57
6.2.2. Papel del Vicepresidente en el proceso de la toma de decisiones.	58
6.2.3. El rol de la Primera Dama en la toma de decisiones.	59
6.2.4. Los consejeros officiosos del Presidente.	59
6.2.5. La sensibilidad del Presidente a aspectos particulares de su trabajo.....	60
6.2.6. La toma de decisiones y el estilo de gestión del Presidente.	60
7. LA CASA DE NARIÑO.....	61
7.1. NATURALEZA	61
7.2. ORGANIZACIÓN.....	62
7.3. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	68
7.4. FUNCIONES.....	68
8. LA OFICINA DEL PRESIDENTE. COMPLEMENTO.....	69
8.1. FUNCIONES DE LA OFICINA DEL PRESIDENTE.....	70
8.2. PERFIL DE LOS ASESORES PRESIDENCIALES	71
8.3. LA OFICINA DEL PRESIDENTE Y LOS BUENOS GOBIERNOS	71
8.4. GOBERNAR Y COMUNICAR.....	72
8.5. HACIA UNA NUEVA ORGANIZACIÓN DE LA CASA DE NARIÑO	72
9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	74
BIBLIOGRAFÍA	77

TABLA DE FIGURAS

Ilustración 1. Razones por las cuales los ciudadanos no participan.	24
Ilustración 2. Imagen de favorabilidad de las instituciones.....	25
Ilustración 3. Confianza en las instituciones.	26
Ilustración 4. Imagen de favorabilidad del Presidente Juan Manuel Santos.	28
Ilustración 5. Situación del país y principales problemas que preocupan a los colombianos. .	29
Ilustración 6. Evaluación de los primeros 100 días del Presidente Juan Manuel Santos en su segundo mandato.	29
Ilustración 7. Confianza en el Gobierno Nacional.	30
Ilustración 8. Presidente del Gobierno: José María Aznar.	42
Ilustración 9. Estructura según Real Decreto 1891/96.	44
Ilustración 10. Estructura del Gobierno: Mariano Rajoy Brey.....	52
Ilustración 11. Estructura de Gobierno 2.....	53
Ilustración 12. Organigrama General del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia.	63
Ilustración 13. Organigrama del Departamento Administrativo de Presidencia de la República antes de Septiembre de 2014.	65
Ilustración 14. Organización de los asesores del Presidente.	66
Ilustración 15. Organigrama del Departamento Administrativo de Presidencia de la República después de Septiembre de 2014.....	67

1. INTRODUCCIÓN

Al hablar sobre gobernabilidad hay que precisar que debemos referirnos a la gobernabilidad democrática sólida y legítima, que permita dar respuesta a los intereses y necesidades de la población. Dentro de este escenario es indispensable que se abran canales de participación ciudadana involucrando a los diferentes actores como condición necesaria para resolver los diferentes desafíos sociales con que se enfrentan los gobernantes.

En Colombia el gobierno necesita fortalecer la capacidad de tomar decisiones legítimas, eficientes y eficaces para enfrentar los problemas que la sociedad considera trascendentales e importantes, lo que significa crear las condiciones propicias y necesarias para alcanzar los mejores resultados en el ámbito social, económico, político, entre otros.

El programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- ha hecho énfasis en la necesidad de fortalecer la capacidad y las instituciones del Estado como elementos centrales de la estrategia de desarrollo. El programa ha destacado la función del Estado como actor esencial en el complejo proceso de crear condiciones para el desarrollo incluyente y la construcción de una ciudadanía plena, considerando como uno de los grandes retos pasar de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía.

En ese orden de ideas, los desafíos de la democracia van mucho más allá a la existencia de unas elecciones, es necesario que el gobierno y los poderes públicos actúen en el marco de unas reglas de juego previamente acordadas, donde la ciudadanía tenga un papel importante tanto en el proceso de toma de decisiones como en el control de la gestión pública.

En este punto, resulta importante resaltar lo consagrado en la Carta Democrática Interamericana¹, la cual considera a la democracia como un derecho de los pueblos y no simplemente como un atributo de los gobiernos, donde la democracia representativa “se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía” (Carta Democrática, artículo 2), cuenta con unos elementos esenciales como son, “entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos” (Carta Democrática, artículo 3) y tiene como uno de los componentes fundamentales “la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública” (Carta Democrática, artículo 4).

Así las cosas, la organización de elecciones no es sino uno de los múltiples elementos del ejercicio democrático del poder. La democracia es algo más: es respeto a los derechos

¹ Adoptada por Colombia en el año 2001.

humanos, es la plena vigencia del estado de derecho, es el pluralismo político y religioso, es la participación ciudadana, la separación e independencia de poderes y la transparencia, eficiencia y eficacia en la gestión pública.

En virtud de lo anterior, la gobernabilidad democrática debe desarrollarse en un escenario participativo y transparente, donde el respeto hacia los derechos humanos y la defensa de la vida, como valor y principio fundamental de la organización social, sean pilares fundamentales para impulsar una cultura política democrática orientada a la legitimación del Estado mediante el equilibrio institucional, que ayude a consolidar políticas públicas para superar los conflictos que golpean especialmente a las poblaciones más vulnerables de la sociedad, solucionando sus necesidades e implantando un nuevo modelo de gestión pública que fomente la transparencia y la eficacia administrativa para:

- ✓ Desarrollar y fortalecer las instituciones estatales para proteger los derechos de los ciudadanos.
- ✓ Garantizar la libertad de conciencia, de expresión y de opinión sin estigmatizaciones².
- ✓ Preservar la civilidad frente a las tentaciones autoritarias³.
- ✓ Garantizar la seguridad alimentaria de toda la población, con protección del medio ambiente.
- ✓ Garantizar también los demás derechos básicos para la vida de cualquier persona (vivienda, salud, educación, trabajo, tierra para los campesinos, por lo menos).
- ✓ Concentrar todos los esfuerzos estatales y sociales (incluidos los empresariales) para promover el bienestar, la distribución del ingreso y la superación de la pobreza y la exclusión social⁴.
- ✓ Enfrentar a todos los actores violentos con una firme acción de las autoridades, a favor de toda la población, con un escrupuloso respeto de los derechos humanos.
- ✓ Promover la solución política negociada del conflicto armado con la participación activa de los diversos sectores de la sociedad.
- ✓ Construir la reconciliación sobre las bases de la verdad, la justicia y la reparación⁵.

² Que dichas libertades se desenvuelvan dentro del escenario del Estado Social de Derecho.

³ Sin que se pongan en entredicho la separación de los poderes públicos, sin facultades de policía judicial a las fuerzas militares, con una clara distinción entre civiles y combatientes, sin arbitrariedad en detenciones, allanamientos e interceptaciones de comunicaciones, por ejemplo.

⁴ Dice Rebeca Grynspan en el libro *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina: “Las inequidades en la distribución de la riqueza y el ingreso, las brechas educativas, sanitarias y salariales, la fragilidad de las redes de seguridad y protección social, la pobreza misma, las violentas diferencias étnicas, sociales y de género, son sólo algunos, de los rostros posibles con que la desigualdad se nos presenta en América Latina. Enfrentarla exige poner a la desigualdad en el centro de la política y, definitivamente, la desigualdad no ha estado en la agenda de la región en las últimas décadas. Y eso es un problema para la democracia, para la economía y para la ciudadanía”*. Para conseguir tales propósitos es necesario hacerlo a través de impuestos justos, ampliación de derechos laborales, pensión digna, ingreso básico universal.

⁵ Resulta importante indicar, que un grupo de colombianas y colombianos, provenientes de grupos políticos, movimientos sociales y organizaciones no-gubernamentales de diversos orígenes y creencias, se reunieron para conformar una CONFLUENCIA POR LA DEMOCRACIA Y CONTRA LA GUERRA, sobre la base de dos

Este es un tema importante porque el Estado es el garante de los derechos humanos fundamentales de todos los ciudadanos sin excepción. Como sostiene O' Donnell (2008): “los ciudadanos tienen un derecho público e irrenunciable al Estado, pero no a cualquier Estado sino a uno consistente con la vigencia y ampliación de los diversos derechos de la ciudadanía” (p. 16).

Debido al importante papel que desempeña la Presidencia de la República para consolidar la gobernabilidad democrática y hacer una realidad el Estado Social de Derecho, resulta conveniente realizar algunas reflexiones en torno a ésta Institución.

Algunas reflexiones significativas en torno a la Presidencia de la República.

La Presidencia de la República ha sido la pieza clave de los sistemas políticos latinoamericanos y Colombia no ha sido la excepción. Tomado del modelo norteamericano las características propias de la Presidencia se han ido moldeando a través del tiempo, adoptando ciertas características comunes pero estableciendo elementos específicos de acuerdo a la idiosincrasia y particularidades propias del país.

En Colombia las diferentes reformas políticas y constitucionales llevadas a cabo han contribuido a fortalecer la figura del Presidente, incrementando sus facultades. El Presidente tiene muchos y amplios poderes, pero ejercerlos con eficiencia es una tarea muy difícil. Como dirigente del país, trata de tomar las mejores decisiones dentro de un escenario complejo, pero las solas habilidades personales y profesionales se quedan cortas para alcanzar los objetivos de su programa y así, poder satisfacer las necesidades de la población. De esta manera, el Presidente debe ejercer su influencia desde una estructura organizacional, la cual debe entenderse como un recurso especial que usa para reforzar sus capacidades.

En el cumplimiento de sus funciones el Presidente enfrenta una enorme cantidad de tareas y necesita ayuda para desempeñarlas (G. Edwards III y S. Wayne, 1990 en Sulbrandt, 1994, p. 20). Entre ellas se destacan:

- a) Tomar, promover e implementar las principales decisiones de gobierno.
- b) Atender las funciones simbólicas y ceremoniales
- c) Comunicar sus políticas
- d) Responder a las demandas, expectativas y opiniones de la ciudadanía y de los grupos sociales importantes.

ideas centrales: la defensa del Estado Social y democrático de Derecho y el rechazo contundente a la guerra en todas sus formas y manifestaciones; razón por la cual, sacaron un documento denominado “*La democracia en Colombia está en peligro*” que contiene como líneas de acción los puntos específicos relacionados anteriormente. Es de anotar, que la Secretaría Técnica de la Confluencia quedó integrada por la: Comisión Colombiana de Juristas, Corporación Viva la Ciudadanía, Corporación Centro de Estudios Constitucionales – Plural-, Planeta Paz, Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y contra la Guerra y Red Nacional de Mujeres. Recuperado de: http://nuevo.moe.org.co/home/doc/moe_nacional/carta_principios_confluencia.pdf

Cada una de las tareas anteriormente referidas, son de una enorme complejidad porque cada decisión implica tener en cuenta los compromisos previos adquiridos específicamente los que se hacen llamar políticos (burocráticos). A su vez, es indispensable contar con la información debidamente analizada para elegir dentro de las opciones con que se cuenta.

Por eso, señala Sulbrandt (1994) que “El Presidente, más que cualquier otro alto funcionario, requiere un cuerpo de asesores y consejeros y una estructura organizacional que lo ayuden a cumplir sus tareas. Por de pronto, necesita apoyo para: a) obtener información sobre los actores sociales, los principales procesos, desarrollo y eventos que ocurren en el país y sobre las políticas en ejecución, b) mantener estrechas relaciones con las organizaciones político-sociales relevantes del país y con las bases sociales, tanto las que lo apoyan como las que lo adversan, y con las cuales debe mantener alguna interacción, c) asegurar claramente sus prioridades de acción de gobierno, d) tomar decisiones de gobierno y hacer que se ejecuten, e) asegurar que sus intereses e imagen política sean protegidos” (p. 20).

De acuerdo con lo anterior, las relaciones de la Presidencia con otras instituciones del poder público y con las fuerzas sociales y políticas organizadas tendrán que cambiar para ser de calidad. Ello implica que las estructuras institucionales y organizacionales con que trabaja la Presidencia de la República deben ser modificadas para hacerlas funcionales respecto a las actuales circunstancias.

A pesar que en los últimos años en Colombia se han realizado algunos esfuerzos por modernizar la organización de la Presidencia y su estructura, con la finalidad de ayudar al Presidente a realizar ciertas tareas claves, éstas no han tenido éxito⁶, porque muchas veces la creación de éstas posiciones técnicas han terminado coincidiendo con las labores de los Ministros, lo que ha originado -no sólo al interior de la organización sino ante la opinión pública- confusión en la distribución de competencias.

Lo que se persigue con este tipo de adecuación estructural y técnico no es reemplazar a los Ministros en el desarrollo de sus funciones y tareas asignadas, tampoco fungir como tal, sino facilitar el proceso de toma de decisiones, contando con un cuerpo de asesoría del Presidente⁷.

⁶ Como pasó con las Altas Consejerías.

⁷ Por lo general los Ministros sufren presiones de toda índole de los grupos sociales que tratan de convertirlo en representantes legales de sus asuntos e intereses, lo que origina en la mayoría de los casos, un proceso de confrontación al interior de las reuniones de gabinete que obliga al Presidente a adoptar un rol incómodo de árbitro y/o juez; aunado a esto, el número de Ministros son en total 16 lo que se constituye muchas veces en tropiezo para sacar adelante los asuntos de interés y tomar las decisiones trascendentales que el país necesita. Los Ministros son los siguientes: Ministro del Interior: Juan Fernando Cristo, Ministro de Justicia: Yesid Reyes, Ministro de Defensa: Juan Carlos Pinzón, Ministro de Hacienda: Mauricio Cárdenas, Ministro de Minas y Energía: Tomás González, Ministro de Agricultura: Aurelio Irragorri, Ministra de Relaciones Exteriores: María Ángela Holguín, Ministro de Salud: Alejandro Gaviria, Ministra de Educación: Gina Parody, Ministro de Trabajo: Luis Eduardo Garzón, Ministra de Comercio: Cecilia Álvarez, Ministra de Transporte: Natalia Abello, Ministro TIC: Diego Molano, Ministra de Cultura: Mariana Garcés, Ministro de Vivienda: Luis Felipe Henao, y el Ministro de Medio Ambiente: Gabriel Vallejo.

Lo que se destaca en la Oficina del Presidente es que muchas veces el primer mandatario necesita realizar ciertas tareas claves que pudiera delegar en sus Ministros, pero en el caso que decida no hacerlo, lo puede delegar en su equipo de asesores para tener el asunto bajo control directo. Por lo general, el equipo de asesores no participaría directamente en la administración propiamente dicha, porque cuentan con un perfil bajo, pero en algunas oportunidades podrían recibir encargos para coordinar la implementación de ciertos proyectos que podrían implicar a más de un ministerio⁸.

Por lo tanto, todo sistema de gobierno democrático necesita tanto del líder para poder funcionar, como del equipo de asesores para cumplir con las funciones de gestión de las políticas públicas, teniendo en cuenta que debe garantizar, al mismo tiempo, una doble exigencia: la toma de decisiones y el control de quien las toma.

Ahora bien, para profundizar en el conocimiento de la Oficina del Presidente, se trae las experiencias de España y de Estados Unidos, con la finalidad de conocer algunas prácticas internacionales utilizadas al interior de la organización presidencial, y que sirven de fundamento para el perfeccionamiento de los diseños institucionales del país. A pesar de lo complejo y la falta de claridad que resulta para muchos adecuar la Oficina del Presidente teniendo como referentes elementos tratados en otros países, dada las diferencias sustanciales del orden político, cultural, institucional y económico, es de anotar, que existen evidencias que demuestran lo contrario por las similitudes fundamentales con las que cuentan y que sirven como mecanismo de aprendizaje.

Al respecto Aninat (2009) señala:

“La identificación de las mejores prácticas internacionales es utilizada por la Unión Europea y la OCDE 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

⁸ Dentro de las tantas funciones que tendría el equipo de asesores estaría la de participar en el proceso de formulación de políticas, identificando problemas y estudiando alternativas mediante un análisis ponderado sobre su viabilidad política, económica y jurídica.

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 gobiernos 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” (p.1).

De esta manera, lo que se busca es que la Presidencia tenga una mayor capacidad de gobierno dentro de un marco democrático. Gobernar bajo estas condiciones requiere elementos organizacionales y técnicos más sofisticados para mejorar la gobernabilidad democrática. Se trata de fortalecer la gobernabilidad haciendo un uso correcto de los instrumentos políticos, institucionales y técnicos que favorezcan procedimientos más democráticos.

¿Por qué la Oficina del Presidente, hoy?

Porque las instituciones democráticas y los representantes públicos tanto a nivel local, departamental y nacional pueden y deben tratar de conectar el Estado a sus ciudadanos, como requisito previo a unas políticas pertinentes y efectivas.

Porque el Presidente de la República debe centrarse en adaptar sus instituciones y en reforzar la coherencia de sus políticas, para potenciar la visibilidad de su acción y los principios que la inspiran.

Porque desde esta dependencia se debe mejorar el proceso de toma de decisiones, lo que permitirá responder de manera acertada, eficaz y eficiente a las preocupaciones de los ciudadanos.

Porque se evidenciará no sólo la coherencia del primer mandatario a nivel interno, sino también se verá su capacidad de liderazgo en el mundo, logrando estar mejor situado para afrontar el desafío de la globalización.

Lo anterior, se hace importante porque las decisiones acertadas por medio de esta dependencia afectarán no sólo el conjunto de las instituciones del Estado sino que el cumplimiento de su objetivo común, trascenderá hacia las fronteras.

Terminadas las notas introductorias, me ocuparé, a continuación, de presentar la pregunta de investigación, y los objetivos del artículo de profundización.

1.1. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Garantiza el modelo de gestión realizada desde la Presidencia de la República de Colombia la gobernabilidad democrática, dentro de los presupuestos del Estado Social de Derecho?

1.2. OBJETIVOS

¿Qué objetivos quiero alcanzar?

Dos objetivos, uno general y tres específicos.

1.2.1. Objetivo general

Contribuir a la comprensión del proceso de la toma de decisiones en la Casa de Nariño, fortaleciendo la gobernabilidad democrática, dentro de los presupuestos del Estado Social de Derecho.

1.2.2. Objetivos específicos

Propiciar el análisis en torno a la importancia de institucionalizar la Oficina del Presidente como mecanismo impulsador del proceso democrático de la toma de decisiones en la rama ejecutiva del poder público.

Facilitar la comprensión de la relación entre gobernabilidad democrática y régimen presidencial.

Propiciar un acercamiento a la comprensión de las relaciones entre gobernar y comunicar.

1.3. HIPÓTESIS

Ante las deficiencias de la Oficina del Presidente ¿es necesario reorganizar la toma de decisiones en la Casa de Nariño?

1.4. SECUENCIA

El presente trabajo se encuentra integrado por nueve capítulos que recogen aspectos significativos de la Oficina del Presidente y la gobernabilidad democrática. Después de la importancia del tema, se desarrolla el contexto donde se aborda por una parte, el origen de la gobernabilidad a partir del informe de la Comisión Trilateral, su impacto en América Latina y las diferentes definiciones de los conceptos de gobernabilidad y democracia. Por otra parte, se

analiza el Estado Social de Derecho dentro de un escenario de participación ciudadana y su relación con la gobernabilidad democrática, así como también, las crisis institucional y presidencial en Colombia. Posteriormente se encuentra un conjunto de conceptualizaciones que están directamente relacionadas con aspectos importantes para el desarrollo del tema y de la democracia participativa. Ella ha sido trabajada desde la perspectiva de la Constitución Política de 1991 y de la ciencia política.

En el capítulo quinto, se aborda la gobernabilidad democrática y la Oficina del Presidente. Allí, se analizan los asuntos que deben procesar los gobiernos, que necesitan ser resueltos en un contexto cada vez de mayor complejidad, lo que implica una mayor capacidad técnica y democrática de los gobiernos para procesar la información y formular adecuadamente las políticas públicas.

En el capítulo sexto, se privilegia el estudio de análisis de casos, tomando como referencia central el funcionamiento de la toma de decisiones en países como España y Estado Unidos, para tener conocimiento acerca de la organización de la Oficina del Presidente y la forma como ésta interactúa con las demás entidades gubernamentales, haciendo énfasis en el Palacio de la Moncloa y en la Casa Blanca.

En el capítulo séptimo, se examina la actualidad de la Casa de Nariño, esto es, del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, indicando su naturaleza, organización, objetivos estratégicos y funciones. Posteriormente, se destaca el perfil que deben tener los asesores del Presidente como requerimiento indispensable para organizar técnicamente su Oficina y dotarla del personal profesional calificado al más alto nivel para orientar sus decisiones y facilitar la profundización de la gobernabilidad (ROA, 2011).

En el capítulo octavo, me ocupo de presentar un complemento del capítulo anterior, que contiene: funciones de la Oficina del Presidente, perfiles de los asesores presidenciales; relaciones entre las oficinas de los presidentes y los buenos gobiernos; correlaciones entre gobernar y comunicar; y una propuesta de nueva organización para la Casa de Nariño.

En el capítulo noveno, incorporo las conclusiones y recomendaciones del artículo. Finalmente, se acompaña la bibliografía general.

1.5. AGRADECIMIENTOS

En primer lugar quiero agradecer a Dios por haberme dado la maravillosa oportunidad de estudiar la Maestría en Gobernabilidad y Democracia y por poner a mi lado personas extraordinarias que me acompañaron en este proceso. Por guiarme e inspirarme cada día y por permitirme progresar considerablemente en los ámbitos intelectual, profesional y personal.

Agradezco a mi familia por su constante apoyo, colaboración y acompañamiento para realizar mis estudios y por motivarme cada día a aprender más. A mi esposa, por llenar cada día de

amor y alegría, y por su incesante dedicación, entrega y soporte para cumplir mis sueños y metas.

Expreso un sincero agradecimiento a mi tutor, el Doctor Hernando Roa Suárez, por su inigualable disposición no sólo para dirigir este trabajo de grado sino para enseñarme lo que es la consagración en la política. Le agradezco por las innumerables tertulias en las que compartió conmigo su extenso conocimiento y experiencias, permitiéndome reflexionar acerca del por qué, para qué y cómo se ejerce la política. También, le agradezco a su esposa, doña Rosa Margarita, porque con sus amables cuidados y atenciones propició un escenario de crecimiento intelectual y personal.

Finalmente, agradezco a la Universidad Santo Tomás por organizar un programa que en medio de la crisis política que enfrenta el país, contribuye a establecer las bases para la formación de líderes capaces de iniciar un proceso de renovación política en Colombia. Agradezco a los profesores por su dedicación y profesionalismo y por promover un alto nivel de excelencia académica y profesional.

2. IMPORTANCIA DEL TEMA

¿Por qué es significativo este tema? Porque la democracia en Colombia ha sido afectada por diversos problemas⁹ que recomiendan replantear mecanismos para su fortalecimiento. De ahí se evidencia, la magnitud de los asuntos que el Presidente de la República tiene que afrontar y resolver, con el fin de asegurar la gobernabilidad democrática.

Por ello, se hace necesario rodear al Presidente de la República con un equipo de asesores y colaboradores altamente calificados; organizados democráticamente y comprometidos con el ideario y proyecto que desea cristalizar (Roa, 2005, p. 123) para racionalizar y organizar la toma de decisiones, provenientes tanto del sistema político nacional como internacional, y que deben ser objeto de definición por parte de la primera autoridad administrativa (Roa, 2007, p. 131).

A manera de prueba, sobre la importancia de este estudio, nótese que catorce meses después de la gestión presidencial (octubre de 2011) comenzaron a notarse deficiencias en la designación de algunos ministros y se evidenció la inconveniencia de algunas de sus consejerías (CASTILLO, 2011).

3. CONTEXTO

Al final de los años setenta, la crisis económica mundial¹⁰ dificultó la viabilidad del modelo de Estado de bienestar construido por los países industrializados y post-industrializados

⁹ Frustración ciudadana ante la desigualdad de riqueza y poder; deficiente formación política; débil participación ciudadana en los asuntos públicos, corrupción pública y privada, inseguridad ciudadana y debilidad estatal, entre otros.

¹⁰ Primero financiera y después ligada a la subida de los precios del petróleo.

después de la segunda guerra mundial. Frente a dicha crisis, surgió una propuesta de corte neoliberal-conservador que buscaba restablecer el equilibrio fiscal y de la balanza de pagos de los países en crisis. Para ello se promovió la reducción del Estado y su sustitución por el mercado como instrumento predominante del desarrollo (Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, 2008).

Así fue como se sentaron las bases de la reconstrucción neoliberal y neoconservadora de la política a través del informe de la Comisión Trilateral¹¹ titulado “*La crisis de la democracia. Informe sobre la gobernabilidad de las democracias (1975)*”, realizado por Samuel Huntington en colaboración con el francés Michel Crozier y el japonés Joji Watanuki¹².

En el informe se identificaron cuatro disfunciones en las democracias contemporáneas: i) la deslegitimación de la autoridad y la pérdida de confianza en el liderazgo; ii) la sobrecarga del Estado, relacionado con un exceso de demanda ciudadana; iii) la falta de agregación de los intereses ciudadanos y el declive y fragmentación de los partidos políticos; y por último, iv) la estrechez de miras nacionalistas en aquellos Estados que escuchan las presiones populares respecto de las relaciones internacionales, que no es más que desalentar la participación ciudadana y liberar al Estado de su responsabilidad redistributiva (Monedero, 2009, p.156).

De las disfunciones identificadas, la Trilateral realizó para el mundo las siguientes propuestas políticas, que entre otras, iban encaminadas a¹³:

1. Reequilibrar la relación entre *gobernabilidad* y *democracia*, en ese momento reforzando la gobernabilidad, fuertemente desestabilizada por un exceso de democracia.
2. Mejoramiento de las condiciones generales de vida de la sociedad a través del crecimiento económico (no de la redistribución fiscal o a través del gasto público), siempre bajo control estricto de la inflación.
3. Necesidad de liderazgos fuertes, personales o institucionales. El vacío de liderazgo debe ser cubierto con liderazgos institucionales fuertes antes que con liderazgos carismáticos personales (menos controlables). De cualquier forma, allí donde no exista otro poder con capacidad de ejercer las tareas ejecutivas, serán los Presidentes quienes desempeñen esa labor para garantizar la gobernabilidad.

¹¹ La Comisión Trilateral, surgida hacia 1973, agrupó a un conjunto de hombres de negocios, con el objeto de estimular la reflexión sobre los principales problemas en el área de las relaciones internacionales y de la política interna de los países desarrollados (Estados Unidos, Europa y Japón), en tanto en sus relaciones con los países de la esfera socialista como con América Latina.

¹² Para los autores del Informe la crisis de gobernabilidad consiste en un estado de desequilibrio, o de desfase, entre el mayor volumen de las demandas sociales (“sobrecarga”) y las menguadas capacidades de respuesta de los gobiernos democráticos.

¹³ Véanse las conclusiones de capítulo V, así como el apéndice A: “Arenas para la acción”, en *The Crisis of Democracy*, op. Cit., pp. 173-187. Puede consultarse el documento completo en: <http://www.trilateral.org/projwork/tfrsums/tfr08.htm>. La línea de interpretación y su influencia posterior está resumida en Joan Garcés, op.cit. Encontrado en MONEDERO, Juan Carlos (2009). El gobierno de las palabras. Política para tiempos de confusión. Madrid.

4. Asumir la relevancia de los partidos políticos como canalizadores de las preferencias públicas. (Monedero,2009, p.157)

Posteriormente, la guía neoliberal, que tenía el referente político de las anteriores propuestas de la Trilateral, quedó resumido en sus aspectos económicos en el llamado *Consenso de Washington*, el cual implicaba cinco grandes reformas: fiscales, laborales, comerciales, financieras y estatales expresadas en la siguiente forma:

1. Equilibrio del presupuesto público reduciendo el déficit fiscal.
2. Reconducción del gasto público primando la selección del mercado.
3. Reformas fiscales que reduzcan los impuestos directos y aumentaran los indirectos.
4. Establecimiento de tipo de interés positivo que atrajeran capitales y fomentasen el ahorro interno.
5. Tipos de cambio que permitieran orientar la economía hacia el exterior de manera competitiva;
6. Liberalización comercial con plena apertura de fronteras.
7. Recepción de inversión extranjera directa.
8. Privatizaciones del sector público.
9. Desregulación en lo referente al mercado laboral, a los controles a las empresas y a los capitales y desaparición de las barreras legales a los movimientos económicos (salvo de mano de obra).
10. Garantía a los derechos de propiedad.

De acuerdo con este panorama es que surge y se desarrolla el término de gobernabilidad en los años setenta y siguientes, convirtiéndose en criterio central de las políticas de desarrollo y cooperación internacional, para promover la calidad en la gestión pública de las sociedades.

3.1. EL MARCO DE LA GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

Como se ha dicho anteriormente, se empezó a hablar de gobernabilidad a nivel mundial con la crisis de las economías desarrolladas, la emergencia de nuevos movimientos sociales y el agotamiento del llamado “Estado de Bienestar”.

En América Latina, por su parte, la discusión regional sobre las cuestiones de gobernabilidad estuvo enmarcada por tres complejos procesos que comenzaron a desarrollarse durante la década de los ochenta: el proceso de crisis, ajuste y reestructuración económicas; el agotamiento del modelo del Estado interventor y su consiguiente redefinición en términos de la Reforma del Estado; y el cambiante rumbo de las transiciones y consolidaciones democráticas (Camou, 2001, p.9).

Cuatro ejemplos, según Camou (2001), ilustran algunos problemas típicos de gobernabilidad que han preocupado a los estudiosos de la cuestión y que son:

“En primer lugar, tenemos el caso del ineficaz manejo gubernamental de la economía Argentina, enmarcado por la difícil vinculación entre radicales y peronistas a partir de

las elecciones de 1987, que desembocó en la debacle hiperinflacionaria de mediados de 1989, con sus secuelas de crisis y protesta social, asalto a comercios y violencia callejera. Un segundo ejemplo, cercano al anterior y que se ha venido reiterando con diferente intensidad en varias sociedades latinoamericanas, es el del llamado “caracazo” de 1989, cuando numerosos contingentes de pobres urbanos, habitantes de la periferia de la capital venezolana, protagonizaron episodios de violencia social en protesta por largos rezagos y desoídos reclamos de trabajo, seguridad y servicios sociales mínimos. Este movimiento, ocurrido en medio de una situación económica de difícil manejo, fue hábilmente utilizado por sectores antidemocráticos del ejército venezolano, que posteriormente encabezarían intentos de golpe militar contra el gobierno del entonces presidente Carlos Andrés Pérez. Un tercer ejemplo, encuadrado también en una muy compleja situación económica pero agravado por la violencia guerrillera de Sendero Luminoso y otras fuerzas sediciosas, fue el de Perú; en este caso, desde fines de 1991 y principios de 1992, la tensión entre el poder ejecutivo, a cargo del líder de Cambio '90, Alberto Fujimori, y el Parlamento, dominado por los partidos de oposición, desembocó, el 4 de abril de 1992, en una acción en la que el presidente Fujimori, con apoyo de las Fuerzas Armadas, disolvió el Congreso. Finalmente, un cuarto ejemplo de situaciones de ingobernabilidad nos lo proporcionan los casos de derrocamiento de los presidentes constitucionales de Brasil, Fernando Collor de Melo (septiembre de 1992), y de Venezuela, el ya citado Carlos Andrés Pérez (mayo de 1993), quienes fueron separados de sus cargos en medio de denuncias generalizadas de corrupción y tráfico de influencias, las cuales acabaron minando la legitimidad de su poder político” (p.10).

En lo que respecta a Colombia, Cepeda (2010) señala que partir de la década de 1970 se fueron incubando varias crisis que se alimentaron entre ellas y desembocaron en la crítica situación que desde hace varios años la caracteriza y que son:

- Crisis de representatividad y de confianza en las instituciones políticas y en sus dirigentes.
- Crisis de orden público crecientemente agravada por la interacción de las guerrillas y los paramilitares con el negocio criminal de las drogas como fuente principal de financiación y de obtención de armas por la vía del trueque; incremento del secuestro que para el año 2000 se estimaba por lo menos 3.000 casos (no todos se informan a las autoridades), y al lado una crisis de derechos humanos acompañada de una preocupante crisis humanitaria que se refleja en una alarmante cifra de un millón y medio de desplazados en los últimos diez años y en un éxodo de ciudadanos hacia el exterior.
- Crisis de la administración de justicia; politización, corrupción e impunidad.
- Crisis de corrupción, cada vez más el resultado de organizaciones criminales que recurren a la intimidación y al asesinato para asegurar sus propósitos.

- Crisis del esquema de descentralización, por el manejo descuidado, corrupto y sin controles oportunos de los recursos propios. (pp.215-216).

Además, el panorama colombiano se ve agravado por la pauperización de más del 60% de la población, la distribución desigual del ingreso, los altos índices de desempleo y subempleo, la impunidad judicial, la crisis de representación política, la pérdida de control del territorio, el aumento de élites faccionalizadas, la criminalización y deslegitimación del Estado; el desarrollo económico desigual y la expansión de la economía del narcotráfico y su respectiva penetración en las instituciones estatales. (González y Otero, 2010, pp.28-46)

3.2. GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA

En la actualidad, el término de gobernabilidad dejó de ser una palabra de uso exclusivo de tratadistas académicos especializados para ser una palabra de uso común, donde los políticos, líderes sociales, funcionarios públicos y periodistas hablan permanentemente de los problemas de la gobernabilidad y su relación intrínseca con la democracia.

Pero gobernabilidad y democracia son dos ámbitos que no necesariamente concurren; de hecho, las reflexiones sobre una y otra tienen trayectorias que sólo en ciertos casos han coincidido, revelando así las tensiones que rodean su relación. (Instituto Federal Electoral en Camou, 2001, p. 7)

No obstante, pensar en la gobernabilidad al margen de la democracia, estimula el germen del autoritarismo en aras, en el mejor de los casos, del gobierno eficiente pero sin legitimidad ciudadana. De la misma manera, postular la democracia sin considerar la gobernabilidad puede derivar en situaciones de inestabilidad política. Por estas razones, es pertinente la reflexión simultánea en torno a la gobernabilidad democrática y a la democracia gobernable. Con ello se alude a dos niveles fundamentales de la política: los procesos democráticos para la conformación de gobiernos legítimos y el ejercicio gubernamental eficiente con vocación de servicio ciudadano. (Instituto Federal Electoral en Camou, 2001. P. 7)

Según el diccionario de la Real Academia gobernabilidad es “la cualidad de gobernable” y gobernable significa “que puede ser gobernado”, mientras que su opuesto, ingobernable, es aquello “que no se puede gobernar”. Cabe destacar que “un Estado es gobernable cuando cumple requisitos mínimos, tales como: control efectivo del territorio, monopolio de la fuerza y formulación e implementación de políticas públicas” (Fonseca y Belli, 2004 citado en Vargas, p.1¹⁴).

Así las cosas, es pertinente traer a colación la definición de gobernabilidad dada por algunos autores, así:

Rial (1988) entiende la gobernabilidad como la “capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con

¹⁴ Citado en VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. Gobernabilidad y Convivencia Democrática. El Caso Colombia. Flacso. www.flacso.org

(...) coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para obtener ese (...) ‘encuadramiento’ llevaría a la ingobernabilidad” (p.11).

En cambio, Flisfisch (1989) nos dice: “se entenderá que la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo –ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos- considerando principalmente las dimensiones de la ‘oportunidad’, la ‘efectividad’, la ‘aceptación social’, la ‘eficiencia’ y la ‘coherencia’ de sus decisiones” (p.113).

Por su parte, Arbós y Giner (1993) señalan que “la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo” (p.13).

Con relación a la democracia y su definición Sartori (1994) nos dice que “Definir la democracia es importante porque establece qué cosa esperamos de la democracia. Si vamos a definir la democracia de manera “irreal”, no encontraremos nunca “realidades democráticas”. Y cuando de vez en cuando declaramos “esto es democracia” o “esto no lo es”, queda en claro que el juicio depende de la definición o de nuestra idea sobre qué es la democracia, qué puede ser o qué debe ser” (p. 3).

El término democracia desde siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno, y así ha permanecido como la acepción primaria del término. La más conocida es la del Presidente Lincoln en su discurso de Getisburg, cuando dijo: “La democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. Pero también se distingue la democracia social y la democracia económica.

Para definir el concepto de democracia social, Sartori (1994) se basó en los autores Toqueville y Bryce, los cuales dicen al respecto lo siguiente:

“La noción de democracia social surge con Toqueville en su obra *Democracia en América*. Al visitar Estados Unidos en 1831, Toqueville quedó impresionado, sobre todo por el estado de la sociedad que Europa no conocía. (...) Fue entonces que Toqueville, con criterio sociológico, percibió la democracia estadounidense como una sociedad caracterizada por una igualdad de condiciones y guiada, preponderantemente, por un “espíritu igualitario”. Aquel espíritu igualitario, en parte, reflejaba la ausencia de un pasado feudal; pero expresaba, también, una profunda característica del espíritu estadounidense. (...)

Después de Toqueville es Bryce quien mejor representa a la democracia como *ethos*, como un modo de vivir y convivir, y, en consecuencia, como una condición general de la sociedad. Para Bryce (1888) democracia es, prioritariamente, un concepto político; pero también para él la democracia estadounidense se caracterizaba por una “igualdad

de estima”, por un *ethos* igualitario que se resuelve en el valor igual con el que las personas se reconocen las unas a las otras. Entonces, en la acepción original del término, “democracia social” revela una sociedad cuyo *ethos* exige a sus propios miembros, verse socialmente como iguales” (p.5).

A partir de las anteriores consideraciones, Sartori (1994) definió la democracia social como “el conjunto de las democracias primarias –pequeñas comunidades y asociaciones voluntarias concretas- que vigorizan y alimentan a la democracia desde la base, a partir de la sociedad civil” (p.6).

Y con respecto a la democracia económica señala que “está por la igualdad económica, por la eliminación de los extremos de pobreza y riqueza y, en consecuencia, por una redistribución que persigue el bienestar generalizado” (p.6).

Según Bobbio (2003, p.418), la democracia es “*el poder en público*” que es la forma de gobierno que se desarrolla con plena transparencia, de tal modo que los ciudadanos puedan saber cómo, dónde y por qué se toma cada decisión política.

Carpizo (2009) dice que la democracia “presupone un orden jurídico, una Constitución y un Estado de derecho que garanticen las libertades y los derechos fundamentales de las personas”¹⁵ (p.10).

Mejía (2000) explica que hay varias concepciones sobre democracia: “La democracia como régimen en que el pueblo elige sus gobernantes; la democracia como régimen en que los gobernantes actúan de acuerdo con el querer de los gobernados; y la democracia como régimen en que los gobernantes actúan de acuerdo con las necesidades del pueblo” (p.173).

Merchán, Pérez-Ugena y Vera (1995) definen la democracia como el “régimen político en el que el pueblo participa tanto en la organización como en el ejercicio del poder político y en el que los derechos y libertades de los ciudadanos son reconocidos y protegidos, entre otras razones, porque existe un diálogo permanente entre gobernantes y gobernados” (p. 55).

Finalmente, Vargas¹⁶ manifiesta que “La democracia no es solo la elección de los gobernantes de manera periódica dentro de un contexto pluralista de opciones, sino la existencia de canales de representación de los más diversos intereses sociales (territoriales y sectoriales), que garanticen que los mismos sean tenidos en cuenta por los gobernantes a la hora de tomar las decisiones. En algunas democracias estos canales clásicos de representación se adicionan con

¹⁵ Al analizar las democracias en América Latina Carpizo propone cinco clases: una de carácter formal, que consiste en la celebración de elecciones libres, objetivas, equitativas y periódicas; tres de carácter material como son el respeto y la protección de los derechos humanos, primordialmente de los de carácter civil y político, el papel que juega la oposición, y la desconcentración del poder y el equilibrio entre los órganos. Y una última clase de carácter social que se refiere a la calidad de vida de los habitantes, tomando en cuenta factores como la alimentación, educación, protección a la salud, trabajo, vivienda y esparcimiento.

¹⁶ En este punto, resulta importante aclarar, que el documento de la referencia no trae el año específico de su publicación, razón por la cual, se hace necesario citar la referencia completo del artículo. En VARGAS, Alejo. Gobernabilidad y Convivencia Democrática. El Caso Colombia. Flacso.

unos mecanismos de participación ciudadana, para garantizar que las demandas, problemas y necesidades sean respondidas adecuadamente por los gobernantes. Es la combinación, que buscan casi todas las sociedades contemporáneas, de la democracia representativa con la participativa” (p. 2).

La claridad de los autores anteriormente referidos, nos permiten inferir lo que entendemos por gobernabilidad democrática, teniendo claro que son dos conceptos que van en caminos opuestos, pero la forma de concebirlo nos determinará con claridad su propósito loable para la sociedad.

Se trata, entonces, de que gobernabilidad y democracia se influyan provechosamente para propiciar gobiernos democráticos a la vez que legítimos, eficientes y responsables (Camou, 2001, p. 8), donde estén garantizadas un conjunto de libertades básicas (de conciencia, opinión, de información, de asociación, de reunión, etc) que permitan a los sujetos involucrados presentar y/o elegir políticas definidas sin que pesen sobre ellos mecanismos de coacción (Bobio, 1986, pp.14-15).

De ahí que el profesor Roa (2011) en su sabio entender defina la gobernabilidad democrática como “la capacidad del sistema político para ejecutar políticas, dirigidas a la realización de un proyecto, que permita: i.-la satisfacción de las necesidades fundamentales de la mayoría de la población; ii.-asegure la estabilidad del orden político democrático; iii.-facilite una comunicación ética del gobernante con la comunidad; y iv.-permita una acción eficiente y eficaz” (p.43).

3.3. EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO, LA PARTICIPACIÓN Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

El Estado Social de Derecho hace relación a la forma de organización política que tiene como uno de sus objetivos combatir las penurias económicas o sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población, prestándoles asistencia y protección. Exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos recursos económicos para desenvolverse en sociedad (CIFUENTES MUÑOZ, 1992).

Es por lo tanto, un sistema que propone fortalecer los servicios y garantizar los derechos considerados esenciales, que permitan mantener el nivel de vida necesario para participar como miembro pleno de la sociedad. Es un Estado de tipo democrático que se caracteriza por el reconocimiento de derechos de índole individualista y de orden colectivo (económico, político, social, cultural y ambiental), con una idea de propiedad privada, pero sumada a la existencia de su función social, con una importante labor interventora del Estado en todos los niveles (UNIDERECHO, 2009).

La Corte Constitucional mediante Sentencia T- 406 de 1992¹⁷ formuló los contenidos del Estado Social de Derecho de una manera un tanto esquemática, en la que fueron afirmadas dos dimensiones:

1. Una dimensión cuantitativa, reflejada según la Corte en el Estado Bienestar, que permite definirlo como “el estado que garantiza estándares de salario, alimentación, salud, habitación, educación, asegurados para todos los ciudadanos bajo la idea de derecho y no simplemente de caridad”, y
2. Una dimensión cualitativa, encarnada según la Corte en el Estado constitucional democrático, que “se manifiesta institucionalmente a través de la creación de mecanismos de democracia participativa, de control político y jurídico en el ejercicio del poder y sobre todo, a través de la consagración de un catálogo de principios y de derechos fundamentales que inspiran toda la interpretación y el funcionamiento de la organización política”.

Por su parte, la Constitución Política de Colombia de 1991 le ha otorgado a la participación un factor preponderante dentro de la estructura del Estado Social de Derecho, estableciendo en el preámbulo el marco jurídico, democrático y participativo que rige la organización política, permitiendo a las personas la posibilidad de participar en la toma de decisiones que les afectan, propugnando por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país dentro de un orden justo¹⁸ y consiguiendo la transición de un Estado representativo a uno participativo.

La participación no se agota en el simple acto de la votación electoral, sino que como actitud estatal y ciudadana, ha de estar presente en toda clase de actuaciones individuales y colectivas. Es por lo mismo, que la participación atraviesa la totalidad de la Carta Política.

Los artículos 1, 2, 40, 103, 105 y 270 constituyen el fundamento constitucional de la participación democrática, donde se reconoce la dignidad humana como pilar fundamental del Estado y se concede la prevalencia del interés general.

La norma superior ha permitido a todos los ciudadanos la posibilidad de participar e intervenir activamente en el control de la gestión pública. Así como también, ha determinado la forma como los ciudadanos pueden participar en la planeación, el seguimiento y la vigilancia de los resultados de la gestión estatal, estableciendo dentro de los fines esenciales del Estado, facilitar la participación de todos y todas en las decisiones que los afectan (vida económica,

¹⁷ Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón.

¹⁸ Desde el artículo 1° de la Constitución Política Nacional está claro que en el nuevo orden constitucional no hay espacio para el ejercicio arbitrario de los derechos, pues su ejercicio debe estar matizado por las razones sociales y los intereses generales. Pero estas implicaciones se descontextualizan si no se tienen en cuenta los fines anunciados en el artículo 2° y, para el efecto que aquí se persigue, el aseguramiento de la vigencia de un orden justo. En efecto, un orden justo sólo puede ser fruto de unas prácticas sociales coherentes con esos fundamentos. No se puede asegurar orden justo alguno si a los derechos no se accede mediante el trabajo honesto sino ilícitamente y si en el ejercicio de los derechos lícitamente adquiridos priman intereses egoístas sobre los intereses generales (Corte Constitucional, Sentencia C-740/03).

política, administrativa y cultural de la Nación), otorgando un mayor grado de relevancia a la participación como fundamento y fin esencial de su actividad, lo cual implica para las autoridades el deber de facilitarla y promoverla en las distintas esferas de la vida y sobre todo en los procesos de toma de decisiones que conciernan al destino colectivo, lo que implica generar cambios de comportamiento en la gestión pública y en la comunidad.

Todo lo anterior, permite inferir que dentro de los mecanismos de participación ciudadana y en desarrollo de las normas constitucionales, se han establecido formas democráticas de participación que permiten a los ciudadanos ejercer vigilancia sobre el proceso de gestión pública frente a autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales y legislativas, extendiendo la participación ciudadana a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria, desarrollándose un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como de una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo.

Es así como se deduce el grado de importancia que la Constitución Política le ha otorgado a la participación ciudadana, integrando al ciudadano en la toma de decisiones, en la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano dentro de la comunidad en que se desenvuelve.

No obstante lo anterior, en nuestra sociedad, prevalece una marcada exclusión de la mayoría de la población en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, donde ésta, queda en cabeza de los gobernantes que actúan, generalmente, excluyendo los verdaderos intereses de la comunidad, siendo las condiciones de marginalidad económica, política, cultural, religiosa y social una constante, lo que representa -para un gran porcentaje de colombianos- un obstáculo para su desenvolvimiento dentro de la organización de la sociedad, incidiendo en la construcción de la paz y en el desarrollo político de nuestra democracia, generando crisis que imposibilitan ejercer la gobernabilidad democrática.

Como muestra de tal marginamiento y exclusión, se encuentra la falta de participación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan, encontrándose como uno de los factores centrales la ausencia de información de la ciudadanía y el desconocimiento sobre las posibilidades que nuestro ordenamiento jurídico contempla, en cuanto al reconocimiento formal de espacios de participación.

A continuación se relacionan las razones por las cuales los ciudadanos no participan en las decisiones que les incumben, de acuerdo con la encuesta del DANE realizada sobre cultura política.

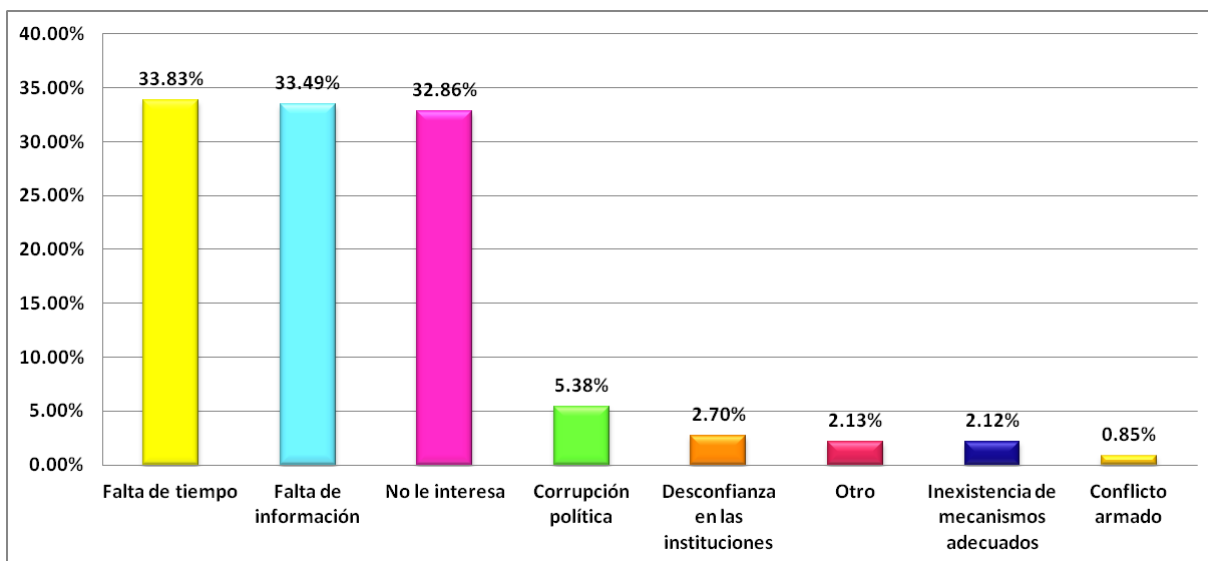


Ilustración 1. Razones por las cuales los ciudadanos no participan.

Fuente: Encuesta de Cultura Política 2007. DANE

En efecto, dentro de los obstáculos que restringe la participación ciudadana se encuentran la falta de tiempo (33.83%), la falta de información (33.49%) y la falta de interés (32.86%) como las tres principales razones para no participar, por lo que se hace necesario, promover las capacidades propias y conjuntas de los individuos para perfeccionar los liderazgos colectivos y convertir a la ciudadanía en actores principales de la sociedad, proveyéndoles de información personalizada a través de medios masivos y tecnológicos de comunicación que les permitan ser sujetos activos, de tal manera que puedan obtener el conocimiento de los espacios a los que tienen derecho a acceder y participar.

Seguidamente, se encuentra como factor determinante en la abstención participativa del ciudadano, la corrupción política (5.38%), por lo tanto, resulta apropiado involucrar a la comunidad en los asuntos oficiales para acabar con la conducta poco transparente de los políticos en el manejo y administración de los recursos públicos, otorgando relevancia a la rendición de cuentas dentro de su gestión.

Igualmente, se encuentra la desconfianza a las instituciones (2.70%) y la inexistencia de mecanismos adecuados para la participación (2.12%), razón por la cual, se hace significativo fortalecer la legitimidad institucional para construir gobernabilidad democrática sobre la base de una cultura ciudadana consolidada en el tejido social, que permita la concertación definida de intereses dentro de un espacio para la comunicación entre el gobernante y la ciudadanía, despertando un sentido de co-responsabilidad ciudadana frente a lo público.

Finalmente, dentro de la encuesta aparece el conflicto armado (0.85%) como una de las razones para no participar, lo que conlleva realizar un proceso de construcción social con características de continuidad y sostenibilidad que busque la identificación, la explicación y la

ordenación de las transformaciones productivas enmarcado dentro de un escenario de consensos de varios actores, en unas realidades concretas y un territorio determinado.

Así las cosas, el surgimiento del concepto de gobernabilidad democrática responde a la necesidad de abrir un paso a la democracia participativa y se asocia a una respuesta a la crisis del Estado, lo que permite la transformación de la democracia, dejando atrás prácticas corruptas y clientelistas de las administraciones públicas y dimensiones significativas del atraso político.

Desde esta perspectiva, la gobernabilidad democrática debe desenvolverse dentro de un escenario participativo y transparente, donde el respeto hacia los derechos humanos y la defensa de la vida, actúen como valor y principio fundamental de la organización social.

3.5. CRISIS EN LAS INSTITUCIONES

La gran encuesta realizada por Ipsos Napoleón Franco publicada en la edición N° 1698 de la revista Semana¹⁹, dejó claro que la confianza de los colombianos en sus instituciones y sus líderes está en los niveles más bajos de la historia reciente del país.

A continuación se rescata de la encuesta y del informe presentado por Semana (2014, pp. 32-38) unas gráficas muy dicentes con su respectivo análisis:

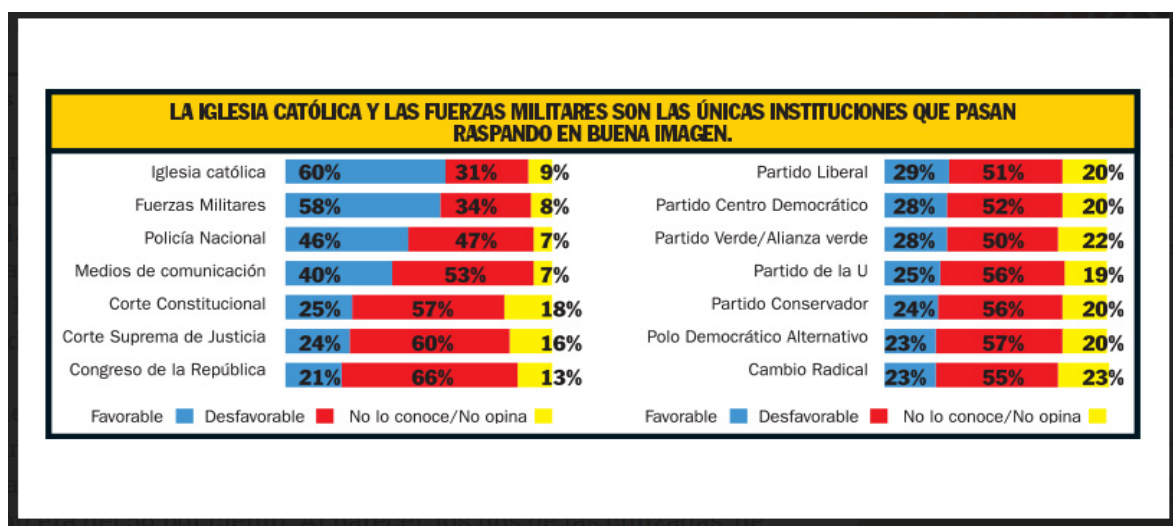


Ilustración 2. Imagen de favorabilidad de las instituciones.

Fuente: Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/instituciones-en-crisis/409100-3>

Salvo la Iglesia y las Fuerzas Armadas²⁰, prácticamente todas las demás, el Congreso de la República, las altas cortes, los medios de comunicación y los partidos políticos, así como sus representantes, fueron rajados a la hora de medir favorabilidad por parte de los encuestados.

¹⁹ Las imágenes fueron recuperadas en <http://www.semana.com/nacion/articulo/instituciones-en-crisis/409100-3>

La Corte Suprema de Justicia tiene una percepción negativa del 60 por ciento, mientras que la Corte Constitucional, que hace unos años era una de las instituciones más respetadas por los colombianos, tiene una imagen desfavorable del 57 por ciento. Igualmente existe una imagen desfavorable en el poder legislativo, puesto que el 66 por ciento cree que el trabajo que se está haciendo en el Senado y en la Cámara de Representantes no es favorable para los intereses de la mayoría, frente a un 21 por ciento que piensa lo contrario.

De esta desconfianza institucional no se salvan ni los partidos políticos, que no logran tener una imagen favorable superior al 30 por ciento. El mejor calificado es el Liberal, con 29 por ciento; seguido por el Centro Democrático y el Partido Verde, con 28 por ciento. El movimiento peor calificado fue Cambio Radical, que obtuvo una imagen favorable del 23 por ciento y contraria del 55 por ciento²¹.

Con respecto, a los medios de comunicación, Ipsos Napoleón Franco les preguntó a los encuestados si tenían o no una imagen favorable de ellos. El 53 por ciento dijo tener una imagen negativa.

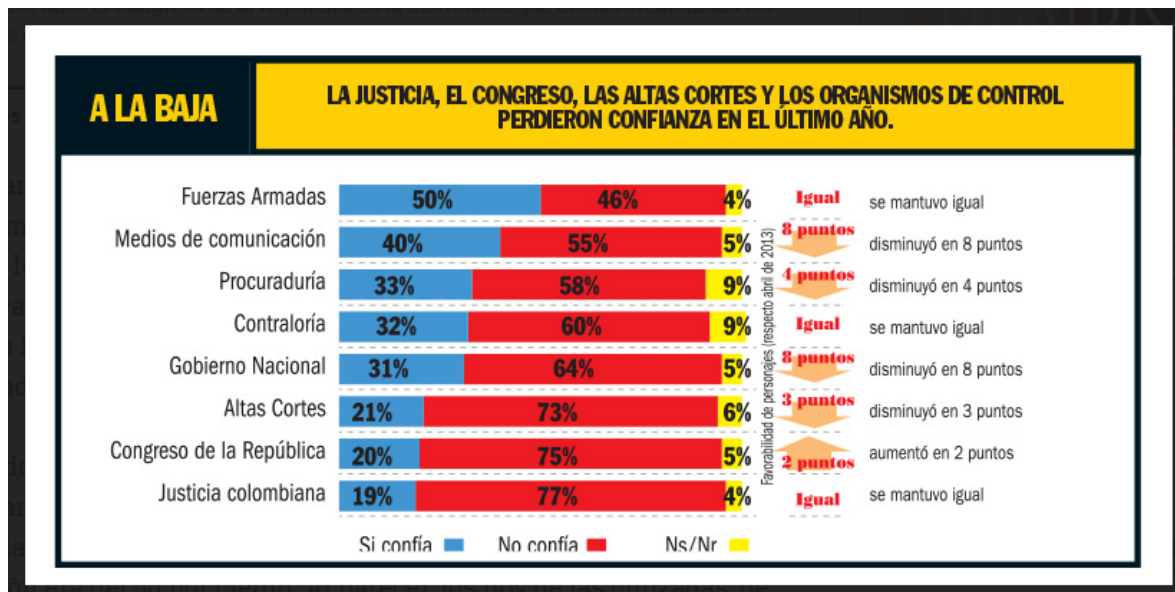


Ilustración 3. Confianza en las instituciones.

Fuente: Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/instituciones-en-crisis/409100-3>

²⁰ Señala la revista Semana que “A pesar de ser la institución más confiable, solo la mitad de los colombianos cree en sus Fuerzas Armadas, que no han logrado quebrar la tendencia a la baja que tienen desde abril del año pasado, cuando su aceptación era del 56 por ciento. Al parecer, los líos de las chuzadas, de corrupción y la creciente sensación de inseguridad que sienten y expresan los colombianos, entre otros temas, han terminado por afectar la confianza de los ciudadanos. De todas las fuerzas del orden, la Policía Nacional obtuvo la calificación más baja”.

²¹ Por eso no es extraño -según revista Semana- que en el último año haya crecido el número de personas que dijeron no tener una filiación partidista, al pasar de 32 por ciento en mayo de 2014 a 38 por ciento en la última encuesta.

Con respecto a las instituciones que menos confianza les genera a los colombianos se encuentran la Justicia con un 77 por ciento, el Congreso de la República con un 75 por ciento, las Altas Cortes con un 73 por ciento, el Gobierno Nacional con un 64 por ciento, la Contraloría con un 60 por ciento y la Procuraduría con un 58 por ciento, lo que significa que los ciudadanos encuestados consideran que las instituciones no están haciendo las cosas correctamente para que el país salga adelante.

Así como no hay confianza en el poder judicial ni en el legislativo, en el Gobierno Nacional tampoco, el 64 por ciento cree que el trabajo que se está haciendo no es confiable, frente a un 31 por ciento que piensa lo contrario.

Los organismos de control tampoco se salvaron. El 60 por ciento no cree en el trabajo de la Contraloría, frente a un 32 por ciento que lo apoya. Por su parte, el 58 por ciento de los ciudadanos no confían en la Procuraduría, frente a un 33 por ciento que lo apoya.

Una mención especial merecen los medios de comunicación en la confianza que le asiste a los ciudadanos sobre la manera cómo se está informando en el país. En el último año hay una clara pérdida de confianza por parte de los encuestados. El 55 por ciento de los encuestados no confía en el trabajo que están realizando. Según revista Semana estas cifras son las más bajas que han registrado los medios de comunicación desde noviembre de 2011.

Así las cosas, Javier Restrepo, de Ipsos Napoleón Franco, dijo a la revista Semana “que si bien la falta de confianza y credibilidad en las instituciones viene desde hace tiempo, en la última medición esta se profundiza y llega a niveles preocupantes que necesariamente obligan al Estado a tomar decisiones de fondo para revertir esta tendencia”.

3.6. LA CRISIS PRESIDENCIAL EN COLOMBIA

Durante estos últimos años, la Presidencia ha dado señales inequívocas de encontrarse en serios problemas²². Se trata de entender la manera como se ha producido la perversa relación entre la crisis de gobernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia. Se describe la trayectoria de un proceso en el que la fragilidad de las estructuras políticas e institucionales, que sostienen el poder presidencial, establece de entrada problemas de gobernabilidad que, al no ser adecuada y oportunamente tratados por los gobernantes, han terminado por propiciar profundas fracturas en el régimen presidencial, que deterioran aún más la gobernabilidad del país y ésta todavía más el régimen presidencial y así sucesivamente (Medellín, 2006, p. 22).

Dichas señales sólo se constituyen en síntomas que apuntan a problemas más profundos, sin pretender una enumeración completa señalo algunos de los síntomas más importantes destacados por Medellín (2006):

²² Para el periodo comprendido 2002-2010 el gobierno presidencial se transformó en presidencia imperial cuando se logró imponer su predominio sobre las demás instituciones del poder público.

- ✓ La Presidencia ha mostrado su incapacidad para ejercer un liderazgo activo que permita enfrentar los problemas de la sociedad.
- ✓ Ha mostrado una incapacidad para generar soluciones realistas, viables y aceptables a los grupos más amplios de la sociedad, que se constituye en una insensibilidad para tratar las demandas reales de la población.
- ✓ Ha mostrado una falta de transparencia al ejecutar sus funciones, generados por controles legales deficientes y en muchos casos propicios para la corrupción.
- ✓ La forma de actuar en muchos casos del Presidente -frente a dificultades previstas e imprevistas que han ido surgiendo al tratar de poner en marcha sus nuevas políticas de reforma- ha sido la de avanzar y luego retroceder, lo cual hace que sus propuestas sean vistas netamente electorales para un periodo efímero y de corta duración, lo que pone en evidencia la gran debilidad de la conducción.

Sólo basta observar la encuesta realizada por Ipsos Napoleón Franco publicada por la revista Semana -edición N° 1698- que nos proporciona los insumos básicos para considerar la percepción de los ciudadanos frente a la imagen y la gestión del Presidente de la República Juan Manuel Santos, lo cual, refleja los síntomas señalados. Destaca la encuesta una imagen desfavorable del 56 por ciento frente a una favorable del 40 por ciento. Así mismo, se observa que la satisfacción de los colombianos por la gestión del Presidente es sólo de un 38%.

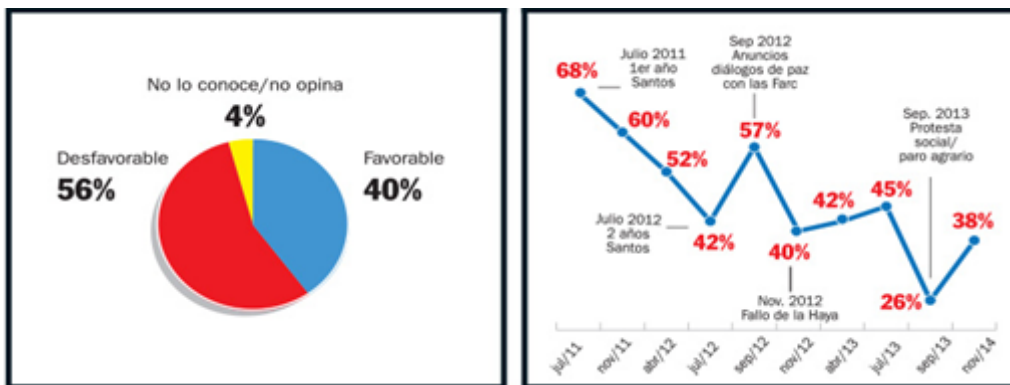


Ilustración 4. Imagen de favorabilidad del Presidente Juan Manuel Santos.

Fuente: Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/instituciones-en-crisis/409100-3>

A la hora de determinar los problemas que más afectan a los ciudadanos, el 35 por ciento dijo que el desempleo es el que más los preocupa, seguido con 32 por ciento por la inseguridad ciudadana, un 15 por ciento la corrupción, un 14 por ciento el alto costo de vida y un 11 por ciento la violencia o la falta de paz y la delincuencia juvenil. Y si lo anterior no fuera suficiente, el 55 por ciento de los colombianos consideran que el país va por mal camino.

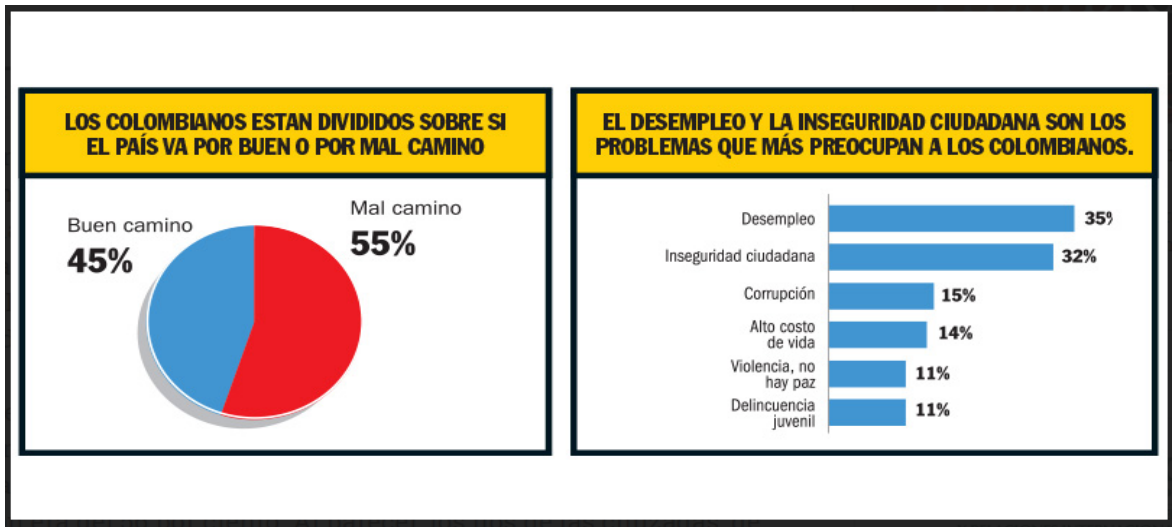


Ilustración 5. Situación del país y principales problemas que preocupan a los colombianos.

Fuente: Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/instituciones-en-crisis/409100-3>

Durante los primeros 100 días del segundo periodo presidencial de Juan Manuel Santos, el Presidente no sale bien librado, porque la mayoría de los encuestados -según la revista Semana- consideran que está incumpliendo con lo que prometió al comenzar su segunda presidencia, teniendo una imagen desfavorable que asciende al 56 por ciento. De otra parte, el 55 por ciento cree que en sus primeros 100 días las cosas están igual de mal o peor que antes.

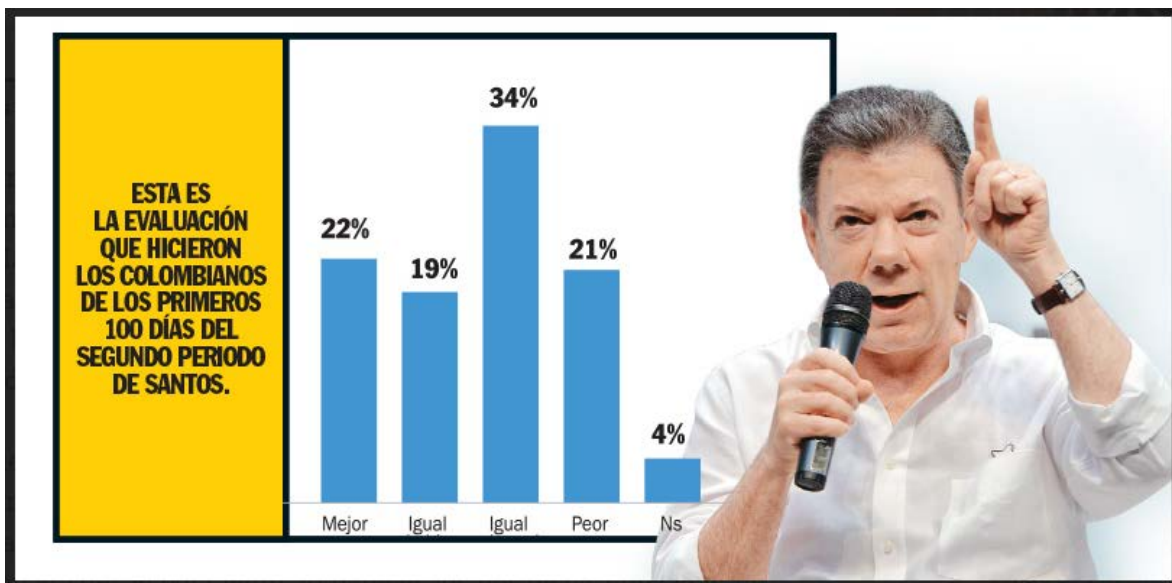


Ilustración 6. Evaluación de los primeros 100 días del Presidente Juan Manuel Santos en su segundo mandato.

Fuente: Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/instituciones-en-crisis/409100-3>

Igualmente, se encuentra reflejado en dicha encuesta que el 64% de los ciudadanos encuestados no confían en el Gobierno Nacional.

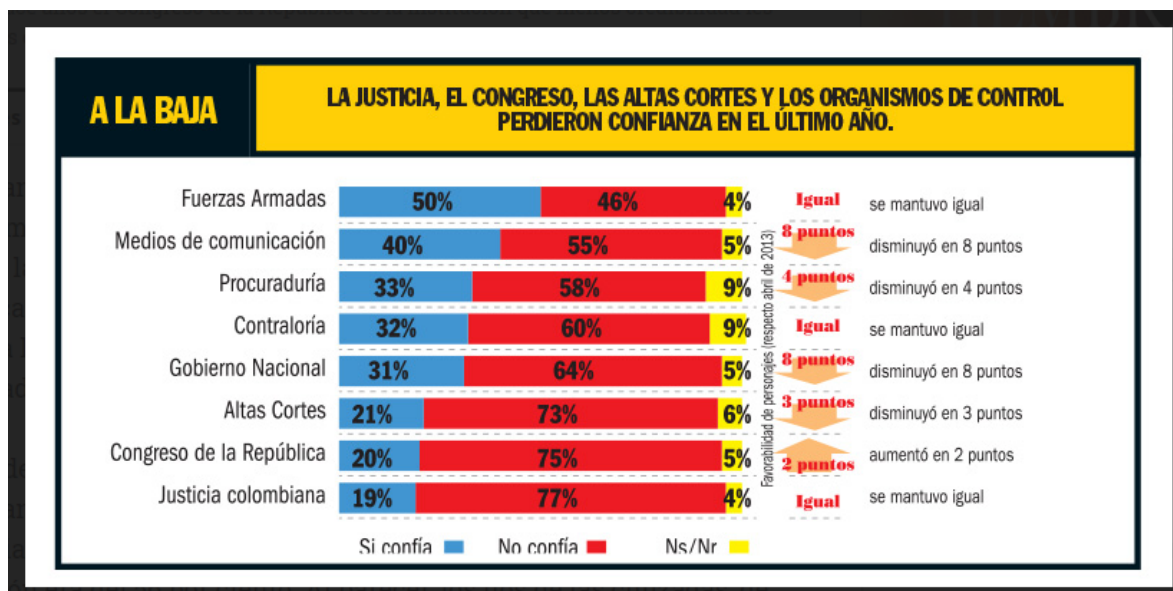


Ilustración 7. Confianza en el Gobierno Nacional.

Fuente: Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/instituciones-en-crisis/409100-3>

Por su parte, Medellín (2006) destaca tres factores característicos de la fractura del régimen presidencial en Colombia, que son:

- ✓ La creciente fragilidad institucional para hacer cumplir los contratos y las leyes, para impedir o limitar decisiones administrativas arbitrarias de quien gobierna o para hacer valer el interés público como criterio fundamental de la vida en sociedad.
- ✓ La significativa inestabilidad en las reglas de juego político y social, que impide mantener las relaciones de poder y tramitar las diferencias en los cauces de la institucionalidad.
- ✓ La primacía de una cultura del atajo que impide que los actores sociales puedan constituirse como ciudadanos, en el sentido de tener la convicción de hacer valer sus derechos y cumplir con sus deberes.

En ese orden de ideas, la falta de compromiso de los gobernantes con el Estado Social de Derecho facilitan para hacer uso indebido del poder –desviación de recursos–, permitiendo que la gestión de lo público se asimile con el beneficio privado, facilitando la corrupción y obteniendo como resultado el poco aprecio, respeto y cuidado de lo público, impidiendo por un lado, la realización efectiva de los derechos fundamentales y por otro, el logro del bien común, lo que imposibilitan la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos en detrimento del interés general y la poca participación en las decisiones que los afectan.

Por tal razón, dice Medellín (2006) que estos son los ingredientes para que el Estado sea tremendamente débil. Las reglas del juego institucional y social están regidas por principios y

valores que no todos conocen, no todos aceptan y no todos practican. Es la instrumentalización en que las lógicas privadas y las facciones políticas capturan y definen cada sentencia judicial, cada ley y cada tarea de gobierno. Son los bajos niveles de institucionalización política en los que las instituciones pierden valor y cohesión como dispositivos de regulación de la sociedad y del Estado. Lo político no se construye por referencia a un proceso deliberante, sino por la negación del otro. Nadie busca argumentar, todos tratan de someter. Es la lógica de “quien no está conmigo está contra mí”. Lo público no se construye como el sustrato de un pacto social que fundamenta el orden político, sino que se deduce de los acuerdos parciales, es decir, de lo que interesa a unos. Los que acuerdan definen los contenidos de la esfera de preocupaciones públicas. Los espacios públicos lo son por la demarcación de unos intereses privados. El Gobierno es un actor determinante, pero no es el único que define el rumbo del Estado y de la sociedad. En esa tarea debe competir con otros actores que emergen como tenedores reales de poder territorial. El Gobierno tiene la fuerza y concentra en torno suyo los recursos de la legalidad del poder formal, pero no logra imponerlos de manera hegemónica. Es lo que podríamos llamar la degradación del poder presidencial.

En este contexto, se vive en un régimen presidencialista de mayorías, en donde el que gana controla la composición del Gobierno y la administración pública, en un juego de suma cero. Los perdedores lo pierden todo. Bajo una especie de “supremacía presidencial”, el interés del gobernante se invoca como el interés general de la sociedad y la dirección que propone se asume como medida de la ascendencia que pueda tener. La acción política e institucional adquiere la apariencia de estar regida por los deseos del gobernante, y eso hace que los grados de dispersión de la competencia y el poder político desaparezcan a favor de quien gobierna. Las mayorías no se construyen por identidad ideológica, sino en busca de beneficios individuales inmediatos. Y eso le confiere una tremenda inestabilidad a los acuerdos políticos que sostienen el poder presidencial. Por eso, para mantener las mayorías que les permitan gobernar, los presidentes han tenido que moverse entre las ofertas populistas y las negociaciones politiqueras. Por eso parece que sobran los partidos políticos, estorba la justicia y el Congreso sólo es arena de negociación. (Medellín, 2006, p. 290)

3.7. ALGUNOS ASPECTOS SIGNIFICATIVOS PARA TENER EN CUENTA (CARTA IBEROAMERICANA DE CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA)²³

Contrario a lo que se afirmó, años después de la aplicación de las medidas neoliberales, los problemas de desarrollo se agudizaron en la región, los mercados nacionales se debilitaron, no hubo crecimiento económico, la pobreza se expandió, la gobernabilidad decayó y el Estado que había sido desmantelado perdió su capacidad de respuesta a los nuevos desafíos.

²³ Esta sección es tomada de la Carta Iberoamericana de calidad en la Gestión Pública (2008).

En consideración a lo anterior, el Consejo Directivo del CLAD, reunido el 14 de octubre de 1998, aprobó el documento doctrinario *Una nueva Gestión Pública para América Latina*, en que se declara la necesidad de reconstruir el Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Con ello, se reconoce que el Estado es un instrumento indispensable para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, y que en la región tiene que orientarse a la atención de tres grandes problemas: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social, garantizando la inclusión social. Para abordar dichos desafíos, los Estados Iberoamericanos deben adecuar su organización y funcionamiento a las nuevas realidades, aprendiendo de los errores y aciertos de las diversas experiencias recientes y adoptando un nuevo modelo de gestión pública que recupere la capacidad de las Administraciones Públicas Iberoamericanas como instrumentos útiles y efectivos al servicio del bien común o interés general de sus respectivas sociedades.

La XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en el 2003, incluyó en su *Declaración de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia*, una resolución en la que los altos mandatarios de los 21 países expresaron su compromiso para avanzar en la profesionalización de la función pública de los países de la región y respaldaron los principios y orientaciones de la “**Carta Iberoamericana de la Función Pública**”, que fue preparada por el CLAD y adoptada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. En dicha Declaración los mandatarios expresaron:

“Reiteramos nuestro empeño en el fortalecimiento institucional del Estado, en lograr administraciones públicas más eficaces y transparentes y en promover los instrumentos necesarios para una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. Los Estados Iberoamericanos fortalecerán en sus agendas gubernamentales las políticas de reforma de la Administración Pública”.

De igual manera, dos Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de gobierno, la XVI realizada en el 2006 en Montevideo, República Oriental del Uruguay, y la XVII efectuada en el 2007 en Santiago de Chile, respectivamente, respaldaron las iniciativas del “**Código Iberoamericano de Buen Gobierno**” y de la “**Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico**” con el propósito de promover la mejora de gestión pública en la región.

Por su parte, los ministros de Administración Pública y de la Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los Gobiernos Iberoamericanos, reunidos los días 31 de mayo y 1º de junio de 2007, en Pucón, Chile, en ocasión de la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado renovaron su compromiso con la Reforma del Estado, el fortalecimiento de sus instituciones públicas y, en especial, con la racionalización de sus mecanismos de gestión al sostener que:

“Teniendo en consideración que el objetivo de toda política pública es el bienestar de las personas, se requiere fortalecer las capacidades institucionales públicas para dar satisfacción a los requerimientos ciudadanos de integración y pertenencia. A tal efecto, es necesario impulsar criterios de universalización que atiendan la diversidad y complejidad de dichos requerimientos, así como fortalecer la calidad de la gestión pública para que sea un real instrumento al servicio de la cohesión social”.

En ese orden de ideas, la adopción de estrategias de innovación, racionalización y mejora de la gestión pública, orientadas por la calidad, permitirá a las Administraciones Públicas Iberoamericanas posicionarse favorablemente frente a la incertidumbre, reforzar su influencia en un entorno dinámico y complejo y acometer el necesario desarrollo organizativo para la gestión del cambio y la formulación de soluciones de mejora creativas, con el fin de cumplir al máximo las expectativas de la ciudadanía, proporcionando un instrumento para lograr la coherencia en la dirección estratégica a seguir.

4. MARCO CONCEPTUAL

Las siguientes precisiones, facilitan la comprensión de temas centrales desarrollados en el presente aporte, porque las construcciones conceptuales que se han empleado se consideran como “adecuadas mediaciones entre la concreción y la abstracción” (ROA, 2012, p.501) fundamentales para el proceso comprensivo y transformador de la realidad.

4.1. CIENCIA POLÍTICA²⁴

Es una disciplina social que se ocupa del estudio sistemático de: el Estado; de la problemática de la legitimidad; de la estructura del poder; de la composición de las clases y los estratos sociales; de la organización de los partidos políticos y los movimiento sociales; de los procesos electorales; del funcionamiento de los grupos de presión; del proceso de la toma de las decisiones; de la gobernabilidad; de la paz y la solución de conflictos; y de la problemática del liderazgo, en espacios y tiempos determinados²⁵ (ROA, 2012, p. 262).

4.2. ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Es la forma de organización del Estado, que tiene como uno de sus objetivos combatir las penurias económicas o sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población, prestándole asistencia y protección. Exige esforzarse en la construcción de las

²⁴ Cfr. Profesor ROA SUÁREZ, H. Artículo “La política como arte y ciencia”. 2009. Bogotá. Elespectador.com p.p. 1-31.

²⁵ Cfr. Para un estudio comparado de las relaciones entre las ciencias sociales y la ciencia política, véase: BACHELARD, G. (1973). *El compromiso racionalista*. Buenos Aires, pp. 148-164. CERRONI, H. (1971) *Metodología y ciencia social*. DUVERGER, M. (1971). *Sociología política*. Barcelona, pp. 11-35. MAYNAUD, J. (1964). *Introducción a la ciencia política*. Madrid, pp. 22-275. POPPER, K. *El desarrollo del conocimiento científico*. Buenos Aires, pp. 43-73; 387-399. POULANTZAS, N. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México, pp. 33-59; 342-357.

condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los medios económicos para desenvolverse en sociedad (CIFUENTES MUNOZ, 1992).

4.3. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Es la capacidad del sistema político para ejecutar políticas públicas, dirigidas a la realización de un proyecto, que permita: la satisfacción de las necesidades fundamentales de la mayoría de la población; asegure la estabilidad de un orden político democrático; facilite una comunicación ética del gobernante con la comunidad; y permita una acción eficiente y eficaz (ROA, 2011, p. 43).

4.4. LA OFICINA DEL PRESIDENTE

Es la dependencia de la Nación que tiene por objeto racionalizar y organizar la toma de decisiones, provenientes tanto del sistema político nacional como del internacional, y que deben ser objeto de definición por parte de la Primera Autoridad Administrativa de la Nación. Esas decisiones son claves para el mantenimiento y desarrollo del sistema político democrático, así como para la ejecución del Programa de Gobierno (ROA, 2011, p 89).

4.5. EQUILIBRIO INSTITUCIONAL

Es el diseño institucional de pesos y contrapesos entre las distintas ramas del poder público, que impide la concentración del poder en manos de un solo grupo político o en cabeza de una rama del poder público, lo que supone no sólo la existencia de centros de poder diferentes sino la posibilidad para que a partir de esos distintos centros, se estimule la deliberación pública (SUNSTEIN, 2003) (GARCÍA & REVELO, 2008).

Lo anterior, plantea la existencia de pesos y contrapesos de poder entre las distintas agencias estatales, a efectos de evitar la concentración de poder y la arbitrariedad.

4.6. POLÍTICAS PÚBLICAS²⁶

Son el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables (VARGAS, 1999).

4.7. GOBIERNO

El gobierno es el conjunto de las instituciones y personas a través de las cuales se dirigen, controlan y administran el poder en el Estado.

En sentido estricto, habitualmente se entiende por tal, al órgano que {puede estar formado por un Presidente (Régimen Presidencial) o Primer Ministro (Régimen Parlamentario) y un

²⁶ Cfr. VARGAS, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá.

número variable de Ministros} al que la Constitución o la norma fundamental de un Estado atribuye el poder ejecutivo. (WIKIPEDIA, 2011)

5. A PROPÓSITO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y LA OFICINA DEL PRESIDENTE.

La característica del mundo actual enfrenta a los gobiernos con problemas que necesitan ser resueltos en un contexto cada vez más complejo. Problemas que no son nuevos: pobreza, desempleo, inseguridad, educación y salud son demandas permanentes de las sociedades a sus gobiernos, demandas que se manifiestan hoy con mayor intensidad e interrelación (CiGob).

Los gobiernos deben hacer frente a estos ya conocidos problemas en una realidad de creciente incertidumbre, donde múltiples canales de comunicación e información en red multiplican las voces de la sociedad (CiGob).

También es cierto que los asuntos que deben procesar los gobiernos y sobre los que deben decidir políticas, estrategias y acciones, hoy son mucho más complejos que hace años. Debido al señalado desarrollo tecno-científico y a otras causas que ameritan que la gestión de lo público actualmente requiera que los asuntos cuenten con un tratamiento técnico además del estrictamente político. A la racionalidad política, se debe agregar una de orden técnico que la debe complementar de manera equilibrada. Hoy más que nunca, la formación de las políticas públicas requiere de la aplicación de las disciplinas del conocimiento. Ello no significa una sustitución de los enfoques políticos por unos meramente técnicos, ya que el abordaje político siempre será muy necesario, pero si supone que para el análisis de la realidad y la toma de las correspondientes decisiones, el criterio político sea articulado con criterios técnicos. Esto implica, evidentemente, una mayor capacidad técnica de los gobiernos para procesar información y formular políticas (FERNÁNDEZ).

Frente a este desafío, se necesitan herramientas que permitan mejorar la calidad de la toma de decisiones del alto gobierno, porque en la actualidad, el gobernante debe tomar decisiones en un ambiente sobrecargado de información y rodeado de problemas en su oficina (CiGoB.)

En la mayoría de los gobiernos se siguen presentando problemas de ineficacia gubernamental, por las siguientes razones (CiGoB.):

- ✓ No existe un ámbito técnico político de procesamiento de problemas. Es decir, que no existe un sistema integrado de asesoría formal al Presidente que trabaje a partir de un método de procesamiento que valore técnico-políticamente los problemas del gobierno.
- ✓ No existen reglas dentro de la Oficina del Presidente para decidir qué problemas tienen suficiente valor como para ser enfrentados en ese ámbito y cuáles deben ser derivados a niveles inferiores de decisión.
- ✓ El gobernante vive una sobrecarga de responsabilidad que atenta contra la calidad de la decisión.

- ✓ No hay tiempo de agenda reservado para el tratamiento de temas “estratégicos”.
- ✓ No hay tiempo para formarse, se vive en la urgencia constante.

Para poder enfrentar problemas complejos y en permanente cambio, es necesario pensar en nuevo tipos de gobiernos.

Así las cosas, un estadista contemporáneo debe buscar cristalizar la gobernabilidad democrática, con una Oficina del Presidente que facilite técnicamente, la ampliación -a la mayor parte de la población- del disfrute del Estado Social de Derecho con las concreciones que de allí se derivan.

5.1. LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

En Colombia y en América Latina hemos adoptado la democracia como forma legítima de gobierno unitario, para evitar, en lo posible, que se instauren gobiernos autoritarios y dictatoriales. Sin embargo, amplios sectores de la ciudadanía se encuentran desilusionados y desesperanzados con relación a las capacidades de la política para transformar y dar respuesta a los complejos problemas de nuestro país (MATUS, 2008, p. 11).

Esto, porque proporciones significantes de dirigentes, practican un estilo anestesiado y mediocre de hacer política. Los políticos no reaccionan frente a esta crítica, lo que genera una bajísima credibilidad, porque la gente espera de sus gobernantes la solución a sus problemas, por eso los eligen (MATUS C.), presentándose entonces, un divorcio entre lo que la sociedad y los ciudadanos demandan de la política, y lo que la política y los políticos ofrecen (MATUS, 2007, p. 6).

De esta manera, el ciudadano se enfrenta con una crisis de tipo político, económico, social y cultural que se genera, también, por los cambios en el liderazgo político. Al respecto señalaba Luis Carlos Galán lo siguiente: “Los líderes en Colombia ahora no surgen tanto como consecuencia de una capacidad de interpretación de los problemas del país, sino como resultado de factores artificiales o porque se hace dinero de la noche a la mañana, por caminos no siempre claros, o porque se manipulan los instrumentos administrativos para obtener poder político y electoral. Todo esto influye en la actitud general de los colombianos. Influye en la confianza que le merece a nuestro pueblo su gobierno, el papel de sus dirigentes y el comportamiento de sus líderes. En esencia, se podría decir que vivimos una gran crisis moral. Y la crisis moral, cuando afecta a un pueblo, se expresa, sobre todo, en el momento en que los intereses privados, los intereses particulares, tienden a prevalecer sobre los intereses públicos y los intereses colectivos” (MERCHAN, 2009, p.108).

Adicionalmente, en nuestro país domina lo que podríamos llamar un sistema de baja responsabilidad, nadie le cobra cuenta por desempeño a nadie. Por consiguiente, da lo mismo hacerlo bien que mal, lo que facilita el estancamiento, la mediocridad, la falta de ética y la corrupción. De ahí, que la corrupción no es un problema de los corruptos, sino que es un subproducto de la mediocridad del sistema político (MATUS C.).

Notemos entonces que dicha mediocridad, conduce a una crisis en la capacidad de gobernar, que se materializa, según el profesor Roa, en las siguientes expresiones (ROA, 2012, pp. 260-261):

- ✓ Falta de presencia del Estado en algunos sectores y regiones del país.
- ✓ Desorganización y descoordinación intra e interministerios e institutos descentralizados.
- ✓ Configuración elitista del proceso de toma decisiones políticas, sin participación adecuada de los sectores mayoritarios de la Nación.
- ✓ Los partidos políticos tradicionales, se encuentran desinstitucionalizados, organizados para contiendas electorales y dirigidos primordialmente por gamonales regionales, deshonestos, astutos e ineptos para la realización de grandes proyectos.
- ✓ Falta de líderes con propuestas que congreguen amplios sectores de opinión nacional.
- ✓ Ausencia de formación política en las facultades de las universidades, excepto donde se enseña ciencia política.
- ✓ Reducida participación de la juventud en el proceso político.
- ✓ Incidencia del paramilitarismo, las bandas criminales y de los dineros del narcotráfico en las campañas políticas.
- ✓ Serias amenazas a la institucionalidad y gobernabilidad democrática.

Y agrega Luis Carlos Galán que:“(...) la administración es cada día más ineficiente, menos idónea para resolver los problemas del país y defender los auténticos intereses del pueblo colombiano. La administración, en lo nacional, lo departamental y lo municipal, se convirtió en el objetivo de unas roscas, de unas camarillas políticas que no hacen otra cosa que monopolizar los instrumentos de esa administración. Todo lo redujeron a luchar por éste o aquél empleo secundario, pues piensan que su acción política consiste en lograr cada 2 o 4 años, gracias al clientelismo, la fuerza electoral necesaria para sobrevivir. (...) En esencia, la crisis de los partidos se concreta en que no logran interpretar a la nación. No pueden servir de cauce a la opinión de los colombianos (...)” (MERCHAN, 2009, p. 109).

Es por ello, que “en un contexto regido por la precariedad política, la informalidad institucional y la fragmentación social, el régimen político colombiano aparece fracturado: la extensión de la violencia ha hecho que la política no se estructure por diferenciación deliberante, sino por la negación del otro. Que no se busque argumentar, sino someter al otro. Lo público no está basado en un pacto social que fundamente la existencia del orden político e institucional. Cada uno entiende lo público como la extensión de su interés particular sobre el interés de los demás y sólo se mueve en función de eso” (MEDELLÍN, 2006, p. 13).

Los problemas de la sociedad se manifiestan entonces por la frustración ciudadana ante la desigualdad de riqueza y poder, por la débil participación ciudadana en los asuntos públicos, por la corrupción pública y privada, por la inseguridad ciudadana y la debilidad estatal. Ello

demuestra que la política, en nuestro país, esté desenfocada de los problemas de la gente. La dirigencia política cree que basta con la improvisación, la experiencia, el buen sentido y la profesión que adquirió en la universidad para gobernar, de ahí, que se encuentren anestesiados y no atienden a los llamados de atención que hace la ciudadanía²⁷.

Este descontento debilita fuertemente la democracia, acentuando la crisis en la capacidad de gobierno que impide obtener las herramientas y los métodos adecuados para mejorar la gobernabilidad, de ahí, que se tenga un desafío para mejorar la institucionalidad democrática (BABINO, 2008, p. 77).

5.2. LA OFICINA DEL PRESIDENTE

En los últimos años, buena parte de la discusión ha empezado a trasladarse entonces a temas como el “gobierno desde el centro”, la “capacidad institucional”, el liderazgo, la coordinación gubernamental, en búsqueda de un justo medio, o de lo que algunos empezamos a llamar desde la década pasada una “gobernabilidad democrática” (MÉNDEZ, 2007, p.839).

Una consecuencia de ello es que los estudiosos de la política, e incluso las propias sociedades, están volviendo de nuevo sus ojos hacia la instancia representativa del conjunto de la nación que, por recaer en una persona, tiene mayores posibilidades de ejercer un liderazgo: la presidencia de la república (MÉNDEZ, 2007, p. 839).

Desde el punto de vista jurídico-constitucional, en Colombia -a partir de la Constitución de 1886- y de manera ininterrumpida, ha existido un régimen presidencial que, pese a críticas de diversos analistas, fue reafirmado en la actual Constitución de 1991, en la que se elevó a un grado extremo la concentración de poderes presidenciales de orden material y cultural, al unguir al presidente con poderes de orden ideológico y cultural (ANGARITA, 2011, p. 234).

Salvo el periodo del ensayo federal, Colombia, al igual que la mayoría de los países del continente, ha construido su Estado bajo un muy fuerte régimen presidencialista (QUINCHE, 2010, pp. 9-10), tal como se deduce del ordenamiento constitucional.

El artículo 115 y el Título VII de la Constitución Política de Colombia denominado “DE LA RAMA EJECUTIVA” aborda la poderosa figura del Presidente de la República. Razón por la cual, el comprender y entender dicho artículo, nos lleva a colocar al Presidente como la figura central de la administración (QUINCHE, 2010, p. 431).

En ese orden de ideas, los artículos 188 y 189 de la Carta son decisivos en el diseño normativo del poder presidencial en Colombia, puesto que la persona del Presidente es transformada, hasta volverlo un símbolo nacional que lo obliga a garantizar los derechos y libertades de los colombianos, donde se le otorga condiciones de jefe de Gobierno, Jefe de Estado y Suprema Autoridad Administrativa (QUINCHE, 2010, p. 433).

²⁷ Afirma Carlos Matus que hay ciencias y técnicas de gobierno que se han venido desarrollando a lo largo de los años y que en general los políticos ignoran.

Alfredo Vásquez Carrizosa (citado en Quinche, 2010) en su libro denominado El poder presidencial en Colombia, indica lo siguiente sobre este particular funcionario: “América Latina se identifica políticamente con la institución presidencial y sería imposible concebirla sin la persona de un primer magistrado que tiene en sus manos la totalidad del poder nacional, designa y despide a sus ministros; es comandante del ejército y la marina, negocia los tratados públicos con otras naciones; nombra los enviados diplomáticos; sanciona las leyes y dicta reglamentos para aplicarlos, controla la deuda nacional, el presupuesto de gastos e ingresos y la riqueza nacional”, entendiéndose que la totalidad de los poderes públicos se centran en la misma persona (VÁSQUEZ, 1979).

En Colombia, tenemos un sistema muy centralizado en el Presidente de la República. Esto facilita, a veces, la toma de decisiones. Pero, en muchas oportunidades, acaba también entorpeciendo y dificultando que estas decisiones lleguen a su destinatario final, que es el ciudadano común y corriente (ROA, 1997, p. 14).

Lo anterior, nos permite analizar el proceso de toma de decisiones dentro la complejidad del proceso político colombiano, enmarcado dentro de unas variables que en los últimos años han marcado el destino colectivo del país, sometiéndolo al interés privado que conlleva todo sacrificio del bienestar general.

De ahí, que sea necesario realizar arreglos institucionales que se consoliden en el tiempo de manera permanente, para otorgarle 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 (ANINAT, 2009, p. 1), porque gobernar es una tarea de alta y creciente complejidad, donde prevalece una variedad considerable de áreas de políticas, de niveles de gobierno y de actores a considerar. Al tiempo que las estructuras organizacionales de los gobiernos modernos son altamente 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 (ANINAT, 2009, p. 2).

Con razón, el ex presidente Ernesto Samper utilizó el símil del piloto en la tormenta para demostrar lo que era gobernar expresando lo siguiente:

“Gobernar en Colombia es como tratar de pilotear un avión en medio de una tormenta, en el que el comandante tiene que convencer a su tripulación de que es importante atender a todos los pasajeros por igual y siguiendo sus instrucciones, los pasajeros de primera clase amenazan con abrir las puertas del avión sino aterriza en el aeropuerto que a ellos les conviene, los pasajeros de turismo se quejan porque están muy apretados y no son debidamente atendidos y los de clase económica (que son la mayoría) comienzan a saltar todos al tiempo en la parte de atrás porque nadie los atiende. La tormenta es tan fuerte que obliga a cambiar los planes de vuelo del piloto, la tripulación está tan interesada en quedar bien con los pasajeros de primera y algunos de turismo que sólo se dedican a ellos. Todo

porque todos quieren ser al mismo tiempo los comandantes de la nave (Entrevista personal, julio de 2002)". (MEDELLÍN, 2006, p. 43)

Y Carlos Matus describió claramente la encrucijada en la que se encuentra un gobernante durante el proceso de toma de decisiones, así: "El líder está en una jaula, aislado, prisionero de la corte complaciente que controla los accesos a su importante persona. (...) Tiene sólo un control parcial de su tiempo y de su atención. Su vida le pertenece a medias. Y si la organización del líder es deficiente, ese control de su tiempo y su privacidad es muy débil. Es un hombre acosado por las presiones y las urgencias. Tiene las mismas 24 horas que el ciudadano común, aunque acumula sobre sí los problemas más diversos, pequeños, grandes, rutinarios, nuevos y sorprendentes que afectan el colectivo social. Comparte los problemas de muchos hombres y esos hombres adquieren derechos sobre su tiempo y su vida privada. Acepta y ofrece compromisos cumplibles e incumplibles. Con esa sobrecarga de atención sobre su vida diaria, sólo capta algunos problemas, quizás los menos importantes, si ellos explotan ruidosamente y golpean por penetrar el cerco que protege el uso de su tiempo. Las señales de alarma del sistema político son inversamente proporcionales a la importancia de los problemas. Los problemas menores son ruidosos y molestan persistentemente, llaman de inmediato la atención del gobernante y de la prensa. En cambio, los grandes problemas ceban en silencio su bomba de tiempo. Lo que va silenciosamente mal, pasa desapercibido a pesar de su trascendencia. En cambio, los pequeños problemas se agrandan amplificados por las señales de alarma, la proclividad al inmediatez y la superficialidad de los medios de comunicación" (BABINO, 2008, p. 12-13).

Por tal razón, señala Roa (2011) que: "La Oficina del Presidente es la dependencia de la Nación que tiene por objeto racionalizar y organizar la toma de decisiones, provenientes tanto del sistema político nacional como del internacional, y que deben ser objeto de definición por parte de la Primera Autoridad Administrativa de la Nación. Esas decisiones son claves para el mantenimiento y desarrollo del sistema político democrático, así como para la ejecución del Programa de Gobierno" (p. 89).

De esta manera, en la difícil tarea de gobernar es indispensable conocer la organización y funcionamiento de las Oficinas de los Presidentes para encontrar en ese modelo de organización un fortalecimiento en el lugar donde se toman las decisiones más trascendentales en la vida política, económica, social, cultural, ambiental e internacional de la Nación, con la finalidad de fortalecer la institucionalidad y con ello, impulsar los procesos de desarrollo (ROA, 2011, pp. 129, 135-136).

6. LA OFICINA DEL PRESIDENTE. ANÁLISIS DE CASOS.

Para iniciar el estudio de análisis de casos, he tomado como referencia central el funcionamiento de la toma de decisiones en países como España y los Estados Unidos, para tener conocimiento acerca de la organización de la Oficina del Presidente y la forma como ésta interactúa con las demás entidades gubernamentales. Ahora bien, debe quedar muy claro

que no es posible hacer un diseño común que permita organizar de manera uniforme la Oficina del Presidente entre los diversos países que se pretenda institucionalizar, porque los diseños institucionales no pueden ser estrictamente iguales entre distintos países. Como lo afirma José Sulbrandt (1994): “las bases institucionales de la capacidad de gobierno son estrictamente situacionales o específicas de cada país, y deben adecuarse en función de los problemas existentes, de la percepción que de ellos tengan las autoridades y los ciudadanos, y del tipo de esfuerzos que el gobierno está dispuesto a hacer para enfrentarlos” (p. 14).

Así las cosas, estudiaremos la organización del proceso de la toma de las decisiones en el Palacio de la Moncloa y en la Casa Blanca.

6.1. LA MONCLOA (ROA, 1997, pp. 45-53)

El rey en España ostenta la jefatura del Estado, desempeña una labor representativa de mediación y arbitraje. Sus decisiones o funciones son necesariamente refrendadas por mandato constitucional, siempre por alguna autoridad del ejecutivo. Por lo tanto, es el Presidente del Gobierno el que se concentra en la dirección política y administrativa de la función pública española y es simultáneamente Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas Españolas (ROA, 1997).

Dicha estructura es muy flexible, razón por la cual, el Gobierno español²⁸ en el periodo 1996-2004 se encontraba integrado por el Presidente del Gobierno y 14 ministros, dos de los cuales ostentaban la condición de Vicepresidentes. La existencia de vicepresidentes en el Gobierno español es petición coyuntural de cada uno de los gobiernos. En ese momento existían dos Vicepresidentes que eran simultáneamente ministros de algún área. En concreto, el Vicepresidente Primero del Gobierno, ostentaba el Ministerio de la Presidencia y el Vicepresidente Segundo del Gobierno, el Ministerio de Economía y Hacienda (ROA, 1997).

Así las cosas, en el periodo comprendido entre 1996 y 2004, se tenían un Presidente del Gobierno y dos Vicepresidentes, 14 Ministros²⁹ y al lado de los Ministros existían dos niveles claves: el primero de ellos, los Secretarios de Estado, que son los Viceministros, que tienen cargos netamente políticos. Notemos que no todos los ministerios cuentan con Viceministros y, normalmente se ocupan de una parcela dentro de los ministerios que tienen mayor dimensión. En segundo lugar, se encuentran los Subsecretarios que, en principio, provienen de los jefes de organizaciones y del personal de cada uno de los departamentos ministeriales y de los directores generales. Son el último eslabón de la cadena más política; son el enganche, la bisagra entre los órganos de dirección política y las entidades puramente administrativas, dentro de la administración española.

²⁸ Periodo comprendido 1996-2004, estructura según Real Decreto 1891 del 2 de agosto de 1996 (B.O.E. 6-VIII).

²⁹ Aunque su número es variable, de acuerdo a los planes de cada Gobierno, debido a que en España no existen atribuciones legales a ninguna competencia de los ministerios. Es el Presidente del Gobierno el encargado de distribuirle competencia a los diferentes Ministros.

Para resaltar, normalmente los puestos de directores generales en la administración son desempeñados siempre por funcionarios de carrera, no es necesariamente el 100%, pero es un porcentaje muy alto. Ellos están en sus puestos con base en una decisión política.

Teniendo en cuenta, el anterior esquema jerárquico, se me presenta conveniente conocer la forma como se encontraba organizada el área de la Presidencia Española, durante el gobierno del Presidente Aznar. (Véase ilustración número 1)

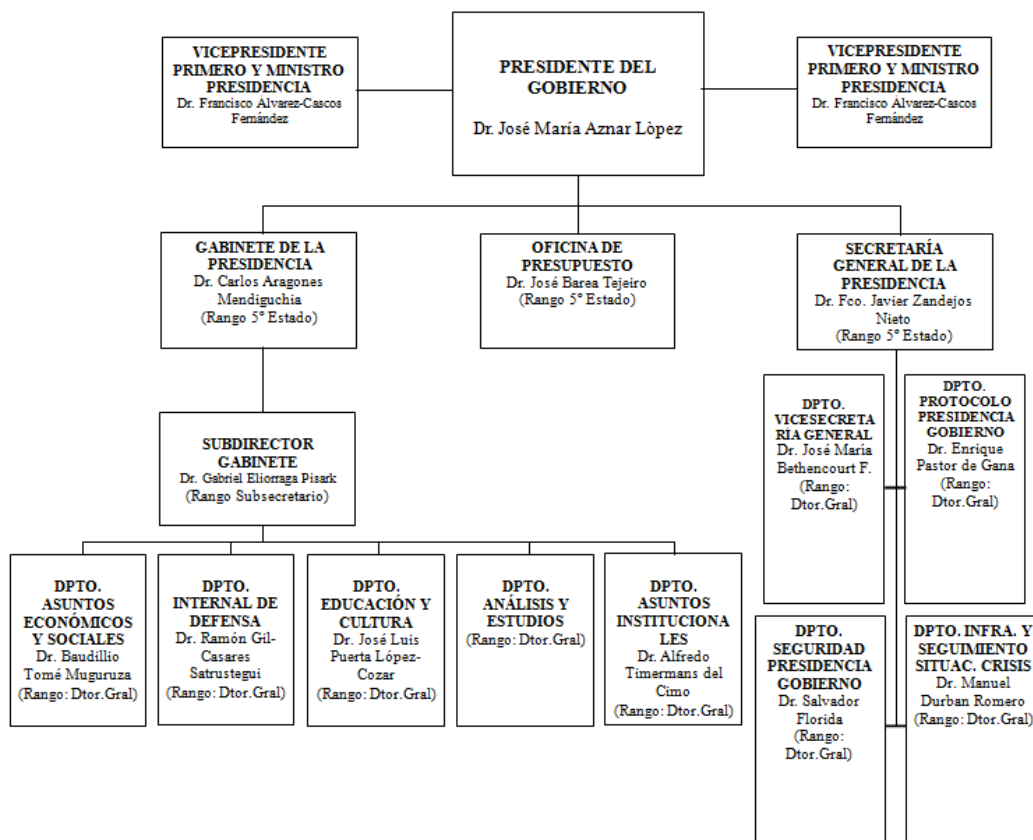


Ilustración 8. Presidente del Gobierno: José María Aznar.

Según Gabriel Elorriaga³⁰, en el periodo anteriormente señalado, el área de la Presidencia Española se organiza en torno a dos partes, que son los órganos de asistencia inmediata al Presidente del Gobierno, no obstante existir un Ministerio de la Presidencia³¹.

³⁰ Licenciado en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Ha ocupado los siguientes cargos: Interventor General de la Universidad Complutense de Madrid, Vocal Asesor del Instituto de Estudios Fiscales (dependencia que es el Centro de Investigación y Formación del Ministerio de Economía y Hacienda Español, Subdirector del Gabinete de la Presidencia de Gobierno, entre otros.

³¹ Es un órgano de apoyo al Presidente del Gobierno con una estructura administrativa más estándar que los demás ministerios.

Dependiendo del Presidente del Gobierno, se encuentran tres áreas y quien las dirige adquiere categoría de Secretario de Estado.

La primera área, está integrada por el Gabinete de la Presidencia, que la compone el Subdirector de Gabinete, que tiene rango de Subsecretario. El Gabinete de la Presidencia tiene un Director, un Secretario de Estado, un Subdirector, un Subsecretario y cinco departamentos que se encargan de cada una de las áreas que están en el organigrama: Asuntos Económicos y Sociales; Internacional y Defensa; Educación y Cultura; Análisis y Estudio; y el de Asuntos Institucionales. Al frente de cada uno de ellos, hay una persona con rango de Director General. Cada uno de los Departamentos se diferencian en su configuración interna y cada uno posee entre cinco y ocho asesores que, sumados, dan un total de 25 asesores del máximo nivel de los cinco departamentos que integran el Gabinete. Básicamente sus funciones son de asistencia politécnica al Presidente. Son un órgano de asesoramiento en el sentido estricto, sin función ejecutiva alguna, pero se encuentran presentes en todos los órganos de decisión que permiten avanzar en la toma de decisiones de la función pública.

La segunda área, es la Oficina del Presupuesto³², que es un órgano de asesoramiento en materia presupuestal inmediato al Presidente del Gobierno y está integrada por: un Director, un Subsecretario de Estado y cinco asesores ejecutivos. Tuvo un papel importante en el proceso de ajuste presupuestal que se estaba realizando en aquel momento en España, para alcanzar sus metas dentro de la Unión Europea.

Y la tercera área, es la Secretaría General de la Presidencia, que es el órgano de apoyo material y administrativo de la Presidencia del Gobierno. Los Departamentos que dependen de la Secretaría General de la Presidencia tienen rango de Dirección General. Por sus propias denominaciones, se entienden cuáles son sus funciones, que son cuatro: Vicesecretaría General³³, Seguridad de la Presidencia del Gobierno³⁴, Protocolo de la Presidencia de Gobierno e Infraestructura y Seguimiento de Derecho³⁵.

³² La figura del presupuesto fue una creación nueva para la época de la administración del Presidente Aznar y es fruto de un compromiso político muy específico, que no había existido antes en el organigrama del Presidente del Gobierno Español.

³³ Es normalmente de apoyo.

³⁴ Se encarga de la seguridad de las instalaciones del gobierno, y de la seguridad de los desplazamientos del Presidente

³⁵ Es un poco más singular –común a todos los países que integran la Alianza Atlántica- es básicamente el soporte físico del Sistema Nacional de Conducción de las Situaciones de Crisis, se encuentra el Centro de Comunicaciones, que está vinculado al Estado Mayor del Ejército; los Sistemas de Protección Civil, que tiene el Ministerio del Interior, las Fuerzas de Seguridad del Estado. Es un sistema básicamente de información, de transmisión de información y permite al Presidente –ante cualquier emergencia- tener conocimiento inmediato para poder coordinar rápidamente todos los departamentos o todas las áreas del Gobierno que tienen que afrontar una situación de crisis. Lo mismo da que sea un atentado terrorista grave, una inundación, un desastre natural, una presión de un país extranjero, el secuestro de unos españoles; cualquier situación anómala es canalizada a través del Departamento de Seguimiento de situaciones difíciles.

De otra parte, está el Ministerio de la Presidencia y al frente de éste, se encuentra el Vicepresidente Primero del Gobierno. Para una mayor claridad, se presenta el siguiente organigrama que integra los cargos y los funcionarios adscritos. (Véase cuadro número 2)

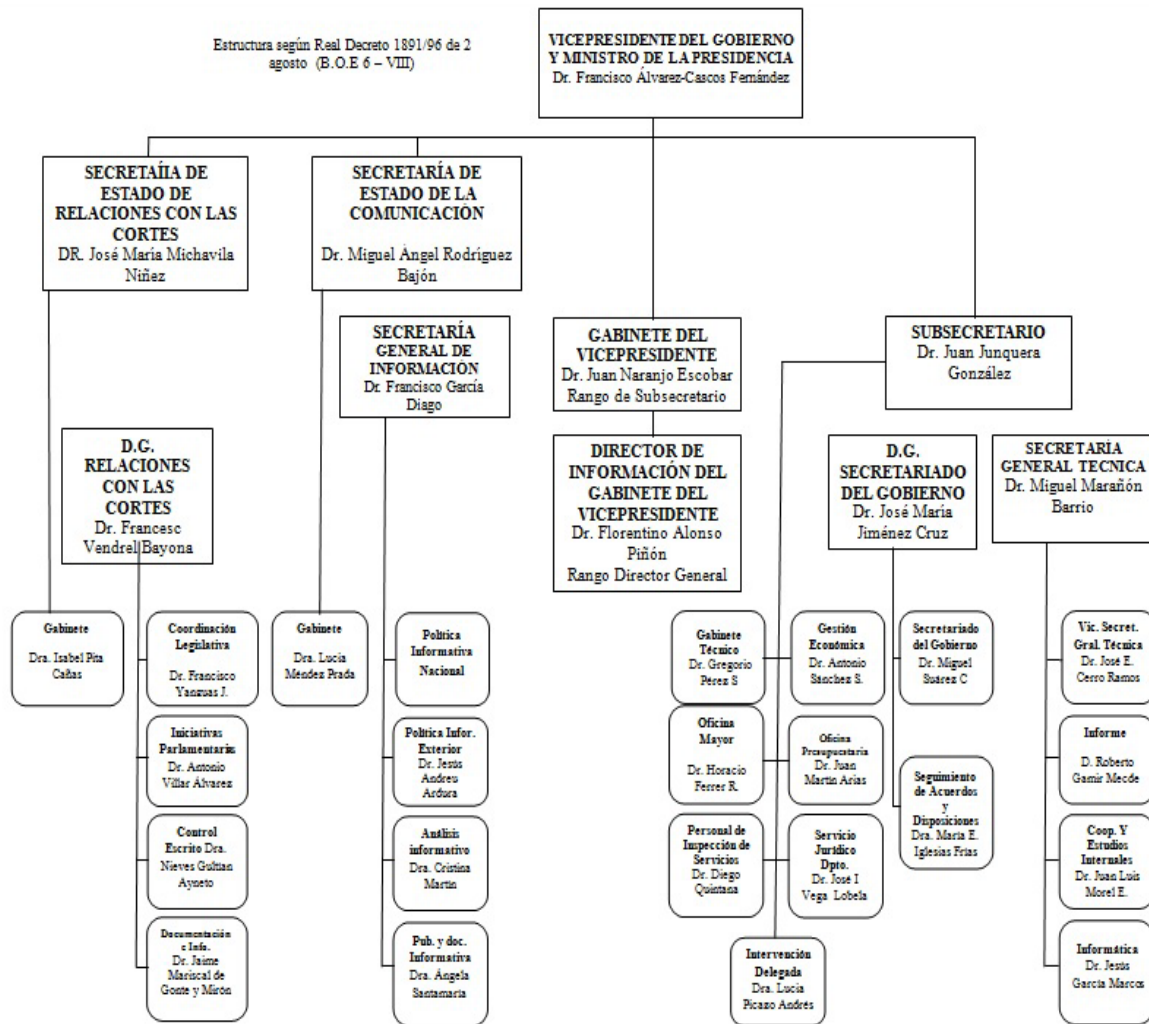


Ilustración 9. Estructura según Real Decreto 1891/96.

El Ministerio de la Presidencia desarrolla trabajos de apoyo a las tareas de la Presidencia del Gobierno. Tiene dos Secretarías de Estado: una de Relaciones con las Cortes y otra de la comunicación. Las Cortes están conformadas por el Congreso y el Senado español, que es el sistema bicameral y el Gobierno se relaciona con el Parlamento a través de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes. Es una Secretaría muy pequeña, tan sólo tiene una dirección general y cuatro áreas de trabajo. Por su parte, la de comunicaciones se encarga de

toda la política de comunicación de la Presidencia. Existe un Secretario General de Información y de ahí dependen unas áreas de políticas informativas nacionales, de política informativa exterior, de análisis, publicaciones y divulgaciones informativas.

6.1.1. Proceso de toma de decisiones en el Gobierno Español (ROA, 1997, pp.53-60).

Expuesto el anterior esquema, es indispensable explicar cómo se toman las decisiones, cómo se coordinan las actuaciones y cómo ejerce su función el Gobierno en España, en su tarea de dirección y coordinación de la actividad política de gobierno (ROA, 1997). Según Elorriaga (1997), es un proceso bastante formalizado y consolidado. Es un proceso que se ha estabilizado y que se basa en la actuación sucesiva de distintos órganos colegiados de la administración.

El Consejo de Ministros, que reúne a los 14 Ministros con el Presidente del Gobierno, incluyendo en su momento³⁶, al Secretario de Estado de Comunicaciones, se reunía todos los viernes. Es un órgano de forma colegial que adopta todas las decisiones importantes. Sin embargo, el Consejo de Ministros no repercute en gran manera en las decisiones estándar, que se van adoptando en el día a día. Eso es así, porque se utilizan tres instrumentos, tres tipos de órganos colegiados básicos que se desglosan y que aligeran mucho el camino y permiten que las decisiones tomadas sean enormemente avanzadas en grados de decisión, porque se ha acudido básicamente a tres tipos de organismos. El primero, muy importante, es la Comisión General de la Secretarías de Estado y Subsecretarios. Es un ente colegiado que reúne a todos los Secretarios y Subsecretarios de Estado de la administración española. Se reúnen todos los miércoles, informan de todos y de cada uno de los asuntos que van a ser considerados en la reunión del Consejo de Ministros del día viernes.

La Comisión de Subsecretarios es un órgano colegiado que no tiene ninguna capacidad decisoria, simplemente es un órgano de asesoramiento o de estudio previo de los asuntos que van a ser tratados en el Consejo de Ministros y, desde luego, en la Comisión de Subsecretarios no se adoptan acuerdos, no se votan los asuntos, simplemente se ponen en común. Lo que hace en realidad, es que todos los asuntos que van al Consejo el día viernes, los analiza y los distribuye en dos índices, que son dos libritos que pasan al Consejo de Ministros. El *índice verde* y el *índice rojo*. ¿Qué quiere decir eso? Luego de haberse discutido un tema en la Comisión de Subsecretarios, si no se advierten discrepancias ante los representantes de todos los ministerios, se entiende que el tema goza de común respaldo y por lo tanto, pasa al Consejo de Ministros en el índice verde. Eso quiere decir, en la realidad, que el Consejo de Ministros no conoce el asunto, simplemente en la reunión del viernes lo da por aprobado sobre la base del informe favorable que ha emitido en pleno la Comisión de Subsecretarios.

Cuando no se daba ese acuerdo, ya sea porque algún Ministerio tenía una discrepancia con el ponente, por cualquier razón, normalmente el tema se debatía hasta por tres semanas en la

³⁶ Periodo de Gobierno del Presidente Aznar 1996-2004.

Comisión de Subsecretarios. Si transcurrido el periodo legal no ha sido posible a través de reuniones unilaterales alcanzar un acuerdo, acaba pasando al Consejo de Ministros en el índice rojo. El *índice rojo* quiere decir simplemente que es el Consejo de Ministros el que tiene que conocer de manera directa el tema y tomar la decisión producto de la cual, en última instancia, es el Presidente del Gobierno el que va a tener que decidir.

Junto a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, existen las Comisiones Delegadas del Gobierno. Son comisiones que actúan por delegación del Consejo de Ministros y por lo tanto, sí toman decisiones y acuerdos en nombre del Consejo de Ministros. Básicamente hubo tres en el periodo en mención y su número no se encuentra fijado. Se podría decir que pueden ser cinco o ninguna y una de las cuales, importantísima, por su enorme tradición, es la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, presidida por el Vicepresidente Segundo y Ministerio de Economía y Hacienda. La segunda, es la Comisión Delegada de Asuntos de la Unión Europea; y la tercera es la Comisión Delegada de Asuntos Autonómicos.

La más importante, sin duda alguna, tanto por la actitud de los temas que conoce como por la importancia y trascendencia de los acuerdos que adoptan, es la Comisión Delegada de Asuntos Económicos. Forman parte de ella, incluyendo su Presidente, que es el Vicepresidente Segundo, todos los ministros que tienen alguna responsabilidad en el área económica. En su momento, formaron parte de esta comisión el Ministro de Industria y de Energía, el Ministro de Fomento, la Ministra de Agricultura, el Ministro de Trabajo y los que por su naturaleza debían estar. Esta Comisión, se reunían todos los jueves. Por lo tanto, está insertada entre la Comisión de subsecretarios y el Consejo de Ministros y decide sobre la inmensa mayoría de los temas, pero cuando por su especial trascendencia se considera que no deben tomar esa decisión o simplemente no tienen competencia para acordar el tema, se remite a la Comisión de Subsecretarios del miércoles próximo y pasaba al Consejo de Ministros de la semana siguiente. Cuando se trataba de una decisión urgente, pasaba excepcionalmente de la Comisión Delegada del jueves al Consejo de Ministros del día viernes, para que fuera adoptada la decisión en esa instancia.

La Comisión Delegada de Asuntos de la Unión Europea y la Comisión Delegada de Asuntos Autonómicos no tenían fijadas una periodicidad en sus reuniones. Se reunían de acuerdo con las necesidades que iban surgiendo. Normalmente, dichas comisiones delegadas no tenían necesidad de tomar decisiones de manera directa, generalmente se remitían a la Comisión de Subsecretarios y finalmente al Consejo de Ministros.

Luego, existía un tercer tipo de órgano colegiado, que eran las Comisiones Interministeriales, constituidas ad hoc según las necesidades de cada momento y trataban solamente de coordinar las tareas de los distintos ministerios que concurrían en sus comités de áreas comunes. En muchos casos eran variadas, no tenían una periodicidad fija, ni capacidad de decisión. Eran simplemente reuniones de coordinación. En su momento, se creó un área nueva, que fue la Comisión Ministerial de Investigación Científica y Técnica para coordinar el Ministerio de

Defensa, el Ministerio de Economía, e inclusive, parte del Ministerio de Educación y todos aquellos que tenían competencia en los temas de investigación.

Lo anterior, es un conjunto variado de órganos colegiados que permitió allanar el camino al Consejo de Ministros, y ante las discrepancias surgidas entre algunos departamentos ministeriales, que eran insalvables, le correspondía al Presidente del Gobierno entrar a decidir.

6.1.2. Algunos interrogantes.

¿Cómo controla? ¿Cómo sabe el Presidente del Gobierno qué se está decidiendo en todo este conjunto de órganos? En unas cosas deciden los Subsecretarios, en otras la deciden las comisiones delegadas, en otras se coordinan en las comisiones interministeriales.

¿Cómo se entera el Presidente de cómo funciona todo este entramado y hacia dónde van las cosas? ¿Cómo ejerce su labor de dirección y coordinación? La ejerce básicamente a través del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, que está presente en todos los órganos colegiados y en todos representan la posición del Presidente³⁷.

6.1.3. ¿Para qué está el Gabinete?

- a) Para extraer aquellas decisiones que se pretenden que pasen al Consejo de Ministros.
- b) Para dar las pautas que se consideran importantes en las decisiones políticas de los asuntos.
- c) Para informar al Presidente del Gobierno en todo momento cómo son o por dónde van las decisiones que se están adoptando en los distintos órganos.
- d) Para informarle directamente al Presidente del Gobierno sobre todos los asuntos que llegan en el índice rojo al Consejo de Ministros.
- e) Para informar al Presidente del Gobierno sobre cuáles han sido los puntos de debates previos, cuál es la opinión que se considera más razonable o cuál puede ser la estrategia a seguir ante alguna situación.

Es de resaltar, que el Gabinete hace presencia en todos los órganos y el Presidente del Gobierno afronta las reuniones a partir de la información que éste le suministra. En toda esta tarea de coordinación informal de todas las funciones del Gobierno, es el Gabinete de la Presidencia el que asume el papel más o menos protagonista y normalmente a instancia de los propios ministerios en donde surgen las discrepancias, es el que actúa y trata de alcanzar el consenso.

6.1.4. ¿Por qué se ha rescatado y fortalecido la existencia de estas Vicepresidencias?

Porque sencillamente se advertían las necesidades de recoger los mecanismos de coordinación del Gobierno, ya que es especialmente difícil e importante, la apropiación del área económica.

³⁷ Cfr. ROA SUÁREZ, H. (1997) *La Oficina del Presidente. Análisis de Casos*. Primera edición. ESAP, Bogotá, pp. 45-60. La Oficina del Presidente Español. Gabriel Elorriaga Pasarik.

Esa es la razón por la cual al Ministro de Economía y Hacienda en el Gobierno de Aznar se le dio el rango de Vicepresidente Segundo. La idea es que no trate de igual a igual al resto de ministros que tienen responsabilidades económicas, que tenga cierta ascendencia política sobre el resto de los ministerios que integran o tienen algo que aportar o algo que decir en los temas económicos.

Por su parte, el Vicepresidente Primero, Ministro de la Presidencia en el Gobierno de Aznar, era el responsable de la coordinación política del Gabinete y, de hecho, en muchos temas en los cuales se iban planteando discrepancias o no, y en temas donde existía una dificultad objetiva mayor, se le encargaba específicamente para cada tema su coordinación.

Finalmente, este sistema es por un lado informal, en el sentido de que sin norma legal alguna, simplemente con decisiones de rango reglamentario, podría ser esencialmente variado en todos sus términos. Sin embargo, es un sistema que está altamente consolidado dentro de la administración española, no sólo desde el inicio de la democracia en España, sino incluso era el mecanismo previo a la democracia española.

6.1.5. Presidencia del Gobierno de Mariano Rajoy (REAL DECRETO N° 83 DE 2012)³⁸

En las elecciones legislativas del 20 de noviembre de 2011, los españoles otorgaron mayoritariamente su apoyo al Partido Popular. El 20 de diciembre de 2011, Mariano Rajoy fue investido presidente del Gobierno por el Congreso de los Diputados.

La Presidencia del Gobierno de Mariano Rajoy se encuentra conformada por el Gabinete de la Presidencia del Gobierno, que es un órgano de asistencia política y técnica del Presidente del Gobierno y ejerce las siguientes funciones:

- ✓ Facilitar al Presidente del Gobierno la información política y técnica que resulte necesaria para el ejercicio de sus funciones.
- ✓ Asesorar al Presidente del Gobierno en aquellos asuntos y materias que él disponga.
- ✓ Conocer las actividades, programas y planes de los distintos Departamentos ministeriales, con el fin de facilitar al Presidente del Gobierno la coordinación de la acción del Gobierno.
- ✓ Realizar aquellas otras actividades o funciones que le encomiende el Presidente del Gobierno.

Además, cuenta con las siguientes competencias para el apoyo material al Presidente del Gobierno:

- ✓ La organización y la seguridad de las actividades del Presidente del Gobierno, tanto en territorio nacional como en sus desplazamientos al exterior.
- ✓ La coordinación de las actividades de apoyo y protocolo del Presidente del Gobierno en su relación con los restantes poderes del Estado.

³⁸ Por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno.

- ✓ La asistencia a la Presidencia del Gobierno en materia de administración económica, personal, servicios, medios informáticos y de comunicaciones.
- ✓ La coordinación de los programas y dispositivos logísticos para los viajes al extranjero de Autoridades del Gobierno español.
- ✓ La supervisión del Sistema Operativo Sanitario de la Presidencia del Gobierno.
- ✓ La ejecución de aquellas otras actividades o funciones que le encomiende el Presidente del Gobierno.

Al frente del Gabinete de la Presidencia del Gobierno figura un Director, con rango de Secretario de Estado, quien ejerce las funciones de Secretario de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones en Crisis.

Con nivel de Subdirección general, y bajo la directa dependencia orgánica del Director del Gabinete, existen las siguientes unidades:

- ✓ Subdirección General de Comunicación con los Ciudadanos.
- ✓ Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis.

Al Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis, le corresponde, además de prestar apoyo a los órganos del Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis, las siguientes funciones:

- ✓ Mantener y asegurar el adecuado funcionamiento del Centro Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis y las comunicaciones especiales de la Presidencia del Gobierno, así como proteger su documentación.
- ✓ Realizar el seguimiento de las situaciones de crisis o emergencia nacionales e internacionales, en coordinación con los órganos y autoridades directamente competentes, y servir como órgano de apoyo para las actuaciones de la Presidencia del Gobierno o de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.
- ✓ Estudiar y proponer, en su caso, la normativa necesaria para el funcionamiento y actuación del Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis, así como programar y coordinar los ejercicios de conducción de crisis.

Del Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis, con nivel orgánico de subdirección general, dependen las unidades siguientes:

- ✓ Unidad de Alerta y Seguimiento.
- ✓ Unidad de Conducción de Crisis
- ✓ Unidad de Infraestructura.

Ahora bien, para el desarrollo de las funciones específicas que corresponden al Gabinete de la Presidencia del Gobierno y dependiendo directamente del Director del Gabinete existen los siguientes Departamentos:

- ✓ Asuntos Jurídico-Institucionales, cuyo titular tiene el rango de director general.

- ✓ Política Internacional y Seguridad, cuyo titular tiene el rango de director general. Como órgano de apoyo al Departamento de Política Internacional y Seguridad existe un Director de Asuntos Europeos y G20.
- ✓ Análisis y Estudios cuyo titular tiene rango de subdirector general.
- ✓ Políticas sociales cuyo titular tiene rango de subdirector general.
- ✓ Educación y cultura, cuyo titular tiene rango de Subdirector general.

Bajo la dependencia directa del Presidente del Gobierno, existe la Oficina Económica del Presidente del Gobierno, a cuyo frente figura un Director con rango de Secretario de Estado que asiste al Presidente en los asuntos relacionados con la política económica. Para el desarrollo de sus funciones, la Oficina Económica del Presidente del Gobierno se estructurará en los siguientes Departamentos: Economía Internacional y Secretaría Técnica de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, cuyos titulares tendrán rango de Director General.

La Dirección General de Economía Internacional tiene las siguientes funciones:

- ✓ Preparación y coordinación de los Consejos Europeos en el ámbito económico así como de las reuniones del Eurogrupo a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno. Asimismo se dedicará al seguimiento de la economía internacional, la coyuntura macroeconómica y el sistema financiero.
- ✓ Preparación de reuniones bilaterales del Presidente del Gobierno en el ámbito económico, coordinación con el G 20 y relaciones con las demás instituciones económicas internacionales. Además se encargará del asesoramiento al Presidente del Gobierno en materia de política comercial y apoyo a la internacionalización para las empresas españolas.

Por su parte, la Secretaría Técnica de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos se encarga de las siguientes funciones:

- ✓ Coordinación de los trabajos preparatorios de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos y evaluación y análisis de las distintas alternativas de política económica.
- ✓ Realización de estudios e informes sobre las políticas de índole fiscal, sectorial, presupuestaria, financiera y de empresa así como de índole social y medioambiental.

Existe también la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno que se encuentra bajo la dependencia directa del Director del Gabinete³⁹. Para el desarrollo de sus funciones, la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno se estructura en los siguientes Departamentos: Protocolo y Seguridad, cuyos titulares tendrán rango de Director General. Del titular de la Secretaría General dependen, directamente, las unidades siguientes, con rango de subdirección general:

³⁹ Bajo la dependencia del Secretario General existe un Coordinador para Asuntos relacionados con la Presidencia del Gobierno con rango de director general y sus funciones consisten en el asesoramiento al Secretario General de la Presidencia del Gobierno en materia de protocolo, seguridad, logística y medios operativos, así como en las demás áreas que el Secretario General determine.

- ✓ Unidad de Medios Operativos, a la que corresponden funciones de asistencia y propuesta en asuntos de administración económica, personal, previsiones presupuestarias, archivo y documentación.
- ✓ Unidad de Informática, a la que corresponden la formulación de propuestas y la coordinación de la aplicación de los medios informáticos.
- ✓ Unidad de Comunicaciones, a la que corresponden la formulación de propuestas y la coordinación de los medios de comunicaciones, y que prestará también asistencia al Ministerio de la Presidencia.
- ✓ En el ejercicio de sus competencias de apoyo, la Secretaría General actuará de acuerdo con criterios de coordinación funcional con el Ministerio de la Presidencia.

Finalmente, le corresponde al Departamento de Seguridad la protección del personal, edificios e instalaciones del Complejo de la Moncloa, así como las funciones y actuaciones necesarias para la seguridad del Presidente del Gobierno y otras personas e instalaciones que determine el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, en coordinación con el Ministerio del Interior. Estas competencias se ejercerán sin perjuicio de las atribuidas a otros órganos y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de acuerdo con los procedimientos de coordinación y colaboración establecidos en las bases generales de seguridad para la protección de la Presidencia del Gobierno.

6.1.6. Vicepresidencia – Ministerio de la Presidencia – Portavoz del Gobierno⁴⁰

Corresponde al Ministerio de la Presidencia la coordinación de los asuntos de relevancia constitucional, la preparación, desarrollo y seguimiento del programa legislativo, el apoyo inmediato a la Presidencia del Gobierno, la asistencia al Consejo de Ministros, a las Comisiones Delegadas del Gobierno, a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y, en particular, al Gobierno en sus relaciones con las Cortes Generales, así como las relaciones con los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas. (Véanse cuadro número 3 y 4)

⁴⁰ Tomado del informe especial España: Organigrama del Gobierno de Mariano Rajoy. Madrid, febrero de 2012.

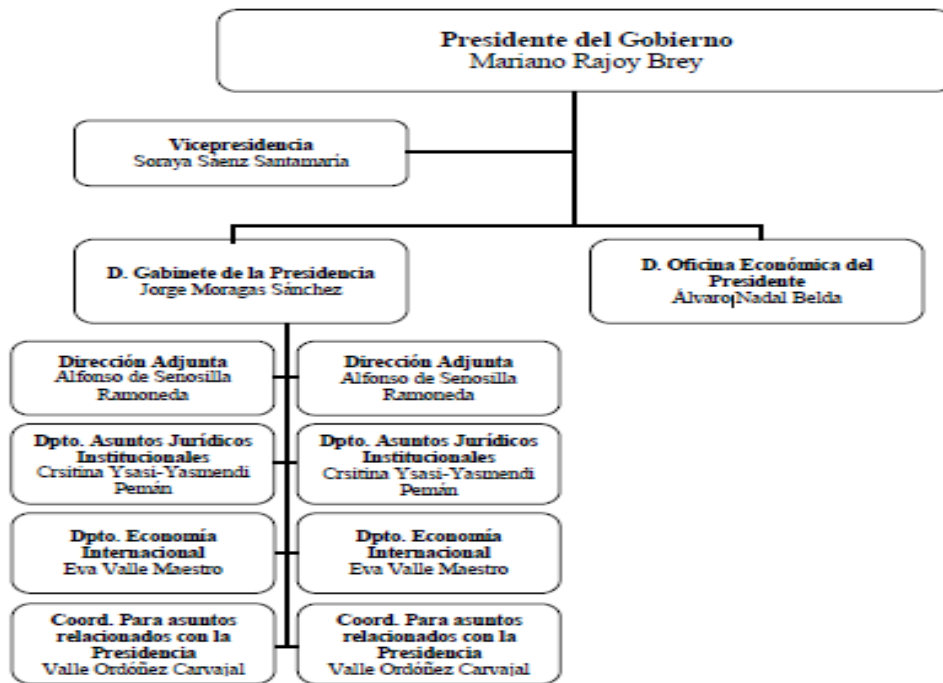


Ilustración 10. Estructura del Gobierno: Mariano Rajoy Brey.

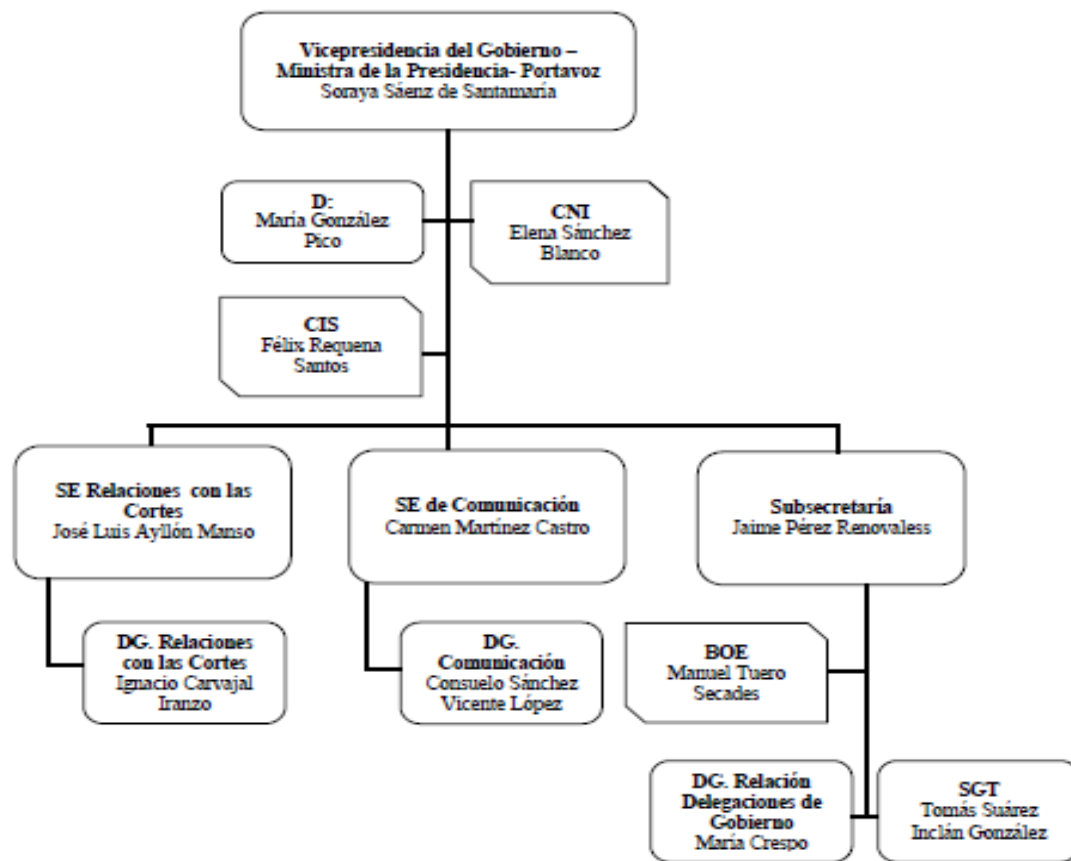


Ilustración 11. Estructura de Gobierno 2.

De la lectura cuidadosa de estos cuadros, puede inferirse el apoyo técnico-político que asiste al Señor Presidente Rajoy, en su proceso de toma de decisiones.

Ocupémonos, a continuación, de la estructura básica de la Casa Blanca.

6.2. LA CASA BLANCA (ROA, 1997, pp. 87-104)

La Oficina Ejecutiva del Presidente de Estados Unidos fue creada en 1939 por el presidente Franklin D. Roosevelt y tiene a su cargo un amplio número de funciones desde comunicar los mensajes del presidente a los ciudadanos americanos, hasta promover los intereses comerciales del país en el exterior. La oficina está supervisada por el Jefe de Personal de la Casa Blanca y se compone de las siguientes entidades (THE WHITE HOUSE):

- ✓ *Consejo de Asesores Económicos.* Se encarga de asesorar al Presidente en la formulación de la política económica nacional e internacional. El Consejo está compuesto por un presidente y dos miembros que son confirmados por el Senado de EE.UU.

- ✓ *Consejo de Calidad Ambiental.* Coordina los esfuerzos ambientales a nivel Federal y trabaja con las demás agencias relacionadas con este tema para el desarrollo de las políticas e iniciativas ambientales. Este Consejo fue establecido por el Congreso en 1969.
- ✓ *Consejo de Seguridad Nacional.* Asesora y asiste al presidente en el establecimiento de la política de seguridad nacional e internacional. Coordina la política de seguridad entre las agencias del gobierno asociadas a este tema. El Consejo está presidido por el Presidente y los asistentes permanentes son el Vicepresidente, el Secretario de Estado, el Secretario de Defensa, el Secretario del Tesoro y el Asesor del Presidente para Asuntos de Seguridad Nacional. El Presidente del Estado Mayor Conjunto es el asesor militar del Consejo y el Director Nacional de Inteligencia es el asesor de inteligencia. El asistente del Presidente para la política económica, el Fiscal General y el Director de la Oficina de Gestión y Presupuesto son invitados a las reuniones. Pueden atender a esta reunión otros directores de agencias y departamentos dependiendo del tema que se trate. El Consejo de Seguridad Nacional fue establecido por la Ley de Seguridad Nacional de 1947.
- ✓ *Oficina de Gestión y Presupuesto.* El propósito de esta oficina es asistir al Presidente en la implementación de sus iniciativas y compromisos en conjunto con los departamentos y agencias que conforman la rama ejecutiva del gobierno. Dentro de sus funciones principales están: i) Desarrollar y ejecutar el presupuesto de la Nación, ii) Manejo y supervisión del desempeño de las agencias y departamentos, iii) Coordinación y revisión de las regulaciones federales para asegurar que estén en línea con las prioridades del gobierno y que tengan un impacto económico apropiado, iv) Coordinación legislativa de todas las propuestas de las agencias y departamentos para asegurar que estén en línea con las propuestas y puntos de vista del presidente, y v) Ejecutar las órdenes del presidente cuando son a nivel general de toda la rama ejecutiva.
- ✓ *Oficina de Política Nacional para el Control de las Drogas.* Asesora al presidente en los temas de control de drogas, coordina las actividades para el control de drogas así como la provisión de recursos para las mismas, y produce la Estrategia Anual para el Control de Drogas. Comprende iniciativas dentro del ámbito de la salud pública y la seguridad. Esta oficina fue creada en 1988 por la Ley Contra el Abuso de Drogas.
- ✓ *Oficina de Política de Ciencia y Tecnología.* Asesora al presidente y demás directores de agencias y departamentos de la rama ejecutiva en los temas de ciencia y tecnología a nivel nacional e internacional. Promueve esfuerzos para desarrollar e implementar sólidas políticas y presupuestos para ciencia y tecnología, así como para trabajar con el sector privado, los estados y gobiernos locales, e instituciones que promueven un alto nivel educativo en estos temas. Fue creada en 1976 por el Congreso.

- ✓ *Oficina del Representante de Comercio de EE.UU.* Se encarga de negociar directamente con los gobiernos extranjeros acuerdos comerciales, resolver disputas y participar en las organizaciones mundiales de comercio de acuerdo con las directrices establecidas por el presidente. También se reúne con gobiernos, grupos de empresarios, legisladores y grupos de interés público para recibir distintos puntos de vista en los temas comerciales y en las posiciones del presidente acerca de los mismos. Esta oficina fue creada en 1962.
- ✓ *Oficina del Vicepresidente.* Se encarga de soportar al presidente en todos los temas que este considere oportuno, por lo cual maneja temas económicos, de política exterior, militares y diplomáticos, entre otros.
- ✓ *Oficina de la Casa Blanca.* Dentro de esta oficina se encuentran el Consejo de Política Doméstica, el Asesor de Seguridad Nacional, el Consejo de Economía Nacional, Oficina de Comunicaciones, Oficina de la Primera Dama y Oficina Administrativa, entre otros.

Gary Philip Hughes⁴¹ señala que en la Oficina Ejecutiva de la Presidencia existen fundamentalmente tres tipos de organismos. En primer lugar, hay organismos que se encargan de ofrecer respaldo directo a las actividades cotidianas del Presidente. Su principal exponente es la Oficina de la Casa Blanca.

En segundo lugar, hay organismos que le permiten al Presidente obtener asesoramiento interministerial de los departamentos (ministerios) de su Gabinete, y que al mismo tiempo se encargan de coordinar -a nivel interministerial- la ejecución de las decisiones y de directrices del Presidente. El Gabinete o Consejo de Ministros es una de tales organizaciones, aunque su envergadura es tal que le impide funcionar debidamente en calidad de órgano asesor del Presidente. Otros ejemplos notables de este tipo de organismos son el Consejo Nacional de Seguridad y el Consejo Económico Nacional.

Y en tercer lugar, existen entidades cuya finalidad consiste en llevar a cabo determinadas funciones substantivas, tales como la elaboración anual del Presupuesto Federal o la negociación de acuerdos comerciales internacionales. Entre los máximos exponentes de este tipo de dependencia podríamos citar la Oficina de Administración y Presupuestos, la Oficina de Representante Comercial de los Estados Unidos o la Oficina de la Política Nacional de Control de Estupefacientes. Nótese que la Agencia Central de Inteligencia, con su gran burocracia, forma parte de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia.

Adicionalmente, destaca que algunas dependencias integrantes de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia (por ejemplo, el Consejo de Asesores Económicos), establecidas originalmente con el propósito de brindar asesoramiento al Presidente, han pasado a asumir también

⁴¹ Ob.Cit .pp. 87-104.

funciones de un servicio, con responsabilidades sustantivas u ordenadas por la ley, tales como la publicación de proyecciones económicas. Son las responsabilidades formales de cada uno de estos organismos, con frecuencia establecidas por la ley, las que definen si sus dirigentes participan en la toma de determinadas decisiones presidenciales, y en caso positivo de qué forma.

Es en la Oficina de la Casa Blanca, donde trabajan los asesores personales más allegados al Presidente. Consta del Jefe del Gabinete del Presidente en la Casa Blanca, los subjefes de Gabinete y los asistentes del Presidente, a cargo de diversas funciones: políticas internas, políticas de seguridad nacional, cuestiones relacionadas con el Consejo de Ministro, cuestiones intergubernamentales, cuestiones de orden jurídico, cuestiones legislativas, asuntos de prensa, relaciones con el público, cuestiones políticas, personal, etc. En el desempeño de cada una de estas funciones, los asistentes del Presidente cuentan con la colaboración de Asistentes Adjuntos y a menudo de Asistentes Especiales del Presidente, así como de otros funcionarios a su cargo.

Se pueden enumerar varias categorías de decisiones presidenciales, dentro de las que se encuentran:

- ✓ Decisiones presupuestarias (impuestos y gastos).
- ✓ Decisiones de política interior.
- ✓ Decisiones de política exterior.
- ✓ Decisiones sobre despliegue/utilización de fuerzas militares.
- ✓ Decisiones sobre estrategia y tácticas legislativas.
- ✓ Decisiones relacionadas con el contenido de la legislación: tanto las propuestas que el Presidente eleva al Congreso, como los proyectos de ley que están dispuestos a ratificar luego de que el congreso los ha aprobado.
- ✓ Decisiones de comunicaciones.
- ✓ Decisiones de política partidista.

Lo anterior, permite diagnosticar -de manera general- los asesores y organismos en la Oficina de la Casa Blanca y de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia que tomarán parte en determinadas decisiones presidenciales.

Hay ciertos asesores del Presidente (en particular el asesor de prensa, el asesor jurídico y los asesores políticos) que tarde o temprano participan en todas las decisiones a nivel presidencial, ya que toda decisión del Presidente conlleva múltiples consecuencias, especialmente en cuanto a sus efectos en la opinión pública, sus repercusiones internas y sus ventajas políticas tácticas. Además, como dirigente de su partido y funcionario público electo, el Presidente de los Estados Unidos debe tener presentes en todo momento las consecuencias políticas domésticas de sus decisiones. *Esto sirve para destacar un elemento básico de las decisiones presidenciales en los Estados Unidos: en ellas casi siempre intervienen múltiples entidades gubernamentales y se requiere una coordinación interministerial.*

En consecuencia, la Oficina Ejecutiva de la Presidencia dispone de muchos mecanismos para coordinar el *asesoramiento interministerial* y poner en ejecución las decisiones presidenciales. Las decisiones presidenciales casi siempre tienen repercusiones más amplias; son pocas las que se pueden adoptar sin que intervengan otras consideraciones. Incluso las medidas más triviales adoptadas por el Presidente (tales como la decisión del Presidente Carter de usar vasos plásticos en vez de vasos de vidrio a bordo del avión presidencial –Air Force 1–, mientras esperaba en el aeropuerto de Los Ángeles), pueden surtir un efecto en la imagen pública del Jefe del Estado.

6.2.1. Análisis comparado de la toma de decisiones.

Otra consideración importante, relacionada con las decisiones a nivel presidencial, es que en gran medida se ven afectadas por sus intereses personales y prelecciones. Por ejemplo, al Presidente Bush le interesaba y preocupaba mucho más la política exterior que la política económica interna. En cambio, el Presidente Clinton, en los primeros años de su mandato, centró más su atención en los problemas internos del país que en la política exterior. Al Presidente Bush le preocupaba tanto “fugas” de información confidencial sobre sus decisiones pendientes, que muchas veces dejó pasar la oportunidad de comunicar sus intenciones antes de tomar decisiones oficiales, perdiendo la posibilidad de obtener respaldo previo para sus actuaciones y hacer publicidad a las políticas de su gobierno. El Presidente Reagan, en cambio, se interesaba mucho más por conseguir respaldo público para sus decisiones en materia de política general y por hacerles publicidad de antemano, de suerte que pedía a su personal que elaborara planes de comunicación encaminados a preparar al público y a la prensa para las decisiones que habría de tomar antes de anunciarlas oficialmente.

Un aspecto importante de la toma de decisiones, por parte del Presidente, es la estrecha relación personal que con él mantienen algunos de sus asesores. Aquellos que poseen vínculos personales estrechos con el Presidente pueden surtir una gran influencia en sus decisiones, incluso fuera del ámbito de sus atribuciones oficiales. En cambio, aquellos que no disfrutaban de este acceso personal podrían ejercer escasa influencia.

Para ilustrar este punto conviene traer a colación una anécdota del gobierno del Presidente Reagan. En una ocasión, Sam Pierce (un hombre de raza negra), Secretario de Vivienda y Desarrollo Urbano del Presidente Reagan, se reunió con el Presidente en el salón del Gabinete, junto con una delegación de alcaldes de las principales ciudades de los Estados Unidos (la mayoría de ellos negros). Luego de que tomaran asiento, el Presidente se dirigió al Secretario Pearce, quien se había sentado al lado suyo, y le preguntó: ‘¿Cómo marchan las cosas en su ciudad, Señor Alcalde?’. Es difícil ejercer una influencia en las decisiones del Presidente, como miembro de su Gabinete, ¡si no logra que el Presidente lo reconozca!

Existe una anécdota semejante de la Casa Blanca bajo el Presidente Clinton. Por lo regular, cuando el Director de la CIA acude a la Casa Blanca a presentar un informe al Presidente, éste

le asigna alta prioridad a la información que dicho funcionario trae consigo. Sin embargo, se dice que en los primeros meses del gobierno del Presidente Clinton, el Director de la CIA se vio obligado a esperar dos horas para dar su informe al Presidente, y terminó por irse de la Casa Blanca sin haber logrado su cometido. Es un ejemplo de un problema de falta de acceso e influencia.

Otro aspecto informal, importante de la toma de decisiones en la Presidencia de la Nación, es el estilo del Jefe del Gabinete del Presidente. El Presidente Reagan tuvo cuatro Jefes de Gabinete y el Presidente Bush tres, y todos ellos se distinguieron por exhibir estilos personales muy distintos. Veamos ejemplos.

- ✓ Jim Baker, primer jefe del Gabinete del Presidente Reagan y último del Presidente Bush, se mantenía completamente al tanto de los pormenores del gobierno y manejaba los ministerios y entidades oficiales en nombre del Presidente Reagan con un estilo muy activista y resuelto. Era una persona brillante en calidad de estratega legislativo y político.
- ✓ De Don Reagan, segundo jefe del Gabinete del Presidente Reagan, se opina que ejerció su cargo como si hubiera estado todavía a la cabeza de un ministerio (había sido Secretario del Tesoro), en vez de desempeñar el papel de coordinador de los demás jefes de ministerios.
- ✓ Howard Baker, tercer jefe del Gabinete del Presidente Reagan, llevó a cabo una labor más afín de un legislador durante su mandato, ideando fórmulas de transacción. Este papel le iba muy bien, pues antes había sido Senador.
- ✓ Ken Duberstein, el último de los jefes del Gabinete del Presidente Reagan, desempeñó más bien el papel de ‘negociador’ político, en los círculos políticos de Washington, de los que provenía.
- ✓ John Sununu, ex gobernador y primer jefe del Gabinete del Presidente Bush, exhibió un estilo tesonero, pero arrogante y despótico, en concepto de algunos, a la hora de lidiar con el Congreso y con los miembros del Gabinete.
- ✓ Sam Skinner, segundo jefe de Gabinete del Presidente Bush, llegó al cargo con una enorme ambición, pero con poca definición en cuanto a un estilo personal y un programa de trabajo. Por consiguiente, durante su breve mandato fueron escasos sus logros en beneficio del Presidente Bush.

6.2.2. Papel del Vicepresidente en el proceso de la toma de decisiones.

También tiene importancia en la toma de decisiones, por parte del Presidente, el papel que desempeña el Vicepresidente en el proceso. Desde el cuatrienio del Presidente Carter (1977-1981), los vicepresidentes de los Estados Unidos han participado más –y de manera más

intensa- en los consejos de la Casa Blanca a cargo de la toma de decisiones. Los vicepresidentes han llegado incluso a asumir responsabilidades específicas en materia normativa y de gestión. Veamos algunos ejemplos.

- ✓ El Vicepresidente Bush fue puesto a cargo del grupo de manejo de crisis del Gobierno del Presidente Reagan, de los esfuerzos desplegados por los Estados Unidos en el Sur de la Florida para combatir el narcotráfico y del grupo de trabajo para la reforma de la estructura reglamentaria.
- ✓ El Vicepresidente Quayle estuvo a cargo del Consejo Nacional del Espacio.
- ✓ El Vicepresidente Gore, por su parte, se encargaba del proyecto del Presidente Clinton para “reinventar el gobierno”, de un grupo de trabajo sobre cuestiones ambientales y de varias comisiones bilaterales de política exterior.

Las funciones y la influencia de un Vicepresidente *cambian* en el curso de periodo de gobierno, y por lo regular su fuerza se acrecienta. A medida que se acerca el final del mandato de un Presidente y se comienza a considerar a su Vicepresidente como su posible sucesor, las opiniones de éste comienzan a adquirir una importancia cada vez mayor en las deliberaciones oficiales, y el Presidente se ve obligado a pensar más en las consecuencias que pueden surtir sus decisiones en el futuro político de su Vicepresidente.

6.2.3. El rol de la Primera Dama en la toma de decisiones.

La Primera Dama ejerce otra influencia considerable sobre el proceso decisorio de la presidencia de los Estados Unidos. Algunas primeras damas han llegado a desempeñar un papel prácticamente ejecutivo en el gobierno de sus maridos. Recordemos ejemplos.

- ✓ Joe Califano, Ex Secretario de Salud, Educación y Bienestar Social, señaló que la Primera Dama *Rosalyn Carter*, presidía reuniones del Consejo de Ministros.
- ✓ A la *Señora Clinton*, se le asignó la responsabilidad de elaborar el fallido programa del Presidente Clinton para la reforma de la atención de la salud.
- ✓ *Nancy Reagan*, han ejercido una enorme influencia en sus maridos entre bastidores, con mayor frecuencia en asuntos de personal y en el programa de actividades que en cuestiones substantivas de orden normativo. Sin embargo, otras primeras damas, tales como *Bárbara Bush*, se mantuvieron al margen de la política o los principios de actuación, a la vez que influyeron en la selección de los asesores en los que habría de depositar su confianza el Presidente.

6.2.4. Los consejeros oficiosos del Presidente.

Otro factor más, que ejerce una gran influencia en la toma de decisiones, por parte del Presidente, es el llamado ‘Kitchen cabinet’, grupo de consejeros oficiosos del mandatario integrado por sus amigos personales y confidentes, no miembros del gobierno. Todo

presidente tiene un grupo de amigos de este estilo, a quienes suele consultar. Unas veces se trata de personas conocidas, otras no. En algunos casos, el propio Presidente llama a algunos de sus amigos más íntimos, mientras que en otros, la persona tiene la suficiente influencia como para lograr que el Presidente conteste sus llamadas, y posiblemente los llame muy a menudo para darle todo tipo de consejos. Cuando ello sucede, el ‘consejero’ por lo regular se jacta de su capacidad de asesorar al Presidente. Por este motivo, generalmente, es fácil saber quién está ofreciendo consejos al Presidente, mientras que a menudo es más fácil descubrir a quién llama el Presidente, para pedir consejo.

6.2.5. La sensibilidad del Presidente a aspectos particulares de su trabajo.

Existe otro factor que influye -de manera importante- en el proceso de toma de decisiones presidenciales en los Estados Unidos. Se trata de la sensibilidad del Presidente a ciertos aspectos de su trabajo. El *Presidente Bush* fue particularmente sensible a todo lo que guardara relación con asuntos interministeriales y con frecuencia tuvo el cuidado de asegurarse de que determinados asesores o representantes de todos los organismos interesados en una cuestión específica, fueran incluidos en el proceso de asesorarlo al tomar las decisiones pertinentes. Los *Presidentes Reagan y Clinton* se mostraron particularmente sensibles a los aspectos políticos de sus decisiones, al igual que a la presentación de éstas ante la prensa y el público.

6.2.6. La toma de decisiones y el estilo de gestión del Presidente.

Un último aspecto, el estilo de gestión del Presidente, tiene una gran influencia en las decisiones que toma el mandatario. Algunos Presidentes de los Estados Unidos, tales como *Bush y Carter*, tuvieron un estilo de gestión muy activo de participación directa en el proceso decisorio, que los lleva a tomar la iniciativa de comprometerse personalmente en el manejo de dicho proceso, llegando a dirigirlo y establecer el cronograma correspondiente. Otros Presidentes, como es el caso de *Reagan*, delegan más funciones al personal de su despacho, dejando que sea éste el que dicte el ritmo y el cronograma de las decisiones presidenciales.

Finalmente, podemos destacar cuatro factores particularmente importantes para evaluar la calidad de la toma de decisiones por parte del Presidente:

- ✓ *La calidad de los asesores presidenciales y los miembros del Gabinete.* Pueden ser débiles o fuertes, buenos o malos, honestos o deshonestos, allegados al Presidente personalmente o sencillamente personas distantes elegidas por motivos políticos.
- ✓ *El tiempo que dedica el Presidente a deliberar acerca de sus decisiones.* Algunos presidentes invierten muy poco tiempo en esta actividad y toman decisiones precipitadas; otros gastan todo su tiempo en deliberar de modo que la toma de una decisión puede convertirse en un proceso eterno.
- ✓ *La voluntad o renuencia del Presidente cuando se trata de delegar autoridad en la toma de decisiones.* Un Presidente, con demasiada voluntad para delegar, podría verse ante muy pocas opciones a la hora en que por fin se le planteen las decisiones.

- ✓ Por último, el que el Presidente asigne mayor importancia a *las consideraciones de política interna y de táctica legislativa, que al fondo de las decisiones que se le plantean y a sus consecuencias.*

Procedo a continuación, a presentar aspectos significativos de la organización y funcionamiento de la Casa de Nariño, bajo la administración del Presidente Juan Manuel Santos. Veamos.

7. LA CASA DE NARIÑO

La Ley 489 de 1998⁴² hace una doble presentación en el diseño de la Presidencia de la República. Por un lado, el artículo 38 de la ley dispone la integración de la Rama Ejecutiva, señalando que la primera entidad del sector central es la Presidencia de la República. Por otro lado, el inciso 2° del artículo 56, establece que, “La Presidencia de la República estará integrada por el conjunto de servicios auxiliares del Presidente de la República y su régimen será el de un Departamento Administrativo”. En este sentido, Jorge Enrique Ibáñez indica que, salvo que se quiera incurrir en contradicción, es necesario diferenciar entre la Presidencia de la República y los servicios técnicos y administrativos de la Presidencia, por lo cual señala que “una es la organización de la Presidencia de la República que tiene su propia categoría en la escala administrativa y otra es la de los servicios técnicos y administrativos de la Presidencia, los cuales sí están organizados como un Departamento Administrativo, lo que significa que tampoco se deben confundir éstos con la organización presidencial para garantizar el cumplimiento de las funciones a cargo del Presidente de la República” (QUINCHE, 2010, p.435).

En este orden de ideas, tenemos que la primera dependencia creada para coordinar, controlar y administrar las dependencias de la Presidencia, fue la Secretaría General de la Presidencia de la República creada por la Ley 3a. de 1898, que se transformaría luego mediante el Decreto 133 de 1956 en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (QUINCHE, 2010, p. 435), el cual fue reestructurado mediante los Decretos 3443, 3444, 3445 y 4679 de 2010, el 123 de 2011 y el 1649 de 2014 (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2014).

7.1. NATURALEZA

La ley 55 de 1990 consagra que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República tiene una naturaleza especial y le establece el objeto, funciones y principios de la organización, por lo que cuenta con una estructura y nomenclatura de sus dependencias y empleos acorde con la misma. Tiene regímenes especiales en materia presupuestal, fiscal,

⁴² Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

administrativa, contractual, salarial y prestacional, para cumplir con el objeto y funciones asignadas⁴³.

Dicha ley, estableció la naturaleza especial de este Departamento, indicando que estará a cargo del Secretario General, quien actúa como director del mismo y cuya función principal por un lado, es la de coordinar el seguimiento de las políticas gubernamentales con las diferentes ramas del poder público, con los entes territoriales y con la sociedad en general, y por el otro, realizar la coordinación de las actividades necesarias para que el Presidente de la República pueda cumplir a cabalidad con las funciones constitucionalmente asignadas con el fin de lograr la eficiente y armónica actuación del Gobierno nacional⁴⁴. (Véase cuadro N° 6)

El director del Departamento es, también, el encargado de estructurar una visión de gobierno acorde con los lineamientos trazados por el Presidente de la República. Además, cuenta con el apoyo de dos subdirecciones: la Subdirección General, encargada de asistir al director en la dirección, coordinación y control de las funciones que le han sido asignadas, y la Subdirección de Operaciones que se encarga de coordinar los asuntos administrativos, así como de velar por el correcto y oportuno cumplimiento de las políticas impartidas, por la Dirección del Departamento.

7.2. ORGANIZACIÓN

Con el fin de cumplir con estas prioridades, la entidad fue rediseñada, entre otras normas, mediante el Decreto N° 3445 de septiembre 17 de 2010, con el cual se crearon unas Altas Consejerías, las que son coordinadas por el director del Departamento, como instancias de gestión que permiten coordinar, de manera transversal, a todos los actores involucrados en la consecución de los objetivos asociados a las prioridades del Gobierno.

Así mismo, la estructura de la Presidencia de la República cuenta con cinco secretarías, encargadas del área Jurídica, de Prensa, de Seguridad Presidencial, del Consejo de Ministros, así como la Secretaría Privada, las que contribuyen al debido y oportuno cumplimiento de las funciones constitucional y legalmente asignadas tanto a la entidad como al Presidente de la República.

El organigrama general del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República es como sigue:

⁴³ Cfr. Disponible en <http://wsp.presidencia.gov.co/dapre/Paginas/nuestra-entidad.aspx>

⁴⁴ Cfr. el Decreto N° 3443 de 2010 “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”.

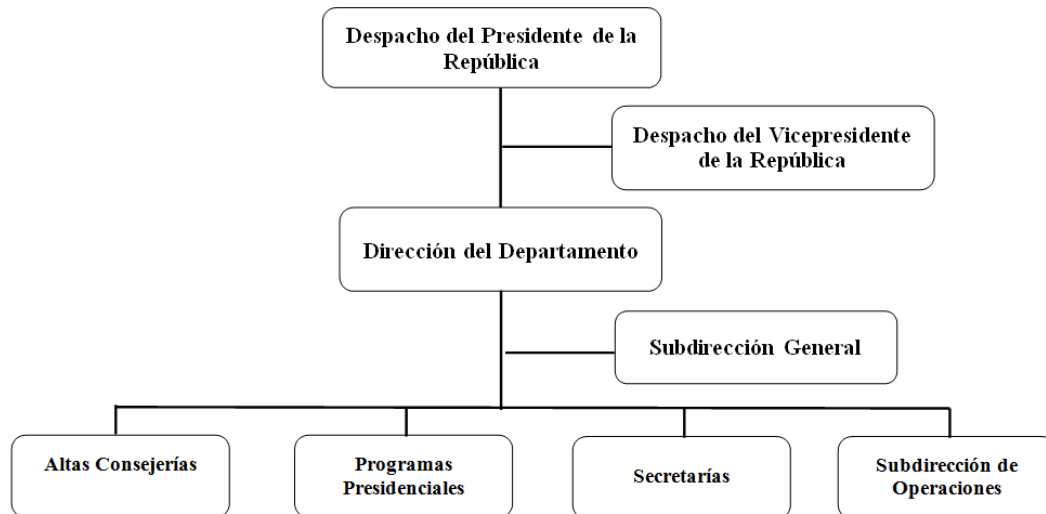


Ilustración 12. Organigrama General del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia.

En virtud de lo anterior, y en aras de tener clara su composición, se realizará a continuación, una descripción de cada uno de los entes principales dentro del organigrama general del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República:

Altas Consejerías Presidenciales. Su labor principal es coordinar -de manera transversal- todos los actores involucrados en la consecución de los objetivos asociados a las prioridades del Gobierno en el tema de la respectiva Consejería. Las altas consejerías son:

- ✓ Para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa.
- ✓ Para la Gestión Pública y Privada
- ✓ Para la Prosperidad Social.
- ✓ Para la Gestión Ambiental, la Biodiversidad, Agua y Cambio Climático.
- ✓ Para la Seguridad Nacional.
- ✓ Para la Convivencia y Seguridad Ciudadana
- ✓ Para Programas Especiales.
- ✓ Para las Comunicaciones
- ✓ Para Asuntos Políticos.
- ✓ Para las Regiones y la Participación Ciudadana.
- ✓ Para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas y,
- ✓ Para la Equidad de la Mujer.

Programas Presidenciales. Esta dependencia está integrada por actividades que orientan, coordinan, supervisan y ejecutan programas que, por sus singulares características, el Presidente considere que deban realizarse. Los programas que tiene actualmente el Departamento son: PP. de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; PP.

de Modernización, eficiencia, transparencia y lucha contra la corrupción; PP. para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo de la población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal; PP. para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de los pueblos indígenas de Colombia; PP. para el Sistema Nacional de Juventud «Colombia Joven» y PP. para la acción integral contra minas antipersonales.

Secretarías. Las Secretarías prestan apoyo institucional y administrativo que requiera el Presidente de la República para el cabal ejercicio de sus atribuciones. En la actualidad, las secretarías son: Secretaría Privada, Secretaría Jurídica, Secretaría del Consejo de Ministros, Secretaría de Prensa y Secretaría para la Seguridad Presidencial.

Subdirección de Operaciones. Esta dependencia, coordina las políticas, planes, programas y proyectos, relacionados con el manejo presupuestal y financiero, las políticas en materia de gestión del recurso humano, contractual y de servicios administrativos y análisis y desarrollo informático del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Dentro de esta Dependencia se encuentran las siguientes áreas: administrativa, financiera, de contratos, de talento humano, de información y sistemas, y las siguientes oficinas: de Planeación, de control interno, y de control interno disciplinario.

De acuerdo con lo anterior, el organigrama detallado del Departamento Administrativo de Presidencia de la República, está configurado como sigue:



Presidencia
República de
Colombia

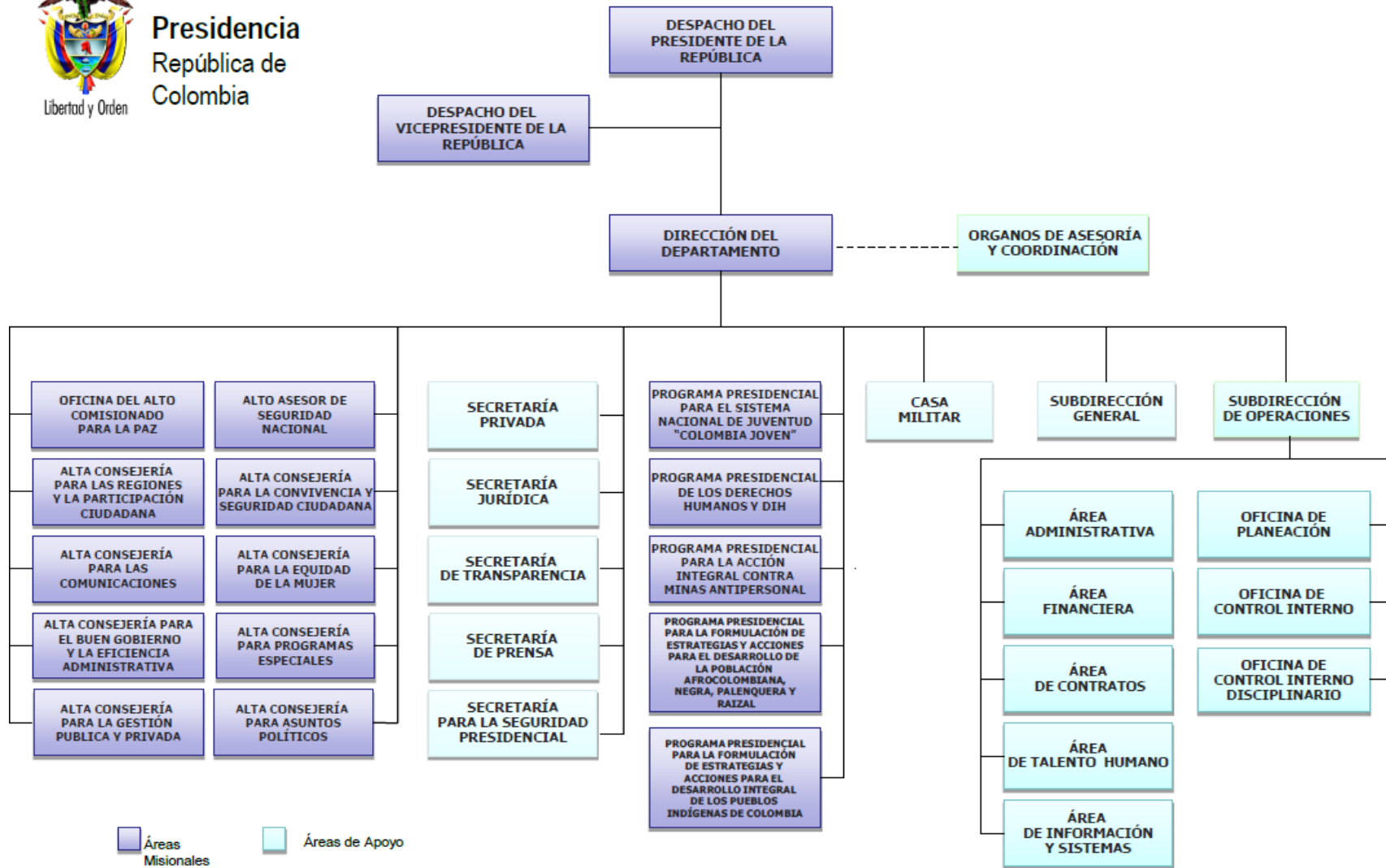


Ilustración 13. Organigrama del Departamento Administrativo de Presidencia de la República antes de Septiembre de 2014.

La organización establecida para el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) se encuentra a disposición del Presidente de la República con el fin de dar cumplimiento a su plan de gobierno, el cual se formuló a través del Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014 “Prosperidad para Todos”, aprobado por el Congreso mediante Ley 1450 de 2011.

Posteriormente con la reelección del Presidente Juan Manuel Santos, se anunció una reingeniería en la organización del DAPRE para hacerlo más eficaz, estratégico y comunicativo, materializándose mediante el Decreto N° 1649 de 2014⁴⁵, el cual creó cinco cargos de Ministros Consejeros –conocidos por la opinión pública como “superministros”- quienes tendrán la coordinación de dependencias que antes eran conocidas como altas consejerías y programas presidenciales, y que, de acuerdo con el diagnóstico hecho por el equipo de gobierno, no estaban siendo lo suficientemente eficaces (Segura, 2014, El Espectador).

Para una mayor claridad, acerca de esta nueva estructura, se presenta a continuación un esquema realizado por Segura (2014) para el diario el Espectador, en la noticia titulada “Poderes y obstáculos de superministros”.

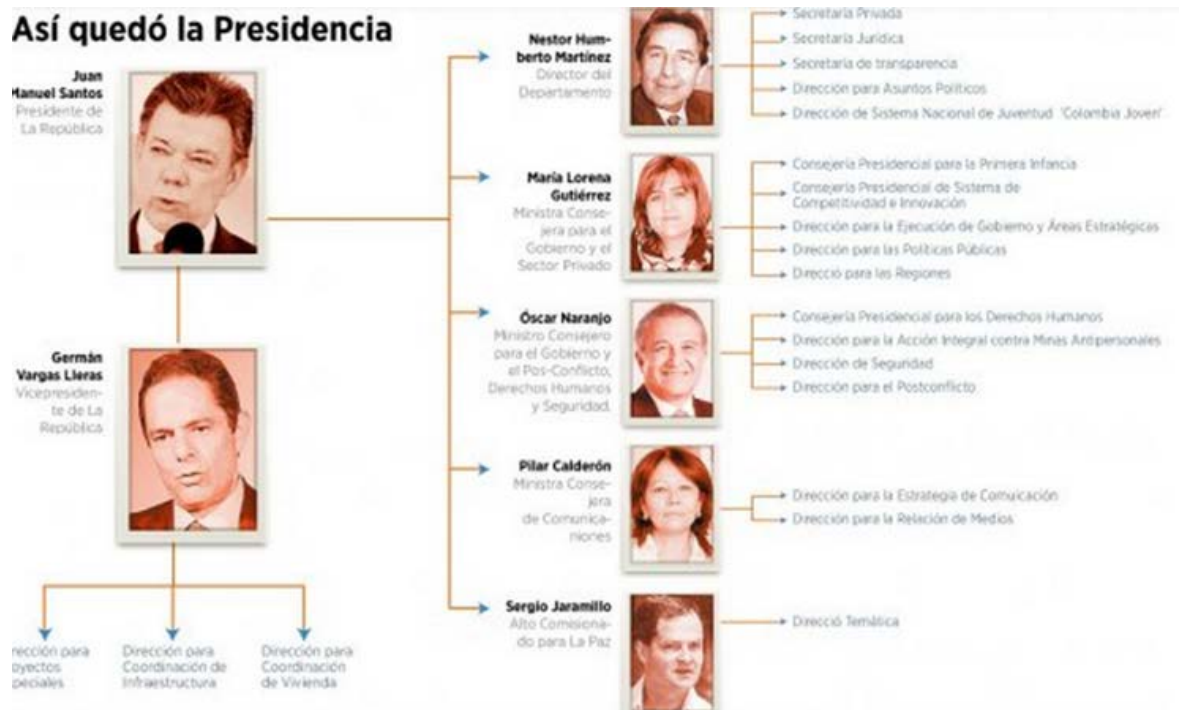


Ilustración 14. Organización de los asesores del Presidente.

Fuente: Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/poderes-y-obstaculos-de-superministros-articulo-515093>

Como soporte de lo anterior, el organigrama actualizado del Departamento Administrativo de Presidencia de la República, está configurado como sigue:

⁴⁵ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.



ORGANIGRAMA DAPRE

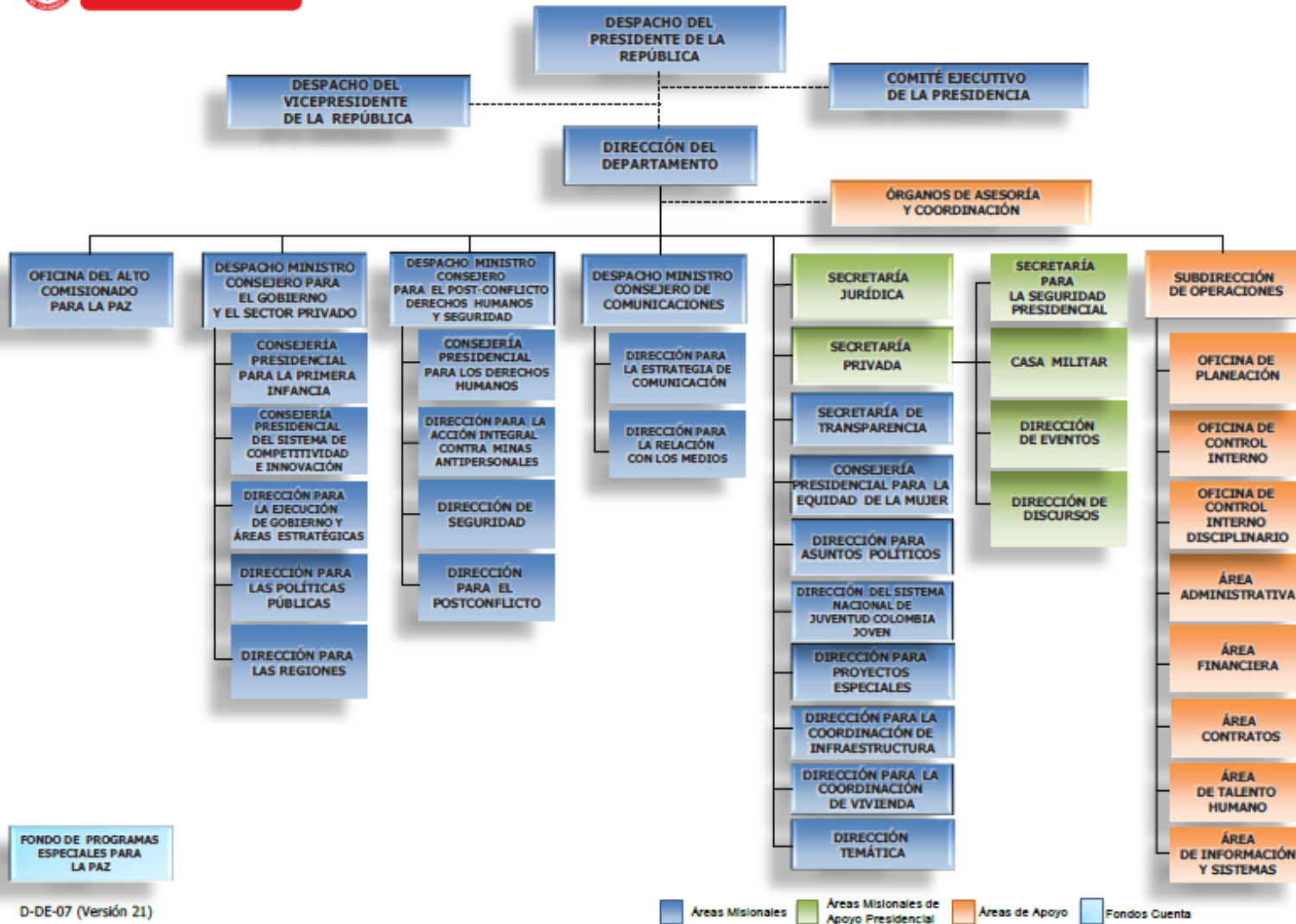


Ilustración 15. Organigrama del Departamento Administrativo de Presidencia de la República después de Septiembre de 2014.

7.3. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Son objetivos estratégicos del DAPRE⁴⁶:

- ✓ Garantizar que las prioridades del Gobierno se pongan en marcha y se ejecuten.
- ✓ Velar por un sistema de coordinación efectivo para la ejecución del Plan de Gobierno.
- ✓ Diseñar e implementar un sistema de gerencia que permita hacerle seguimiento a indicadores y metas para un monitoreo permanente y mejoramiento continuo.
- ✓ Garantizar la seguridad integral, el apoyo logístico, el cubrimiento y el suministro informativo al Presidente de la República, al Vicepresidente y sus familias en desarrollo de sus funciones.
- ✓ Fortalecer la institucionalidad a través de mejores prácticas en la gestión de procesos administrativos, financieros, tecnológicos y de talento humano.

7.4. FUNCIONES.

En la actualidad, le corresponde al DAPRE asistir al Presidente de la República en su calidad de Jefe de Gobierno, Jefe de Estado y Suprema Autoridad Administrativa, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, así como prestar el apoyo administrativo necesario para dicho fin⁴⁷, para lo cual ejercerá de manera especial, las siguientes funciones:

- ✓ Organizar, dirigir y realizar directamente si fuere el caso, las actividades necesarias que demande el Presidente de la República, para el ejercicio de las facultades constitucionales que le corresponde ejercer, con relación al Congreso y con la administración de justicia.
- ✓ Organizar, asistir y coordinar las actividades necesaria que demande el Presidente de la República, para el ejercicio de las facultades constitucionales que le corresponde ejercer como Jefe de Estado y Suprema Autoridad Administrativa, y disponer lo necesario según sus instrucciones, para la eficiente y armónica acción del gobierno, representándolo cuando así lo demande, en la orientación y coordinación de la administración pública y de sus inmediatos colaboradores en la acción de gobierno.
- ✓ Hacer las veces de Secretaría Ejecutiva en los Consejos, Comités o demás organismos de consulta, asesoría, coordinación o apoyo que dependa directamente del despacho presidencial.
- ✓ Divulgar los actos del gobierno nacional y coordinar lo referente a una adecuada difusión de la gestión gubernamental.
- ✓ Apoyar al Presidente de la República en los diagnósticos, estudios, análisis y demás actividades que contribuyan a la formación de criterios, conceptos o formulaciones que éste desee definir.

⁴⁶ Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (2014). Objetivos estratégicos y funciones. Recuperado de <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/dapre/Paginas/nuestra-entidad.aspx>

⁴⁷ Ob. Cit.

- ✓ Apoyar al Presidente de la República en el estudio de la legalidad y conveniencia de los distintos actos legales, administrativos y reglamentarios de los cuales conozca el primer mandatario.
- ✓ Prestar el apoyo logístico y administrativo que se demande, para el ejercicio de las facultades y funciones presidenciales.

Hasta aquí acabo de describir aspectos sustantivos relacionados con la naturaleza, la organización, los objetivos estratégicos y las funciones que, según la ley definen el funcionamiento de la Casa de Nariño. Ahora bien, en el próximo capítulo, y teniendo en cuenta que en el ejercicio de la función gubernativa se siguen presentando problemas de ineficacia⁴⁸, he preparado como *complemento* algunas consideraciones válidas para mejorar el ejercicio del poder desde esta Oficina fundamental en un régimen presidencial contemporáneo.

8. LA OFICINA DEL PRESIDENTE. COMPLEMENTO

Frente a los graves problemas que en la mayoría de los países de América Latina -y Colombia no es la excepción- han estado afectando a la Presidencia de la República y sus claros síntomas de crisis, el científico social José Sulbrandt (1994) formula los siguientes planteamientos que son de una gran utilidad para mejorar la capacidad de gobernar en Colombia:

“La Presidencia tendrá que asumir un carácter más democrático o no tendrá éxito. Deberá informarse e informar, explicar, dialogar, concertar. Más que el “director autoritario” que siempre fue el Presidente, deberá de alguna forma transformarse en un “director facilitador”. No puede imponer su voluntad mediante el simple expediente de emitir órdenes o de otorgar beneficios inmediatos a los actores sociales sino mediante la consulta a los afectados y la búsqueda de acuerdos desde posiciones flexibles, tratando de dar una base social amplia a sus acciones. En resumen, con un comportamiento más conforme con las normas democráticas.

Un liderazgo político para generar, desarrollar e implementar importantes reformas económicas, sociales o del Estado y gobernar una nación en proceso de cambio acelerado no puede ser llevado a cabo solo por un Presidente políticamente hábil y bien asesorado. Continuar con estos procesos de reformas y gobernar en el nuevo orden centrado en la sociedad civil demandan una conducción Presidencial fuerte en un sentido diferente al que hemos conocido. Requiere un Ejecutivo que, tomando en consideración las demandas que surgen de la sociedad, fije la agenda de problemas a

⁴⁸ Nótese las implicaciones del inadecuado manejo de la información y la deficiente asesoría respectiva, que recibió el Señor Presidente Juan Manuel Santos, a raíz de la crisis del sector agropecuario durante el año 2013, en el intervalo enero-septiembre. Serios periodistas de opinión, en diversos medios comunicativos, y la revista semana, realizaron planteamientos ponderados al respecto.

enfrentar, proponga políticas nuevas a través de propuestas claras, técnicamente bien concebidas y que puedan ser viables política y administrativamente.

Al mismo tiempo, debe ser capaz de conducir la administración pública en una implementación eficiente de dichas políticas, para lo que debe contar con capacidad de un liderazgo estratégico sobre el aparato público y con el acuerdo de los principales grupos afectados positiva o negativamente por las políticas, a fin de que no dificulten o paraliquen la labor de ejecución. Esto implica un trabajo colectivo con capacidad de propuestas, de negociación y de control estratégico dirigido por el Presidente” (pp.10-11).

Complementariamente, me ocuparé, de desarrollar los siguientes temas: las funciones de la Oficina del Presidente; el perfil de los asesores presidenciales; la Oficina del Presidente y los buenos gobiernos; gobernar y comunicar; y hacia una nueva organización de la Casa de Nariño⁴⁹.

8.1. FUNCIONES DE LA OFICINA DEL PRESIDENTE

El Presidente de la República debe centrarse en adaptar sus instituciones y en reforzar la coherencia de sus políticas para potenciar la visibilidad de su acción y los principios que la inspiran.

La Oficina del Presidente debe entonces, mejorar el proceso de la toma de decisiones, facilitando responder eficiente y eficazmente las demandas de los ciudadanos, logrando el desarrollo de la gobernabilidad democrática.

Una presentación sistemática de las funciones de la Oficina del Presidente, según Hernando Roa puede ser la siguiente (ROA 2011, pp.89-90):

- ✓ Categorizar las decisiones que acceden al Despacho Presidencial y establecer protocolos que garanticen su calidad.
- ✓ Diseñar, en coordinación con las instituciones respectivas, el manejo del Sistema de Inteligencia y Seguridad del Estado.
- ✓ Presentar, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (D.N.P.), los informes técnicos sobre la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, con sus correspondientes planes, programas y proyectos.
- ✓ Sistematizar la labor ministerial e interministerial con la Presidencia de la República.
- ✓ Organizar la Oficina de Comunicaciones de la Presidencia, al más alto nivel tecnológico y profesional, facilitando la comunicación entre el Jefe de Estado y el sistema político nacional e internacional.

⁴⁹ El lector cuidadoso analizará los ajustes específicos que podrían hacerse en la Oficina del Presidente según los temas que se desarrollan en este capítulo.

Ocupémonos a continuación del estudio de los perfiles claves que deben poseer los asesores presidenciales.

8.2. PERFIL DE LOS ASESORES PRESIDENCIALES

La Oficina del Presidente no necesita estructurarse 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, comprende (ANINAT, 2009, p. 15):

- ✓ 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.
- ✓ Asegurar el cumplimiento de los procesos establecidos para la generación de propuestas.
- ✓ Convocar reuniones interministeriales para resolver incoherencias, contradicciones o conflictos entre agencias o ministerios; y finalmente.
- ✓ Informar a la cúpula del gobierno sobre las variables relevantes, y posibles problemas no resueltos de las iniciativas a considerar.

Este equipo de asesores debe apoyar el ejercicio de la gobernabilidad democrática. Ahora bien, el personal vinculado a las diversas dependencias de la Oficina del Presidente, además de lo anterior, debe apoyar el proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, realizando el análisis político respectivo y facilitando la labor coordinada de naturaleza interregional e intersectorial.

Notemos que, se requieren dos tipos de recursos humanos: i) funcionarios permanentes de la Función Pública 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”; y ii) funcionarios temporales (nominados políticamente por el Presidente) para entregar asesoría política, en menor grado, en políticas públicas según sus requerimientos personales. Esta estructura de funcionarios permanentes y de confianza política, asegura la necesaria estabilidad de políticas y acumulación de conocimientos, y permite la flexibilidad suficiente para que cada Presidente pueda contar con las estructuras de apoyo adecuadas para sus prioridades de gobierno y su estilo personal de trabajar (ANINAT, 2009, p.7).

8.3. LA OFICINA DEL PRESIDENTE Y LOS BUENOS GOBIERNOS

Todos los sistemas de gobierno enfrentan dificultades en la búsqueda de un buen rendimiento tanto del líder como del equipo. Por esta razón, toda democracia registra ciclos recurrentes de debate y acción con vistas a reformar las instituciones de gobierno (FABRINI, 2009, p. 229).

Hoy se presenta significativa, para un Presidente demócrata, el que podamos tener un buen gobierno reconocido por la comunidad nacional e internacional. Condensadamente, se entiende que un buen gobierno es: catalizador; comprometido con la ciudadanía; competitivo; organizado por misiones; capaz de concretar resultados; está al servicio de la comunidad; es emprendedor; preventivo; descentralizado; y combina los mecanismos del mercado con los burocráticos⁵⁰.

8.4. GOBERNAR Y COMUNICAR

Sabemos que en los últimos años, distintos factores han contribuido a incrementar la fragmentación de las políticas públicas: la creciente globalización e integración a mercados mundiales; los cambios tecnológicos acelerados; y el incremento explosivo de la cantidad de información que manejan las organizaciones estatales, entre otros. Estos cambios hacen cada vez más necesaria, a la vez que crecientemente más difícil, una buena coordinación de políticas (ANINAT, 2009, p. 4).

Razón por la cual, la principal herramienta para generar coherencia en la acción del gobierno es la “toma de decisiones bien informada”. Las autoridades de gobierno deben contar con acceso a información oportuna y las capacidades necesarias para su análisis (ANINAT, 2009, p. 4).

De ahí que información es poder, y que sin información confiable no es posible un ejercicio eficaz y eficiente del mismo, por la trascendencia que tiene, para la misión y capacidad de gobernar, la función comunicativa. Por tanto, para mejorar esa capacidad, es conveniente reorganizar dicha Oficina (ROA, 2011, pp. 92-93), contando con estándares permanentes de comunicación y flujo de información.

Ello implica un cambio fundamental en la manera de gobernar, un cambio cultural que base la gestión del Gobierno en procedimientos estándares, instancias múltiples de coordinación y decisiones tomadas a la luz de información oportuna y de alta calidad (ANINAT, 2009, p. 18).

8.5. HACIA UNA NUEVA ORGANIZACIÓN DE LA CASA DE NARIÑO

Teniendo en cuenta, el conjunto de los planteamientos formulados a lo largo del presente artículo y el contenido de la pregunta de investigación (1.1.), considero pertinente proceder a formular un conjunto de propuestas que permiten reorganizar la Casa de Nariño, dentro de los presupuestos del Estado Social de Derecho⁵¹.

⁵⁰ Estúdiense los aportes de Osborn, David y Gaebler, Te (1994). *Reinventando o governo*. Enap. Brasilia. Ejemplos concretos de estas posibilidades en Colombia, se encuentran en ROA SUÁREZ, Hernando. “Estado y gobernabilidad”. *elespectador.com*, febrero 8 de 2007.

⁵¹ Por supuesto que para la implementación práctica de esta propuesta, es recomendable organizar un proceso metódico de reuniones apropiadas que, con la participación de los más calificados miembros del Gobierno, aporten su experiencia y conocimientos, para hacerla viable.

Para el caso específico, retomamos el aporte realizado por la Fundación Desarrollo de Ciencias y Métodos de Gobierno -CiGob- a la Oficina del Gobernante, como pautas específicas que permitan el desarrollo de una acción de gobierno efectiva a través de políticas coordinadas y coherentes, tendientes a establecer una nueva organización de la Casa de Nariño, para lo que es recomendable seguir los siguientes cuatro pasos (BABINO, 2008, p.14):

- Instalar un ámbito de procesamiento técnico-político en la Oficina del Presidente, a través del funcionamiento de una Unidad Tecno-Política (UTP) que procese los problemas que debe enfrentar el Presidente y cuya función se encamine a:
 - ✓ Asistir al Presidente de la República para establecer la agenda gobierno.
 - ✓ Realizar los “filtros de valor y de calidad⁵²” de la Oficina, procesando los problemas a enfrentar y evaluando las estrategias y escenarios de acción.
 - ✓ Diseñar la evaluación de la gestión y el esquema de rendición de cuentas de los resultados de la organización⁵³.
 - ✓ Asegurar el buen funcionamiento de los sistemas “soporte” de la Alta Dirección.
- Instalar Sistemas de Soporte para la Alta Dirección. Los Sistemas de Soporte de Alta Dirección que se proponen son los siguientes:
 - i) *Plan Estratégico.* El sistema de planificación en la Oficina del Presidente, permitirá establecer los resultados estratégicos de la gestión y las operaciones para alcanzarlos. Contar con estas definiciones permite instalar la regla de la rendición de cuentas, tanto al interior de la organización entre el Presidente y sus equipos, como entre la organización con la sociedad civil.
 - ii) *Monitoreo de problemas de la sociedad.* Su propósito es proveer al Presidente información sobre las expectativas de la sociedad acerca de los problemas que debe enfrentar en su gestión. Las herramientas de indagación social (como encuestas y otras herramientas) que se utilizan de forma corriente durante el momento electoral, podrían proveer información valiosa para el Presidente al momento de realizar la toma de decisiones cotidianas. La utilización de herramientas como encuestas, mapeo de actores sociales, sistemas de monitoreo que evitaría tomar decisiones a ciegas y prever el impacto de las decisiones sobre el capital político del dirigente.

⁵² Filtros de valor: Son aquellos que impiden que lleguen a la decisión del Presidente cuestiones que pueden ser resueltas en niveles inferiores. Impiden que problemas importantes se desvíen a niveles inferiores.

Filtros de calidad: Son aquellos que le dan procesamiento tecnopolítico a los problemas que han ingresado a la Oficina del Presidente antes que lleguen a la toma de decisiones del Presidente. Le brinda soporte a la toma de decisiones evitando la improvisación y la ceguera situacional.

⁵³ Cfr. los ejercicios de rendición de cuentas realizados por el Señor Presidente Álvaro Uribe en el año 2010 y el Señor Presidente Juan Manuel Santos en el año 2013 como motivo de los tres años de su gobierno.

- iii) *Agenda estratégica y gabinete.* Permite establecer filtros y reglas para que el Presidente organice su tiempo de trabajo, a fin de asegurar que las *urgencias* no controlen su agenda en detrimento de las *importancias*. Las reglas de gabinete permiten establecer las reuniones del dirigente con su equipo de gestión como un ámbito para la toma de decisiones y el establecimiento de compromisos de gestión.
- iv) *Sistema de Evaluación.* La existencia de un sistema de planificación permite a su vez, instalar en la Oficina del Presidente un sistema de indicadores clave para el monitoreo de la gestión y el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco estratégico de la gestión⁵⁴.

9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para entender de manera acertada el concepto de gobernabilidad democrática, fue necesario realizar algunas precisiones de índole histórica que permitió concebir su definición, sin lugar a equívocos. Su origen, vislumbró toda una serie de acontecimientos que colocó a la democracia en situaciones de inestabilidad y con efectos cada vez más contradictorios y negativos para la vida en sociedad.

El concepto de gobernabilidad ingresó en la agenda de los políticos y estudiosos de los países desarrollados, y luego de los del resto del mundo, debido a la crisis de las economías desarrolladas, la creciente interdependencia a escala global y la parábola declinante de los "Estados de Bienestar".

En América Latina, por su parte, la discusión sobre el tema estuvo enmarcada por el proceso de crisis, ajuste y reestructuración económica, el agotamiento del modelo del Estado interventor de postguerra y su consiguiente redefinición en términos de la Reforma del Estado, y el cambiante itinerario de las transiciones y consolidaciones democráticas.

El texto canónico que marcó el inicio de la discusión y la introducción del vocablo en el lenguaje político contemporáneo, fue sin duda, el de Michel J. Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, "*La crisis de la democracia. Informe sobre la gobernabilidad de las democracias (1975)*".

De otra parte, fue necesario abordar diferentes definiciones sobre democracia que delimitaron el concepto de gobernabilidad democrática, acogiendo para este último, la definición del profesor Roa que consiste en "la capacidad del sistema político para ejecutar políticas, dirigidas a la realización de un proyecto, que permita: i.-la satisfacción de las necesidades fundamentales de la mayoría de la población; ii.-asegure la estabilidad del orden político

⁵⁴ Estúdiense las relaciones sistemáticas que deben existir entre el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE).

democrático; iii.-facilite una comunicación ética del gobernante con la comunidad; y iv.- permita una acción eficiente y eficaz”(ROA, 2011, p. 43).

En este contexto surgió la pregunta de investigación: ¿Garantiza el modelo de gestión realizada desde la Presidencia de la República de Colombia la gobernabilidad democrática, dentro de los presupuestos del Estado Social de Derecho?

Al buscar respuesta a esta inquietud, se encontró que si bien Colombia goza con un régimen democrático, la percepción profunda y generalizada es que en muchos casos, los verdaderos beneficios de la democracia siguen sin cumplirse. Para la mayoría de la población es evidente la brecha que existe entre la realidad y las promesas de bienestar pronunciadas por los gobernantes de turno.

La falta de compromiso de los gobernantes con el Estado Social de Derecho favorece el uso indebido del poder –desviación de recursos-, permitiendo que la gestión de lo público generalmente se desvíe hacia el beneficio privado en detrimento del interés general, favoreciendo la corrupción y obteniendo como resultado el poco aprecio, respeto y cuidado de lo público.

Con relación a los ciudadanos, la carencia de comportamientos que privilegian el interés general y que permitan el cuidado y la gestión íntegra y transparente de lo público, se evidencia en la falta de: tiempo, información e interés en los asuntos que los afectan y por la desconfianza que le generan las instituciones, lo cual hace que se reduzca toda participación y por tanto, se merme la capacidad de vigilancia y control en la gestión pública.

La pérdida creciente de credibilidad, legitimidad social y confianza en las instituciones públicas es un fenómeno preocupante porque es generalizado y se produce en un clima de abrumadora polarización política y de evidente ingobernabilidad. Las instituciones netamente políticas, como el Congreso de la República y los Partidos políticos obtienen puntuaciones particularmente bajas, al igual que la imagen del gobierno nacional y de la justicia representada en las Altas Cortes.

Por tal razón, se hace necesario promover la formación de una ciudadanía activa a través de una cultura política democrática y deliberativa, a través de la construcción de espacios comunitarios para la resolución de conflictos y la toma colectiva de decisiones sobre las problemáticas que más afectan la calidad de vida de las personas y su dignidad. La construcción de una ciudadanía participativa, resulta determinante para la modernización de la gestión pública y para la realización de un cambio en la forma como se relaciona el ciudadano con el Estado, convirtiéndose en un sujeto activo de derechos y de deberes que le permita asumir un papel protagónico e importante.

De esta forma, la gestión pública participativa contribuye a la gobernabilidad democrática, haciendo posible la inclusión de los sectores más vulnerables de la población en los asuntos que les interesa, para exigir sus derechos y para generar una corresponsabilidad social tendiente a contribuir al bien común o interés general de la sociedad.

En virtud de lo anterior, para garantizar la gobernabilidad democrática, en la Oficina del Presidente se propone que en el proceso de toma de decisiones se instale una Unidad Tecnopolítica (UTP) que analice y proponga alternativas de solución a las problemáticas que debe enfrentar el Presidente. Así mismo, se plantea que se implemente un Sistema de Soporte para la Alta Dirección, el cual incluye: plan estratégico, monitoreo de problemas de la sociedad, agenda estratégica y sistema de evaluación.

Es por eso, que se hace necesario rodear al Presidente con un equipo de asesores y colaboradores altamente calificados; organizados democráticamente y comprometidos con el ideario y proyecto que desea cristalizar (ROA, 2005, p.123) para racionalizar y organizar la toma de decisiones, provenientes tanto del sistema político nacional como del internacional, y que deben ser objeto de definición por parte de la primera autoridad administrativa de la Nación (ROA, 2007, p. 131).

Las recomendaciones mencionadas incluyen las buenas prácticas citadas en los casos objeto de estudio. En el caso de España se destacan las siguientes funciones del equipo asesor denominado Gabinete de la Presidencia del Gobierno: i) facilitar la información política y técnica que resulte necesaria para el ejercicio de las funciones del Presidente del Gobierno, ii) conocer las actividades, programas y planes de los distintos Departamentos ministeriales, con el fin de facilitar la coordinación del Gobierno y iii) asesorar al Presidente del Gobierno en aquellos asuntos y materias que él disponga. Por su parte, en el caso de Estados Unidos sobresalen las siguientes funciones de los asesores: i) obtener asesoramiento interministerial de los departamentos (ministerios) de su Gabinete, ii) coordinar -a nivel interministerial- la ejecución de las decisiones y de directrices del Presidente y iii) asistir al Presidente en la implementación de sus iniciativas y compromisos en conjunto con los departamentos y agencias que conforman la rama ejecutiva del gobierno.

En conclusión, el cambio en el modelo de gestión de la Oficina del Presidente teniendo como paradigma los principios y valores del Estado Social de Derecho, conduce al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en Colombia. El surgimiento de este modelo de gestión responde a la necesidad de abrir un paso a la democracia participativa y se asocia a una respuesta a la crisis del Estado, lo que permite la transformación de la democracia y con ello, un cambio profundo en nuestra sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

ANGARITA, P. E. (2011). *Seguridad democrática. Lo invisible de un régimen político y económico*. Siglo del Hombre Editores. Bogotá, Colombia, pp. 70, 234.

ANINAT, C. (2009). *La Oficina del Presidente: Lecciones de la OECD y Estados Unidos*. En Foco. Expansiva UDP Instituto Políticas Públicas. ISSN 0717-9987. Santiago de Chile pp. 1, 2, 4, 7, 15 y 18.

ARAÚJO, J. (1996). *Teoría de la Constitución*. Bogotá. Editorial Presencia. p. 87.

ARBÓS, X y GINER, S (1993). *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Siglo XXI, Madrid, p.13.

BABINO, L. (2008). *La Oficina del Gobernante. Aportes para fortalecer los procesos de conducción política de las organizaciones públicas*. Buenos Aires, Argentina: Salud Colectiva. Vol. 4, número 001. p. 77.

----- (2008). *La Oficina del Gobernante. Aportes para fortalecer los procesos de conducción política de las organizaciones públicas*. CiGob Buenos Aires, Argentina, pp.12-13.

BOBIO, N. (1986). *El futuro de la Democracia*. FCE, México 1986, pp.14-15

----- (2003). *Teoría general de la política*. M. Bovero (ed.), A. de Cabbo y G. Pisarello (trads.). Madrid: Trotta, p. 418.

CAMOU, A. (2001). *Gobernabilidad y Democracia*. México. Instituto Federal Electoral, pp.9-10.

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA (2001).

CARTA IIBEROAMERICANA DE CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA (2008).

CARPIZO, J. (2009). *Tendencias actuales del constitucionalismo latinoamericano*. En Revista del Derecho del Estado 23. Universidad Externado de Colombia, p. 10.

CASTILLO, C. (2011, 11 de octubre). *Se sabría si se preguntara*. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10544764>

CEPEDA ULLOA, F. (2005). La crisis de gobernabilidad en Colombia. En: DOMÍNGUEZ, J. y SHIFTER, M. *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina* (pp. 213-242). Bogotá, Colombia: Fondo de la Cultura Económica.

CIGOB. (s.f.). FUNDACIÓN DESARROLLO DE CIENCIAS Y MÉTODOS DE GOBIERNO. Recuperado el día 7 de febrero de 2012, de <http://www.cigob.org.ar/herramientas-de-alta-direccion/suite-del-gobernante>

----- Fundación Desarrollo de Ciencias y Métodos de Gobierno. *Suite del Gobernante*. Recuperado el día 7 de febrero de 2012, de <http://www.cigob.org.ar/herramientas-de-alta-direccion/suite-del-gobernante>

COLOMBIA, (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá. Ed. Legis.

COLOMBIA. (1992, 24 de junio). M.P. CIFUENTES MUÑOZ, E. Corte Constitucional. Sentencia T-426.

COLOMBIA. (1992, 24 de septiembre). M.P. CIFUENTES MUÑOZ, E. Corte Constitucional. Sentencia T-540.

DECRETO NACIONAL N° 3343 de 2010 “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”.

DECRETO NACIONAL N° 3344 de 2010 “Por el cual se establece la planta de personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se dictan otras disposiciones”.

DECRETO NACIONAL N° 3345 de 2010 “Por el cual se crean unas Altas Consejerías en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”.

DECRETO NACIONAL N° 4679 de 2010 “Por el cual se crean unos Programas Presidenciales en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”.

DECRETO NACIONAL N° 123 DE 2011”Por el cual se modifica el decreto número 3445 de 2010”.

DECRETO NACIONAL N° 1649 DE 2014 “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”.

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. En <http://www.rae.es/>

DROR, Y. (1994). *La Capacidad de Gobernar*. Cartagena de Indias: Club de Roma. Círculo de lectores.

FABRINI, S. (2009). *El ascenso del príncipe democrático*. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias. Buenos Aires, p. 229. Fondo de Cultura Económica.

FERNÁNDEZ, J. C. (s.f.). *Presidencialismo y Gobernabilidad Democrática en América Latina*. Recuperado en febrero 24 de 2012 de <http://es.scribd.com/doc/80316803/PRESIDENCIALISMO-Y-GOBERNABILIDAD>

FLISFISCH, A. *Gobernabilidad y consolidación democrática* (1987). En Revista Mexicana de Sociología, N° 3, julio-septiembre de 1989, p.113.

FONSECA, G. y BELLI, B. (2004). *Gobernabilidad Internacional*. Apuntes para un análisis sobre el (des)orden contemporáneo. Centro Brasileiro Internacionales. Volumen 1. www.cebri.org.br citado en VARGAS VELÁSQUEZ, A. *Gobernabilidad y Convivencia Democrática*. El Caso Colombia. www.flacso.org

GARCÍA HORTA, R. (2010). *Los abusos en la prestación de los servicios públicos domiciliarios*. Segunda Edición, Librería ediciones del profesional Ltda, Bogotá, Colombia, p. 9.

GARCÍA, M. & REVELO, J. (2008). *El poder nominador del Presidente y equilibrio institucional*. Documento para el debate. De Justicia. Bogotá, Colombia, p. 1.

IBÁÑEZ, J. E. (2006). *Las funciones públicas y la estructura del Estado para cumplirlas*. p. 225. Citado por QUINCHE, Manuel Fernando (2010). *Derecho Constitucional Colombiano*. De la Carta de 1991 y sus reformas. Bogotá, Colombia: Cuarta edición ampliada y actualizada. p. 435.

GONZÁLEZ, F. Y OTERO, S. (2010). La presencia diferenciada del Estado: un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. En LAUNAY-GAMA, C. Y GONZÁLEZ, F. *Gobernanza y conflicto en Colombia. Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento* (pp. 28-46). Bogotá, Colombia. Pontificia Universidad Javeriana.

LEY 3 de 1898 “Crea la Secretaría General de la Presidencia de la República”.

LEY 55 de 1990 “Por la cual se establece el objeto, funciones y principios de organización del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se modifica el régimen de delegación de competencias Presidenciales y se confieren unas facultades extraordinarias al Presidente de la República”.

LEY 489 de 1998 “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

MATUS, C. (1997). *El líder sin Estado Mayor*. Caracas. Citado por BABINO, L. (2008). *La Oficina del Gobernante. Aportes para fortalecer los procesos de conducción política de las organizaciones públicas*. Buenos Aires, Argentina, pp. 12-13.

----- (2007). *Teoría del juego social*. Citado por: Serie Cursos de Formación CiGob en: Ficha de lectura N° 1: ¿Hay ciencias para gobernar? - Ficha elaborada por CiGob. P. 6.

----- (2008). *El Líder sin Estado Mayor: la Oficina del Gobernante*. Buenos Aires, Argentina, P. 11.

MEDELLÍN TORRES, P. (2006). *El presidente sitiado. Ingovernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia*. Editorial Planeta. Bogotá, Colombia, pp. 13, 22, 42, 43, 288, 289, 290.

MÉNDEZ, J. L. (2007). *La Oficina Presidencial y el liderazgo político en México y Estados Unidos: ¿incertidumbre competitiva o certidumbre cooperativa?* México: Foro Internacional. Vol. XLVII, Núm. 4, p.839.

MERCHÁN, R. (2009). *¡Galán Vive! Selección de escritos y discursos*. Fundación ¡Galán Vive!. Bogotá, Colombia, p.108-109.

MERINO MERCHÁN, J, PÉREZ-UGENA COROMINA, M y VERA SANTOS, J. (1995). *Lecciones de derecho constitucional*. Madrid: Tecnos, p. 55.

MONEDERO, J.C. (2009). *El gobierno de las palabras*. Política para tiempos de confusión. Madrid, España. Fondo de Cultura Económica, pp.141-169.

O'DONELL, G et al. (2008). *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-. Lima, Perú, p.16.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. (2013). Recuperado marzo 23 de 2013, de <http://wsp.presidencia.gov.co/dapre/Paginas/nuestra-entidad.aspx>

QUINCHE RAMÍREZ, M. (2010). *Derecho Constitucional Colombiano. De la Carta de 1991 y sus reformas*. Cuarta edición ampliada y actualizada. Ediciones doctrina y ley Ltda. Bogotá, Colombia, pp. 9, 10, 431, 433, 435.

REAL DECRETO N° 83 DE 2012 “Por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno”.

REVISTA SEMANA. (Del 16 al 23 de noviembre de 2014). *Instituciones en crisis*. Edición N° 1698, pp.32-38. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/instituciones-en-crisis/409100-3>

RIAL, J (1987). *Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay*. En Revista Mexicana de Sociología, N° 2, abril-junio de 1988, p.11.

ROA SUÁREZ, H. (1997). *La Oficina del Presidente. Análisis de Casos*. Primera edición. ESAP. Bogotá, Colombia, pp. 14, 19, 45-60, 87-104.

----- (2005). *Construir democracia. Periodismo de opinión*. Universidad Pedagógica Nacional. Nomos S.A. Bogotá, Colombia, p.123.

----- (2007). *Construir democracia en el espectador.Com*. Bogotá, Colombia, pp. 129, 131, 135, 136.

----- (2011). *La gobernabilidad hoy. Aportes a un debate*. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas. Ibáñez. Bogotá, Colombia, pp. 33, 40, 41, 43, 89, 90, 92, 93, 129, 135-136.

----- (2012). *Colombia Política. Ensayos y Escritos*. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas. Ibáñez. Bogotá, Colombia, pp. 260-262, 501.

----- (2005). *Estado y gobernabilidad. Una aproximación*. Revista Universitas, Volumen No 110, Bogotá, Colombia, p. 100.

SARTORI, G. (1994). *¿Qué es la democracia?.Ensayo*. Bogotá, Colombia: Editorial Altamir, pp.3-11.

SEGURA ÁLVAREZ, C. (6 de septiembre de 2014). *Poderes y obstáculos de superministros*. El espectador. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/poderes-y-obstaculos-de-superministros-articulo-515093>

SULBRANDT, J. (1994). *Presidencia y gobernabilidad en América Latina: de la presidencia autocrática a la democrática*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 2. Caracas. pp. 10-11, 14, 20.

THE WHITE HOUSE. (s.f.). *Executive Office of the President*. Recuperado el 15 de agosto de 2012, de <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/>

UNIDERECHO. (2009). *Colombia como Estado Social de Derecho*. Recuperado el 7 de noviembre de 2011 de http://www.uniderecho.com/leer_articulo_Derecho-En-general_7_1446.html

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS (2011). Documento maestro programa de maestría en gobernabilidad y democracia. Bogotá, Colombia, pp. 7-9.

VALLEJO MEJÍA, J. (2000). *Lecciones de Teoría Constitucional*. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké, P. 173.

VARGAS VELÁSQUEZ, A. *Gobernabilidad y Convivencia Democrática. El Caso Colombia*. Bogotá, Colombia, p. 1, 8.

VÁSQUEZ, A. (1979). El poder presidencial en Colombia. Bogotá, p. 25. Citado por QUINCHE, M. F. (2010). *Derecho Constitucional Colombiano. De la Carta de 1991 y sus reformas*. Bogotá, Colombia, p. 433.

WIKIPEDIA. (2011). *Gobierno*. Recuperado el 20 de Octubre de 2011, de <http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno>