

INTRODUCCIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

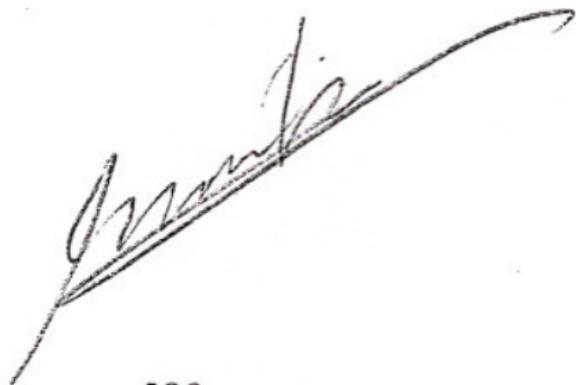
EUGENIO LAHERA PARADA

se

BREVIARIOS

Fondo de Cultura Económica

BREVIARIOS
del
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

A handwritten signature in dark ink, slanted upwards from left to right. The signature is cursive and appears to be 'García' or similar, with a long, sweeping underline that extends to the right.

538
INTRODUCCIÓN
A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Introducción a las Políticas Públicas

por Eugenio Lahera Parada



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

MÉXICO · ARGENTINA · BRASIL · COLOMBIA · CHILE · ESPAÑA
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA · GUATEMALA · PERÚ · VENEZUELA

Primera edición, Chile, 2002

Primera reimpresión, Chile, 2004

*Para Olimpia y Lotte
Para Alicia y nuestros
hijos Leonor y Tomás*

© Eugenio Lahera Parada

© Fondo de Cultura Económica
Carretera Picacho Ajusco 227; 14200 México, D.F.
© Fondo de Cultura Económica Chile S.A.
Paseo Bulnes 152, Santiago, Chile

Registro de propiedad intelectual N° 127.323
I.S.B.N.: 956-289-033-3

Coordinación editorial: Patricia Villanueva
Diagramación y composición: Gloria Barrios

Impreso en Chile

PRESENTACIÓN

*Empieza al principio, dijo el Rey,
y sigue hasta que termines:
entonces te detienes.*

Lewis Carroll, 1865

Este trabajo pretende ser un aporte a todos aquellos para quienes las políticas públicas son importantes: alumnos, dirigentes sociales y políticos, funcionarios de gobierno y del sector público en general; empresarios, miembros de ONGs y otras organizaciones privadas; así como para cualquier otro ciudadano con interés en los temas públicos.

Aquí se considera a las políticas públicas como unidad de análisis del sector público-en general y del gobierno en particular. Con ello se apunta a un objetivo analítico. Esto se fundamenta en la primera parte del estudio.

En la segunda parte se considera el aporte de las políticas públicas a una discusión racional de la agenda pública y de los programas de gobierno. Con ello se quiere aportar al mejor funcionamiento del sistema político.

En la tercera parte se estudia la mejora de las actividades del gobierno, incluyendo el diseño,

gestión y evaluación de las políticas públicas. La gestión pública es analizada en un sentido estricto, como parte de un ciclo analítico de las políticas públicas. De ese modo se analiza el proceso de reforma del Estado en torno a las políticas públicas.

Para poder presentar todos estos temas, el trabajo no profundiza en cada una de ellos y en aras de la brevedad, prácticamente carece de diagnósticos, concentrándose en propuestas para discutir mejor la agenda social y los programas de gobierno, así como para gobernar en democracia. Esto se compensa con el uso extensivo de la bibliografía citada, en la que el lector o lectora puede profundizar los temas de su interés.

El autor agradece a los alumnos y alumnas, así como a sus colegas, la atención, los comentarios y las críticas recibidas a estos temas expuestos en clase, en distintas universidades, pero especialmente en la Universidad de Chile. En particular agradece a Héctor Assael, Mireya Dávila, Alicia Frohmann, María Pía Martín, Alejandra Mizala, Federico Smith, Pilar Romaguera y Gabriela Rubilar. Don Aníbal Pinto, cuya partida aún lamentamos, fue un sabio consejero. La Cepal proporcionó la tranquilidad para reflexionar sobre estos temas por los distintos países de la región. Edgardo Boeninger y Mario Marcel han sido

una referencia permanente en el tema de la reforma del Estado.

La paciencia y cuidado con el texto de Erika Astudillo, María Celia Martínez, Elena de Solminihaç y Ángela Rodríguez es valorada y agradecida.

Por supuesto, los errores que aquí se plantean son de la exclusiva responsabilidad del autor.

PRIMERA PARTE

¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA?

El pensamiento económico no es un cuerpo de verdades concretas, sino un instrumento para la determinación de verdades concretas.

Alfred Marshall. *Principios*

1. CONCEPTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Pese a la frecuencia del uso del concepto de políticas públicas, existen diferencias o imprecisiones importantes de las que pueden desprenderse equívocos analíticos y dificultades operativas.

En el concepto tradicional, las políticas públicas corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental¹.

Tal concepto de políticas públicas tiene un largo desarrollo en el terreno de la ciencia política y administrativa, especialmente en Estados Unidos. Este enfoque se entronca en el trabajo

1. Meny, Ives y J. C. Thoenig (1992): *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.

de Robert Dewey, quien pretendía unir la resolución experta de problemas con una sociedad democrática activa y de Harold Lasswell sobre las etapas del proceso de decisión².

Pero el concepto tradicional de política pública asigna un papel demasiado central al Estado. Es como si las autoridades políticas y administrativas tuvieran una posición excluyente en el tratamiento de los problemas públicos o de las problemáticas colectivas en la sociedad o en un sector de ella. Se ha señalado que la sociedad recurre a múltiples formas de tratamiento de sus problemas colectivos y que la naturaleza de lo político debe ser una cuestión central que no puede darse por sentada ni constituye un dato³.

Por otra parte, los adelantos tecnológicos en información y las comunicaciones han favorecido un nuevo concepto de políticas públicas. Ellos han creado oportunidades para mejorar los servicios

2. Dewey, John (1927): *The Public and the Problems* y Lasswell, Harold (1951): "The Policy Orientation", en Daniel Lerner y Harold Lasswell (eds.), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, Stanford.

3. Thoenig, Jean Claude (1997): "Política pública y acción pública", *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, Nº 1, 1er semestre. Véase también Torgerson, Douglas (1999): "El análisis de políticas públicas y la vida pública: ¿la restauración de la phronésis?", en Farr, J., J. Dryzek y S. Leonard (eds.), *La ciencia política en la historia*, Itsmo, Madrid.

públicos, permitir un mejor acceso a la información del sector público y aumentar la participación ciudadana. También han facilitado el manejo interno del gobierno. Así, la reflexión sobre el sector público se está centrando en sus flujos de información y —muy lentamente— su institucionalidad también empieza a corresponder a tal naturaleza. Éste es el marco en el que el concepto de políticas públicas ha adquirido su actual preeminencia.

Así como en el pasado la aplicación de la ciencia y la tecnología en la economía multiplicó la productividad de ésta, la aplicación de la ciencia en el sector público —proceso aún en marcha— deberá aumentar su eficiencia y eficacia⁴. El cambio ha ido del énfasis en la administración al de la gestión (especialmente de la información) y, ahora, a las políticas públicas.

Las políticas públicas son diferentes a otros instrumentos de uso habitual en el sector público, como las leyes, metas ministeriales, prácticas administrativas y las partidas o glosas presupuestarias. Se trata de conceptos operativos distintos, cuyo uso discriminado sólo genera confusión.

Diremos que una política pública corresponde

4. J.D. Bernal (1949): "Science in Economics and Politics" en *The Freedom of Necessity*, Routledge & Kegan Paul, Inglaterra.

a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

Recuadro N° 1

CONCEPTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

POLÍTICAS PÚBLICAS	— cursos de acción — flujos de información	en relación a un objetivo público definido en forma democrática	desarrollados por	S. Público: — orientaciones o contenidos
				Comunidad: — instrumentos o mecanismos
				S. Privado: — aspectos institucionales — previsión de resultados

El mínimo de una política pública es que sea un flujo de información, en relación a un objetivo público, desarrollado por el sector público y consistente en orientaciones.

En este libro las políticas están principalmente referidas a las del gobierno nacional, pero cada nivel político-administrativo requiere diseñar, gestionar y evaluar políticas públicas, o aspectos de ellas.

El concepto de políticas públicas incluye tanto a las políticas de gobierno como a las de Estado. Estas últimas son, en realidad, políticas de más de un gobierno. También es posible considerar como políticas de Estado aquellas que involucran al conjunto de los poderes estatales en su diseño o ejecución.

El concepto incluye políticas simples y también las agrupaciones bajo un solo título de varias políticas referidas a un tema o conjunto de temas (el "programa" de Estados Unidos). Se usa la expresión "espacio de las políticas" para denotar un conjunto de políticas tan estrechamente interrelacionadas que no se pueden hacer descripciones o enunciados analíticos útiles de ellas sin tener en cuenta los demás elementos del conjunto⁵.

Las políticas públicas habitualmente son un second best respecto de una política óptima que puede no existir⁶. Ellas no son una garantía res-

5. Majone, Giandomenico (1997): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México.

6. Una crítica a la propuesta de Lasswell puede verse en Jenkins-Smith, Hank y P. Sabatier (1997): "The Study of the Public Policy Process" en Jenkins-Smith, Hank y P. Sabatier (eds.), (1993): *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder CO. También, de León, Peter: "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier", *Gestión y Política Pública*, Vol, VI N° 1, primer semestre.

pecto de la corrección de sus contenidos sustantivos, los que pueden terminar siendo perfectamente equivocados o inconsistentes con los mecanismos propuestos o las soluciones institucionales definidas en la misma política. Ellas son un marco, una estructura procesal que permite la especificación de las intenciones u objetivos que se desprenden de la agenda pública.

Con frecuencia la definición de las políticas públicas es disputada. En definitiva, es una cuestión de poder quien "engloba" a quien.

2. FACTORES QUE INCIDEN EN LA CALIDAD DE UNA POLÍTICA

a) Cursos de acción y flujos de información referidos a un objetivo público definido de manera democrática

El análisis del gobierno centrado en la administración y los organigramas tienden a perder fuerza analítica. De manera creciente los problemas de la organización gubernamental se refieren a la organización de los archivos y al procesamiento de la información; se trata menos de división del trabajo que del proceso de decisión. Los problemas organizacionales se enfrentan mejorando el

sistema de información de las respectivas agencias y departamentos. De ese modo se pueden considerar las interacciones y trade-offs entre alternativas y sus consecuencias; también se facilita la comprensión de aspectos específicos y su expresión en modelos comprensivos⁷.

Mientras la idea de administración pública corresponde a la de una estructura, la de políticas públicas enuncia un proceso y un resultado; el primero es un concepto de stock y el segundo de flujo. La administración es un concepto de equilibrio y las políticas corresponden a un concepto de dinámica. Ello no implica menospreciar los procedimientos y normas administrativas, que son un avance democrático. Es necesario ir más allá, no retroceder.

Como instrumento analítico las políticas públicas permiten ordenar, en torno a la finalidad o propósito de éstas, la información dispersa en las metas ministeriales y en los objetivos administrativos, por una parte, y en las diferentes glosas presupuestarias, por la otra.

Así mismo, las políticas públicas como procesos comunicacionales pueden enfrentar diversos problemas:

7. Simon, Herbert (1964), *Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, Macmillan, New York.

- formulación de políticas sin conversaciones sobre posibilidades
- acciones sin declaraciones
- declaraciones sin acción
- formulación de políticas sin diseño claro de ejecución
- incumplimientos sin reclamos viables⁸.

b) Actores y participantes

En algunos análisis el Estado aparece como el responsable de determinar por sí solo las políticas a seguir y debería ser también su único ejecutor. Para cumplirlas sólo podría utilizar los métodos tradicionales ya conocidos en el pasado y la única evaluación posible serían las elecciones.

Esta visión es consistente con algunos supuestos sobre el gobierno como entidad con unidad de propósito, con la mayor cantidad de instrumentos posibles, una habilidad perfecta para comprometer acciones y recursos y una clara función-objetivo: la maximización del bien público. Estos supuestos son irreales.

Pero más que por la exclusividad de alguno de sus ejecutores o el carácter tradicional de sus

8. Álvarez, José (1989): "Las políticas públicas como procesos comunicacionales", *Revista de Ingeniería de Sistemas*, Vol. VI, Nº 2, diciembre.

instrumentos, las políticas públicas se caracterizan por la diversidad de agentes y recursos que intervienen en su cumplimiento.

Esto es posible porque los medios con los que el sector público cumple sus objetivos han variado. Además de su intervención directa, las posibilidades de acción del Estado incluyen las de regular, contribuir a generar externalidades y a lograr masas críticas. También la de entregar información y señales a una comunidad cada vez mejor informada y responsable de sus propias acciones.

La comunidad en la que se encuentra el origen del poder democrático legítimamente busca ejercerlo también en este terreno; las personas se interesan y participan en la solución de sus inquietudes, a nivel nacional y a nivel municipal o regional. Por otra parte, se incrementa la participación del sector privado en la puesta en práctica de diversas políticas públicas.

De ese modo el gobierno, sin menoscabo de sus funciones de regulación, control y evaluación, puede utilizar mejor la capacidad de gobernar, que es un bien escaso, y liberar recursos para concentrarlos en sus tareas principales. La integración de los esfuerzos estatales y privados para servir algún fin público —con objetivos bien definidos y reglas del juego claras y estables— lleva a resultados superiores, tanto desde un punto de vista

cuantitativo como cualitativo, ya que permite aumentar la participación y la transparencia.

Por supuesto, todos los grupos pueden adoptar actitudes oportunistas o corporativistas. La transparencia es indispensable.

c) Orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos y definiciones o modificaciones institucionales

La existencia de orientaciones de política no garantiza el cumplimiento de una 'política'. Es posible que dos países tengan idénticas políticas públicas respecto de un tema y que, sin embargo, la cantidad y la calidad de la participación pública —y también los resultados— difieran considerablemente. De otro modo bastaría con tener las orientaciones "correctas", más allá de las consideraciones institucionales y estructurales públicas y privadas.

Sin embargo, las orientaciones analíticamente mejor fundadas pueden fracasar o no consolidarse en un medio institucional adverso. Con frecuencia sucede que quienes proponen políticas públicas no prestan suficiente atención a sus aspectos institucionales. Diversas políticas tienen requisitos institucionales de diferentes tipos y muchos de éstos no están asegurados o —cuando

están presentes— lo están de manera diferenciada en las diversas áreas temáticas y geográficas.

No todas las políticas resultan posibles al mismo tiempo: qué hacer y cómo hacerlo son preguntas que no pueden resolverse de modo secuencial en el terreno de las políticas públicas.

Las políticas están acotadas por márgenes políticos y financieros de acción; en cuanto a lo primero, las políticas normalmente corresponden a modificaciones de algo que ya existe, y en cuanto a lo segundo, ellas deben permitir la mantención de los equilibrios macroeconómicos básicos, esto es, los que permiten que la necesaria consolidación del equilibrio fiscal se haga sobre bases permanentes que no dañen los objetivos de equidad y competitividad.

La autoridad debe asignar recursos para el mejor cumplimiento de las políticas públicas, a partir de la jerarquización de las políticas y del uso de los recursos: se trata de una típica decisión económica para satisfacer objetivos múltiples con recursos escasos. Los recursos dependen de la situación de la caja fiscal pero también de otros factores, incluyendo la rigidez de los procedimientos contables, las limitaciones del manejo financiero de empresas y servicios públicos, y en el caso del Presupuesto, de la periodicidad con la que debe ser discutido por el Parlamento.

3. LA POLÍTICAS PÚBLICAS COMO UNIDAD DE LO PÚBLICO

Porque al hombre le corresponde entender lo que se llama con el nombre de la especie, proveniente de la multiplicidad de las sensaciones y reducido a la unidad por el razonamiento.
Platón, *Fedro*

Si bien no todo lo que el gobierno hace son políticas públicas, dichas políticas pueden ser utilizadas como la unidad de transacción del sector gubernamental para fines analíticos, políticos y de reforma del Estado.

a) Institucionalidad y transacción

Para la Nueva Economía Institucional —y conforme a la propuesta de John Commons— la unidad básica del análisis institucional es la transacción. De allí que la organización debería reflejar la naturaleza de las transacciones que realiza.

Para este autor, la unidad última de actividad debe contener en sí misma los principios de conflicto, mutualidad y orden; esta unidad es una transacción⁹.

9. Commons, John (1932-33): "The Problems of Correlating Law, Economics and Ethics", *Wisconsin Law Review*.

b) Una excursión a los costos de transacción

Las políticas públicas tienen condiciones de existencia y costos específicos, ambos determinados por la estructura del gobierno, así como por el medio legal, político, económico y cultural.

Para Coase el surgimiento de una organización económica es el resultado de los costos imputables a la determinación de los precios del mercado. Con ello se distinguían los costos atribuibles a la transformación física de un bien para ponerlo en el mercado, de los costos para fijar los precios a los cuales debería colocarse en el mercado. La diferencia entre los dos tipos de costos permitió a Coase definir los costos de transacción.

La elección de un tipo de organización conduce a la elección de arreglos contractuales, que a su vez están determinados por el nivel de los costos de transacción. Cada tipo de contrato representa diferentes costos de supervisión, mediación y negociación. La forma de organización económica, junto con la función del mercado, cambia conforme se eligen diferentes tipos de arreglos contractuales¹⁰.

10. Ayala, E. José (1998): *Instituciones y Economía*, "Una introducción al neoinstitucionalismo económico" (borrador preliminar), México.

Una actividad productiva privada se constituirá en empresa si de ese modo se obtienen costos menores que si cada transacción fuera realizada en mercados específicos. Ello determina el nivel de sus actividades, la complejidad de su organización y su nivel de costos competitivos¹¹.

Por otra parte, las organizaciones, además de tener alguna función de producción, tienen una estructura de gobernabilidad la cual permite no sólo gobernar internamente a la organización, sino también relacionar a la organización con otras organizaciones para completar las distintas etapas del intercambio y las transacciones. La gobernabilidad de la organización es un factor clave para minimizar los costos de transacción¹².

Puede entenderse al gobierno como una construcción organizacional para la gobernabilidad. La gobernabilidad será un esfuerzo para establecer un orden que permita mitigar el conflicto y obtener ganancias mutuas¹³.

Las grandes organizaciones y jerarquías no proliferan en cualquier lugar, sino sólo en aquellos

11. Coase, Ronald (1937): "The Nature of the Firm", *Económica*, N° 4.

12. Williamson, Oliver (1993): *Las instituciones económicas del capitalismo*, Fondo de Cultura Económica, México.

13. Williamson, Oliver (1999), "Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economic Perspective", *Journal Law Economics*.

espacios en los cuales las fallas del mercado o los incentivos para disminuir los costos de transacción lo hagan necesario.

El análisis sobre los costos de transacción económica es siempre y en todas partes un ejercicio de institucionalidad comparada¹⁴.

Williamson señala que el mercado y las demás organizaciones pueden fallar. No existe evidencia incontrovertible para sostener la superioridad de uno o de la otra. Ambos son medios alternativos de asignación de recursos y de intercambio, además, cada uno tiene ventajas y desventajas y deben reconocerse los incentivos y desincentivos, la disminución de los costos de transacción, pero también el aumento de los costos de gobernanza.

c) El criterio de la remediabilidad

Todos los modos de organización tienen debilidades y fortalezas, de allí que la elección sea entre alternativas imperfectas. El criterio de remediabilidad planteado por Williamson se enuncia así: un modo de organización no debería ser condenado como ineficiente a menos que pueda demostrarse una alternativa superior y que respete

14. Williamson, Oliver (1999), *op. cit.*

las mismas restricciones. Dicho de otro manera, una forma de organización para la cual no hay una alternativa factible y posible de implementar con ganancias netas, se presume que es eficiente.

Puede pensarse en el sector público como una forma organizacional última: si los mercados competitivos no funcionan, puede probarse con contratos incompletos de larga duración; si ellos no son suficientes, corresponde establecer firmas. Si éstas son insuficientes agregar regulación y dejar el recurso a las organizaciones públicas cuando todo lo demás falla, en términos comparativos.

Este camino puede tener doble vía, ya que es posible pensar en distintos tipos de organización al interior del sector público¹⁵.

La organización pública suele ser juzgada con referencia a un ideal hipotético, pero tiene más sentido hacerlo en términos institucionales comparativos¹⁶. Otra manera de mirar al tema es la de entender que los sistemas de interacción económica pueden ser evaluados en términos de la comparativa facilidad con la que los intercambios voluntarios, los contratos, o las relaciones económicas pueden ser conducidas entre los miembros de la comunidad. Es posible determinar

15. Ostrom, Vincent y Ostrom Elinor (1971): *Public Administration Review*, marzo-abril.

16. Williamson, Oliver, *op. cit.*

qué procesos (reglas, leyes, instituciones) facilitan los intercambios¹⁷.

La visión puramente normativa se concentra en la recomendación óptima y descuida las restricciones que reducen el conjunto de lo posible. Por esta razón se sostiene que mientras la economía es el arte de lo óptimo, la política es el arte de lo posible.

d) Proceso político

Las políticas económicas deben ser vistas como procesos económicos y políticos que se condicionan mutuamente¹⁸. En esta interacción existen costos políticos de transacción, debido a las asimetrías de información en el campo de la acción pública. Los costos de transacción llevan a que las soluciones óptimas sean muy difíciles de alcanzar por la debilidad de los sistemas de incentivos en la esfera pública. Esto lleva a integrar los incentivos que emanan de la racionalidad individual con los incentivos que aparecen en los procesos políticos.

17. Buchanan, James (1998): "Contractarian Political Economy and Constitutional Interpretation", *Constitutional Convention Bicentennial, AEA Papers and Proceedings*, mayo.

18. Dixit, Avinash (1996): *The Making of Economic Policy. A transaction-Cost Politics Perspective*, Reino Unido.

El diseño de las políticas públicas afecta a agentes racionales, cuyas decisiones dependen en parte de sus expectativas sobre dichas políticas. Y dichas expectativas no son invariantes a las políticas seleccionadas. De ese modo, si en cada período la política seleccionada maximiza el valor de los resultados corrientes y el descuento del final del período, la política será consistente, pero no necesariamente óptima¹⁹.

La información incompleta en las interacciones políticas genera problemas de riesgo moral y selección adversa, que reducen la eficiencia de los incentivos asociados a la acción pública. Dixit revisa una variedad de fórmulas para paliar los efectos de los costos de transacción, entre las que están:

- establecer compromisos abiertos
- incentivar competencia
- aplicar reglas de política
- delegar responsabilidades en instancias con autonomía
- ampliar la memoria sobre acciones pasadas
- invertir en reputación
- aplicar normas de transparencia
- usar sistemas de monitoreo

19. Finn, Kidland y Edward Prescott (1982); *Time to Build and Aggregate Fluctuations*, Econometric.

- coordinar los objetivos de las agencias públicas
- evaluar resultados.

4. CONSECUENCIAS DEL CRITERIO ADOPTADO

a) La diferencia entre la política y las políticas públicas

*Tú haz las políticas públicas,
yo haré la política.*
Dan Quayle, 1992

Es frecuente que se use "política" y "políticas públicas" como sinónimos, pero se trata de cuestiones distintas. La política es un concepto muy amplio, relativo al poder en la sociedad en general. Las políticas públicas, en cambio, corresponden a soluciones específicas de cómo manejar estos asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre politics y policies.

Las políticas públicas resultan útiles para estudiar el conjunto de la política, incluyendo la discusión de la agenda pública por toda la sociedad, las elecciones entre candidatos y sus programas, las actividades del gobierno y la oposición, así como los esfuerzos analíticos sobre estos temas. Con este enfoque se puede acotar las discusiones,

diferenciar problemas y soluciones, darles base, plantearse esfuerzos compartidos, participar de manera específica.

Las políticas públicas tienen características que favorecen el avance de la discusión de la agenda y los programas; la principal es una comparabilidad formal: financiamiento, secuencia, claridad de objetivos e instrumentos, entre otros.

El sistema político no se familiariza bien todavía con esta nueva situación, en donde las políticas públicas han ido ocupando terreno antes privativo de la retórica.

En la discusión política habitualmente predomina la retórica en torno a unos pocos temas de alta visibilidad, no siempre de gran interés público. Los partidos políticos, de gobierno y de oposición, rara vez examinan con profundidad las actividades de los gobiernos; los institutos de estudio lo hacen con mayor frecuencia, pero su relación con los partidos, el gobierno y el Congreso es poco fluida.

Los partidos políticos subutilizan a sus cuadros técnicos, pese a la excelencia que éstos puedan demostrar después en el gobierno. En las propuestas que los partidos realizan suelen faltar una o más de las condiciones deseables de una política pública. Entre ellas: fundamentación general y no sólo específica; estimación de costos y propuestas

de financiamiento; rudimentos de una evaluación de costos y beneficios sociales; fundamentación del beneficio social marginal comparado con medidas alternativas; consistencia agregada e interna de la propuesta; especificación de apoyos y críticas probables; oportunidad política y de secuencia de la medida.

En la sociedad civil sólo un número pequeño, aunque creciente, de entidades realiza planteos integrados de políticas públicas. Las organizaciones de la comunidad tienen poco acceso a la información, lo que sesga la participación. Por otra parte, las políticas públicas todavía no reciben la atención que merecen a nivel académico y de los medios de comunicación.

La política sin propuestas de políticas públicas corre el riesgo de concentrarse en la distribución del poder entre los agentes políticos y sociales. Una solución a medias es la simple agregación de especialistas sobre algunos temas, o de soportes comunicacionales —incluyendo el uso de cuñas y de encuestas— a las actividades tradicionales de la política. Sin embargo, si no son incorporados en un amplio proceso de discusión, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas, pueden sesgar la política: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores hacia el populismo inmedatista.

b) Gobierno y políticas públicas

Más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público, como dado por su organización, conviene mirarlo como un instrumento para la realización de las políticas públicas.

Los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son los resultados de bienestar social.

Las políticas públicas permiten ordenar en torno a su finalidad o propósito, leyes, metas ministeriales, prácticas administrativas y partidas presupuestarias. Ellas pueden entregar al gobierno los principales criterios de análisis estratégico, así como de evaluación de la gestión pública. El apoyo de los partidos al gobierno podría estructurarse en torno a ellas.

De allí que quien quiere el gobierno, quiere políticas públicas. El gobierno en una enorme empresa en la que se toman decisiones sobre temas importantes para todos los ciudadanos. En cualquiera alianza de gobierno, confunden su papel quienes se restringen a las tesis y no buscan su concreción en políticas.

Desde otro punto de vista, la mejora del gobierno es un dato indispensable del desarrollo.

Sólo de ese modo podrán lograrse resultados parecidos a los países desarrollados, con niveles de gasto muy inferiores. El porcentaje del PIB asignado a una función pública, multiplicado por el número de veces que es superior el respectivo PIB per cápita, es inalcanzable²⁰.

20. Comentario de Nicolás Eyzaguirre.

SEGUNDA PARTE

LAS POLÍTICAS EN LA DISCUSIÓN DE LA AGENDA PÚBLICA Y EL PROGRAMA DE GOBIERNO

*Los asuntos humanos son complicados
en detalle, pero simples en principio.*

Albert Camus, 1958

1. ¿CÓMO SE DISCUTE LO PÚBLICO?

En democracia ¿cómo se puede pasar del mundo de las ideas a la acción pública? El proceso parece ser más o menos así: primero, todos podemos generar, refinar o combinar ideas, si bien algunas ideas o sistemas de ideas son más potentes que otras. A su vez, la mayor parte de las ideas tienen consecuencias sociales y cuando algún grupo las percibe, puede ingresarlas a la agenda social, que es el conjunto de los temas que una sociedad discute.

Toda sociedad tiene un debate sobre sí misma, que es su reflejo. La riqueza de una sociedad se mide por la complejidad de su agenda pública, así como por su capacidad de procesarla. De allí que la democracia debe educar a sus ciudadanos en su habilidad de expresarse públicamente.

Es indudable que algunas personas y corporaciones tienen mayor capacidad de incluir, jerar-

quizar y excluir temas en la agenda social. Así, la agenda pública se constituye como un juego de poder en donde se construyen legitimidades e ilegitimidades, se generan inclusiones y se definen exclusiones. La definición de la agenda política es un proceso continuo. Hay una definición y redefinición de la agenda pública, dependiendo de la dinámica de las fuerzas políticas, de las fuerzas sociales y de otras fuerzas que tienen poder.

La formación de la agenda necesariamente implica la selección y jerarquización de los temas, la inclusión de ciertas materias o cuestiones públicas y la definición del modo cómo van a ser abordadas. La agenda cambia. En el mediano plazo, la agenda pública tiene diversos grados de concreción: algunos objetivos se realizan, otros sólo parcialmente. Algunos son superados u olvidados.

Adelantándonos, digamos que una parte de la agenda social es convertida en programa y sujeta a la aprobación de la ciudadanía. Por último, parte del programa se convierte en políticas desarrolladas por los gobiernos y las coaliciones que los apoyan, los que quedan sujetos a la evaluación de la ciudadanía en las elecciones siguientes.

Recuadro N° 2

Secuencia analítica de las ideas a las políticas

Ideas ↔ Agenda ↔ Programa ↔ Políticas

Dado que ello es así, hay una ventaja en el uso temprano de las políticas públicas en el proceso que va de la agenda al programa y a las políticas.

2. RAZÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Nada es más peligroso que una idea cuando se tiene sólo una.
Alain, 1938

El tránsito de la agenda al programa y del programa a las políticas nunca será un proceso cerrado, ya que la agenda es muy amplia y porque ella se renueva constantemente, mediante el ejercicio de la razón y la discusión social.

Con mayor o menor frecuencia e intensidad todos percibimos una diferencia entre lo que existe y lo que podría existir; una tensión entre el ser y el deber ser; la posibilidad de llegar a ser algo distinto de lo que somos o de que las cosas sean de otra manera. Esta es la base común de la imaginación y la utopía; el desarrollo y la organización

de la última corresponden a una mayor elaboración de un ideal al que debería aspirarse.

Sin duda el pensamiento utópico también presenta peligros y no sólo potencialidades positivas. Cuando éste se salta las ideas, convertidas en programas realistas y bien instrumentados, llega a gestos voluntaristas, cuyo fracaso puede precipitar una espiral de represión y violencia, ya que en estos casos suele buscarse un chivo expiatorio. La mantenida lejanía de los logros "finales"—que por lo demás nunca llegan a ser tales—, fomenta la exasperación y la búsqueda de atajos tramposos. Pero aquí el problema no es el uso de la razón, sino más bien su empleo limitado, constreñido por la existencia de consideraciones inamovibles o de temas que no pueden discutirse.

La asociación entre las ideas y la utopía necesita un reexamen. ¿Todas las ideas de progreso social y económico conducen fatalmente a una ideología totalitaria o —en una versión más suave— a un paradigma cerrado? ¿Es cierto que cuando se buscan varias cosas buenas a la vez sólo se obtienen cosas malas?

El pensamiento utópico requiere ser fortalecido por ideas y programas que lo acerquen a la realidad en cuanto a sus objetivos y a sus métodos. En este sentido, la actual devaluación de las ideologías permite que las ideas circulen con

mayor flexibilidad, dando origen a nuevas combinaciones que superen a las actuales ortodoxias de diverso tipo.

La razón tecnocrática es chata y conservadora, pero el pensamiento utópico sin programas ha demostrado ser impotente y, a veces, dañino. Sin embargo, no se trata de corregir un error con otro, ya que eso no es razonable. Y abandonar las utopías de la razón puede generar un vacío a ser llenado por los irracionalismos de diverso tipo, antiguos y nuevos.

Hoy, como ayer, las personas necesitan utopías para pensar sobre una vida mejor y trabajar por ella. También como ayer, ellas pueden encontrar mejores o peores utopías: serán mejores aquellas que busquen la habilitación de las personas y no su homogeneidad (apuntando a la igualdad de oportunidades más que la igualdad); que tengan un sustento racional y técnico y no algún anclaje ideológico de cualquier tipo; y que sean incluyentes, para ser verdaderamente nacionales.

De allí que se necesiten utopías que hermanen la imaginación y las ideas, que apunten a habilitar a todas las personas para desarrollar libremente su "vida buena"; que partan reconociendo en la diversidad una riqueza y no un obstáculo; que descendan de la cabeza de algunos

iluminados y se encarnen en objetivos compartidos, verdaderamente nacionales. En definitiva, en medio de la confusión y del ruido, se necesitan utopías potentes, que nos ayuden como personas y países a llegar a ser el máximo de lo que la naturaleza nos permite. Como señalara John Dewey, "el espléndido aislamiento de los valores morales es comprado a un precio demasiado alto"²¹.

No es posible separar a las políticas públicas de la dimensión normativa. Todas ellas corresponden a elecciones, en cualquier sentido que ellas sean. De modo complementario, tiene poco sentido discutir sobre valores sin considerar las políticas públicas que podrían encarnarlos.

Todos los buenos asesores de políticas dedican su tiempo y energías no sólo al desarrollo de lo económicamente viable, sino también a expandir el campo de lo políticamente posible.

21. Dewey, John (1939) en Paul Arthur Schilpp (ed.), *The Philosophy of John Dewey*, Northeastern University.

3. DE LA AGENDA PÚBLICA AL PROGRAMA

La civilización consiste en un intento por reducir la violencia al último argumento.
José Ortega y Gasset, 1930

Para llevar a la práctica diversos aspectos de la agenda pública se requiere una acción social concertada. La voluntad política no se construye en la relación entre gobernante y gobernados, sino de la sociedad con sí misma.

En relación a los bienes y servicios públicos esenciales y otros de acceso universal se requiere una decisión social o colectiva sobre los niveles de provisión y respecto de si y cómo asegurar el acceso igualitario a la salud, educación y bienestar, en general. Por supuesto, la provisión de estos bienes puede ser privada o mixta.

La capacidad de definir un programa en lo social, político y económico es determinante de la estabilidad y del carácter reformista de la democracia, así como la precisión del respectivo pacto fiscal.

Los programas de estabilización y de reforma, y los consiguientes cambios institucionales, requieren un apoyo sostenido en sus diversas fases;

también las propuestas para anticipar o superar situaciones críticas.

La línea de menor resistencia siempre será la suma de gestiones e intereses, que habitualmente resultará en programas perversos. De allí que se requieren esfuerzos permanentes para analizar los argumentos en conjunto y plantear opciones jerarquizadas de políticas que sean consistentes, financiables y que cuenten con apoyo político sostenido.

a) Importancia de las políticas públicas

La discusión de dicha agenda habitualmente se ha caracterizado por el predominio de la retórica y la falta de precisión, mientras el conjunto de políticas reales (de mayor o menor calidad técnica) resulta privativo de los gobernantes y estudiosos, o aparece de modo desdibujado en la prensa.

Pareciera, sin embargo, que los ejercicios retóricos tienden a concentrarse en unos pocos temas de alta visibilidad, aunque no siempre de gran interés para la gente. Una parte creciente de los temas, en cambio, es analizada —e incluso estructurada— en un formato de políticas públicas.

Un modo populista y conciliador de hacer política privilegia la viabilidad política por sobre la eficacia. Los enfoques neoliberales, por el

contrario, han privilegiado la eficacia económica por sobre la viabilidad política y por eso muchas veces se han combinado bien con autoritarismos. Lo importante es que hay maneras de hacerlo en democracia y con eficiencia, mediante la adecuada utilización de las políticas públicas.

b) De las preferencias individuales a las sociales

Pero la articulación de un programa de objetivos sociales encuentra una seria dificultad en la agregación de las preferencias individuales o de grupo.

Se dice que una conducta es racional si existe un orden de preferencias que explique las elecciones del individuo. Pero toda relación social es el resultado de la interacción de múltiples racionalidades distintas, individuales o de grupos. ¿Cómo llegar a una racionalidad colectiva?, ¿cómo agregar las preferencias de manera satisfactoria?

La existencia de una variedad de grupos sociales que mantienen concepciones diferentes sobre el sentido de la vida es un hecho inevitable del mundo actual, y nadie tiene los recursos intelectuales para persuadir a los demás que sus compromisos últimos están equivocados. De allí que deba establecerse un conjunto de arreglos políticos y

legales que permitan a las personas cuyos puntos de vista difieren, vivir juntos en términos de respeto mutuo.

El Teorema de Arrow demuestra que, en ausencia de unanimidad plena y bajo hipótesis que parecen razonables, el interés colectivo no puede existir²². Ya en 1775 el marqués de Condorcet había planteado la paradoja de la imposibilidad de conformar una mayoría única y estable sobre temas diversos.

Arrow formula dos grupos de hipótesis. Las primeras se refieren a las preferencias individuales de los ciudadanos:

- alternativas dadas, que no cambian durante el debate electoral
- preferencias completas (se refieren a cualquier par de alternativas) ordinales y transitivas (si a es preferida o igual a b y b es preferida o igual a c , entonces a es preferida a c , y e)
- independencia de opciones irrelevantes; el orden entre a y b no depende de c .

Las segundas se refiere a la escala social de preferencias:

22. Arrow, Kenneth (1951): *Social Choices and Individual Values*, Wiley, Nueva York.

- al igual que la individual, ella debe ser completa, ordinal, transitiva e independiente de las opciones irrelevantes
- debe respetar el óptimo de Pareto. Si nadie veta una opción y alguien la prefiere, sube en la escala social, y
- la ordenación social debe reflejar las preferencias individuales de modo que se respete el principio de no dictadura, de intimidad y el principio antiestratégico (de expresión de preferencias falsas).

En estas condiciones, el Teorema de la Imposibilidad de Arrow se enuncia así: no es posible construir una función de preferencia social que respete las tres condiciones sociales señaladas. Estas condiciones son incompatibles, lo que significa que no hay manera de conformar la voluntad general o ciudadana²³. Del Teorema de Arrow se desprenden una serie de corolarios, incluyendo uno referido a la capacidad de los grupos de presión para manipular las elecciones a su favor. Otro que considera la posibilidad que tiene un partido de ganar las elecciones a pesar de

23. López, Hugo (1991): "¿Puede existir el Bien Común?. El Teorema de la Imposibilidad de Arrow y la nueva democracia Colombiana", *Lecturas de Economía*, Nº 34, Medellín, enero-junio.

una oposición mayoritaria en cada una de los puntos de la plataforma; es lo que se denomina la paradoja de Ostrogorsky²⁴.

Un intento de escape del Teorema de Arrow es la democracia directa, a partir de la cardinalización de las preferencias, de modo de invalidar el respectivo supuesto de dicho Teorema.

Por lo tanto, podría plantearse una función de utilidad total social maximizable, construida a partir de la agregación de las utilidades individuales.

Problemas frecuentes de las consultas directas incluyen la definición del universo de votantes (puede haber universos alternativos), la resistencia de los grupos intermedios a que se consulten a otros de base.

Bentham fue pionero en el uso del cálculo utilitario para obtener juicios acerca del interés social mediante la agregación de los intereses personales de diferentes individuos en la forma de sus respectivas utilidades. La preocupación de este autor se refería a la utilidad total de la comunidad, sin preocupación por su distribución, lo que representa una limitación de considerable importancia ética y política²⁵.

24. Rae, Douglas y H. Daudh (1976): "The Ostrogorsky Paradox: a Peculiarity of Compound Majority Decision", *European Journal of Political Research*, N° 4.

25. Bentham, Jeremy (1789).

Las críticas al utilitarismo se canalizaron, sin embargo, hacia el hecho que las comparaciones interpersonales de utilidad no tienen bases científicas²⁶.

El único criterio de mejoría social es que una situación alternativa sería mejor si el cambio aumentara la utilidad de algunos, sin disminuir la de otros. Este es el óptimo de Pareto.

Sin embargo, la cardinalización de las utilidades supone un grado de información muy elevado. Quizás si la etapa de mayor significación sea la anterior a la votación, en la que se discuten ampliamente las ventajas e inconvenientes de las alternativas planteadas. De este modo se precisan las alternativas, haciéndolas más homogéneas y reduciendo la posibilidad de agrupaciones no transitivas de preferencias; como se ha dicho, la discusión apoya un equilibrio inducido por la estructura²⁷.

Pese a los intentos de agregar las racionalidades individuales en una racionalidad colectiva, siempre persistirán problemas, pudiendo haber una brecha entre ambas. Si bien es posible que existan divisiones unívocas y consistentes del electorado

26. Robbins, *Introduction to the of Morals and Legislation*.

27. Frey, Bruno (1994): "Direct democracy: Politic-economic lessons from Swiss experience", *American Economic Review*, mayo.

en torno a algunos temas, es claro que ésta no es la situación general.

Ello acontece con los bienes públicos, donde puede suceder que todos simulen indiferencia y el bien público acabe por no producirse.

También puede ocurrir en el dilema del prisionero, en el que no hay mano invisible que armonice la racionalidad individual y la colectiva. Ello también sucede en el modelo de Hotelling y los vendedores de helado en el medio de la playa, que es un caso particular de Equilibrio de Nash.

Desde otro punto de vista, para Sen el bienestar no es la suma de las utilidades agregadas, sino las libertades de las que efectivamente dispone el individuo, utilizando los derechos y oportunidades que están a su alcance. No parece necesaria la existencia de comparaciones interpersonales muy refinadas para llegar a decisiones sociales. Una forma que estas comparaciones pueden tomar es la sensibilidad a las desigualdades en el bienestar y en las oportunidades²⁸.

Por otra parte, es posible juzgar la situación de las personas en términos de su control sobre los bienes fundamentales, que corresponden a

28. Sobre este tema véase a Sen, Amartya (1998): "The Possibility of Social Choice", *The American Economic Review*, Vol. 89, Nº 3.

recursos de uso general, útiles para cualquiera, cualquiera sean sus objetivos²⁹. Una sociedad bien ordenada será aquella en que los arreglos sociales se basen en un acuerdo incluyente de toda la sociedad.

El teorema de Arrow debería incitar al compromiso más que a la resignación. Es posible la construcción de una teoría de la elección social³⁰.

c) *La escuela de la elección pública*

Se ha destacado el error de considerar al sector público como una "tercera parte" o actor neutral, cuando en realidad es un participante endógeno, ya que está constituido por un conjunto de personas que tienen sus propios motivos y aspiraciones. Esta es una línea antigua en la Escuela de la Elección Pública, pero tiene más adeptos que los miembros de ella³¹.

En el enfoque de la opción pública el "hombre económico" es reemplazada por el hombre que toma decisiones.

29. Rawls, John (2000): *A Theory of Justice*, Collected Papers, Harvard. Traducido al español por el Fondo de Cultura Económica en 1979; la tercera edición es del año 2000.

30. Sobre este tema véase a Sen, Amartya, *op. cit.*

31. Buchanan, J.M. (1968): "An Economist's Approach to 'Scientific Politics'", en M. Parsons, (ed.), *Perspective in the study of Politics*, Rand McNally, Chicago.

La perspectiva de maximización del valor, buscada por los individuos bajo restricciones específicas en el mercado, no puede extenderse a la política, ya que la última no conforma una estructura de incentivos compatibles con el primero, ya que incluye criterios evaluativos exógenos. No existe la contraparte política de la mano invisible de Adam Smith³². De allí que el resultado sea función de actitudes de individuos que buscan su propio interés.

Las diferencias relevantes entre los mercados y la política no está en el tipo de valores o de intereses que las personas quieren lograr, sino en las condiciones en las que ellas persiguen dichos intereses. La diferencia entre el intercambio en el mercado y el intercambio político está en que en el segundo se trata de objetivos compartidos. De allí que para el enfoque de opción pública, sea la constitución de las políticas más que las políticas mismas el objeto relevante para las reformas. Esta corresponde al cambio institucional que favorezca que el funcionamiento de la política refleje más adecuadamente el conjunto de resultados preferidos por aquellos que participan³³.

32. Buchanan, J.M., *op. cit.*

33. Buchanan, James (1997): *The Constitution of Economic Policy*, junio.

d) *El papel insustituible de lo político*

La política es la ciencia de cómo quién obtiene qué.
Sidney Hillman, 1944

La posibilidad de articular un programa es terreno privativo de lo político, porque los números no hablan por sí solos y las programaciones no pueden ser autoevidentes. Por otra parte es poco realista eliminar las políticas entregando a los filósofos la determinación de la amplitud de la libertad individual y la distribución de los bienes sociales y a los jueces su aplicación³⁴.

La política es "la esfera de la decisión social", particularmente en democracia³⁵. No se puede esperar que los individuos formen grandes asociaciones voluntarias para fomentar temas de interés público, a menos que existan condiciones especiales para ello³⁶.

Los políticos, actuando en un marco institucional adecuado, pueden administrar las restricciones del Teorema de las Imposibilidades de Arrow en la realidad. Los programas representan en la práctica una posibilidad de articulación social de

34. Rawls, John (1971), *op. cit.*

35. Deutsch, Karl (1966): *The Nerves of Government*, The Free Press, New York.

36. Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

preferencias individuales o de grupos que de otro modo podrían ser eternamente inconsistentes.

Una condición de éxito al respecto es la efectiva articulación de la voluntad general: ella requiere la formulación de programas claros y consistentes de políticas públicas, de alta calidad técnica y política y respecto de los cuales se logre reunir el máximo de apoyo político y se asegure la gestión más eficiente y eficaz posible.

Para ello, debería reformarse el estatuto de los partidos políticos para que puedan ser mejores canales de las opiniones ciudadanas, incluyendo formalidades precisas en la elección de candidatos y de directivas, así como modalidades de vida partidaria.

Debería haber financiamiento público para la información programática de los partidos, además de hacer transparente el gasto político de origen privado. Se trata de un mercado imperfectamente competitivo, en el que se deben incurrir grandes costos de ingreso.

El marco constitucional de un sistema político se caracteriza por retornos crecientes, de modo que el cambio incremental está sesgado fuertemente a favor de políticas consistentes con dicho marco institucional básico³⁷.

37. North, Douglas (1990): *Institution, Changes and Economic Performance*, Cambridge University Press.

e) Concertación social

*La política es el arte de impedir
que la gente participe en los asuntos
que les conciernen.*
Paul Valéry, 1943

Los procesos de concertación suponen la existencia de una serie de factores tales como la participación de los agentes sociales en la elaboración y toma de decisiones de políticas públicas; su responsabilidad respecto a las normas de negociación y su voluntad de cooperación³⁸.

Por otra parte, los acuerdos de concertación deben ser institucionalmente procesados, evitando reducir a las instituciones democráticas al papel de instancias de mera ratificación de lo acordado.

Junto al impulso de los acuerdos, se requiere generar escenarios que permitan encauzar y negociar conflictos e intereses contradictorios; de otro modo el consenso se puede convertir en su propio enemigo, al intentar reemplazar la dinámica social por negociaciones cupulares.

Para que la concertación sea percibida como un ejercicio legítimo y conveniente, ella debe

38. Nonell, Rosa (1987): "Estructuras de concertación económica: una aproximación metodológico conceptual", *Cuadernos de Economía*, Vol. 15, Nº 43, Barcelona, mayo/agosto.

atender a los diversos intereses y partes. Por otro lado, el consenso representa una observación en un continuo. Es poco frecuente y poco duradero, salvo excepciones.

f) *Convergencia hacia el centro*

Según Anthony Downs, los partidos plantean políticas para ganar las elecciones, más que ganan elecciones para plantear políticas. En la práctica tiende a darse que las políticas convergen hacia el centro de modo que coinciden la media, la moda, y el promedio.

La mediana correspondiente al resultado es independiente de la distribución de las preferencias; los votantes que se ubican entre la posición del candidato y un extremo hacia el otro candidato, son "atrapados" a votar por él. El único equilibrio político posible corresponde a que los dos partidos propongan lo mismo, evitando una respuesta del adversario.

Un supuesto de este enfoque es que la opinión política corresponde a una sola dimensión tal como liberal —conservador o derecha— izquierda³⁹.

39. Downs Anthony (2002), citado en "La fin du conflict droite-gauche?", por Daniel Cohen, *Le Monde*, abril.

g) *Gobernabilidad democrática*

Un requisito del desarrollo es que los procesos políticos y sociales sean gobernables, esto es, tengan un curso preestablecido para la articulación de propósitos y la resolución de conflictos. Es decir, todos los conflictos, no sólo aquellos referidos a la macroeconomía. La gobernabilidad debe ser integrada.

La gobernabilidad puede asegurarse de modo autoritario, por lo menos por un tiempo, pero es probable que lo sea de modo excluyente e inestable. La democracia, en cambio, es el sistema que posibilita una gobernabilidad incluyente y estable. Lo segundo, ya que por definición este sistema permite cambiar a los gobernantes sin crisis mayores.

h) *Sistemas electorales*

*Ustedes ganaron las elecciones,
pero yo gané el cómputo.
Anastasio Somoza, 1977*

Los sistemas electorales son el conjunto de normas en virtud de las cuales se eligen el Parlamento y el Poder Ejecutivo en una democracia representativa. Son fundamentales para moldear los resultados políticos, tales como el grado de fragmentación del gobierno (mayoría, minoría o

coalición), el número de partidos representados en la legislatura y la capacidad de las minorías para obtener representación política.

Los sistemas electorales, así como las normas de agregación, ejercen influencia sobre la naturaleza de la coordinación, la credibilidad y los problemas de agencia que los sistemas fiscales deben encarar afectando el número de actores.

Para los mismos resultados electorales, algunas normas de agregación —como el sistema electoral británico— pueden dar lugar a grandes mayorías, mientras que otras —como los sistemas de representación proporcional— pueden conducir a numerosos pequeños partidos que deben gobernar a través de coaliciones⁴⁰.

Para los mismos resultados electorales, un sistema en el que las inversiones sobre caminos son decididas por los gobiernos elegidos localmente podría conducir a una asignación de recursos muy diferente de un sistema en el cual las decisiones se adoptan en el Congreso federal.

40. Esta sección está tomada de Banco Interamericano de Desarrollo (1998) "El proceso de decisiones fiscales democráticas al nivel nacional en América Latina tras una década de reformas".

i) Encuestas

*La política no refleja las mayorías,
sino que las construye.*
Stuart Hall, 1987

Como en el chiste del borracho y el farol, las encuestas deben servir para iluminar, más que para sujetarse a ellas. Por otra parte, las encuestas en general son una fotografía rezagada dentro de la película de las políticas públicas.

j) Medios de comunicación⁴¹

Los medios de comunicación se han erigido en el espacio fundamental de la política, aquel en el que se forman las opiniones y las decisiones de los ciudadanos. Esto no quiere decir que los medios de comunicación tengan el poder, pero en ellos se juega el poder. Con lo cual la política tiene que adaptarse a un lenguaje mediático que tiene tres reglas: simplificación del mensaje, personalización de la política, predominancia de los mensajes negativos de desprestigio del adversario sobre los positivos que tienen poca credibilidad. Todo ello conduce a la política del escándalo como

41. Castells, Manuel (2002), "La crisis de la política", *El País*, España, 25 de abril.

arma fundamental para acceder al poder, por eliminación del contrario.

4. DEMANDAS PARA LA SOCIEDAD

Si no nosotros, ¿quién?

Si no ahora ¿cuándo?

Slogan de los estudiantes checos
en Praga en 1989.

a) El tema

El supuesto sobre las expectativas racionales no se refiere exclusivamente a la información, sino también a las teorías subjetivas que explican las consecuencias de las diversas políticas.

En el análisis político suele asumirse muy estrictamente una racionalidad de las expectativas. Para evaluar sus ganancias con un cambio de política los agentes deben entender completamente cómo los afectaría tal cambio, incluyendo sus efectos generales de equilibrio⁴².

Las políticas se determinan a través de un mecanismo político y, por lo tanto, reflejarán el in-

42. Saint Paul, Guilles (2000): The "New Political Economy": Recent Books by Allen Drazen and by Torsten Persson and Guido Tabellini, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVIII, diciembre.

terés de los grupos más poderosos en la sociedad⁴³.

El sector público no tiene el monopolio de la capacidad para agregar las agendas individuales o de grupo de manera exitosa.

b) La participación

La participación se refiere a la posibilidad que personas o grupos tienen para influir, hacerse presentes, en la determinación de la agenda pública y también en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Esto puede favorecer el tratamiento de los temas públicos, al haber menos temas "no atribuibles" a algún grupo social⁴⁴.

- Ella permite una distribución más equitativa del poder y una mayor visibilidad de los problemas sociales; con frecuencia puede ser la base de capacidades determinadas en los grupos beneficiarios, además de aumentar la efectividad y la eficacia de las políticas⁴⁵.

43. Saint Paul, Gilles, *op. cit.*

44. Con este argumento, Coase favorece la atribución completa de derechos de propiedad.

45. Bhatnagar, Bhuvan y A. Williams (1992): "Participatory development and the World Bank: Potential directions for

- La participación en un modo privilegiado en que los ciudadanos y las organizaciones que los agrupan puedan hacer valer sus opiniones en el período que va entre un acto eleccionario y otro.
- Ella representa un complemento indispensable de la burocratización de los actos gubernativos, otorga mayor transparencia al sistema político y agiliza la consideración de los problemas sociales más relevantes; es también fundamental si se desea transferir más poder a la ciudadanía o a los potenciales participantes en otros ámbitos.
- La participación es un modo privilegiado de expresar la diversidad social; de hacer presente a los diferentes grupos, tanto en sus demandas específicas, como en su visión del mundo. Es una manera en la que la sociedad se reconoce a sí misma.

Desde otro punto de vista, la participación es una avenida de doble tránsito, en la que puede haber problemas de ida y de vuelta. Por una parte, con ella se abren posibilidades de la manipulación por quien la organiza o conforma. Por la

change", *World Bank Discussion Papers*, Nº 183, Banco Mundial, Washington, D.C.

otra, también puede ser ocasión de una avalancha, debido a un potencial efecto multiplicador de las demandas.

En cuanto al número de personas que participa, parece claro que un medio potente de lograr un aumento de la participación es el desarrollo sostenido de los esfuerzos de descentralización, ya que con ésta se puede lograr una dimensión más adecuada para la interacción entre las autoridades y los diversos grupos sociales.

La cercanía entre las autoridades y las comunidades ofrece una mejor capacidad de respuesta y otorga más transparencia al suministro local de bienes y servicios, así como un claro incentivo a la introducción de innovaciones a la gestión fiscal local y a la mayor responsabilidad de la población en la esfera política⁴⁶.

En cuanto a la complejidad de los temas respecto de los cuales puede darse la participación, cabe preguntarse si ella tiene un límite natural. Sin duda existen asuntos extremadamente complejos, cuya resolución se vería demorada en caso de requerir una participación detallada. Por otra parte, tanto la voluntad política de hacer realidad

46. CEPAL (1996): "Descentralización fiscal en América Latina", *Notas sobre la economía y el desarrollo*, Nº 596, Santiago de Chile, octubre.

la participación como la tecnología de comunicaciones, hacen retroceder dicho límite cada día. Forma parte del desarrollo el que la opinión pública tenga una capacidad creciente de entender y opinar sobre temas complejos.

Según los temas, la participación puede alcanzar diversos niveles de intensidad, incluyendo el compartir información, realización de consultas, participación en las decisiones y/o en la implementación de las políticas.

La organización y la capacitación son requisitos de existencia para la participación de numerosos grupos sociales. También es necesario un ordenamiento criterioso de las modalidades de participación y su adecuada jerarquización. Diversas organizaciones sociales tradicionales han perdido vigencia; por otra parte, nuevas situaciones en las que la participación sería posible, todavía no encuentran una expresión institucional adecuada.

La información es un antecedente indispensable de toda participación. Se trata de información básica, abierta y no predigerida, a la que se pueda acceder libremente. De este modo puede generarse opinión pública y no sólo preconformarla mediante encuestas. La tecnología de comunicaciones facilita una interacción significativa, incluso con grupos mayores. Sin embargo, cuando

la sociedad civil tiene fuertes rasgos tradicionales, incluyendo el autoritarismo, ello dificulta la ocupación de los espacios naturalmente llamados a la participación.

5. LAS DEMANDAS SOBRE EL SECTOR PÚBLICO

*¿Quiénes son los amigos del Estado?
No quienes lo recargan de funciones
que excedan su capacidad.
Aníbal Pinto, 1955*

Es evidente que diversos puntos de la agenda y del programa requieren la participación del sector público en su puesta en práctica; principal, pero no únicamente en la forma de políticas públicas.

Más útil que una discusión de carácter abstracto sobre lo que un Estado ideal debería hacer, resulta el análisis de la funcionalidad del sector público para aplicar las políticas que conforman la estrategia de desarrollo económico y social.

Dicho análisis debe ser efectuado en el terreno en que el Estado y el gobierno efectivamente operan; esto es, el de las políticas públicas. Es allí donde corresponde determinar las necesidades, pero también las posibilidades de acción del Estado y el gobierno.

Dado su carácter realista, este enfoque no puede ignorar las restricciones y las condiciones que puedan garantizar la viabilidad sociopolítica e institucional de la propuesta en un momento determinado.

Dichas restricciones y condiciones deben ser consideradas para cada caso particular, ya que la participación del Estado y del gobierno en el desarrollo asume características diferentes en los diversos países. No cabe duda que las necesidades y posibilidades de la participación pública en el proceso de desarrollo tiene especificidades nacionales, así como también las tienen los diversos ámbitos de trabajo del Estado y del gobierno.

a) *Papel del Estado*

La necesidad de la participación del sector público en diversos aspectos del proceso de desarrollo resulta de varios factores. Entre ellos: lo insustituible de papel en la generación de externalidades, el manejo de información agregada (no individual o de empresa), la adopción de visiones intergeneracionales e intertemporales, y su papel de garante de los acuerdos internacionales; su carácter privilegiado como factor de especificación de políticas públicas y del respectivo marco institucional.

En la literatura económica se fundamenta la

necesidad de la participación pública en la economía desde distintos puntos de vista.

- Así, Paul Samuelson argumenta la necesidad de atender a la generación de diversas externalidades en el proceso económico. En algunos casos, cuando se imponen costos o beneficios para otros que no son pagados por los que los imponen o los reciben; en otros casos, cuando es necesario asegurar la producción de un amplio rango de bienes públicos cuyos beneficios se dispersan tanto entre la población que ninguna empresa o consumidor tiene incentivos económicos para suministrarlos.
- Desde otro punto de vista, autores como Douglass North y Robert Coase enfatizan la dependencia institucional del proceso de desarrollo y la importancia de la reducción de los costos de transacción.
- Para Stiglitz, los papeles del gobierno incluyen su aporte a la provisión de una infraestructura nacional en un sentido amplio; la gestión fiscal y del sector financiero; las políticas sociales; los servicios públicos y el desarrollo productivo⁴⁷.

47. Stiglitz, Joseph (1996): "The role of government in economic development", (1997) *Annual World Bank Conference on Development Economics*, The World Bank.

Pero no basta con tener orientaciones de política "correctas" en estos ámbitos, si el Estado no cumple sus papeles propios: asegurar la gobernabilidad democrática, el desarrollo de la institucionalidad económica y la provisión de seguridad pública.

Si algo es previsible respecto de la demanda de intervención pública es que ella aumente con la globalización. Por una parte, como una forma de proveer más y mejores bienes y servicios públicos; por la otra, debido a la búsqueda de protección, extracción de ventajas y captura de rentas de privilegio por parte de los agentes productivos⁴⁸.

Las políticas macroeconómicas y sectoriales necesitan una forma nueva de interacción de los agentes públicos y privados en diversos ámbitos, como la información sobre mercados y tecnología, la reducción de riesgos comerciales, la protección al consumidor, la protección de la propiedad industrial y el fomento de la transferencia tecnológica, y una estrategia activa de inserción externa.

48. Respecto de la contraposición entre cuasirrentas tecnológicas y las de privilegio véase Nochteff, Hugo (1996): "La experiencia argentina: ¿desarrollo o sucesión de burbujas?", *Revista de la Cepal*, N° 59, agosto.

b) Potencialidad y limitaciones de la participación pública

¿Pueden los Estados y gobiernos democráticos de los países en desarrollo realizar las actividades que le corresponden para mejorar el nivel de vida de la población?; ¿existe oferta o capacidad pública a la altura de lo demandado?

Para contestar estas preguntas corresponde comparar las características estructurales e institucionales de los mercados así como las fortalezas y debilidades del sector público en la economía de que se trate.

Un agente (organismo público) responde a múltiples "principales" (por ejemplo, electores, partidos políticos, gobierno, usuarios directos, parlamento, gremios, etc.). Cada principal tiene una función objetivo diferente. En estas condiciones, los incentivos o "señales" que enfrenta el agente se hacen más débiles si los intereses de los principales no están coordinados. Es decir, la fuerza del sistema de incentivos se diluye.

En cambio, si los principales actúan cooperativamente, le devuelven la potencia al sistema de incentivos. El desafío es integrar las restricciones del proceso político en el pensamiento, investigación y recomendación en materia de políticas económicas.

En los países en desarrollo las intervenciones públicas han tenido con frecuencia resultados negativos.

Existen numerosos casos de intervenciones inadecuadas, generadoras de distorsiones y de presiones inflacionarias, o que contribuyen a la persistencia de mercados protegidos, incompletos o segmentados.

Pero la experiencia también demuestra que diversos gobiernos de países en desarrollo han contribuido a crear mercados, así como otras instituciones. También han establecido y puesto en práctica leyes y regulaciones que han dado estabilidad a los mercados financieros y han aumentado el carácter competitivo de los mercados. En muchos casos los gobiernos han favorecido las condiciones para el establecimiento de firmas para ingresar a determinados mercados. En especial en los mercados exportadores, los gobiernos han provisto a las firmas de fuertes incentivos.

En suma, el sector público tiene un lugar en la estrategia de desarrollo, si bien resulta evidente que el papel de la institucionalidad estatal y de la acción del gobierno es variable entre períodos y también entre países.

Por otra parte, como toda opción sobre la asignación de recursos escasos, el gasto público implica no dar usos alternativos a dichos recursos. De allí que para que la acción estatal o gubernativa

se justifique, no basta con que ella se oriente a corregir alguna imperfección seria en el mercado, o a generar alguna externalidad positiva. Además ella debe estar designada de modo de asegurar al menos que sus beneficios superen a los costos de la intervención: el óptimo es que también ella sea eficiente, con la mejor combinación posible de medios y logros.

De lo anterior se deduce la necesidad de mejorar y reformar la gestión pública que es el tema de la tercera parte.

6. DEL PROGRAMA A LAS POLÍTICAS DE GOBIERNO

*Se necesita ser un doctor sabio para
saber cuándo no hay que recetar.*
Gracián, 1647

Los gobiernos deben especificar los programas en políticas públicas para su período. La determinación del programa y de las políticas públicas es un modo efectivo para no darle a mucha gente lo que quiere.

Lo habitual es que no hayan políticas públicas óptimas, sino un rango de soluciones posibles. No hay garantía de escoger la mejor política pública. Pero es un deber de los gobiernos elegir cursos de acción.

TERCERA PARTE

EL BUEN GOBIERNO Y EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Siendo objeto de la resolución deliberada una cosa deseada, entre aquellas que se hallan a nuestro alcance, también será apetito de cosas en nuestro poder la resolución, proveniente de deliberación: porque después de haber deliberado, juzgamos, apetecemos de acuerdo a la deliberación.

Aristóteles, *Ética Nicomaquea*

I. EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. "MOMENTOS" ANALÍTICOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En las políticas públicas se pueden distinguir cuatro momentos analíticos —ya que no necesariamente etapas consecutivas— el origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. El origen de las políticas fue el tema de la parte anterior del trabajo.

En Nueva Zelanda y otros países se ha intercalado otro "momento" analítico, aquel en que diversos contratos convierten el presupuesto de un acuerdo entre el gobierno y el parlamento sobre

los montos a ser recaudados y gastados, en una declaración explícita de qué se hará con los recursos disponibles⁴⁹.

Las políticas rara vez se extinguen por completo; es más habitual que cambien o se combinen con otras⁵⁰. Se ha llegado a decir que las políticas públicas son inmortales. Sin embargo, existen políticas con aspectos temporales definidos, después de los cuales dejan de existir, por diseño (fade-out).



49. Schick, Allen (1998): "Why most Developing Countries should not Try New Zealand's Reforms", *The World Bank Research Observer*, Vol. 13, N° 1, febrero.

50. Kaufmann, Herbert (1976): "¿Are Governmental Organizations Immortal?", *Brooking Intitution*, Washington D.C.

2. PRECISIONES SOBRE EL ENFOQUE

En algún momento la síntesis dice todo lo que se puede decir sin contradecirse o repetirse.

Alexander Kojeve, 1967

Se ha señalado como problema del enfoque "por etapas" el que no es un modelo causal y que no se presta para predecir o indicar de qué modo una etapa lleva a la otra. Se agrega que la metáfora de las etapas subraya inadecuadamente el ciclo de las políticas como la unidad temporal de análisis. De ese modo, niega el concepto de un sistema de relaciones intergubernamentales⁵¹. Por eso importa precisar las características del enfoque utilizado en este trabajo.

a) Enfoque abierto

Podría decirse que este ciclo analítico refleja un modelo de aprendizaje continuo, el que supone un medio de trabajo en el que a la acción sigue un análisis o comentario, del cual se extrae un

51. Jenkins-Smith, Hank y P.A. Sabatier (1993): "The study of the Public Policy Process", en Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith (eds.) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder, CO.

aprendizaje, el que induce un ajuste para una acción mejorada⁵².

Pero no debe verse aquí una pretensión de racionalización forzada o de erigir un artefacto secuencial. Como todo sistema analítico, el enfoque de los momentos de las políticas públicas es una simplificación de la realidad.

El ciclo de las políticas públicas nunca termina. Cada etapa de las políticas públicas no logra agotar su contenido potencial, tanto por defecto como por omisión. Por una parte, porque los sistemas políticos y administrativos son imperfectos. Por la otra, porque los datos de la realidad social y económica van cambiando.

De allí que el impulso que va del origen al diseño, del diseño a la gestión, de la gestión a la evaluación, y de la evaluación al diseño nuevamente, no es un círculo que cierre: apunta a cerrarse, pero nunca se cierra.

El valor de este enfoque no viene de su carácter cerrado o final, sino de su intención incluyente; en definitiva, de su creciente realismo. Por ello, lo que parece una imperfección analítica del enfoque, en realidad es su mecanismo de enriquecimiento.

52. Treasury Board of Canada (1995), "Guide IV, A Supportive Learning Environment", *Quality Services*, Ottawa, octubre.

En la práctica, los problemas y las soluciones son redefinidos con frecuencia; durante la implementación de las políticas es previsible que haya presiones para orientarlas de modos determinados. La secuencia puede ser tumultuosa o caótica.

Ello porque durante su diseño no se extingue la complejidad política del proceso de definición de las políticas públicas; durante la implementación de estas políticas, distintos grupos ejercen presiones a fin de orientar la política en el sentido de su conveniencia⁵³.

b) Carácter realista

Por otra parte, en cada etapa existe la posibilidad de fugas o discrepancias entre los aspectos normativos del enfoque y los aspectos positivos a los que se aplica. Esto puede verse con mayor detalle.

No toda idea entra a la agenda. No todos los temas de la agenda se convierten en programas. Además, ya vimos que la posibilidad de pensar los arreglos sociales de otro modo, imposibilita que se complete el paso de la agenda al programa. En la conversión de la agenda pública en

53. Álvarez, Angel (1992): "Análisis de políticas públicas", serie *Temas de coyuntura en gestión pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas.

programa siempre hay fugas y éste no logra captar toda la riqueza de aquélla. Por definición, un programa articulado, financiable y con apoyo político sostenido es una selección, hecha con mayor o menor arte por el sistema político. Esto porque la agenda pública incluye muchos puntos de vista, incluso contradictorios, los que podrían no tener cabida en el mismo programa. También porque hay sectores sociales subrepresentados, mientras otros tienen una capacidad desproporcionada de representación de sus propios intereses. La participación es un bien que se distribuye de manera muy heterogénea.

En el sentido inverso, los programas pueden influir en la discusión de la agenda pública.

Las políticas públicas corresponden apenas a una selección de temas y objetivos del programa. De hecho, es frecuente que se distinga entre el programa público y el plan real de gobierno, a veces porque la demagogia infló el programa y, en todo caso, porque se aspira a elegir secuencias óptimas, efectos de cascada, momentos políticos y económicos.

Desde otro punto de vista, las políticas públicas necesariamente representan algún tipo de simplificación de los problemas, característica de la que deriva su carácter operacional. Dicha simplificación puede tener un efecto negativo sobre una

comprensión más amplia de los temas o problemas, e incluso puede sesgar la respectiva investigación académica.

Los temas económicos y sociales son tan dinámicos y relacionados y las actividades del gobierno que los afectan son tan numerosas e interconectadas, que la precisión en la interpretación de los desarrollos o en la predicción de los resultados de cualquier nueva intervención parece dudosa. Más que despolitización de las decisiones gubernamentales lo que habría habido es una politización y degradación de un segmento considerable de las actividades de investigación⁵⁴.

En todo caso, es necesario considerar el peligro opuesto, el de la ideologización de los temas de la agenda pública, o su análisis en contextos inespecíficos o imposibles de convertir en políticas reales.

Las políticas públicas pueden, a su vez, modificar la discusión de los programas los que pasan a estar acotados por ellas.

- El diseño puede ser defectuoso porque no considere aspectos institucionales o porque no

54. Sobre estos temas puede verse, Beam, David (1996): "If Public Ideas are so Important Now, Why are Policy Analysts so Depressed?", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 15, N° 3.

incluya modalidades de evaluación de las políticas. Sus orientaciones pueden ser meras declaraciones, sin apoyo financiero o de personal.

- La gestión de las políticas es habitualmente imperfecta. Cuando no se mejora la política sustantiva de manera integrada, es posible que se gasten más recursos sin que los resultados mejoren, o lo hagan de manera menos que proporcional.
- La gestión puede ser discordante con las políticas, incluso para enriquecerlas o adaptarlas. Buena parte de los equívocos con los funcionarios públicos civiles vienen de políticas mal diseñadas en cuanto a su puesta en práctica, o con correcciones laterales, en vez de una modificación integrada. Mientras no se encaren las reformas sustantivas de modo integral, los funcionarios públicos considerarán que los cambios son para perjudicarlos.
- En la evaluación las fugas pueden ser aún peores. Ella puede simplemente no existir, con lo que la pérdida de eficiencia y efectividad potencial es enorme. O puede haber una evaluación parcial o ad hoc para resultar conforme a una opción elegida de antemano. O, todavía, pueden evaluarse políticas de menor trascendencia, en vez de las más importantes y complejas.

3. BUEN GOBIERNO Y REFORMA DEL ESTADO, PROCESOS INSEPARABLES

a) *Reforma del Estado. Diversidad de enfoques*

Por las mismas razones, quien quiere reformar el Estado, conviene que lo haga en torno a las políticas públicas y no de consideraciones exclusivamente organizacionales: el órgano debe servir a la función.

Desde luego, existen distintos enfoques sobre cómo reformar el Estado:

- Los más tradicionales están centrados en lo administrativo o en la teoría de la organización⁵⁵. En un sector competitivo, la estructura más eficiente en maximizar el valor del resultado en relación a los costos de producción tiende a desplazar a las demás⁵⁶. Una especificidad del sector público es que la posibilidad

55. Sobre el primero véase Chevalier, Jacques y D. Loschak (1986): *Ciencia Administrativa*, 2 tomos, INAP, Madrid. Respecto del segundo véase *Ministerio para las Administraciones Públicas*, Lectura de Teoría de la Organización, 2 tomos, Madrid, 1993.

56. Robins, James (1987): "Organizational Economics: Notes on the Use of Transaction Cost Theory in the Study of Organizations", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 32, Nº 1, Cornell University, 1987 y Williamson, Oliver (1994), "The

de igualar en el margen los resultados sociales positivos se ve trabada por normativas e instituciones rígidas u obsoletas⁵⁷. Se ha planteado que la eficiencia está subrepresentada en el proceso político porque siendo del interés de todos no es problema prioritario de nadie; ella no tiene un grupo de apoyo claro y específico. Es más, a menudo existen beneficiarios particulares de la ineficiencia. De allí que se plantee la creación de agencias públicas encargadas de representar la búsqueda de eficiencia⁵⁸.

- Un enfoque, más reciente y más simple, es de corte cuantitativista, con dos variantes. Por una parte, aquellos para quienes modernizar el Estado es achicarlo. Por otra parte, quienes creen que lo determinante es aumentar ciertos insumos y recursos: más computadores, mejores sueldos. Con la última variante se corre el riesgo de no llenar el Tonel de las Danaides y de alentar la autojustificación funcionaria, riesgo

Institutions and Governance of Economic Development and Reform", *The World Bank Annual Conference on Development Economic*, Washington D.C.

57. Al respecto véase Lahera, Eugenio (1997): "Algunos criterios para reformar el Estado. Apuntes de clase", *Documento de Trabajo*, CEPAL, Nº 45, abril.

58. G.W. Downs y P.D. Larkey (1986): *The Search for Government Efficiency. From Hubris to Helplessness*, Random House, Nueva York.

inherente a toda burocracia. El aumento de los recursos por sí solo no garantiza resultados óptimos.

- Otros enfoques plantean la necesidad de centrar la reforma del Estado en el logro de sus objetivos, preocupándose más de los productos que de los insumos y de la normativa que determina las modalidades de operación del sector público⁵⁹. Se ha criticado a este enfoque desde el punto de vista de la eficiencia, ya que aquella centrada en objetivos difiere de la eficiencia organizacional. Esta última incluye diversos aspectos referidos a la innovación, adaptabilidad, aprendizaje organizacional y capacidad para evaluar el cambio⁶⁰.
- Un enfoque que podría ser complementario del anterior es el del cambio por procesos. Estos incluyen organización y método, racionalización, calidad total, reingeniería, desregulación y mención del rendimiento.

59. Marcel, Mario (1997): "Modernización del Estado e indicadores de desempeño en el sector público: la experiencia chilena", BID, manuscrito.

60. Prats, Joan (1994): "La modernización administrativa en las democracias avanzadas: las políticas de los '80. Contenido, marcos conceptuales y estrategias", *Gobernabilidad y Reforma del Estado*, Jorge Cárdenas y William Zambrano (comps.), Santafé de Bogotá, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado.

- Lo mismo sucede respecto de quienes jerarquizan la necesidad de reformar la gestión pública, por ejemplo, desregulando internamente el gobierno o sometiendo su gerencia a profundas modificaciones⁶¹.

Conviene notar que las estructuras de organización compleja son incrementalmente más eficientes hasta cierto punto, más allá del cual los beneficios marginales del aumento del tamaño (y complejidad) de la organización comienzan a decrecer.

Esto es así porque a medida que aumenta el tamaño de la empresa y se añaden niveles de organización, la organización comienza a "perder el control" de la información (surgen problemas de relación entre el principal o dueño y los agentes o encargados de los diferentes servicios; de free-riders o agentes que aprovechan para su beneficio normas generales; y de gobernabilidad del conjunto). Todo ello afecta negativamente el proceso de decisión, perdiendo las ventajas de la integración.

La organización más grande se ve obligada a "internalizar" un mayor número de transacciones,

61. Dilulio Jr., John J. (comp.) (1994): "Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved?", *The Brookings Institution*, Washington, D.C.

generando distorsiones burocrático-administrativas (típicas de las grandes empresas), o estructuras de incentivos inadecuadas (problemas de agencia).

Williamson plantea que, alcanzado el punto de pérdidas de las ventajas asociadas a la fusión e integración, comienza un movimiento pendular inverso: la descentralización de decisiones, la desincorporación de unidades o departamentos, y la segregación de funciones relevantes de la empresa y la organización.

Por otra parte, como los refranes, diversos principios administrativos incompatibles permiten que el analista justifique su posición en relación al más adecuado a ella. Ninguno de ellos sirve de principio ordenador⁶².

b) *Reforma del Estado en torno a las políticas públicas*

Pareciera que la reforma del Estado requiere una manera de mirarla que supere la mera agrupación de objetivos razonables en sí mismos. Esto, porque no da lo mismo el número de iniciativas que se desplieguen, o su secuencia. También porque,

62. Simon, Herbert (1964), *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, Macmillan, New York.

contrariamente a la impresión que a veces se obtiene de la literatura, los contenidos necesarios del proceso no son autoevidentes y existen desacuerdos sustantivos al respecto. En la realidad es habitual que existan problemas y soluciones sin un tema que les sea común, lo que favorece el desencuentro entre ambos.

Estos hechos facilitan la dispersión de los esfuerzos de reforma, con el consiguiente costo en la eficacia y la eficiencia del proceso. Muchas propuestas de reforma del Estado tienen algún valor, pero resulta indispensable establecer una jerarquía y secuencia entre ellas. De otro modo se ignora el principio económico básico: los recursos son escasos para la multiplicidad de fines⁶³.

Para lograrlo se requiere una manera de mirarlas que permita su procesamiento ordenado. En este trabajo se propone un enfoque de políticas públicas.

Con este enfoque se reconoce la evidente necesidad de racionalizar la estructura del Estado y de mejorar la calidad de sus recursos humanos e

63. Como señala un informe del Reino Unido, "...toda organización que se precie de guiarse por una declaración de objetivos, un ideal, cinco valores, seis metas, siete prioridades estratégicas y ocho indicaciones de desempeño absolutamente desvinculados es un verdadero modelo de confusión", *The Economist*, 19 de octubre de 1996.

insumos materiales, pero se privilegia la consideración del diseño, gestión y evaluación de conjuntos significativos de líneas de acción y modificaciones institucionales referidas a un objetivo público. Es en torno a estos flujos de información y acción que los problemas del sector público deben ser ordenados y resueltos⁶⁴. Primero debe cambiar la forma de trabajo y luego la estructura, ya que ésta sigue a la estrategia.

c) *Trayectoria óptima*

El buen manejo del gobierno equivale a que las políticas públicas tengan una trayectoria óptima en cada una de sus fases. Ese es también el contenido de la reforma del Estado; un buen gobierno reforma su estructura y su gestión de modo que las políticas públicas se cumplan a cabalidad.

La coordinación y coherencia en las diversas áreas de la acción del gobierno incluidos los programas, políticas, proyectos y decisiones específicas correspondientes es un bien intangible de la máxima significación.

64. Hecló, Hugh: "Review article: Policy analysis", *British Journal of Political Science*, enero 1972; y Eugenio Lahera (1980), "Evaluación instrumental de políticas públicas", *Revista de administración pública*, Nº 6, Santiago de Chile, Universidad de Chile, diciembre.

El buen manejo de los asuntos públicos es difícil y bastante más complejo que el de los negocios privados:

- la multiplicidad de objetivos exige una permanente discusión social y evaluaciones de distinto tipo
- existen varias funciones de producción y de utilidad, mayor número de insumos y altos costos de transacción
- el manejo de los recursos humanos y la gestión son más rígidos

Por su naturaleza, en el sector público no existe equivalente a la disciplina impuesta desde afuera al sector privado cuando actúa en un mercado competitivo. Por ello, la disciplina interna es todavía más importante en el sector público, donde es más difícil de lograr dados su complejidad y su tamaño.

Existen diversas maneras de reducir los costos de transacción en procesos de decisión de políticas públicas. Entre ellos: los compromisos verificables e irreversibles, el análisis de resultados, la delegación de decisiones, el establecimiento de agencias regulatorias, la independencia de la política monetaria, la transparencia de la política fiscal expresada en el presupuesto⁶⁵. Deberían evi-

65. Dixit, Avinach (1996): *The Making of Economic Policy. A transaction-Cost Politics Perspective*, Reino Unido.

tarse políticas que establezcan nuevos costos de transacción e incrementen los que ya existen.

Lamentablemente no existe un círculo virtuoso entre la existencia de mayores distorsiones y una mejor capacidad de renovación institucional estatal e intervención gubernativa. Más bien es frecuente lo contrario.

En los países en desarrollo por definición existen menos mercados, éstos funcionan menos efectivamente y los problemas de información son más severos que en los países industrializados.

Por otra parte, el sector público en muchos países tiene limitaciones cuya superación potenciaría su aporte al bien común: las políticas suelen encontrar resistencias y vacíos institucionales o de gestión; su puesta en práctica suele demandar soportes a veces inexistentes en ambos terrenos, lo que dificulta o imposibilita su aplicación. Dichas limitaciones y problemas se refieren a diversos aspectos de la administración, las políticas de personal y de remuneraciones; el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas; la atención y el servicio a los consumidores del sector público; y las gestión de las empresas públicas.

Esta doble debilidad es una especificidad de muchos países. Por eso existe la necesidad de reconocer las debilidades y no pretender que el Estado haga más de lo que puede y también de

llenar la diferencia entre la demanda y la oferta de acción por el sector público mediante un proceso de profunda mejoría del Estado y reforma. De otro modo se tratará de una propuesta de desarrollo basada en orientaciones generales o en políticas sin mayores condiciones de aplicabilidad; será una estrategia inconclusa.

¿Cómo hacerlo?

Lo que sí es general es que la capacidad de gobernar es un bien escaso, cuya utilización debe ser priorizada. El sector público debería desarrollar un conjunto seleccionado y, por tanto, limitado de políticas. El verdadero poder del Estado está en su efectividad y ésta se mide por la calidad y la coherencia de la acción pública, más que por la cantidad de acción del Estado.

Formular una política es una cosa, poder asegurar la intervención pública que ella requiere, es otra. Esta diferencia no tiene que ver con preferencias personales por más o menos Estado, porque ella vale para todas las políticas; desde aquellas que requieren una mínima intervención pública hasta las que son muy intensivas en participación del sector público.

Pero si nada asegura la existencia simultánea de insuficiencias estructurales o institucionales y de una capacidad reformadora pública, ¿cómo puede avanzarse en conseguirla? Tal capacidad

depende críticamente de la calidad del liderazgo político y social, el que debe proponerse un conjunto consistente de políticas públicas para las cuales pueda asegurar apoyo sostenido. En definitiva, sin gobernabilidad política y social no hay gobernabilidad económica.

Lo importante es aclarar primero de modo realista las orientaciones y políticas deseables, para enseguida emprender las necesarias reformas de la gestión pública. Hacer al revés, reformando sin saber para qué o en qué dirección conduciría a nuevas frustraciones en el desarrollo de la región.

Se requiere una coalición para el cambio, ya que con bastante certeza habrá una oposición. Debe lograrse una visión de futuro, comunicable de modo sencillo⁶⁶. Deben buscarse triunfos de corto plazo, en una estrategia de largo plazo.

Los encargados de ejecutar las políticas deben participar en los procesos de reforma, pero no de manera monopólica (defensa, salud, educación, etc.).

d) Medidas legales y administrativas

No conviene suponer la existencia de un nivel de institucionalidad mayor al real en el sector

66. Richardson, Peter y K. Denton (1996): "Communicating Change", *Human Resource Management*, Vol. 35, Nº 2, verano.

público. El reconocimiento y tratamiento de la informalidad que existe sería una precondition del cambio⁶⁷.

Es frecuente que se exageren los obstáculos al cambio dentro del Estado. De allí que debería dedicarse mayor esfuerzo a determinar las restricciones del modo más realista posible. Tradicionalmente se supone que existe una perfecta inamovilidad funcionaria, que las remuneraciones son bajas en todo el espectro de funciones que cubre el servicio público, que no existe flexibilidad salarial alguna⁶⁸.

La modernización estatal representa una labor compleja, que requiere acciones en frentes diversos, incluyendo leyes y decretos, pero también medidas administrativas y revisión de procedimientos.

Es posible avanzar en distintos frentes sin modificaciones legales: uso de indicadores, utilización de las posibilidades legales; respecto de calificaciones, concursos, contratos, ajuste de plantas; modificación de la organización interna de los

67. Schick, Allen (1998): "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms", *The World Bank Research Observer*, Vol. 13, Nº 1, febrero.

68. Marcel, Mario (1993): "Mitos y recetas en la reforma de la gestión pública", en Eugenio Lahera (ed.), *Cómo mejorar la gestión pública*, CIEPLAN/FLACSO/FORO90, Santiago.

servicios; delegación de responsabilidades administrativas; reunión de responsabilidades en una mano.

Por otra parte, es indudable que se necesitan diversas modificaciones legales, además de una estrategia de negociación con el Congreso. Normalmente se requiere este tipo de iniciativas para moderar la importancia de los factores antigüedad y capacitación; aumento de la flexibilidad laboral, subcontratación; informes anuales de gestión; y prioridad a usuarios.

4. ¿CÓMO SE TOMAN LAS DECISIONES DEL GOBIERNO?

Gobernar es elegir. Aparecer como incapaz de escoger es aparecer incapaz de gobernar.

Nigel Lawson, 1991

a) La gestión superior

La gestión superior del Estado es la llamada a especificar las orientaciones generales en políticas; a buscar el indispensable apoyo político y social para éstas —incluyendo el parlamentario—; a responsabilizar a un número reducido de funcionarios clave en su gestión, y a orientar los procesos de evaluación de las políticas.

Caracterizar la toma de decisiones en la alta esfera del gobierno es una tarea simple desde un punto de vista formal. La Constitución normalmente prescribe con claridad el papel de los poderes públicos y la estructuración del Ejecutivo es relativamente sencilla. El Presidente es la autoridad superior, a la que siguen autoridades sectoriales de nivel ministerial y regionales. Existen también algunas instancias autónomas y otras con grados menores de autonomía respecto de los ministerios.

Existen diferencias entre la visión normativa del proceso de toma de decisiones en la alta esfera del gobierno y su realidad. Dicha esfera depende y es condicionada por el conjunto del sistema del gobierno, el que puede generar mucho ruido.

Por otra parte, el Presidente no es una autoridad completamente discrecional, ni los temas se cortan de manera sectorial o geográfica nítida. La toma de decisiones en la alta esfera del gobierno es un proceso de negociación que involucra a múltiples actores, no siempre en posiciones predecibles sobre temas diferentes.

El proceso de decisiones de las políticas públicas y su puesta en práctica tienen importantes asimetrías de información. Las distintas reparticiones tienen y adquieren información especializada

y puede variar la calidad y cantidad de sus esfuerzos de manera no siempre observable.

James Madison planteó que cuando distintos grupos de interés o "facciones" tratan de influir en las decisiones del gobierno, es probable que ninguno de ellos prevalezca y el resultado sea la búsqueda del interés nacional general o agregado⁶⁹.

Que las negociaciones sean abiertas y existan resultados observables es la situación óptima.

b) El tiempo del Presidente como principal activo estratégico

El balde para aquí.
Harry Truman, 1948

Es fundamental asegurar que la autoridad ejecutiva disponga de tiempo para dedicar a las tareas propias de la alta gestión gubernativa. El exceso de obligaciones protocolares o el consumo del tiempo en temas de menor relevancia relativa debieran ser evitados.

Es posible diseñar una matriz sobre la mejor utilización del principal recurso del gobierno, cual es el tiempo del Presidente. Sus otras dimensiones corresponden a las ocasiones y a los temas

69. James Madison, *Federalist Papers*, N° 10.

que convenga desarrollar. Esta matriz puede tener distintos horizontes temporales, por ejemplo: 1, 2 o 3 semanas; ello no debería impedir la debida consideración del largo plazo.

c) Modelos de toma de decisiones

Existen al menos tres modelos de toma de decisiones por el Presidente.

i) El primero corresponde a un modelo formalístico. Características:

- La información fluye desde cada uno de los jefes ministeriales y asesores.
- Se definen roles y áreas claramente delimitadas y cada encargado sólo informa con autoridad aquello que le corresponde.
- Los jefes reciben la información desde sus unidades.
- No se estimula la comunicación entre los distintos equipos ni se intenta una toma de decisiones colegiada.
- El Presidente se apega a estos procedimientos y no intenta saltar a niveles inferiores.
- El Presidente toma la responsabilidad por la síntesis de los insumos recibidos.

Este modelo presenta los siguientes beneficios y costos.

Recuadro N° 4. Modelo formalístico

Beneficios	Costos
Fuerza un análisis más completo	La jerarquía puede distorsionar la información y las presiones políticas y de opinión pública
Conserva el tiempo para las decisiones más grandes	Tendencia a responder lenta o inapropiadamente a las crisis. Enfatizar lo óptimo. No estimula el conflicto abierto ni la negociación

Fuente: Alexander George, *Presidential Decision making in Foreign Policy*, Westview Press, Boulder, 1980. En Jorge Manzi y Flavio Cortés, *Análisis de las crisis políticas, 1997*, mimeo.

ii) El modelo competitivo de toma de decisiones. Características:

- El Presidente estimula deliberadamente la competencia y conflicto entre los jefes ministeriales, dándole tareas que se superponen y que encierran un grado de ambigüedad.
- Existe poca comunicación entre los asesores.
- El Presidente puede en ocasiones bajar de niveles y pedir directamente información o evaluación de una política.
- Se fuerza a que el Presidente sea la última cabeza que recibe la información y que es la última instancia de decisión.

Este modelo presenta los siguientes beneficios y costos.

Recuadro N° 5. Modelo competitivo	
Beneficios	Costos
Coloca al que toma las decisiones en la corriente principal de la información	Coloca una gran demanda sobre el tiempo y la atención del que toma las decisiones
Tiende a generar soluciones que son políticamente factibles y burocráticamente posibles de realizar	Expone al Presidente a una información sesgada o parcial. Pueden bajarse los niveles óptimos
Genera más ideas debido a la competencia y que está más abierta a ideas del exterior	Tendencias a que la competencia agravada estimule el privilegio de los planes personales Deterioro personal, agotamiento, alta rotación

Fuente: Alexander, George, *Presidential Decision making in Foreign Policy*, Westview Press, Boulder, 1980. En Jorge Manzi y Flavio Cortés, *Análisis de las crisis políticas*, 1997, mimeo.

iii) El modelo colegiado de toma de decisiones.

Características:

- El Presidente es el centro de una rueda que conecta a los asesores y jefes ministeriales.
- Los asesores forman un equipo colegiado y se involucran en solución de problemas.
- La información se recibe desde puntos más bajos de la burocracia.
- Los asesores no funcionan como filtros para el Presidente. Más bien funcionan como un equipo de debates que busca obtener una mejor resolución del problema mediante el

enriquecimiento y la confrontación de varias perspectivas.

- Los asesores son estimulados a actuar como generalistas más que como especialistas de un campo.
- Hay una atmósfera informal que estimula la expresión franca de puntos de vista y evita el juego de diferentes estatus de los participantes.
- Puede haber superposición de tareas y también bajar a escalones más bajos de la jerarquía.

Este modelo presenta los siguientes beneficios y costos.

Recuadro N° 6. Modelo colegiado	
Beneficios	Costos
Busca lograr lo óptimo y lo realizable	Coloca demandas substanciales de tiempo y atención de los que toman decisiones
Involucra en red de información y en la información de un trabajo de equipo	Requiere grandes habilidades en manejo de subordinados, mediar diferencias y mantener trabajo de equipo Riesgo de que el trabajo en equipo degenera en un sistema cerrado de ayuda mutua

Fuente: Alexander, George, *Presidential Decision making in Foreign Policy*, Westview Press, Boulder, 1980. En Jorge Manzi y Flavio Cortés, *Análisis de las crisis políticas*, 1997, mimeo.

d) Aspectos estratégicos⁷⁰

*El arte de ser astuto
es el de saber qué saltarse.*
William James, 1890

Está en la naturaleza de las cosas que el gobierno tenga un amplio rango de acción, que incluye políticas de diversa naturaleza e importancia. Cada una de ellas debe ser objeto de atención.

Algunas políticas públicas son más importantes que otras. Y está en la naturaleza del buen gobierno que su acción se ordene principalmente en torno a orientaciones y políticas estratégicas. Son políticas estratégicas aquellas que prefiguran el legado del gobierno. Ellas deben dar los principales criterios de evaluación de la gestión propia y permitir ordenar a los partidos que apoyan al gobierno.

Se requiere una visión estratégica de mediano plazo que conjugue adecuadamente la dimensión política y la técnica en las políticas públicas. Para ello conviene institucionalizar una "hoja de ruta" para la gestión del gobierno, que se evalúe y reactualice periódicamente. La función de análisis prospectivo debería convertirse en una rutina formal en la gestión del Poder Ejecutivo.

70. Ríos, María Alejandra. "Planificación estratégica", *sf*, s/i.

Las preguntas importantes son: ¿qué puede ocurrir?; ¿qué puede hacer el gobierno?; ¿qué hará el gobierno?; y ¿cómo lo hará? ¿Qué deducciones racionales pueden hacerse de las proyecciones?

La estrategia es la administración autoevidente de un sistema a largo plazo. El concepto de estrategia involucra:

- Imaginarse y evaluar las posibles consecuencias de cursos opcionales de acción.
- Poseer conocimiento de la competencia y de los efectos que se encontrarían de tomar determinadas acciones.
- Voluntad de privarse de beneficios inmediatos con objeto de invertir en potencial futuro.
- Un control sobre los recursos más allá de las necesidades inmediatas.
- Habilidad para relacionar los conocimientos en un sistema interactivo.
- Producir un cambio predecible y deseable en el equilibrio del sistema⁷¹.

71. Gabiña, Juanjo y M. Godet (1997): *Prospectiva y estrategia. Compendio de Trabajos presentados en el Primer Encuentro de Estudios Prospectivos*, LC/IPL.143, ILPES, 3 de junio.

5. ASPECTOS INSTITUCIONALES

a) *Secretaría de la Presidencia*

El papel de la Secretaría de la Presidencia encuentra su origen en el concepto de estado mayor militar.

Sus tareas suelen organizarse en las siguientes áreas:

- *Jurídico-legislativa.* Se incluyen la iniciativa de legislar y la agenda legislativa. Considera el trabajo de comisiones bilaterales legislativas y el perfeccionamiento del proceso de generación de ley al interior del Ejecutivo.
- *Ejecutiva.* Se efectúa el procesamiento administrativo de los decretos supremos.
- *Coordinación interministerial.* Incluye los comités interministeriales y otros instrumentos de coordinación, tales como las comisiones interministeriales y los grupos de trabajo ad-hoc. En esta área se diseñan y evalúan las metas ministeriales.
- *Estudios.* En ellas se preparan informes de estrategia política, de coyuntura y otros especiales⁷².

72. Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile (1993): "Rutinas", documento interno, agosto.

Los Comités Interministeriales habitualmente están formados a partir de un área temática común, tales como las del área política, económica, social, de política exterior, infraestructura y transportes, desarrollo productivo, entre otros. Habitualmente son apoyados por una Secretaría Técnica.

b) *Metas ministeriales*

Las metas ministeriales, por su parte, son el conjunto de tareas o planes prioritarios que los ministerios y algunos organismos autónomos seleccionados se proponen desarrollar en el período siguiente. Estas metas o tareas no se definen sobre la sola base de cada ministerio en particular, sino considerando áreas interministeriales, determinadas con algún criterio programático. También es posible especificar metas ministeriales regionales.

Las metas ministeriales son un paso importante en la modernización y racionalización de la gestión pública, ya que permiten avanzar en el cumplimiento de diversos requisitos de ambos procesos.

Allí donde ellas existen, la principal profundización necesaria es su conversión en metas interministeriales. Para ello las metas deberían definir objetivos precisos, de ser posible cuantificados. Al respecto se requiere decantar los esfuerzos de

priorización y síntesis por parte de los ministerios y de las diversas instancias interministeriales. Las responsabilidades específicas asociadas a cada meta deberían estar bien perfiladas; el tema de los gerentes de proyectos o programas debería ser formalizado.

La aplicación de las metas interministeriales puede contribuir a hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones, así como a identificar las necesidades de coordinación y de apoyo de los programas más importantes. Mediante ellas se puede hacer un seguimiento de los niveles de cumplimiento y obtener una visión de la labor que ejecuta el gobierno en un momento determinado. También permiten conocer trabas o cuellos de botella (incluidos conflictos para su logro); determinar iniciativas legales de carácter interministerial; considerar las proposiciones, gerentes de proyectos y programas por metas ministeriales o interministeriales, e identificar metas emergentes y metas con posibles retrasos. Además, facilitan la evaluación de las políticas públicas mientras ellas se aplican y, más importante todavía, una vez que el período de gestión ha concluido. Por último, la relación entre la formulación y el diseño de las metas interministeriales será un insumo importante para la elaboración del proyecto de ley de presupuesto del período siguiente.

c) Asesoría en Políticas Públicas

Todo lo que se puede decir, puede ser dicho claramente.

Ludwig Wittgenstein

Con diversas denominaciones se ha planteado la existencia de Unidades de Análisis de Políticas cercanas a la Presidencia. Ellas integrarían profesionales de diversas disciplinas quienes desde un punto de vista técnico y político plantean alternativas a la consideración y decisión del Presidente. Estas unidades tienen roles especiales en el proceso de formulación de políticas, identificando problemas, estudiando alternativas y analizando su viabilidad económica, política y administrativa⁷³. Por su naturaleza, tales asesores no tienen línea de mando sino de consejo.

Sus tareas suelen ser:

Reuniones del Presidente

- Preparación de las reuniones del Presidente con los ministros y otras autoridades de gobierno, así como con otras personas a quienes se les otorgue audiencia.

73. Lahera, Eugenio (1990): "Asesoría en políticas públicas", documento interno, Santiago de Chile, Secretaría General de Gobierno, marzo, 1990; y Sulbrandt, José (1994): "Presidencia y gobernabilidad en América Latina: de la presidencia autocrática a la democrática", *Revista del CLAD*, N° 2, julio.

- Asistencia del respectivo encargado de un área de políticas a las reuniones o audiencias del Presidente.
- Redacción de minutas sobre cada audiencia o reunión del Presidente.
- Seguimiento de los temas tratados en las reuniones con el Presidente, incluyendo los compromisos asumidos o solicitados por el Presidente y los demás asistentes.

Seguimiento de políticas públicas

- Cada encargado de políticas públicas en un área determinada (económica, política, social o cultural) realiza el seguimiento de los temas de política pública, a distintos niveles según la decisión del Presidente. Este trabajo se realiza en estrecho contacto con la Secretaría General de la Presidencia y la Dirección de Presupuestos.
- Se presenta este seguimiento al Presidente, quien lo revisa periódicamente (en reuniones o a través de minutas).
- Se mantiene informado al Presidente, a través de análisis de políticas por tema, de los principales "cuellos de botella" de diseño o implementación de las políticas públicas.

Preparación de textos e intervenciones del Presidente

- Se preparan los textos e intervenciones del

Presidente, asegurando conversaciones previas entre el Presidente y los responsables.

Información de prensa

- Se mantiene informado al Presidente de los temas de actualidad nacional e internacional especialmente aquellos de interés o polémica. Se pone realce en las informaciones internacionales y a las discusiones sobre temas relevantes.

Trabajos especiales

- A solicitud del Presidente o por iniciativa propia se realizan estudios sobre una amplia variedad de temas referidos a las políticas públicas.
- Asistencia a reuniones, incluyendo el Comité Político y la Secretaría Técnica.

Otras posibilidades corresponden a las reuniones estables entre equipos técnicos y la conducción política, o diversas formas de gabinete restringido.

Vale la pena considerar el tema de la calidad de las asesorías sobre políticas públicas. En el caso de Nueva Zelanda se han establecidos estándares de calidad al respecto los que incluyen: claridad de propósitos, lógica intrínseca, precisión, adecuado

rango de opciones, realización de las consultas necesarias, carácter práctico de su implementación, presentación efectiva⁷⁴.

6. PARTICIPACIÓN EN LAS DECISIONES

¿Qué es la ciudad, sino la gente?
Shakespeare, *Coriolano*

Las tareas de la gobernabilidad no se agotan con las elecciones, sino que continúan con el diseño de las políticas públicas.

a) *Sociedad civil*

Varios gobiernos de la OECD tienen arreglos institucionales establecidos hace tiempo para consultas, por ejemplo, foros tripartitos de gobierno, sector privado y trabajadores. Varios tienen grupos asesores permanentes o ad-hoc que incluyen a organizaciones de la sociedad civil.

Un reciente plan de promoción de la participación de la sociedad civil plantea los siguientes aspectos:

74. Nueva Zelanda (1992): *The Policy Advice Initiative: Opportunities for Management*, State Service Commission.

- Ampliación del conocimiento sobre los ámbitos de participación en la ciudadanía y en sus organizaciones.
- Difusión de información analítica y comparativa.
- Generación de capacidades para participar.
- Programas específicos para consolidar la participación sectorial.
- Fortalecimiento de las organizaciones civiles.
- Promoción del control social como componente de la gestión pública.
- Consolidación de una estructura institucional de seguimiento y evaluación de la participación ciudadana⁷⁵.

El gobierno puede favorecer iniciativas para incorporar las demandas sociales en el diseño de proyectos de desarrollo social integrado y para acrecentar la articulación entre las organizaciones reivindicativas de los grupos menos integrados a los beneficios de la modernización y los organismos estatales que deciden sobre el manejo de recursos públicos, así como la vinculación entre el sistema político y los agentes y las demandas del mundo popular.

75. Conpes (1995), "Política gubernamental de promoción de la participación de la sociedad civil", borrador de trabajo, abril.

El trabajo coordinado con las organizaciones no gubernamentales ayudaría mucho en la formulación de políticas sociales para unidades de pequeña escala, tanto por la vinculación ya establecida por esas organizaciones con dichos grupos, como porque en su trabajo sobre el terreno los expertos de esas organizaciones han aprendido a desarrollar estrategias de movilización de recursos humanos, de participación y de motivación de la comunidad⁷⁶.

Una idea interesante es la de un portal gubernamental en el que puedan recibirse quejas y comentarios, los que podrían ser reenviados a las autoridades respectivas.

Los gobiernos tienen la obligación de dar cuenta sobre la utilización que ellos realizan de los insumos aportados por la ciudadanía a través de feed back, consultas públicas y participación.

b) Los institutos de políticas públicas

Los institutos de políticas públicas habitualmente reúnen a técnicos y políticos que encuadran sus propuestas de políticas en determinados marcos analíticos e ideológicos. Estos institutos parecen

76. CEPAL (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, abril.

cubrir un espacio descuidado por los partidos políticos y sólo el tiempo dirá si para detrimento de dichas organizaciones, o como una respuesta funcional a una demanda.

Los institutos en general se plantean en torno al diseño —si bien no exclusivamente— de las políticas públicas, tanto para apoyar determinados aspectos como para bloquear otros.

Es habitual, en este sentido, que se relacionen con los partidos políticos y el Poder Legislativo, sin perjuicio de llegar también a públicos corporativos o especializados⁷⁷.

Recuadro N° 7

Institutos privados de políticas públicas

En el caso de América Latina, destacan la Fundación de Investigación Latinoamericana (FIEL) y el Instituto de Estudios Económicos de Argentina y América Latina, ligado a la Fundación Mediterránea, en Argentina; el Instituto Atlántico y el Instituto Liberal de Río de Janeiro, en Brasil; el Instituto de Libertad y Desarrollo y el Centro de Estudios Públicos, en Chile; el Centro para la Orientación Económica, en República Dominicana; el Centro de Investigación Económica Nacional, de Guatemala; el Instituto APOYO y el Instituto de la Economía de Libre Mercado, en Perú; el Centro para el Estudio de la Realidad Económica y Social (CERES) en Uruguay; y el Centro para la Diseminación de Información Económica, en Venezuela.

Fuente: CIPE (1996): *Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets*, Washington.

77. Sobre el tema véase, especialmente Johnson, Erik (1966): "Cómo funcionan los institutos de políticas", *Reforma Económica*, N° 3, revista editada por el CIPE, de Washington D.C.

c) Lobby

Conviene regular y no pretender ignorar a los grupos de presión, así como a las actividades de lobby.

El gobierno de Brasil decidió que las autoridades con oficina en el Palacio de Planalto no pueden conceder audiencias a lobbistas u oficinas de consultorías. Los funcionarios de la Presidencia de la República están impedidos de aceptar propuestas de trabajo fuera del gobierno, en empresas u organizaciones corporativas. Sólo se permite la participación externa en eventos amplios, tales como seminarios⁷⁸.

Convendría inhabilitar a funcionarios de alto nivel y parlamentarios para ejercer actividades de lobby, por ejemplo, por dos años.

78. *Journal do Brasil*, 9 de noviembre de 2001.

II. DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

*No es que ellos no puedan ver la solución.
Es que no pueden ver el problema.*
Gilbert K. Chesterton

Conviene más hablar de diseño que de creación de las políticas públicas, ya que rara vez una política nace en el vacío. Las políticas se alimentan en buena parte de sí mismas, de antecedentes y orientaciones anteriores, las que son modificadas.

Se requiere mejorar la capacidad de diseño, incluyendo el frecuente rediseño de las políticas públicas.

1. LA ARTICULACIÓN TÉCNICO-POLÍTICA EVALUACIÓN ANTERIOR

a) *Habilidades de un técnico-político*

En el ámbito específico de la discusión sobre el detalle de las políticas públicas puede destacarse el papel que juegan los técnicos-políticos al interior o fuera del gobierno. Es habitual que se demande más que un simple análisis técnico y que, por lo tanto, se requiere manejar un conjunto amplio de conocimientos y habilidades.

Entre las habilidades de un técnico-político destacan la capacidad de presentación y análisis, incluyendo el manejo de analogías y el conocimiento acabado de los aspectos institucionales, así como del sentido político de la oportunidad. En este sentido se valora especialmente el ser capaz de poner los temas en una perspectiva más amplia, que permita formarse una opinión que considera, pero trasciende, las minucias específicas.

El acabado manejo de la información y del conocimiento necesario para plantear alternativas no es suficiente, ya que se requiere seleccionar lo relevante y destacar los resultados y costos previsibles.

Es fundamental adquirir habilidad y precisión en el lenguaje escrito, saber razonar por analogía, conocer detalles institucionales y aspectos legales de los diversos procesos.

Es también importante ser capaz de anticipar cómo serán percibidas las políticas y plantear su defensa en términos más amplios, ideológicos o filosóficos⁷⁹.

Además es necesario poder establecer supuestos simplificadores y reducir la complejidad de los temas a ser tratados. Traducir los diseños de

79. Nelson, Robert (1987): "The Economics Profession and the Making of Public Policy", *Journal of Economic Literature*, Vol. 25, marzo.

política en actitudes del mundo real, en un medio de gestión caracterizado por un escrutinio intenso y por reglas a veces difíciles o absurdas; también la capacidad de experimentar con soluciones novedosas.

En un sistema de gobierno que se guía por la deliberación pública, el análisis —aun el análisis profesional— tiene menos que ver con las técnicas formales de solución de problemas que con el proceso de argumentación.

Parte esencial de la tarea del analista consiste en explicar y defender un plan de acción razonable cuando el óptimo teórico se desconoce o es prácticamente inalcanzable.

El analista de políticas es un productor de argumentos de las políticas, más semejante a un abogado —un especialista en argumentos legales— que a un ingeniero o un científico. Sus capacidades básicas no son algorítmicas, sino argumentativas: para examinar con espíritu crítico los supuestos, para producir y evaluar pruebas, para conservar muchos hilos en la mano, para buscar un argumento en muchas fuentes dispares, para comunicarse efectivamente.

Los gobernantes necesitan el análisis retrospectivo (posterior a la decisión) por lo menos tanto como del prospectivo (anterior a la decisión), y probablemente más.

Se comete un error cuando se aconsejan políticas sobre la base de una visión estrecha de su factibilidad. No hay ninguna diferencia esencial entre las restricciones técnicas, económicas, políticas, institucionales o de cualquier otra clase: todas limitan la libertad de elección del gobernante, y su violación lleva siempre consigo una sanción⁸⁰.

b) Gobierno y partidos

Los gobiernos requieren coordinar sus políticas públicas con los partidos políticos.

En el caso de Suecia se instituyó una Unidad de Coordinación de la Coalición de gobierno en la oficina del Primer Ministro. En Irlanda, una institución parecida, el Grupo de Gestión del Programa de la Alianza, combina a representantes del gobierno y de los partidos que lo apoyan⁸¹.

Los partidos políticos deben ser capaces de organizarse para las elecciones, pero también de gobernar; para ello, sería conveniente fortalecer los institutos de estudio ligados a ellos e insistir en la incorporación de personas con capacidad

80. Majone, *op. cit.*

81. OCDE (1996): "Building policy coherence. Tools and tensions", *Public Management Occasional Papers*, Nº 12, París.

técnica y científica para diseñar las propuestas de políticas públicas⁸².

Es conveniente formalizar diversos mecanismos de información y consulta entre el gobierno y el Parlamento, de modo de mantener oportuna y debidamente informadas a las bancadas sobre las iniciativas del Ejecutivo. Ellos pueden incluir reuniones semanales de ministros del área política con los presidentes de los partidos y los jefes de las bancadas, la constitución de comisiones bipartitas Poder Ejecutivo-bancadas parlamentarias y una fluida red de información con los partidos de oposición⁸³.

c) La paradoja de la determinación

Se ha planteado la existencia de la "paradoja de la determinación", conforme a la cual las grandes condiciones de equilibrio político-económico, cualquiera que ellas sean, predeterminan lo que sucederá. Dentro de este marco, las asesorías de

82. Pizarro, Eduardo (1995): "La comisión para la reforma de los partidos", *Análisis político*, Nº 26, Santafé de Bogotá, septiembre/diciembre.

83. Boeninger, Edgardo (1993): "Coordinación y coherencia en la acción del gobierno. Algunas propuestas a partir de la experiencia", documento interno, Secretaría General de la Presidencia, Santiago de Chile, noviembre.

política no tienen sentido. A lo más podría distinguirse entre los consejos inútiles, orientados a persuadir sobre cambios en creencias, objetivos y valores, y aquellos orientados a mejorar la consistencia y la racionalidad.

Las condiciones exitosas de la entrega de asesoría serían dos: la primera es la información asimétrica, esto es cuando el asesor sabe más que el asesorado. La segunda es la coincidencia de intereses, incluso si no es exacta. Esta conduce a algún tipo de dependencia entre ambos⁸⁴.

No se puede entregar asesoría sobre políticas públicas suponiendo que la autoridad es un despota benevolente, sino considerando la estructura donde se toman las decisiones de política pública⁸⁵.

84. O'Flaherty, Brendan y J. Bhagwati (1997): "Will Free Trade with Political Science put Normative Economists out of Work?", *Economics and Politics*, Vol. 9, Nº 3, noviembre.

85 Buchanan, J.M. (1968): "An Economist's Approach to 'Scientific Politics'", en M. Parsons, (ed.), *Perspective in the study of Politics*, Rand Mc Nally, Chicago.

d) *De allí la importancia de la ciencia del acomodo*

Recuadro Nº 8. La ciencia del acomodo	
Racional comprensivo (por la raíz)	Comparaciones limitadas sucesivas (por las ramas)
1a. Aclaración de valores u objetivos distintos del análisis empírico de políticas alternativas	1b. Selección de valores, metas y análisis empírico de la acción necesaria que no son distintos entre sí sino que están estrechamente entrelazados
2a. Por tanto, la formulación de políticas se intenta mediante el análisis de medios y fines: Primero se aíslan los fines: luego se buscan los medios para alcanzarlos	2b. Dado que los medios y los fines no son distintos, el análisis de medios y fines es a menudo poco apropiado o limitado
3a. La prueba de una política "buena" es que pueda demostrarse que es el medio más apropiado para los fines deseados	3b. La prueba de una política "buena" es típicamente que varios analistas se encuentren de acuerdo sobre una política (sin que estén de acuerdo en que es el medio más apropiado para un objetivo convenido)
4a. El análisis es comprensivo; se tiene en cuenta todo factor relevante e importante	4b. El análisis está drásticamente limitado: i) se omiten importantes resultados posibles ii) se omiten importantes políticas alternativas potenciales iii) se omiten importantes valores afectados
5a. A menudo se recurre fuertemente a la teoría	5b. Una sucesión de comparaciones reduce la manera importante o elimina el uso de la teoría
Fuente: Lindblom, Charles E. (1999) <i>Democracia y sistema de mercado</i> , Fondo de Cultura Económica, México.	

e) Incrementalismo

Para Lindblom existen tres significados del incrementalismo como análisis de políticas⁸⁶:

- Análisis que se limita a la consideración de opciones políticas, cada una de las cuales es incrementalmente diferente al statu quo o análisis incremental simple.
- Análisis caracterizado por un conjunto de otras estrategias simplificadoras que se apoyan de manera mutua: a) limitación del análisis a unas cuantas opciones políticas más o menos bien conocidas; b) vinculación del análisis de objetivos políticos y otros valores con los aspectos empíricos del problema; c) mayor interés analítico en relación con los males que han de remediarse que con las metas que se han de perseguir; d) secuencia de ensayos, errores y nuevos ensayos corregidos; e) análisis de algunas, no de todas, entre las posibles consecuencias importantes de las opciones consideradas, y f) fragmentación de la labor analítica entre muchos participantes (partidistas) en el diseño de políticas. Este es un incrementalismo **inconexo**.

86. Lindblom, Charles E. (1999): *Democracia y sistema de mercado*, Fondo de Cultura Económica, México.

- Análisis limitado a cualquier conjunto de estrategias, bien calculadas y escogidas, para simplificar problemas políticos complejos, esto es, tomar un atajo que conduzca al análisis "científico" convencionalmente amplio⁸⁷. A esta práctica el autor da el nombre de análisis **estratégico**⁸⁸.

f) Estudios

La asignación de recursos para el estudio de las políticas públicas es una falla de mercado. Es habitual que no se sigan los pasos básicos de una buena investigación. Debería aumentar el apoyo a este tipo de actividades⁸⁹.

Lindblom señala cuatro principios rectores en materia de investigaciones profesionales valiosas para las políticas públicas:

87. Por vía de ejemplo, entre las estrategias bien conocidas se incluyen el método de tanteos, la "salida del callejón sin salida", la limitación del análisis a unas cuantas opciones, las decisiones rutinarias, el enfoque de la toma de decisiones en tiempos de crisis, etcétera. En Lindblom, Charles E. (1999): *Democracia y sistema de mercado*, Fondo de Cultura Económica, México.

88. Lindblom, Charles E., *op. cit.*

89. O'Ryan, Raúl, P. González (2000): "Políticas Públicas", *El Mercurio*, Santiago de Chile, noviembre.

- Partidismo en vez de prosecución del interés público.
- Diversos estudios para liberar de obstrucción a la mente en vez de preocupación por soluciones factibles.
- Ayuda al ciudadano ordinario en vez de servir únicamente a los funcionarios.
- En vez de recomendaciones, diseñar la investigación para encontrar necesidades específicas críticas.

Llama científico social o investigador partidista al que reconoce que su trabajo está guiado por una selección de posibles intereses y valores; que, en la medida de lo factible, revela su selección; que no pretende que sus valores o intereses beneficien a todos; que, expresado en otra forma, reconoce que, hasta cierto punto, son nocivos para algunas personas; y que cree, que le es imposible obrar de otra manera sin engañarse a sí mismo y a quienes utilizan su trabajo⁹⁰.

90. Lindblom, Charles E., *op. cit.*

2. ARTICULACIÓN DE LAS METAS PROGRAMÁTICAS Y COTAS PRESUPUESTARIAS

a) *El problema*

Es necesario articular los criterios y compromisos político-programáticos con el criterio de manejo presupuestario equilibrado.

¿Quién establece la articulación periódica de las metas programáticas y las cotas presupuestarias? Si no es la misma institución, ¿cómo se articulan ambas?⁹¹

El Presupuesto es la concreción del programa de gobierno, el lugar de sinceramiento de metas y cotas de financiamiento. Se trata de un acto complejo, en el que intervienen el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Las instituciones encargadas del Presupuesto—incluyendo el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas con las que se diseña y ejecuta el Presupuesto—requieren diversas modificaciones.

El ejercicio presupuestario anual debe modernizarse. Al respecto puede establecerse un presupuesto con base cero para sectores determinados, o privilegiar el uso de presupuestos por programas,

91. Lahera, Eugenio y Ocampo Jose Antonio (2000), "Aspectos institucionales del Pacto Fiscal", manuscrito, CEPAL.

buscando reducir la inercia presupuestaria por diversas vías. En este último caso el presupuesto debe considerar programas con metas específicas que puedan ser evaluadas, y apoyarse en un sistema de información que fluya en forma coherente desde los niveles de operación a los de toma de decisiones.

También es posible utilizar una contabilidad diferenciada para facilitar la estimación exacta de los costos adicionales que exigirá determinada política.

El punto inicial de la discusión podría ser la fijación de un monto preciso, cuyo proceso de asignación clarifique que todo aumento requerirá un descenso como contrapartida.

Desde otro punto de vista, la formulación de políticas debe atender de modo explícito a las implicaciones financieras de éstas, precisando los nexos costo-resultado y conviene poner en práctica las recomendaciones hechas en las evaluaciones.

*b) Asignación del gasto*⁹²

La buena asignación del gasto público tiene como prerrequisito el fortalecimiento del sistema de

92. Fontaine, Ernesto (1999): *Evaluación social de proyectos*, Alfaomega, México.

evaluación de las inversiones públicas, cuyo objetivo es el de asignar los recursos de inversión hacia aquellos proyectos e iniciativas de mayor rentabilidad social.

Un análisis sistemático del gasto público debería apoyar la formulación y ejecución de una política de gasto público, incluyendo el gasto militar y el correspondiente a subsidios a los productores.

El método de evaluación social de proyectos—cuya finalidad central es medir el impacto que el proyecto tiene sobre el bienestar general de la comunidad— debe ser progresivamente aplicado al total de la asignación de recursos, incluyendo áreas diferentes a las de inversión e infraestructura. A través de la utilización de precios sociales también llamados precios sombra, de cuenta o de eficiencia se pueden jerarquizar las contribuciones que distintos proyectos pueden hacer a la sociedad como un todo⁹³.

El análisis costo-beneficio posibilita la evaluación de proyectos, determinando si son o no rentables mediante la comparación de los flujos de beneficios y de costos que su implementación implica.

93. Cohen, Ernesto y R. Franco (compiladores) (1992): *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo XXI Editores, México.

Para la identificación de los costos y beneficios del proyecto que son pertinentes para su evaluación, es necesario definir una situación base o situación sin proyecto; la comparación de lo que sucede con proyecto versus lo que hubiera sucedido sin proyecto, definirá los costos y beneficios pertinentes del mismo.

Para la evaluación social interesa el flujo de recursos reales (de los bienes y servicios) utilizados y producidos por el proyecto. Para la determinación de los costos y beneficios pertinentes, la evaluación social definirá la situación del país con versus sin la ejecución del proyecto en cuestión. Así los costos y los beneficios sociales podrán ser distintos de los contemplados por la evaluación privada económica porque: i) los valores (precios) de los bienes y servicios difieren del que paga o recibe el inversionista privado; o ii) parte de los costos o beneficios recaen sobre terceros (el caso de las externalidades o efectos indirectos). La formulación y la evaluación son el anverso y el reverso de una misma medalla, dado que el proyecto no puede evaluarse sin ser previamente formulado. De esta manera, la ubicación temporal de la evaluación está en la etapa ex-ante, sirviendo sus resultados para decidir sobre la ejecución del proyecto⁹⁴.

94. Fontaine (1984), *op. cit.*

Dado que los ingresos y gastos del sector público se ven afectados por los movimientos cíclicos de la actividad económica, un criterio de estabilidad macroeconómica recomendaría evaluar la solidez de las cuentas fiscales sobre la base del análisis de sus ingresos y gastos de tendencia. Una manera de hacer operacional esta proposición sería a través del análisis del presupuesto público del año siguiente, como parte de una proyección de las cuentas fiscales para un período más largo⁹⁵.

Recuadro N° 9

Chile: Fondo para prioridades gubernamentales

En Chile existe un Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales, al cual postulan en un formato estandarizado las iniciativas nuevas y las ampliaciones o reformulaciones de programas existentes. Con ello se persigue mejorar la asignación de recursos públicos a nuevos programas, reformulaciones o ampliaciones sustantivas de ellos, disminuyendo así el carácter inercial del presupuesto.

Los ministerios inician su proceso de elaboración de propuesta de presupuesto con información de un marco presupuestario vinculado a sus gastos de carácter inercial (determinados por leyes, compromisos de mediano y largo plazo, etc.), pudiendo postular a un Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales (Fondo Concursable) todos aquellos programas nuevos, reformulaciones o ampliaciones sustantivas de programas existentes no incorporados en este marco.

Fuente: Dirección de Presupuesto de Chile, 2001.

95. Rosende, Francisco (1992): "Macroeconomía y finanzas públicas. Algunas consideraciones", *Puntos de Referencia*, N°106, Centro de Estudios Públicos, noviembre.

Un elemento básico del sistema es el control de los compromisos presupuestarios futuros, tanto en el plano de pasivos contingentes, autorizaciones de leyes, licitaciones, acuerdos contractuales y todos aquellos que representen una potencial obligación del Estado, asumidos por las autoridades administrativas. Asimismo, un acucioso manejo de las carteras de deudores y acreedores, estableciendo las fechas de vencimiento de cada una de las transacciones celebradas.

Se espera que las demandas y asignaciones de recursos presupuestarios se sustenten en resultados esperados, y que en forma creciente las discusiones en el plano presupuestario se sustenten en términos de productos y servicios.

3. DISCUSIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PRESUPUESTO

a) Ley de Presupuesto

La Ley de Presupuesto debe ser el principal instrumento de la política fiscal y conviene fortalecerla desde el punto de vista macroeconómico.

Al respecto, conviene institucionalizar la discusión respectiva en el Poder Legislativo: puede ser de especial utilidad acompañar el proyecto de ley con una proyección fiscal de mediano plazo,

que ilustre las principales opciones y compromisos que enfrentarán las finanzas públicas en los años sucesivos. Al respecto son también de utilidad los Fondos de Estabilización.

Es conveniente establecer en forma permanente que el monto de gasto corriente aprobado en la Ley de Presupuesto tiene el carácter del límite superior y que sólo puede ser sobrepasado en casos expresamente aprobados por ley⁹⁶. Es conveniente reglamentar los eventuales excesos en el gasto corriente y en las inversiones de la ejecución presupuestaria. Del mismo modo, conviene precisar en qué casos pueden utilizarse fondos que puedan interpretarse como mayores ingresos.

b) Oficina de Presupuesto

Por completa que sea la información que entregue el Ejecutivo, particularmente la Dirección de Presupuesto, ella no resulta útil si no es analizada sistemáticamente. Para ello, es necesario realizar un seguimiento permanente sobre la ejecución presupuestaria y la elaboración de estudios específicos sobre aspectos que interesen a los parlamentarios.

96. Marcel, Mario y J. Vial (1993): "Elementos de política fiscal macroeconómica", documento interno, Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile.

La creación de una Oficina de Presupuesto en el Congreso Nacional podría contribuir a que el Poder Legislativo cumpla con más facilidad y conocimiento su función de discutir el Presupuesto de la Nación, ya que ayudaría a disponer de información sistemática y suficiente⁹⁷.

Algunos autores estiman que esta proposición podría ser una amenaza a las atribuciones del Poder Ejecutivo en materia presupuestaria. Sin embargo, ella puede ser mirada como una herramienta para asegurar el cumplimiento informado de las funciones que la Constitución le asigna al Congreso.

Al respecto existen dos opciones que es posible estudiar:

- Una opción es la Oficina de Presupuesto como una instancia de magnitud tal que pueda realizar un seguimiento de la ejecución presupuestaria, elaborar los estudios específicos que se consideren necesarios y proveer a los parlamentarios de un análisis suficiente sobre las implicancias presupuestarias de las diversas iniciativas. La ventaja de esta opción es la relativa

97. PAL (Programa de Asistencia Legislativa) (1994): "Proposiciones para el perfeccionamiento de la discusión presupuestaria", *Bitácora legislativa*, noviembre, pp. 45-51.

autosuficiencia del Congreso para disponer de la información requerida. Las desventajas son la extrema dificultad de disponer de la capacidad instalada a fin de responder a los diversos requerimientos, la generación eventual de una planta amplia de funcionarios y la imposibilidad de entregar una información elaborada de acuerdo con los criterios políticos que orientan la acción de las distintas fuerzas representadas en el Congreso.

- Otra opción es la de establecer la Oficina de Presupuesto como una unidad pequeña, con un presupuesto flexible, que estructure las demandas de los parlamentarios canalizándolas hacia una red de instituciones públicas o privadas para su ejecución. La desventaja de esta opción radica en la relativa falta de suficiencia del Congreso en estas materias. Las ventajas de esta propuesta son, sin embargo, variadas: evita tener que aumentar en forma significativa la planta de funcionarios y permite recurrir a los mejores especialistas del tema específico que se trate y a las instituciones técnicas que posean una afinidad política con el o los parlamentarios que requieran los servicios.
- Una tercera posibilidad sería alguna combinación de las opciones anteriores.

4. LAS REFORMAS AL PODER LEGISLATIVO

La reforma analizada en este trabajo está centrada principalmente en el gobierno. Sin embargo, es preciso considerar que:

- Para el diseño de las más diversas políticas públicas, el Poder Legislativo tiene un papel de gran importancia.
- La eficacia de la función fiscalizadora y de control político del Parlamento está condicionada en buena medida por el apoyo de que dispongan para evaluar técnica y objetivamente las políticas públicas, las decisiones de política económica y los efectos de los actos de gobierno⁹⁸.
- Por otra parte, mediante una ley delegativa el Congreso puede delegar en el gobierno el poder para adoptar decretos con fuerza de ley en áreas preestablecidas y conforme a principios señalados en la ley. El mecanismo de legislación corresponde a la autorización dada por el Congreso para cambiar leyes por decretos gubernativos, en particular en lo referido a procesos administrativos y la organización de las reparticiones públicas.

98. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Elementos para la modernización del Estado", Washington D.C., Grupo de Trabajo para la Modernización del Estado, julio de 1994.

Es importante que el Poder Legislativo tenga bajos costos de transacción, como resultado de una estructura institucional que facilite los intercambios a lo largo del tiempo y el logro de compromisos creíbles.

Conviene distinguir entre el fortalecimiento institucional y la organización interna del Poder Legislativo; el primer aspecto se refiere a la relación del Parlamento con su entorno, mientras que el segundo se relaciona con el sistema de relaciones y métodos de trabajo al interior del Congreso⁹⁹.

a) Representatividad y políticas públicas

El primer aspecto se refiere al sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego correspondientes, que determinan las funciones a desempeñar por la institución parlamentaria, los procesos de elección de sus miembros, el estatuto de los mismos, las pautas básicas de su funcionamiento, así como los modos de relación con los demás poderes del Estado y con la sociedad y los actores sociales en general.

99. Esta distinción y su desarrollo corresponden a Prats, Joao (1996): "Por unos Parlamentos al servicio de la democracia, la eficiencia económica y la equidad social", *Revista del CLAD*, N° 6, julio.

En cuanto a la representación, resulta aconsejable la búsqueda de mecanismos de interacción de los parlamentarios con los votantes de su distrito más frecuentes y directos que el ejercicio del voto en cada período de renovación del Congreso. La transmisión televisiva o por otro medio de las actividades parlamentarias es funcional a este propósito, como lo es la posibilidad de establecer contacto vía Internet.

El tema del conflicto de intereses que puede plantearse a los parlamentarios es importante. Al respecto la práctica internacional fluctúa entre el énfasis en las prohibiciones y el énfasis en la información. Una medida aplicada en España, Reino Unido, Alemania y Estados Unidos es la del registro obligatorio de intereses, si bien es infrecuente que deba informarse sobre ingresos¹⁰⁰. Por otra parte, en Estados Unidos se inhabilita por dos años a los ex-parlamentarios para actuar en lobbies. Podría generalizarse la práctica del fideicomiso ciego. Un código de ética, con sanciones, no estaría demás.

Una regulación adecuada de los grupos de interés comienza por establecer un registro público. También se pueden tipificar las conductas prohibidas y prácticas reprobadas. La experiencia internacional es que la dureza respecto del lobby,

100. *The Economist*, 5 de noviembre de 1994.

más que ser útil, suele servir de fines propagandísticos¹⁰¹.

b) Como organización

En la segunda esfera existen diversos requerimientos de reforma, referidos a los recursos humanos, financieros, tecnológicos, de competencia y capacidades que están al servicio de las funciones de la institución parlamentaria.

En las últimas décadas se experimenta un aumento de la carga de trabajo del Poder Legislativo; se incrementa el número de leyes y enmiendas y el control del Ejecutivo se hace más complejo a medida que éste aumenta su producción normativa y extiende su intervención a nuevos terrenos. Ello ha traído como corolario un incremento en la demanda de medios requeridos por los parlamentarios. Se trata de una asistencia de tipo material, pero también de medios de información y de documentación. Por otra parte, los parlamentos buscan ubicarse como lugares de prestaciones intelectuales destinadas a favorecer el ejercicio de sus mandatos¹⁰².

101. "El dilema del lobby", en *Quorum* Nº 3, Valparaíso, noviembre de 1995.

102. Sallenave, Etienne (1993): "Un renforcement des moyens d'action du Parlement", *Revue française d'administration publique*, Nº 68, octubre/diciembre.

El trabajo cotidiano del Poder Legislativo puede ser simplificado y sus condiciones de operatividad mejoradas incluyendo aspectos de formulación de las leyes, uso del tiempo en las salas y la información legislativa en general. (Véase recuadro 10).

Recuadro N°10

Estados Unidos: Asesoría al Congreso

En el Congreso de Estados Unidos operan algunas organizaciones internas para apoyar a los parlamentarios, cuya tarea es alimentar de conocimientos, de información y de análisis el proceso de discusión y aprobación de la legislación. En la práctica operan como una tecnocracia dentro del Poder Legislativo, y algunos tienen grandes dimensiones, con cientos de funcionarios a cargo de atender los requerimientos que reciben.

Cada una de las cámaras posee una oficina de consultoría legislativa, un cuerpo que opera desde hace varias décadas asistiendo a los legisladores en el análisis de los proyectos de ley, con equipos integrados por profesionales especializados que revisan el contenido jurídico de los textos. (*Congressional Research Service*, dependiente de la Biblioteca del Congreso.)

El Servicio de Investigación del Congreso (*Congressional Research Service*), dependiente de la Biblioteca del Congreso, fue concebido para responder a consultas con información neutra. Su trabajo puede ser muy intenso, hasta de cientos de miles de respuestas por año. Se trata de información confidencial, disponible sólo para quien la requiera, y que pueden ser muy simples como una estadística poblacional, o tan complejas como un estudio sobre necesidades asistenciales de esa población.

La Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO), un ente sin vinculación partidista, tiene la misión de asesorar a los parlamentarios en el proceso de discusión y aprobación del presupuesto anual, incluyendo la entrega de estimaciones o pronósticos, análisis de impacto inflacionario, u opciones al proyecto en revisión.

Otra de las entidades es la Oficina de Evaluación Tecnológica, que cumple con una tarea de asesoría al informar al parlamentario sobre implicaciones científicas y tecnológicas de proyectos en discusión.

Conviene establecer una asesoría técnica independiente en el Poder Legislativo, especialmente para apoyar las discusiones de comisiones o comités parlamentarios. Es también conducente a este fin la consolidación de un mercado externo de capacidad de análisis de políticas, compuesto por oferentes públicos y privados. Las instituciones académicas formales y diversos tipos de organizaciones no gubernamentales son importantes fuentes de análisis alternativos de políticas¹⁰³. Desde otro punto de vista, se ha señalado el peligro de politizar y degradar los esfuerzos investigativos como resultado de su cercanía al poder¹⁰⁴.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). "Elementos para la modernización del Estado", Washington D.C., Grupo de Trabajo para la Modernización del Estado, julio de 1994.

Los parlamentos requieren elevar sus niveles de eficacia legislativa, de fiscalización y de repre-

103. Paul, Samuel, D. Steedman y F. Sutton (1989): "Building Capability for Policy Analysis", serie *Documentos de trabajo*, N° 220, Banco Mundial, Washington, D.C., julio.

104. Beam, David (1996): "If public ideas are so important, why are policy analysts so depressed?", *Journal of Policy Analysis and Management*, op.cit.

sentación. Para tales fines, resultan funcionales la modernización y el fortalecimiento institucional a través de diversos medios:

- profesionalización de los aspectos administrativos del Parlamento
- instalación de sistemas de información, documentación y referencia legislativa; conviene asegurar la conexión del Congreso con redes informáticas, bibliotecas y centros especializados
- diseño y puesta en marcha de canales de comunicación que favorezcan la participación ciudadana en la discusión de las leyes
- fortalecimiento de los sistemas de asesoría y apoyo técnico del trabajo parlamentario y
- transparencia¹⁰⁵.

105. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1994): "Modernización del Estado", Grupo de Trabajo para la Modernización del Estado. Washington, D.C., 15 de abril.

III. GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS

La sabiduría equivale a buscar los mejores fines a través de los mejores medios.

Francis Hutcheson

El siguiente momento analítico de las políticas públicas corresponde a la gestión propiamente tal. Este es un tema muy vasto, del que interesa analizar aquí cómo gestionar las políticas para darles más fluidez.

La gestión es un tema transversal, ya que existen factores generales que determinan su calidad, tales como su transparencia, flexibilidad, descentralización, especialización, separación entre instancias decisorias ejecutoras y evaluadoras.

Desde otro punto de vista las transacciones que constituyen la actividad de las distintas reparticiones del sector suelen ser de distinta naturaleza, lo que exige algunas modalidades de gestión diferentes. De allí que los cambios en los modelos de gestión sean un proceso heterogéneo al interior del sector público¹⁰⁶.

106. Rubilar, Gabriela (2001), "Observaciones a una "Introducción a las políticas públicas", Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.