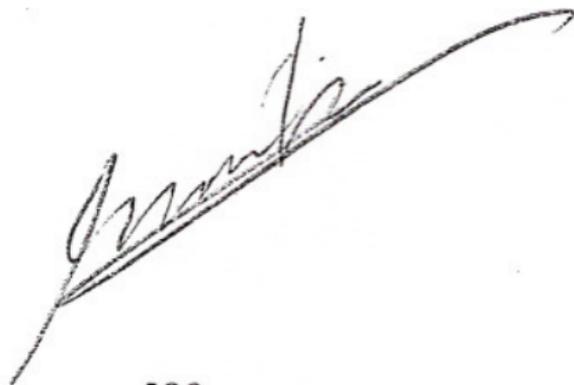


BREVIARIOS
del
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

A handwritten signature in dark ink, slanted upwards from left to right. The signature is cursive and appears to be the name 'González'.

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	desarrollados por	S. Público: — orientaciones o contenidos
	— flujos de información		Comunidad: — instrumentos o mecanismos
	en relación a un objetivo público definido en forma democrática		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*, Nº 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

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.