

4/8/98

MAGISTER EN GESTION Y POLITICAS Y PUBLICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL  
UNIVERSIDAD DE CHILE

CURSO DE GESTION PUBLICA

**Seminario sobre políticas públicas**

Profesor : Ricardo Lagos E., Presidente Fundación *Chile 21*

Fecha : 12 al 21 de agosto

Horario : miércoles 10.15-11.45 horas  
viernes 10.15-11.45 horas

El objetivo del seminario es el análisis del origen y las características de las políticas públicas. Las políticas públicas son cada día más importantes en el análisis del sector público; ellas son utilizadas en las discusiones sobre la agenda pública, el accionar del estado y el gobierno, así como en relación a la reforma del estado. Sin embargo, no siempre se utiliza el mismo concepto de políticas públicas, de allí la necesidad de reflexionar sobre el tema y precisar diversos aspectos del diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

## PRIMERA CLASE

**¿COMO SE ORIGINAN LAS POLITICAS PUBLICAS?**1. La agenda pública. Temas y propuestas

La determinación de la agenda pública, es un proceso político vinculado a la dinámica de las relaciones de poder; el da cuenta del carácter del sistema político y también del tipo de relaciones existentes entre el Estado y la sociedad civil.

No hay criterios universales en la constitución de una agenda pública; ésta se constituye como un juego de poder en donde se construyen legitimidades e ilegitimidades, se generan inclusiones y se generan 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, 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.

Un modo populista y conciliador de desplegar temas programáticos privilegia la viabilidad política de corto plazo por sobre la eficacia. Los enfoques neoliberales, por el contrario, han privilegiado la eficacia económica por sobre la viabilidad política democrática y por eso muchas veces se han combinado singularmente con autoritarismos.

Un modo democrático de hornillas de políticas sociales debiera atender permanentemente eficacia social y viabilidad política, porque la gobernabilidad no depende solamente de un buen sistema de toma de decisiones en el gobierno -y es un punto clave de la gobernabilidad- sino que depende también del cálculo que el gobierno, que el Estado, en un momento dado es capaz de hacer de la viabilidad de las políticas que resuelve.

2. Gobernabilidad del proceso de desarrollo

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.

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 malos gobernantes sin crisis mayores.

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. Para lograr este apoyo se requieren esfuerzos permanentes para analizar los argumentos en conjunto y plantear opciones jerarquizadas de políticas que sean consensuales, eficaces y eficientes. Sólo así podrá intentarse ejercer un liderazgo moderno.

Pero, más allá de las buenas intenciones, es un hecho que los modos deseables de profundización de la democracia y los medios viables de modernización no confluyen en una fórmula clara. De allí que la capacidad de definir una agenda pública en lo social, político y económico sea determinante de la estabilidad y del carácter reformista de la democracia, así como la precisión del respectivo pacto fiscal. Ello es terreno privativo de lo político, porque los números no hablan por sí solos y las programaciones no pueden ser autoevidentes.

La política, por su parte, no puede pretender seguir imponiendo una mirada parcial y autocentrada: se requiere trabajar bien el "cruce" entre política y economía. Son los políticos, actuando en un marco institucional adecuado, quienes deben administrar las restricciones del Teorema de las Imposibilidades de Arrow en la realidad. Los programas representan una posibilidad de articulación social de preferencias individuales o de grupos que de otro modo podrían ser eternamente inconsistentes.

De modo creciente, la agenda pública encuentra su mayor cauce de discusión y de especificación en las políticas públicas, lo que plantea diversos temas novedosos para el gobierno y la sociedad, en el ámbito político y también en el técnico.

Los procesos de concertación suponen la existencia de una serie de factores, en cuanto a la participación de los agentes sociales, en la elaboración y toma de decisiones de políticas públicas, la responsabilidad de las normas en la negociación y la voluntad de colaboración entre las mismas. 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 atender a los diversos intereses y partes. En este sentido conviene regular —y no pretender ignorar— a los grupos de presión, así como a las actividades de lobby.

### 3. Aspectos económicos de la gobernabilidad

Corresponde a la institucionalidad democrática impedir la captura del estado por intereses corporativos o sectoriales y la mantención de una clara separación entre los intereses generales y los particulares. La democratización de la sociedad conduce necesariamente al fortalecimiento de la autonomía del estado.

Un papel esencial de la institucionalidad estatal es el de asegurar el estado de derecho en general -incluyendo el correcto funcionamiento de la administración pública- y en particular la propiedad privada, la administración imparcial de justicia y el principio del trato no discriminatorio; además de la existencia y respeto de las leyes de contratos y quiebras.

Como es evidente, el desarrollo institucional incluye a todo el estado y no sólo al gobierno. Se necesitan leyes adecuadas, un sistema judicial confiable y determinados desarrollos culturales: ninguno de ellos es de resorte exclusivo del gobierno.

Este conjunto de factores hacen posible la gobernabilidad económica de una sociedad y contribuyen a disminuir los costos de transacción.

### 4. Participación de la comunidad y el sector privado

Para algunos, el Estado sería 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. Estos planteamientos son inconsistentes con una estrategia de crecimiento con equidad y resultan insostenibles hoy en día, tanto por razones sociales como económicas.

Más que por la exclusividad de alguno de sus ejecutores o el carácter tradicional de sus instrumentos, las políticas públicas se caracterizan por la diversidad de agentes y recursos que intervienen en su cumplimiento. El diseño, la gestión y la evaluación de las políticas públicas por cierto incluyen la participación del Estado, pero también -y de modo creciente, según los casos- de las organizaciones sociales y del sector privado.

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 general 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.

En cuanto a los actores de las políticas públicas, puede señalarse que 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. Todos los grupos pueden adoptar actitudes oportunistas o corporativistas. La transparencia es indispensable.

Por otra parte, se incrementa la participación del sector privado en la puesta en práctica de diversas políticas públicas. De ese modo el Estado, sin menoscabo de sus funciones superiores de regulación, control y evaluación, puede utilizar mejor la capacidad de gobernar, que es un bien escaso, y liberar recursos para concentrarlos en una de sus tareas principales: la eliminación de la extrema pobreza. 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.

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.

El reforzamiento de la participación a través de organizaciones sociales sólidas con capacidad de representación de intereses y de interlocución es fundamental para fortalecer el funcionamiento democrático. Es necesario dar prioridad a las acciones tendientes a posibilitar que las personas, grupos y comunidades accedan al progreso social por su propio esfuerzo y participen concertadamente en la búsqueda de soluciones. Especial empeño deberá dedicarse a la generación de espacios en los que pueda darse una participación real de las personas y grupos que, por sus características étnicas, etarias, sociales, territoriales o de género, se encuentran marginados de los beneficios del desarrollo. Esto debiera permear las políticas específicas para promover y organizar la participación de los individuos y grupos beneficiarios de la política social en los niveles territoriales local, regional y nacional, y en ámbitos como los de la información, la capacitación y la asistencia técnica.

El gobierno debe 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, la capacidad de los organismos estatales que deciden sobre el manejo de recursos públicos para procesar las demandas de los grupos menos integrados a los beneficios de la modernización, y la vinculación entre el sistema político y los agentes y las demandas del mundo popular.

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 comunidad.

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, la sociedad civil en la región tiene fuertes rasgos tradicionales, incluyendo el autoritarismo, los que le dificultan la ocupación de los espacios naturalmente llamados a la participación.

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 política.

## SEGUNDA CLASE

**EL SECTOR PUBLICO: ESTADO Y GOBIERNO**1. Naturaleza del mercado, el estado y el gobierno

Es frecuente que se considere al estado y el mercado como alternativas sustituibles, sin precisar las diferencias de naturaleza que existen entre ambos, ni el carácter complementario que muestran en la realidad.

Pero el mercado y el estado son imperfectamente sustituibles, ya que, si bien ambos son instituciones, su naturaleza es diferente. El primero corresponde a la manera de organizar la producción de bienes y servicios, normalmente por agentes privados, y en un marco institucional determinado por normas, convenciones y reglamentos. El segundo es también un arreglo institucional social, pero corresponde a un marco en el que se desarrolla la actividad económica, además de la política, social y cultural. Sus agentes son públicos.

El estado es un conjunto de instituciones sociales que establece un orden en un territorio determinado, el que respalda con una garantía coercitiva centralizada. El gobierno, en particular, es la organización del sector público que define las políticas públicas que llevará a cabo; la administración corresponde al personal del sector público y el sector fiscal incluye los aspectos de financiamiento, asignación y ejecución de los recursos públicos.

Es cierto que el estado y el mercado suelen invadir el terreno del otro. El estado ha asumido actividades productivas propiamente tales, a veces conforme a criterios de planificación socialista, otras de acuerdo a "misiones" definidas por el gobierno. El mercado, a su vez, ha sido planteado explícita o implícitamente como generador de una proporción exorbitada de la institucionalidad social. Lo que define el carácter ideológico del neoliberalismo es precisamente su pretensión de absolutizar al mercado como fin último y como medio universal de todas las relaciones humanas.

Si bien no existe una combinación óptima predeterminada, estos son casos de sobreextensión evidentes. Así como la determinación estatal de la organización de la producción será menos eficiente que una basada en mercados competitivos, no corresponde que el mercado sea la base principal del imaginario colectivo acerca del orden existente o futuro, ni pretender convertirlo en la única medida de las relaciones sociales.

En verdad, el estado y el mercado son imprescindibles para la sociedad y ambos son recíprocamente dependientes y complementarios: si bien la actividad económica es imposible sin un marco institucional estable, la sociedad con mercados débiles o inexistentes carece de dinamismo económico. Este no es un argumento normativo o de autoridad, sino un de naturaleza empírica: todas las experiencias exitosas de desarrollo han contado con el dinamismo del mercado y el apoyo institucional del estado.

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.

De hecho, 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.

El reconocimiento de la importancia del sector público en la estrategia de desarrollo ha llevado recientemente al Banco Mundial a considerar indispensable la participación del estado en el desarrollo y al Fondo Monetario Internacional a considerar que la falta de buen gobierno puede gatillar la condicionalidad en los programas de la institución.

Por otra parte, es evidente que en los papeles de ambos pueden ser mal desempeñados. El mercado insuficientemente competitivo generará niveles de producto inferiores al potencial de la economía. Una institucionalidad estatal inadecuada retardará el desarrollo. Lamentablemente, ambas situaciones son más la norma que la excepción en América Latina.

## 2. Papel del estado y el gobierno

Ha llegado el momento de establecer diversos puntos de acuerdo sobre el papel del estado y el gobierno en el desarrollo económico, social y político de América Latina, superando tanto las nostalgias estatistas como el simplismo antiestatal de los neoliberales.

Esto es posible y necesario: posible, porque diversos desarrollos conceptuales conforman varias áreas de consenso, incluyendo a instituciones y pensadores hasta hace poco refractarios a reconocer un papel explícito del sector público. Necesario, porque lo exigen diversas insuficiencias del desarrollo regional.

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 con los diversos países de la región. 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.

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 productivo.

Pero no basta con tener políticas "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.

### 3. Potencialidad y limitaciones de la participación pública

¿Pueden los estados y gobiernos democráticos de los países en desarrollo realizar actividades que mejoren el nivel de vida de la población?. De modo más preciso, ¿existe oferta pública a la altura de lo demandado en este terreno?

De acuerdo al enfoque realista aquí planteado, corresponde sopesar cuidadosamente las características estructurales e institucionales de los mercados así como las fortalezas y debilidades del sector público en la economía de que se trate.

Si algo es previsible respecto de la demanda de intervención pública es que ella aumente. 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 productivos.

En cuanto a la existencia de oferta pública a la altura de las intervenciones demandadas, se debe considerar especialmente cómo el gobierno hace lo que hace y cómo interactúa con el sector privado, ya que 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, tales como los de bonos y acciones, así como instituciones de crédito a largo plazo. 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.

#### 4. Necesidad de reformar la gestión pública

Vimos que, así como los motivos de la intervención pública difieren, también es diferente la capacidad del estado para adecuar el respectivo marco institucional y del gobierno para mejorar sus políticas públicas. Lamentablemente no existe un círculo virtuoso entre mayores distorsiones y una mayor capacidad de renovación institucional estatal y una mejor 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 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 nuestros 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 reforma del estado. 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.

La reforma del estado puede especificarse en esfuerzos complementarios de modernización en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas relevantes para el sector público de que se trate: así como los problemas difieren, las reformas no son idénticas. 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.

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.

## ¿QUE SON LAS POLITICAS PUBLICAS?

### 1. Las políticas públicas como unidad programática y de reforma del estado

Los gobiernos deben especificar los programas en políticas públicas.

Para Aristóteles, "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, apetece de acuerdo a la deliberación".

La existencia de orientaciones o políticas públicas no garantiza una determinada participación estatal o gubernativa. 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 "políticas correctas", más allá de las consideraciones institucionales y estructurales públicas y privadas.

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

Por otra parte, 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 despliegan, o su secuencia. También porque, 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.

Estos hechos facilitan la dispersión de los esfuerzos de reforma, con el consiguiente costo en la eficacia y la eficiencia del proceso. Al igual que sucede en la lucha contra la pobreza, 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 fines.

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

Este enfoque está basado, además, en la necesidad de convertir la agenda pública y los programas en unidades más operativas. Las políticas públicas se plantean en una intersección de ambas temáticas.

Existen otros enfoques, por lo menos dos: uno, más administrativo y otro de la teoría de la organización

Con este enfoque se reconoce la evidente necesidad de racionalizar la estructura del Estado y de mejorar la calidad de sus recursos humanos e 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 este flujo de información y acción que los problemas del sector público deben ser ordenados y resueltos. Primero debe cambiar la forma de trabajo y luego la estructura, ya que ésta sigue a la estrategia.

## 2. Concepto

Para la Nueva Economía Institucional -y conforme a la propuesta de Commons- la unidad básica del análisis institucional es la transacción. De allí que la estructura de una organización debería reflejar la naturaleza de las transacciones que realiza. Conforme al enfoque del presente artículo, las políticas públicas pueden también ser utilizadas como la unidad de transacción del sector gubernamental: ellas deberían ser la base del análisis objetivo de las tareas y las posibilidades del sector público en el desarrollo nacional.

Este enfoque reconoce su origen lejano en el trabajo de Lasswell y lo que él llamara las "etapas" del "proceso de decisión".

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 demás. Una especificidad del sector público, al igual que de los sectores privados en los que no hay competencia, es que allí la posibilidad de igualar en el margen los resultados sociales positivos se ve trabada por normativas e instituciones rígidas u obsoletas.

Así como los programas deben ser consistentes y financiables, las políticas públicas deben ser selectivas y secuenciales. 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.

Los adelantos tecnológicos en información y comunicaciones han favorecido un nuevo concepto de políticas públicas. Ellos han creado oportunidades para mejorar los servicios 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, el análisis del Estado se está centrando en sus flujos de información y -muy lentamente- su institucionalidad también empieza a corresponder a tal naturaleza. Este es el marco en el que el concepto de políticas públicas ha adquirido su actual preeminencia.

En el concepto habitual, 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 gubernamental.

De modo más amplio, puede definirse a las políticas públicas como cursos de acción y flujos de información en relación a un objetivo público -desarrollados por el sector público, la comunidad y el sector privado-, incluyendo orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos y definiciones o modificaciones institucionales. Este 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).

|      |                         |                  |                   |            |                              |
|------|-------------------------|------------------|-------------------|------------|------------------------------|
| pp = | - cursos de acción      | en relación a un | desarrollados por | S. Público | - orientaciones o contenidos |
|      | - flujos de información | objetivo público |                   | Comunidad  | - instrumentos o mecanismos  |
|      |                         |                  |                   | S. Privado | - aspectos institucionales   |

El análisis de las políticas públicas es un ejercicio de abstracción. Su tipología es siempre ad hoc.

No tiene sentido analizar orientaciones de política sin considerar las instituciones y las organizaciones que condicionan su aplicación.

Desde otro punto de vista -uno que entiende a las políticas públicas como procesos comunicacionales- se ha señalado que dichas políticas pueden enfrentar varios problemas: formulación de políticas sin conversaciones sobre posibilidades; acciones sin declaraciones; declaraciones sin acción; formulación de políticas sin diseño claro de ejecución; e incumplimientos sin reclamos viables.

Hay múltiples formas y agentes de tratamiento de los temas de la agenda pública.

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.

Como es evidente, el diseño, gestión y evaluación constituyen aspectos analíticos y no etapas necesariamente consecutivas; de hecho, los problemas y las soluciones son redefinidos con frecuencia. La secuencia puede ser tumultuosa o caótica.

Las políticas rara vez se extinguen por completo; es más habitual que cambien o se combinen con otras. Durante la implementación de las políticas es previsible que haya presiones para orientar la política de modos determinados.

En la formación de la agenda pública o el diseño de las políticas no se extingue la complejidad política del proceso de definición de dichas políticas; durante la implementación de estas políticas, una vez resueltas, distintos grupos ejercen presiones a fin de orientar la política en el sentido de su conveniencia. Es de igual modo común que en la implementación cambien las relaciones de poder de los actores, logrando algunos imponer sus puntos de vista aunque éstos hayan tenido que hacer concesiones en el momento de la definición del problema e incluso en ese momento hayan aparecido como derrotados.

Por otra parte, cada nivel político-administrativo requiere diseñar, gestionar y evaluar políticas públicas, o aspectos de ellas, en diversa medida.

El conjunto de orientaciones generales de la agenda pública se desagrega en políticas públicas específicas; los grandes temas se dividen en políticas discretas. A su vez, las políticas públicas tienen su traducción operacional en los programas o proyectos.

El enfoque de políticas públicas nos permite objetivar las demandas de intervención pública y sus posibilidades reales de poder hacerlo. Por lo tanto, con este enfoque se puede precisar el contenido de la reforma del estado.

La reforma del estado puede especificarse en esfuerzos complementarios de modernización en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas relevantes para el sector público de que se trate: las reformas no son idénticas.

Conviene así invertir la ecuación habitual, según la cual la reforma del Estado resultará automáticamente en mejores políticas, postulando en cambio que dicha reforma debe hacerse en torno a las políticas públicas.

### 3. Características y limitaciones

Las políticas públicas son un marco, una estructura formal que permite la especificación de las intenciones u objetivos que se desprenden de la agenda pública.

Elas no son una garantía respecto de sus contenidos sustantivos, los que pueden ser perfectamente equivocados o inconsistentes con los mecanismos propuestos o las soluciones institucionales definidas en la misma política. Las políticas públicas, por lo tanto, son un second best respecto de una política óptima que no puede existir.

Desde otro punto de vista, las políticas públicas necesariamente representan algún tipo de simplificación de los problemas, característica de la que también 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.

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.



CUARTA CLASE

LAS POLITICAS PUBLICAS COMO UNIDAD DE LO PUBLICO

claseuch.Wp