

Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas *

Eugenio Lahera P.

I. Introducción: el buen gobierno

El buen gobierno tiene un arte en el que se mezclan aspectos de liderazgo y de interacción con la sociedad y el sistema político. Pero, además, lo conforman aspectos más rutinarios referidos al gobierno como sistema, los que también deben ser considerados.

Para ser más precisos, conviene usar el concepto de políticas públicas en relación con todos estos temas, ya que dichas políticas son la unidad mínima de transacción del sector público, tanto desde un punto de vista analítico como operativo.

Un buen gobierno es aquel cuyas políticas públicas logran los resultados más cercanos a los óptimos, para lo cual se requiere que ellas se diseñen, ejecuten y evalúen en las mejores condiciones y con la mayor utilidad social.

Es natural que en cada una de estas etapas haya fugas o pérdidas respecto de la situación óptima, así como que se planteen factores nuevos que vayan condicionando la realidad. Lo importante, sin embargo, es mantener la dirección.

1. Trayectoria óptima de una política pública

Para ello puede postularse que las políticas públicas serán mejores cuando cumplan diversos requisitos. En el mediano plazo, no puede haber un buen gobierno sin buenas políticas públicas.¹

Las políticas deben:

. Ser representativas, esto es, corresponder a un punto de la agenda pública y satisfacer una demanda social prioritaria. La falta de representatividad es un defecto de origen que se paga en democracia;

. Corresponder a las tareas propias del gobierno y no restar espacio a la comunidad o al sector privado. Esta es, por supuesto, una decisión de la ciudadanía, pero en términos generales al gobierno le corresponde proveer bienes públicos y generar externalidades, con un enfoque solidario y subsidiario a la vez;

. Estar integradas con otras políticas en un programa consistente, jerarquizado y financiable. Esta es una condición de viabilidad de todas y cada una de las políticas. Ella, sumada a la anterior, debería lograr un apoyo político sostenido para los programas de gobierno, en la medida en que predomine la racionalidad en los sistemas políticos;

. Ser especificadas en un diseño claro e integrado, esto es, que considere orientaciones sustantivas, pero también los respectivos aspectos institucionales y de recursos humanos y materiales;

. Clarificar la responsabilidad del sector público, pero que también abra la participación de la comunidad y del sector privado en un muy vasto número de temas;

. Considerar ya en su diseño, y de modo expreso, el cómo debe realizarse su evaluación;

. Tener la gestión más adecuada a su propósito, estableciendo mayores responsabilidades en los ejecutores, sumada a mayor transparencia y responsabilidad;

. Ser objeto de controles internos y externos claros y rápidos;

. Ser evaluada en todos los casos; y

. Permitir una fluida relación del sector público con la comunidad, en cada una de las etapas mencionadas.

2. ¿Cómo hacerlo?

Hay dos maneras necesarias y complementarias de lograr estos objetivos. La primera corresponde a las condiciones de marco de todas las políticas y la segunda se refiere al potenciamiento de cada política en particular. Conviene no confundirlas.

(*) Versión revisada de la ponencia presentada en el III Congreso Chileno de Administración Pública, Santiago de Chile, 4 de noviembre, 1999.

La primera corresponde a lo que se ha llamado reforma del Estado, la que está orientada a mejorar ciertas condiciones generales en todas las políticas públicas, tales como capacitación, gerencia pública, informatización, indicadores de desempeño y políticas de personal, entre otras.

La segunda es parcialmente desempeñada por la Presidencia y su Secretaría General y se refiere al esfuerzo sostenido e integrado para lograr que el conjunto del gobierno entregue lo mejor de sí en relación con una política determinada. Esto puede lograrse con planes especiales, focalizados en poblaciones o situaciones objetivas, pero lo más normal debería ser la efectiva coordinación al interior del sistema habitual de gobierno. Es allí donde está el principal déficit de las administraciones públicas en América Latina.

Este segundo enfoque requiere ciertas condiciones institucionales. La Presidencia, pero también su Secretaría General, tienen un papel distinto al de los ministerios sectoriales. Precisamente para concentrarse y poder garantizar el cumplimiento del plan de gobierno en su conjunto, no deben estar a cargo de tareas sectoriales. En términos más precisos, pueden ser los agentes principales de la eficiencia agregada del gobierno y quienes combatan la multiprincipalidad del sistema, en el que ministros y directores suelen tener agendas propias.

Con este enfoque se puede superar la debilidad del proceso tradicional de reforma del Estado, que existe en toda la región. Esta debilidad se debe a que la reforma del Estado es una orientación demasiado general: cualquier iniciativa que mejore la economía, eficiencia o eficacia del sector público puede ser considerada parte de dicha reforma. Pero el Estado es muy vasto: si el tiempo o los recursos fueran infinitos, la reforma del Estado –así, en general- cumpliría su propósito.

Pero el tiempo y los recursos son escasos y es necesario optimizar su utilización: cualquier iniciativa de reforma del Estado puede ser buena, pero conviene preguntarse ¿es la mejor?

3. ¿Cuáles políticas son prioritarias?

Por otra parte, del mismo modo en que no resulta óptimo tratar de reformar el Estado en general, también es necesario priorizar las políticas sobre las cuales se concentrará el trabajo de coordinación. El gobierno desarrolla muchas políticas y sería inconveniente tratar de mejorarlas todas al mismo tiempo.

Es necesario asegurar el cumplimiento de las etapas mencionadas en las políticas públicas más importantes, de modo de asegurar su fluidez y coordinación. Respecto de cada una de ellas es necesario revisar qué requisitos de una buena política cumple y en cuáles está en falta. Entonces, combinando la reforma del Estado con el trabajo de potenciamiento y coordinación, se podrá mejorar la política respectiva, contribuyendo así al arte de gobernar.

II. El concepto de políticas públicas

Todo el mundo habla de ellas pero, ¿qué son las políticas públicas?

Ensayemos una definición. Las políticas públicas son cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público. Estos son desarrollados por el sector público con la frecuente participación de la comunidad o el sector privado. Las políticas pueden incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, así como aspectos institucionales.

Por supuesto, hay políticas públicas en las que falta uno o más de los elementos mencionados. Sus objetivos pueden ser confusos, contradictorios o meramente declarativos; la distribución de tareas entre el sector público, la comunidad y el sector privado puede ser ineficiente o ineficaz; y tanto los medios como los arreglos institucionales pueden ser insuficientes o inadecuados. También es posible que los distintos elementos no estén bien articulados.

Por lo anterior, la utilidad del concepto de una política “modelo” no es la de describirnos cómo son todas las políticas, sino que darnos un patrón con el cual compararlas de manera significativa.

1. Objetivos

¿Qué debemos mirar para analizar una política pública?

Se trata de cursos de acción y flujos de información referidos a un objetivo público. Las políticas deben tener un objetivo público, no privado. Por otra parte, para caracterizar bien la política de que se trate, lo más útil es ordenar en torno a su objetivo la información dispersa en las normas legales y en las glosas presupuestarias. Así puede caracterizarse el objetivo real, más allá de las declaraciones del gobierno o de otros actores.

Al poner el énfasis en las acciones y los flujos de información, es posible ir más allá de un análisis de la administración y de los organigramas, según el cual las políticas públicas serían lo que hace cada ministerio o repartición pública. Es fácil advertir que hay políticas que abarcan a más de una repartición pública y, a su vez, hay reparticiones públicas que son irrelevantes para todas las políticas. Las reparticiones y organismos son más unidades burocráticas que de políticas.

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.

Por eso existen diversos mecanismos por los que se trata de acomodar la propia institucionalidad del sector público a las políticas que se desarrollan, enfatizando la necesaria flexibilidad organizativa y la especialización de funciones. Pero es una tarea difícil en un sector público tan rígido como el que tenemos.

2. Actores

Ellos incluyen a actores públicos y privados. 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 debería utilizar los instrumentos y modalidad tradicionales ya conocidos en el pasado. El principal método de evaluación de las políticas serían las elecciones.

Pero las políticas públicas se caracterizan hoy por la diversidad de agentes y recursos que intervienen en su cumplimiento. Su diseño, gestión y evaluación incluyen la participación del Estado, pero también –y de modo creciente en algunos casos– de las organizaciones sociales y del sector privado.

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 supuesto que siempre puede existir la tentación de comportamientos oportunistas o corporativistas. Por eso es indispensable la transparencia.

Por otra parte, se incrementa la participación del sector privado en el diseño, gestión y evaluación de diversas políticas públicas. De ese modo, siempre que no exista menoscabo de su capacidad para desarrollar sus funciones superiores de regulación, control y evaluación, el sector público puede utilizar mejor la capacidad de gobernar, que es un bien escaso, y liberar recursos para concentrarlos en sus tareas principales.

Esto es posible porque han variado las tareas y los medios del sector público. Además de su intervención directa, que sigue siendo necesaria especialmente en la generación de bienes públicos, las posibilidades de acción del Estado incluyen las de regular, contribuir a generar externalidades y a lograr masas críticas, lo que Joseph Stiglitz llama "la creación de una infraestructura nacional". También la de entregar información y señales a una comunidad cada vez mejor informada y responsable de sus propias acciones.

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 así a resultados superiores. En las políticas públicas reales esta posibilidad suele ser desperdiciada.

3. Aspectos institucionales

Las políticas incluyen orientaciones, así como instrumentos o mecanismos y definiciones o modificaciones institucionales. Las orientaciones son la parte enunciativa de las políticas, en la que se precisa el objetivo público, señalándose qué se quiere hacer. Estas orientaciones deben ser claras, consistentes y articuladas con las de otras políticas, ya que de otro modo la política real será confusa.

En este último caso, sin embargo, ella podrá satisfacer a electores o grupos corporativos por un tiempo.

Para no quedarse en la declaración, las políticas deben precisar cómo se logrará el objetivo: mediante qué mecanismos o instrumentos y mediante qué definiciones o modificaciones institucionales.

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 humanos, tecnológicos y financieros 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 financieros 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.

Por otra parte, 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.

Así vemos cómo las orientaciones analíticamente mejor fundadas pueden fracasar o no consolidarse en un medio institucional adverso. 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.

También es posible que determinados desarrollos institucionales se conviertan en restricciones de las políticas. Lo que fue bueno ayer puede no serlo hoy. Los incentivos pueden devenir perversos.

En suma, puede buscarse una integración óptima de todos los factores mencionados: orientaciones, actores, medios e instituciones. Esta será aquella en la que la última unidad monetaria de gasto genera la mayor utilidad social.

4. Momentos analíticos de las políticas

En las políticas se pueden distinguir cuatro aspectos analíticos, ya que no etapas necesariamente consecutivas: origen, diseño, gestión y evaluación. En la práctica, los problemas y las soluciones son redefinidos con frecuencia. La secuencia, por lo tanto, puede ser lineal, pero también tumultuosa o caótica.

III. Las políticas en movimiento

1. Origen de las políticas públicas

¿De dónde salen las políticas públicas, para empezar su ciclo?

Es habitual que el origen de las políticas sea la agenda pública, el conjunto de temas que son objeto de discusión pública.

La agenda es determinada en un proceso vinculado a la dinámica de las relaciones de poder, a las características del sistema político y al tipo de relaciones existentes entre el Estado y la sociedad civil. Se trata de un proceso continuo, en el que se construyen legitimidades e ilegitimidades y se generan inclusiones y exclusiones, tanto de temas como de actores.

a) Agenda pública y gobernabilidad

En el mediano plazo, la agenda pública tiene diversos grados de concreción: algunos objetivos desaparecen o pierden apoyo mientras otros se realizan, total o parcialmente.

Las políticas tienen su génesis en la capacidad de una sociedad para definir su agenda pública en lo social, político y económico. Esto es la gobernabilidad democrática. Más que una restricción de los gobiernos, como suelen considerarla los gobiernos autoritarios, ella es una condición de la estabilidad y

del carácter reformista de la democracia. Para lograrla se requiere una institucionalidad política moderna y amplios espacios de participación.

Para llevar a la práctica algún aspecto de la agenda pública, es habitual que se requiera una acción social concertada. 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.

Por lo tanto, 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. De ese modo se construye la voluntad política, en la relación entre gobernante y gobernados.

La capacidad de definir tal agenda pública en lo social, político y económico es determinante de la estabilidad y del carácter reformista de la democracia, así como de su respectivo pacto fiscal, ya que un requisito del desarrollo es que los procesos políticos y sociales 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, sin asegurarla, una gobernabilidad incluyente y estable. Lo segundo, ya que por definición este sistema permite cambiar a los malos gobernantes sin crisis mayores.

b) De las preferencias individuales a las sociales

Pero la articulación de un programa de objetivos nacionales 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. ¿Cómo llegar a una racionalidad colectiva? ¿Cómo agregar las preferencias de manera satisfactoria?

Kenneth Arrow, Premio Nobel de Economía de 1972 (compartido con Hicks), plantea que, en ausencia de unanimidad plena y bajo hipótesis que parecen razonables, el interés colectivo no puede existir.²

Arrow formula hipótesis o condiciones individuales y sociales necesarias para que tal agregación pueda darse. En cuanto a la escala social de preferencias, al igual que la individual, ella debe ser completa, ordinal, transitiva e independiente de las opciones irrelevantes; debe respetar el principio de Pareto, esto es, si nadie veta una opción y alguien la prefiere, ésta 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 ciudadana.

De este Teorema se desprenden varios 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 una oposición mayoritaria a cada punto de su propuesta; es lo que se denomina la paradoja de Ostrogorsky.³

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. Sin embargo, ella supone un grado de información muy elevado y tiene un limitado ámbito de aplicación.

Quizás la etapa de mayor significación sea la anterior a la votación, en la que se discuten 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. Por lo tanto, podría plantearse una función de utilidad total social maximizable, construida a partir de la agregación de

las utilidades individuales. Este es el intento utilitarista de Bentham.

c) El papel de la democracia

Frente a esta aparente falta de salida en el terreno analítico, sólo queda afirmar la posibilidad de articular un programa en el terreno privativo de lo político.

La política es la esfera de la decisión social. En ella son los ciudadanos quienes deben decidir. Los programas representan la posibilidad de una articulación social de preferencias individuales o de grupos que de otro modo podrían ser eternamente inconsistentes. Es en esta esfera donde los ciudadanos y sus agrupaciones de diverso tipo, incluyendo los partidos, pueden superar las restricciones del Teorema de la Imposibilidad de Arrow.

Pero entonces se abren otras interrogantes.

La calidad de la democracia depende de la calidad de la participación. 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, en la responsabilidad de las normas en la negociación y en la voluntad de colaboración entre las mismas.

Para que la concertación sea percibida como un ejercicio legítimo y conveniente, ella debe atender a los intereses de todos los ciudadanos. En este sentido conviene regular –y no pretender ignorar– los grupos de presión, así como las actividades de *lobby*. Por otra parte, la institucionalidad política debe ser puesta al día para que sirva a los ciudadanos y no sólo a una casta de *insiders*.

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

Sólo en estas condiciones la agenda y el programa podrán concretarse en políticas públicas que sean a la vez socialmente eficaces y políticamente viables. Si no, se estará lejos del óptimo.

d) Discusión programática y políticas públicas

En la discusión de la agenda pública suelen predominar la retórica y la imprecisión. Sin embargo, es una señal de modernidad el que una parte creciente del debate se dé en términos de alternativas de políticas públicas. De ese modo, la discusión de los temas de agenda y programa puede ser más concreta y eficaz, contribuyendo así a mejorar las políticas resultantes.

Ello plantea diversos temas novedosos para la sociedad y el sistema democrático, en el ámbito político y también en el técnico. Es necesario invertir en aumentar la información pública y la capacidad de organización y reflexión sociales. De ese modo el voto libre de los ciudadanos será más informado y articulado, enriqueciendo también al país.

2. Cómo diseñar las políticas publicas

El programa aprobado de manera democrática debe concretarse en políticas que aseguren su consistencia, financiamiento y orden de ejecución. Por ello la capacidad de diseño de las políticas públicas es un bien intangible de alta significación social.

El buen diseño de las políticas requiere mejorar el análisis y la toma de decisiones sobre políticas públicas, considerando los aspectos políticos junto con los técnicos. Mejorar el sistema de formalización de las políticas públicas y de elaboración de las iniciativas legales o administrativas supone potenciar la coordinación intersectorial e interministerial en el Ejecutivo.

Un actor fundamental del diseño de las políticas es la Presidencia de la República, la que ocupa un lugar clave en los sistemas políticos de América Latina.

Pero la Presidencia es condicionada por el conjunto del gobierno, así como por el sistema político y las presiones privadas. Ni el Presidente es una autoridad completamente discrecional, ni los temas se cortan de manera sectorial o geográfica nítida. La toma de decisiones es un proceso de negociación que involucra a múltiples actores.

a) Coordinación en el diseño

Por eso resulta indispensable la existencia del equivalente de la Oficina del Gabinete, como existe en Inglaterra, cuyo papel coordinador permite superar la tendencia feudal de los ministros y la dispersión de otras demandas. Su responsabilidad exclusiva –y excluyente de otros– es la coordinación del gobierno en su conjunto, incluyendo a los comités y comisiones interministeriales, así como a los grupos de trabajo *ad-hoc*. La Oficina del Gabinete es un requisito indispensable de la capacidad de diseño y de gestión de las políticas públicas. Sin embargo, ella es prácticamente inexistente en América Latina.

Los consejos asesores del Presidente pueden ser un factor de importancia en la fijación del rumbo gubernativo y su adecuado manejo.

Con diversas denominaciones se ha planteado la existencia de Unidades de Análisis de Políticas cercanas a la Presidencia, que integran a profesionales de diversas disciplinas. Estas unidades tienen roles especiales en el proceso de formulación de políticas, identificando problemas, estudiando alternativas y analizando su viabilidad económica, política y administrativa.

Por otra parte, los gobiernos requieren coordinar el diseño de sus políticas públicas con los partidos políticos y el Congreso. En varios países europeos ambas tareas tienen mecanismos institucionalizados. En América Latina, en cambio, pareciera pensarse que el Presidente está por encima de los partidos, de cuyo apoyo político, sin embargo, depende. Esto favorece la falta de solidaridad de los partidos, así como su irresponsabilidad técnica.

Además, se debe ampliar la interacción del Congreso con la sociedad y aumentar su capacidad legislativa, mediante un servicio de asesoría externalizado, con reglas claras y supervisión técnica. Es necesario mejorar la discusión de la Ley de Presupuesto, modificando la presentación de sus antecedentes y potenciando la capacidad analítica y de seguimiento del Congreso.

Para el diseño de las políticas públicas es necesario articular los aspectos técnicos y los políticos. Es un error común considerar los factores políticos como restricciones, cuando en democracia ellos son los que hacen posible la política pública.

Entre las habilidades de un técnico-político o asesor destacan la capacidad de presentación y análisis, el conocimiento acabado de los aspectos institucionales y legales, así como del sentido político de la oportunidad. El acabado manejo de la información y del conocimiento necesario para plantear alternativas no es suficiente, ya que se requiere ponerlas en perspectiva, seleccionar lo relevante y destacar los resultados y costos previsibles.

Es importante ser capaz de anticipar cómo serán percibidas las políticas y plantear su defensa en términos más amplios, ideológicos o filosóficos. Además, es necesario poder establecer supuestos simplificadores; traducir los diseños de política en actitudes del mundo real en un medio de gestión, caracterizado por un escrutinio intenso y por reglas a veces difíciles o absurdas; también la capacidad de experimentar con soluciones novedosas.

Por otra parte, el diseño de las políticas requiere una visión estratégica de mediano plazo que conjugue adecuadamente la dimensión política y la técnica en las políticas públicas. Para ello conviene institucionalizar una hoja de ruta para la gestión del gobierno, que se evalúe y actualice periódicamente. La función de análisis prospectivo debería convertirse en una rutina formal en la gestión del gobierno.

b) La participación

La experiencia internacional confirma que la participación es un requisito del diseño exitoso de políticas. Nadie se opone a ella, pero muchos anticipan inmediatamente sus límites. Sin embargo, en la era de la información, el único límite infranqueable es la falta de interés en hacerla posible.

La participación requiere información analítica y comparativa. También ella demanda la generación de capacidades para participar, así como programas específicos para consolidar la participación sectorial. Ello pasa por el fortalecimiento de las organizaciones civiles y la consolidación de una estructura institucional de seguimiento y evaluación de la participación ciudadana.

Los partidos políticos deben ser capaces de organizarse para las elecciones, pero también de

governar y proponer políticas públicas. Para ello sería conveniente fortalecer sus institutos de estudio e insistir en la incorporación de personas con capacidad técnica y científica.

Tanto o más importantes que los partidos políticos son hoy los institutos de políticas públicas. Ellos cubren un espacio descuidado por los partidos; el tiempo dirá si para detrimento de dichas organizaciones, o como una respuesta funcional a una demanda.

Los institutos en general se plantean en torno al diseño –si bien no exclusivamente– de las políticas públicas, tanto para apoyar determinados aspectos como para bloquear otros. Es habitual, en este sentido, su relación con los partidos políticos y el Poder Legislativo, sin perjuicio de llegar también a públicos corporativos o especializados.

c) Metas y cotas

Un tema importante en el diseño de las políticas es la articulación anual de las metas programáticas y las cotas presupuestarias. En democracia es necesario sumar al criterio de manejo presupuestario equilibrado, criterios y compromisos político-programáticos.

¿Cómo debe realizarse esta articulación? Las crisis refuerzan el papel central de las oficinas de presupuesto, el que tiende a permanecer en situaciones de equilibrio. Convendría asegurar mecanismos de control presupuestario que den un marco financiero en toda circunstancia, dejando que las autoridades sectoriales tengan una opinión de más peso en la asignación por temas.

En Nueva Zelanda y otros países, el diseño de las políticas incluye el momento en que diversos contratos convierten el presupuesto de un acuerdo entre el gobierno y el parlamento sobre los montos a ser recaudados y gastados, en una declaración explícita de qué se hará con los recursos disponibles. Se trata de relaciones de tipo contractual entre el gobierno y los ministerios como compradores de bienes y servicios y los departamentos y otras entidades como proveedores.

3. La gestión del gobierno

La definición de las políticas públicas habitualmente se prolonga en la etapa de su implementación, ya que distintos grupos ejercen presiones a fin de orientar la política en el sentido de su conveniencia. Incluso aquellos actores que tuvieron que hacer concesiones en el momento de la definición del problema tienen aquí una segunda oportunidad.

Es frecuente que se asimile la reforma del gobierno a la reforma de la gestión pública. Como apuntara *The Economist*, pareciera que las políticas y sus instituciones están fuera de discusión y que sólo haría falta contratar algunos especialistas en *management*. Esto es una ilusión que esteriliza las reformas del sector público.

La gestión de las políticas debe ser parte de un proceso que incluye el diseño de las políticas, así como su evaluación. Y no da lo mismo un enfoque que otro.

Si se considera que el tema central es la gestión por sí misma, es natural que se sumen recomendaciones dispersas. En cambio, con una perspectiva de políticas públicas, el tema de la gestión se ve diferente. El poco realista objetivo de mejorar el gobierno “en general” debe ser reemplazado por el de hacer que cada política pública tenga la gestión que le resulte más funcional.

a) El gobierno es un multiprincipal

Es claro que el gobierno no es un principal, sino varios. Cada ministro, subsecretario y director es un principal en su parcela burocrática, asegurando la dispersión de los esfuerzos del gobierno en todas las políticas públicas, que por su naturaleza se sobreponen a las parcelas, salvo excepciones.

De este modo se falta al principio económico básico de manejo de recursos escasos, con modalidades eficientes y eficaces en relación con algún fin. Así se consiguen menos y peores resultados que lo posible en cada política pública.

A diferencia de la gestión privada, en el sector público no hay disciplina de mercado competitivo que premie o castigue la calidad de la gestión. Por eso se requiere una solución institucional adecuada a la necesidad.

Un grupo permanente debería analizar temas que incluyan a más de un ministerio, para evaluar y

aplicar mejores métodos de coordinación y puesta en práctica de las políticas. Se requiere una forma institucional cuya responsabilidad exclusiva –y excluyente de otras– sea la coordinación del gobierno en su conjunto, incluyendo los comités y comisiones referidos a políticas públicas, así como los grupos de trabajo *ad-hoc*. Esto es distinto a la actual lógica de los comités interministeriales, que son una solución apenas parcial, al reducir la multiprincipalidad.

Con la misma lógica, la dimensión municipal y regional debería ser incorporada a todas las etapas del flujo de las políticas públicas, y no manejadas aparte, según su diseño administrativo.

b) ¿Cómo superar la rigidez?

En segundo lugar, de modo complementario con lo anterior, se debe dar mayor flexibilidad a los directores de los servicios y reparticiones en la gestión del personal y de los recursos, así como en cuanto a la utilización de procedimientos. Esto, en un marco de mayor transparencia y mejor rendición de cuentas, que los responsabilice de sus resultados.

Al igual que en los países desarrollados, la reforma de la gestión se hará en las respectivas unidades de gestión; en el mediano plazo, dicha reforma debe estar confiada a los ejecutivos más que a los diseñadores de políticas.

La puesta en práctica de esta mayor flexibilidad, con el correspondiente aumento en la responsabilidad en el gasto, requiere el reforzamiento o la reforma de diversos aspectos institucionales de la gestión del gasto público.

Entre ellos: especificación de planes estratégicos y operacionales; precisión de objetivos y evaluación de desempeño; contratos relativos al desempeño personal y de la respectiva organización; separación estricta del diseño de las políticas y de la provisión de servicios; nuevas medidas contables y uso más activo de las auditorías y evaluaciones, así como incentivos y sanciones financieras.

Es también necesario realizar diversos cambios organizacionales. Es fácil comprobar que hay estructuras redundantes o que no son funcionales a política alguna, las que deberían ser eliminadas, y que existen políticas con soportes institucionales inadecuados, los que deben modificarse. Su reforma ya no será en abstracto o en general –lo que impide calibrar los esfuerzos y evaluar con exactitud los resultados sustantivos–, sino en relación con las políticas de que se trate. Así, puede revisarse el papel y la estructura de los ministerios y reparticiones públicas, reforzar los mecanismos de coordinación, impulsar metas por políticas públicas –más que simplemente interministeriales–, y sacar a la descentralización de su letargo.

Por otra parte, el control de la juridicidad de la gestión administrativa requiere la instauración de una jurisdicción contencioso-administrativa ágil y especializada.

c) Manejo del gasto

En tercer lugar, debe examinarse la productividad del gasto público. La gestión pública debe elevarla, cualquiera sea el nivel del gasto. Este no es un argumento en contra del sector público, sino a favor de que cumpla bien su papel.

Las ganancias en eficiencia y eficacia del gasto público permiten reducir los gastos improductivos, al disminuir la diferencia entre el gasto actual en un programa y el menor gasto que produciría los mismos beneficios, con la máxima efectividad de costo. Al igual que en la empresa privada, este es un imperativo económico; pero en el sector público es, además, un imperativo ético.

El control de la gestión pública requiere transparencia del gasto público, a partir de un esfuerzo generalizado para mejorar la cantidad, calidad y oportunidad de la información fiscal y de las empresas públicas.

Corresponde abrir al público la estructura y las funciones del gobierno; sus intenciones en materia de política fiscal; la contabilidad del sector público, que debería ser auditada externamente; sus indicadores y proyecciones, así como la reducción de las operaciones extrapresupuestarias y las cuasifiscales. Estas últimas operaciones deberían incorporarse en el presupuesto público o en presupuestos complementarios de renuncia fiscal, de regulaciones obligatorias y de garantías.

Para mejorar la asignación del gasto público convendría fortalecer el sistema de evaluación de las

inversiones públicas y modernizar el ejercicio presupuestario anual, todo ello sobre la base de disciplina fiscal, cobertura total del gasto, flexibilidad en el ritmo de ejecución, y la centralidad de la autoridad fiscal.

Para aumentar la eficacia del gasto social habría que orientar prioritariamente su gestión al logro de los objetivos de impacto que persiguen las políticas y basar en ello su evaluación, la que, a su vez, debería ser el fundamento que justifique la renovación o extensión de los programas.

4. Evaluación de las políticas

Por último, se requiere establecer la evaluación de las políticas, así como la responsabilidad y rendición de cuentas de los funcionarios. Pese a la importancia que, en teoría, le asignan los gobiernos, la evaluación de las políticas públicas casi no existe en la región.

Se gobierna para obtener resultados. Pero sin evaluación de las políticas públicas ¿cómo podría conversarse sobre los resultados?

La evaluación permite establecer una base común de análisis, a partir de la cual puedan mantenerse, modificarse o terminarse las políticas públicas. Cualquier iniciativa de reforma se basa en algún tipo de evaluación; lo importante es que sea transparente. Desde otro punto de vista, mejorar la capacidad de evaluación es un componente crítico de una iniciativa de reforma para mejorar la eficiencia operacional. Por último, una evaluación precisa facilita el otorgamiento de incentivos o la delegación de autonomía.

La evaluación puede ser previa, coetánea o posterior a la puesta en práctica de una política. La evaluación *ex post* permite realizar un diagnóstico de los resultados de las políticas, lo que facilita su perfeccionamiento, a partir de la detección de deficiencias y la sugerencia de otras soluciones. Esta evaluación puede referirse a la validez de los objetivos o exclusivamente a la gestión de la política: el objetivo no está en cuestión.

La evaluación no puede sustituir a un debate público informado, si bien puede aportar a éste. Tampoco puede sustituir las decisiones políticas o administrativas que deban tomarse, pero sí ubicarlas en un plano de discusión más racional.

a) Métodos

La inexistencia de una definición precisa de la misión de cada sector al interior del gobierno impide analizar la coherencia y la consistencia de las políticas. De ese modo, la evaluación puede ser parcial o arbitraria, limitándose a examinar su viabilidad y su beneficio neto actualizado en un cierto período.

Por eso se requiere, ya en el diseño de las políticas, una definición clara de la misión y objetivos de los organismos públicos; una caracterización de productos y resultados, susceptibles de ser estimados de modo preciso y posibilitar la generación de indicadores cuantitativos y cualitativos; y la asignación de responsabilidades específicas.

Todas las propuestas presentadas de políticas deberían ser acompañadas de antecedentes precisos sobre sus objetivos, las demoras, el costo de su realización y sus modalidades de evaluación.

Si lo anterior no se cumple, se puede utilizar un enfoque de evaluación sub-óptimo. Conviene hacer una formulación sistemática de la política pública de que se trate, a partir de los elementos que configuran su objetivo. Y procurar que los estudios previos a las decisiones y los resultados de las evaluaciones *ex post* se complementen.

Es necesario definir una rutina del proceso de evaluación, la que debe incluir sus modalidades, el carácter público de sus conclusiones y el tipo de opciones que pueden plantearse. Las consecuencias presupuestarias de la evaluación deberían ser explícitas.

El mismo proceso de licitar las evaluaciones de políticas, conforme a criterios explícitos, contribuiría a fortalecer las capacidades analíticas de universidades y centros de estudios.

Se ha llamado evaluación interactiva al proceso de investigación participativa que analiza la organización, el funcionamiento y desarrollo de un programa en relación con sus objetivos, las expectativas de sus participantes y los resultados obtenidos. Ella está basada en la interacción directa o indirecta de los usuarios del programa, de éstos con los técnicos y de los técnicos con los directivos.

b) Institucionalidad

La creación de centros de mecanismos mejorados de evaluación, la multiplicación de indicadores de desempeño y la elaboración de criterios para lograr mejores resultados demandan cambios correspondientes a nivel institucional.

Los diseños institucionales en diversos países industrializados varían conforme a los siguientes criterios:

- grado de centralización (o fragmentación) del sistema o la organización que se encarga de practicar la evaluación;
- grado de independencia de las unidades de evaluación respecto de los ejecutores de las políticas evaluadas y el carácter interno o externo de las evaluaciones;
- el destino final de los resultados de la evaluación;
- el acceso a la información sobre las conclusiones de las evaluaciones por los demás actores sociales;
- el nivel de integración de las evaluaciones con la función que desempeña tradicionalmente dentro de la organización general de la administración pública el auditor, revisor o contador de las cuentas gubernamentales.

Puede pensarse en una unidad de eficiencia pública, compuesta por un número reducido de profesionales con dedicación exclusiva y vinculada a la Oficina del Gabinete y a Presupuesto. Su objetivo principal sería el de coordinar las evaluaciones externas al gobierno, e identificar las medidas necesarias para mejorar la gestión y obtener un mayor rendimiento de los fondos públicos.

La experiencia señala que no se puede evaluar sin involucrar la gestión financiera, sin la formación de cuadros superiores y sin la organización adecuada. En cada ministerio y organismo debe haber una estructura ligera que opere como la memoria de la institución y que pueda ayudar a definir los objetivos operacionales.

c) Indicadores

Si bien diversas actividades están en el sector público precisamente porque existen problemas de medición a su respecto, es más que una frase ingeniosa el decir que si no puede medirse la productividad, tampoco puede saberse si ella mejora, o cuánto.

Dada la diversidad de sus objetivos y la ausencia de criterios incontestables de apreciación de la gestión pública, se requiere un esfuerzo para precisar insumos, procesos, productos y resultados, y con ellos estimar la eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas públicas.

La eficiencia puede medirse como el logro de determinados objetivos preestablecidos a un costo mínimo. Algunos indicadores al respecto son los de unidad de tiempo, dotación de personal y gasto en bienes y servicios requeridos para producir cada prestación. También la participación de los costos de administración y los costos de operación en los costos totales, rotación de los empleados y ausentismo de los funcionarios. Sin duda, existen otros indicadores posibles relacionados con la satisfacción del usuario, a partir de encuestas.

La eficacia corresponde al logro de los objetivos. Para medirla pueden utilizarse indicadores de diverso tipo: de calidad (número de errores y de reclamos por casos atendidos, número de reclamos sobre casos resueltos); de cobertura (número de usuarios en relación con los usuarios potenciales); y de oportunidad (tiempo de espera promedio, demora promedio en entrega del servicio, velocidad de respuesta a llamadas, cartas, reclamos).

La economía alude a la adecuada administración financiera de los recursos. Algunos indicadores son: desempeño financiero (superávit operacional, superávit sobre ingreso bruto) y la autosuficiencia (ingresos propios sobre ingresos totales y sobre gastos de operación).

En el caso de las actividades difíciles de medir, resulta útil la existencia de centros de gastos –en organismos que producen servicios a ser transferidos sin tasas o precios– o centros de contribución, en los que se produzcan bienes que sean vendidos a otros centros con mecanismos de precios o que sean transferidos al público a través de una tasa o tarifa.

Albert Hirschmann planteó que en América Latina, cuando algo no funciona, se empieza de otro modo. La evaluación de las políticas es una alternativa más civilizada.

Para terminar con los momentos analíticos de las políticas, cabe la posibilidad de que una política se extinga por completo. Pero es más habitual que cambien o se combinen con otras.

IV. El círculo que no cierra

En este artículo se ha presentado una manera de entender el manejo del gobierno, con la intención de aportar a su buen manejo, el que es un factor determinante del arte de gobernar.

Con este enfoque, el buen manejo del gobierno equivale a que las políticas públicas tengan una trayectoria óptima en cada una de sus fases.

1. Un error tipo Kojève

Como todo sistema analítico integrado, el enfoque de las fases de las políticas públicas tiene ventajas y debilidades. La principal ventaja es que permite mejorar el análisis de las políticas y perfeccionar sus aspectos operativos. Su principal desventaja es que genera la tentación de aplicarlo a cualquiera realidad, del mismo modo.

Esto se ve más claro con una comparación. En los términos del filósofo Alexander Kojève, un brillante seguidor de Hegel, el desarrollo de las ideas hace que éstas en algún momento se agoten, clausurando la historia como la conocemos⁴. Cuando la tesis no deja fuera nada que se pueda afirmar, cuando la antítesis contraargumenta todo lo que puede rebatirse, y cuando la síntesis incluye y supera ambas formulaciones de modo completo, entonces todo movimiento cesa y el género humano ha llegado a la Idea, que para el autor corresponde al fin de la historia.

Puede advertirse, de paso, que esta interesante generalización fue vulgarizada de mala manera hace unos años por Francis Fukuyama, quien dijo que el capitalismo y la democracia eran ideas finales y que la historia se acabó en 1989.

Retomando el hilo del argumento, el enfoque del ciclo analítico de las políticas públicas es distinto al del argumento de Hegel-Kojève. Cada etapa de las políticas públicas no logra agotar su contenido potencial, tanto por defecto como por omisión. Por una parte, porque los sistemas políticos y administrativos tienen características distintas y, además, no siempre están a la altura de los desafíos a los que responden las políticas públicas. Por la otra, porque los datos de la realidad social y económica van cambiando. Como afirmara otro filósofo, el chileno Jorge Millas, la dialéctica no es el único movimiento de la realidad.

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

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

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

2. El efecto Danaides

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

Diseño de las políticas. En su diseño, las políticas públicas corresponden apenas a una selección de

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

El diseño puede ser defectuoso, porque no considere aspectos institucionales o porque no incluya modalidades de evaluación de las políticas. Sus orientaciones pueden ser meras declaraciones, sin apoyo financiero o de personal.

Gestión pública. La gestión de las políticas es, con frecuencia, imperfecta. Cuando no se mejora la política sustantiva de manera integrada, es posible que se gasten más recursos sin que los resultados mejoren o lo hagan de manera menos que proporcional. Esta situación recuerda el mito griego del Tonel de las Danaides, que estaba perforado. Echar más agua no elevaba su nivel, sólo aumentaba el gasto de agua.

La gestión puede ser discordante con las políticas, incluso para enriquecerlas o adaptarlas. Buena parte de los equívocos con los funcionarios públicos civiles vienen de políticas mal diseñadas en cuanto a su puesta en práctica, o con correcciones laterales, en vez de una modificación integrada. Mientras no se encaren las reformas sustantivas, los funcionarios públicos considerarán que los cambios son para perjudicarlos.

Evaluación. Aquí las fugas pueden ser aún peores. Ella puede simplemente no existir, con lo que la pérdida de eficiencia y efectividad potencial es enorme. O puede haber una evaluación parcial o *ad hoc*, para resultar conforme a una opción elegida de antemano. O, todavía, pueden evaluarse políticas de menor trascendencia, en vez de empezar por las más importantes y complejas.

Por último, es posible que el conjunto del círculo de las políticas no cierre, porque en la práctica, los problemas y las soluciones son redefinidos con frecuencia. La secuencia, por lo tanto, puede ser lineal, pero también tumultuosa o caótica.

3. Aplicaciones realistas

De las consideraciones anteriores se desprende que el enfoque de las fases de las políticas públicas debe ser general en su análisis, pero particular en su aplicación.

Esto significa que hay que prestar atención a algunas políticas cada vez, no a todas al mismo tiempo. También es necesario estudiar cada realidad para elegir qué y cómo debe hacerse para mejorar las políticas en cuanto a su origen, diseño, gestión y evaluación. Hay importantes diferencias entre países y también entre niveles jerárquicos y funcionales del Estado, el gobierno y otras entidades del sector público.

Por otra parte, conviene también ser específico con los esfuerzos transversales de reforma del Estado, incluyendo capacitación, informatización, carrera funcionaria, etc. De otro modo se puede aportar al Tonel de las Danaides.

Para mejorar la calidad del gobierno en la región, se requiere realismo e integración de los temas en torno a las políticas públicas. Así también se harán, de paso, las normalmente llamadas reformas del Estado.

Notas

¹ Eugenio Lahera, "El Enfoque de las políticas públicas: una introducción crítica", Apuntes de clase, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 1999.

² Kenneth Arrow, *Social Choices and Individual Values*, Wiley, Nueva York, 1951.

³ Douglas Rae y Hans Daudh, "The Ostrogorsky Paradox: a Peculiarity of Compound Majority Decision", *European Journal of Political Research*, N°4, 1976.

⁴ Alexander Kojève, *Essai d'une histoire raisonnée de la philosophie païenne*, Gallimard, 1968