

Economía política de las políticas públicas

Eugenio Lahera P.

Catedrático universitario,
asesor en políticas
públicas del gobierno de
Chile y editor de la *Revista
de la CEPAL* hasta 2000
<elahera@mi.cl>

Aspectos analíticos

La política y las políticas públicas. Una relación recíproca

La política y las políticas públicas son entidades diferentes, aunque se influyen de manera recíproca. Ambas se buscan en la opacidad del sistema político y se relacionan con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, correspondiente al poder en general, las políticas públicas se vinculan a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre *politics* y *policies*.

Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda para establecer políticas públicas sobre determinados temas o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.¹

El objetivo de los políticos –conservadores, radicales, idealistas o motivados por el interés propio– consiste en establecer políticas públicas de su preferencia o bloquear las que les resulten inconvenientes. En cualquier alianza de gobierno confunden su papel quienes se acotan a las tesis y no buscan su concreción en políticas.

La política en su sentido más amplio tiende a conformar tanto las propuestas de políticas públicas como aquellas que se concretan. Quien quiere el gobierno, quiere políticas públicas.

Los gobiernos son instrumentos para llevar a cabo políticas públicas. Más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público, como dado por su organización, conviene considerarlo como un instrumento para realizar políticas públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura.

Las políticas públicas resultan útiles para estudiar diversos aspectos de la política, como la discusión de la agenda pública por toda la sociedad, las elecciones entre candidatos y sus programas, las actividades del gobierno y de la oposición y los esfuerzos analíticos sobre esos temas.

En torno a las políticas públicas es posible: acotar las discusiones políticas; diferenciar problemas y soluciones de manera específica; precisar las diferencias; vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales; plantearse esfuerzos compartidos, y participar de manera específica.

1. Sobre las políticas públicas como la unidad de transacción de lo público véase Eugenio Lahera, *Introducción a las políticas públicas*, Colección Breviarios, núm. 538, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Sin embargo, la política y las políticas públicas pueden no encontrarse al interior de un sistema político dado o encontrarse de maneras muy diversas.² Por una parte, puede haber política sin propuestas de políticas públicas y entonces se tiene un sistema político concentrado en la distribución del poder entre los agentes políticos y sociales. La política sin políticas públicas es más demagógica, menos moderna. Por otra, pueden existir políticas públicas que desconsideren la política, lo que debilita la gobernabilidad social. Las políticas públicas sin política tienen un problema de diseño.

Dicho de otro modo, dentro del gobierno no es posible olvidar la política y fuera del gobierno no se pueden soslayar las políticas públicas. Si no es así, se trata de acciones en una larga marcha por el desierto.

¿Qué es una buena política pública?

Una política pública de excelencia corresponde a aquellas acciones y flujos de información relacionadas con un objetivo político definido en forma democrática; las que se desarrollan 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.

Lo principal es la idea, el punto de vista o el objetivo desde el cual plantear o analizar normas o disposiciones. Así es posible considerar a una norma o decisión o a varias (como el “programa” de Estados Unidos). También se ha usado la expresión “espacio de las políticas” para hacer referencia a un conjunto de políticas tan interrelacionadas que no es posible hacer descripciones o enunciados analíticos útiles de ellas sin tener en cuenta los demás elementos del conjunto.³

Las políticas públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública. Si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestólogos hacia al populismo inmediateista.

Una alternativa a la inclusión de las consideraciones políticas en las políticas públicas 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 del gobierno.

La principal característica de las políticas públicas de excelencia es que son comparables formalmente. Otras características que favorecen una mejor discusión política son las siguientes:

2. Un caso de lo técnico buscando lo político puede verse en Ángela Rodríguez, *De la Ficha CAS al Programa Chile Solidario*, Tesis de pregrado, Universidad de Los Lagos, Santiago, 2003. Un ejemplo de desencuentro puede verse en Pedro Medellín, “La política en los procesos de estructuración de las políticas públicas en Colombia”, *Documento de trabajo*, Bogotá, 2003.

3. Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

- Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea? ¿a dónde vamos?)
- Estimación de costos y de alternativas de financiamiento
- Factores para una evaluación de costo-beneficio social
- Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?)
- Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega? ¿qué inicia?)
- De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas)
- Oportunidad política
- Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero? ¿qué condiciona qué)
- Claridad de objetivos
- Funcionalidad de los instrumentos
- Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia)

Esas características constituyen un marco, una estructura procesal, que permite la especificación de las intenciones u objetivos que se desprenden de la agenda pública. Empero, la excelencia formal de las políticas públicas no es una garantía respecto de la corrección de sus contenidos sustantivos, los que pueden resultar equivocados o inconsistentes con los mecanismos propuestos o las soluciones institucionales definidas en la misma política. De hecho, las políticas públicas habitualmente son un *second best* respecto de una política óptima en lo sustantivo, la que puede no existir. Con frecuencia la definición misma de las políticas públicas es el tema en disputa. En definitiva, es una cuestión de poder y de astucia quién “engloba” o incluye a quién.

En la filosofía política existen criterios para opinar al respecto:

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

Para Sen el bienestar no es la suma de las utilidades agregadas, sino las libertades de las que efectivamente dispone el individuo, con bases en los derechos y oportunidades a su alcance. No parece necesaria la existencia de comparaciones interpersonales muy refinadas para llegar a decisiones sociales. Esas comparaciones pueden tomar la forma de sensibilidad a las desigualdades en el bienestar y en las oportunidades.⁴

Es posible juzgar la situación de las personas en términos de su control sobre los bienes fundamentales que corresponden a recursos de uso general, útiles para cualquiera y cualquiera sean sus objetivos. Una sociedad bien ordenada sería aquella en que los arreglos sociales se basaran en un acuerdo que todos aprobarían de tener la oportunidad; esta es la solución de Rawls.⁵

Desde un punto de vista más instrumental, las políticas públicas necesariamente representan algún tipo de simplificación de los problemas, lo que deriva en 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.

4. Amartya Sen, “The Possibility of Social Choice”, *The American Economic Review*, vol. 89, núm. 3, 1998.

5. John Rawls, *A Theory of Justice*, 1971. Traducido al español por el FCE en 1979; la tercera edición es de 2000, y John Rawls, *Collected Papers*, Harvard, 2000.

Más que despolitización de las decisiones gubernamentales lo que habría habido es una politización y degradación de un segmento considerable de las actividades de investigación.⁶

Los temas económicos y sociales son tan dinámicos y relacionados y las actividades del gobierno que los afectan tan numerosas e interconectadas, que parece dudosa la precisión en la interpretación de los desarrollos o en la predicción de los resultados de cualquier nueva intervención. También se debe considerar el peligro de la ideologización de los temas de la agenda pública o su análisis en contextos no específicos o imposibles de convertir en políticas reales.

El concepto de políticas públicas incluye tanto temas de gobierno como de Estado. Estos últimos son, en realidad, políticas de más de un gobierno, lo que plantea una especificidad política. También es posible considerar como políticas de estado las que involucran al conjunto de los poderes del Estado en su diseño o ejecución.

Etapas analíticas

Desde un punto de vista analítico pueden distinguirse cuatro etapas en las políticas públicas, en cada una de las cuales existe una relación con la política: origen, diseño, gestión y evaluación. La articulación de la política y las políticas públicas puede mejorarse en cada una de las etapas analíticas de estas últimas. Tal perfeccionamiento puede considerarse parte de la modernización del sistema político.

En Nueva Zelanda y otros países se ha intercalado otro “momento” analítico; aquel en que diversos contratos convierten el presupuesto de un acuerdo entre el gobierno y el parlamento sobre los montos a ser recaudados y gastados en una declaración explícita de qué se hará con los recursos disponibles.⁷

Las políticas rara vez se extinguen por completo; es más habitual que cambien o se combinen con otras.⁸ Se ha llegado a decir que las políticas públicas son inmortales. Sin embargo, hay algunas con aspectos temporales definidos, después de los cuales dejan de existir, por diseño (*fade-out*).

Cada parte del proceso tiene una naturaleza específica. Estas fases no necesariamente se dan en etapas causales y consecutivas, sino en momentos analíticos de calidad y duración heterogéneas.⁹ La discusión social, la propuesta de políticas públicas y el proceso político tienen dinámicas distintas, si bien entre ellos existen efectos recíprocos, aunque asimétricos.

En algún momento de la dinámica de los temas públicos es posible la aceptación de una política, su rediseño o su extinción. Este momento requiere que coincidan la preocupación social, la existencia de una solución técnica y el apoyo político. Dado que ello es

6. David Beam, “If Public Ideas are so Important Now, Why are Policy Analysts so Depressed?”, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 15, núm. 3, 1996.

7. Allen Schick, “Why most Developing Countries should not try New Zealand’s Reforms”, *The World Bank Research Observer*, vol. 13, núm. 1, febrero de 1998.

8. Herbert Kaufmann, “Are Governmental Organizations Inmortal?”, *Brookings Institution*, Washington D. C., 1976.

9. Véase una crítica al respecto en Hank Jenkins-Smith y P. A. Sabatier, “The Study of the Public Policy Process”, en Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith (eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO, Westview Press, 1993.

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.

En ocasiones la oportunidad para empujar propuestas propias es previsible, como en el caso de una renovación establecida de un programa. En otras aquella se presenta de manera impredecible. Quienes actúen en el terreno de lo público deben estar preparados, sus propuestas regalonas listas y sus problemas especiales bien documentados, a riesgo que la oportunidad los pase de largo.

Un requisito del desarrollo es que los procesos políticos y sociales sean gobernables, esto es, que tengan un curso prestablecido para la articulación de propósitos y la resolución de conflictos; todos los conflictos, no sólo los que se refieran a la macroeconomía. La gobernabilidad debe ser integrada;¹⁰ debe referirse al conjunto de los sistemas sociales y no sólo a la organización productiva. Cuando la gobernabilidad es sesgada o parcial tiende a ser inestable, como ha sucedido con la que sólo busca complementar el Consenso de Washington.

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 favorece una gobernabilidad incluyente y estable. Lo segundo, ya que por definición este sistema permite cambiar a los gobernantes sin crisis mayores.

Un modo populista y conciliador de hacer política privilegia la viabilidad política por sobre la eficacia. Las concepciones 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.

Es indispensable percibir las limitaciones reales de este ciclo.¹¹ En cada etapa del ciclo de las políticas públicas existe la posibilidad de fugas o discrepancias entre los aspectos analíticos del enfoque y los aspectos positivos a los que se aplica. Esto puede verse con mayor detalle.

No toda idea entra a la agenda. No todos los temas de la agenda se convierten en programas. La permanente posibilidad de pensar los arreglos sociales de otro modo, imposibilita que se complete el tránsito de la agenda al programa. En el paso de la discusión pública al programa y de éste a la agenda siempre hay fugas y no se logra captar toda la riqueza de la discusión.

10. Eugenio Lahera y Mabel Cabezas, "Governance and Institutional Development of the Chilean Economy", *Journal of International Development*, 12, 2000, pp. 1087-1109.

11. Un enfoque que exagera la desarticulación de las fases del proceso es el llamado modelo "cesto de la basura" de Michael Cohen, James March y Johan Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly* 17, marzo de 1972. A través de las estructuras de organización y decisión fluyen cuatro corrientes: problemas, soluciones, participantes y oportunidades de elección. Cada una tiene una vida propia, en su mayor parte no relacionada con las demás. Este tipo de organización es una colección de selecciones que detectan problemas, temas y sentimientos, que buscan situaciones de decisión en las cuales puedan ser planteadas soluciones, así como temas que puedan ser la respuesta, y tomadores de decisiones buscando trabajo. Una oportunidad para seleccionar una política es, por tanto, un cesto de basura en el que se botan diversos tipos de problemas y soluciones. Con este enfoque los problemas y soluciones tienen un estatus igual como corrientes separadas en el sistema y a menudo la popularidad de una solución determinada afecta los problemas que están siendo considerados. John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Harper Collins, Nueva York, 1995.

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

La articulación de la política y las políticas

En el debate público

¿Cómo se puede pasar del mundo de las ideas a la acción pública?

Todos podemos generar, refinar o combinar ideas, si bien algunas o sistemas de ideas son más potentes que otras. Muchas de ellas tienen consecuencias sociales y pueden incluirse en el conjunto de temas que discute una sociedad.

Toda sociedad tiene un debate sobre sí misma. La riqueza de una sociedad se mide por su discusión pública, así como por su capacidad de transformarse a partir de ella. De ahí que la democracia debe educar a sus ciudadanos en su habilidad de plantearse públicamente.

¿Qué ideas son ganadoras en la discusión social? Es indudable que algunas personas y corporaciones tienen mayor capacidad de incluir, jerarquizar y excluir temas en la discusión social. Así, la agenda pública se constituye como un juego de poder en donde se construyen legitimidades e ilegitimidades y la subordinación de unos valores a otros, aunque sea de manera implícita.

Que los intereses particulares compitan y confluyan en la formación de las políticas públicas es la esencia de la democracia. Pero, como en todo juego, debe haber reglas comunes para quienes participan. Y el *lobby*, la corrupción y la falta de transparencia en el financiamiento de la política son reglas de la desigualdad.

¿Qué factores condicionan la riqueza de la discusión social? Entre ellos destaca el acceso desigual a la educación y al *internet*, así como la falta de representatividad de los medios de comunicación y el *lobby* indirecto, mediante la movilización de la opinión pública. Todos ellos pueden inhibir o sesgar la discusión social.

James Madison, uno de los padres del constitucionalismo en Estados Unidos, pensaba que cuando distintos grupos de interés o “facciones” tratan de influir en adhesiones del gobierno, es probable que ninguno de ellos prevalezca y el resultado sea la búsqueda del interés general o agregado. Pero es evidente que dichos sesgos también pueden agregarse, multiplicando así la distorsión de una voluntad ciudadana.

Las ventanas de oportunidad para los problemas en general y para sus aspectos políticos están relacionadas. Cuando se abre una ventana de oportunidad debido a que un problema gane importancia, las soluciones planteadas tienen más éxito si también obtienen aceptación política. Por contra, la falta de esta última les resta viabilidad. Asimismo, la definición de la agenda pública es definida y redefinida según la dinámica de las fuerzas políticas. También son importantes la factibilidad técnica y una previsión de costos tolerable.

La agenda pública incluye muchos puntos de vista, incluso contradictorios, que podrían no tener cabida en el mismo programa. También porque hay sectores sociales insuficientemente representados, mientras otros tienen una desproporcionada capacidad de representación de sus propios intereses. La participación es un bien que se distribuye de manera muy heterogénea.

La discusión social cambia. En el mediano plazo, los temas debatidos tienen diversos grados de concreción: algunos se realizan, otros parcialmente y otros más son superados o se olvidan.

En el sistema político y las elecciones

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, así como también las propuestas para anticipar o superar situaciones críticas.

Por otra parte, respecto 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 de si y cómo asegurar el acceso igualitario a la salud, educación y bienestar, en general. Por supuesto, el suministro de estos bienes puede ser privado o mixto.

La línea de menor resistencia siempre será la suma de gestiones e intereses, que habitualmente resultará en programas perversos. De allí que se requieran 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.

Habitualmente un programa es una selección de temas y propuestas del sistema político, principalmente de los partidos. Esta selección puede ser formulada con mayor o menor arte en cuanto a su coherencia, secuencia, financiamiento y proyección del apoyo político.

La posibilidad de articular un programa es terreno privativo de lo político, pues 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 aplicación.

La política es “la esfera de la decisión social”, particularmente en democracia.¹²

Las elecciones son muy importantes no sólo por la posibilidad de algún tipo de mandato desde la ciudadanía, sino también porque pueden variar las personas en posiciones de autoridad.

Sin embargo, los partidos políticos subutilizan a sus cuadros técnicos, pese a la excelencia que posteriormente éstos puedan demostrar en el gobierno. En las propuestas de los partidos suelen faltar una o más de las condiciones deseables de una política pública.

El sesgo particularista ya no sólo se da en el origen de las políticas, sino también en la conceptualización y selección de ellas; de hecho, algunas ni siquiera tienen la oportunidad de ser rechazadas por la ciudadanía, lo que puede ser reforzado por sistemas electorales poco representativos.

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 políticas públicas lo hacen con mayor frecuencia, pero su relación con los partidos, el gobierno y el Congreso es poco fluida.

Los políticos, en el marco institucional adecuado, pueden administrar las restricciones del Teorema de las Imposibilidades de Arrow en la realidad.¹³ En la práctica los programas representan una posibilidad de articulación social de preferencias individuales o de grupos que de otro modo podrían ser eternamente inconsistentes.

Pese a los intentos de agregar las racionalidades individuales en una colectiva, siempre persistirá una brecha entre ambas. Si bien es posible que existan divisiones unívocas y consistentes del electorado en torno a algunos temas, es claro que ésta no es la situación general.

Por otra parte, Anthony Downs señala que los partidos plantean políticas para ganar las elecciones, más que ganar elecciones para plantear políticas. En la práctica suele suceder que las políticas converjan hacia el centro de manera 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, como liberal-conservador o derecha-izquierda.¹⁴

Una condición de éxito al respecto es la efectiva articulación de la voluntad general: ésta requiere la formulación de programas claros y consistentes de políticas públicas, de alta calidad técnica y política, que logren reunir el máximo de apoyo político y aseguren en lo posible la gestión más eficiente y eficaz.

A partir de esta discusión social, se privilegian algunas propuestas de política y se conforman los programas políticos. Aquí se agregan a los anteriores factores de inhibición

12. Karl Deutsch, *The Nerves of Government*, The Free Press, Nueva York, 1996.

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

14. Anthony Downs, citado en Daniel Cohen, “La fin du conflit droite-gauche”, *Le Monde*, abril de 2002.

o de sesgo de las políticas públicas el que los partidos y candidatos políticos tengan acceso a niveles de financiamiento muy disímiles, de cero a más de lo necesario, incluyendo el mal uso de la propaganda de los gobiernos.

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.

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 mediante coaliciones.¹⁵

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

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.

La estabilidad de la agenda del sistema político se debe a lo que podemos llamar sus anclas. Cuando existe una menor estructuración, la agenda puede cambiar de manera más rápida. La fragmentación del sistema político afecta la estabilidad de su agenda.¹⁶

La plataforma o programa de los partidos políticos en general no constituye una guía suficiente para las políticas que se seguirán en el gobierno, si bien en ellos se introducen o eliminan temas y planteamientos novedosos, lo que puede dar origen a modificaciones de agenda, así como a las orientaciones de políticas.

Fuera del gobierno y, con frecuencia, también de los partidos, los institutos de políticas públicas habitualmente reúnen a técnicos y políticos que encuadran sus propuestas de política en determinados marcos analíticos e ideológicos. Estos institutos parecen cubrir un espacio descuidado por los partidos políticos; sólo el tiempo dirá si para detrimento de dichas organizaciones o como una respuesta funcional a una demanda.

Los institutos en general se plantean en torno al diseño –si bien no exclusivamente– de las políticas públicas, tanto para apoyar determinados aspectos como para bloquear otros. Es habitual, en este sentido, que se relacionen con los partidos políticos y el Poder Legislativo, sin perjuicio de llegar también a públicos corporativos o especializados.¹⁷ Algunos de los institutos de políticas públicas en América Latina se presentan en el siguiente recuadro.

15. Banco Interamericano de Desarrollo, “El proceso de decisiones fiscales democráticas al nivel nacional”, en *América Latina tras una década de reformas*, Washington, D. C., 1998.

16. John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Harper Collins, Nueva York, 1995.

17. Sobre el tema véase especialmente Erik Johnson, “Cómo funcionan los institutos de políticas”, *Reforma Económica*, núm. 3, CIPE, Washington, D. C., 1966.

Institutos de políticas públicas en América Latina

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

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

La participación no eleccionaria

La comunidad puede influir políticamente en la determinación de las políticas públicas por medio de los partidos y las elecciones. De la sociedad civil no se puede esperar que los individuos formen grandes asociaciones voluntarias para impulsar temas de interés público, a menos que existan condiciones especiales para ello.¹⁸

Los procesos de concertación suponen la existencia de una serie de factores, como la participación de los agentes sociales en la elaboración y toma de decisiones de políticas públicas, su responsabilidad respecto a normas de la negociación y su voluntad de cooperación.¹⁹ Para que la concertación sea percibida como un ejercicio legítimo y conveniente, debe 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.

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 remplazar la dinámica social por negociaciones cupulares.²⁰

En el análisis político suele suponerse 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 equilibrio.²¹

18. Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965.

19. Rosa Nonell, "Estructuras de concertación económica: una aproximación metodológico conceptual", *Cuadernos de Economía*, vol. 15, núm. 43, Barcelona, mayo-agosto de 1987.

20. Sobre un caso de *overshooting* del enfoque del consenso véase Eugenio Lahera y Mabel Cabezas, *op. cit.*

21. Guilles Saint Paul, "The New Political Economy", Recent Books by Allen Drazen and by Torsten Persson and Guido Tabellini, *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVIII, diciembre de 2000.

La participación de personas o grupos de ellas pueden influir, tener presencia, en la agenda pública, así como en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.²² Esto puede favorecer el tratamiento de los temas públicos, al existir menos temas “no atribuibles” a algún grupo social.²³

- La participación hace posible distribuir de manera más equitativa el poder y dotar de mayor visibilidad a 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 políticas²⁴
- La participación es un modo privilegiado por medio del cual los ciudadanos y sus agrupaciones puedan hacer valer sus opiniones en el período que va de unas elecciones a otras
- La participación representa un complemento indispensable de la burocratización de los actos gubernamentales, 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 también una forma privilegiada de expresar la participación social y dotar de presencia a los diferentes grupos, tanto en sus demandas específicas como en su visión del mundo. Es un mecanismo por el cual la sociedad se reconoce a sí misma

Desde otro punto de vista, la participación es una avenida de doble tránsito, en la que pueden existir problemas de ida y de vuelta. Por una parte, con ella se abren posibilidades de manipulación por quien la organiza o conforma. Por otra, puede ocasionar 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 para lograr un aumento de la participación es el desarrollo sostenido de los esfuerzos de descentralización, pues ésta 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 política.²⁵

En cuanto a la complejidad de los temas respecto de los cuales puede darse la participación, cabe preguntarse si ésta 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 la parti-

22. Un caso interesante puede verse en Alicia Frohmann, “Consultas con la sociedad civil sobre negociaciones comerciales: el caso de Chile”, *Ponencia en Seminario*, BID, Milán, 2003.

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

24. Bhuvan Bhatnagar y A. Williams, “Participatory development and the World Bank: Potential directions for change”, *World Bank Discussion Papers*, núm. 183, Banco Mundial, Washington, D. C., 1992.

25. CEPAL, “Descentralización fiscal en América Latina”, *Notas sobre la economía y el desarrollo*, núm. 596, Santiago de Chile, octubre de 1996.

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

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

La organización y la capacitación son requisitos para la existencia de la participación de numerosos grupos sociales. También es necesario un criterio de ordenamiento de las modalidades de participación y su adecuada jerarquía. Diversas organizaciones sociales tradicionales han perdido vigencia, en tanto que nuevas formas posibles de participación aún 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 acceda 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.

Las comunidades de políticas son aquellos grupos de especialistas que comparten una determinada área temática y que tienden a algún grado de relación entre ellos. Es habitual, sin embargo, que predominen en ella los consultores de empresas.

Por otra parte, pese a las expectativas, *internet* no parece haber modificado de manera importante la política, aunque parece haber reforzado la participación de diversos sectores con acceso a la tecnología. Sin embargo, *internet* ha removido el principal obstáculo a la democracia directa, esto es, la dificultad física de distribuir información, participar en debates y obtener las votaciones. La perspectiva de crecientes cursos de democracia directa plantearán la necesidad de nuevas reglas, procedimientos y desarrollos institucionales.

El acceso a la información se seguirá expandiendo, lo que puede favorecer una mayor participación. Desde otro punto de vista, es posible que *internet* se desarrolle en una herramienta de control social.

La participación puede mejorar la gestión pública de diversos modos:²⁶

- Incremento de la información acerca de las necesidades, prioridades y capacidades de las comunidades o sectores involucrados
- Los programas pueden adaptarse de mejor manera a las necesidades locales, lo que favorece un mejor uso de los recursos
- La entrega de los servicios puede mejorar su calidad y su atención a la demanda
- Permite movilizar recursos locales
- Puede mejorar la utilización y la presentación de las instalaciones y servicios gubernamentales

26. Bhuvan Bhatnagar y Aubrey Williams, "Introduction", *World Bank Discussion Paper*, núm. 183, Washington, D. C., 1993.

Sus inconvenientes incluyen: mayores costos de transacción iniciales; aumento de las expectativas racionales; eventual captura de recursos del desarrollo por *elite* locales, y la posibilidad de sustituir, en vez de complementar, el conocimiento técnico con la información local.

La producción no lucrativa por la sociedad de bienes o servicios públicos no exclusivos del Estado, requiere del fortalecimiento de las organizaciones sociales que puedan llevarlo a cabo.²⁷

Es de particular importancia reconocer la significación de la “voz” en casos en los que no hay “salida” factible de los usuarios de determinados servicios públicos; en casos de monopolios naturales, por ejemplo.²⁸

La participación no sólo debe aumentar los canales de expresión a la sociedad civil, sino también hacerla responsable de sus demandas y preocupaciones. El aumento de la participación ciudadana también requiere mayores posibilidades de resistencia legal respecto de las decisiones de gobierno.

La capacitación sobre gestión a líderes elegidos por sus grupos comunitarios puede contribuir a precisar responsabilidades y facilitar la rendición de cuentas.²⁹ Por otra parte, la participación de los usuarios en relación a los servicios aumenta la *accountability* de los funcionarios.

La opinión pública puede afectar más la agenda que las políticas. Los actores visibles tienden a afectar más la agenda, mientras quienes más influyen en las políticas son menos visibles. Otra de las limitaciones para que la opinión pública incida en el diseño de las políticas es que muchas esferas importantes son casi invisibles para el público en general.³⁰

En los países cuyos medios de comunicación representan un arco considerable de las posiciones sobre la agenda, es habitual que dichos medios no tengan una influencia decisiva en su conformación. Sin embargo, en los países donde los medios de comunicación representan opciones pequeñas de la agenda, su influencia tiende a ser mayor. A ello contribuye el que la relativa falta de competencia permite alargar los tiempos de atención sobre temas determinados.

Los medios de comunicación se han erigido en el espacio fundamental de la política, aquél 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, por lo cual la política tiene que adaptarse a un lenguaje mediático que tiene tres reglas: simplificación del mensaje, personalización de la política, y predominio de los mensajes negativos de desprestigio del adversario sobre los positivos que tienen poca credibilidad. Todo ello conduce a la política del escándalo como arma fundamental de acceder al poder, por eliminación del contrario.

27. Ministério de Administracao Federal e Reforma do Estado (MARE), *Organizacoes Sociais*, Brasilia, 1998.

28. Samuel Paul, “Does voice matter? For public accountability, yes”, *Policy Research Working Paper*, núm. 1388, Washington, D. C., diciembre de 1994.

29. Donald Winkler, “The design and administration of intergovernmental transfers. Fiscal decentralization in Latin America”, *World Bank Discussion Papers*, núm. 235, Washington, D. C., julio de 1994.

30. John W. Kingdon, *op. cit.*

En la sociedad civil sólo un número pequeño, aunque creciente, de entidades realiza planteamientos 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 aún no reciben una adecuada atención por parte de la academia y de los medios de comunicación. La discusión 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.

Gobierno y políticas

Los límites, los tiempos y las técnicas que separaban a las actividades propias del gobierno y las correspondientes a las campañas políticas se han tornado más borrosos.³¹

Las campañas buscan persuadir y el gobierno hacer, pero esta discrepancia es más o menos aguda según el sistema político de cada país y la mayoría que el gobierno tenga en el parlamento. Los plazos en las campañas son indefinidos; todo parece posible en cualquier minuto. No es así en el gobierno, donde las opciones y las secuencias son muy importantes. Como resultado, el tiempo de la política parece haberse hecho permanente lo que con frecuencia resulta en un descrédito de la actividad.

Las campañas políticas tienen como propósito obtener votos o porcentajes de aprobación en las encuestas, objetivo compartido por los gobiernos. Por otra parte, las campañas no requieren ser precisas o detalladas, sino basarse en frases simplificadoras.

Las campañas se apoyan en la utilización de encuestas como *proxy* de votaciones menos espaciadas, así como en las comunicaciones basadas en una frase por día, los seudoeventos y el privilegio de las imágenes televisivas.

El gobierno tendrá habitualmente más material frente al público y más logros que exhibir, mientras los partidos siguen en el limbo hasta las próximas elecciones. Ello puede contribuir a la declinación de los partidos políticos.

Se ha planteado la existencia de la “paradoja de la determinación”, conforme a la cual las grandes condiciones de equilibrio político-económico, cualquiera que ellas sean, predeterminan lo que sucederá. Sin embargo, se comete un error cuando se aconsejan políticas públicas sobre la base de una visión estrecha de su factibilidad. No hay ninguna diferencia esencial entre las restricciones técnicas, económicas, políticas, institucionales o de cualquier otra clase: todas limitan la libertad de elección del gobernante y su violación lleva siempre consigo una pena.³²

Los gobiernos deben especificar los programas en políticas públicas para su período. Esta determinación es un modo efectivo para no darle a mucha gente lo que quiere. Lo habitual es que no haya políticas públicas óptimas, sino un rango de soluciones posibles.

³¹. Una mirada muy crítica de este hecho puede encontrarse en Hugo Hecló, “Campaigning and Governing: a Conspectus”, en Norman Omstein y Thomas Mann (eds.), *The Permanent Campaign and its Future*, Washington, American Enterprise Institute–The Brookings Institution, 2000.

³². Giandomenico Majone, *op. cit.*

No hay garantía de escoger la mejor política pública, pero es un deber de los gobiernos elegir cursos de acción.

Las nuevas políticas públicas corresponden a una selección de temas y objetivos del programa de gobierno. Sin embargo, ellas se vienen a sumar a todas las políticas en efecto.

Es conveniente distinguir entre el programa público y la agenda del gobierno, en ocasiones porque la demagogia infló el programa y, en todo caso, porque se aspira a elegir secuencias óptimas, efectos de cascada, momentos políticos y económicos.

Actividad central de un grupo de interés es incorporar sus propias alternativas a temas de agenda que otros han hecho prominentes. Así se afectan las políticas consideradas, incluso si no se afecta la respectiva agenda.³³

Los gobiernos requieren coordinar sus políticas públicas con los partidos políticos.³⁴ Éstos deben ser capaces de organizarse para las elecciones, pero también para gobernar; sería conveniente fortalecer los institutos de estudio ligados a ellos e insistir en la incorporación de personas con capacidad técnica y científica para formular las propuestas de políticas públicas.³⁵

En la formulación de las diversas políticas públicas, el Poder Legislativo tiene un papel de gran importancia, pues ahí es más frecuente la búsqueda de acuerdos basados en la negociación. En este último caso las coaliciones se construyen en un intercambio de concesiones, a veces se negocia, más por no quedarse afuera que por la virtud de la política.

Es conveniente formalizar diversos mecanismos de información y consulta entre el gobierno y el Parlamento a fin de mantener oportuna y debidamente informadas a las bancadas sobre las iniciativas del Ejecutivo. Se pueden incluir reuniones semanales de ministros del área política con los presidentes de los partidos y los jefes de las bancadas, así como la constitución de comisiones bipartitas Poder Ejecutivo-bancadas parlamentarias y una fluida red de información con los partidos de oposición.³⁶

Cuando no ha llegado el momento de algún tema, quienes hacen planteamientos al respecto tienden a adherirse a posiciones extremas. Pero cuando el tema tiene una posibilidad seria de acción legislativa o gubernamental, quienes lo postulan adquieren mayor flexibilidad. Se ha planteado la existencia de un ciclo de atención a los temas, el que llama a una acción rápida cuando se presenta la oportunidad, especialmente en los aspectos financieros y los costos sociales de la acción propuesta.³⁷

La adecuada conjunción de los aspectos técnicos y políticos caracteriza a las políticas públicas de excelencia. ¿Cómo lograrla? Una posibilidad es la de combinar una

33. John Kingdon, *op. cit.*

34. OCDE, "Building policy coherence. Tools and tensions", *Public Management Occasional Papers*, núm. 12, París, 1996.

35. Eduardo Pizarro, "La comisión para la reforma de los partidos", *Análisis político*, núm. 26, Santa Fe de Bogotá, septiembre-diciembre de 1995.

36. Edgardo Boeninger, "Coordinación y coherencia en la acción del gobierno. Algunas propuestas a partir de la experiencia", *Documento interno*, Secretaría General de la Presidencia, Santiago de Chile, noviembre de 1993.

37. Anthony Downs, "Up and Down with Ecology-The Issue-Attention Cycle", *The Public Interest*, núm. 28, 1972, pp. 38-50.

sucesión de estudios de opinión pública con el consecuente acomodo de las políticas públicas a ser planteadas.

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

El acabado manejo de la información y del conocimiento necesario para plantear alternativas no es suficiente, ya que se requiere seleccionar lo relevante y destacar los resultados y costos previsibles. Es fundamental adquirir habilidad y precisión en el lenguaje escrito, saber razonar por analogía, conocer detalles institucionales y aspectos legales de los diversos procesos. Es también importante ser capaz de anticipar cómo serán percibidas las políticas y plantear su defensa en términos más amplios, ideológicos o filosóficos.³⁸

Además es menester establecer supuestos simplificadores y reducir la complejidad de los temas. Traducir los diseños de política en actitudes del mundo real en un medio de gestión caracterizado por un escrutinio intenso y por reglas en ocasiones difíciles o absurdas y, asimismo, contar con la capacidad de experimentar soluciones novedosas.

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

Parte esencial de la tarea del analista consiste en explicar y defender un plan de acción razonable cuando el óptimo teórico se desconoce o es prácticamente inalcanzable. El analista de políticas es un productor de argumentos de las políticas, más semejante a un abogado –un especialista en argumentos legales– que a un ingeniero o un científico. Sus capacidades básicas no son algorítmicas, sino argumentativas: para examinar con espíritu crítico los supuestos, para producir y evaluar pruebas, para conservar muchos hilos en la mano, para buscar un argumento en muchas fuentes dispares, para comunicarse efectivamente.

Vale la pena considerar el tema de la calidad de las asesorías sobre políticas públicas. En el caso de Nueva Zelanda se han establecido estándares de calidad: claridad de propósitos, lógica intrínseca, precisión, adecuado rango de opciones, realización de las consultas necesarias, carácter práctico de su instrumentación y presentación efectiva.³⁹

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

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

38. Robert Nelson, "The Economics Profession and the Making of Public Policy", *Journal of Economic Literature*, vol. 25, marzo de 1987.

39. Gobierno de Nueva Zelanda, *The Policy Advice Initiative: Opportunities for Management*, State Service Commission, 1992.

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

Las encuestas miden resultados, más que generarlos; no debe confundirse al termómetro con la temperatura. Las preguntas importantes son: ¿qué puede ocurrir? ¿qué puede hacer el gobierno? ¿qué hará el gobierno y cómo lo hará? ¿qué se deduce de las proyecciones?

No se puede entregar asesoría sobre políticas públicas suponiendo que la autoridad es un déspota benevolente, sino se debe considerar la estructura donde se toman las decisiones de política pública.⁴⁰

El *lobby* es una actividad con la que se busca influir en la elaboración, gestión o interpretación de políticas públicas para privilegiar ciertos intereses en perjuicio de otros. Conviene regular y no pretender ignorar a los grupos de presión, así como a las actividades de *lobby*.

Existen diversas clases de *lobby*: el directo se ejerce sobre los poderes públicos, sean el Poder Ejecutivo o el Congreso; el indirecto se ejerce a través de la movilización de la opinión pública, por ejemplo mediante el envío de cartas o mensajes a parlamentarios o autoridades. El *lobby* puede ser ejercido directamente por el grupo de presión o empresa o por profesionales de la actividad, independientes o integrados en una agencia. Los institutos de políticas públicas habitualmente realizan diversas actividades de *lobby*. Por cierto, convendría inhabilitar a exfuncionarios de alto nivel y exparlamentarios para ejercer actividades de *lobby*, por ejemplo, por dos años.

En la gestión pública de las políticas o con motivo de ella puede aparecer la corrupción, habitualmente como actividad conjunta pública y privada, para un beneficio particular.

La evaluación de las políticas es una actividad casi inexistente en América Latina y que llega poco a la opinión pública. En cambio, esta última suele ser bombardeada con resultados parciales o estudios *ad hoc* para sesgarla de manera favorable hacia intereses particulares.

Puede notarse que hay actores que forman parte del elenco tanto en la discusión social, como en la conceptualización, diseño y gestión de las políticas públicas. Se trata de los institutos de políticas públicas los que en buena medida han venido a remplazar el papel propositivo de los partidos políticos. Ellos también suelen tener financiamientos muy disímiles, a veces con subsidios públicos en forma de reducciones impositivas.

Las personas y organizaciones que tienen un interés en la política o programa evaluado y en las conclusiones de la evaluación (*stakeholders*) deben conocer y utilizar los resultados de las evaluaciones. Los stakeholder pueden participar en las comisiones de evaluación o en un grupo asesor.

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

40. J. M. Buchanan, “An Economist’s Approach to ‘Scientific Politics’”, en M. Parsons (ed.), *Perspective in the study of Politics*, Rand Mc Nally, Chicago, 1968.

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. Aquella se basa en la interacción directa o indirecta de los usuarios del programa, de éstos con los técnicos y de estos últimos con los directivos.⁴¹

En los servicios públicos resulta muy conveniente la definición de estándares de servicio, los que pueden incluir una descripción del servicio o los beneficios que los usuarios deben recibir, la calidad que puede esperarse en la entrega del servicio, objetivos específicos relativos a los principales aspectos de la prestación, el costo del servicio y mecanismos que pueden utilizar los usuarios cuando sienten que no se han respetado los estándares correspondientes.⁴² Estos estándares de servicio pueden ser diseñados de modo más preciso en relación a los diversos grupos de usuarios o de finalidades.⁴³

Para medir la satisfacción de los usuarios de servicios públicos pueden utilizarse indicadores diversos, incluyendo los que se refieren a las instalaciones físicas del servicio, la facilidad de comunicación y el alcance de lo solicitado, el trato y la actitud del personal, la calidad de los servicios recibidos, y una apreciación de conjunto por parte del usuario.⁴⁴ Desde otro punto de vista, los usuarios deberían ser consultados rutinariamente sobre la calidad de la gestión pública y sus resultados.

Conclusiones

Los sistemas políticos difieren, sea superficial o de manera profunda. De allí que la política y las políticas públicas pueden no encontrarse, hacerlo parcialmente o de modo esporádico; esto es un hecho. La búsqueda de la política y las políticas públicas representa una modernización de la esfera pública; este es un juicio. Tal mejora requiere cambios en el sistema político y en el gobierno:

- Los partidos, los grupos sociales y las personas, requieren interiorizar el análisis de los institutos de políticas públicas, sea que estén en el gobierno o en la oposición
- La Reforma del Estado debe hacerse en torno a decisiones de políticas públicas. Primero la función, después el organigrama y, sólo hasta que cambie la función, un gobierno con entradas y salidas⁴⁵ 

41. Guillermo Briones, “La evaluación interactiva”, Santiago de Chile, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), (s/f).

42. Treasury Board of Canada, *Quality Services, Service Standards*, Ottawa, octubre de 1995.

43. Luis F. Tironi, *op. cit.*; para el caso de Estados Unidos véase “Putting customers '95, Standards for Serving the American People”, *National Performance Review*, Washington, D. C., octubre de 1995.

44. Treasury Board of Canada, *Quality Services, Measuring Client Satisfaction*, Ottawa, octubre de 1995.

45. Eugenio Lahera, “Un sector público con entrada y salida”, *El Diario*, Santiago de Chile, 29 de mayo de 1992.