

GUÍA SOBRE DISEÑO Y GESTIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

GUÍA SOBRE DISEÑO Y GESTIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

EDGAR ORTEGÓN QUIÑONES

Guía sobre diseño y gestión de la política pública

CAB, Serie Ciencia y Tecnología No. 168

Autor

Edgar Ortegón Quiñones, Ex director del Área de Proyectos y Programación de Inversiones del ILPES-CEPAL (Naciones Unidas).

Edición

INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL DESARROLLO DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA
"FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS" (COLCIENCIAS)
ORGANIZACIÓN DEL CONVENIO ANDRÉS BELLO (CAB)
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ – INSTITUTO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS (IELAT)

FRANCISCO HUERTA MONTALVO - Secretario Ejecutivo
HENRY YESID BERNAL - Coordinador Área de Ciencia y Tecnología
PATRICIO HERNÁN RIVAS HERRERA - Coordinador Área de Cultura
GUILLERMO SOLER RODRÍGUEZ - Coordinador Área de Educación

Corrección de estilo: Azucena Martínez. Soporte Editorial Ltda.
Diseño y diagramación: Héctor Suárez Castro - Carlos Andrés Almeyda
Impresión: Panamericana Formas e Impresos, S.A.

Primera edición: junio de 2008

© 2008, Convenio Andrés Bello

© 2008, Colciencias

© 2008, IELAT

Derechos reservados. Prohibida la reproducción parcial o total de su contenido, sin la previa autorización de los editores.

ISBN 978-958-698-240-5

Impreso en Colombia *Printed in Colombia*

ORGANIZACIÓN DEL CONVENIO ANDRÉS BELLO (CAB)
Avenida Carrera 20 No 85-60
Teléfono (571) 6449292 Fax (571) 5311139
Página web <http://www.convenioandresbello.org>
Correo electrónico ciencia@convenioandresbello.org
Bogotá, D. C. Colombia

La Organización del Convenio Andrés Bello (CAB), el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología "Francisco José de Caldas" (COLCIENCIAS), y el Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT) de la Universidad de Alcalá (UAH) no se hacen responsables ni comparten necesariamente las opiniones expresadas por el autor.

Ortegón Quiñones, Edgar

Guía sobre diseño y gestión de la política pública / Edgar Ortegón Quiñones. Bogotá: Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos. 2008.

332 p. – Il. – (Serie ciencia y tecnología; No. 168)

ISBN: 978-958-698-240-5

1. POLÍTICA PÚBLICA. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
3. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

CDD 351.855

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

Francisco Huerta Montalvo y Daniel F. Sotelsek 11

INTRODUCCIÓN

Edgar Ortigón Quiñones 15

AGRADECIMIENTOS 14

CAPÍTULO 1. CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

1.1 ¿Qué es el Estado y cuáles son las visiones sobre el Estado? 17

1.2 ¿Qué es gestión pública y qué enfoques hay? 24

1.3 ¿Cuáles son las capacidades del Estado? 29

1.4 ¿Qué es una buena política pública? 31

1.5 ¿Cuáles son los costos de la falta de coordinación? 33

CAPÍTULO 2. AGENDA POLÍTICA Y EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 ¿Qué es una agenda política y cuáles son las fases? 37

2.2 Primera fase. Diseño y contenido: ¿qué conlleva? 38

2.2.1 ¿Qué es una relación causa-efecto y por qué importa? 40

2.2.2 Relación entre fines y medios: ¿qué implica? 44

2.2.3 Aspectos estratégicos y operativos:
¿cuáles son y cómo interactúan? 45

2.3 Segunda fase. Negociación y concertación: ¿para qué? 47

2.4 Tercera fase. Ejecución: ¿de qué depende? 49

2.5 Cuarta fase. Seguimiento y evaluación: ¿en qué consiste? 49

CAPÍTULO 3. FUNCIONES Y NIVELES DE PLANIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Algunos fundamentos teóricos: ¿por qué planificar? 53

3.2 ¿Cómo se construye la política pública y cuál es el proceso? 55

| | | |
|--------|---|----|
| 3.3 | ¿Con qué criterios se toman o enfrentan las decisiones? | 59 |
| 3.4 | Funciones básicas de la planificación: ¿cuáles son? | 61 |
| 3.5 | Función de prospectiva o visión de largo plazo: ¿de qué trata? | 61 |
| 3.5.1 | La adaptabilidad y el enfoque sistémico de la política pública: ¿en qué consiste? | 63 |
| 3.5.2 | ¿Cuáles son las trayectorias y evolución de las políticas? | 64 |
| 3.6 | Función de coordinación: ¿quién hace que?, ¿de qué trata? | 68 |
| 3.7 | Función de evaluación: ¿de qué trata? | 69 |
| 3.8 | Función de concertación: ¿cómo se hace? | 69 |
| 3.9 | Niveles de intervención de las políticas públicas: ¿cuáles son y cuáles son sus características? | 71 |
| 3.9.1 | Nivel estratégico: ¿en qué consiste? | 71 |
| 3.9.2 | Nivel programático: ¿en qué consiste? | 74 |
| 3.9.3 | Nivel operativo: ¿en qué consiste? | 75 |
| 3.10 | Coordinación vertical, horizontal y transversal de las políticas: ¿para qué? | 76 |
| 3.10.1 | Coordinación de arriba para abajo (top-down): ¿en qué consiste? | 76 |
| 3.10.2 | Coordinación de abajo para arriba (down-top): ¿en qué consiste? | 77 |
| 3.10.3 | Coordinación transversal y horizontal: ¿en que consisten? | 79 |
| 3.11 | ¿Cómo realizar la coordinación entre niveles? | 80 |
| 3.11.1 | Preexistencia de un Sistema Nacional de Planificación: ¿en qué consiste y cómo funcionaría? | 80 |
| 3.11.2 | Medidas de coordinación en el nivel macro (estratégico): ¿qué se puede hacer? | 83 |
| 3.11.3 | Medidas de coordinación en el nivel meso (programático): ¿qué se puede hacer? | 85 |
| 3.11.4 | Medidas de coordinación en el nivel micro (operativo): ¿qué se puede hacer? | 86 |
| 3.12 | Desequilibrios de las políticas públicas: ¿cuáles son y qué implican? | 88 |

CAPÍTULO 4. FALLAS EN LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INTERVENCIÓN, DE MERCADO Y DE COORDINACIÓN

| | | |
|-----|---|----|
| 4.1 | Fallas de intervención, de gobierno o de regulación: ¿a qué se deben y qué implican? | 91 |
| 4.2 | Fallas de mercado: ¿en qué consisten y por qué se dan? | 95 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 4.3 | Fallas de coordinación: ¿en qué consisten y por qué se dan? | 99 |
| 4.4 | Interrelaciones entre los niveles de decisión: ¿cuáles son? | 101 |
| 4.5 | Coordinación de la política pública y la programación presupuestaria: ¿en qué consiste y por qué es importante? | 103 |
| 4.5.1 | Retardos de las políticas: ¿cuáles son y en qué consisten? | 107 |
| 4.6 | El eje estratégico: plan-presupuesto-programa-proyecto: ¿qué representa y qué limitaciones tiene? | 108 |
| 4.7 | Presupuesto, participación y coordinación de las políticas públicas: ¿qué se está haciendo y por qué transparentar? | 114 |
| 4.8 | Presupuesto participativo: ¿en qué consiste y cómo funciona? | 116 |
| 4.8.1 | Observaciones sobre presupuesto participativo: ¿qué dificultades hay? | 118 |

CAPÍTULO 5. DESCENTRALIZACIÓN Y COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

| | | |
|-------|---|-----|
| 5.1 | ¿Qué se entiende por descentralización y qué se quiere enfatizar? | 121 |
| 5.1.1 | ¿Cuáles son las vías de coordinación? | 122 |
| 5.2 | Problemas de coordinación de las políticas públicas en el ámbito de la descentralización: ¿cuáles son los principales? | 125 |
| 5.2.1 | En el nivel estratégico (macro): ¿qué problemas puede haber? | 125 |
| 5.2.2 | En el nivel programático (meso): ¿qué problemas pueden persistir? | 126 |
| 5.2.3 | En el nivel operativo (micro): ¿qué hay que apoyar? | 126 |
| 5.3 | Dispersión excesiva de competencias entre el nivel estratégico, programático y operativo: ¿qué se observa? | 127 |
| 5.4 | Problemas de carácter institucional con la coordinación y ejecución de las políticas: ¿cuáles son los criterios de tránsito? | 128 |

CAPÍTULO 6. ACTORES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

| | | |
|-------|---|-----|
| 6.1 | ¿Qué rol juegan los actores? | 131 |
| 6.2 | Identificar a los involucrados o participantes en las políticas: ¿quiénes son los actores? | 132 |
| 6.2.1 | Clasificar a los involucrados o participantes en las políticas: ¿cómo se ordenan? | |
| 6.2.2 | Definir posición, fuerza y expectativa de los involucrados: ¿cómo se desenvolverán? | |
| 6.3 | Alianzas entre actores para la política pública: ¿por qué son importantes? | 134 |
| 6.4 | Capital social en la política pública: ¿qué es capital social y qué enfoques hay? | 137 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 6.5 | Participación ciudadana en las políticas públicas: ¿qué visiones y qué niveles hay? | 141 |
| 6.5.1 | ¿Qué es participación política y cómo se clasifica? | 143 |
| 6.5.2 | ¿Qué atributos tiene la participación ciudadana? | 144 |
| 6.5.3 | ¿Qué conclusiones podemos sacar?: el abuso de la palabra | 145 |
| 6.5.4 | ¿Existen dificultades en la participación ciudadana? | 148 |

CAPÍTULO 7. EL ROL DE LOS INCENTIVOS EN EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

| | | |
|-----|--|-----|
| 7.1 | ¿Qué son los incentivos? | 149 |
| 7.2 | ¿Cómo aparecen los incentivos? | 150 |
| 7.3 | Relaciones entre contratos e información: ¿qué es un modelo agente-principal y por qué es importante este modelo en la política pública? | 152 |
| 7.4 | Problemas de información con el modelo agente-principal: ¿cuáles son? | 153 |
| 7.5 | ¿Por qué son importantes los incentivos? | 154 |
| 7.6 | Algunas consideraciones adicionales: ¿mucho o poco incentivo? | 156 |
| 7.7 | Instituciones e incentivos: ¿qué tipo de instituciones hay? | 157 |

CAPÍTULO 8. RED DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA HERRAMIENTA ANALÍTICA PARA LA GESTIÓN

| | | |
|-----|---|-----|
| 8.1 | ¿Cómo interactúan los individuos y qué principios hay? | 161 |
| 8.2 | Conceptos y tipologías: ¿qué son las redes y cuáles son las fuentes teóricas? | 162 |
| 8.3 | Características y categorías: ¿cuáles son las diferencias? | 164 |
| 8.4 | Criterios para la elaboración de políticas: ¿qué es la gestión de interacciones? | 166 |
| 8.5 | Perspectivas en la gestión de redes: ¿cómo se clasifican? | 166 |
| 8.6 | Ventajas y limitaciones del concepto: ¿qué hay que tener en cuenta? | 168 |

CAPÍTULO 9. GOBERNANZA, GOBERNABILIDAD Y COHESIÓN SOCIAL

| | | |
|-------|---|-----|
| 9.1 | Conceptos e implicaciones sobre gobernabilidad y gobernanza: ¿qué significan? | 171 |
| 9.1.1 | ¿Cómo ha evolucionado el concepto? | 171 |
| 9.1.2 | Orígenes y diferencias entre gobernabilidad y gobernanza: ¿cuáles son? | 173 |
| 9.1.3 | Gobernabilidad y adaptación de las instituciones para la construcción de la política: ¿cómo interactúan? | 176 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 9.1.4 | Tipologías de gobernabilidad: ¿cómo tipificarla? | 178 |
| 9.2 | Síntesis y perspectivas de ambos conceptos: ¿cuáles son los puntos de encuentro? | 179 |
| 9.3 | Indicadores de gobernabilidad y gobernanza: ¿cómo se miden? | 182 |
| 9.4 | Cohesión social y políticas públicas: ¿cómo nace la idea y qué significa? | 186 |
| 9.5 | Las políticas públicas en la transformación productiva y social: ¿cómo interactúan? | 193 |
| 9.6 | El progreso técnico en los modelos de crecimiento exógeno y endógeno: ¿cuáles son las diferencias básicas? | 194 |
| 9.7 | Progreso técnico: ¿Qué es y cuáles son sus determinantes?, ¿Cómo lo ven algunas instituciones de la región? | 196 |
| 9.8 | Escenarios posibles de la política de transformación productiva: ¿cuál es el perfil? | 200 |
| 9.7.1 | La idea de escenarios: ¿qué es un escenario y cómo se construye? | 202 |
| 9.7.2 | Actitudes frente al cambio: ¿cómo actuamos? | 202 |
| 9.9 | Tipos de escenarios: ¿cuáles son y qué conllevan? | 206 |
| 9.9.1 | Escenario A: seguir donde estamos. ¿En qué consiste y qué representa? | 206 |
| 9.9.2 | Escenario B: agregar valor a los recursos naturales. ¿Cuáles son los desafíos y cómo beneficiarse? | 207 |
| 9.9.3 | Escenario C: crecimiento basado en fuerzas exógenas. ¿Qué representa? | 210 |
| 9.9.4 | Escenario D: cambio del patrón de especialización. ¿Qué exige? | 211 |
| 9.9.5 | Escenarios Intermedios: opciones de transición. ¿Por qué no buscar estadios intermedios? | 212 |
| 9.10 | ¿Cómo caracterizar la situación de partida y qué dimensiones se deben considerar? | 212 |
| 9.10.1 | Algunas experiencias o estudios sobre puntos de partida y llegada ¿cuáles son? | 213 |
| 9.10.2 | La dimensión institucional ¿cuáles son sus características? | 220 |
| 9.10.3 | La dimensión social ¿cuáles son sus características? | 223 |
| 9.10.4 | La dimensión económica ¿cuáles son sus características? | 227 |
| 9.11 | Puentes entre la ciencia, la tecnología y la política pública: ¿dónde pueden estar? | 231 |
| 9.12 | Precauciones sobre el diseño de escenarios: ¿qué hay que tener en cuenta? | 236 |

CAPÍTULO 10. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

| | |
|--|-----|
| 10.1 ¿Qué es y qué se entiende por seguimiento y evaluación? | 237 |
| 10.2 El concepto de responsabilidad: ¿qué significa? | 240 |
| 10.3 Finalidad y usos del seguimiento y la evaluación: ¿cuáles son? | 242 |
| 10.4 Ciclo del seguimiento y evaluación de las políticas públicas: ¿cuáles son las fases? | 243 |
| 10.5 Indicadores para el seguimiento y la evaluación: ¿cuáles son y qué características principales tienen? | 247 |
| 10.6 Métodos y técnicas para el seguimiento y la evaluación: ¿cuáles son las más representativas? | 250 |
| 10.6.1 Técnicas de preparación y evaluación de proyectos: ¿cuáles son los fundamentos? | 250 |
| 10.6.2 Enfoque de marco lógico: ¿cuál es su estructura? | 251 |
| 10.6.3 Análisis de costos y beneficios: ¿en qué consiste? | 254 |
| 10.6.4 Criterios de decisión: ¿cuáles son? | 257 |
| 10.6.5 Evaluación de impacto: ¿en qué consiste? | 258 |
| 10.6.6 Evaluación basada en la teoría: ¿de qué trata? | 262 |
| 10.6.7 Modelos de Equilibrio General Computable (MEGC): ¿cuáles son sus ventajas y limitaciones? | 264 |
| 10.7 Limitaciones de los indicadores: ¿cuáles son las restricciones y qué hay que tener en cuenta? | 267 |

CAPÍTULO 11. REFLEXIÓN FINAL 269

BIBLIOGRAFÍA 271

Anexo I

| | |
|--|-----|
| Elementos y características de la política de ciencia y tecnología de España | 287 |
|--|-----|

Anexo II

| | |
|--|-----|
| La copa del América: metáfora de la política pública | 308 |
|--|-----|

Anexo III

| | |
|--|-----|
| Definiciones de los tipos de participación | 315 |
|--|-----|

Anexo IV

| | |
|--|-----|
| Índices de dimensión institucional, social y económica | 317 |
|--|-----|

Anexo V

| | |
|------------------------------------|-----|
| Tipos de población y su proyección | 324 |
|------------------------------------|-----|

Anexo VI

| | |
|--------------------------|-----|
| Análisis costo-beneficio | 327 |
|--------------------------|-----|

PRESENTACIÓN

La importancia del diseño y ejecución de las políticas públicas no ha pasado inadvertida en la historia del pensamiento analítico, económico ni mucho menos en los debates recientes sobre el desarrollo de América Latina. El análisis realizado ha sido extenso, pero no ha dado lugar a una reflexión sistemática y conceptual sobre sus elementos como un todo. Se ha enfatizado el problema de manera parcial y desintegrada sin considerar el fenómeno del desarrollo como un desafío complejo, dinámico y adaptativo. Por lo tanto, la necesidad de confrontar visiones y aunar esfuerzos por elevar la *calidad* de las políticas públicas se hace perentoria en un mundo en el que las interdependencias e interacciones sociales son cada vez más importantes.

Es en esa línea de reflexión que la Organización del Convenio Andrés Bello (CAB), el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (COLCIENCIAS), y el Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT) de la Universidad de Alcalá (UAH) se complacen en presentar la *Guía sobre diseño gestión de la política pública*. Estas tres instituciones en sus respectivos ámbitos de trabajo han tenido como propósito la difusión de las ideas y el fortalecimiento de las capacidades personales e institucionales en los métodos, técnicas y el arte de diseñar y gestionar políticas públicas con eficiencia y equidad. Mucho de nuestro subdesarrollo en su administración, deriva de la ausencia o deficiente diseño de las políticas públicas.

Esta publicación se centra, precisamente, en los aspectos teóricos y prácticos de las políticas públicas, en un intento por integrar tres componentes que usualmente se abordan por separado: la economía como organización, el Estado como organización y el mercado como organización. Junto a ello, se examinan en detalle el rol de los actores y la crucial función que cumplen los incentivos para movilizar conductas individuales y colectivas a favor de las políticas públicas. Además, al incorporar la función de largo plazo, la Guía aborda los lineamientos centrales que hay que tener en cuenta en el difícil campo de la construcción de escenarios, desde la óptica del desarrollo institucional y su relación con el crecimiento económico, con sus reglas formales e informales y sus mecanismos de cumplimiento. Por último, examina los aspectos más destacados del seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Esta obra, por lo que estudia y por la forma en que se aborda el análisis (si es que pueden separarse), constituye una valiosa contribución para todas las personas e instituciones interesadas en mejorar la calidad de las políticas públicas. De ese modo, cabe no sólo postular que "la política importa" sino que también lo hacen las características y factores determinantes de los procesos de toma de decisión pública.

Precisamente, pese a no coincidir, necesariamente, con todos los criterios "políticos" expresados por el autor, creemos que la publicación de la presente guía constituye un valioso aporte a los compromisos y diálogo sobre un asunto clave, en que reina lamentablemente la improvisación y el diletantismo, también los "intereses creados" bajo el disfraz del bien común.

FRANCISCO HUERTA MONTALVO

Secretario Ejecutivo

Organización del Convenio Andrés Bello
(CAB)

DANIEL F. SOTELSEK

Director

Instituto de Estudios Latinoamericanos
(IELAT)
Universidad de Alcalá

INTRODUCCIÓN

Esta Guía tiene por objetivo detallar y caracterizar los elementos esenciales sobre el diseño, gestión y evaluación de la política pública, sin individualizar a un sector o tema en particular. Por su contenido y estructura está orientada fundamentalmente a funcionarios de la administración pública cuyas responsabilidades tienen que ver con la gestión de la política en todas sus dimensiones. En este sentido busca un balance adecuado entre teoría y práctica, con énfasis en los aspectos institucionales y procedimentales. Su estructura está basada en preguntas básicas y respuestas con indicaciones sencillas para intentar comprender mejor los fenómenos. Por lo tanto es muy importante lo *qué* se cuenta, al igual que el *cómo* se cuenta.

El capítulo primero bosqueja brevemente el rol del Estado y sus capacidades para gestionar políticas públicas. Y define las condiciones que determinan una buena política pública. Además, se especifican sus características y particularidades.

El capítulo segundo aborda el contenido de la “*agenda política*” y los aspectos centrales del ciclo de las políticas públicas.

El capítulo tercero describe los alcances de las cuatro funciones básicas de la planificación, los tres niveles de planificación y las coordinaciones verticales, horizontales y transversales que deben darse para garantizar coherencia y así evitar varios tipos de desequilibrios. Se destaca el papel de la programación presupuestaria, como instrumento por excelencia de coordinación política y de programación técnica de la política.

El capítulo cuarto reseña las fallas de mercado, de intervención y de coordinación que se dan durante el diseño y ejecución de la política pública y los retardos que de igual manera se generan. Se identifican las fallas de coordinación como “costos de oportunidad”, especialmente en aquellas políticas públicas que tienen ejes y líneas de acción transversales.

El capítulo quinto destaca las características primordiales del proceso de descentralización de las políticas públicas, haciendo énfasis en la capacidad y dificultades para apoyar su coordinación desde el centro a la periferia y viceversa.

El capítulo sexto visualiza la importancia de los actores en el diseño y ejecución de la política pública al igual que los elementos de participación ciudadana para acompañar el proceso.

El capítulo séptimo enfatiza el valor de los incentivos durante todo el ciclo de las políticas públicas y los problemas que las acciones o la información oculta plantean en el ámbito del monitoreo. De igual manera se describen los rasgos e implicaciones para la política pública del modelo Principal-Agente y las asimetrías de información.

El capítulo octavo resume los rasgos más sobresalientes de las redes de políticas públicas como conjunto de relaciones interinstitucionales e interdependientes para respaldar los procesos de acción colectiva a favor de las políticas públicas. Se refuerza el rol fundamental de la capacidad institucional y organizacional para sustentar eficiencia económica y equidad social.

El capítulo noveno resume y sintetiza los aspectos relacionados con la gobernabilidad y la gobernanza de las políticas públicas, y en el contexto de la transformación productiva se perfilan los escenarios factibles que se generan a partir de la forma como se combinen los esfuerzos de transformación con la política de ciencia y tecnología. Se describe, además, una propuesta metodológica para la caracterización del escenario “*Dónde estamos*” y de esta forma visualizar las posibilidades y requerimientos para el cambio.

Por último, el capítulo décimo reseña las finalidades del seguimiento y la evaluación y sintetiza los métodos, técnicas y procedimientos más utilizados. Todo ello con miras a vislumbrar mejor su importancia respecto a la *calidad* de la política.

La Guía incluye seis anexos: dentro de estos, el primero sintetiza y visualiza todos los elementos y características de la política de ciencia y tecnología en España; el segundo, a la manera de metáfora sobre la política pública, muestra a la luz de la “Copa América”, los componentes estratégicos para ser exitoso en la competencia en el mar de mayor atracción en el mundo.

Los otros cuatro anexos aclaran y profundizan aspectos sobre tipos de participación, índices de dimensión institucional, económica y social, población objetivo y consideraciones especiales sobre el análisis costo-beneficio.

Se espera que esta publicación facilite una mayor comprensión sobre la problemática de las políticas públicas y aporte a la recuperación del rol trascendental que debe jugar la planificación y, especialmente, la coordinación en todos los planos y dimensiones. Con su elaboración se espera contribuir al debate entre los gestores y planificadores de las políticas públicas y, en cierta medida, apoyar las tareas de capacitación que sobre estos temas se lleven a cabo.

EDGAR ORTEGÓN QUIÑONES

AGRADECIMIENTOS

A CEPAL/ILPES por el invaluable aprendizaje durante varias décadas en mis actividades de capacitación, investigación y asesoría como funcionario.

Al Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT) de la Universidad de Alcalá (UAH) por su incondicional e inapreciable respaldo durante mi estadía como profesor visitante.

A la Organización del Convenio Andrés Bello (CAB) y al Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología “Francisco José de Caldas” (COLCIENCIAS) por su interés y su confianza.

A los funcionarios del Área de Ciencia y Tecnología de la Organización del Convenio Andrés Bello (CAB), Henry Yesid Bernal, Coordinador del Área de Ciencia y Tecnología del CAB, y Germán Alberto Quitiaquez Villamarín, Asistente Técnico del Área de Ciencia y Tecnología del CAB por su valiosa colaboración en todo el proceso de edición e impresión de esta publicación.

Al Grupo de Economía Ambiental (GEA) de la Universidad de Alcalá: Diego Azqueta, Gonzalo Delacámara, Carlos Mario Gómez y Daniel F. Sotelsek por su amistad y ayuda intelectual.

A Rebeca Sandoval del Campo, mi aprecio y gratitud por su eficiente tarea como asistente de investigación.

A Azucena Martínez de la empresa Soporte Editorial Ltda., por su importante trabajo en la revisión y corrección de estilo.

Mirar la palabra y leer la imagen: comprender el mundo.

(Título del ciclo de conferencias Abril de Cervantes, 2007, en la Universidad de Alcalá)

CAPÍTULO 1. CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

1.1 ¿Qué es el Estado y cuáles son las visiones sobre el Estado?

El análisis de las políticas públicas es la disciplina que tiene por estudio la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. En su diseño e implementación confluyen disciplinas como la economía, la sociología e incluso la ingeniería. En el fondo, las políticas públicas son una directriz de pensamiento que guía la acción. Por lo tanto, conllevan un proceso dinámico, participativo y sistémico que presupone objetivos, instrumentos, actores y recursos. Sobrellevan una ideología y buscan generar un cambio o transformación, dentro de lo que comúnmente se denomina agenda política.

Al hablar de política pública no podemos desligarnos de aspectos trascendentales como el rol del Estado en la sociedad civil, los procesos políticos y las instituciones en que se desenvuelven. Por estos motivos, la distinción entre política, entendida fundamentalmente como la construcción de consensos y la lucha por el poder político, y políticas o actividades de intervención gubernamental, en ámbitos concretos de la sociedad, son válidos y pertinentes en todo lo relacionado con el diseño, negociación, concertación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Uno de los papeles fundamentales del Estado, en materia de política pública, consiste en su capacidad de decidir sobre el alcance y forma de intervención en la economía. En América Latina, esta intervención empezó a darse de manera creciente a partir de la década de los treinta del siglo pasado, debido a la presencia de dos factores fundamentales: a) en razón de las presiones y circunstancias internas con el objeto de satisfacer las demandas de la población y como reflejo de la pugna por el poder político; b) como consecuencia del influjo de ideologías externas que iluminaban el quehacer del Estado e ilustraban la forma de hacer política pública para distribuir y generar riqueza. En este vaivén, el rol del Estado transitó, influenciado por diversas escuelas del pensamiento económico, de manera cíclica y pendular, desde los pensadores clásicos y neoclásicos hasta los neoinstitucionalistas y contemporáneos.

Concomitante con lo anterior, el análisis sobre el rol del Estado y las políticas públicas podría ser más fructífero si se abordara en forma de preguntas. Por ejemplo, ¿Importa la política?

(BID, 2006), o alternativamente ¿La política es fuente de las políticas públicas? o al contrario, ¿Las políticas públicas hacen la política? (Meny *et al.*, 1992).

La pregunta ha constituido un enfoque fructífero que ha vuelto a poner en tela de juicio el modelo simplista de la decisión racional y secuencial, según el cual las políticas no podrían ser sino el fruto de la decisión política. Sin embargo, se ha exagerado a veces la refutación del sentido común, tanto más cuando los primeros análisis de políticas públicas estaban fuertemente marcados por la impronta del conductivismo triunfante: se fijaban en los insumos (*inputs*) y los productos (*outputs*) de las políticas, sin preocuparse demasiado de lo que pasaba en la caja negra; es decir, sin tener en cuenta los procesos y el impacto de las estructuras de los partidos o de la burocracia. Poco a poco numerosos estudios demuestran que, a pesar de todo, esta variable no es desdeñable (Meny *et al.*, 1992).¹

Por dichas razones, la política sin políticas públicas se parece más a un sistema político sin rumbo ni horizonte, concentrado en la distribución del poder y la riqueza entre los agentes políticos y sociales. A la inversa, las políticas públicas sin política no tienen sustento ni los consensos necesarios para garantizar su sostenibilidad y estabilidad, y terminan en simples propuestas de gobierno pero no de Estado. En este sentido, es importante destacar que el marco conceptual y la teoría de acción son interdependientes. Un modo de intervención que no esté respaldado por un marco conceptual es solamente una práctica. Cuando se une la teoría con la práctica, el discurso y las acciones, o la propuesta y la realidad, se crea un marco conceptual viable y creíble. Esto tiene implicaciones para la coherencia entre el marco conceptual proporcionado por la interpretación de la realidad, y el modo de intervención, dado por las acciones de la estrategia.

Con el tiempo, la mejora tanto de la teoría como de la práctica es resultado de un proceso acumulativo de conocimiento y de experiencias, de ensayo y de error, y de confrontación entre los fundamentos teóricos y lo aprendido con la praxis. Las ideas, tanto económicas como sociales, no avanzan de manera uniforme y lineal, sino a saltos con grandes progresos, estancamientos y retrocesos. El conjunto de ideas van conformando escuelas de pensamiento que se asemejan a “sistemas teóricos” con sus principios, conceptos, evidencias y conclusiones.

Algunos autores, al tratar de hacer el compendio de la historia del pensamiento económico, establecen algunas líneas de interpretación para entender su evolución. Entre las razones de interpretación podrían estar las siguientes: primera, los problemas socioeconómicos están fuertemente interconectados y, por lo tanto, aquellas teorías que sólo se fijan en problemas parciales son inestables y de corta duración; segunda, el éxito de una teoría depende tanto

¹ El novelista ruso Vladimir Nabokov (1940-1977), autor de la novela “Lolita”, insistía en la apreciación estética a través de la atención a los detalles de estilo, de lenguaje y estructura, antes que al desarrollo del carácter de los personajes. El sentido común lo llamaba “sentido hecho común”.

de su coherencia interna como de su capacidad para explicar y responder a realidades del momento social; tercera, la evolución de las ideas no esté exenta de los ciclos de la realidad social y, por consiguiente, en esta dinámica se crean y se construyen escuelas de pensamiento sucesivamente; por último, el progreso de las ideas es acumulativo con base en su perfeccionamiento y capacidad de generalización (Screpanti *et al.*, 1997; Mair *et al.*, 1991).²

La mayoría de los textos sobre la historia del pensamiento económico se refieren a escuelas o teorías y, dependiendo del nivel de desagregación o detalle, éstas usualmente vienen agrupadas cronológicamente de la siguiente manera: mercantilistas, preclásicas, clásicas, marxistas, marginalistas, neoclásicas, bienestaristas, neobienestaristas, keynesianistas, institucionalistas, neoinstitucionalistas y contemporáneas (Screpanti *et al.*, 1997; Mair *et al.*, 1991; Rongalgía, 2006).³

Con todas ellas se puede afirmar que el conflicto entre el enfoque positivo y el normativo, sobre la forma de complementar intervención y mercado, siempre ha estado presente.

El Estado, en su acepción política general, significa la institución encargada de realizar el derecho en la sociedad civil; en él se concentra el poder político de una sociedad, es decir, el poder de tomar las decisiones que afectan al conjunto de la población.

Además de ello, el Estado desarrolla un conjunto de funciones que lo convierten en un agente económico de suma importancia (Sabino, 1991).

² Los principales enfoques sobre metodología de la ciencia son: el analítico de Karl Popper (lógico-empírico) con “La lógica de la investigación científica”, el socio-histórico de Thomas Kuhn con su “Estructura de las revoluciones científicas”, y el meta-histórico de Imre Lakatos con el “Programa de Investigación Científica”. Todos ellos establecen teorías sobre el desarrollo del conocimiento (Casares, 1992).

³ Entre los precursores del *laissez faire* pueden mencionarse a Francois Quesnay, David Hume y James Stewart. Dentro de la escuela preclásica pueden citarse a William Petty, John Locke, Dudley North y Bernard Mandeville. Entre algunos autores de la economía política clásica estarían: Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus y Stuard Mill. Como escuela de ruptura se destaca a Joseph Proudhon y Karl Marx. Dentro de algunos marginalistas estarían William Jevons, Leon Walras y Carl Menger. En la ortodoxia neoclásica se destacan Alfred Marshall, Arthur Pigou, Francis Edgeworth, John Maurice Clark, Ronald Fisher, Carl Menger y Knut Wicksell. Como representantes de la escuela bienestarista estarían Wilfredo Pareto, Nicholas Kaldor y John Hicks. Neobienestaristas serían Ronald Coase y Kenneth Arrow. John Maynard Keynes representa a la escuela que lleva su nombre, seguido entre otros por la alta teoría de Michael Kalecki, Joseph Schumpeter, Piero Sraffa, Joan Robinson, John Von Neumann y John R. Hicks. En la evolución del institucionalismo se citan entre muchos otros a John Dewey, Wesley Mitchell, Kenneth Parson, Gunnar Myrdal, Kenneth Boulding y John Galbraith. Dentro del neoinstitucionalismo se destacan Oliver Williamson y Douglas North. Y, como contemporáneos más nombrados tendríamos, entre otros, a Amartya Sen, Joseph Stiglitz, Dani Rodrick, Jeffrey Sachs y Paul Krugman.

Así, en todas las visiones sobre el desarrollo y el Estado, la ideología es una cuestión ineludible y tal como lo señaló Alfred Marshall, uno de los padres de la economía neoclásica contemporánea, la economía es “uno de los dos grandes pilares que conforman la historia mundial”, el otro es la religión. Por eso es importante el rol que la ideología económica ha jugado, y continuará haciéndolo, en el lento pero progresivo desarrollo de los derechos económicos y sociales. El análisis económico, que está implícito y explícito en las políticas económicas, tiene una influencia decisiva en el pensamiento y en la habilidad del gobierno, así como en la sociedad civil, para implementar políticas y acciones positivas que respalden y defiendan los derechos económicos y sociales. Por todo ello, el rol del Estado y su papel en la sociedad ha sido, a lo largo de la historia, diferente pero no ajeno a la influencia de las ideologías.⁴

El cuerpo de conocimientos de la ciencia económica considera el funcionamiento de la economía capitalista, a través del funcionamiento de los mercados, como un sistema eficiente y autorregulador. Eficiente, en el sentido que supone que asigna los recursos en forma automática y óptima; autorregulador, porque posee la capacidad para autocorregir las desviaciones que se producen en el sistema. Bajo esta argumentación, se pretende justificar la no intervención del Estado por cuanto con su intervención perjudica, interrumpe, crea distorsiones y evita el equilibrio que se obtendría con el libre juego de las fuerzas del mercado.

Esta invocación a un Estado neutral se contradice con la historia del desarrollo económico, según la cual los países más avanzados lo han logrado gracias a un fuerte apoyo inicial del Estado, a través de la inversión en educación, salud, infraestructura, agricultura y seguridad social. Todo ello, amparado por un adecuado marco regulatorio con espacio para la actividad privada. La ideología del libre mercado, llevada al extremo, ha demostrado ser funesta para las economías en vías de desarrollo. Por lo tanto, entre mejor conozcamos los mecanismos de regulación o control manejable por el decisor, ante las limitaciones del mecanismo autorregulador del mercado, mejor podrá ser el diseño de las políticas públicas. La regulación controlada tiene por objeto asegurar el funcionamiento del sistema, de manera que toda desviación del estado de las salidas con respecto a su valor propuesto, se compense (Lange, 1969).

Los apoyos teóricos sobre la neutralidad del Estado tienen, también, sus raíces en el principio del equilibrio continuo de los mercados, según el cual, el sistema económico no

⁴ Tanto John Maynard Keynes como Joseph Schumpeter, gigantes de la teoría económica, sostenían que la economía es un compuesto inevitable de “ciencia e ideología”. Es decir, las observaciones y los intereses que motivan nuestro trabajo están guiados por una “visión o intuición” inherentemente ideológica. Además, creían que el acto cognoscitivo pre científico, que es la fuente de las ideologías, es un requisito previo del trabajo científico, sin el cual no es posible que aparezca dentro de una ciencia una nueva tendencia. Para mayor detalles, ver artículos de James Tobin “La contrarrevolución monetarista en la actualidad” y “La economía de la oferta: conceptos y posibilidades operativas”, en *Papeles de Economía Española*, No 10, 1980.

sólo se autorregula sino que todas las situaciones de desequilibrio tienden a autocorregirse de manera continua, sin necesidad de una política económica que intervenga para corregir los desbalances entre oferta y demanda (Tobin, 1982). Como lo enseña la historia del desarrollo económico de América Latina, los problemas de ajuste o estabilización no se resuelven de manera automática, por cuanto éstos no son de tipo coyuntural o de corto plazo sino, fundamentalmente, de carácter estructural, con profundas brechas de desigualdad y heterogeneidad de diversa índole, que sólo pueden ser resueltas con un enfoque integral y con activa presencia del Estado (CEPAL, 2007).

Cuando se toman en consideración las opciones para la acción colectiva, o sea, cuando intervienen incentivos para organizar y mantener organizaciones o conducir intereses sociales, también se plantean connotaciones sobre el Estado, según la forma como se den los aspectos de competición, de cooperación y de coordinación.

La opción *pluralista* de las organizaciones de intereses en la sociedad, con la inclusión de un amplio espectro de opiniones, corre el riesgo de diluir o fragmentar el peso del Estado en un alto número de actores descentralizados, cuando no se tiene un esquema articulado de relaciones interdependientes o una base sólida de representación democrática. La negociación y la concertación coexisten con una concepción pluralista de la sociedad, como bases para la gobernabilidad.

La opción *corporatista* o monopolista para la acción colectiva tiende a la reducción del pluralismo, tanto por la concentración de los grupos con pretensiones de monopolio, como por la necesidad del sistema político de reducir del número de interlocutores. Subsiste el peligro de justificar interlocutores “validos” del Estado, que representen bien a sus afiliados y sean capaces de controlar a sus miembros para que cumplan con las normas, los acuerdos y las políticas del Estado.

Estas dos posiciones, la pluralista y la corporatista, dan pie al desarrollo de nuevas teorías basadas en las relaciones entre Estado y la administración pública, donde la estructura organizacional y la social son preponderantes. Se entiende por administración pública la organización que el Estado utiliza para canalizar demandas sociales a través de la transformación de recursos, acciones de política y regulaciones (Schneider, 2001).

La controversia tanto en aspectos normativos como positivos sobre el papel del Estado, después de su agudización ha abandonado los extremos y a partir del reconocimiento de las fallas de mercado y de las fallas de intervención, se concentra más en la *calidad* de la gestión y en la optimización de los recursos para satisfacer a los ciudadanos. Hoy en día se reconoce y acepta que la discusión que enfrenta al Estado con el mercado no tiene destino y sí, por el contrario, la efectividad del Estado como tema fundamental. El reconocimiento de los tipos de fallas lleva a aceptar que el rol del Estado debe ser dinámico y ajustado a su capacidad de responder a los desafíos, evaluada esta capacidad en función de la fortaleza de sus instituciones.

A este respecto, existe relativo acuerdo sobre el rol del Estado en la provisión de bienes públicos, y desacuerdo en la forma que debe proveerlos y en su participación en la promoción del desarrollo. Así, los problemas de una democracia se abordan bajo la concepción de un Estado que no es despótico ni necesariamente benevolente sino representativo, y que tiene por función transformar en decisiones políticas las prioridades que los ciudadanos manifiestan en las votaciones y no, por el contrario, la de obstruir o tutelar esas prioridades.⁵

El rol del Estado, en función de la fortaleza de sus instituciones, adquiere una mayor preponderancia cuando se reconoce la existencia de privilegios que generan los aspirantes a rentas (*rent-seekers*), en los que el Estado queda expuesto a presiones de grupos causando corrupción e impunidad.

De igual manera, se justifica su presencia ante instituciones débiles que dan espacio a grupos de poder e intereses gremiales o particulares, para presionar acuerdos favorables. Por último, también se reclama su actuación cuando los intereses propios de grupos dentro del gobierno, generan un comportamiento maximizador que atenta contra los intereses de la ciudadanía.⁶

Es decir, dentro de la tesis de la *autonomía relativa del Estado*, su naturaleza se refleja y se manifiesta mediante conflictos entre las instituciones estatales y las organizaciones de intereses que pretenden influir sobre las políticas públicas.

La dependencia de recursos del Estado, por parte de algunas organizaciones de la sociedad, establece *relaciones funcionales* que se derivan de la propia estructura organizacional del Estado. Esta tesis, en cierta manera, también, se asocia con la idea de que el Estado es un espacio de concentración y confrontación de élites políticas y sociales, o sectores dominantes de la sociedad que pugnan por el poder, dependiendo del grado de articulación y cohesión de la sociedad o de su nivel de relación frente a las organizaciones sociales. Sujeto a la capacidad de autonomía del Estado para dirigir, regular e incentivar los cambios, o de las relaciones de causalidad entre sociedad civil e instituciones políticas, surgirán diferentes tipos de institucionalidades y formas organizativas de la sociedad (Jordana, 1995).

⁵ Según Hobbes, el Estado se justifica como un instrumento para proteger a los individuos del miedo y del abuso de los demás. Así, caracterizó al Estado como un "Leviatán" o un Dios protector. De igual manera, Francis Bacon en su "Nueva Atlántida" propuso a la ciencia como el guardián del orden de la sociedad y Adam Smith en su "Riqueza de las Naciones", da este lugar al mercado. Las tres representan una especie de entidad autónoma, capaz de actuar por encima de la sociedad, para garantizar el orden de su *funcionamiento* (De Souza Silva et al., 2001)

⁶ Respecto a estos temas se tienen las raíces institucionales del "*pork-barrel spending*" o la captura de la política pública por grupos de interés, o del efecto "*gridlock*", es decir, el veto mutuo entre actores políticos a las diversas políticas públicas. Por extensión, se aplica a aquel tipo de políticas públicas que sólo benefician a grupos o sectores particulares, pero cuyos costos los cubren todos los ciudadanos.

En consecuencia con las anteriores tesis, el Estado puede defenderse por las ganancias de bienestar que hace posibles, y puede criticarse por los costos que representan sus intervenciones de coacción y redistribución sobre la libertad individual, los derechos de las personas y la economía de mercado.

La nueva visión sobre el Estado se aleja de los modelos de Estado mínimo, por su incapacidad para resolver los principales problemas sociales y económicos de la población, y corrige los patrones del modelo nacional-desarrollista basado, desde el punto de vista político en el control estatal-corporativo, paternalista y autoritario de las demandas de la ciudadanía y desde el punto de vista económico, en la intervención directa e indiscriminada en la economía.

Todas estas experiencias fallaron por su falta de legitimidad social y de eficiencia, eficacia y equidad en la toma de decisiones. De igual manera, aquel tipo de reformas impulsadas tendientes a reducir el Estado al mínimo (*downsizing*) en aras de la eficiencia y la economía, tampoco se vieron reflejadas en la contracción de los gastos públicos o en una mejor prestación de los servicios básicos a la población.

Desde finales de la década pasada la región ha entrado en un nuevo ciclo, impulsado por los acuerdos de libre comercio, la globalización, la recuperación de los precios de las materias primas, la profundización de las reformas, la mejoría en los indicadores macroeconómicos y gobiernos democráticamente elegidos. Una nueva era, con renovadas expectativas sobre el desempeño de las políticas públicas. Quizás, esta sea la ocasión para mirar con mayor detalle las características de su diseño y ejecución.

En la transición ideológica la noción de Estado se fue adaptando y modificando a partir de la idea de Estado-Nación como concepto básico de territorio, soberanía e identidad para pasar, dependiendo del momento histórico, por el de Estado-neutral, Estado-facilitador, Estado-subsidiario, Estado-protagónico, Estado-interventor, Estado-red y Estado-co-naciones, donde esta última visión se manifiesta mediante estrategias, redes y alianzas supranacionales para enfrentar la globalización y la sociedad del conocimiento (Castells, 1996).

De todas formas, el gran trasfondo de la discusión descansa en la necesidad de compatibilizar los objetivos de eficiencia económica y equidad social, a partir de situaciones con altos niveles de desigualdad e inequidad, con una adecuada y eficaz intervención del Estado, para garantizar gobernabilidad y cohesión social.

Sea cual fuere la opción, la intervención económica y social del Estado fundamentalmente en América Latina se ha caracterizado por ser la de un Estado planeador y promotor del desarrollo, la de un Estado regulador y la de un Estado subsidiario dentro del modelo de economía de mercado. En la primera, el Estado se concentra en un enfoque social y responsable por las demandas sociales, con énfasis en el pluralismo, la cohesión y la igualdad de oportunidades. En la segunda, pregona la condición de instrumento o árbitro al servicio de clases o grupos

específicos. Y la tercera visión coloca al Estado en un punto intermedio para administrar los equilibrios o desequilibrios que se presentan frente a la sociedad civil, mediante incentivos y mecanismos de competencias.

Estas tres características de intervención serán el respaldo de las ideas que sobre políticas públicas se elaborarán en esta Guía (ILPES, 1995, 1998).

1.2 ¿Qué es gestión pública y qué enfoques hay?

Por gestión o administración pública se entiende el conjunto de decisiones y reglas que es necesario adoptar para *motivar y coordinar* a las personas con el objeto de alcanzar metas individuales y colectivas; es pública, porque se desenvuelve en el contexto de los fines del Estado dentro de un marco jurídico-político (Albi *et al.*, 1997).

También se puede entender como la capacidad de los actores gubernamentales para llevar a cabo sus propuestas de política o los objetivos de su agenda. Esta capacidad estará en función de la racionalidad, la coordinación y el consenso con que se ejecuten las acciones públicas. Por lo tanto, la nueva gestión pública tiene como meta modificar o modernizar la administración pública para prestar mejores servicios a la comunidad y satisfacer sus necesidades en cantidad, costo, calidad y tiempos razonables.

De igual manera, se entiende por organización a toda entidad a través de la cual las personas se interrelacionan, se articulan y se comunican mediante vínculos contractuales, acuerdos formales o informales, derechos, normas, procedimientos o costumbres culturales, que definen las relaciones de cooperación y competencia. Las instituciones son las reglas de juego y las organizaciones son el conjunto de decisiones y estrategias que los participantes adoptan en las transacciones, dentro de un marco institucional dado.

“Instituciones y organizaciones son órdenes, pero de naturaleza enteramente diferente: las instituciones son órdenes abstractos, independientes de los individuos que las componen, que cumplen la función de facilitar a los individuos y las organizaciones la consecución de sus fines particulares, pero que en sí mismas no tienen fines específicos; las organizaciones, en cambio, son órdenes concretos, determinados por los individuos y los recursos que los integran, creados para la consecución de fines particulares y específicos. Las normas de las instituciones son abstractas y proceden normalmente de la evolución o dinámica social; las normas de las organizaciones proceden del designio racional atribuidor de posiciones y pueden ser también alteradas por designio” (IIG, 1998).

A partir de estas aclaraciones, conviene retomar algunas conceptualizaciones teóricas sobre el tema:

En primer lugar, las políticas públicas se enmarcan dentro de la ciencia política y ésta tiene sus raíces en lo que se conoce como “teoría de la decisión” (*rational actor political theory*). Ésta, con fundamentos de la economía del bienestar, se refiere a la optimización de las

decisiones y a la evaluación de todos los costos y beneficios asociados a dichas decisiones. Así, bajo este enfoque, la ciencia política se centra en el comportamiento de un actor racional que lograría una decisión racional bajo las condiciones de estar completamente informado y con una jerarquización clara y completa de las preferencias. Dentro de este razonamiento, el “tomador de decisiones” (*policy maker*) evaluaría todas las posibles alternativas de políticas públicas y sus consecuencias, y elegiría la opción de política que mejor calce con las metas u objetivos establecidos independientemente. Además, tales decisiones o intervenciones se realizarían sin costo alguno.

Si así fuera, este actor racional supondría, además, que los procesos de las políticas públicas suceden por etapas o fases sucesivas (formulación, decisión y ejecución), basado siempre en que el decisor comienza con el análisis del problema, evalúa las alternativas y toma una decisión “racional” sobre la mejor alternativa (Winer *et al.*, 2002).

El enfoque racional ha sido fuertemente atacado desde los más diversos puntos de vista. Sus oponentes sugieren un enfoque alternativo de “racionalidad limitada”, basado en información incompleta y donde el análisis de los problemas no es perfecto y quizás tampoco deseable, dada la escasez de recursos y el alto costo de la información y su procesamiento. Además, en consideración a que el objeto de la política son seres humanos, los procesos de las políticas públicas son también impredecibles, debido a la información incompleta y los valores ambiguos o conflictivos que se pueden dar.

A pesar de las críticas, la esencia del modelo clásico del actor racional es de gran ayuda para comprender la dinámica de las políticas públicas. Los desarrollos teóricos más recientes están basados en el enfoque de racionalidad limitada. Estas nuevas visiones, basadas en procesos de multiactores y multiniveles interdependientes, regidos por reglas formales e informales, dentro de un marco institucional determinado, intentan influenciar el proceso político en una dirección acorde con sus intereses.

El centro de la polémica, con éstos y otros enfoques, radica en la complejidad del proceso de la política pública: diferentes actores con diferentes intereses, que intentan modificar las decisiones; actores que no tienen claras sus preferencias; procesos de las políticas que son fruto de interacciones complejas y conflictivas; intervenciones de política que son costosas; estrategias para alcanzar los objetivos que son complicadas; y percepciones sobre los problemas y las soluciones que cambian con el tiempo (Klijn, 1998).

Desde la perspectiva de la presente Guía, la teoría de la decisión plantea algunas consideraciones que vale la pena señalar:

- El análisis de las políticas públicas exige tener en cuenta tanto los *procesos políticos* que las políticas conllevan, como sus costos.
- El análisis de los procesos de las políticas públicas debe incorporar el papel que juegan los *incentivos*, dentro del marco institucional establecido.

- El análisis de las políticas públicas de un actor racional es perfectamente compatible con la aplicación de *criterios normativos* y la selección de políticas mediante el voto democrático.
- Los juicios denominados “postcientíficos” se introducen una vez que la teoría ha sido formulada, y se refieren a la elección de las distintas políticas y a la selección de los objetivos, cuando la teoría está siendo aplicada a la política. Por lo tanto, en la fase normativa de diseño de la política son inevitables a la hora de hacer recomendaciones políticas sobre lo deseable o no de determinados objetivos y sobre el grado de prioridad de los mismos (Fernández *et al.*, 1998).

En segundo lugar, desde un enfoque estrictamente económico, se diría que la gestión pública es en esencia un problema económico donde hay que definir un objetivo, definir una población objetivo, definir unos instrumentos y definir las restricciones presupuestarias. Con todo ello, se buscaría lograr la mejor solución posible o maximizar su resultado, es decir, alcanzar la solución más eficiente. Esto, por razones políticas, sociales, culturales y por la forma como está distribuida la riqueza, puede ser parte de la solución pero no lo es todo.

Veamos algunas consideraciones:

- En toda dirección pública los objetivos son múltiples, excluyentes y complementarios. Además, en un Estado moderno y descentralizado, algunos objetivos tradicionales pueden ser suministrados por el sector privado, dando fundamento a modalidades diferentes de gestión. La ausencia de *coordinación* en las decisiones es lo usual.
- La situación inicial requiere análisis y constituye un problema en sí misma por razones de estratificación social y heterogeneidad de los grupos sociales a los cuales la política pretende atender. Es decir, la identificación de los problemas y la forma de resolverlos es parte de la gestión, por cuanto desconocemos su origen y su entorno.
- Los instrumentos, como incentivos, no necesariamente apuntan a un solo objetivo y a pesar de las buenas intenciones del decisor, su aplicación y consecuencias no son del todo conocidas. En algunas ocasiones incentivan la decisión correcta y, en otras, inhiben e incluso afectan la actividad de los privados.⁷

⁷ En el modelo *principal-agente* el tema de los incentivos es fundamental. Así, bajo este modelo la pregunta central es: ¿qué hace que la gente actúe de una u otra forma? En una situación de contrato o de “Agencia”, hay un contrato de empleo en el que una persona (Principal) encarga a otra (Agente) la gestión de una actividad o de una unidad económica, dándole autonomía en la toma de decisiones y aceptando el Agente (A), actuar protegiendo los intereses del Principal (P). ¿Cómo se alinean los objetivos entre uno y otro para alcanzar determinadas metas? En esta teoría hay tres tipos de problemas de información: selección adversa, riesgo moral y no verificación de esfuerzos por parte del Principal (Laffont *et al.*, 2001). Esta temática, que tiene enormes implicaciones sobre la gestión de las empresas estatales y las políticas públicas en general, será vista con mayor detalle en el capítulo 7 sobre incentivos.

- En la gestión de las empresas públicas, las metas (eficiencia, eficacia, esfuerzo) y las restricciones (presupuestarias, burocráticas, etc.) son de la más diversa naturaleza y tampoco de manera *ex ante* son cabalmente acreditadas. De igual manera, en las situaciones de contrato o de empleo de servicios por encargo (*outsourcing*), la información de que pueda disponer el *Principal* (titulares/propietarios) sobre los mismos puede ser menor/mayor o peor/mejor que la del *Agente* (gerente/director).
- Por último, los intereses o preferencias individuales no siempre coinciden con los de la sociedad o el grupo y, por lo tanto, no podemos sumar estas preferencias para llegar a reglas de decisión colectiva.

En tercer lugar, una perspectiva más positivista reconoce que se parte de un mundo imperfecto por cuanto la información es imperfecta, está mal distribuida, es costosa de adquirir y no todos los individuos acceden a ella en igualdad de condiciones. Por otra parte, los actores que intervienen en la gestión pública cuentan con una dotación altamente inequitativa para que puedan tomar decisiones racionales. Además, el concepto de sector público cubre al más variado y heterogéneo conjunto de actores con motivaciones, objetivos y capacidades de la más diversa naturaleza y, casi siempre, difíciles de medir.

Asimismo, dado que las necesidades son múltiples y acuciantes, los objetivos también son múltiples, variados, conflictivos y contrapuestos por razones de equidad o eficiencia. En la gestión pública no hay un objetivo único, por lo tanto el decisor necesita ponderarlos y clasificarlos de acuerdo con un orden de preferencias, que en la mayoría de los casos es conflictivo.

Esta opción, como teoría de decisión, es una alternativa al enfoque de racionalidad central, según el cual el decisor central tiene a su disposición toda la información necesaria sobre los problemas existentes, las preferencias y las soluciones. Por su centralismo y visión jerárquica de arriba para abajo, minimiza las relaciones causales entre medios y fines, y su excesiva “racionalización” de las políticas públicas desconoce las múltiples relaciones intergubernamentales entre el centro y la periferia y viceversa, donde los gobiernos subnacionales juegan un papel preponderante.

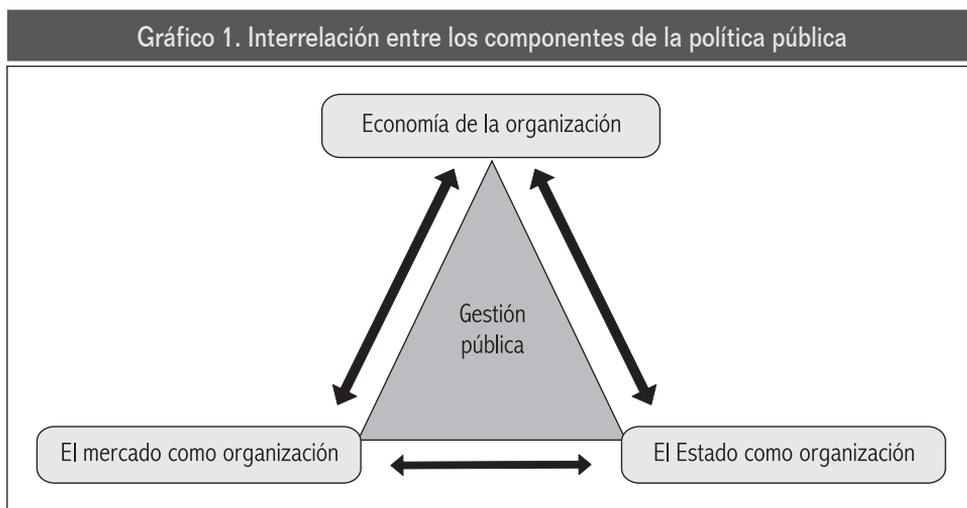
En cuarto lugar, una visión más reciente enfatiza las relaciones entre las políticas públicas y el Estado y realza el papel de las instituciones formales e informales -llámense reglas socialmente aceptadas, normas, valores, actores, organizaciones, incluidos los partidos políticos- y hace descansar el tema de la gestión en un fenómeno mucho más complejo de interacciones entre actores protagónicos con funciones, responsabilidades, derechos y restricciones, dentro de una determinada arquitectura organizativa (North, 1993).

Esta perspectiva, cuando es mal interpretada y en caso de traducirse sesgadamente en la ley y el marco regulatorio, tampoco sería satisfactoria por cuanto la norma por sí sola no

garantiza una buena gestión. Los contratos legales son incompletos, no cubren todas las posibilidades ni prevén las reacciones de las personas respecto a violarlos o eludirlos. Las motivaciones y las condiciones para actuar al unísono, en procura de un objetivo, presuponen muchas otras condiciones.

En consecuencia, tomando en consideración las anteriores acepciones, el concepto de gestión pública incorpora sustancialmente como un todo orgánico varios elementos: incorpora el rol insustituible del Estado para alcanzar el bienestar colectivo y no el de unos pocos; incorpora los fundamentos de la teoría económica para comprender el funcionamiento del mercado; incorpora a las instituciones como cuerpo de la sociedad con reglas, normas y valores; incorpora personas con sus necesidades y preocupaciones y, también, de manera preponderante, incorpora la difícil tarea de *coordinar, motivar e incentivar actores* para que mediante estímulos, se sumen al logro de determinados objetivos, con información incompleta y mal distribuida, en el marco legal, político y jurídico que cada sociedad determine.

En otras palabras, el amplio concepto de gestión pública implica conocer, comprender e integrar las características y consideraciones que conllevan tres grandes componentes de organización: el Estado, el mercado y la economía (ver gráfico 1 y cuadro 1).



Fuente: elaboración propia con base en Albi et al., 1997.

En la noción de gestión pública, por lo tanto, no hay un solo decisor sino diversos decisores y diversos ejecutores que interactúan en diferentes niveles, con cuotas desiguales de poder y en circunstancias y condiciones disímiles. En este sentido, la gestión pública es técnica, es arte y es imaginación (Albi et al., 1977).

Cuadro 1. La gestión pública

Gestión pública: “conjunto de decisiones de coordinación y motivación de las personas –plasmadas en procedimientos y mecanismos contractuales– para alcanzar los fines de la organización estatal (eficiencia y equidad), dentro de las restricciones del marco jurídico-político de su estudio.

Exige conocer:

- Los conceptos básicos de la economía de la organización: incentivos, coordinación, eficiencia, cultura, institución, transacción, propiedad, jerarquía, autoridad, motivación, contrato, información, racionalidad.
- El Estado como organización: rasgos institucionales (pertenencia universal y poder coactivo); capacidad para remediar fallas del mercado (doctrina del interés colectivo); instrumentos; fallos del Estado (restricciones políticas y “anatomía” básica de los fallos del gobierno; importancia de las instituciones políticas (supremacía del Derecho y naturaleza política de los fines); restricciones organizativas para la gestión pública.
- El mercado como organización: hipótesis (institucionales, técnicas de información y de comportamiento); teoremas fundamentales (economía del bienestar, equilibrio competitivo, comportamiento de los precios de mercado); fallas del mercado (competencia imperfecta, no rivalidad, asignación imperfecta de derechos de propiedad, información imperfecta y mercados incompletos); soluciones organizativas (cooperación voluntaria y organización interna empresarial, cooperación coactiva bajo instituciones estatales).

Fuente: Albi et al., 1997.

1.3 ¿Cuáles son las capacidades del Estado?

Siendo el Estado la organización más importante y trascendental de las sociedades, su razón de ser se fundamenta en sus capacidades para *externalizar* su poder, *institucionalizar* su autoridad, *diferenciar* su control e *internalizar* su identidad colectiva mediante símbolos de pertenencia.

Por lo tanto, el Estado tiene funciones que son esenciales para la prosperidad de un país, tiene potestad y capacidad para equilibrar la situación económica y mantenerla estable en el tiempo, debe garantizar el desarrollo económico y social equitativo, mantener la credibilidad ejecutando sus promesas a mediano plazo, llevar a cabo las políticas necesarias, e incluso vigilar sus políticas para que no se vean alteradas de su objetivo inicial.

En concordancia con lo anterior, se definen tres funciones u objetivos centrales que deben orientar y dirigir las políticas del gobierno (Musgrave, 1992).

Éstas se pueden sintetizar así:

- i. *Función de asignación*: es decir, la provisión de bienes y servicios sociales o el proceso mediante el cual el total de recursos se divide entre bienes privados y sociales.
- ii. *Función de distribución*: es decir, el proceso mediante el cual la renta y la riqueza se distribuyen para garantizar un Estado equitativo y justo.
- iii. *Función de estabilidad*: es decir, garantizar la estabilidad económica mediante la utilización de la política presupuestaria como medio para obtener empleo, estabilidad en el nivel de precios y una elevada tasa de crecimiento económico.

A su vez, también se pueden considerar como funciones o capacidades específicas del Estado las que se mencionan en el cuadro 2.

Cuadro 2. Capacidades de un Estado

- i. Establecer y mantener prioridades entre las múltiples demandas contrapuestas.
- ii. Focalizar los recursos hacia donde sean más efectivos.
- iii. Innovar cuando las políticas fallan.
- iv. Coordinar objetivos contrapuestos dentro de un todo coherente.
- v. Capacidad de imponer pérdidas a grupos poderosos.
- vi. Representar intereses difusos y desorganizados además de aquellos que están concentrados y bien organizados.
- vii. Garantizar la implementación efectiva de las políticas de gobierno una vez que se hayan decidido.
- viii. Garantizar la estabilidad de las políticas para dar tiempo a que funcionen.
- ix. Formular y mantener compromisos internacionales en materia de comercio y defensa nacional para garantizar el bienestar del Estado en el largo plazo.
- x. Manejar las escisiones políticas para que la sociedad no degenera en una guerra civil.

Fuente: Weaver et al., 1993.

Según una encuesta sobre capacidades del Estado, aplicada en desarrollo del estudio *Política de las Políticas Públicas en América Latina*, se identificaron otras tres capacidades primordiales (BID, 2006).

- i. Asegurar la *adaptabilidad* de las políticas cuando el cambio en las circunstancias lo requiera.
- ii. Garantizar la *coherencia* entre diferentes ámbitos de las políticas para que las nuevas políticas sean coherentes con las ya existentes.
- iii. Asegurar una *coordinación* efectiva de políticas entre los diferentes actores que operan en el mismo ámbito.

El listado sobre capacidades de un Estado puede ser extenso. Sin embargo, entre todas las mencionadas al estar concentrados en la elaboración de una Guía sobre diseño, ejecución y evaluación de la política pública, quizás deberíamos llamar la atención sobre dos grandes de carácter general y transversal que inciden con mayor peso en el proceso y transición de la política: las de *coordinación* y *coherencia*.

Al hablar de transición nos referimos al complejo recorrido de las políticas desde el momento que se conciben en las altas esferas políticas y tecnocráticas, pasando por la intrincada malla de las organizaciones y la normativa institucional, hasta llegar a los “dolientes” o beneficiarios en los niveles locales -“de la pirámide al actor”-. Este recorrido será exitoso o fallido frente a cualquier indicador o sistema de evaluación a que se someta la política, en la medida que se realice con coordinación y coherencia.

El desempeño de cualquier política, por más bondades y elegancia de diseño, dependerá de los niveles de coordinación y coherencia con que se lleve a cabo.⁸

1.4 ¿Qué es una buena política pública?

La intervención del Estado es un asunto técnico y político que no descansa exclusivamente en el “tamaño” del Estado o en la “amplitud” de la intervención. Fundamentalmente tiene que ver con la “calidad” de la intervención. Esta distinción es importante porque la mayoría de los países de la región han gastado una gran cantidad de energía y recursos al asociar el tamaño del Estado con la calidad de la gestión, descuidando otras consideraciones quizás más importantes, tales como la forma en que se realiza la intervención, los tiempos que se determinan para llevarla a cabo, los actores que se eligen y la forma como se ejecuta.

Un Estado pequeño no es garantía de éxito de una intervención, así como tampoco un Estado grande es obstáculo para llevar a cabo una buena política.

Con base en dicha aclaración podríamos destacar ahora las características o virtudes que tendría una buena política pública. Manteniendo ciertas similitudes con un proyecto de inversión, podríamos plantear varias aproximaciones sobre las particularidades de la política. Una política *inteligente* sería aquella que cumpla con los requisitos de ser específica, medible, precisa, realista y limitada en el tiempo (BID, 1997).

Para otros autores, la buena política debería cumplir con los requisitos de ser clara, relevante, económica, monitoreable y adecuada (Schiavo-Campo *et al.*, 1999).

Otros opinan que una política pública de excelencia debe contener características que incluyan aspectos de la más diversa índole, tales como: consistencia, funcionalidad, oportunidad,

⁸ La Real Academia Española de la Lengua define “coherencia” como conexión, relación o unión de unas cosas con otras.

amplitud, etc. El estilo de gobierno y su orientación, también son temas concomitantes con la calidad de la política pública (ver cuadros 3 y 4).

Vale la pena recordar que el buen gobierno y la buena gestión de las políticas públicas descansan en una serie de atributos que, en cierta manera, se relacionan con la gestión por resultados y la capacidad para distinguir entre el éxito y el fracaso de un desempeño gubernamental.

Cuadro 3. Características de una política pública de excelencia

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

Fuente: CIPE (1996).

Cuadro 4. Características de una buena política

- **Estabilidad:** cuán estable es en el tiempo.
- **Adaptabilidad:** cuán ajustable puede ser una política cuando fallan o cambian las circunstancias.
- **Coherencia y coordinación:** en qué medida es compatible con políticas afines y en qué medida es el resultado de acciones bien coordinadas entre los agentes que participan en su formulación e implementación.
- **Calidad** de la implementación y de la efectiva aplicación.
- **Orientación** hacia el interés público: en qué medida se orienta hacia el interés público.
- **Eficiencia:** en qué medida refleja una asignación de recursos escasos que asegura elevados retornos sociales.

Fuente: BID (2006).

El énfasis en los resultados de alguna manera nos aproxima a las distinciones entre la gerencia social de las políticas y la gerencia empresarial de las mismas, donde la distinción entre “cliente” y “ciudadano” son fundamentales para remarcar la asociación y complementariedad que debe existir entre eficiencia y equidad. Estos dos grandes fines de toda política pública están íntimamente entrelazados para evitar los sesgos o confusiones en aras del *eficientismo*, dado que sin capacidad para redistribuir la riqueza, sin posibilidades de elevar la calidad de vida de la población, y sin cabida para favorecer a los más pobres, las políticas públicas dejarían de cumplir su papel fundamental dentro de la transformación social y económica de la sociedad que se desea construir (CEPAL, 2007).

En el informe *La Política de las Políticas Públicas*, se destacan como características fundamentales de una buena política las siguientes: estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de la implementación y de la efectiva aplicación, orientación hacia el interés público y eficiencia (BID, 2006).

1.5 ¿Cuáles son los costos de la falta de coordinación?

La calidad de la política pública podrá ser juzgada y apreciada desde diferentes ángulos y perspectivas. Es difícil afirmar que exista un solo criterio para decir cuándo una política es buena o mala. Dependerá de muchos factores. Sin embargo, teniendo en cuenta los criterios anteriormente expuestos, la presente Guía, sin descuidar el conjunto de elementos, en cada uno de los temas que se abordan expresamente enfatiza los relacionados con la *coordinación*. Al enfatizar este factor se recupera una visión más integral y permite aglutinar mejor el análisis. Al no haber coordinación, entre algunos de los costos que se experimentan con las políticas, estarían los siguientes:

- Se fragmentan los objetivos y se pierde el horizonte de la política. Es decir, el rumbo de la política no queda claro.
- Se da lugar a dualidad y a dispersión de esfuerzos. Es decir, la sinergia de la política se pone en tela de juicio.
- Se presentan contradicciones y posiciones encontradas entre los agentes. Con lo cual el consenso se hace más difícil.
- Se generan mayores costos y, por lo tanto, el financiamiento y la programación se incumplen.
- Se crea menor satisfacción y un menor grado de apoyo hacia la política por parte de la ciudadanía, por cuanto no observa unidad de criterio ni integración entre sus partes.
- Se introducen argumentos de desconfianza y baja credibilidad por parte de la ciudadanía hacia el Estado y sus instituciones, incluyendo los partidos políticos.
- Se dan situaciones de frustración, que pueden inducir reacciones de protesta y descontento por parte de la ciudadanía. Por ejemplo, cuando los éxitos del nivel macroeconómico de la

política no se traspasan a los niveles meso y, en particular, a los planos micro regionales y locales, por falta de coordinación con las políticas de infraestructura e inversión social.

Los costos por falta de coordinación pueden ser vistos como un *costo de oportunidad*, en el sentido del valor que se pudiera haber obtenido con una utilización diferente de los recursos. La falta de coordinación representa un costo de oportunidad porque significa desaprovechar situaciones coyunturales, ya que conlleva grados de privación o renuncia por el valor de la mejor opción no realizada o por el costo de la no realización de una inversión. Por estas razones, la teoría económica equipara el costo de oportunidad con la alternativa de mayor valor entre las oportunidades descartadas. Es el valor al que se renuncia para obtener el beneficio relativamente mayor representado por la opción seleccionada. Al considerar los factores externos positivos y negativos (externalidades), la sociedad como un todo pierde por la falta de coordinación, por cuanto se deja de alcanzar una situación superior.⁹

También, desde el punto de vista de la nueva economía institucional, se asigna una gran importancia a la interdependencia de las decisiones de los actores, más exactamente, a las distintas formas de competencia, cooperación y coordinación. Así, los problemas del desarrollo y la falta de crecimiento tienen como explicación o son consecuencia, entre otros, de errores de coordinación entre actores, que se producen por falta de información entre estos con respecto a sus planes, expectativas e intenciones. Más concretamente, además de las tradicionales fallas del mercado (externalidades, bienes públicos, monopolios), la nueva escuela institucional enfatiza la existencia de incertidumbre e información asimétrica como causa de dichas fallas y, en consecuencia, para superar tanto las fallas de Estado como de mercado, propugna por avances en innovaciones institucionales destinadas a proporcionar información, coordinar decisiones y responder a las expectativas individuales.

Con ello, cabe esperar el surgimiento de sinergias, efectos de retroalimentación, efectos multiplicadores, impactos positivos, economías de aglomeración, economías de escala, ampliación del mercado y mayor productividad (PNUD, 2006).

Por todo lo anterior, *coordinar* consiste fundamentalmente en definir prioridades, asignar responsabilidades y establecer plazos, con el propósito de evitar dispersión de acciones, duplicación de funciones e incumplimiento de expectativas.

⁹ A pesar de que el Derecho Romano consagra el concepto de lucro cesante (*lucrum cessans*), la historia del pensamiento económico establece que el término “costo de oportunidad” fue el resultado de la controversia en el siglo pasado entre los economistas ingleses discípulos de Marshall, quienes se oponían a los economistas de la Escuela Austriaca a la cabeza de los cuales se encontraba Friedrich von Wieser. Para los ingleses, el costo era un concepto técnico, es decir, el gasto necesario para producir algo. Para los austriacos el costo era el resultado de una demanda, puesto que esta fijaría el nivel de producción, dependiendo de la disposición a pagar de los compradores (Blaug, 1988)

A pesar de que existan las mejores ventajas comparativas, se disponga del financiamiento, se cuente con los recursos y con la infraestructura necesaria, si se realiza una política sin coordinación su rentabilidad, su productividad o su impacto será inferior frente a aquella que se haga de manera coordinada, donde prime la cooperación entre las partes, la articulación de actores o el pensamiento y la acción en forma de redes de relaciones.

Ejemplos típicos de dicha situación, al igual que muchos otros, se presentan con los *clúster* productivos; las alianzas entre universidad, empresa y Estado para realizar políticas de diversa naturaleza y, en particular, la de ciencia, tecnología e innovación; la asociación público-privada en las políticas pro exportación con valor agregado; la política social para erradicar la pobreza; y la coordinación o articulación de las relaciones intergubernamentales desde el centro hacia la periferia en la gestión de las políticas públicas.

La coordinación, además, puede ser vista a través del reforzamiento de las organizaciones y de las instituciones con cierto orden jerárquico, con miras a una mayor integración vertical en la adquisición de insumos para la provisión de determinados bienes y servicios (tipo holding). Este tipo de coordinación en los procesos reduce los costos de transacción con ganancias en eficiencia.

Por último, la falta de coordinación denota también carencia de redes de políticas públicas (*policy network*), por cuanto en éstas los actores son interdependientes y actuarán de común acuerdo si hay reglas estables y una agenda participada. Estas redes se basan en compartir recursos y conocimientos y, mediante la interacción, enfrentar conjuntamente las debilidades, las oportunidades y las amenazas. Al final, con la institucionalización de la red de políticas públicas, la productividad y el aprovechamiento de los recursos es mayor.¹⁰

¹⁰ Uno de los mejores ejemplos de los costos sociales de trabajar por separado, divorcio entre investigación y acción de actores, se encuentra en la historia del *escorbuto* (enfermedad causada por la falta de vitamina C en la dieta). Las teorías especulativas de médicos que ignoraban las cualidades de los cítricos costó miles de vidas y afectó el rumbo de muchas batallas navales. Cuando se juntaron los conocimientos y las experiencias de médicos, marinos y caballeros, se logró encontrar la solución a la temida enfermedad. Sin embargo, esta falta de *coordinación* entre actores duró más de doscientos años: en 1601 se realizó la demostración aislada de asociación entre agua de limón y el escorbuto; en 1747, el médico James Lind realiza la primera prueba controlada en la historia de la medicina y deduce la importancia de los cítricos; en 1795, gracias a Sir Gilbert Blane, se suministra una ración de limón en la Marina Británica; en 1865 aparecen cítricos en la Marina Mercante; en 1867 el comerciante escocés Lauchlan Rose vende jarabe de lima; en 1912 Casimir Funk acuña el término "*vitamina*" en el Instituto Lister de Londres; en 1933 un equipo suizo y otro británico, de forma independiente, descifran la estructura molecular del ácido ascórbico, para lograr su reproducción sintética. Solo después, cuando se cerró la brecha o aislamiento entre investigación y acción social, se encontró la solución (Bown, 2003).

CAPÍTULO 2. AGENDA POLÍTICA Y EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 ¿Qué es una agenda política y cuáles son las fases?

En un entorno de multiactores, con información incompleta e incertidumbre, desde que nace la idea de una política pública hasta cuando ésta cumple con todos sus beneficios o resultados, sigue un ciclo o fases que deben ser abordadas de manera sistémica e integral.

Estas fases, dentro de lo que podría denominarse programa de acción gubernamental u hoja de ruta de la política pública, no pueden llevarse a cabo de modo articulado y reflexivo mientras no exista, como prerrequisito básico, una *agenda política* que permita superar cuatro obstáculos centrales: de contexto, de contenido, de actores y de procesos.

- Los obstáculos de *contexto* se relacionan, entre otros, con los factores estructurales vinculados al financiamiento/presupuesto de las políticas; con la relación entre el centro y la periferia; con el consenso/disenso sobre las prioridades; con la concertación/negociación de actores y con la participación/comunicación entre actores.
- Los obstáculos de *contenido* atañen al discurso mismo de la política, a su retórica, a la pertinencia de sus programas estratégicos, a su lenguaje e ideología implícita, y a las respuestas que conlleva, como solución a los problemas centrales del desarrollo.
- Los obstáculos de *actores* se asocian con la “objetividad” o “neutralidad” con que la política aborde a los actores estratégicos; con la confianza, motivación y percepción que los actores puedan tener sobre la política; con los puentes de diálogo entre lo público y lo privado; y con la forma como se articulen las redes de relaciones de actores interdependientes a favor de la política.
- Los obstáculos de *proceso* se refieren a la forma como se lleva a cabo la política, es decir, a la forma como se institucionaliza el proceso de interacción; al tipo de canales de interacción/comunicación entre sectores, regiones y niveles; al tránsito del centro a la periferia y su retroalimentación; al seguimiento y la evaluación de la política; y a su cronograma de acción, con sentido de propiedad por parte de los beneficiarios.

Una vez establecida la agenda política alrededor de los cuatro obstáculos centrales mencionados, el ciclo de la política en la praxis se sintetiza también en cuatro grandes

fases: de diseño o esquema, de negociación o concertación, de ejecución o realización, y de seguimiento y evaluación (ver gráfico 4).

2.2 Primera fase. *Diseño y contenido: ¿qué conlleva?*

El diseño de las políticas públicas que efectivamente contribuyen al bienestar de las personas, está fundamentado en diagnósticos acertados y contenidos creíbles. Por estas razones, en esta etapa inicial se plantean las ideas centrales sobre la visión de la política, sus fines y propósitos, y se delimitan los alcances, los instrumentos, los actores, las restricciones financieras, las metas a lograr y un bosquejo sobre el cronograma a seguir.

En esencia, como expresión normativa de preferencias o de intereses, se trata de movilizar recursos para generar unos productos. Este discurso o catálogo de intenciones generales se articula alrededor de ejes estratégicos o prioridades que define el decisor político en torno a los problemas fundamentales del desarrollo, con sus respectivas opciones de solución. En el fondo, son manifestaciones de la misión o de valores que tienden a objetivos específicos.

Desde el punto de vista teórico, el diseño de la política se fundamenta en algunas disquisiciones sobre la elección pública (*public choice*), donde las vertientes no dejan de ser controvertibles. De un lado están quienes propugnan que las políticas estén diseñadas por un grupo pequeño de personas cultas, juiciosas, preparadas y bien intencionadas que buscan ante todo el bienestar común y la maximización del bienestar social.¹¹

Un segundo grupo contra argumenta diciendo que los diseñadores de la política pública (gobiernos y políticos) están guiados por sus propios intereses, por encima incluso del interés público; así, sus orientaciones, en el momento de tomar decisiones, son ante todo partidistas y tienen como referente el apoyo electoral.

Tanto la vertiente normativa como la positiva han dado pie para resaltar la importancia de la teoría de las elecciones, la interdependencia entre política y economía, el papel de las burocracias y, especialmente, la distinción entre bienes públicos y privados. En esta última discusión, la presencia de externalidades se presenta como argumento fundamental para justificar la intervención del Estado, ya sea para corregir o para estimular costos o beneficios no compensados.

Con base en dichos antecedentes, el diseño o contenido de la política, además de las “ideas fuerza”, debería dar luces o respuestas a una serie de preguntas que en caso de estar bien

¹¹ La teoría del *public choice* ha intentado trasladar la metodología del análisis de la economía a las decisiones que toman los organismos públicos. El propósito de análisis ha sido la escogencia entre reglas de decisión colectiva y derivar a partir de dichas reglas de decisión, criterios óptimos a nivel institucional. Sus grandes exponentes son James M. Buchanan y Gordon Tullock, coautores de “*The calculus of consent*” (1962). También la escogencia pública se asocia con la Escuela de Virginia (Screpanti *et al.*, 1997).

planteadas desde un comienzo, facilitarían su diseño, la toma de decisiones y la coordinación general de la misma. Estas preguntas podrían formularse de la siguiente forma:

- ¿Cuál es el problema o problemas centrales de la política?
- ¿En qué grupos o áreas se focaliza o localiza?
- ¿A quién se va a beneficiar?
- ¿Cómo se van a entregar los bienes y servicios?
- ¿Cuánto cuesta la solución o los programas?
- ¿En qué tiempo se entregan los bienes y servicios?
- ¿Con quién se va a llevar a cabo la política?
- ¿Cuál es el esquema institucional ideal de la política?
- ¿Qué instrumentos se emplearán?
- ¿Qué tipo de incentivos se usarán?
- ¿Cómo se supervisará la política (seguimiento y evaluación)?
- ¿Qué roles y responsabilidades cumplen los actores principales?

Además de estas preguntas se hace mención a las siguientes, referidas a los actores implicados en los procesos de formulación de políticas (BID, 2006).

- ¿Quiénes son los actores clave que participan en estos procesos?
- ¿Cuáles son sus facultades y funciones?
- ¿Cuáles son sus preferencias, incentivos y capacidades?
- ¿Cuáles son sus horizontes temporales?
- ¿En qué escenarios interactúan y cuáles son las características de los mismos?
- ¿Cómo son los intercambios o transacciones que emprenden?
- ¿Cómo se toman las decisiones y cómo interactúan los individuos?

La mayoría de las anteriores inquietudes cae en el campo de la ciencia de la política económica, la cual se sustenta en los fundamentos de la teoría económica y en particular del equilibrio general, con énfasis en los aspectos macroestructurales antes que en los microscópicos relacionados con la toma de decisiones por parte del Estado, con repercusiones sobre un amplio espectro de actores. Los principios de toma de decisiones por parte del Estado tienen un parecido con los que rigen para los individuos.¹²

¹² Frente a la pregunta de cómo toman decisiones los individuos, hay cuatro principios rectores: el primer principio dice que los individuos se enfrentan a disyuntivas, es decir, tomar decisiones es elegir entre dos objetivos; el segundo principio dice que el costo de una cosa es aquello a lo que se renuncia para conseguirla, es decir, su costo de oportunidad; el tercer principio dice que las personas racionales piensan en términos marginales, es decir, nos obligan a hacer pequeños ajustes adicionales al plan de acción que ya existía; el cuarto principio dice que los individuos responden a los incentivos, es decir, cuando cambian los costos y los beneficios cambian sus conductas (Mankiw, 2006).

2.2.1 ¿Qué es una relación causa-efecto y por qué importa?

Desde el punto de vista puramente metodológico de la política económica, los trabajos de Frisch, Tinberger y, más recientes, Fox, Sengupta y Thorbecke explican la base fundamental para comprender el proceso analítico en la toma de decisiones político-económicas.

La teoría económica convencional acepta los valores de las variables instrumentales como datos y analiza sus efectos económicos, mientras que la teoría de la política económica admite que los valores deseados de las variables objetivo son datos y calcula el conjunto de los valores de las variables instrumentales que se requieren para alcanzar el objetivo (dato) fijado (Tinbergen, 1961). Para otros autores, la teoría de la política económica se preocupa del análisis de situaciones de decisión y problemas políticos, utilizando aquella parte de la teoría económica general que puede ser cuantitativamente aplicada a datos económicos en algún sentido operacional (Fox *et al.*, 1979).

Por lo tanto, el paso de un modelo de teoría económica a un modelo de decisión de la política económica supondría la conversión de variables exógenas del modelo positivo en variables incógnita, que son las variables de acción o instrumentos, en tanto que algunas de las variables endógenas del modelo teórico pasan a convertirse en objetivos, tomadas como datos en el problema de política económica. La diferencia está en que en el modelo de teoría económica no es necesario especificar la función de preferencia del tomador de decisiones, tanto respecto a los objetivos a lograr como respecto a las variables elegidas como parámetros de acción política (Fernández *et al.*, 1989).

En términos más sencillos, podemos decir que el concepto de función y el principio subyacente en el enfoque para el diseño de la política descansan en la relación *causa-efecto*. Y así, entre más estrechos sean los vínculos de causa a efecto entre los objetivos y demás elementos, mejor será el diseño de la política o programa. Estas relaciones de causa a efecto establecen por lo tanto condiciones necesarias y suficientes para el éxito de la política:¹³

- i. Se considera **variable independiente** a todo elemento, decisión, situación, circunstancia o acción que es causa de la política.
- ii. Se considera **variable dependiente** a todo resultado, efecto o producto que es producido o generado por la variable independiente.

¹³ Las variables endógenas representan el objeto que se trata de explicar; las exógenas se suponen ya explicadas e intervienen en las relaciones establecidas, pero se consideran determinadas independientemente. También, se dice que en los sistemas cerrados todas las variables son endógenas y su comportamiento no está sujeto a la influencia de ningún tipo de variables de fuera del propio sistema. En los sistemas abiertos, por el contrario, ningún aspecto de su comportamiento se determina estrictamente dentro del propio sistema (Amón, 1990).

- iii. Se considera **variable interviniente** a todo hecho, circunstancia o fenómeno, endógeno o exógeno, que está presente, positiva o negativamente, durante la ejecución de la política (ver gráfico 2).

El concepto de función aparece en el estudio de las dependencias existentes entre las magnitudes representativas de distintos fenómenos. Es decir, en el análisis de las políticas se intenta explicar el comportamiento de una magnitud relevante (variable dependiente) a través de valores dados por otra variable (variable independiente). En consecuencia, la información sobre un cierto fenómeno, representada por los valores de una magnitud “x”, permite describir el comportamiento de una variable “y”, representativa de otro fenómeno, mediante el establecimiento de una relación funcional entre ambas. Esto equivale a formular un simple esquema explicativo de la interacción de dos fenómenos en estudio (Fernández et al., 1989).

Por ejemplo, al tratar de explicar las relaciones entre actividad económica y empleo, se dice que esta relación depende de la tasa de inversión y, a su vez, la tasa de inversión depende de las expectativas de rentabilidad, que están en función del nivel presente y pasado de la actividad económica. Estas relaciones de *causa-efecto* entre elementos del sistema recibe el nombre de retroalimentación (*feedback*), concepto que será utilizado a lo largo del presente trabajo. Sin embargo, vale la pena aclarar que en los sistemas sociales, complejos de por sí, las causas de los problemas no siempre se encuentran en los sucesos previos sino en la estructura misma del sistema.

Ahora bien, desde el punto de vista de la metodología y la filosofía económica, la pregunta central siempre ha sido: *¿cuál es el objetivo de la ciencia?* No hay una respuesta única. Sin embargo se puede decir, en términos generales, que es el deseo de obtener explicaciones a fenómenos que atraen nuestra curiosidad o atención. La explicación responde en toda ciencia a la pregunta: *¿por qué sucedió?* La respuesta pionera fue dada por el filósofo John Stuard Mill en su libro “A system of Logic” (1843), donde estableció que “un hecho individual se explica al señalar su causa, es decir, al afirmar la ley o leyes de causalidad de las que su resultado es en un ejemplo”.¹⁴ Esta teoría de la “ley causal” de explicaciones es también conocida como la teoría de la “ley de cobertura”, porque el evento en cuestión es explicado o está cubierto por una ley de causalidad.

La teoría para dar explicaciones valederas es muy difícil. Si no damos razones suficientes y valederas no hemos explicado el fenómeno. En algunas ocasiones, cuando los economistas consideran haber encontrado buenas explicaciones, se refieren a ellas en términos de leyes o principios, Por ejemplo, la Ley de Say, la Ley de Lipsey, o el Principio de Occam¹⁵ (Mair et al., 1991).

¹⁴ “An individual fact is said to be explained by pointing out its cause, that is, by stating the law or laws of causations of which its production is an instance” (Mill, 1843).

¹⁵ Según Richard Lipsey, rechazar una teoría por una sola refutación resultaría excesivamente paralizante, pero aceptarla de forma definitiva, por muy grande que sea el número de pruebas

En economía, como en toda ciencia social, las explicaciones no son fáciles y no hay leyes predeterminadas para darlas de manera exacta. El problema radica, como ya se explicó en secciones anteriores, en que se trabaja sobre fenómenos humanos o acciones humanas y sus impactos intencionados o no intencionados sobre la sociedad.

La teoría neoclásica se aproximó a una respuesta lógica en función de los supuestos que la conforman y que son ampliamente conocidos:

- Primero, los individuos interactúan con sus preferencias, dentro de un cierto marco institucional, con sus restricciones y costos de oportunidad, en función de su selección de alternativas con información perfecta.
- Segundo, los individuos son racionales en razón de que seleccionan objetivos en virtud de los costos de oportunidad que ellos conllevan y conocen.
- Tercero, los resultados sociales se logran cuando grupos diferentes de actores intentan al mismo tiempo realizar sus respectivos objetivos. Como se puede deducir, en las ciencias sociales las leyes de causalidad son diferentes por cuanto las bases de las escogencia, las decisiones, los objetivos y las motivaciones son distintas. Esto no significa invalidar totalmente el marco teórico neoclásico como referente para el diseño de las políticas públicas y sus implicaciones.¹⁶

En consideración de lo anterior, el tema metodológico central de cualquier ciencia social se vincula con la pregunta: ¿qué constituye una auténtica explicación? Las respuestas son la base de escuelas y teorías del más variado orden (cienticismo, materialismo, conductivismo, naturalismo, reduccionismo, falsificacionismo, instrumentalismo, institucionalismo, etc.).¹⁷

favorables, resultaría excesivamente atrevido, si tenemos en cuenta que siempre puede existir una experiencia contraria para la cual la ley no se cumpla. Según Jean Baptiste Say, la oferta crea su propia demanda, o, no puede haber demanda sin oferta. De acuerdo con el principio de Occam, atribuido a William of Ockham, se establece que *ceteribus paribus*, la solución simple es la mejor. Es decir, para explicar un fenómeno se debe emplear el menor número posible de supuestos, eliminando aquellos que no afectan las predicciones de las hipótesis explicativas de la teoría (Fernández *et al.*, 1989).

¹⁶ Según el criterio de decisión de Pareto, se supone que cualquier decisión estaría objetivamente fundamentada si, y sólo si, una mejora para algún individuo no representa pérdida para otro. Por lo tanto, cualquier decisión, según esta lógica, permitiría ganancias de eficiencia (ganancias de bienestar) y estaría perfectamente justificada.

¹⁷ *Fisicalismo*: doctrina filosófica sobre la naturaleza de lo real que afirma que aquello que existe es exclusivamente físico o tiene una propiedad física. También se le conoce como materialismo. *Conductivismo*: filosofía basada en la proposición de que todas las cosas, incluyendo actuar, pensar y sentir, pueden ser miradas como conductas. Establece que no hay diferencia entre los procesos públicamente observados (acciones) y los procesos privadamente observados (pensar y sentir). *Naturalismo*: establece que todos los fenómenos o hipótesis denominados como sobrenaturales son falsos, desconocidos y no necesariamente diferentes de los fenómenos o hipótesis naturales.

Las que, de una u otra forma, caen bajo la dicotomía entre aproximaciones positivas y normativas. Estas concentran sus explicaciones o cuerpo teórico alrededor de tres preguntas: ¿qué es?, ¿qué debería ser? y ¿cuál es el conjunto de reglas que se dan para la consecución de un determinado objetivo? (Mair et al., 1991).

Cuando se tienen en cuenta los vacíos explicativos sobre los supuestos de la teoría, aparecen las distinciones entre “ciencia normal” y “ciencia revolucionaria”. La primera existe cuando el análisis conduce a la *modificación* de las teorías existentes, mientras que las segundas conllevan el colapso o pérdida de credibilidad de una teoría asociada a un fenómeno metodológico y la *sustitución* de una teoría por la otra. El sistema de ideas fundacionales para dar explicaciones a los fenómenos dentro de un cuerpo teórico es lo que se denomina *paradigma* (Kuhn, 1962).

Basados en estos conceptos se busca, de la manera más “sensible” posible, dar explicaciones congruentes con los preceptos y reglas de la racionalidad y, con las precauciones del caso, sobre su generalización y aplicabilidad en cualquier circunstancia. En el campo del diseño de las políticas públicas existen también las mismas preocupaciones y las mismas limitaciones.

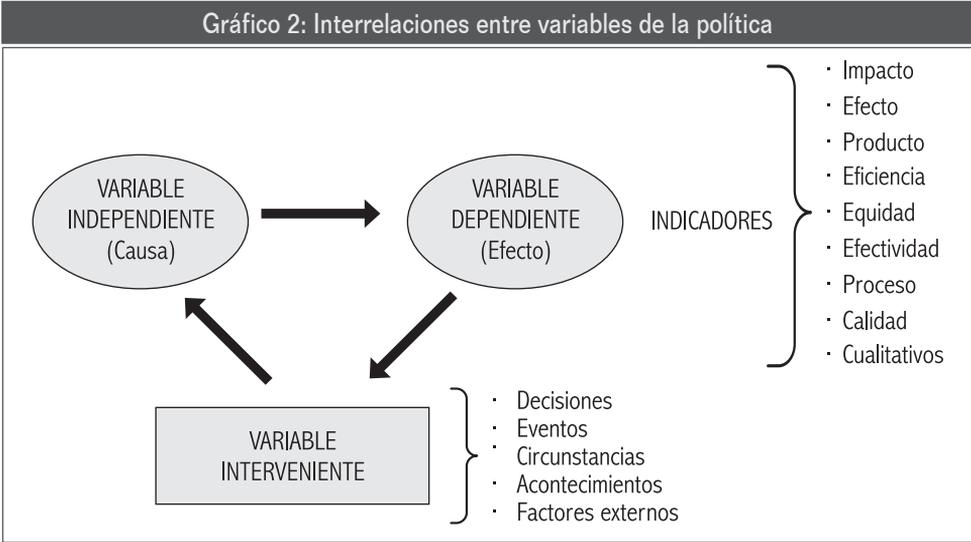
Respecto a estos temas se establece una clara distinción entre programa o política exitosa, teoría no exitosa o fallida y programa no exitoso o fallido. Dependiendo de si los efectos de la política se miden sobre las personas (actitudes, valores, conocimientos, habilidades, conductas), sobre las instituciones (características institucionales frente a los ciudadanos) o sobre sistemas de cobertura nacional (entrega de bienes y servicios), el efecto puede ser deseado o no intencionado.

En consecuencia, un programa o política se considera exitosa cuando se ponen en movimiento procesos causales que conducen a un efecto deseado. Se considera una teoría no exitosa o fallida, cuando se ponen en movimiento procesos causales que no condujeron a un efecto deseado. A su vez, se considera un programa no exitoso o fallido cuando no se pusieron en movimiento procesos causales que habrían conducido a un efecto deseado. En otras palabras, un programa o política fallida refleja el fracaso de no poner en práctica actividades y acciones que en su momento, de haberlas llevado a cabo, habrían podido ser la causa de efectos deseados o programados y estos, a su vez, la causa de nuevos efectos (Weiss, 1999).

El enfoque metodológico de *causa-efecto* permite ordenar y articular las piezas dándole precisión y coherencia a la política pública alrededor de sus cuatro elementos primordiales: a) las autoridades, los partidos y los poderes del Estado que actúan como agentes principales; b) unos fines u objetivos, cuyos logros es lo que persigue alcanzar la política; c)

Institucionalismo: enfoque de las ciencias sociales, especialmente la política, que estudia a la sociedad a partir de sus instituciones formales y de cuán efectivo es su funcionamiento (Fernández et al., 1989).

las acciones específicas que de manera deliberada ejecuta el gobierno; y, d) los instrumentos o herramientas que maneja y manipula el Estado para alcanzar los objetivos estipulados en la política. El objetivo funciona como criterio de evaluación mediante el cual sabemos si el resultado satisface o no tal criterio, o si cumple con las metas (eficacia), y si éste se ha logrado al mínimo costo (eficiencia) (ver gráfico 2).



Fuente: elaboración propia.

2.2.2 Relación entre fines y medios: ¿qué implica?

Respecto a la relación entre fines y medios, la discusión metodológica también es amplia. La misión principal de la política económica consiste en la manipulación deliberada de cierto número de medios con el objeto de alcanzar ciertos fines (Tinbergen, 1961).¹⁸

En este sentido, la política económica podría considerarse como la contrapartida normativa de la teoría económica, rechazando la separación entre fines, medios e instrumentos y alejándose de la posición “neutralista” para aproximarse a una perspectiva más “pluralista”, donde todos se encuentran mutuamente interrelacionados formando una estructura común, y donde variaciones en unos generan alteraciones en otros. Sin embargo, al tener en cuenta las dimensiones o criterios espacio-temporales, el nivel de agregación, el criterio doctrinal

¹⁸ Según la “regla de oro” o principio de Tinbergen, en una situación de toma de decisiones, para que exista una solución única al problema de alcanzar los valores deseados de la, variable objetivo, se tiene que cumplir que el número de objetivos independientes sea igual al número de instrumentos independientes. Una aproximación a la realidad o una aproximación más útil a los problemas convencionales de la política económica, habla de todos los instrumentos disponibles dentro de un enfoque más integrado entre fines y medios (Tinbergen, J. 1952).

y la profundidad de la intervención, se puede hablar de un sinnúmero de clasificaciones para fines y medios (largo plazo, coyunturales, específicos, generales, estructurales, de redistribución o estabilización, etc.).

2.2.3 Aspectos estratégicos y operativos: ¿cuáles son y cómo interactúan?

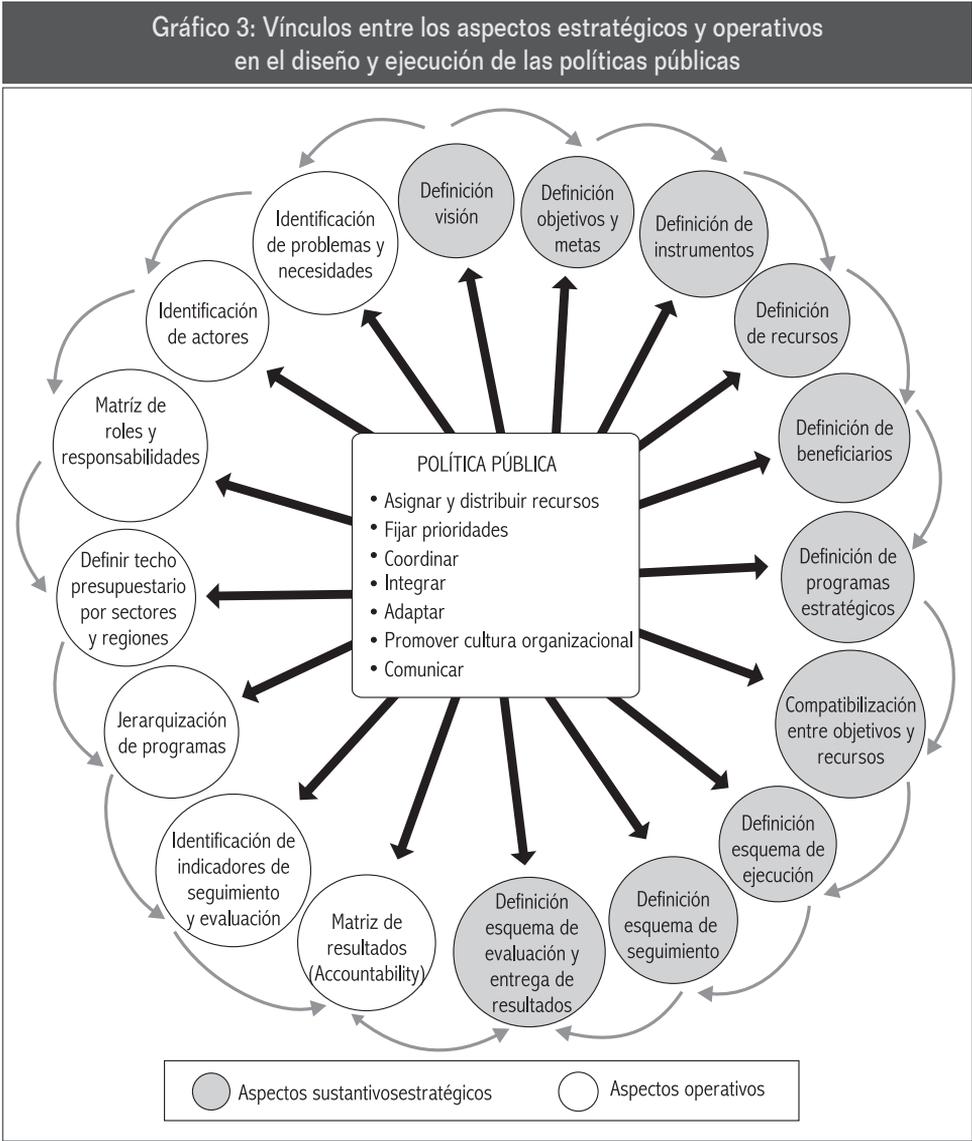
La articulación de las tres variables anteriormente mencionadas tiene también una connotación muy importante entre la fase de diseño y las subsiguientes, al integrar las llamadas teorías sustantivas de la política con las de carácter procedimental. Las primeras se refieren al conjunto de ideas, conceptos, principios, teorías e hipótesis que plantea la política; las segundas, a aquellas que concentran la atención en los procesos, métodos, técnicas y cursos de acción. Independientemente del ambiente, entorno, territorio, fenómeno o cuerpo de conocimientos que aplica la política, ambas teorías, son necesarias, relevantes y complementarias. Las primeras sin las segundas se asemejan a un sueño y las segundas sin las primeras pueden ser estériles.

El gráfico 3 muestra dos secuencias complementarias e interrelacionadas de aspectos: por un lado tenemos los sustantivos, que hacen relación con la definición de los objetivos de la política, las metas que se desean alcanzar, los recursos disponibles para lograr las metas, los programas estratégicos que la conforman y la forma de llevarlos a cabo, a partir del esquema institucional existente o propuesto.

Por otro lado están los aspectos de carácter operativo, más específicos y puntuales, que tienen que ver con la identificación de los problemas concretos que la política desea solucionar, los beneficiarios, los actores protagónicos con sus funciones y responsabilidades, la desagregación del presupuesto en programas y proyectos concretos, la especificación de la arquitectura institucional que respaldará a la política desde un comienzo, el sistema de indicadores para su evaluación y seguimiento, y las instancias de comunicación o de coordinación tanto interministerial como interregional.

Al final las dos secuencias coinciden o convergen para cerrar el proceso con todos sus detalles. No puede haber divorcio o separación entre las dos cadenas por cuando lo que se busca es el máximo de correlación entre la fase de diseño y su ejecución, entre el discurso y su puesta en práctica. Con este trabajo en paralelo se dimensiona mejor el esfuerzo para lograr las metas y se avanza en cuantificar y poner en escena los prerequisites para hacerlas realidad.

Cabe aclarar que dicho proceso de secuencias complementarias no es mecánico ni estricto o matemático. Como todo método resultará útil y factible de acuerdo con las circunstancias de coordinación entre los actores estratégicos, sus compromisos y percepciones sobre la política y, sobre todo, dependerá de la institucionalidad existente, con toda la gama de redes de relaciones interdependientes entre lo público y lo privado.



Fuente: elaboración propia con base en Faludi (1973).

Nota: la gestión de la política pública conlleva la complementariedad de acciones en los siguientes planos: ideológico-político; conceptual-metodológico; teórico- práctico y estratégico-operacional.

Para enfatizar la importancia del orden de prioridades de las políticas públicas dentro de un balanceado enfoque estratégico-operativo, la Comisión de Expertos de Alto Nivel reunida en Costa Rica en el marco de la Consulta de San José (octubre de 2007), evaluó los costos y beneficios de las posibles respuestas a los diez retos más grandes que enfrentan los países

latinoamericanos, con base en una treintena de propuestas de más de veinte reputados economistas-investigadores. La Consulta contó con el apoyo del Centro Copenhagen para el Consenso, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Incae Business School de Costa Rica. Los problemas abordados en la Consulta fueron identificados mediante una encuesta del BID a 1.800 especialistas y académicos de la región.

El grupo de nueve especialistas, entre los cuales se encontraban el premio Nobel de Economía 2004, Finn E. Kydland; el ex subsecretario de las Naciones Unidas para asuntos económicos y sociales, José Antonio Ocampo; el director del Centro de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, Ricardo Hausman; la presidenta del Centro de Desarrollo Global, Nancy Birdsall, entre otros, subrayaron que la evaluación rigurosa de los programas y políticas públicas es crucial para no desperdiciar la inversión y para que ésta refleje las prioridades de la sociedad (ver cuadro 5). Además, como conclusión se mencionó que lo que realmente hace falta en Latinoamérica es un enfoque más estratégico en el diseño y creación de políticas.

Además de las anteriores prioridades, el grupo de expertos recomendó investigaciones y acciones adicionales sobre los siguientes temas: prevención de la violencia doméstica, mejoras en la calidad de la educación y provisión de servicios de salud, infraestructura rural y servicios financieros para los pobres.

Cuadro 5. Prioridades de la Consulta de San José (2007)

1. Desarrollo infantil temprano e integral.
2. Gestión fiscal eficaz.
3. Aumentar inversiones en infraestructuras y mantenimiento.
4. Crear una agencia de evaluación de políticas y programas.
5. Programas de transferencias condicionadas de efectivo.
6. Seguro médico universal con un paquete básico.
7. Programas de nutrición preescolar.
8. Prevención del crimen por medio del diseño del entorno urbano.
9. Reemplazar impuestos sobre el empleo formal con otros impuestos.
10. Adoptar políticas y servicios para reducir costos de transacciones comerciales.

Fuente: BID-CCC (2007).

2.3 Segunda fase. *Negociación y concertación: ¿para qué?*

Una vez definido el discurso de la política, la etapa de concertación con los principales actores en el plano nacional, regional y local es una de las más difíciles e importantes de realizar. Ésta incluye consultas, deliberaciones técnicas y políticas, debates abiertos con

expertos, grupos de presión, sindicatos, empresarios, sociedad civil y comunidad en general, hasta terminar con la discusión y aprobación parlamentaria por parte del poder legislativo.

Esta fase, con frecuencia, se cumple como un simple ejercicio de información o de difusión, pero en realidad debería constituirse en su validación y empoderamiento. La participación no puede ser puramente formal. Constituye esencialmente el aval y el respaldo de la ciudadanía a la política. La negociación de la política, con los actores estratégicos, le brinda respaldo y sostenibilidad. Sin concertación es difícil lograr consenso alrededor de los grandes lineamientos de la política. Con negociación se hace la política pública.

En el marco del *enfoque constructivista* se destacan varios momentos metodológicos sobre la negociación de las políticas públicas, donde prevalece la construcción de equipos de trabajo, la polémica constructiva, la interacción constructiva y la reflexión colectiva con los actores involucrados en la política o estrategia (Salazar *et al.*, 2001). Estos momentos son:

- Negociación de los propósitos de la política: entre mayor sea el consenso, mayores serán las posibilidades de éxito.
- Negociación del marco teórico de la política: entre mayor sea su aprobación, mayor será su respaldo.
- Negociación de los contextos internos y externos de la política.
- Negociación de los factores relevantes de la política con los actores protagónicos.
- Negociación de las macro acciones para articular actores y los factores relevantes. Con frecuencia se definen primero, de manera independiente, las acciones para lograr un objetivo y después se piensa en los actores que han de participar en el desarrollo de las acciones -no de los objetivos-.
- Negociación de la coherencia interna de la política (acciones-actores-factores) para que los pasos a seguir sean técnica, política, económica, institucional y éticamente pertinentes.
- Negociación de implicaciones y consecuencias, y anticipación de necesidades futuras de la política.
- Negociación de la implementación y negociación de los mecanismos e instancias de ajuste y de seguimiento.

Durante la fase de negociación y concertación las condiciones para cooperar y ayudar con la política pueden ser del más variado orden. Sin embargo, las condiciones pueden ser más favorables o probables cuando los actores estratégicos tienen un horizonte temporal de largo plazo y alcanzan a percibir propósitos de Estado y no simplemente de partidos o de gobiernos de corta duración; cuando existen espacios institucionalizados con reglas claras y creíbles; cuando se dan pocos actores que puedan tener un impacto directo y decisivo en la formulación de las políticas -“tecnologías de agregación”- y, a la vez, instituciones que garanticen el cumplimiento y respeto de los acuerdos y los consensos -“tecnologías de compulsión”- como los partidos políticos, la burocracia, el poder ejecutivo, el poder judicial y el gabinete ministerial (Stein *et al.*, 2007).

2.4 Tercera fase. *Ejecución*: ¿de qué depende?

La ejecución de las políticas no está en función del documento o *blue print*. Depende en gran medida de la calidad de las instituciones que intervienen. El concepto de instituciones abarca no solo al funcionamiento de las instituciones del esquema jurídico-político-burocrático como tal (parlamento, poder judicial, partidos, poder ejecutivo, poder legislativo) sino, también, al conjunto de normas, reglas de juego, valores y principios que envuelven el comportamiento de la sociedad en su conjunto. Estas instituciones definen los roles de los actores, las normas de interacción y sus responsabilidades. En consecuencia, movilizan todo tipo de recursos, a favor o en contra, de la ejecución de las políticas. Por lo tanto, la ejecución de las políticas depende en últimas de la calidad de sus instituciones y de la forma como interactúan los actores más representativos en sus actividades.

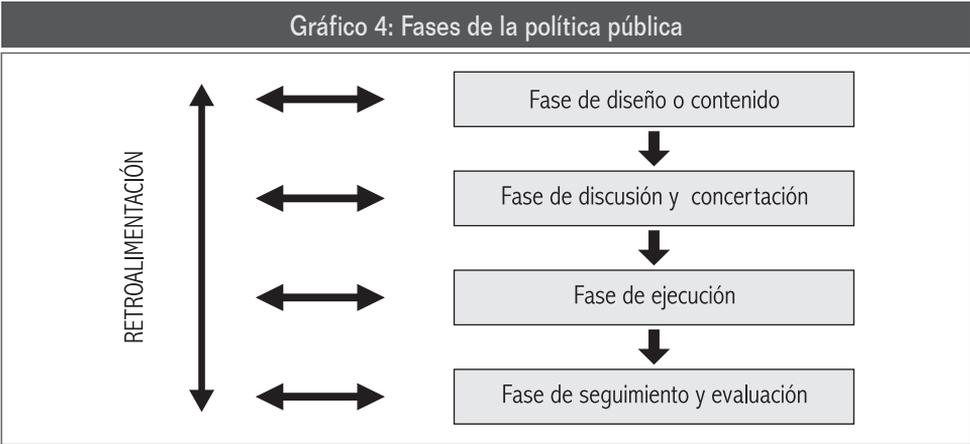
2.5 Cuarta fase. *Seguimiento y evaluación*: ¿en qué consiste?

Ha sido usual en el tema de las políticas públicas el descuidar las tareas de seguimiento y evaluación. En los países en desarrollo, donde los recursos son más escasos, cada peso gastado debe maximizar su efecto en el crecimiento, la reducción de la pobreza y las necesidades básicas. Esta fase es tan importante como las anteriores por tres razones: primera, permite conocer de manera oportuna la marcha de las políticas mediante el uso de indicadores y, así, enmendar rumbos o hacer los cambios que correspondan; segunda, incorpora una rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas en cuanto a cantidad, calidad, costo y cumplimiento del cronograma (tiempo); tercera, aporta al aprendizaje y mejoramiento sucesivo de la calidad de las políticas.

La institucionalización de una cultura de seguimiento y de evaluación de las políticas públicas tiene que jugar un papel más activo dentro de la nueva Agenda de la Administración Pública. Para ello, la aplicación generalizada de técnicas y métodos de seguimiento y evaluación, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) para la toma de decisiones públicas, el abandono del "secretismo" en la gestión de las políticas, y los incentivos a la transparencia, serían prácticas recomendables para generar un balance positivo entre la experiencia, la representatividad y la responsabilidad.

Aunque exista acuerdo sobre el seguimiento y la evaluación, el problema radica en cómo llevarla a cabo, con qué herramientas, con quién y en qué momento. ¿Qué limitaciones existen sobre los instrumentos? ¿Cómo incorporar los juicios evaluativos que surjan de las evaluaciones y cómo convertirlos en acciones concretas? Resolver estas preguntas no es fácil y requiere voluntad, marco normativo, entrenamiento, medios y respaldo institucional.

Además, la evaluación de las acciones de las instituciones se dificulta por tres razones adicionales: a) la amplitud y vaguedad con que se definen y se interpretan los objetivos en las políticas públicas; b) la relación compleja entre productos y resultados; y, c) la dificultad de comunicación o de relación transaccional con el beneficiario, debido a que muchos de los



Fuente: elaboración propia.

productos o servicios se proveen gratuitamente o con subsidios lo cual impide una adecuada valoración por parte de los beneficiarios (Guzmán, 2004).

Sin embargo, la urgencia de mejorar los procesos de gestión y la calidad de las políticas públicas ha traído como consecuencia un gran auge de los desarrollos teóricos y prácticos sobre el seguimiento y la evaluación de los desempeños.

El énfasis en los resultados o en el desempeño se fundamenta en la necesidad de entregar información sobre lo que las instituciones hacen y han hecho con los recursos que el Estado les entrega. De esta manera, el punto de atención cambia de los insumos a los resultados o de los insumos a los impactos de las acciones públicas. Esta transición no es fácil y toma tiempo por cuanto exige entrenamiento, desarrollos metodológicos, marco regulatorio, sistemas de información, métodos de reportes, evaluaciones externas, auditorías y ajustes institucionales.

Todo ello con el propósito de ir eliminando gradualmente los controles de insumos o controles ex ante y pasar a una vinculación directa entre los recursos que se entregan y las unidades de desempeño concretas que se generan, utilizando para ello indicadores específicos. Los indicadores para el seguimiento y la evaluación de las políticas entregan información cualitativa y cuantitativa sobre los productos, expresados en función de los bienes y servicios que se conceden a la población.

Lo que importa, desde el punto de vista del desarrollo, no son las actividades y el cúmulo de indicadores de proceso a través de los cuales aquellas se pueden reflejar, sino los productos generados a través de los procesos internos. Las actividades y los insumos requeridos para su realización son un asunto interno de la administración o de la gerencia de los programas como parte importante del monitoreo de procesos, pero no son lo más significativo desde el punto de vista del impacto de las políticas.

En la evaluación de las políticas no importa tanto el sistema de información gerencial del proyecto, ni el proceso de selección de personal, sino la calidad y cantidad de los bienes y servicios entregados, medidos en términos de impactos, resultados y productos, tales como número de atenciones e intervenciones médicas realizadas, número de casas sociales construidas, número de alumnos matriculados, número de empleos generados, o porcentaje alcanzado de las Metas del Milenio.

Por lo tanto, la evaluación se centra en:

- i. Los impactos sobre los objetivos nacionales y sectoriales que la política se propone lograr o a los que pretende contribuir.
- ii. Los efectos o los cambios en las condiciones de vida de la gente, de las instituciones o del entorno para el desarrollo.
- iii. Los productos, los bienes o servicios que la política entrega a la población.
- iv. Los costos o implicaciones financieras de las acciones.

Con base en ello se definen, en el seguimiento y la evaluación, indicadores de impacto o resultados finales, indicadores de efecto e indicadores de producto. Los indicadores de procesos son indicadores de actividades y generalmente se asocian a recursos presupuestarios.

Todo lo anterior, sin descuidar la valoración y consideración de aspectos fundamentales sobre la pobreza y el desarrollo, tales como: el componente ético de las políticas, los códigos morales, las libertades humanas como *finés* y *medios* para el desarrollo, los valores de las personas, los aspectos culturales, la calidad de realización de las personas y la pobreza como privación de capacidades (Sen, 2001).

En consecuencia, los componentes interdependientes y sistémicos del concepto “desarrollo humano y democracia” vienen dados por la complementariedad entre:

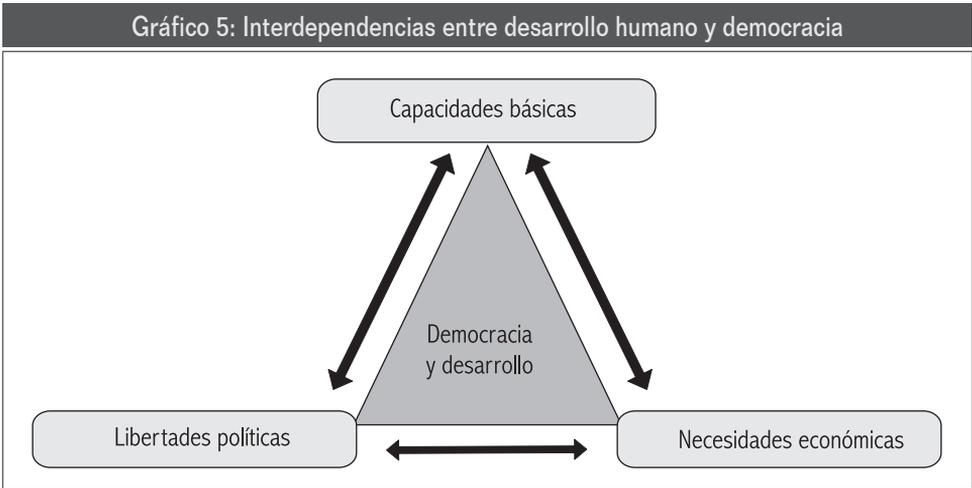
- *Capacidades básicas*, representadas como combinaciones alternativas de funcionamientos que una persona puede hacer, ser o lograr, como tener buena educación o buena salud. También se reflejan en la participación política y social y en la práctica efectiva de derechos democráticos y políticos. Con el enfoque de capacidades lo que importa evaluar de las políticas es la habilidad real de las personas para alcanzar funcionamientos durante la vida. Este enfoque difiere bastante del enfoque utilitarista, del de riqueza o tenencia de bienes, como medidas de bienestar: “pobreza es la ausencia de una o más capacidades básicas que se necesitan para alcanzar un funcionamiento mínimo en la sociedad en que se vive”. Por ello, la pobreza se mide como privación de capacidades básicas, más que en relación con los niveles de ingreso.
- *Libertades políticas*, dadas por las posibilidades reales de los ciudadanos para elegir libremente a sus representantes y demandar políticas acordes con su situación socioeconómica. Este tipo de libertades contribuyen a dar incentivos y a suministrar

información para solucionar necesidades económicas. Son importantes como papel instrumental para que los ciudadanos puedan identificar carencias, defender sus demandas y expresar problemas. De igual manera, las libertades políticas juegan un papel constructivo importante en el conocimiento y en la conceptualización de los problemas económicos. Todo ello posibilita una acción informada y responsable en el acto del reclamo y la participación frente a la sociedad organizada (Sen, 2001).

- *Necesidades económicas* básicas de salud, educación, vivienda y empleo, entendiendo a estas complementariedades y conexiones como dimensiones constructivas e instrumentales (ver gráfico 5).

El aporte de Amartya Sen en estas materias, y de otros como John Rawls con sus trabajos sobre *Teoría de la Justicia*, son referentes obligatorios en el debate sobre la evaluación de las políticas públicas. La preocupación constante por los pobres y el desarrollo de índices para su correcta inclusión, son otras de sus grandes contribuciones. En el contexto de sus ideas, “más que vivir bien alimentados, bien vestidos y bien entretenidos”, lo que importa es la ampliación general de las libertades políticas y civiles para el proceso de desarrollo. Por lo tanto, es importante el papel instrumental de la democracia pero debe distinguirse de su importancia constitutiva (Sen, 2001).

Tal como lo destaca la Academia Sueca durante la concesión del premio Nobel de Economía en 1998: “Amartya Sen ha hecho varias contribuciones claves en la investigación de problemas fundamentales en economía del bienestar... Sen ha aclarado las condiciones que permiten la agregación de valores individuales en las decisiones colectivas, y las que permiten la existencia de reglas para la adopción de decisiones colectivas que resulten consistentes con una esfera de derechos para los individuos”.



Fuente: elaboración propia con base en Sen (2001).

CAPÍTULO 3. FUNCIONES Y NIVELES DE PLANIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Algunos fundamentos teóricos: ¿por qué planificar?

En el contexto más amplio, la *planificación* es un aspecto explícito o implícito del proceso de liderazgo en una nación, el cual implica información, interpretación, definición, orientación, anticipación, coordinación y evaluación de una acción sostenida de gobierno.

Cuando se formaliza e institucionaliza la planificación como parte de un proceso gubernamental, surgen elementos de información, alternativas, posibles consecuencias, costos económicos y políticos en la toma de decisiones; y también elementos de coordinación, consistencia y seguimiento en la acción para lograr los objetivos adoptados. Así, la planificación es parte inherente del proceso de gobernar e instrumento de cambio.

A partir del principio de racionalidad, cualquier individuo, dentro de ciertos supuestos, adoptará una decisión óptima si hace el mejor uso posible de medios alternativos para conseguir un objetivo concreto (Hayek, 1945). El problema se complica cuando lo llevamos de la esfera de las necesidades individuales al campo de las necesidades sociales. No existe el conocimiento completo por razones de agregación, incertidumbre, complejidad o indeterminación de las llamadas demandas sociales. En estas circunstancias, de cara a la decisión compleja de la asignación óptima de recursos que le pertenecen a la sociedad en su conjunto, ésta se delega en lo que frecuentemente se llama planificación, construida a partir de variables interrelacionadas y de la interrelación de diferentes individuos o actores con un conocimiento parcial.

En consecuencia, la clave de esta decisión reside en el hecho de que quien la toma finalmente (a quien genéricamente podríamos denominar *decisor*), tendrá que hacerlo con información que no posee en primera instancia sino que alguien le facilita. De esta manera, los diferentes mecanismos de transmisión de conocimiento hasta el decisor (o planificador) constituyen, en sí mismos, un problema a resolver por cualquier teoría que pretenda explicar procesos económicos; el reto está, entonces, en definir cuál es la mejor manera de emplear el conocimiento inicialmente disperso en un colectivo de individuos (Azqueta *et al.*, 2004).

En dicho orden de ideas, la planificación estratégica es el proceso dinámico, sistémico y participativo que se sigue para determinar las metas de un gobierno u organización y las

estrategias que permiten alcanzarlas. Presupone objetivos, instrumentos, actores y recursos. De la misma manera, pensamiento estratégico es el proceso de razonamiento acerca de sistemas o problemas complejos con miras a alcanzar un objetivo. Presupone reducir incertidumbre y minimizar riesgos o maximizar oportunidades (Anthony, 1998).

Con estas definiciones podemos aproximarnos a delinear una tipología de escuelas de planificación que se podría sintetizar así:

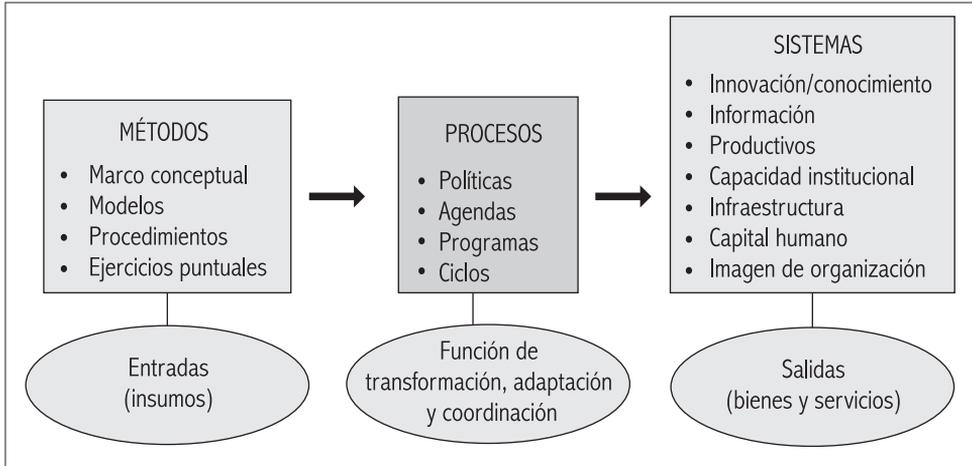
- Escuela de diseño o la estrategia como un proceso de concepción.
- Escuela de planificación o la estrategia como un proceso formal.
- Escuela de posicionamiento o la estrategia como un proceso analítico.
- Escuela empresarial o la estrategia como un proceso visionario.
- Escuela cognoscitiva o la estrategia como un proceso formal.
- Escuela de aprendizaje o la estrategia como un proceso emergente.
- Escuela de poder o la estrategia como un proceso de negociación.
- Escuela cultural o la estrategia como un proceso colectivo.
- Escuela de construcción social de futuros o la estrategia para enfrentar el riesgo, la indeterminación y la incertidumbre.

Las anteriores escuelas de planificación tienen algo en común: todas ellas utilizan unos determinados métodos o caminos sistemáticos establecidos para realizar una tarea o trabajo con la idea de alcanzar un objetivo. Estos métodos, al estilo de entradas, generan procesos que inducen escenarios de cambio, los cuales finalizan con sistemas o salidas en términos de productos o de infraestructura de diversa naturaleza (física, humana), de equipos técnicos capacitados y, en general, de desarrollo de capacidades.

Las relaciones o enlaces que vinculan entre sí a los objetos del sistema pueden ser simbióticas, sinérgicas o superfluas. En la simbiótica los sistemas conectados no pueden funcionar solos. En la sinérgica hay acción combinada y esfuerzo cooperativo. Y en la superflua la relación está basada en la confianza y aumenta la probabilidad de que el sistema funcione todo el tiempo y no una parte. En conjunto, las relaciones del sistema hacen que las salidas (bienes o servicios) se conviertan en entrada de otro, que la procesará para convertirla en nueva salida, repitiéndose el ciclo indefinidamente (ver gráfico 6).

La secuencia de eventos mostrada en el gráfico 6 podría ser considerada como la antítesis del concepto de *caja negra*. Esta caja o modelo nos muestra que a determinadas entradas le corresponden determinadas salidas y con ello podemos inducir que frente a determinados incentivos, las variables funcionarán en cierto sentido. Desconocemos el contenido y las relaciones que puedan existir con otros subconjuntos. Sin embargo, la caja negra es un misterio porque no sabemos cómo se procesan los insumos, ni la forma cómo se alteran y se relacionan las propiedades que los componen. El usuario no sabe cómo se logró hacer la transformación, ni se sabe qué ocurre por dentro. Las cosas suceden como por arte de magia.

Gráfico 6: Procesos de construcción social



Fuente: elaboración propia.

Tomando como referencia la representación anterior, el diseño de muchas políticas públicas son verdaderas cajas negras en el sentido de su abstracción para comprender cómo se obtienen determinados bienes y servicios, cómo intervienen los actores, cómo se emplean determinados incentivos, cómo se corresponden determinadas acciones con los productos y servicios que se anuncian, y cómo interactúan las partes para generar la transformación del entorno y de la población objetivo.

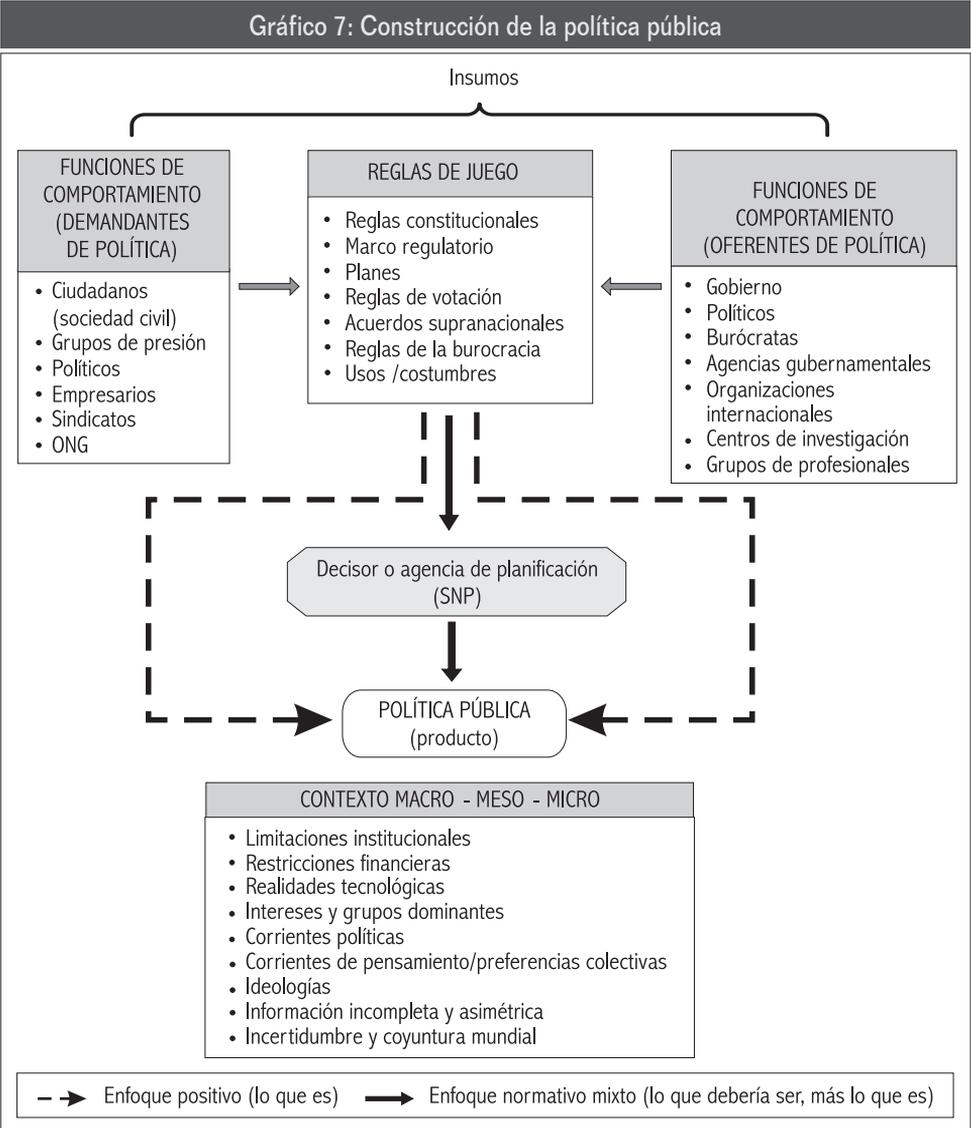
3.2 ¿Cómo se construye la política pública y cuál es el proceso?

Para romper con el *modelo de caja negra* y teniendo en cuenta el proceso de construcción o transformación social que se representó en el gráfico 6, podemos decir que la formación de la política económica puede ser vista, desde la teoría positiva, de la siguiente manera:

Primero, la política es el resultado del choque, interacción, confluencia y dinámica de demandantes de política y de oferentes de política. En estas dos fuerzas de oferta y demanda intervienen una gran cantidad de actores con recursos e intereses de diversa naturaleza, con funciones de comportamiento disímiles y, con frecuencia, contrapuestas. Del lado de la demanda, los actores más representativos son los ciudadanos, los grupos de presión, los empresarios y los sindicatos. Por el lado de la oferta de política pública, estarían el gobierno, los políticos, los burócratas, los organismos internacionales, los centros de investigación y los grupos profesionales.

Segundo, ambas fuerzas confluyen, se armonizan y se contrabalancean mediante las *reglas de juego* dadas por el marco legal, el marco regulatorio, los acuerdos, los pactos o las reglas de la burocracia. De esta forma, tanto las demandas como las ofertas de política constituyen los principales *insumos* que intervienen en su formación.

Tercero, los anteriores dos componentes interactúan en la sociedad dentro de un contexto macro, meso y micro, definido por las restricciones institucionales, financieras, tecnológicas, legislativas, políticas, ideológicas, culturales y de información del respectivo momento histórico en que se construye la política pública. Tomando todo en su conjunto, el diseño final de la política vendría dado por un enfoque positivo o uno normativo-mixto, donde el rol de la planificación y la complementariedad entre intervención y mercado estarían presentes (ver gráfico 7).



Fuente: elaboración propia con base en Fernández (1999).

Desde otro ángulo, el proceso de formulación de políticas públicas también puede ser visto como un proceso de negociación, intercambio o transacción entre actores políticos que cambian entre sí acciones, recursos o votos actuales por promesas de acciones o recursos futuros. El tipo y profundidad de las transacciones dependerá del marco institucional imperante, de la clase de incentivos, del funcionamiento de los mecanismos de competencias, del marco regulatorio, del contexto legal, de los horizontes temporales, de las preferencias y expectativas. En consecuencia, la política se desenvuelve dentro de un juego de múltiples actores, con diferentes capacidades, jerarquías, espacios, condiciones, equilibrios y fuerzas de poder. Todo ello, ceñido a un marco institucional sistémico o de equilibrio general. Así, el comportamiento de los actores con sus roles, incentivos y restricciones -dentro de un contexto institucional determinado- trata de combinar elementos, señales y proporciones para producir frutos intangibles y tangibles como estabilidad, bienestar, calidad en la educación y un ambiente propicio para la innovación y la productividad. La diferencia en estas materias la hace una política económica y social adecuada y efectiva (Stein *et al.*, 2007) (Ver gráfico 8).

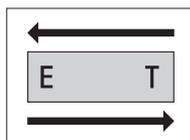
Por otro lado, en el proceso de construcción de modelos o de políticas públicas, cuyo objeto de conocimiento es un aspecto de la realidad social, se busca comprender, explicar y predecir fenómenos sociales, y, el investigador o creador de política debe aplicar una ontología (¿estudio de lo qué es?, ¿cómo es la realidad?, ¿cómo es posible?) o un procedimiento metodológico que va desde la observación, recogida de información, procesamiento y análisis hasta su validación, a través de un proceso analítico de tesis, antítesis y síntesis. Así, el investigador recoge e interpreta la dinámica de los procesos económicos y el comportamiento de los actores que participan en dichos procesos. Esto implica conocer con profundidad las estructuras de producción, de distribución y de cambio;



Fuente: Spiller y Tomassi (2003).

las estructuras tecnológicas e institucionales; y la infraestructura socioeconómica en que se desenvuelven las políticas.

Por lo tanto, el proceso de construcción de modelos o políticas se da mediante la interacción o correspondencia entre el dominio empírico de la investigación (E), que incluye observación del fenómeno, recogida, procesamiento y análisis de la información disponible y de su identificación con el dominio teórico (T). Este proceso se puede explicar mediante la siguiente relación (Dagum, 1979):



E: representa el dominio empírico.

T: representa el dominio teórico.

El rectángulo representa el marco de referencia, es decir, lo que se toma como dato en el proceso de construcción.

Las flechas representan el proceso de interacción, retroalimentación o correspondencia entre el dominio teórico y el dominio empírico.

Con dichos elementos, el procedimiento de construcción de modelos se puede sintetizar mediante los siguientes pasos: primero, se parte con el establecimiento de hipótesis sobre la realidad y sus variables observables y no observables (latentes); este primer paso de especificación del modelo constituye la tesis. Segundo, este modelo se contrasta empíricamente (ex post) con otros modelos, construidos con nueva información, que representan el dominio teórico (T), que sería la antítesis. Tercero, la especificación del modelo final (M) como la mejor representación del dominio T, que sería la síntesis. Cuarto, contrastación técnico-estadística de hipótesis entre el modelo final (M) y la estructura objetivo viable, es decir, el modelo estructural que contiene el conjunto de objetivos a alcanzar en un tiempo determinado (D). Para ello se dan dos hipótesis: que no exista diferencia significativa entre M y D, o que sí existan diferencias significativas entre M y D. Quinto, elaboración del modelo de decisión donde intervienen las medidas de política económica y las preferencias del policy maker (Arias, 1996).

Siguiendo el esquema de Dagum, cuando no hay diferencias significativas entre la estructura observada (M) y la estructura objetivo (D), las medidas de política pública serían de tipo coyuntural. Por el contrario, cuando sí hay diferencias significativas entre M y D, se requieren medidas de tipo estructural, por cuanto el paso de la estructura observada a la estructura objetivo exige reformas profundas o un cambio estructural.

De ahí la importancia de la investigación económica para explicar de manera rigurosa y relevante los procesos socioeconómicos observables y complejos. En este orden de

ideas, la ciencia económica y, por supuesto, la ciencia política es compleja, por cuanto su sustancia no es la relación entre cosas sino entre personas, grupos y sociedades, con interrelación e interdependencia de actores que generan cambios irreversibles en situaciones de desequilibrio. También, donde las decisiones se adoptan estando presente el riesgo, la información escasa, el conflicto, la negociación y el aprendizaje gradual.

La retórica que sigue nos permitirá sugerir una plataforma de discusión acerca de la política pública para analizar sus detalles, entender sus argumentos y, en lo posible, comprender mejor su estructura, basados en lo que se denomina *tétrada de elementos*: relación de hechos, de lógica, de metáfora y de narración (McCloskey, 1990).

3.3 ¿Con qué criterios se toman o enfrentan las decisiones?

Una vez delineado el proceso metodológico de construcción de la política pública, la pregunta inmediata que surge es con qué criterio el decisor toma la decisión final. Es decir, en qué elementos de juicio o en qué parámetros de naturaleza económica, social, política y ética se sustenta la elección de alternativas, o con qué discernimiento se respalda el camino a seguir. Para enfrentar este dilema se pueden plantear las siguientes opciones:

Primera, desde el punto de vista ético, el decisor puede guiarse por cuatro modelos de comportamiento:¹⁹

- Un modelo de ética legalista, donde lo que impera es el criterio de la legalidad o conformidad con la normativa vigente. Esta opción tiene las limitaciones de que la ley no cubre todos los casos de la vida real y no todo lo que la ley permite es de suyo ético.
- Un segundo modelo de ética relativista-subjetiva-libertaria, según el cual cada persona decide libremente lo que resulta apropiado en cada circunstancia. Bajo este modelo se desconocen valores o principios objetivos, los cuales se van ajustando a los cambios y evolución de la sociedad.
- Un modelo de ética utilitarista o pragmática, según el cual todo se realiza bajo un cálculo de “placeres” y “dolores”, cuando se plantea la disyuntiva de hacer o no hacer una determinada acción. En otros términos, una acción proyectada se realiza si la utilidad deseada de ésta es superior al costo esperado. En consecuencia, la búsqueda de la utilidad a la Bentham (en homenaje al gran jurista inglés Jeremy Bentham) se convierte así en el objetivo principal de la conducta humana. Esta opción tiene también sus falencias por cuanto los beneficios no se distribuyen equitativamente y lo que es útil para unos, no lo es para los otros. Además, dada su base eminentemente individualista, relega a un segundo plano los aspectos sociales y comunitarios de las decisiones y puede desconocer valores primordiales como la dignidad humana, la verdad y la libertad, esta última considerada “el

¹⁹ Fernando Chomali y Nicolas Majluf, “Cómo enfrentamos las decisiones”, *La Clase Ejecutiva, El Mercurio*, sábado 11 de agosto de 2007.

fin primordial” y el “medio principal” del desarrollo, que incluye derechos y oportunidades (papel constitutivo de la libertad), según Amartya Sen.

- Un modelo de ética donde el hombre es considerado en toda su riqueza y en todas sus dimensiones sociales, espirituales, económicas y humanas, sin que predominen de manera excluyente los criterios de deseo, gusto, lucro o poder.

Segunda, desde el punto de vista económico, las técnicas analíticas generan de manera sistemática información relevante para la toma de decisiones y la mejora de políticas y ayudan a clarificar los objetivos públicos, a medirlos, a preverlos y a buscar caminos alternativos. Entre estas técnicas se encuentran la investigación operativa, los sistemas presupuestarios, el análisis de sistemas, el análisis de costo-beneficio, el análisis de costo-efectividad, los modelos de equilibrio general y las técnicas de evaluación de impacto. Todas ellas, respaldadas por los dos teoremas fundamentales de la economía del bienestar: uno, si la asignación de los recursos y los precios constituyen un equilibrio competitivo, esta asignación es eficiente; y, dos, cualquier asignación eficiente y técnicamente factible puede alcanzarse mediante las instituciones del mercado competitivo, si se redistribuyen los derechos de propiedad de modo adecuado (Albi *et al.*, 1997).

En el diseño de la política pública, la teoría normativa del interés colectivo justifica a priori las decisiones de intervención del Estado, y el criterio de decisión se fundamenta en el supuesto de que, en relación con los ciudadanos, el Estado trata de maximizar el bienestar social. Por lo tanto, *interés colectivo* se asocia a bienestar de los ciudadanos.

Este enfoque presupone analizar los rasgos fundamentales de la arquitectura organizativa e institucional que determinan una gestión pública eficiente, donde la interacción entre ciudadanos, políticos, burócratas y administradores es fundamental. Junto a la arquitectura organizativa e institucional se suma, como elemento para la toma de decisiones, todo lo relacionado con economía política del presupuesto con sus concomitantes procesos de elaboración, negociación, aprobación, ejecución y control.

Tercera, desde el ámbito social, los criterios de eficiencia y rentabilidad de las decisiones tienen que estar acompañados y complementados con razones de equidad y distribución de la riqueza. La experiencia registra, fehacientemente, los costos y exclusiones que se generan al adoptar enfoques parciales, sesgados o desprovistos de una visión integral y sin cohesión social.

Cuarta, desde el punto de vista político, la mayoría de las decisiones que afectan a los ciudadanos son tomadas por políticos, para los cuales existe un *mercado político*, donde se intercambian políticas de salud, educación, vivienda, seguridad social, etc., por apoyo electoral. Este criterio, fruto del llamado *cálculo político*, a veces se guía por razones de eficiencia, equidad o de intereses partidistas y dependiendo de las alianzas con la ciudadanía, la burocracia o el sector privado, son fundamentales para llevar a cabo políticas exitosas.

3.4 Funciones básicas de la planificación: ¿cuáles son?

Por lo general, las tareas de diseño, concertación, ejecución, coordinación y evaluación de las políticas públicas se desarrollan sin un marco de planeamiento estratégico que permita ordenar y orientar las acciones hacia el desarrollo integral de un país, región o municipio. Al no estar claros o explícitos los objetivos estratégicos o grandes metas, la asignación de los recursos se determina de manera caprichosa y hacia múltiples direcciones, que no siempre pueden estar en sintonía con las prioridades o necesidades básicas.

Por estos motivos, instituciones como la CEPAL y el ILPES, con base en las experiencias de los gobiernos de la región, han planteado la necesidad de promover e institucionalizar cuatro funciones básicas de la planificación:

- i. Prospectiva o visión de largo plazo.
- ii. Coordinación o coherencia.
- iii. Seguimiento y evaluación, y
- iv. Concertación o negociación estratégica.

Este planteamiento, independientemente de la institucionalidad que prevalezca, tendría como razón de ser concentrar los esfuerzos de planificación en tareas fundamentales para garantizar cohesión e impacto en el funcionamiento de las políticas.

3.5 Función de prospectiva o visión de largo plazo: ¿de qué trata?

Se insta para romper con el cortoplacismo tradicional de las políticas públicas; para introducir en ellas una visión de más largo plazo; para aprender a construir futuros posibles, probables y deseables; para visualizar los costos y beneficios de escenarios futuros que requieren acciones anticipadas; para promover la disposición al cambio; para suscitar la cultura de nuevos métodos y herramientas de intervención; y para engendrar el desarrollo de visiones, valores y capacidades para la sociedad futura del conocimiento.

Una visión de futuro, desde el punto de vista de las políticas públicas, tiene importantes implicaciones políticas, económicas, culturales y sociales. Una mirada de futuro es una imagen movilizadora que pone en escena tres sentidos de la acción colectiva (Stafford et al., 2000):

- *El sentido-dirección*: a dónde debe llegar una comunidad en el futuro.
- *El sentido-utilidad*: para qué deben esforzarse los miembros de la comunidad.
- *El sentido-finalidad*: por qué deben hacerlo.

En consideración a que el planificador o decisor trata con incertidumbre el futuro o la visión de largo plazo de las políticas públicas, surge el diálogo entre los cambios del presente y las imágenes de futuro. Para dar cuenta de ambos, existen varias cualidades inherentes a la construcción teórica de los datos que fundamentan la reflexión prospectiva:

- i. *Lógica*: depende del prisma conceptual con el que se ordenen los datos.
- ii. *Empírica*: depende de datos concretos, cifras, estadísticas, definiciones, parámetros lo más rigurosos posible.
- iii. *Significativa*: depende del nivel de la interpretación para valorar los impactos de los resultados de las políticas públicas.

La anticipación, enmarcada en las políticas públicas, consiste en la capacidad que ellas posean para pensar hacia delante. Pasa por una adecuada comprensión del entorno cultural, político, económico, tecnológico y social en el cual se desarrollan. Depende de la herencia social y cultural; obedece al contexto sociopolítico, acata el medio ambiente del momento y considera los objetivos, propósitos y expectativas del momento.

En consecuencia, la visión de largo plazo de la nueva planificación, a diferencia de la anterior, más que centrarse exclusivamente en previsiones de las magnitudes homogéneas que componen el cuadro macroeconómico, tiene que adoptar enfoques más territoriales y perseguir objetivos cuantificables en términos agregados. El criterio de construcción de futuro debe ser apuntalar los recursos hacia situaciones viables y deseables, es decir, aclarar los escenarios en aquello que se estime probable.

Construir el futuro no solo implica una escogencia y una manera de decidir sobre los estilos de sociedad que se desea cimentar; también envuelve un proceso histórico y participativo. Desde el punto de vista epistemológico es un proceso históricamente dinámico, con principios éticos para que el interés de algunos no se realice a expensas de los otros.

Respecto a lo anterior, y dado que no sabemos lo que va a pasar, debemos buscar estrategias robustas, esto es, estrategias que puedan dar un resultado razonablemente favorable, pase lo que pase, por cuanto la incertidumbre y el riesgo están presentes. Además, está el hecho de la información limitada de que dispone el decisor, o planificador en este caso, y el que las personas involucradas en la decisión no pueden o les es difícil ponerse de acuerdo.

Teniendo en cuenta estos hechos reales y que la planificación puede a lo sumo reducir la incertidumbre pero no eliminarla, se propone que la mejor respuesta a la incertidumbre es elaborar una estrategia que en lugar de ser óptima para un futuro que no podemos predecir, pueda funcionar bien en una gran cantidad de futuros posibles. La estrategia adoptada, de cara a los escenarios plausibles, podrá con el tiempo adaptarse y mejorarse a medida que se dispone de nueva y mejor información. Para ello se propone una metodología prospectiva o de exploración sistemática de escenarios futuros que se resume en los siguientes elementos:

- Considerar grandes conjuntos de escenarios, prever varias alternativas, brindar la opción de mezcla de políticas (*policy mix*) para alcanzar un escenario meta.
- Identificar estrategias robustas en lugar de estrategias óptimas.
- Lograr la robustez mediante *adaptabilidad*.
- Explorar de forma iterativa una multiplicidad de futuros plausibles (Lempert et al., 2003).

Quizás, con estas opciones metodológicas, la construcción de futuro y la anticipación de fenómenos no sea una práctica tan esquivada dentro de las tareas de planificación en América Latina, como lo ha sido hasta el presente.

3.5.1 La adaptabilidad y el enfoque sistémico de la política pública: ¿en qué consiste?

Recordemos que la adaptabilidad es una de las características primordiales del enfoque sistémico. La teoría general de sistemas fue desarrollada por Bertalanffy alrededor de 1930; posteriormente un grupo de personas unieron sus inquietudes en lo que se llamó la Sociedad para la Investigación de Sistemas Generales, establecida junto con Anatol Rapoport, Kenneth Boulding, Ralph Gerard, entre otros. Las características que los teóricos han atribuido a la teoría general de los sistemas son las siguientes (Bertalanffy, 2003):²⁰

- *Interrelación e interdependencia* de objetos, atributos, acontecimientos y otros similares. Los elementos no relacionados e independientes no pueden constituir nunca un sistema.
- *Totalidad*. El enfoque de sistemas no es analítico en cuanto no descompone el todo en sus partes constituyentes para luego estudiar en forma aislada cada uno de los elementos descompuestos sino que trata de encarar el todo con todas sus partes interrelacionadas e interdependientes en interacción.
- *Búsqueda de objetivos*. Todos los sistemas incluyen componentes que interactúan y la interacción hace que se alcance alguna meta, estado final o una posición de equilibrio.
- *Insumos y productos*. Todos los sistemas dependen de algunos insumos para generar las actividades que finalmente harán posible el logro de una meta. Todos los sistemas originan algunos productos que otros sistemas necesitan.
- *Transformación*. Todos los sistemas son transformadores de entradas en salidas. Entre las entradas se pueden incluir informaciones, actividades, fuentes de energía, materias

²⁰ La idea más elemental de sistema lo define como una interrelación de elementos que conforman un todo. En este sentido, la definición considera dos elementos fundamentales: la *interrelación* y la *unidad global*, conceptos presentes en unas y otras definiciones de los diferentes teóricos que continuaron el aporte de Bertalanffy.

Para Morin la definición de Ferdinand de Saussure es la de mayor alcance porque a los conceptos de interrelación y de totalidad agrega el de *organización*, cuando afirma que “sistema es una totalidad organizada, hecha de elementos solidarios que no pueden ser definidos más que los unos en relación con los otros en función de su lugar en esa totalidad”. En el análisis sistémico, otro concepto de importancia es la complejidad. La teoría de la complejidad es un campo de conocimiento que analiza el comportamiento real de las organizaciones, la sociedad, la naturaleza, los seres humanos, los animales y demás seres vivos. Un sistema con numerosos actores puede tener una gama indefinida de interrelaciones que generan nuevas propiedades, que no pueden ser explicadas por las propiedades de los actores individuales, ni por la suma de las propiedades de estos: son las propiedades emergentes las que hacen que los sistemas tengan un comportamiento complejo, de muy difícil análisis cuando no se tiene una visión completa de los mismos.

primas, etc. Lo que recibe el sistema es modificado por éste de tal modo que la forma de la salida difiere de la forma de entrada.

- *Entropía*. La entropía está relacionada con la tendencia natural de los objetos a caer en un estado de desorden. Todos los sistemas no vivos tienden al desorden; si quedan aislados perderán con el tiempo todo movimiento y degenerarán, convirtiéndose en una masa inerte.
- *Regulación*. Si los sistemas son conjuntos de componentes interrelacionados e interdependientes en interacción, los elementos interactuantes deben ser regulados (manejados) de alguna manera para que los objetivos (las metas) del sistema finalmente se realicen.
- *Jerarquía*. Generalmente todos los sistemas son complejos integrados por subsistemas más pequeños. El término "jerarquía" implica introducción de sistemas en otros sistemas.
- *Diferenciación*. En los sistemas complejos las unidades especializadas desempeñan funciones especializadas. Esta diferenciación de las funciones por componentes es una característica de todos los sistemas y permite al sistema focal adaptarse a su ambiente.

3.5.2 ¿Cuáles son las trayectorias y evolución de las políticas?

Dentro de las visiones de largo plazo de las políticas públicas están presentes entidades, variables y parámetros. Estos elementos se pueden trabajar mediante varios tipos de modelos: están los modelos dinámicos o estáticos donde las variables cambian, o no, con el tiempo; los modelos estocásticos o determinísticos, donde la *incertidumbre* está presente o ausente; y los modelos continuos o discretos, donde las variables pueden cambiar continuamente o *discretamente*.

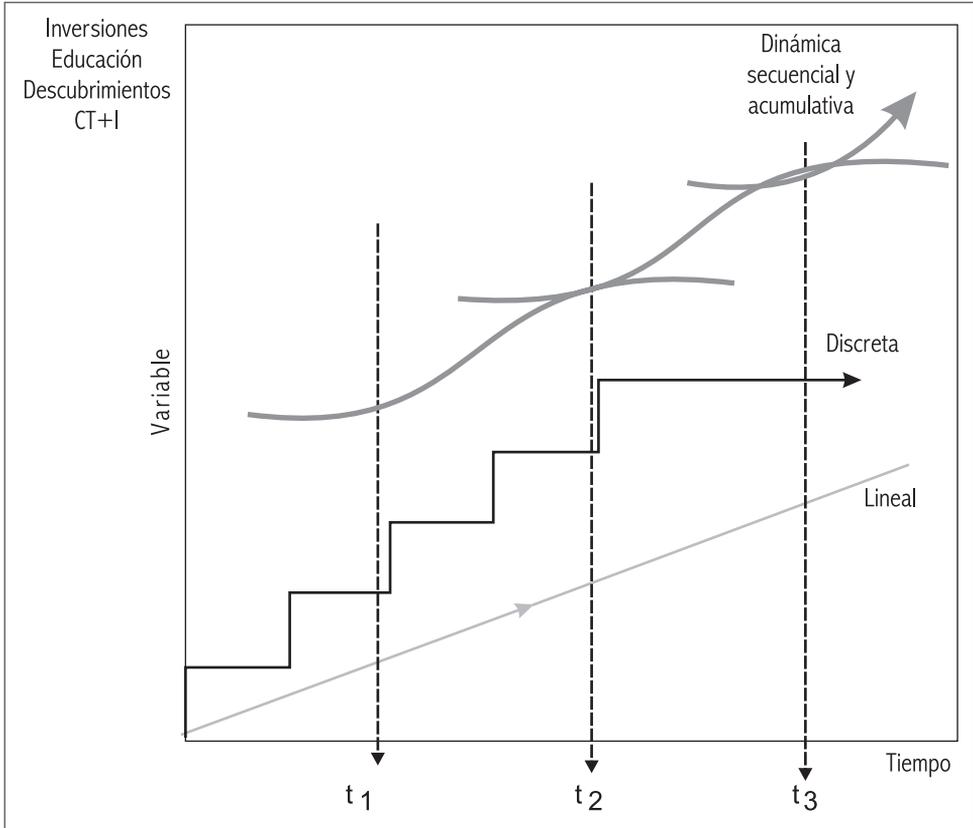
Los elementos de los modelos pueden estar representados por procesos, eventos, actividades, parámetros, variables endógenas o exógenas, recursos y entidades o actores.

Las fases de elaboración de estos modelos son muy parecidas a las de la política pública, expuestas anteriormente, por lo tanto, el ejercicio tiene una similitud muy grande. Estas consisten en formular el problema que se visualiza en el mediano y largo plazo, establecer los objetivos, conceptualizar el modelo analíticamente o matemáticamente, recoger la información, programar el modelo y verificar sus resultados.

Con base en los anteriores conceptos, el gráfico 9 muestra tres trayectorias o evolución posible de las políticas públicas:

- **Trayectoria lineal**: está basada en la teoría del progreso continuo, según la cual el crecimiento económico, a través del capitalismo, tendría un desarrollo lineal con distintos estadios de superación cuyo fin es el desarrollo. La realidad objetiva se orienta mediante leyes matemáticas exactas y tanto el pasado como el futuro están asociados a la idea de progreso y, en consecuencia, lo que importa es el corto plazo.

Gráfico 9: Trayectoria o evolución de las políticas públicas en el corto, mediano y largo plazo



Fuente: elaboración propia.

Este progreso tiene sus fundamentos en la idea cartesiana de *método*, donde la linealidad y el progreso eran un ingrediente común y se daban de manera paulatina y constante. Las ciencias sociales y naturales han estado sometidas al influjo de esta idea en la que el optimismo del hombre por la cultura y el proyecto universal son pilares de explicación. Sin embargo, la historia enseña que el desarrollo de la teoría de la política pública, al igual que el de la teoría económica, no puede ser considerado como un proceso evolutivo lineal, sino que, por el contrario, éste se caracteriza por la presencia de paradigmas alternativos.

Se considera, según esta visión, que la proyección de inversiones y de nuevos descubrimientos son la razón fundamental del crecimiento y la conquista del hombre sobre la naturaleza. Como se puede ver, el modelo no prevé ningún cambio de trayectoria y, por lo tanto, se podría proyectar su tendencia sin mayores dificultades; la indeterminación, la complejidad y el riesgo de los fenómenos sociales y económicos no estarían presentes. Así, las políticas públicas se podrían proyectar sin mayores problemas a partir de la historia, el conocimiento

acumulado y la información recopilada. Como sabemos, los fenómenos sociales, económicos y políticos no suceden de esta manera (CEPAL, 2006).

El modelo lineal de la ciencia, la tecnología y la innovación, por ejemplo, considera sólo una ruta sin retroalimentación ni alteración durante el proceso. Por lo tanto, la investigación, conduciría automáticamente al desarrollo tecnológico y éste, con posterioridad, al desarrollo económico. Desarrollos ulteriores de modelos de relaciones causales (*chain-link model*), de modelos interactivos, de modelos de múltiples actores y modelos más sistémicos y dinámicos, han recuperado las características complejas, acumulativas e inciertas del transcurso (Salazar, 2005).

Tal como lo menciona la teoría de la decisión racional, se supone que para analizar situaciones es necesario simplificar la realidad, es decir, visualizarla y representarla por medio de un modelo (Vélez, 2003). No obstante, un problema real tiene muchas variables, restricciones y actores, y los comportamientos de esas variables, actores y restricciones son impredecibles y muchas veces imposibles de modelar o medir. Por lo tanto, se puede decir que las consecuencias futuras de una decisión política rara vez son determinadas, es decir, predecibles con certeza. En este orden de ideas, conviene aclarar los siguientes conceptos:

- Hay *certidumbre* si se conocen las variables y las relaciones entre ellas. Por ejemplo, en el campo de la educación se puede conocer con cierta anticipación la rentabilidad que puede rendir la educación básica o secundaria en la movilidad social de las personas o la educación sexual en el comportamiento demográfico o tamaño de la familia.
- Hay *riesgo* si se conocen las variables, pero sólo se pueden estimar las relaciones entre ellas, es decir, las probabilidades. Por ejemplo, las relaciones entre fumar y el cáncer.
- Hay *incertidumbre* si se conocen todas las variables pero algunas no se pueden medir y se desconocen las relaciones entre ellas. Por ejemplo, el impacto de la nanotecnología en el medio ambiente.
- Hay *ambigüedad* si tienen que identificarse todas las variables pertinentes. Por ejemplo, el impacto de los biocombustibles sobre la pobreza.

En breve, certeza, riesgo, incertidumbre y ambigüedad se sitúan en un continuo entre el determinismo y la indeterminación, entre la baja y la alta complejidad, de modo que cada situación implica un tipo diferente de eventos y supuestos. Estas categorías, en el contexto de las políticas públicas, son importantes para interpretar y entender el comportamiento organizacional respecto a los escenarios transparentes, unívocos, simples y ordenados que plantea la teoría tradicional de la organización (CEPAL, 2006).

ii. **Trayectoria discreta:** en una evolución discreta el factor de incertidumbre o el azar no está presente. Aquí se da una invariante o cambio nulo. Es decir, se considera que los fenómenos son extremadamente lentos, que representan un alto grado de continuidad y

corresponden a lo que se llamaría las *certezas estructurales* (Jouvenel, 2004), que utilizan caracteres inherentes a un orden en el cual se tiene un alto grado de confianza.

Se trata de hechos supuestamente inmutables o estables, que dependen generalmente de condiciones naturales (clima, geografía, etc.) de la condición biológica y psicológica del hombre, de la evolución histórica de un sistema supuestamente inamovible (CEPAL, 2006).

Sería un proceso escalonado sin mayores mutaciones. La historia está plagada de ejemplos donde las políticas y los fenómenos no siguen esta trayectoria. Entre otros, pueden citarse la crisis petrolera de 1973, las quiebras bursátiles, las predicciones erróneas, las proyecciones equivocadas, la inestabilidad de las expectativas, las guerras o cambios políticos inesperados.

Una muestra clara sobre este tema es la incertidumbre y el riesgo que están presentes en la mayoría de las investigaciones sobre biotecnología, transgénicos, nanotecnología y biocombustibles. Este tipo de investigaciones son desafíos emergentes que tienen un enorme potencial para generar beneficios sociales, económicos y medioambientales, sin embargo, el impacto ambiental y socioeconómico es en gran medida desconocido. Para dar un ejemplo concreto, Estados Unidos y Europa dedican 7.700 millones de euros a beneficios potenciales de la nanotecnología²¹ pero solo 30 millones de euros a evaluar sus riesgos.²²

De acuerdo con la Real Sociedad y la Real Academia de Ingeniería Británica es un motivo de “seria preocupación” la lentitud de su Gobierno a la hora de “reducir la incertidumbre” en torno a los impactos ambientales y sobre la salud de los nanomateriales. El director general de Salud de la Comisión Europea decía: “hay mucho en juego. Corremos el riesgo de que haya más peticiones o moratorias o incluso que se repita lo ocurrido con los transgénicos”. La Asociación Canadiense ETC (Grupo de Acción sobre Erosión, Tecnología y Concentración) ya ha pedido una moratoria para los productos nano.

Lo que se percibe con todo ello, es la ausencia de políticas públicas específicas de regulación y control, en un contexto donde la información es limitada y la incertidumbre está presente.

iii. Trayectoria dinámica y acumulativa: en la tercera trayectoria todos los elementos y las variables cambian continuamente o instantáneamente. El mundo es complejo y dinámico con múltiples actores y funciones que interactúan. Hay tendencias pesadas o procesos de cambio acumulativo con enormes consecuencias si se modifican sus causas o sus comportamientos generadores.

²¹ La nanotecnología es el control de la materia a escalas de entre 1 y 100 nanómetros (millones de milímetro). Implica la fabricación de estructuras tan pequeñas como moléculas invisibles al ojo humano.

²² “¿Es segura la Nanotecnología?”, Mónica Salomone, (El País, 28 de marzo de 2007). Diario español.

Son alteraciones de mediana y larga duración que conllevan corrientes de cambio y si se consolidan marcan la trayectoria colectiva de una sociedad. Estas tendencias no pueden ser modificadas por una sola persona u organización. Ejemplos de estos fenómenos son las corrientes demográficas, la evolución del medio ambiente y los recursos naturales.

También intervienen en este modelo las llamadas tendencias emergentes, es decir, corrientes de cambio que pueden ser susceptibles de ser transformadas y como entrañan un proceso de definición hay lucha de intereses, pugnas, disensos y la negociación es muy difícil.

En este prototipo de trayectoria de la política pública también están presentes elementos de ruptura o hechos trascendentales de gran impacto, que generan el cambio o la discontinuidad de las tendencias existentes, modifican el orden actual de las cosas y generan nuevos paradigmas. Constituyen también hechos imprevistos, los cuales surgen sin previo aviso y no pueden explicarse o deducirse de evoluciones anteriores, por lo tanto no pueden ser objeto de un pronóstico científico tradicional.

Dentro de esta trayectoria estarían incluidas las crisis, entendidas éstas como una suspensión de los determinismos, las estabildades y las restricciones internas en el seno de un sistema al que le imprimen desorden, inestabilidad y azar. Por su efecto multiplicador, las crisis podrían frenar las tendencias precedentes y romper cualquier esquema de predictibilidad simple.

Así vistas, las tendencias de las políticas tendrían un primer factor de impulso o de despegue, un rendimiento inicial o un impacto a partir del cual se generarían los cambios en la personas o en la instituciones. Con esto se consolidan las transformaciones hasta cuando se agoten sus efectos y comiencen a decrecer los rendimientos y es en ese momento cuando se requiere un nuevo impulso o un nuevo paradigma, llámese discurso o plan, para seguir promocionando el cambio. Ese ciclo de vida o de tendencia lo registra la historia y es una buena lección sobre la importancia del cambio permanente, de la adaptación constante y del esfuerzo persistente en las políticas públicas para seguir avanzando.

3.6 Función de coordinación: ¿quién hace que?, ¿de qué trata?

Esta quizás sea una de las funciones más importantes dentro de un Estado moderno y descentralizado. Armonizar las políticas significa evitar la superposición de acciones, impedir la duplicación de esfuerzos, prescindir de desconexiones que frenan la generación de sinergias y sortear las desuniones entre agentes y actores. En síntesis, es lograr que todos remen en la misma dirección en procura de objetivos comunes. Es articular objetivos contrapuestos dentro de un todo coherente.

La falta de coordinación o de comunicación entre actores e instituciones también ha dado pie a lo que se denomina *balcanización* o fragmentación de las políticas públicas. Esta atomización, tan frecuente en América Latina, no es la mejor manera de generar impactos o apuntar con firmeza a los temas duros de la política como la reducción de la pobreza, la competitividad, el empleo, la educación o el desarrollo regional (Cox et al., 2001).

Esta función demanda un esfuerzo primordial de articulación entre las políticas macroeconómicas y las de carácter meso y micro. Trabaja por la sintonía entre las políticas de gobierno central con las de los gobiernos de nivel regional y local. Es, por excelencia, la tarea de una oficina nacional de planificación.

La institución planificadora, desde una perspectiva transversal, interregional, multidisciplinaria, interministerial y multidimensional, antepone los intereses de la sociedad y la economía en general en función de los lineamientos y prioridades del gobierno central. Dentro de esta función cabe entonces hacerse algunas preguntas claves del siguiente tipo: ¿cómo se realiza el proceso de toma de decisiones?, ¿qué arreglos institucionales son necesarios para facilitar el accionar de manera óptima, tanto del mercado como del Estado?, ¿cómo están interactuando en el desarrollo las políticas y las instituciones?

Estas son interrogantes que la nueva generación de políticas públicas se está planteando con enfoques novedosos como el de redes de políticas públicas, la descentralización interdependiente, la planificación bajo riesgo y la movilización de actores estratégicos para la acción colectiva.

3.7 Función de evaluación: ¿de qué trata?

Consiste, primordialmente, en respaldar una gestión pública orientada hacia los resultados y el cumplimiento de las metas definidas en los planes y estrategias. Permite que los decisores y la ciudadanía conozcan los impactos de las políticas, sus costos y sus beneficios. Habilita a las autoridades para conocer la marcha de las políticas e introducir los ajustes pertinentes con oportunidad. Respalda el desempeño exitoso de la política y el establecimiento de sistemas de información lo más descentralizados posibles; divulga e interpreta la marcha de las políticas para que la opinión pública esté informada, se familiarice con los resultados de las mismas y, de esta manera, promover su participación y su discusión. A esta función la presente Guía le dedica un capítulo especial.

3.8 Función de concertación: ¿cómo se hace?

Esta función hace relación fundamental a la creación de consensos y acuerdos supra partidarios más allá de los intereses puramente sectoriales y regionales, en procura de objetivos de carácter nacional. Involucra, por lo tanto, una efectiva y real participación de los actores más representativos de la sociedad civil.

Concertar implica ponerse de acuerdo sobre una visión compartida de futuro. Conlleva un proceso de negociación en el cual se construya un punto mínimo de consenso. Hay puntos negociables y puntos no negociables. Hay cuestiones que son deseables y cuestiones que no lo son. Lo que se requiere con las políticas públicas es un mínimo común denominador, un mínimo inteligible o el punto que combina lo negociable y lo realizable. Es encontrar la base sobre la cual se puedan entender, estar de acuerdo y negociar los protagonistas

de la política pública. La visión ideal de futuro es aquella que combina lo realizable con lo negociable (ver cuadro 6).

| Cuadro 6. Visiones compartidas de futuro | | |
|--|---|---------------|
| | Negociable | No Negociable |
| Realizable |  | |
| Deseable | | |

Fuente: CEPAL (2006).

El disenso y el conflicto generalmente se dan en aquellas políticas que son deseables y no negociables o realizables y no negociables. Tal como lo destaca Carlos Fuentes en un reciente artículo, refiriéndose a las propuestas de Fernando Enrique Cardoso sobre un nuevo contrato internacional para globalizar la solidaridad, “la política no es el arte de lo posible, sino el arte de hacer posible lo necesario”.²³

La concertación de las políticas públicas, entendida como estrategia compartida, comporta múltiples utilidades: en primer lugar, amplía las opciones de desarrollo económico y social; en segundo lugar, establece agendas de compromiso, pactos sociales y otros mecanismos para implementar proyectos colectivos; de igual manera, conlleva un proceso de aprendizaje colectivo porque genera autorreflexión social, conforma redes de conocimiento e introduce herramientas que elevan la capacitación de los líderes, técnicos e instituciones; finalmente, la concertación aumenta la productividad de la sociedad porque permite alinear los programas de desarrollo alrededor de un mismo objetivo y da elementos de juicio para emprender procesos de cambio organizacional.

Una condición fundamental para la coordinación de las políticas públicas es su capacidad para traducir las visiones de futuro del discurso político en un proyecto de Estado y no simplemente en una propuesta de Gobierno. Para ello es necesario que el gobernante tenga legitimidad, de modo que su visión sea creíble y pueda ser compartida por la ciudadanía. El punto crítico de las sociedades en conflicto, o no plenamente cohesionadas, es que hay muchas imágenes y no una visión compartida. La concertación busca negociar y conciliar dichas imágenes. Así, el tema de la visión compartida mediante la concertación, el diálogo y la negociación consiste precisamente en la capacidad que tenga la sociedad para arbitrar entre las diferentes interpretaciones de la realidad. Cuando una interpretación se convierte en hegemónica se transforma en credo.

En suma, la concertación de las políticas públicas para establecer una visión estratégica de futuro depende de la calidad del debate público y la voluntad política para generar

²³ “Clinton en Colombia”, Carlos Fuentes (*El País*, 18 de abril de 2007).

proyectos colectivos. El proyecto colectivo orienta y articula las líneas de acción de las instituciones, jerarquiza las inversiones y establece los mecanismos para el seguimiento y la retroalimentación de la visión estratégica (ver gráfico 10).



Fuente: elaboración propia.

3.9 Niveles de intervención de las políticas públicas: ¿cuáles son y cuáles son sus características?

El concepto combinado de planificación estratégica y pensamiento estratégico se puede analizar, para fines prácticos, mediante el funcionamiento y atributos de los tres niveles que caracterizan el diseño y ejecución de toda política pública. Estos tres niveles son: el estratégico, el programático y el operativo.

3.9.1 Nivel estratégico: ¿en qué consiste?

El nivel estratégico es aquel nivel de categoría **macro** donde se define la visión-país, la misión, el plan o política y sus estrategias centrales. Se determinan en este nivel las grandes prioridades de carácter nacional; conlleva una mirada de largo plazo; plantea los objetivos generales del desarrollo de orden económico, social, territorial y local; define las áreas

estratégicas; busca el consenso con las demás administraciones; asigna los recursos o techos presupuestarios según prioridades preestablecidas; identifica los productos estratégicos que la política desea entregar; involucra a responsables de alta dirección ministerial y, en definitiva, refleja las ideas centrales del discurso político y las tareas de gobierno para separarlas de las tareas de gestión. Junto a lo anterior, en esta dimensión se determinan los *derechos*, las *competencias* y los *recursos* entre el centro, las regiones y los gobiernos locales (ver gráfico 11).

En este nivel la articulación institucional se realiza a través de instituciones o agencias, las cuales representan una estructura organizativa superior que suele estar regida por principios, tales como:

- La separación efectiva entre las responsabilidades de gestión estratégica situadas en el nivel político y las de gestión operativa de carácter técnico.
- Una financiación de las agencias, institutos o ministerios mediante negociación de los presupuestos vinculados al cumplimiento de objetivos. Todo esto en el marco de las reglas de juego de las relaciones intergubernamentales, llámense marco regulatorio, incentivos, mecanismos de control o reglas de decisión jerárquica.
- Existencia de servicios de control interno y externo (auditorías) de índole jurídico-económica.
- Comprobaciones sobre el cumplimiento de los objetivos, donde la evaluación es, por regla general, escasa y casuística.

La política pública conceptualiza el conjunto de directrices y orientaciones hacia la realización de fines y la selección de los medios para alcanzarlos; conlleva criterios y lineamientos elegidos en el proceso de toma de decisiones al poner en práctica las estrategias, programas y proyectos específicos; designa, en general, la acción política propiamente dicha para resolver problemas, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad posible.

La estrategia simboliza el conjunto de acciones que se llevan a cabo para lograr un determinado fin. Es una relación causa-efecto entre el desempeño buscado y los factores que lo influyen. Define los programas de acción efectivos para alcanzar las metas; conceptualiza cómo alcanzar mejor los objetivos propuestos en una situación dada; es el medio, es la vía y es el cómo para la obtención de los objetivos; es la definición en el tiempo y en el espacio del proceso de orientación general, en cuyo marco deben operar los actores, las acciones y los instrumentos para alcanzar los objetivos formulados (el quién, el qué y el cómo). Es, en suma, el arte de coordinar acciones y de maniobrar instrumentos para lograr un objetivo.

Dentro de la estrategia se pueden distinguir elementos y componentes (ver cuadro 7). En los primeros están la misión (propósito y valores), los objetivos de mediano y largo plazo, y los arreglos institucionales referidos a la estructura y los incentivos. Dentro de los componentes de la estrategia se pueden diferenciar los cinco siguientes: a) la *arena* o *dominio*, es decir, la

razón de ser de las acciones de la institución, la categoría de bienes y servicios que genera, los segmentos de la sociedad que atiende, las aéreas prioritarias que cubre, las tecnologías que emplea y los procesos de creación de valor que impulsa; b) los *vehículos de crecimiento*, referidos a cómo conseguir desarrollo interno o endógeno y cómo modernizar los procesos de compras, contrataciones y adquisiciones del Estado; c) *los diferenciadores*, que muestran modos de progresar o la ventaja competitiva de la estrategia que se traduce en imagen, en estilo, en cumplimiento de metas, en calidad de los bienes y servicios y en la satisfacción de los beneficiarios; reflejan, en síntesis, una imagen y un modo de avanzar; d) *la secuencia (timing)* o encadenamiento de las acciones y eventos también es parte fundamental de la estrategia, por cuanto eliminar instancias o pasos puede reducir o anular su impacto; e) la *lógica político-económica* que implica tener argumentos sobre la fuerza que sustenta la estrategia, dado que puede ser un ejercicio formal de rutina, de reacción, de cambio, de ruptura, de innovación o de auténtica transformación. Es decir, la estrategia como plan o guía para enfrentar una realidad; como ruta y táctica de acción conscientemente deseada y determinada de forma anticipada para asegurar el logro de los objetivos; como instrumento para lograr las metas; como perspectiva o forma de percibir el mundo, o como un auténtico derrotero de innovación y cambio (Hambrick et al., 2001).

La visión es la imagen o situación deseada que el Estado, mediante la política, proyecta en el futuro. Es el escenario deseado y la capacidad para ver más allá del tiempo y el espacio, para tener claridad sobre lo que se quiere hacer y adonde se quiere llegar con la política, o la identidad que se pretende alcanzar en el mediano y largo plazo.

La misión define el ámbito de la institución; las necesidades que cubre con sus actividades; los grupos sociales, áreas y deberes primordiales en los cuales se desenvuelve preferentemente y la imagen que proyecta. En otras palabras, da respuesta a la pregunta, ¿para qué existe la institución? Es la finalidad o razón de ser para la cual ha sido creada una determinada institución.

El programa es un instrumento normativo de la planificación cuya finalidad consiste en desagregar y detallar los planteamientos generales del plan, mediante la identificación de objetivos y metas de nivel global, sectorial, regional, local o institucional en el corto, mediano y largo plazo. Es, en resumen, un conjunto homogéneo y organizado de actividades a realizar para alcanzar una o varias metas, con recursos previamente determinados y a cargo de una unidad responsable. También se le concibe como un conjunto ordenado de proyectos.

El proyecto es una decisión sobre el uso de los recursos para incrementar, aumentar o mejorar la producción de bienes o la prestación de servicios. Conlleva por lo tanto una acción, un objeto, un sujeto y un tiempo determinado. Los proyectos buscan solucionar problemas específicos y por lo tanto no deben ser expresados como una falta de solución. Deben ser formulados como un estado negativo de una población o área determinada. Por ejemplo, existe población pobre carente de vivienda digna con limitado acceso a fuentes de energía eléctrica o servicios básicos de salud y educación.

Cuadro 7. Definiciones estratégicas

Misión. Es una declaración que define el propósito o la razón de ser de una institución y permite orientar las acciones que realicen los funcionarios hacia el logro de un resultado esperado. Por esta razón, la misión debe ser comprensiva en cuanto a identificar claramente los productos relevantes y los clientes/usuarios/beneficiarios a los cuales se orientan dichas acciones.

Objetivos estratégicos. En el contexto de la administración pública los objetivos estratégicos son la expresión de los logros que se espera que los servicios públicos alcancen en el mediano plazo.

Productos estratégicos. Corresponden a una definición agregada de los bienes y servicios que la institución o servicio ofrece como respuesta a las necesidades de sus clientes, beneficiarios o usuarios. Los productos se generan bajo la responsabilidad de la institución, ya sea por producción directa o por subcontratación.

Fuente: Guzmán (2004).

3.9.2 Nivel programático: ¿en qué consiste?

El nivel programático de la política es de categoría **meso**. Aquí se plantea una visión de programa y su rol es clave para lograr la integración entre el nivel de orden nacional y los actores que actúan en el nivel operacional local; su institucionalidad es fundamental para lograr la coordinación de acciones, especialmente aquellas de carácter multidisciplinario, multidimensional, multisectorial o transversal, como sería el caso de las políticas sociales, económicas, territoriales, medioambientales y las de ciencia, tecnología e innovación o de gestión de recursos como el agua. La actuación y adecuación del esquema administrativo-institucional en este nivel táctico es crucial para el objetivo nacional de lograr el ajuste territorial entre la oferta y la demanda de los bienes y servicios.

El desempeño de esta dimensión también incide considerablemente en la coordinación intra e interinstitucional, para lo cual cuenta con el más eficaz de los instrumentos a disposición del Gobierno: el de la programación presupuestaria anual o plurianual. En este nivel, además, se ejercen con gran trascendencia las tareas de supervisión y seguimiento físico-financiero de las metas establecidas en la política. Por todo ello conlleva un alcance de mediano plazo y se asocia con la idea de gerencia o de planificación programática transversal de la política.

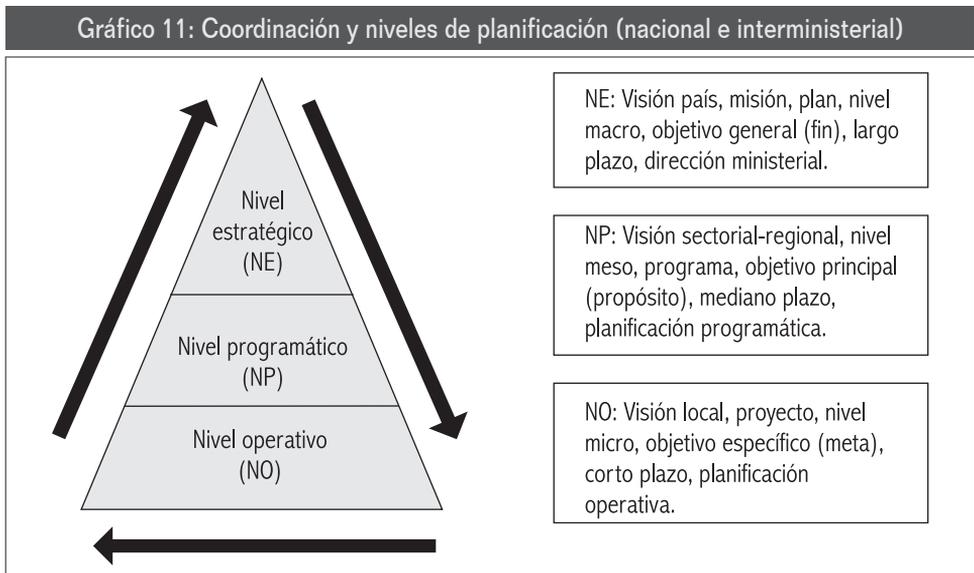
En el horizonte de planificación los programas se conciben como procesos más que como productos, es decir, como un conjunto abierto y dinámico donde debe contemplarse la activa evolución de objetivos e intereses de los actores que intervienen en el diseño y ejecución de la política, dentro de un proceso de aprendizaje acumulativo de conocimiento y de información para mejorar y avanzar. Por estas razones suele denominarse también nivel táctico.

3.9.3 Nivel operativo: ¿en qué consiste?

El nivel operativo de la política es de nivel **micro**. Se lleva a cabo con preeminencia en el ámbito local y sus acciones o proyectos tienen una dimensión temporal de corto plazo. El objetivo estratégico-instrumental consiste en buscar el consenso y la coordinación entre la administración local y los actores involucrados con los subsistemas superiores. En este nivel los objetivos son mucho más específicos y el financiamiento de los mismos tiene una alta dependencia del presupuesto nacional, cánones o regalías, dados los escasos recursos propios o las pocas fuentes de autofinanciación.

El control de actividades se establece mediante indicadores operacionales. El proyecto, en este nivel, es el núcleo central del desarrollo y la gerencia operativa de la política se define alrededor del gerente de proyectos y de las autoridades municipales. Vale la pena aclarar que el concepto de operativo no se adscribe exclusivamente a lo local sino más bien a las actividades de ejecución, de realización y operación de la política (ver gráfico 11).

El anterior enfoque metodológico trata de integrar lo técnico-político en la gestión de las políticas públicas con base en las capacidades institucionales, mediante la coordinación de un diverso grupo de instituciones y de actores, de manera vertical, horizontal y transversal; plantea la consolidación de un sistema de gobernanza multinivel y el establecimiento de prioridades políticas transversales; ordena la complejidad de factores que intervienen en la ejecución y evaluación de las políticas y retroalimenta el proceso tanto de arriba para abajo como de abajo para arriba con una perspectiva sistémica; y dentro del principio



Fuente: elaboración propia.

de subsidiariedad del Estado incorpora en mejor medida el papel del capital social y la participación de los actores en el desarrollo económico y social.

Esta participación se da de forma vertical, horizontal y transversal por cuanto intervienen autoridades de diferentes instancias formales de la administración con diversas categorías de empleados.

Este planteamiento sugiere realizar el tránsito de las políticas públicas desde una perspectiva Estado-céntrica hacia una óptica socio-céntrica que amplía y remodela el espacio público, propicia las condiciones para una mayor participación y una mayor gobernabilidad democrática. La responsabilidad de la administración pública revela su carácter multidimensional como expresión tanto vertical como horizontal, en una tensión que, sin embargo, es complementaria (Cunill, 1997).

3.10 Coordinación vertical, horizontal y transversal de las políticas: ¿para qué?

La interrelación y, por excelencia, la articulación de las políticas públicas en los tres niveles (estratégico, programático, operativo) es lo que determina y da sentido a la llamada *coordinación de las políticas públicas*. Esta coordinación es esencial para garantizar la óptima asignación de los recursos y una conjugación articulada de esfuerzos en procura de objetivos comunes, de manera eficiente, equitativa y eficaz. Para garantizar esto la coordinación tiene que darse tanto en sentido vertical (de abajo para arriba y de arriba para abajo) como en sentido horizontal, en las dimensiones institucionales, regionales y sectoriales.

3.10.1 Coordinación de arriba para abajo (*top-down*): ¿en qué consiste?

Busca ante todo convertir en realidad el discurso político. Ambiciona transitar la visión de la política desde la escena política, pasando por el aparato burocrático y administrativo, hasta los beneficiarios en la escala más baja de la sociedad en el plano territorial e institucional, con sus actores y beneficiarios. Procura hacer realidad el modelo de sociedad ideal establecido en la Constitución, con sus valores y principios, en un modelo de sociedad real.

El Gobierno, por intermedio del poder ejecutivo, apela mediante la reglamentación, los incentivos, la estimulación y la persuasión, alcanzar la mayor coordinación posible. Por lo tanto la política, con este enfoque, preexiste a su ejecución. Así, el decisor traslada sobre el ejecutor, que en este caso es el aparato administrativo y la institucionalidad, la responsabilidad de convertir en realidad las propuestas de política y su coordinación interministerial.

En cierta manera, se asume que existe plena articulación e integración entre el decisor y el ejecutor. Este enfoque también presupone una aproximación sistémica con base en la retroalimentación y en la adaptación de la administración, como actividad consustancial al sistema político.

A partir de dichas premisas el éxito de la coordinación de arriba para abajo dependerá en gran medida:

- De la forma como se den las interdependencias entre los tres niveles, de los mecanismos de apropiación que se establezcan, de las características de las políticas, de los incentivos que se constituyan y de las formas de comunicación entre el nivel central con el sectorial, territorial y local.
- De la fortaleza institucional en los niveles regionales y locales para absorber responsabilidades y funciones.
- De la forma como se conciba la descentralización y del tipo de movilización que se genere a favor de las políticas, por parte de los beneficiarios y grupos objetivo.

Tal cuadro de coordinación se dificulta cuando las desigualdades o desniveles de desarrollo entre los centros de poder y las regiones, o entre las capitales y el resto de ciudades, es enorme. Trasladar en estas condiciones una política se hace muy difícil por la escasez de recursos de diversa índole y la excesiva concentración de poder y de actividad económica y política en las capitales.

Sin embargo, mucho se podría avanzar en términos de coordinación en el caso de contar con una clara matriz de responsabilidades, de atribuciones, de funciones, de roles, de instrumentos y de financiamiento, por parte de las instituciones y de los principales actores involucrados en la política en el nivel estratégico, programático y operativo.

Esta identificación de lugar y de actuación con respecto a la política se asemeja al papel que desempeña el director de orquesta (decisor) frente a los miembros de la banda (ejecutores) donde cada miembro sabe qué, cuándo, cómo y dónde tocar su respectivo instrumento para que la obra, en este caso la política, se desenvuelva de manera coordinada y ordenada, con respecto al objetivo o fin. En el caso de la orquesta es satisfacer al público y en el caso de la política, entregar unos bienes y servicios con eficiencia, eficacia y equidad.

En un conjunto de 19 países de América Latina, con una población total de 546.385 millones de personas, existen 15.616 municipios, y dentro de cada país un alto número de regiones, estados o departamentos. Este panorama en cierta manera refleja cuán difícil es el tránsito de la política pública desde el centro a la periferia o desde las capitales hacia las regiones y localidades, con amplias desigualdades y brechas socioeconómicas (ver cuadro 8).

3.10.2 Coordinación de abajo para arriba (*down-top*): ¿en qué consiste?

La política también debe mantener coordinación de abajo para arriba a partir del nivel operativo donde la voz de los actores locales, con su proximidad y conocimiento sobre los problemas específicos, juega un rol trascendental. Son ellos quienes mejor conocen el entorno, las instituciones y la problemática de las políticas; por lo tanto, quienes mejor disposición poseen para adaptar y ajustar la política a sus realidades sin que esto

Cuadro 8. Número y tamaño promedio de los gobiernos en América Latina (2005)

| | Países | Número de regiones | Número de municipios | Población total 2005 |
|------------------------------------|------------------------|--------------------|----------------------|----------------------|
| Países federales ²⁴ | Argentina | 23 provincias | 1930 | 39302 |
| | ¹ Brasil | 26 estados | 5507 | 181604 |
| | México | 31 estados | 2430 | 106147 |
| | ² Venezuela | 23 estados | 282 | 26468 |
| Países unitarios regionalizados | ³ Colombia | 32 departamentos | 1098 | 46039 |
| | Ecuador | 22 provincias | 193 | 13798 |
| | ⁴ Paraguay | 17 departamentos | 225 | 6216 |
| | ⁵ Uruguay | 19 departamentos | 19 | 3455 |
| Países unitarios | Bolivia | 9 departamentos | 314 | 9275 |
| | Chile | 15 regiones | 345 | 16136 |
| | Costa Rica | 7 provincias | 81 | 4453 |
| | ⁶ Cuba | 14 provincias | 169 | 11372 |
| | El Salvador | 14 departamentos | 262 | 6875 |
| | Guatemala | 22 departamentos | 331 | 12952 |
| | Honduras | 18 departamentos | 298 | 7347 |
| | ⁷ Nicaragua | 15 departamentos | 151 | 5800 |
| | ⁸ Panamá | 9 provincias | 74 | 3067 |
| | ⁹ Perú | 24 regiones | 1832 | 27804 |
| ¹⁰ República Dominicana | 31 provincias | 138 | 9123 | |
| Total | América Latina | - | 15616 | 546385 |

Fuente: World Fact Book (2007).

Notas:

¹ Brasil tiene, además de sus estados, un distrito federal. ² Venezuela tiene, además de sus estados, un distrito capital y una dependencia federal. ³ Paraguay tiene además una ciudad capital. ⁴ Colombia tiene, además de sus departamentos, un distrito capital. ⁵ Uruguay tiene sólo gobiernos departamentales. ⁶ Cuba tiene, además de sus provincias, un distrito especial. ⁷ Nicaragua tiene dos regiones autónomas. ⁸ Panamá tiene, además, una comarca. ⁹ La demarcación administrativa de Perú denomina 24 departamentos, 195 Provincias y 1832 distritos. ¹⁰ República Dominicana tiene, además, un distrito nacional.

²⁴ Federalismo existe cuando en un sistema político los elementos estructurales de decisión del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial, burocracia política, etcétera) están presentes en los dos niveles de gobierno, federal y estatal, y su existencia está garantizada por la Constitución y no puede ser allanada por la intervención de algunos de los niveles (Loveman, 1996).

El federalismo se define como una forma de organización política en la cual las funciones y ámbitos de tareas se reparten de tal manera entre los estados miembros y el Estado central, que cada nivel estatal puede tomar decisiones políticas en varios ámbitos estatales (Martínez, 1994).

necesariamente signifique perder el rumbo o la orientación básica. La coordinación de abajo para arriba tiene la ventaja de brindar sentido de apropiación y de implicación; de incorporar las características locales con detalle para luego enlazarlas con componentes más grandes en el nivel regional y estos, a su vez, vincularlos con los componentes en el nivel estratégico hasta formar el sistema completo de la política.

El ir de abajo para arriba o de lo simple a lo complejo implica también un valioso proceso de aprendizaje por parte de la población sobre el diseño y ejecución de las políticas, y de familiarización con los elementos de solución de las mismas. Situación que a veces los tecnócratas y políticos del nivel central suponen conocer y entender pero que no siempre es bien traducido en la coordinación. Esta aproximación, junto a la anterior, son las vías indispensables del consenso y de la negociación de la política por cuanto se entrecruza el “querer hacer” del nivel estratégico con el “poder hacer” del operativo y el “permitir hacer” del programático. Este último, en el medio, funciona como bisagra de comunicación o espacio de encuentro y cruce entre las visiones del planificador y los actores involucrados, administrando los recursos, programando las acciones, adaptando el proceso, vigilando los momentos, uniendo representantes, creando alianzas y generando redes e interfaces entre los involucrados.

3.10.3 Coordinación transversal y horizontal: ¿en que consisten?

A pesar de que el aparato gubernamental se organiza y piensa sobre la base de sectores especializados, la ciudadanía se enfrenta y reclama soluciones a problemas que por su naturaleza no se estructuran bajo una lógica sectorial ni unidireccional, sino de eficacia y eficiencia mediante la fusión de esfuerzos y acciones complementarias.

La diferencia entre coordinación transversal y horizontal radica en lo siguiente: la transversal involucra a varios organismos en diferentes niveles territoriales (nacional, regional y local), diferentes sectores de la política en cuestión (salud, educación, medio ambiente, transporte etc.), y variedad de actores con diferentes intereses (políticos, especialistas en la materia, burócratas, técnicos, ONG, etc.). La horizontal implica a varios organismos pero en un mismo nivel territorial (por ejemplo, nacional), se centra en un solo sector de la política en cuestión (por ejemplo, medio ambiente), y en variedad de actores con intereses más particulares (por ejemplo, expertos en la materia).

En síntesis, los criterios para diferenciar una u otra coordinación descansa en la forma como intervengan los organismos en los niveles territoriales, los sectores implicados y los actores que participan.

Las acciones aisladas producirán un impacto menor y quizás más costoso. Por ejemplo, el papel de las políticas públicas transversales tales como la estabilidad macroeconómica, la construcción de instituciones sólidas, la profundización de la apertura comercial, el fomento de la innovación y la educación, el desarrollo productivo, el desarrollo territorial, el medio

ambiente y la ciencia y la tecnología, e incluso temas más específicos como la gestión del agua, han sido la piedra angular para la transformación social y económica en razón de las sinergias y encadenamientos que generan sobre toda la sociedad.

La coordinación transversal de las políticas es tal vez la más difícil de lograr por cuanto supone un gran liderazgo político-técnico en el nivel estratégico, una gran capacidad de articulación interinstitucional en el programático y un efectivo accionar de las redes de actores locales, tanto públicos como privados, para dialogar inter pares y preservar los intereses supremos de las políticas sin sacrificar su diseño y sus prioridades.

3.11 ¿Cómo realizar la coordinación entre niveles?

Planteados los tres niveles de planificación, la pregunta sobre cómo hacer la coordinación es compleja y no hay una respuesta única. Sin embargo, antes de indicar los posibles mecanismos nivel por nivel, conviene dejar establecido que sus respuestas parciales tendrían escasa validez mientras no exista un Sistema Nacional de Planificación (SNP) plenamente institucionalizado, con un enfoque diferente al tradicional y más acorde con las realidades y desafíos nacionales, donde primen las cuatro funciones básicas y no el interés burocrático por una nueva agencia o ministerio.

3.11.1 Preexistencia de un Sistema Nacional de Planificación: ¿en qué consiste y cómo funcionaría?

Se concibe con un enfoque sistémico e integral donde la retroalimentación y la coordinación vertical, transversal y horizontal sean los pilares fundamentales de su desempeño. Su ejercicio estaría focalizado en la definición de la visión-país y de las grandes prioridades, y en dar cohesión nacional a las políticas y coordinar las relaciones intergubernamentales entre el centro y la periferia y viceversa.

A diferencia de los esquemas tradicionales que comparten una concepción Estado-céntrica de gobernanza, basada en una autoridad nacional para la coordinación jerárquica sobre la gestión de las políticas públicas, la propuesta de quienes propugnan por el desarrollo endógeno de las regiones -no nueva por cierto- está basada en la dinámica de la descentralización, donde cambia la dependencia de recursos entre actores públicos, privados y la sociedad civil a lo largo de los distintos niveles de gobierno, pero siempre a favor de la cooperación y la coordinación, más que hacia el fortalecimiento o debilidad de unos u otros.

En consecuencia, la autonomía del *Sistema* -dentro del rol ineludible del Estado- se percibiría desde la perspectiva de la acción colectiva, como una red cohesionada de actores estratégicos, fuertemente implicados en la construcción conjunta de instituciones, en el ámbito sectorial y regional.

Dada la presencia de actores protagónicos de diversa naturaleza, prevalecería la inclusión dentro de una interacción estratégica de actores apoyada en la concertación y la negociación

para alcanzar consensos sobre las grandes prioridades nacionales. Esto permitiría superar la fragmentación institucional de las políticas y auspiciaría la confianza mediante la participación y el empoderamiento.

El sistema propuesto se asemejaría a un modelo de multiactores o redes de políticas públicas que tendrían entre otras, las siguientes características (Kickert *et al.*, 1997):

- Interacción entre los actores, con relevancia del pluralismo y los subsistemas o comunidades de políticas públicas.
- Relaciones interdependientes y no aisladas o desconectadas.
- Proceso interactivo donde la información, los objetivos y los recursos se intercambian.
- Realización de actividades colectivas basadas en la coordinación y la cooperación.
- Gestión de la política pública bajo el enfoque de redes de políticas públicas, para superar las visiones de organización racional donde las entidades funcionan como compartimentos sin relaciones con el entorno.
- Integración en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, y de los subsistemas de gobierno con los subsistemas de actores involucrados en la toma de decisiones, en áreas especiales de la política pública.
- Rol activo de los actores locales como gestores estratégicos en el nivel operacional de las políticas y base fundamental de articulación con los subsistemas y subgobiernos.

La fuerza adicional de este sistema para la política pública radica en: a) el establecimiento de objetivos consensuados políticamente y su correspondiente aprobación presupuestaria negociada; b) la definición sobre el qué y para qué de las actividades de un ministerio o agencia y su respectiva presupuestación en función de las metas; c) la explicitación de los objetivos a corto y mediano plazo y su compatibilización con el presupuesto plurianual; d) el fortalecimiento de los esquemas de información para la presupuestación plurianual y la gestión por resultados. En consecuencia, respaldaría relaciones interdependientes tanto de abajo para arriba como de arriba para abajo.

Su estructura estaría basada en la interacción estratégica e interorganizacional, donde subsistemas y subgobiernos participan e intercambian recursos mediante la negociación como ajuste dinámico y la auto-coordinación descentralizada de actores públicos y privados en todos los niveles, como elemento para ganar sinergias (ver gráfico 12).

Los tres subsistemas o subgobiernos del Sistema Nacional de Planificación serían los siguientes:

- i. *El subsistema a nivel macro, constituido por la integración e interrelación entre actores de diversa naturaleza, con roles y funciones específicas, tales como los partidos políticos, el poder ejecutivo, las legislaturas, el poder judicial, la burocracia y otro tipo de actores protagónicos tales como los grupos empresariales, los sindicatos, los medios de*

comunicación, las universidades, los movimientos sociales, los organismos internacionales, las ONG y la sociedad civil en general.

Se destaca la integración entre la Oficina Nacional de Planificación, el Ministerio de Hacienda y la Oficina Nacional de Presupuesto, con todas sus dependencias, por la crucial importancia del presupuesto anual y plurianual en el financiamiento de las políticas. Presupuesto y Estado están íntimamente ligados.²⁵

- ii. *El subsistema* a nivel meso, conformado por la integración entre las autoridades subnacionales de carácter regional, el sector productivo y la sociedad civil, con las oficinas o secretarías regionales/ministeriales de planificación, a partir de la estructura institucional del nivel macro.
- iii. Dada la estructura y funcionamiento de los dos subsistemas anteriores, el *subsistema* a nivel micro estaría constituido por la integración entre las autoridades locales, el sector productivo y los miembros de la sociedad civil local, con la Oficina del Alcalde, el Concejo Municipal y la oficina municipal/sectorial de planificación (ver gráfico 12).

Algunos países de América Latina tienen un Sistema parecido al que arriba se propone, en otros se ha desmantelado y en otros no existe (ver serie Manuales ILPES No. 46, 44, 40, 34 y 23 sobre la evaluación de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe (SNIP) y el No. 8 de la serie Seminarios y Conferencias).

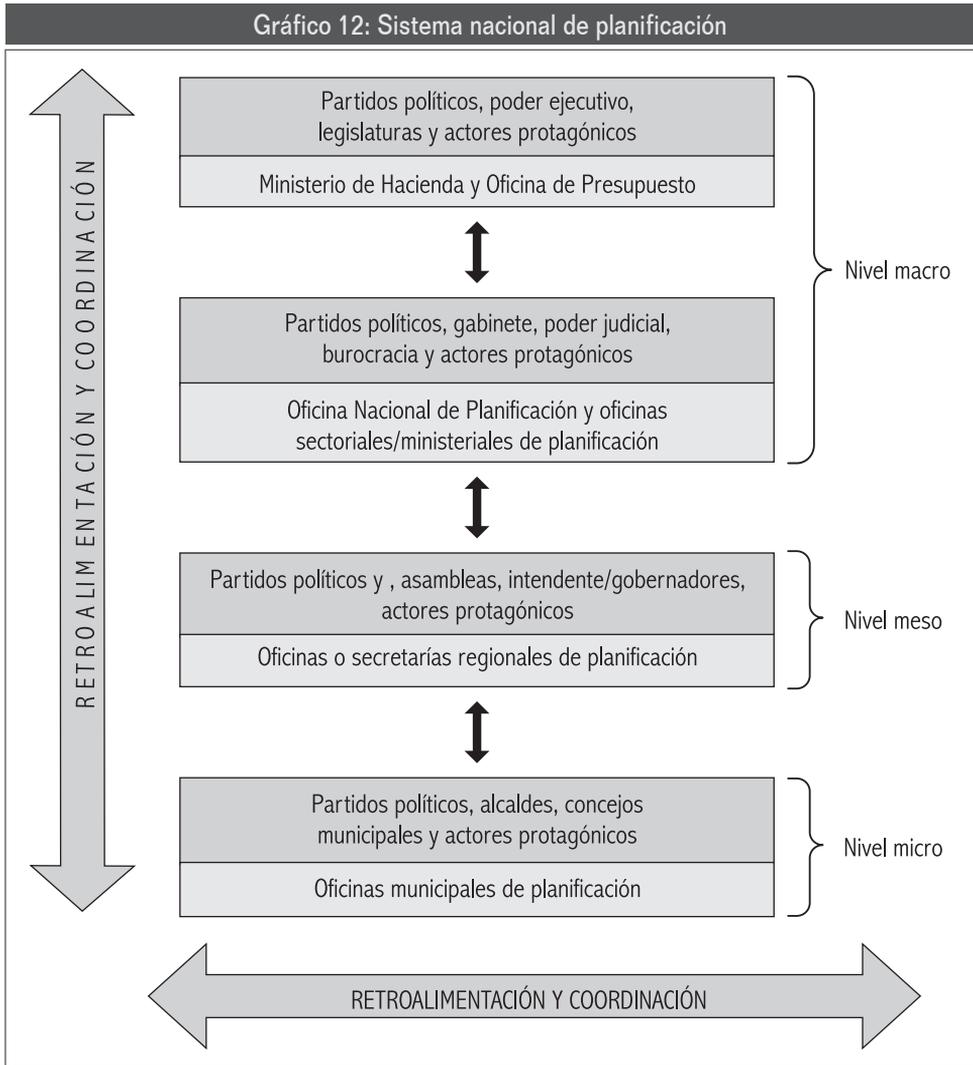
3.11.2 Medidas de coordinación en el nivel macro (estratégico): ¿qué se puede hacer?

A partir de la institucionalización del Sistema Nacional de Planificación propuesto se destacan las siguientes:

- Disponer del marco regulatorio apropiado para cada política (reglas, incentivos y mecanismos de control), de tal manera que la articulación de las relaciones intergubernamentales entre el centro y la periferia sean lo suficientemente claras y precisas. Mientras más explícitas sean las reglas de decisión jerárquica mayores serán las posibilidades de que la política transite de manera coordinada.

Además, cuando cada actor sabe cuáles son sus roles y responsabilidades, los instrumentos y los recursos de que dispone para cumplir con determinadas metas, mayor es su aporte dentro de una interacción constructiva y ordenada. Es decir, claridad en cuanto a los *derechos, competencias y recursos*.

²⁵ De acuerdo con la Tesis de la CEPAL "La robustez o fragilidad de las finanzas públicas refleja la fortaleza o fragilidad del Pacto Fiscal que legitima el papel del Estado y el campo de responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. El acuerdo político explícito o implícito de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado, ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento" (CEPAL, 1998). Citado también en Panorama de la Gestión Pública (CEPAL, 2004).



Fuente: elaboración propia.

- Contar con reglas electorales y reglas de representación que incentiven el ordenado desempeño de los partidos políticos. Estas reglas deben apoyar y respaldar la participación de los partidos políticos en el diseño y ejecución de las políticas públicas, por cuanto constituyen un actor estratégico de primer orden para el éxito de las mismas.
- Integrar en el diseño y ejecución de las políticas a los actores de los tres subsistemas con el fin de articular, dentro del pluralismo, tanto las visiones de arriba para abajo como las de abajo para arriba. Escuchar a la gente es tan importante como conocer las directrices de los decisores.

- Imponer un estilo de gobierno y de gerencia donde las relaciones entre niveles para la toma de decisiones estén basadas en la negociación y la consulta, características que le dan fuerza a la coordinación como pilar central de las políticas públicas.
- Establecer consejos de gobierno o consejos de ministros especiales para coordinar la marcha de las diferentes políticas y la coherencia de sus objetivos y procedimientos, es decir, poner en marcha desde los niveles superiores el *enfoque integrado* del desarrollo.
- Consolidar gabinetes sectoriales que aborden las políticas económicas, sociales e institucionales de manera integrada y cohesionada, y no de manera aislada e independiente. Hacer de la concertación una práctica permanente desde los niveles superiores.
- Definir funciones de las instituciones del régimen seccional a fin de optimizar los recursos y evitar la superposición de tareas.
- Buscar el máximo de comunicación y de diálogo entre los gabinetes sectoriales para que las políticas transversales interactúen y se integren. Es decir, buscar acuerdos por sectores, programas, políticas y medidas de desarrollo.
- Implantar sistemas de seguimiento, monitoreo, supervisión y evaluación de manera permanente y estable. La gestión por objetivos, en este caso, articula lo estratégico con lo programático y lo operacional. En este sentido la creación de agencias nacionales o sectoriales de seguimiento y evaluación de las políticas públicas puede ser de gran trascendencia, por cuanto lo que realmente hace falta en América Latina no son recursos sino diagnósticos acertados, buenas políticas y un enfoque mucho más técnico en su diseño y ejecución.
- Hacer un mejor uso y aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para implementar procesos de información transversal, horizontal y vertical entre el Estado y los ciudadanos. La administración electrónica (e-administración) mejora la eficiencia de los procedimientos, optimiza la prestación de servicios, refuerza la relación gobierno-ciudadanía, profundiza la democracia y permite participar en la política. Además, rompe con el aislamiento y los enclaves de poder informático.²⁶

²⁶ El plan "Moderniza" del Ministerio de Administraciones Públicas de España, aprobado en 2005 y, en particular, el Proyecto de Ley por el Acceso Electrónico de los Ciudadanos a las Administraciones Públicas (2006), busca consolidar de manera inmediata, efectiva y eficiente una serie de derechos para los ciudadanos: accesibilidad a servicios, no duplicación de costos para los administradores, seguimiento de trámites, información y obtención de certificados, rastreo/trazabilidad en la conservación de documentos, identificación, certificación electrónica, seguridad y confidencialidad, y calidad de los servicios.

Los derechos, gracias a la e-administración (medios informáticos y telemáticos), pueden agruparse en tres categorías a las que se puede asociar "valor" económico o no, derivado de la realización de los derechos aludidos: *derechos de eficacia* (no duplicidad, identificación, certificación), *derechos de eficiencia* (acceso, seguimiento y trazabilidad), y *derechos de profundización de la democracia* (información, seguridad y calidad). A cada categoría se le adscriben valores de cohesión social, valor económico/organizacional y valor político, respectivamente. Todo esto en convergencia con las políticas de los demás países de la Unión (Rodríguez, 2007).

- Para las políticas públicas las tecnologías de la información y la comunicación pueden ser “autopistas de información de doble vía”: tanto de arriba para abajo como de abajo para arriba. La coordinación, con estas tecnologías, se facilita mediante el establecimiento de redes digitales integradas sobre asuntos de política pública, teleinformación, teletrabajo, Internet, administración digital y otros ingredientes de *e-government*. En el presente siglo el conocimiento se duplica cada cuatro años y, por consiguiente, el desafío no son los diagnósticos y los contenidos sino más bien su gestión, es decir, convertir la información en conocimiento. La información se expande más rápido que la capacidad humana de procesarla y por ello se debe apoyar la transición de la lógica analítica a la sintética y al uso de tecnologías que lo permitan.
- Socialización de la “cultura de la coordinación” mediante redes interinstitucionales, articulación de subsistemas, encuentros periódicos y sistematizados sobre la marcha de las políticas; impulsar alianzas entre actores, promocionar y premiar la cultura del trabajo en equipo inter e intraministerial y crear incentivos para el trabajo conjunto e integrado. Las políticas públicas se hacen con equipos coordinados.
- Establecer instancias de comunicación y difusión sobre la marcha de las políticas, tratando de mostrar las bondades de las sinergias y su enfoque integrado. Es decir, socializar la información por todos los medios posibles para darle la categoría de bien público nacional.
- Creación con cargo a la Ley de Presupuesto del Fondo de Modernización de la Gestión Pública, mediante el cual se puedan financiar, mediante concurso, proyectos e ideas de gestión pública con participación del sector público, privado, universidades, fundaciones y ONG. En algunos países como Chile ya existe este tipo de iniciativas.
- Impulsar de manera permanente programas de capacitación para la administración pública en temas relacionados con la gerencia pública: administración, gestión de proyectos, desarrollo regional, política pública.

3.11.3 Medidas de coordinación en el nivel meso (programático): ¿qué se puede hacer?

A partir de la institucionalización del Sistema Nacional de Planificación propuesto se destacan las siguientes:

- Promover la coordinación y el trabajo conjunto entre secretarías de Estado para desarrollar iniciativas articuladas. El diagnóstico y la identificación de “vocaciones” y ventajas competitivas de las regiones es un buen punto de partida para estos trabajos de coordinación pro desarrollo.
- Integrar las perspectivas regionales en el diseño y ejecución de las políticas públicas mediante la incorporación de la opinión y las *percepciones* de sus actores más representativos a través de informes, foros, conferencias, investigaciones, medios de

comunicación y la participación activa de las redes de profesionales y las universidades regionales. El propósito: transformar ideas en acción.

- Instaurar programas interinstitucionales donde el diseño y la ejecución sean compartidos y monitoreados por resultados, con la cooperación de las regiones.
- Inclusión real de actores de la sociedad civil regional (asociaciones de profesionales, instituciones privadas, universidades, sectores empresariales, etc.) en el desarrollo de las políticas nacionales. Las redes de profesionales, como relaciones personales y organizativas de técnicos y especialistas de cada política pública, son vitales para coordinar la dimensión territorial de las relaciones entre la periferia y el centro, es decir, para articular las relaciones intergubernamentales.
- Socialización de la “cultura de la coordinación” mediante la valoración del trabajo en equipo al igual que la voz y el trabajo de los actores en las regiones, como elemento importante para la buena marcha de las políticas. A este respecto, los mecanismos de consulta pública para hacer las políticas más efectivas a través de la inclusión de las opiniones de los ciudadanos, de los grupos interesados y de los afectados, pueden ser mecanismos muy valiosos.
- Supervisión y acompañamiento de los planes regionales de desarrollo para lograr el máximo de articulación con los planes nacionales. En otros términos, impulsar la coordinación de las “agendas regionales” con la “agenda nacional”.
- Profesionalización de la burocracia para lograr una actuación más sintonizada con el mercado y las técnicas gerenciales de la política pública.
- Impulsar de manera permanente programas de capacitación para la administración pública regional en temas relacionados con la gerencia pública: administración, gestión de proyectos, desarrollo regional, política pública.

3.11.4 Medidas de coordinación en el nivel micro (operativo): ¿qué se puede hacer?

A partir de la institucionalización del Sistema Nacional de Planificación propuesto se destacan las siguientes:

- Establecer instancias de coordinación y participación entre las regiones y los municipios con la presencia activa de los actores más representativos. Esta presencia puede darse por la vía vertical, horizontal o transversal para juntar autoridades de diferentes instancias formales de la administración, con diferentes categorías de empleados: coordinar la agenda local con la agenda regional y con la agenda nacional.
- Integrar las acciones del subsistema de gobierno local y sus actores más representativos con las de los subsistemas meso y macro. Las asociaciones de municipios son un buen ejemplo sobre la forma de hacer valer opiniones y necesidades del desarrollo local.

- Estimular el desarrollo de capacidad institucional local mediante el estímulo de liderazgos y, simultáneamente, el desarrollo de valores, actitudes y compromisos junto a habilidades instrumentales, gerenciales e intelectuales acordes con sus realidades.
- Valorar el capital social existente en el nivel de las comunidades locales a fin de incorporarlo, integrarlo y aprovecharlo en el contexto de la política pública.
- Tener en cuenta las ventajas del trabajo de redes de las políticas públicas entre actores interdependientes para el desarrollo de las políticas desde una perspectiva de abajo-hacia arriba. Es decir, realzar el papel de los actores locales (*bottom-upper*) quienes interactúan sobre problemas particulares en el nivel operacional-local.
- Generar programas y proyectos interinstitucionales alrededor de los objetivos prioritarios de los planes locales y regionales de desarrollo.
- Establecer un mayor control de los incentivos para las carreras políticas en las organizaciones locales de los partidos e introducir puntos de contacto con los electores.
- Proveer herramientas que permitan evaluar la gestión municipal, por ejemplo, mediante el conocimiento de sus gastos por centros de costos, complementado con información relativa a los bienes y servicios que se entregan a la comunidad; información sobre auditorías efectuadas por parte de la Contraloría General de la República u otros órganos externos, así como promover la rendición de cuentas a la ciudadanía mediante la divulgación de las actas de los concejos municipales, ordenanzas, cuenta pública, presupuesto, registro de pasivos, contratos y concesiones.
- Definir proyectos entre asociaciones de municipios, entre regiones o entre municipios fronterizos, donde las economías de escala y las ventajas del desarrollo conjunto son altamente potenciales y rentables. Háblese de proyectos productivos, sociales, turísticos o medioambientales.
- Conformar mancomunidades municipales en correspondencia con las microrregiones para apoyar las políticas.
- Inclusión de actores locales en la toma de decisiones, por cuanto el conocimiento y cercanía de estos con los problemas constituyen un activo con frecuencia subvalorado o ignorado.
- Socialización de la “cultura de la coordinación” y la “educación para la participación” a través de cursos, encuentros, seminarios, reuniones de trabajo, proyectos conjuntos, que permitan romper con la sensación de aislamiento y abandono por parte de los estamentos centrales.
- Profesionalización de la burocracia local mediante programas especiales de capacitación y de entrenamiento continuo.
- Impulsar de manera permanente programas de capacitación para la administración local en temas relacionados con la gerencia pública: administración, gestión de proyectos, desarrollo local, política pública.

- Ampliación de las ventajas de las tecnologías de la información y la comunicación a los municipios mediante redes de servicios y plataformas de gerencia local, que faciliten el acceso a la información, la comunicación y los procedimientos estandarizados.

“El municipio en red” es una posibilidad que la tecnología inalámbrica actual permite para compartir bases de datos, sistemas de gestión y administración, manuales sobre proyectos e información en general.

Todo lo anterior con el propósito de corregir la individualización institucional y el aislamiento de esfuerzos y acciones.

3.12 Desequilibrios de las políticas públicas: ¿cuáles son y qué implican?

La ausencia de coordinación de las políticas públicas descansa fundamentalmente en dos tipos de razones: primera, falta de integración y coherencia tanto al interior de cada política como en relación con las demás políticas; segunda, ausencia de una efectiva integración entre la programación de inversiones y la programación presupuestaria. Estos dos tipos de causas atentan contra los principios básicos de eficiencia y eficacia y dan origen a los desequilibrios clásicos de las políticas, que podríamos enunciar de la siguiente manera:

- Desequilibrios transversales*: cuando las políticas nacionales son irrelevantes o poco significativas frente a las prioridades regionales, sectoriales o locales y entre ellas no hay encuentros o vasos comunicantes. Dan lugar a una *ineficiencia asignativa* (la decisión/intervención de la burocracia no coincide con las demandas sociales).²⁷

Este tipo de ineficiencia suele aparecer cuando no existen presiones suficientes dentro de la propia administración y del mercado para que se utilicen mejor los recursos, se canalicen hacia actividades prioritarias o para que los insumos se empleen correctamente. Todo lo cual se da ya sea por falta de información, de incentivos o de concertación.

Conviene aclarar que en la teoría económica, por eficiencia asignativa (*allocative efficiency*) se entiende la selección entre insumos y producción, o la correspondencia entre el precio y el costo marginal, es decir, la diferencia entre competencia y monopolio.

- Desequilibrios verticales*: cuando las políticas regionales o locales de los gobiernos subnacionales tienen reducida coordinación con la política o estrategia central y se

²⁷ Burocracia va más allá de papeleo, demoras o mal trato por parte de los funcionarios. Burocracia de acuerdo con la ciencia política y con el significado etimológico, es el poder de los funcionarios, es decir, el poder ejercido desde el despacho (del francés *Bureau*). Según Weber (1996) se trata de un tipo de organización basado en la profesionalización de los funcionarios y la racionalización de las normas por las que se rigen, que implica una subordinación jerárquica de unos agentes a otros. Para Carl Marx se trata de un grupo humano, que aunque teóricamente sirve a los intereses generales, en realidad constituye un mecanismo de poder que termina por cuidar de sus propios intereses y no de los generales. Ver Baena Alcázar, M., “Burocracia” en J. Encinar; *Diccionario del Sistema Político Español*; pág. 45 (1984).

presenta desarticulación entre el nivel estratégico, programático y operativo. Dan lugar a una *ineficiencia programática*.

- iii. *Desequilibrios temporales*: cuando las políticas sectoriales, regionales o locales de corto y mediano plazo están desarticuladas con las prioridades nacionales de largo plazo. Dan lugar a una *ineficiencia temporal*.
- iv. *Desequilibrios de provisión*: cuando las asignaciones presupuestarias del nivel estratégico para el financiamiento de los programas en el plano sectorial, regional y local son inexactas. Hay distorsión de costos. Dan lugar a una *ineficiencia técnica* (no hay evaluación social ni minimización de costes).
- v. *Desequilibrios de escala*: cuando la política no está bien dimensionada. Significa, en función de los objetivos, tener una estructura demasiado grande o demasiado pequeña para generar los bienes y servicios que le corresponde. Si está sobredimensionada tendrá un exceso de costos fijos y será incapaz de cumplir con las metas establecidas (demasiado ambiciosas). Si está subdimensionada tendrá un exceso de costos variables porque no estará forzando su capacidad de respuesta más allá del que corresponde a sus posibilidades o capacidad instalada. La eficiencia de adaptación de la política pública responde a la siguiente pregunta: ¿qué es lo que tiene que producirse o entregarse a la población? Estos desequilibrios dan lugar a una *ineficiencia de adaptación* o de respuesta, inadecuada a los cambios y necesidades (ver cuadro 9).

| Cuadro 9. Cruce entre desequilibrios e ineficiencias de las políticas públicas | | | | |
|--|---------------------------|------------------------|----------------------------|-------------------------|
| Desequilibrio transversal | Desequilibrio vertical | Desequilibrio temporal | Desequilibrio de provisión | Desequilibrio de escala |
| Ineficiencia asignativa | Ineficiencia programática | Ineficiencia temporal | Ineficiencia técnica | Ineficiencia adaptativa |

Fuente: elaboración propia con base en Musgrave (1992).

CAPÍTULO 4. FALLAS EN LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS: DE INTERVENCIÓN, DE MERCADO Y DE COORDINACIÓN

Es un hecho ampliamente aceptado que en América Latina, así como en el resto del mundo, en el sistema económico vigente el mercado no asigna de manera eficiente los recursos y, por lo tanto, le corresponde al Estado intervenir para corregir fallas, regular su funcionamiento o asumir un rol activo en la implementación de instrumentos y mecanismos de diversa índole, a favor de determinadas políticas. Algunas veces para promover las economías externas positivas y, en otras, para corregir o evitar las negativas (efectos externos, mercados no competitivos, bienes públicos, rendimientos crecientes, mala distribución del ingreso, fallas en el logro de ciertos objetivos). En el contexto de la gestión de las políticas públicas es importante evitar tres tipos de fallas que se explican a continuación.

4.1 Fallas de intervención, de gobierno o de regulación: ¿a qué se deben y qué implican?

La teoría de la intervención o de la regulación de mercados para determinar cuándo, dónde y cómo intervenir o regular, puede ser analizada desde tres visiones alternativas:

a) **La teoría del interés público (*public interest theory*):** es una teoría normativa que justifica *a priori* la intervención pública más allá de los derechos de propiedad, y que permite el análisis de las políticas públicas, dadas las compensaciones (*trade-offs*) entre los consumidores y el mercado que quieren. Por ejemplo, bajas tarifas de los servicios públicos por parte de los consumidores y altas ganancias por parte de las empresas reguladas o estatales.

Según esta teoría la regulación es una manifestación de la presión política ejercida por la sociedad para que se corrijan las fallas del mercado y porque existe espacio para una ganancia en el beneficio social neto, ante la presencia de monopolios y externalidades. Está basada en los siguientes elementos que debería tener un Estado (Viscusi *et al.*, 2000):

- Contar, como objetivo, maximizar el bienestar social (eficiencia y equidad).
- Poseer un carácter omnipotente, omnisciente y benévolo y no tener otras metas o intereses que el "interés colectivo".

- Tener figura de regulador, con capacidades para tomar decisiones y valorar los instrumentos a su disposición, con el fin de maximizar o mejorar la función de bienestar social.
- Disponer de instrumentos que se reflejan en la legislación, el marco regulatorio, la provisión, los impuestos y las transferencias.
- Como organización, imponer pertenencia obligatoria a los ciudadanos y poder de coacción sobre su comportamiento, lo cual en cierta medida determinará las modalidades de la gestión pública.

Dichos elementos de la *teoría de interés colectivo* en cierta forma afectan los fines, la elección de los gestores de las políticas públicas y condicionan la posibilidad de introducir incentivos individuales y colectivos. Esta forma de actuar no siempre está en sintonía con los gremios y los sindicatos, que poseen sus propios criterios y normas.

- b) *La teoría de la captura (capture theory)* establece que el gobierno tiene un poder de coerción “legal” y, por lo tanto, control monopólico de la “oferta” de regulación teniendo en cuenta que las empresas reguladas ostentan una posición más confortable y estable que las no reguladas y estas últimas compiten por una moderada oferta de regulación (Stigler, 1971). Sin embargo, en el proceso de corregir las fallas del mercado las empresas capturan al Estado mediante el *lobby* y mecanismos de altos salarios y bonificaciones con lo cual éste termina reglamentando a favor de las empresas que se pretende regular. Esta teoría predice que las firmas reguladas perciben mayores tasas de retorno en el promedio que las no reguladas.
- c) *La teoría económica (economic theory)* estipula que la intervención estatal al intentar corregir fallas de mercado no es eficiente, ya sea porque no las resuelve o porque gasta inútilmente los recursos. Las intervenciones, expresadas en regulaciones contraproducentes o burocratizantes, interfieren con el funcionamiento de las fuerzas del mercado y crean discriminaciones que impiden la correcta asignación de los recursos, imposibilitan los precios de equilibrio o afectan la conducta de los individuos. Además, las externalidades derivadas de las intervenciones para corregir fallas del mercado producen efectos secundarios no anticipados, que no son tenidos en cuenta en la toma de decisiones y, por lo tanto, son exógenos al sistema económico.

Conviene reiterar que las fallas de intervención o fallas de Estado no están asociadas con el “tamaño” del Estado ni con la “amplitud” de la intervención. Estas fallas tienen que ver fundamentalmente con la “calidad” de la gestión de las políticas públicas.

Este tipo de fallas se dan, entre otras, por las siguientes causas:

- *Costos de la intervención*: se presentan por la falta de incentivos para igualar costos y beneficios, lo cual se traduce en una alta propensión a costos excesivos por parte de la administración pública. También, debido a ineficiencia asignativa (no se iguala el precio al

costo marginal), a ineficiencia técnica (presiones y limitaciones dentro de la administración para minimizar costos) y, en general, al exceso de burocracia en la gestión.

Es importante recordar que todo gasto o intervención que realiza el gobierno puede ser financiado total o parcialmente por impuestos y estos, a su vez, tienen dos costos adicionales al valor del gasto: Un costo administrativo, no siempre despreciable, por la recolección del gasto y su correspondiente transferencia al ente ejecutor; y un costo económico generado por los impuestos al distorsionar la escogencia sobre la forma y monto entre los diferentes agentes económicos. Estos costos con frecuencia no se contemplan en el diseño y ejecución de las políticas públicas y son motivo de nuevas fallas o de programas desfinanciados por lo que la carga implica.

- *Problemas de información:* el ejecutar una política exitosa presupone una cantidad importante y escasa de información sobre los más variados temas: tecnología de mercados de insumos, tecnología de mercados de productos, características de los beneficiarios, costos explícitos e implícitos, requerimientos humanos y riesgos de comportamiento de los usuarios.

Toda esta información no siempre está disponible y su recolección, procesamiento, ajuste y aplicación es costosa. Por lo general, al implementar la política pública estas consideraciones no se hacen explícitas y la toma de decisiones puede ser equivocada. Cuando hay escasez de información el Estado no puede ofrecer una canasta óptima de bienes y servicios. En el capítulo de incentivos se analizarán en detalles estos temas.

- *Problema de expectativas:* la hipótesis de las expectativas racionales afirma que los agentes económicos forman racionalmente sus expectativas utilizando toda la información relevante, tanto empírica como teórica, sobre el pasado, presente y futuro de las variables, la política económica y su entorno. Esto supone que están en capacidad de anticipar las medidas que aplicará el gobierno ante una perturbación o desequilibrio.

Este tipo de expectativas, como su nombre lo indica, se basa en la experiencia de fenómenos pasados y no en los nuevos lo cual no necesariamente significa que sean acertadas y pueden suponer errores (Sargent et al., 1976).

Sin embargo, en el caso de contratos a largo plazo tales como la compra de bienes inmuebles, convenios colectivos, préstamos, etc., éstos se firman teniendo en cuenta expectativas que no son precisamente las presentes. En estas circunstancias la intervención del Estado, dirigida a modificar determinadas variables como la tasa de interés o los plazos de vencimiento, podría no ser la esperada por los agentes pero éstos no pueden hacer nada hasta el término de los convenios para contrarrestar sus efectos. También la intervención del Estado es inefectiva por la normativa o porque la adaptación es imperfecta.

De igual manera, hay falla de intervención o de gobierno cuando éste cambia continua y abruptamente las políticas o las reglas de juego. En estos periodos de transición los

agentes esperan nuevas medidas o ajustes a las políticas originales y pueden reaccionar en forma contraria a lo esperado por el gobierno, anulando e incluso contrarrestando la política con otro tipo de efectos. En esta situación también se da una falla de intervención y queda de manifiesto que tanto el gobierno como los agentes no tienen ni la misma cantidad, ni la misma calidad de información para tomar sus decisiones (Fernández *et al.*, 1999).

- *Internalidades*: la administración pública se guía por criterios o normas culturales que no son eficientes porque responden con frecuencia a intereses políticos, no hay controles sobre los excesos de gastos presupuestarios, hay duplicación de acciones, se trabaja con tecnología atrasada y procedimientos anticuados y, en general, existe poco manejo gerencial.
- *Objetivos del regulador*: en el caso de las políticas públicas es muy frecuente que el Estado y sus agencias no estén de acuerdo o no coincidan en cuanto a los objetivos y la forma de llevarlos a cabo. Así, la distorsión con la intervención puede ser mayor que la inducida por la falla de mercado que se pretende corregir. Situación ésta muy usual cuando se trata de políticas transversales en que intervienen varios sectores y actores, por ejemplo, una política ambiental. Los agentes políticos sobreestiman los costos y beneficios inmediatos frente a los de largo plazo (para ofrecer resultados en el corto plazo, su tasa de descuento temporal es mayor que para el conjunto de la sociedad).
- *Captura del regulador*: en este caso, el regulador de la política pública no actúa de forma neutral al privilegiar los intereses de la sociedad por encima de grupos, sectores o regiones y en aras de la conveniencia de alguno de ellos sacrifica la eficiencia y la equidad de los resultados. Por ejemplo, los mecanismos de compensación que a veces utiliza el Estado para suplir o indemnizar los costos sobre algunos sectores o actividades (llámense “perdedores”), frente a la política de apertura comercial, acuerdos de libre comercio, autofinanciación o promoción de servicios como el transporte público, son con frecuencia reflejo de los poderes e intereses de quienes se sienten afectados.
- *Escasez de recursos*: la revisión, ajuste o creación de nuevas políticas y nueva institucionalidad demanda recursos adicionales que la mayoría de las veces no están disponibles. Al no incluir las políticas consideraciones sobre la disponibilidad y sostenibilidad de los recursos, las metas se ponen en entredicho y en consecuencia son fuente de fracaso o presión adicional sobre el déficit fiscal. Ejercicios previos sobre el costo/beneficio de las políticas podrían evitar este tipo de falla.
- *Desigualdades en la distribución de la riqueza*: muchas decisiones públicas debido al ejercicio desigual del poder conllevan injusticias y abusos. La corrupción, el clientelismo y la arbitrariedad son ejemplos de esta situación. Por lo tanto, las decisiones de la autoridad pública pueden generar tanta inequidad distributiva como la que genera el mercado.

4.2 Fallas de mercado: ¿en qué consisten y por qué se dan?

Las fallas del mercado respecto al logro de una solución óptima desde el punto de la eficiencia y la equidad pueden darse por las siguientes razones:²⁸

- Primera: el concepto de *bien público* tiene una larga y rica historia. Fue mencionado aunque no utilizado por los clásicos David Hume en “Un tratado sobre la naturaleza humana” (1739), por Adam Smith en “La riqueza de las Naciones” (1776) y por John Stuard Mill en “Principios de una economía política” (1848). El economista italiano Ugo Mazzola describió en 1890 sus características particulares y fue Paul Samuelson quien en 1954 analizó el concepto en forma analítica. Después del ensayo de Garret Hardin “La tragedia de los comunes”, en 1968, el concepto comenzó a aplicarse a los problemas globales y a formar parte de los fundamentos de las políticas públicas.²⁹ Un hito sobre su trascendencia lo constituyó la publicación del trabajo de Charles Kindleberger “Los bienes públicos internacionales sin gobierno internacional”, en 1986.

Sin embargo, tal como lo menciona Louise Fréchette, ex secretario general adjunto de Naciones Unidas, se da el hecho histórico de que el suministro de los bienes públicos es previo a la teoría: las dos organizaciones más antiguas del sistema de las Naciones Unidas, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (1865) y la Unión Postal Universal (1875), fueron creadas precisamente para atender el suministro de los bienes públicos globales (PNUD, 2002).

²⁸ La teoría de la “Escogencia Pública” (public choice) trata de los procesos de escogencia que realizan las personas cuando no seleccionan alternativas sólo para sí, para su consumo o producción privada, sino para la comunidad a la que representan tanto como para sí mismas. Esta teoría asume que los individuos que realizan elecciones entre alternativas se comportan guiados por la misma racionalidad cuando lo hacen como funcionarios públicos que cuando “escogen” para sí: tienden a maximizar sus beneficios y minimizar sus costos. Esta teoría surgió cuando se contrapuso a la idea de *fallas en el mercado*, la idea de que también existen fallas en el proceso de asignación que realiza el Estado. De este modo es posible comprender muchos temas que pertenecen tradicionalmente al ámbito de la ciencia política mediante el instrumental analítico que proporciona la economía. De ahí su énfasis en el análisis institucional comparativo y, en particular, de las relaciones entre instituciones políticas y económicas” (Buchanan, J. y Tullock, G., 1962; Sabino, 1991).

²⁹ El biólogo americano Garret Hardin (1968) publicó en la revista *Science* el artículo “La tragedia de los comunes”: cuando todos los ciudadanos comparten un bien en común (pastos, parques, lagos, ríos, etc.), nadie está estimulado a cuidarlo, a procurar que no se agote, a conservarlo, a que no se contamine o a reducir el uso de manera racional y voluntaria. Este es el problema central de los bienes públicos y los recursos naturales de propiedad común. Las alternativas que se dan son cuidar los comunes, no cuidarlos, establecer asociaciones público-privadas, privatizarlos o intervenir para regular su uso, dado que su propiedad es compartida.

Hoy en día, gracias a la globalización y la interdependencia de los países, se ha alcanzado una gran preocupación y un mayor financiamiento para evitar y corregir los males públicos globales (recalentamiento de la tierra, enfermedades infecciosas, etc.) y un alto desasosiego sobre el bajo suministro de bienes públicos globales (salud básica, educación básica, atmósfera, capa de ozono, información, etc.). En el caso de este último tipo de bienes se trata de un concepto operacional central para promover su producción, financiamiento, gestión y conservación. En algunas situaciones se podrán crear mercados para su generación como es el caso del Protocolo de Kyoto y en otros lo más indicado parecería ser crear contribuciones tanto públicas como privadas para enfrentar realidades como la erradicación de la pobreza y la estabilidad financiera (PNUD, 2002).

En consecuencia, la noción de bien público es fundamental en el ámbito de las políticas de desarrollo, por cuanto trasciende fronteras y conlleva valores tales como solidaridad, legitimidad e igualdad. En el ámbito de la presente Guía las implicaciones del concepto se refieren a bienes públicos nacionales: aire limpio, salud pública, justicia, seguridad, educación básica, estabilidad financiera, eficiencia del mercado.

- Segunda: el concepto de bien público, además de sus indivisibilidades, conlleva dos características: no rivalidad, es decir, sólo puede producirse para todos; y no exclusión, es decir, una vez producido nadie debe quedar fuera de su consumo (ver cuadro 10). Estas dos características hacen que los individuos, al contrario de lo que sucede con los bienes privados, no revelen sus preferencias. Por lo tanto, habrá personas que no estén dispuestas a pagar por el disfrute del bien (*free riders*) y productores que tampoco estén dispuestos a asumir las pérdidas que se generarían. En ambos casos, el Estado a través de sus políticas públicas debe intervenir para alcanzar una situación óptima.³⁰

Ante tales situaciones la pregunta crucial para la política pública es: *¿cuál es la cantidad óptima del bien público?* La teoría impositiva basada en el principio del beneficio (cada contribuyente debería pagar, por cada unidad suministrada del bien público, un impuesto igual a su valoración marginal) suministra algunas pistas para lograr dicha oferta óptima, sin embargo, considerando el problema de no revelación de preferencias y la escasez de información, la solución óptima no es alcanzable (Samuelson, 1970).

³⁰ Hay diferencias entre bienes públicos (*public goods*) y bienes colectivos (*collective goods*): los primeros hacen relación al conjunto de la sociedad y cumplen a cabalidad los criterios de no exclusión y no rivalidad, por ejemplo, seguridad e información. Un bien colectivo es un bien público que podría ser provisto como un bien privado pero que por determinadas razones (normalmente de índole social) es administrado por el sector público. Debido a los avances tecnológicos y las nuevas modalidades de asociación público-privado las fronteras entre un bien y otro pueden estar cambiando. Todos los bienes colectivos son bienes públicos pero lo contrario no es cierto.

| Cuadro 10. Diferencias entre bienes públicos y privados | | |
|---|--------------------------------------|-------------------------------------|
| | Rivalidad en consumo | No rivalidad |
| Exclusión | Bienes privados (alimentos) | Bienes de pago (autopistas, museos) |
| No exclusión | Bienes comunales (pesquería, playas) | Bienes públicos (defensa) |

Fuente: elaboración propia con base en Arias (1996).

En la sección de incentivos de las políticas públicas se abordarán más en detalles estos aspectos.

- Tercera: cuando la conducta de un agente económico, debido a externalidades, afecta a otros sin que quien la produzca se vea afectado. Esto hace que el beneficio (costo) marginal social sea diferente del beneficio (costo) marginal privado. Aquí el problema radica en que las externalidades dan incentivos erróneos desde el punto de vista social. Así, el costo por el uso de autopistas congestionadas, por ejemplo, debería reflejar el costo marginal por el uso del bien más el costo que ello provoca al resto de usuarios.

En el caso de externalidades positivas como la ciencia y la tecnología o la investigación básica, éstas se consumirán o producirán en una cantidad inferior a la socialmente óptima. Lo contrario sucede con las externalidades negativas, por ejemplo la contaminación. Esta discrepancia entre los costes y los beneficios privados y sociales es la causa de que el mercado falle y conduzca a asignaciones ineficientes dando sustento a la intervención del Estado.

En el caso de las externalidades negativas el costo que tiene para sociedad la actividad productiva es mayor que el costo privado de producir el bien, por lo que generalmente se apela a impuestos que graven a las empresas con un cantidad equivalente al daño externo por cada unidad producida del bien (impuestos Pigouvianos en honor de A.C. Pigou, quien los propuso para remediar las externalidades).

En relación con estos temas se estableció que cuando los derechos de propiedad están bien definidos y los costos de transacción son nulos, la presencia de externalidades no tendría que conducir a una asignación ineficiente de los recursos. Esto, en virtud de que tanto el que genera la externalidad como el que la soporta estarían dispuestos a llegar a un mutuo acuerdo para internalizar el efecto externo (Coase, 1981).

- Cuarta: *mercados incompletos*, es decir, cuando el mercado no proporciona necesariamente todos los bienes para los cuales hay demanda, aunque el costo de ofrecerlos sea menor que el precio que están dispuestos a pagar los consumidores. Este sería el caso de la investigación básica o crédito para la educación superior o formación de científicos, donde

parte de los demandantes quedan por fuera del mismo no siempre por falta de rentabilidad para el oferente, sino por imperfecciones del mercado (información) que segrega a un tipo de demanda.

- Quinta: *fallas de información* que llevan a una provisión socialmente inadecuada de los bienes. Con escasez de información los individuos no consumen o no producen todo lo socialmente deseable. Esta asimetría o brecha de información entre un agente y otro genera transacciones desiguales.
- Frente al suministro de las llamadas necesidades preferentes (*merit wants*) o *bienes de mérito*, bienes como la educación, la salud y la ciencia por ser intrínsecamente deseables deberían ser provistos por el Estado para que se consumieran en cantidades mayores a las que los individuos elegirían por sí mismos.
- Frente a la importancia de controlar las necesidades indeseables (crimen, inseguridad, drogadicción, alcoholismo, anorexia, etc.), el mercado da respuesta contradictoria o contraproducente con respecto al óptimo social y es una ocasión propicia más para justificar la intervención explícita del Estado mediante políticas públicas. En estos tópicos se antepone la posibilidad de que el Estado posea más información y mejor criterio que los individuos para tomar una decisión, en contraste con la escasa información que brinda el mercado sobre los riesgos, en el largo plazo, del consumo o producción de un determinado bien. (Musgrave, 1992).
- De igual manera, el mercado no responde satisfactoriamente o es lento en provocar efectos sobre los productores en *situaciones de riesgo, incertidumbre o de elevada urgencia*, como desastres naturales o convulsión social.
- Por último, también se dan fallas de mercado debido a la *forma como se distribuye la riqueza*, dadas las disímiles condiciones en que compiten tanto las personas de altos ingresos como las de bajos ingresos. En estos casos no siempre prevalece el principio de igualdad de oportunidades, solidaridad o justicia para todos.

Además de las anteriores fallas hay otra serie de consideraciones que abarcan a cierto tipo de políticas públicas que, en razón de sus características particulares, justifican la intervención del Estado. Nos referimos a políticas sociales como la educación, la salud, la vivienda, la cultura, la ciencia, la tecnología y la innovación. En este contexto hay varias implicaciones que conviene resaltar desde el punto de vista de las políticas públicas:

- *El conocimiento no es apropiable* por cuanto es casi un bien público y, por esta razón, el Estado debe intervenir para protegerlo o estimularlo. Este es el caso de la protección que se brinda a la propiedad privada de inventos y patentes mediante subsidios y estímulos fiscales.
- *El conocimiento, la innovación, la salud y la educación básica son bienes públicos o semi públicos* y, por lo tanto, generan externalidades y desbordamientos (*spillovers*) sobre la sociedad en su conjunto, pero con beneficios no compensados para los agentes de dichos

efectos. Esto genera desestímulos y niveles subóptimos de inversión por cuanto la tasa social de retorno es mucho mayor que el retorno al capital privado.

- Las inversiones en salud, educación, ciencia, tecnología e innovación tienen por lo general una *proyección de largo plazo* y un *mayor riesgo* cuando se les compara con las rentabilidades de las inversiones tradicionales que realiza el sector privado, donde son conocidas con mayor certeza, de manera ex ante y sus beneficios se concretan en el corto plazo.
- Las inversiones en salud, educación, vivienda social, ciencia, tecnología e innovación, entre otras, generan *indivisibilidades* por cuanto su eficiencia está asociada a economías de escala y a una gran masa crítica de involucrados. Es decir, demandan la participación orquestada de un gran número de actores y la presencia del más diverso tipo de insumos y de infraestructura en materia de gestores, científicos, investigadores, técnicos, profesores, laboratorios y bases institucionales. En esta clase de inversiones las políticas públicas tienen un gran papel que jugar.
- También el rol de la *incertidumbre*, en cuanto a los costos y beneficios de los emprendimientos sociales, es una consideración esencial que los diferencia del resto de proyectos de inversión.

4.3 Fallas de coordinación: ¿en qué consisten y por qué se dan?

Las fallas de coordinación están presentes en todas las políticas públicas, especialmente en aquellas que llevan procesos de descentralización y, de manera particular, en las que tienen ejes y líneas de acción transversales. Se pueden dar por los siguientes motivos:

- *Falta de integración y coherencia*. Este tipo de fallas en la gestión de las políticas públicas dan origen a los cinco tipos de desequilibrios anteriormente mencionados. Fundamentalmente se dan por falta de coordinación vertical, horizontal y transversal entre el nivel estratégico, programático y operativo de planificación, por la forma como intervienen los agentes o por la forma como se manejan los instrumentos respecto a los objetivos de las políticas.

Este arquetipo de fallas es tan importante o más importante que las de mercado pero se encuentran disfrazadas, ocultas o amparadas por el marco normativo, por el esquema administrativo-funcional del Estado y por la forma de ejercer la descentralización y la delegación de funciones desde la cúspide hacia la base o viceversa.

Se manifiestan primordialmente ya sea por la falta de comunicación o de conexión entre los actores que participan en cada nivel; por la forma de manipular los instrumentos respecto a los objetivos; o por el perfil de instituciones que sin un claro mandato o definición de responsabilidades no se articulan debidamente con respecto a los fines y prioridades de las políticas.

Un ejemplo claro de este tipo de fallas se da por contraste con los conglomerados o economías de aglomeración. Aunque las empresas se encuentren en el sector apropiado, tengan acceso a la infraestructura, cuenten con el financiamiento o exista una creciente concentración geográfica de firmas e industrias relacionadas, no necesariamente se da una mayor productividad. Esta mayor productividad depende fundamentalmente de las modalidades de coordinación y de la formación de redes.

Con coordinación hay menores costos de transacción, decisiones más rápidas, mejor utilización de los recursos, mayor innovación y se pone de manifiesto la eficiencia colectiva. Tal como lo dice un reciente estudio de la Corporación Andina de Fomento “los *clusters* abren espacio a las intervenciones microeconómicas que corrigen las fallas de mercado que interfieren en una mayor coordinación y acción colectiva de las firmas” (CAF, 2006).

Otro ejemplo es el de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización, sea un Estado federal o un Estado unitario, cuando se dan incoherencias, solapamientos, discordancias o conflictos sobre los aspectos políticos o económicos entre los niveles de gobierno (derechos, competencias recursos). Esta situación puede producir déficit de eficiencia y eficacia de las políticas públicas, agregando incluso deslegitimación y pérdida de estabilidad. Su falta de coordinación se puede dar ya sea por alejamiento de las vías formales del marco regulatorio o por el comportamiento de los partidos políticos. En ambas situaciones la falta de coordinación se deriva de la existencia de numerosas responsabilidades compartidas desde el centro hacia la periferia y viceversa.

Al igual que los anteriores ejemplos, las fallas de coordinación también están presentes cuando los vínculos entre los actores de las políticas, de los sistemas productivos o de los sistemas de innovación se encuentran *fragmentados* y no basados en una verdadera colaboración o unión entre sus múltiples partes componentes (Estado, universidades, sector productivo, etc.). En este orden de ideas, la colusión positiva de actores (*collusion*) puede ser una forma exitosa de coordinación cuando las empresas de una industria o sector se comportan de tal manera que dada su oferta y demanda, incluyendo la de los rivales, la ganancia de todo el conjunto de firmas es maximizada. Situación que no se presenta cuando se desenvuelven por separado (Stigler, 1971).

- *Falta de modernización del Estado*: de igual manera este tipo de fallas puede deberse a la ausencia de una efectiva modernización del Estado o por imperfecciones de la democracia directa (decisiones democráticas que tienen el carácter de bien público derivado de su indivisibilidad y no exclusividad) y la democracia representativa (derecho a elegir a los que toman decisiones).³¹

³¹ Vito Tanzi, “El papel del Estado y la calidad del sector público”, en Revista de la CEPAL, No. 71 agosto de 2000.

En este contexto, cuando se trata de gestionar políticas públicas el comportamiento no cooperativo o descoordinado es difícil de controlar y hay dificultad para detectar y penalizar el anonimato. Cuanto más grande y heterogéneo sea el grupo social, más necesario será gestionar la coordinación, los acuerdos explícitos y la presencia de un órgano encargado de hacerlos cumplir. Así, la coordinación puede ser un medio para alcanzar asignaciones y resultados eficientes.

En la teoría de juegos se utiliza el “dilema del prisionero” que explica el cuadro 11, para demostrar que la no cooperación, la desconfianza, la falta de comunicación y la falta de coordinación conducen a una estrategia o solución no óptima o de pérdida. En este dilema dos personas caen presos delinquiendo, son incomunicados y a cada uno se le da la posibilidad de delatar o no al compañero de fechorías. Si ambos “cooperan” y se mantienen callados, cada uno pagará menos tiempo en prisión.

| Cuadro 11. Dilema del prisionero | | |
|----------------------------------|--|---|
| | Tú niegas (lealtad) | Tú confiesas (traición) |
| Él niega (lealtad) | Ambos son condenados a dos años de prisión por posesión de armas (2/2) | Él es condenado a diez años de cárcel y tú recibes un año de prisión por posesión de armas (10/1) |
| Él confiesa (traición) | Él recibe un año de prisión por posesión de armas y tú eres condenado a diez años de cárcel (1/10) | Ambos se traicionan y son condenados a cinco años de cárcel cada uno (5/5) |

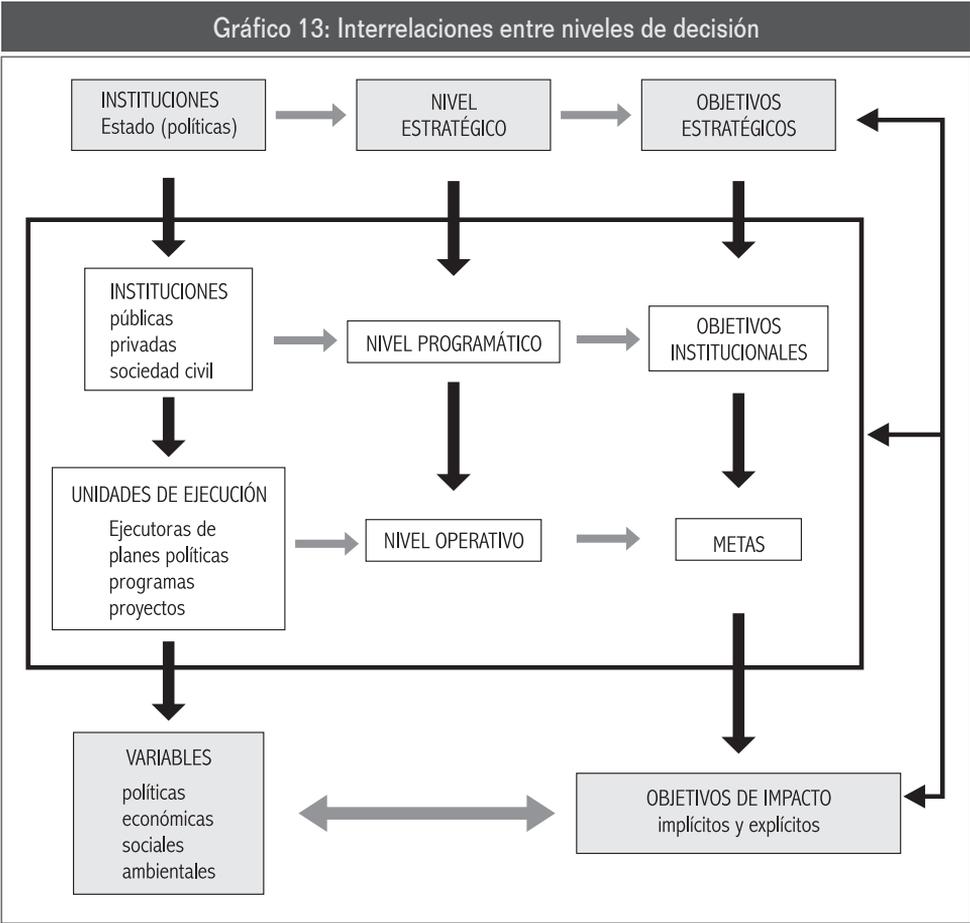
Fuente: elaboración propia con base en Poundstone (1995).

4.4 Interrelaciones entre los niveles de decisión: ¿cuáles son?

La anterior tipología de fallas es más fácil de comprender cuando se visualiza el cuadro agregado de interrelaciones de las políticas: en primer lugar, las políticas se articulan mediante un complejo tramado de instituciones de diversa índole, las cuales se ubican en niveles superiores e intermedios hasta descender a las respectivas unidades ejecutoras; en segundo lugar, las políticas también se desenvuelven entre los niveles estratégicos (macro), programáticos (meso) y operativos (micro); y, por último, tendríamos las interrelaciones que se darían entre los objetivos estratégicos (objetivo general) y los institucionales (objetivos particulares) con las respectivas metas de las políticas. Dependiendo del orden y de la claridad de las interrelaciones los tres tipos de fallas tendrán un contexto diferente en cuanto a su mayor o menor incidencia.

El gráfico 13 muestra tres niveles de interrelaciones:

- i. Las interrelaciones institucionales entre los tres niveles (estratégico, programático y operativo) en una escala jerárquica desde el gobierno central hacia abajo, pasando por los ministerios y entes descentralizados, hasta llegar a las unidades ejecutoras.



Fuente: elaboración propia con base en ILPES (2003).

- ii. Las interrelaciones de actores en los tres niveles, articulados por los lineamientos estratégicos del gobierno.
- iii. Las interrelaciones entre los objetivos estratégicos, los institucionales y las metas de corto y mediano plazo. En ellas la complementación entre los planes estratégicos de mediano plazo y los planes anuales de gestión es fundamental.

En síntesis, mediante las interrelaciones que se marcan en el gráfico 13 se enfatiza la idea de que el proceso de *gestión por objetivos*, articula el nivel estratégico con el programático y con el operativo de las políticas.

Los indicadores de impacto miden como están cambiando los objetivos generales del desarrollo (objetivos de impacto), mediante la intervención sobre variables de diversa índole.

4.5 Coordinación de la política pública y la programación presupuestaria: ¿en qué consiste y por qué es importante?

El presupuesto, con sus reglas formales e informales y los patrones de comportamiento de los actores responsables de su negociación, programación, ejecución y control, es una de las instituciones centrales del Estado.

El presupuesto como institución es el resultado simultáneo y coordinado de tres fines de política económica: el fin de asignación, que determina el nivel y composición de los gastos generales y de los gastos para corregir las fallas de mercado mediante subsidios e impuestos; el fin de distribución, que determina el nivel y composición de las transferencias para mejorar la distribución del ingreso y la equidad; y el fin de estabilización, que determina el nivel de gastos e impuestos conveniente para alcanzar el déficit o superávit necesario. De la forma como se maneje el logro de estos tres fines dependerá el equilibrio de las finanzas públicas (Musgrave *et al.*, 1992).

Estos fines del presupuesto se enmarcan, desde el punto de vista teórico, dentro de tres perspectivas complementarias:

Una, la perspectiva de *maximización del bienestar social*, según la cual la composición del presupuesto puede en cada caso favorecer o perjudicar la función de bienestar de la sociedad. Bajo esta visión se asume un sujeto de decisiones racionales, capaz de construir su propio bienestar mediante decisiones reflexivas y calculadas, es decir, un sujeto (*homo economicus*) maximizador de sus opciones, racional en sus decisiones y egoísta en su comportamiento. El Estado, por lo tanto, también tendría un comportamiento similar al de los individuos que lo conforman.

A pesar de sus debilidades más importantes (imposibilidad de la función de bienestar social, imposibilidad de comparaciones interpersonales e imposibilidad de consideraciones distributivas), el marco teórico de este enfoque es de gran ayuda y un referente obligatorio para comprender el comportamiento de los agentes y su forma de interactuar en el mercado (BID, 1998).

Dos, desde la perspectiva de las *decisiones colectivas*, el presupuesto es reflejo de, fuerzas políticas pertenecientes a un mercado político y, a una racionalidad política que antepone el bienestar del colectivo. Además es donde las preferencias de los votantes son correctas, son bien informadas y no hay abstención. En este mercado político se daría un criterio de racionalidad o postulado motivacional (*homo benevolens*), donde los agentes participantes en las instituciones políticas están interesados, ante todo, en el logro del interés general (Buchanan *et al.*, 1979).

El enfoque de decisiones colectivas establece un mercado político donde existen intercambios y donde el mercado y el proceso político son análogos. Es decir, en cada uno de dichos procesos los individuos buscan la satisfacción de sus propios objetivos a través

de la interacción social. Así, bajo esta figura, el mercado político intercambiaría votos por propuestas presupuestarias o votos por plataformas de gobierno. Como se puede ver, estos dos enfoques aunque bajo supuestos diferentes contienen vasos comunicantes entre la ciencia económica y la ciencia política, entre la teoría y la realidad cotidiana, entre lo técnico y lo político.

Tres, desde la visión de la *escuela de economía política de Chicago*. Ésta tiene sus orígenes en el trabajo seminal de Arthur Fischer Bentley titulado “El proceso de gobernar” (1908), donde establece que dicho proceso está referido a las interacciones de todo tipo de conveniencias frente a las cuales los grupos de interés buscan ante todo su propio enriquecimiento, siendo éste el principal motivo de asociación, pertenencia a grupos o creación de alianzas. La escuela política de Chicago se asocia más recientemente a los nombres de Stigler (1971), Posner, Peltzman (1976), Becker, que tienen como hipótesis central de su trabajo, la idea de que uno de los roles primarios del Estado es el de la *regulación* para distribuir la riqueza (Zablotsky, 1996).

Postula también que toda la información del sistema político (economía política de la información) se manifiesta o expresa mediante el mecanismo del voto y, por lo tanto, el resultado de la votación contiene toda la información necesaria para tomar decisiones sobre el presupuesto y los programas del gobierno en general. Al igual que el mecanismo de ajuste de los precios en una economía competitiva, si una propuesta presupuestaria o un programa de gobierno son convenientes o adecuados el mecanismo de votación lo respaldaría. Por el contrario, si es inconveniente o inadecuado los votantes lo rechazarían.

Como se puede ver, esta interpretación deja poco espacio al Estado y por ende a las políticas públicas. Esto, en cierta manera, presupone una correspondencia entre las preferencias de los votantes y las decisiones de la sociedad. Sin embargo, los procesos electorales típicos distan de ser perfectos y la capacidad de los grupos para organizarse e imponer sus propuestas se aparta mucho de estar en función de los intereses de la sociedad.

Es claro que existen puntos de encuentro y de desencuentro entre las perspectivas reseñadas anteriormente, pero de una u otra forma el referente de apreciación primordial pasa por el mayor o menor desarrollo institucional que ofrezca un país y, en este sentido, el ámbito de la coordinación y programación presupuestaria no dejará de ser el lugar de privilegio donde se juzga y evalúa el desarrollo institucional de una sociedad.

Pero la coordinación, si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política. Por este motivo la programación presupuestaria responde efectivamente a un proceso técnico de programación y a un proceso político de coordinación.

- El presupuesto como tal es un documento que plasma la toma de decisiones y que recoge la totalidad de las políticas públicas y en este sentido contempla tanto ingresos como gastos. En cuanto a los ingresos, sus principios son de justicia, igualdad y progresividad;

en cuanto a los gastos, sus principios son de equidad asignativa, eficiencia y economía. En ambas categorías el presupuesto debe expresar la decisión ciudadana respecto de para quién, para qué y cómo debe ser dirigido en común (CEPAL, 2006).

Con base en los antecedentes y desde otro ángulo, los objetivos del ejercicio presupuestario se pueden agrupar en tres categorías:

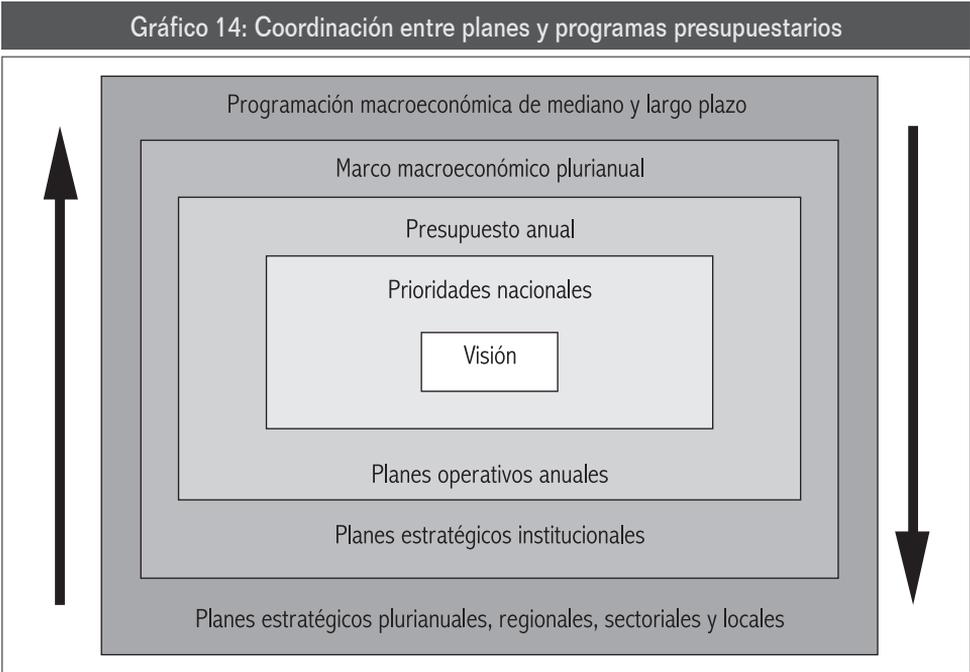
- Objetivos macroeconómicos de estabilidad y consistencia entre la disponibilidad de recursos y el nivel del gasto: *el cuánto del presupuesto*.
- Objetivos respecto a la asignación sectorial o regional de los recursos, es decir, la equidad en la distribución: *el qué del presupuesto*.
- Objetivos de eficiencia en la ejecución en cuanto a la utilización de recursos públicos: *el cómo del presupuesto*.

En correspondencia con lo anterior, el presupuesto es clave en la gestión y coordinación de la política pública y esencial para la consolidación democrática por cuanto representa prioridades para la ciudadanía. Estas características conllevan además varios aspectos: uno eminentemente político en razón de que refleja preferencias para la sociedad, otro de gestión puesto que cada acción del Estado se refleja en el presupuesto, y un último económico, por la importancia del equilibrio entre ingresos y gastos públicos para garantizar la sostenibilidad de las finanzas en el mediano plazo.

El aspecto político del presupuesto también enfatiza el principio de la especialidad. Es decir, busca evitar que el gobierno realice una ejecución presupuestaria distinta a la deseada por el poder legislativo. Esta especialidad puede darse por tres vías: por la vía cuantitativa, aumentando o reduciendo las asignaciones o techos; por la vía cualitativa, dentro de los mismos techos pero con sobre utilización, sub utilización o mala utilización; y por la vía temporal, cuando se afectan los plazos con rezagos o atrasos en la programación fijada (CEPAL, 2002).

Teniendo en cuenta los anteriores objetivos y en virtud de las cuatro fases de todo presupuesto público (elaboración-aprobación-gestión-control), está presente el tema ineludible de la coordinación entre las políticas y el presupuesto para hacer prevalecer las prioridades y el balance en la asignación de los recursos. En el gráfico 14 se aprecian los niveles básicos de coordinación entre las instancias de planificación y el presupuesto, a partir de la visión y objetivos de la política.

- En un primer nivel tendríamos las prioridades nacionales contempladas en las diferentes políticas públicas.
- En un segundo nivel el presupuesto anual con sus correspondientes planes operativos anuales.
- En un tercer nivel los planes estratégicos institucionales, con su relativo marco macroeconómico plurianual.



Fuente: elaboración propia.

- En un cuarto nivel los planes estratégicos plurianuales, nacionales, regionales o sectoriales, con su propia programación macroeconómica de mediano y largo plazo.

La coherencia y el encadenamiento de la programación presupuestaria respecto a los procesos de planificación de corto, mediano y largo plazo, se ven reflejados en el anterior gráfico como modelo ideal de integración entre asignación de recursos y diseño de las políticas en el plano temporal, territorial y sectorial. Así, la gestión por resultados y su articulación con el presupuesto puede ser también interpretada según los objetivos estratégicos que se establecen en tres niveles:

- i. El primer nivel, de orden macroeconómico, tiene como objetivos básicos la solidez de las finanzas públicas y la estabilización de la demanda agregada; estos a su vez tienen como instrumento clave el marco de programación plurianual.
- ii. El segundo nivel, de política, con sus correspondientes objetivos básicos de eficiencia distributiva y asignación de recursos de acuerdo con las prioridades gubernamentales, cuenta como instrumentos con la medición de resultados y la evaluación de programas.
- iii. El tercer nivel, de desempeño operacional y responsabilidad (*accountability*) con sus objetivos básicos de maximización de la relación costo-efectividad y participación, tiene como instrumentos los indicadores de desempeño, los convenios de desempeño y el presupuesto participativo, entre otros.

La programación plurianual comporta una gestión capaz de respetar una regla fiscal a lo largo del ciclo para evitar los costos económicos y políticos de los ajustes abruptos y anticipar el déficit estructural. Mediante esta práctica de planificación financiera las decisiones presupuestarias anuales son tomadas partiendo de restricciones globales o sectoriales a lo largo del período que varía entre cuatro y seis años o más (ILPES, 2004).

Como ramificación se puede agregar que la práctica de la programación plurianual -no entendida como un ejercicio rutinario de proyección- conlleva también la ventaja de establecer una asignación estratégica de abajo para arriba de los recursos presupuestarios con base en las prioridades sectoriales o ministeriales o en la ventaja de una asignación agregada de los recursos en función de las prioridades del país.

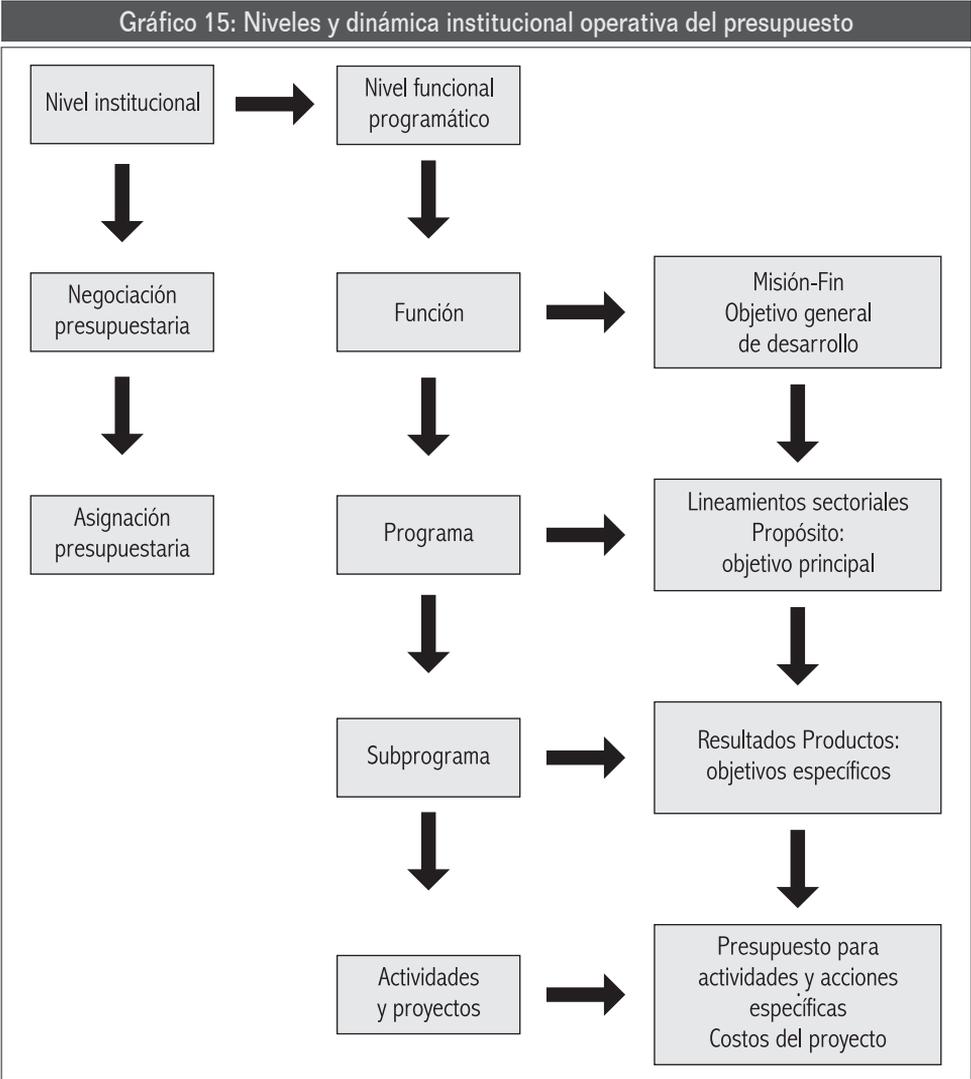
“El uso adecuado de este instrumento debería romper la inercia presupuestaria y cambiar la mentalidad de un enfoque basado en las “necesidades” sectoriales a un enfoque centrado en las disponibilidades presupuestarias” (ILPES, 2007).

4.5.1 Retardos de las políticas: ¿cuáles son y en qué consisten?

En este orden de ideas, la ausencia de integración entre los tres niveles de objetivos estratégicos (macroeconómicos, política, desempeño) con sus correspondientes instrumentos, y la falta de integración entre las fases de la política dan lugar a los llamados **rezagos de tiempo**. En otros términos, para una correcta selección de los instrumentos de política económica se deben tener en cuenta los siguientes rezagos:

- *Un retardo de reconocimiento.* Los hacedores de la política pública no obtienen la información tan rápido como suceden los acontecimientos; debe pasar un tiempo antes de lograr la información exacta y necesaria para determinar las causas del problema y realizar los cambios necesarios en los instrumentos y las variables para poder modificarlo.
- *Un retardo de acción.* Una vez descubiertas las causas del problema debe transcurrir algún tiempo antes de que se pueda aplicar cualquier política o poner en marcha un programa de acción para solucionarlo.
- *Un retardo de efectos.* Se define como el tiempo que transcurre desde que se adoptan las medidas hasta cuando se producen los efectos deseados sobre los beneficiarios, las instituciones o el entorno. Es decir, se debe esperar un tiempo hasta que la política dé resultados sobre las variables que se desean influir (Cuadrado Roura et al., 2006).

El gráfico 15 muestra las interrelaciones y la dinámica institucional-operativa del presupuesto a partir de su nivel institucional y de su nivel funcional programático. Como se puede apreciar, en el ejercicio de la asignación presupuestaria la función, el programa, el subprograma y los proyectos tienen su correspondencia en una columna de objetivos y actividades (proyectos). Este esquema muestra las interfases entre el plan o política y la programación presupuestaria.

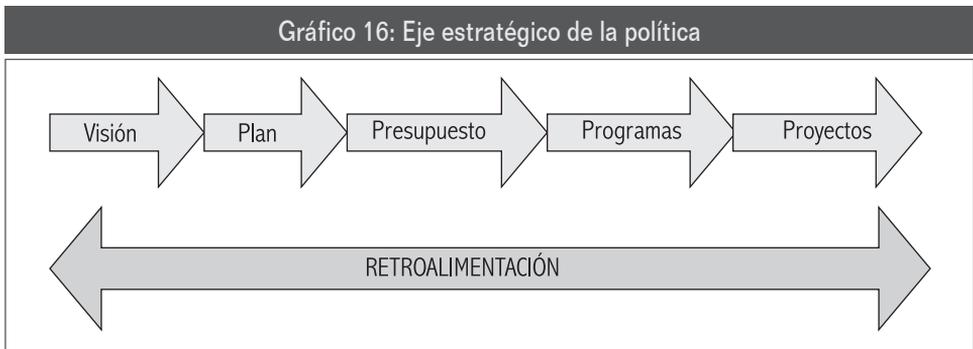


Fuente: elaboración propia con base en Chicoma (2005).

4.6 El eje estratégico: plan-presupuesto-programa-proyecto: ¿qué representa y qué limitaciones tiene?

De todo lo anterior podemos concluir diciendo que existe un **eje estratégico** de las políticas públicas (ver gráfico 16). Este eje articula en forma sistémica e integral la visión de la política, el plan, el presupuesto, los programas estratégicos y los proyectos. Implica también un enfoque de retroalimentación (feedback) donde la planeación y la programación presupuestaria se conciben como un ciclo continuo de actividad y aprendizaje, que cumple tres funciones:

- *Una función cautelar* para prever los riesgos, comprender su naturaleza y promover las reformas de manera oportuna antes de que sea demasiado tarde.
- *Una función emprendedora* con carácter distributivo o de transformación productiva y social, donde el presupuesto juega un rol fundamental para llevar a cabo estrategias prioritarias, precedentemente ignoradas o aplazadas.
- *Una función cognitiva* para organizar y entender eficazmente un conjunto incoherente de datos de naturaleza económica, técnica, política, social, territorial y competitiva que debe traducirse en acciones útiles, principalmente en una toma de decisiones más robusta, basada en la capacidad de estructurar sistemáticamente la visión y la realización de programas concretos a favor del desarrollo, con prioridad sobre los grupos, los sectores y las regiones más necesitadas.



Fuente: elaboración propia.

El eje estratégico también refleja la interrelación sistémica de elementos que conforman un todo en el plano temporal, sectorial y territorial, por cuanto integra los componentes de la visión (largo plazo) con los del plan estratégico (mediano plazo) y estos con los del programa (corto plazo). En este proceso el presupuesto anual o plurianual actúa como vínculo o hilo conductor para dar coherencia y sentido de orientación al proceso de cambio que persiguen las políticas públicas. Mediante este eje es posible, además, visualizar el papel del presupuesto como instrumento de coordinación por excelencia para articular los aspectos macroeconómicos con los meso económicos y los micro económicos.

Las relaciones entre plan, evaluación y proceso presupuestario dependen en últimas del contexto político-institucional de cada país. Una reciente investigación, tomando como referencia las experiencias de cuatro países de la región (Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay), propone una tipología de los modelos de evaluación que se clasifican como *Modelo Plan* y *Modelo Presupuesto*. Las dimensiones de análisis para caracterizar estos dos modelos fueron:

- Objetivo de la evaluación en cada modelo (toma de decisiones frente a la programación presupuestaria).
- Unidad rectora (ministerios, secretarías de la Presidencia frente a unidades encargadas de la programación presupuestaria en el Ministerio de Finanzas y Oficina de Presupuesto).
- Vinculación entre los procesos de planeación, presupuestación y evaluación (coordinación o desincronización entre ambos procesos frente a la Ley de Presupuesto con sus herramientas).
- Nivel de análisis de la evaluación (énfasis en la meta evaluación para el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo frente a la meso evaluación, la micro evaluación o la combinación de ambas).
- Estrategia de incentivos de los sistemas de evaluación (rendición de cuentas frente a incentivos monetarios asociados al perfeccionamiento de los sistemas de gestión) (ILPES, 2005).

El primer modelo, hace énfasis en el proceso de toma de decisiones políticas más que presupuestarias y generalmente es promovido por las unidades encargadas de la planificación (Colombia y Costa Rica). El segundo, está más orientado a mejorar los procesos de formulación y discusión presupuestaria; en él los instrumentos de evaluación se integran al ciclo presupuestario (Chile y Uruguay).

Una tipología mixta sería la experiencia de evaluación del plan plurianual de Brasil. Allí el análisis anual de este instrumento (plan operativo anual) orienta el proceso de asignación de los gastos presupuestarios y brinda coordinación y coherencia a los objetivos de las políticas de mediano y largo plazo (Cunill *et al.*, 2003). El gráfico 17 muestra las articulaciones programáticas entre el presupuesto plurianual y los distintos momentos de planificación, dentro de los marcos fiscales de mediano plazo.

El vínculo entre los horizontes de planificación y la programación presupuestaria queda claramente ejemplificado tomando como referencia la experiencia brasileña. En ella la temporalidad de la planificación de corto, mediano y largo plazo, tiene su correspondiente respaldo a través de los planes operativos anuales de inversión, el plan plurianual y el compromiso de gasto de mediano plazo (ver gráfico 17).

La integración entre planificación y presupuesto no está, sin embargo, exenta de dificultades y complicaciones, vista desde el ámbito de las políticas públicas:

- En primer lugar, son muy pocos los países de la región donde la programación de inversiones, a cargo del organismo de planificación, se realiza de la manera integrada y prescrita con las oficinas de presupuesto de los ministerios de Hacienda, dentro de un ordenamiento metodológico y operativo plenamente aceptado y respetado. Brasil, Chile, Colombia, Perú y México se destacan en este campo con el Ministerio de Planificación Presupuesto y Gestión, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Economía y Finanzas,

el Ministerio de Planificación y Coordinación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respectivamente.

El plan operativo anual de inversiones se prepara de manera descentralizada y participativa siguiendo pautas metodológicas y procedimientos estandarizados que cubren a todos los entes que acuden al presupuesto general de la nación para financiar sus proyectos de inversión. Esto permite que la propuesta de plan de inversiones se enmarque dentro de pautas dictaminadas por la oficina de presupuesto. El plan es avalado posteriormente por el Congreso dentro de los plazos establecidos. Esta situación no es la norma en el resto de países donde existe un relativo divorcio entre planificación y presupuesto y no siempre lo que hace el uno lo respeta o avala el otro.

- En segundo lugar, cuando no existe una real integración entre presupuesto e inversión o cuando se presentan situaciones de crisis fiscal, lo usual ha sido realizar ajustes o modificaciones en el presupuesto de inversión de las políticas ante la dificultad de hacerlo con las transferencias a los gobiernos subnacionales, con los intereses de la deuda, con las pensiones, con los pasivos contingentes o con los gastos de administración. Este ciclo perverso sobre la inversión afecta el vínculo entre planificación y presupuesto con serias consecuencias en el campo de las metas sociales y económicas.

Conviene también resaltar un aspecto de disciplina o de “cultura” en este círculo dañino pro-cíclico del gasto: en épocas de recesión o crisis se acepta como normal que exista déficit fiscal pero en épocas de bonanza por altos precios de productos básicos o alto crecimiento del producto interno bruto, cuesta o se rechaza que las autoridades generen superávit como reserva para los periodos de vacas flacas.

Lo anterior hace relación con la llamada asimetría de la política fiscal: cuando hay bonanzas debido a altos precios de las materias primas o a un alto crecimiento del PIB la política fiscal es pro-cíclica y cuando hay situaciones de escasez la política tiende a ser contra-cíclica, con las consecuentes repercusiones negativas sobre la deuda pública. En estas circunstancias los gobiernos tienden a ver como legítima y necesaria la existencia de déficit en épocas de crisis o recesión, pero la idea o la práctica de superávit en momentos de bonanza ha sido poco exitosa a pesar de sus beneficios en el bienestar, en razón a que se estabiliza el consumo, se reduce la volatilidad del PIB y se minimizan las distorsiones producidas por cambios impositivos y cambios en las reglas de juego continuos. De ahí la recomendación de ahorrar en épocas de bonanza y gastar en épocas de crisis (CEPAL, 2007).

Dentro de lo que se conoce como **sesgo anti-inversión pública**, en una reciente publicación se identifican, entre otras, las siguientes medidas para revertir esta situación (ILPES, 2005).

- Adaptar las prácticas del sector privado donde lo que se contabiliza es la depreciación de la inversión y no el gasto en sí.
- Promover las asociaciones público-privado para realizar proyectos de bienes y servicios.

- Aplicar con mayor rigurosidad los conceptos contables para separar con más precisión los gastos de administración de los que efectivamente constituyen inversión neta. Es decir, hacer una clara distinción entre gastos corrientes y gastos de inversión.
- Modificar los criterios para la cobertura contable de las metas fiscales.
- Implementar la práctica de metas estructurales de saldo público con visión de largo plazo, por ejemplo, la experiencia del superávit primario estructural. Éste, corregido por el efecto del ciclo económico y de los precios de los productos principales de exportación (cobre, petróleo, gas) permite una política fiscal anticíclica. Es decir, el gasto fiscal se reduce cuando el ciclo está al alza para que no se tenga que recortar durante el período de vacas flacas.
- Emplear impuestos específicos a ciertos bienes como los hidrocarburos y la minería a favor de la inversión social en educación, ciencia, tecnología e innovación.
- Establecer sistemas de base devengada que permitan a los gerentes públicos administrar recursos con un horizonte de mediano plazo.
- Crear fondos especiales o fondos de compensación a favor de la inversión social de mayor rentabilidad, con el fin de ahorrar en épocas de bonanza y gastar en épocas de recesión sin afectar las metas de inversión social de las políticas públicas. Es decir, garantizar la estabilidad del gasto social.

Dadas las implicaciones de la evolución de las finanzas públicas sobre el financiamiento de las políticas, los fondos de estabilización permiten que cuando el precio efectivo de un bien trascendental (*commodity*) para la economía sea mayor que el precio base, se ahorren los excedentes, y cuando el precio efectivo sea inferior al base, el fisco desembolse de acuerdo con determinadas reglas.

Por último, y no por ello menos importante que cada uno de los anteriores puntos, están las substanciales implicaciones sobre la estabilidad de las políticas públicas y su financiamiento que se desprenden de la institucionalización de los Pactos de Responsabilidad Fiscal. Estos favorecen a las políticas públicas por varias razones: limitan el gasto en personal con relación a los ingresos corrientes, controlan el endeudamiento, imposibilitan crear nuevos gastos si no están financiados, establecen metas fiscales, restringen el gasto en periodos eleccionarios, y permiten el control ciudadano sobre las finanzas públicas mediante informes de gestión fiscal (ILPES, 2004).

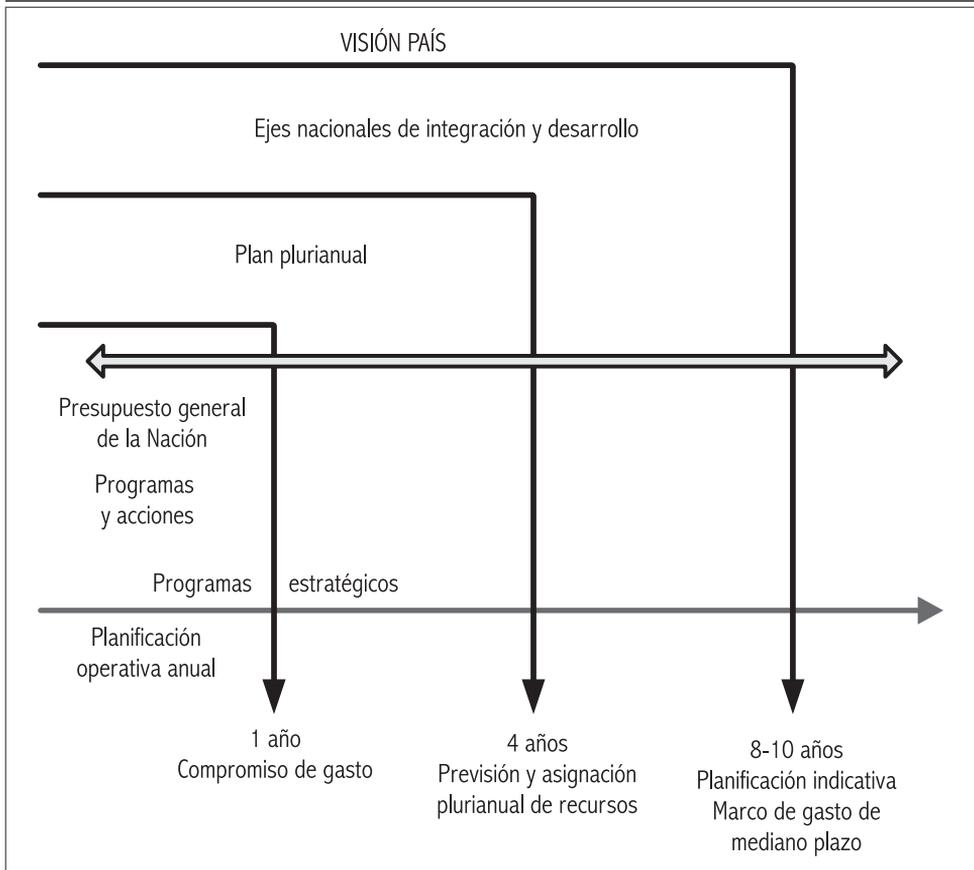
- En tercer lugar, existe una serie de inflexibilidades o de restricciones para que el gobierno modifique el presupuesto en el corto plazo. Estas inflexibilidades impiden el correcto funcionamiento del sistema presupuestal por cuanto el gobierno tiene escasos márgenes de maniobra al preparar el presupuesto: un alto porcentaje de los gastos está predeterminado y las modificaciones que se pueden hacer o son difíciles por la normativa legal vigente, o tienen un alto costo político. Entre las más significativas se pueden mencionar: el pasivo contingente de las pensiones, las transferencias a las entidades

territoriales en virtud de las disposiciones de la descentralización fiscal y el pago de los intereses de la deuda.

No es menor tampoco el caso de las inflexibilidades consignadas en el presupuesto, que son fruto de los compromisos existentes con grupos de interés de la más variada naturaleza que capturan el accionar del Estado y que comprometen grandes recursos fiscales en subsidios, exenciones y descuentos fiscales, con los consiguientes bajos niveles de recaudación impositiva y, por ende, baja capacidad de inversión en las políticas públicas.

Todas estas limitaciones para integrar presupuesto y planificación son las que hay que tener en cuenta en el momento de diseñar las políticas, a fin de atender sus restricciones y optimizar sus posibilidades.

Gráfico 17: Horizontes de la planificación



Fuente: adaptación propia con base en Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión de Brasil (1998).

4.7 Presupuesto, participación y coordinación de las políticas públicas: ¿qué se está haciendo y por qué transparentar?

Las relaciones entre presupuesto y participación de la sociedad civil cada vez son más importantes y se les asigna una mayor atención, coincidiendo por diversa razones con el amplio tema de la transparencia.

- i. En primer lugar, la ausencia de información y los procesos cerrados en la elaboración del presupuesto frustran los anhelos de la sociedad de saber sobre el origen y destino de los recursos públicos.
- ii. En segundo lugar, la elaboración del presupuesto es una de las instancias más poderosas para aglutinar apoyos por parte de la sociedad civil y, por ende, para construir sociedades más democráticas.
- iii. En tercer lugar, el presupuesto es el principal documento de política económica de que dispone el gobierno para hacer valer sus prioridades de desarrollo y en consecuencia toda buena gestión gubernamental señala que las acciones y las decisiones tienen que hacerse con la mayor transparencia posible.

De igual manera, la transparencia facilita la identificación de debilidades y fortalezas de las políticas públicas y por lo tanto incentiva las reformas y los cambios necesarios.

Los gobiernos transparentes pueden ser respaldados por la sociedad civil cuando son capaces de mostrar una imagen fiel de sus acciones (*accountable*), cuando son responsables en el manejo de los recursos y cuando muestran de manera cuantitativa sus resultados a la población. Esta imagen aumenta la credibilidad en los gobiernos así como el compromiso por parte de la población con los objetivos acordados y en momentos difíciles brinda respaldo para avanzar en un área cuando hay que ceder en otra.

En breve, cuando la población conoce qué está haciendo el gobierno con los recursos y por qué lo está haciendo, la responsabilidad social es mayor.

Para lograr los anteriores beneficios de la transparencia con el presupuesto público se requiere una alta participación de los partidos políticos y de la sociedad civil en la toma de decisiones. Entre mayor sea este vínculo, mejores serán los resultados del presupuesto. Con mejor información los partidos políticos en sus legislaturas (parlamento y congreso) pueden hacer mayor seguimiento a las decisiones del gobierno y juzgar mejor la forma como gasta y asigna los recursos.

De igual manera, cuando tanto los partidos políticos como la sociedad están mejor informadas sobre el proceso presupuestario, el consenso social sobre las metas de las políticas es mayor.

Por último, cuando los actores ajenos al poder legislativo y al poder ejecutivo están involucrados en el proceso de elaboración del presupuesto mediante el debate creativo y la confrontación de opciones, la calidad del resultado es superior.

El *Internacional Budget Project* hace seguimiento a tres metodologías o alternativas para medir transparencia y participación:

- *La alternativa IBP/IDASA*. Esta metodología basada en entrevistas y cuestionarios con responsables del poder ejecutivo, el legislativo y la sociedad civil cubre cinco áreas de transparencia y participación en el sistema presupuestario: a) el sistema legal; b) claridad en los roles y responsabilidades del nivel nacional, regional y municipal; c) disponibilidad de información comprensible, creíble y útil sobre el presupuesto; d) independencia en los *checks and balances*, es decir, cuando la responsabilidad mediante el control parlamentario tiene como “controladores” a los políticos. Presupone no solo la separación sino el control mutuo entre los poderes legislativo y ejecutivo. De esta manera se facilita tanto el logro de los consensos mínimos de la política como una gestión por resultados, evaluando éxitos y fracasos; e) proceso de toma de decisiones, referida a las efectivas oportunidades de participación que tienen tanto los partidos políticos como la sociedad civil para expresar sus opiniones y que estas sean tenidas en cuenta.
- *La alternativa del Fondo Monetario Internacional -FMI*. A diferencia de la anterior esta aproximación no examina los temas de participación en el proceso presupuestario, pero enfatiza y profundiza en todo lo que le pueda interesar a la comunidad desde el punto de vista financiero. También está basada en cuestionarios, entrevistas e investigaciones ad-hoc en cada país.

Los cuestionarios o códigos de buenas prácticas sobre transparencia fiscal incluyen los siguientes temas: claridad en los roles y responsabilidades; acceso del público a la información; transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto, y garantías de integridad. Este último código incluye datos sobre las tendencias de ingresos y gastos, el método contable del presupuesto anual, la evolución macroeconómica básica y los compromisos presupuestarios en materia de políticas (FMI, 2007).

- *La alternativa seguida en América Latina*: esta combina análisis de estadísticas (*survey*) e investigación mediante índices de *percepción* sobre las oportunidades de participación en el proceso de formulación del presupuesto, el impacto del presupuesto, sus resultados, y conclusiones de los informes de auditoría tanto internos como externos.

Con las respuestas se construye el Índice de Transparencia Presupuestaria conformado por 66 preguntas agrupadas en 14 variables. Estas 14 variables son a su vez agrupadas en cinco áreas: participación, desarrollo del presupuesto, supervisión (*oversight*), responsabilidad y acceso a la información. A todo este análisis se le agrega una revisión del marco legal del proceso presupuestario en cada país.

Sobre este tema conviene hacer dos observaciones finales: una, tanto la metodología del FMI como la del IBP/IDASA no arrojan medidas numéricas ni producen puntajes numéricos. En el caso de América Latina se suman todas las preguntas que corresponden a cada grupo y se saca el porcentaje de respuestas positivas sobre el total de respuestas, como aproximación al concepto de responsabilidad; dos, a pesar de los beneficios explícitos de la aplicación y uso de los mencionados índices, en América Latina no es una práctica generalizada y sólo Argentina, Brasil, Chile, Honduras, México, Nicaragua Perú y Uruguay los construyen de manera periódica.³²

4.8 Presupuesto participativo: ¿en qué consiste y cómo funciona?

Por presupuesto participativo (PP) se entiende el proceso mediante el cual los ciudadanos de manera voluntaria deliberan y negocian sobre cómo y dónde utilizar los recursos públicos. Esta modalidad les permite participar, opinar y sentirse actores de un proceso que institucionaliza la transparencia y facilita el control de las ineficiencias, la corrupción y los usos partidistas de los recursos que le pertenecen a toda la sociedad.

El presupuesto participativo fue iniciado en 1989 en el municipio de Porto Alegre, capital del estado de Rio Grande do Sul, por el gobierno del Partido de los Trabajadores, como mecanismo de participación y descentralización en la realización de obras y servicios con cargo al presupuesto público. Al efecto se subdividió la ciudad de Porto Alegre en 16 zonas o distritos y cada una de estas envía sus representantes al Consejo de Presupuesto Participativo y a las áreas temáticas en las cuales se aplica el mecanismo (Wampler, 2000).

Los ciudadanos intervienen en reuniones convocadas por las autoridades durante un periodo de ocho meses y votan sobre políticas específicas y generales. Para que un programa sea considerado dentro del presupuesto participativo debe contar con el interés de los ciudadanos al adoptar las decisiones presupuestarias. Generalmente se trata de decisiones sobre proyectos de inversión pues aproximadamente un 20% de los presupuestos municipales se dedica a nuevas inversiones.

Para estimular la *competencia* y la *solidaridad* entre personas con los mismos antecedentes socioeconómicos, los proyectos de ciudadanos de bajo ingreso compiten contra otros de bajo ingreso.

Para promover *justicia* los recursos disponibles se distribuyen entre los 16 distritos de acuerdo con sus necesidades. Entre más pobre un distrito más recursos recibe.

³² El concepto de “accountability” o responsabilidad (también llamado a veces *rendición de cuentas*) será analizado en detalle más adelante, pero se puede mirar desde varios aspectos: i) legales (constitución, leyes), ii) políticos (procesos electorales, sufragio), iii) administrativos (normas y atribuciones de las autoridades), y iv) sociales (ciudadanos contribuyentes y consumidores que exigen, organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación) (CEPAL, 2003).

Finalmente, los ciudadanos votan por sus delegados a los Comités Participativos de Negociación e Implementación de Políticas. Estos delegados son a la vez los auditores de las obras que se realicen e intermediarios entre el gobierno y las comunidades locales (Wampler, 2000).

En esencia, el presupuesto participativo es un instrumento de política y gestión mediante el cual las autoridades regionales y locales y las organizaciones ciudadanas, debidamente representadas, definen en conjunto sobre cómo y de qué manera destinar los recursos presupuestarios, de conformidad con los objetivos y prioridades de los planes de desarrollo nacional, regional o local.

El presupuesto participativo tiene una enorme vinculación con las políticas públicas. Este vínculo puede ser visto desde los siguientes ángulos:

- Desde la *democracia*, en cuanto facilita su consolidación y su fortalecimiento haciendo viable la democracia directa y representativa en un asunto de crucial importancia: el destino de los recursos públicos.
- Desde lo *institucional*, en cuanto lleva a la práctica el propósito de acercar las instituciones a la población y hacer que los ciudadanos sean parte del proceso de toma de decisiones, para fortalecer el desarrollo y posibilitar la concertación.
- Desde lo *social*, por cuanto es una instancia que opera como puente, escalera, unión o nexos entre el Estado y los ciudadanos alrededor de tareas tan importantes como la asignación de recursos y la inclusión social.
- Desde lo *político*, por cuanto acerca la política a la población y atiende a la gente, haciendo de la política una actividad más próxima a las necesidades de los votantes.
- Desde lo *económico*, por cuanto ayuda a optimizar ingresos y gastos y a respaldar una de las tres funciones esenciales del Estado: la asignación de recursos.
- Desde lo *cultural*, por cuanto brinda sentido de pertenencia y de identidad con el Estado más allá del simple formulismo de la participación. Además, ayuda a generar compromisos y responsabilidades compartidas.

El mecanismo de presupuesto participativo se ha institucionalizado mediante leyes marco que establecen sus principios rectores (participación, transparencia, igualdad, tolerancia, eficacia, eficiencia, equidad, competitividad y respeto a los acuerdos); mediante instancias de coordinación a través de los consejos regionales, distritales y locales; mediante la vinculación con los planes de desarrollo; mediante los mecanismos de vigilancia; mediante el acceso a la información; mediante la rendición de cuentas, y mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales.³³

³³ Ley Marco del Presupuesto Participativo del Perú No 28056 (2006). Iguales marcos regulatorios existen en Argentina, Chile, Bolivia, Colombia, Venezuela, entre otros países o ciudades de la región.

Las Naciones Unidas, en la Segunda Conferencia sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II), realizada en Estambul en 1996, citaron al presupuesto participativo como uno de los 40 mejores programas de políticas públicas. En Brasil se ha extendido en más de 300 municipios y en más de 40 países existen experiencias similares.

Con base en la experiencia de Porto Alegre los gobiernos han avanzado también en otro tipo de mecanismos de coordinación y participación tales como: extender el uso de la Internet para mostrar el estado de los proyectos y la compras estatales (*e-government*); elevar la calidad de la representación ciudadana en la toma de decisiones relativas a preocupaciones que aunque centradas en el corto plazo e intereses micro locales, son legítimas; canalizar por vías institucionales la movilización social hacia los partidos políticos; y hacer valer las preocupaciones de las minorías y grupos tradicionalmente excluidos.

4.8.1 Observaciones sobre presupuesto participativo: ¿qué dificultades hay?

Las bondades de este mecanismo son indudables y su aporte a una mejor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones también es loable. Sin embargo, después de casi dos décadas de experiencia es importante mencionar algunas lecciones: un marco legal puede darle institucionalidad a un mecanismo pero por sí solo no es suficiente; la ley puede ser derogada, burlada o modificada. Generar instituciones es más complejo que la sola voluntad política. Supone que todos los actores reconozcan un mismo espacio como *legítimo* y que por lo tanto constituya el canal privilegiado a la hora de definir objetivos y priorizar recursos: puede no haber leyes y sí una práctica sancionada como válida por la comunidad. Esa es la institución que necesitamos cuando apostamos a procesos concertados. Solo así no dependeremos de la voluntad política de quien lidere el proceso, ello se habrá convertido en una práctica, en una costumbre, en el modo de hacer las cosas (Llona *et al.*, 2004).

Las investigaciones sobre este tipo de mecanismos señalan que existe una enorme cantidad de obras aprobadas que no fueron implementadas y que representan un alto valor. Los consejeros tienen conciencia del desgaste del presupuesto participativo especialmente por el problema de no garantizar la realización de las obras. En consideración de estos hechos las nuevas autoridades han impulsado la reestructuración en la confección del presupuesto participativo, mediante la creación de "comités de gestión" compuestos por representantes del gobierno de la ciudad y los centros locales.

Esto no significa que se vaya a debilitar el presupuesto participativo. Por el contrario, las demandas que son aprobadas se van a canalizar por el órgano sectorial respectivo.

Lo que se busca es que los centros locales se encarguen de agilizar la ejecución de las obras aprobadas por el presupuesto participativo y de coordinar con la sociedad civil, con las ONG, con las universidades y con la iniciativa privada la solución de los problemas.

También es posible extraer otras lecciones sobre el presupuesto participativo en países de América Latina, que pueden ser válidas para las políticas públicas en general (Llona *et al.*, 2004):

- En el ejercicio del presupuesto participativo de la región ha habido dos grandes ausentes: los partidos políticos y el sector empresarial. Este hecho constituye un común denominador de muchas de las políticas públicas en América Latina.
- Ausencia de continuidad de las políticas en los niveles central, regional y local. Los avances que se obtienen en los procesos muchas veces no son respetados por las administraciones posteriores, regresando en la mayoría de los casos al punto de inicio.
- El proceso de presupuesto participativo corre el riesgo de “pulverizar” o “atomizar” el presupuesto público ya que los montos que se discuten son muy bajos. Agravado esto aún más por el bajo nivel todavía existente de la inversión pública descentralizada.
- En la mayoría de los países de la región, del total del presupuesto público, el gasto corriente incluyendo la deuda pública representa casi el 80% y el gasto de capital el 20% aproximadamente. Del total de la inversión estatal, a lo sumo un 50% está destinado a las regiones de manera descentralizada. Así, el gobierno central continúa controlando un alto porcentaje del presupuesto total (ILPES, 2004).

En una guía clásica sobre presupuesto participativo se señalan cuatro limitaciones que en el contexto del diseño y ejecución de las políticas públicas conviene tener presentes (Wampler, 2000):

- i. La excesiva focalización en micro proyectos de carácter local de corto plazo, perdiendo perspectiva regional y visión de mediano a largo plazo.
- ii. La excesiva dependencia de la oficina del Alcalde, con riesgo de que los delegados y comités pierdan autonomía y sean manipulados en favor de la agenda de este funcionario.
- iii. La excesiva atención a los problemas micro locales y la desatención al contexto de las políticas sociales, con riesgo de perder impacto el uso de los recursos por falta de agregación.
- iv. Por último, en este como en muchos otros temas la debilidad institucional de los gobiernos regionales y locales así como la falta de un mayor fortalecimiento de la sociedad civil y su articulación con el Estado y los partidos políticos, seguirán siendo cuestiones de primer orden dentro de las agendas de desarrollo gubernamental para elevar la calidad de las políticas públicas.

CAPÍTULO 5. DESCENTRALIZACIÓN Y COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

5.1 ¿Qué se entiende por descentralización y qué se quiere enfatizar?

Tal como se resaltó en las secciones iniciales, el Estado es la organización política de la sociedad que sintetiza un conjunto de capacidades al servicio del bien común. Es la institución que por excelencia permite a la sociedad que su vida civil y pública se desenvuelva con principios, normas, reglas y criterios de institucionalidad. En este orden de ideas, la descentralización es una estrategia para distribuir el poder, por cuanto al transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, descongestiona el proceso del gobierno y da mayor consistencia al Estado y a la sociedad misma.

Por lo tanto, la descentralización no es una categoría formal o lógica sino una forma de actuar que permite y facilita que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan desenvolverse de manera articulada, respetando los ámbitos de competencia. Ayuda también, a que la relación entre los gobernantes y los gobernados, sea más fluida, directa y amplia.

Mediante la descentralización, el Estado dirige, orienta, coordina y enlaza poderes territoriales, regionales y locales para lograr metas superiores del poder nacional que él encarna y representa. De igual manera admite factores reales de poder y permite que la unidad del Estado sea armónica y eficaz.

Dentro de la pluralidad de la sociedad, gracias a la descentralización se reconoce la complejidad de la vida pública sin renunciar a la unidad de mando del Estado. Con la descentralización se viabilizan los vasos comunicantes y se reconoce que la pluralidad da cabida a diversos centros de poder y decisión, y que estos pueden ser de consenso o de disenso. Dentro de los límites constitucionales de la política y de los recursos, la descentralización permite que los gobiernos locales y la ciudadanía tomen parte activa y directa en los asuntos públicos, decidiendo por sí mismos. Así, la descentralización es un traspaso tutelado de poder desde el gobierno central a autoridades no jerárquicamente subordinadas (CEPAL, 2001).

La descentralización puede ser política o administrativa. La política traslada el poder a la sociedad, delega autonomía a núcleos periféricos, faculta a las autoridades locales a

representar al Estado. En la administrativa se transfieren a los órdenes territoriales por delegación directa del Estado, funciones y competencias de gobierno. Su cobertura será tan amplia o tan restringida como sea la redistribución del poder que alimenta la descentralización política.

La descentralización o transferencia de potestades que pueden ser gobernadas a nivel local con autonomía y personalidad no es antagónica con la centralización gubernamental, la cual debe prevalecer para garantizar unidad. Las competencias sobre políticas públicas se transfieren a entes subnacionales para que éstos se desempeñen con autonomía.

De acuerdo con lo anterior el Estado moderno es una conjugación de fuerzas centrales y descentralizadas que conviven en armonía y coordinación, como parte de un consenso equilibrado. En contraposición, la desconcentración es fundamentalmente administrativa y busca descongestionar el Estado pero la relación entre el Estado y los gobernados no se modifica sustancialmente. La descentralización, en últimas, considera al ciudadano como parte activa del proceso y no como un simple receptor de bienes y servicios.

5.1.1 ¿Cuáles son las vías de coordinación?

Al analizar las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina y sus implicaciones sobre las políticas públicas, se establece que la descentralización puede ser especialmente efectiva para mejorar la distribución de bienes y servicios por cuanto al fragmentar las decisiones de asignación de los recursos en ámbitos territoriales más reducidos, en cada uno de estos se puede producir un ajuste más cercano a las preferencias específicas de los ciudadanos residentes en cada ámbito, aumentando por lo tanto el bienestar social (BID, 2001).

A partir de dicho argumento y con el objeto de apoyar la coordinación en la división de responsabilidades entre niveles de gobierno desde el centro a la periferia (pluralismo institucional o monopolio institucional) y facilitar la articulación de las relaciones, interpretada como canasta de reglas, incentivos y mecanismos de control, se definen **tres vías de coordinación** (BID, 2001):

- *Formales*: vienen dadas por las normas, mecanismos, reglas establecidas en la Constitución y en el marco legal, que definen las relaciones entre niveles de gobierno. Incluyen pactos y leyes de responsabilidad fiscal.
- *Partidos políticos*: tomando en consideración las reglas electorales y las reglas de representación de los líderes políticos, los partidos políticos determinan las relaciones intergubernamentales a favor o en contra y, por lo tanto, a través de su voz y voto afectan la evolución de las políticas públicas. Esto en función de la forma como se delegan atribuciones o como se llevan acabo las transferencias, con implicaciones sobre el aumento del gasto público.

Dependiendo del nivel de centralización y funcionamiento democrático los partidos pueden mejorar sustancialmente las relaciones intergubernamentales y por consiguiente la calidad de la coordinación entre el centro y la periferia. "Si existe una escasa cohesión interna en los partidos, si las reglas electorales no se ajustan a la nueva distribución de poderes, también se reducen las posibilidades de que aparezcan fórmulas de coordinación estables a través de los partidos" (BID, 2001).

- *Redes profesionales*: son asociaciones de técnicos, profesionales, académicos, empleados públicos y expertos privados que mediante el intercambio de ideas, investigaciones y encuentros ayudan a articular la dimensión informal de las relaciones intergubernamentales.

Son instancias informales de coordinación de las políticas públicas por cuanto ayudan a interpretar, diseñar, evaluar y comentar sus alcances. Con su aporte contribuyen a generar confianza y a través de esta mayor cohesión nacional. Cuanto mayor sea el tejido organizativo, los valores comunes y la cohesión de éstas comunidades profesionales mayor será la capacidad para fundamentar la coordinación en este elemento (BID, 2001).

Es importante señalar que desde el punto de vista de la coordinación de las políticas públicas en la dimensión de las relaciones intergubernamentales, el hecho de que existan responsabilidades compartidas con múltiples actores no autoriza para hablar de una situación dicotómica, un modelo binario o una aproximación polar en el sentido de que sólo puedan darse dos modelos excluyentes: uno donde la coordinación se da mediante el marco regulatorio y de negociación entre niveles y otro donde exista una clara separación de poderes entre los distintos niveles de gobierno de una manera categórica y absoluta.

En la realidad, las relaciones intergubernamentales en los Estados unitarios descentralizados y en los Estados federales es una mezcla de coherencias negociadas, donde se dan subordinaciones de arriba para abajo y de abajo para arriba entre los *objetivos medios* (crecimiento económico, desarrollo tecnológico, entre otros), los *objetivos fines* (mejoría en las condiciones y calidad de vida de la población) y la presencia de *reglas* tanto formales como informales³⁴ (Ver cuadro 12).

Vale la pena mencionar que dentro de las formas de descentralización, la de carácter fiscal ha adquirido una gran trascendencia por cuanto implica traspasar recursos financieros a los gobiernos subnacionales, para que atiendan de manera directa y dentro de ciertos criterios las necesidades básicas de la población (ver cuadro 13).

³⁴ Jordana habla de "modelo de entrelazamiento" y "modelo de separación de poderes", al referirse a la forma como se encuentran distribuidas las responsabilidades sobre las políticas públicas en los Estados unitarios descentralizados o en los Estados federales (Jordana, 2001, pág. 7).

| Cuadro 12. Modelos de relaciones intergubernamentales | | | |
|---|-------------------------|--|---|
| Relaciones entre niveles para la toma de decisiones | | | |
| Estilo de gobierno y gerencia | | Imposición/ Desconfianza (predominio de vetos y/o órdenes) | Negociación/ Consulta (predominio de la coordinación) |
| | Legalista (muy formal) | Napoleónico (Francia, España) | Germánico (Alemania, Austria) |
| | Costumbre (poco formal) | Anglosajón (Australia, EE.UU.) | Nórdico (Suecia, Finlandia) |

Fuente: BID (2001).

| Cuadro 13. Principios de descentralización fiscal |
|---|
| <p>i. Competencias claramente definidas. Se debe tener una distribución clara de las funciones entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, con el fin de determinar la responsabilidad administrativa y de provisión de servicios de cada uno de ellos, así como propiciar e incentivar la rendición de cuentas de los gobernantes.</p> <p>ii. Transparencia y predictibilidad. Se debe contar con mecanismos transparentes y predecibles que provean la base de recursos fiscales a los gobiernos subnacionales.</p> <p>iii. Neutralidad en la transferencia de los recursos. Se debe establecer un programa ordenado de transferencia de servicios y competencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales con efectos fiscales neutros, es decir, evitar la transferencia de recursos sin contraparte de transferencia de responsabilidades de gasto.</p> <p>iv. Responsabilidad fiscal. Se deben establecer reglas fiscales que incluyan reglas de endeudamiento y de límites de aumento anual de gasto para los gobiernos subnacionales, compatibles con las reglas de transferencia y prudencia fiscal para el gobierno nacional, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad fiscal de la descentralización.</p> |

Fuente: BID (2002).

Se habla de descentralización fiscal cuando el sector público está compuesto por varios niveles de gobierno. A este respecto, la asignación adecuada de impuestos y gastos del sector público entre los diferentes niveles del gobierno se conoce con el nombre de federalismo fiscal (Oates, 1999).

De acuerdo con la teoría y desde el punto de vista de la eficiencia económica, esta asignación debe hacerse teniendo en cuenta de un lado, el tipo de impuesto y del otro, el tipo de bien y servicio público que se provee. Por lo tanto, una buena política de esta naturaleza debe considerar las externalidades y las interrelaciones fiscales que los impuestos y los bienes públicos generan. Cuando la provisión de bienes públicos locales causa externalidades el gobierno central puede diseñar programas de transferencias hacia los gobiernos locales para corregirlas (CEPAL et al., 1997).

Con base en ello, la teoría tradicional sostiene que los bienes públicos que benefician a ciertos grupos de la población deben ser provistos por los gobiernos locales y así se garantiza la relación directa entre los costos y los beneficios asociados a dichos bienes (Iregui *et al.*, 2001). En contraposición, los bienes públicos de cobertura nacional como la defensa, la justicia, la política macroeconómica de estabilización y la distribución del ingreso corresponden a funciones del gobierno central (CEPAL *et al.*, 1997).

5.2 Problemas de coordinación de las políticas públicas en el ámbito de la descentralización: ¿cuáles son los principales?

A la luz de las anteriores consideraciones y principios conviene entonces preguntarnos: ¿cuáles son las principales dificultades que presenta el tránsito de la política pública por los niveles estratégico, programático y operativo?

5.2.1 En el nivel estratégico (macro): ¿qué problemas puede haber?

Dentro del difícil tema de compatibilizar derechos, competencias y recursos, un reciente informe del ILPES menciona que los sistemas de transferencias contemplados en las políticas públicas son extremadamente procíclicos. Es decir, propician un mayor gasto cuando hay ingresos crecientes y obligan a hacer ajustes cuando estos disminuyen. Con el agravante que los recortes generalmente recaen sobre la inversión social y la infraestructura básica, por ser la que conlleva menores costos políticos y la más rápida de hacer.

Dicha situación le resta estabilidad y firmeza a la política para alcanzar las metas, especialmente sobre aquellas relacionadas con la pobreza extrema, la educación o la innovación, que requieren de un plazo mayor para lograr sus frutos. Dentro de este mismo escenario, los sistemas en que se establecen “derechos” sobre la base de una proporción de los ingresos nacionales o del PIB terminan amplificando los ciclos fiscales sobre los niveles subnacionales y complicando la gestión de las políticas públicas (ILPES, 2003).

Ha sido tradicional que las políticas públicas transfieran gastos o funciones pero no el monto de los recursos necesarios para ofrecer una adecuada calidad. Paralelo a esto, no se ha enfatizado adecuadamente la importancia de las capacidades institucionales en los niveles programático (meso) y operativo (micro) para gestionar las finanzas de las políticas públicas. Tampoco se ha hecho un gran esfuerzo en cuanto a la participación de la ciudadanía en el proceso de control de cuentas.

Por lo tanto no se han fortalecido las bases de la coordinación para la fiscalización del gasto público condicionado que es transferido a los municipios. Para comprobarlo basta comparar las enormes disparidades que existen entre la capacidad institucional de los centros o capitales y la de los municipios de la mayoría de los países de América Latina para gestionar políticas públicas.

Está también la carencia de informes sistematizados del balance entre transferencias del gobierno central y los ingresos propios, o de los mecanismos de solidaridad territorial que se orientan a compensar las enormes brechas regionales. Sin esta información ni la ciudadanía ni las autoridades locales conocen las disponibilidades como tampoco la responsabilidad que les corresponde con las políticas de su competencia.

Una clara asignación de mayor responsabilidad en lo que respecta a la realización de gastos revierte en una mayor autonomía financiera y una mejor auditoría sobre el destino de las transferencias.

5.2.2 En el nivel programático (meso): ¿qué problemas pueden persistir?

Los mecanismos formales de coordinación diseñados para mejorar las relaciones intergubernamentales entre el centro y los gobiernos subnacionales continúan siendo muy jerárquicos, con una clara ventaja sobre el centro. Esto se ve agravado por el peso que tiene en las decisiones de política el partido mayoritario en el gobierno central.

Falta un mayor contrapeso en las regiones para corregir esta situación. Las organizaciones gremiales, los centros de opinión, el liderazgo de las universidades como centros de pensamiento y de orientación para los gobiernos, los observatorios sobre el comportamiento de las finanzas públicas, la identificación de “vocaciones regionales” para el desarrollo productivo, los análisis de fortalezas y debilidades, la vocería de los representantes de los partidos políticos en el Congreso y en la Cámara en defensa de los intereses regionales, y una mayor descentralización en la asignación de la inversión pública son dispositivos regionales que fortalecen la estructura institucional del nivel programático.

Falta mayor fortalecimiento de la capacidad efectiva de negociación por parte de las regiones mediante comisiones mixtas o coaliciones entre el sector público y el privado; la asociación de representantes de la sociedad civil; y el establecimiento de convenios entre el gobierno regional, las universidades, las agencias de cooperación, para el desarrollo institucional de las regiones. Todas estas instancias, pueden ser factores de contrapeso y de coordinación con el centro en el proceso de descentralización.

Falta mayor y mejor interpretación de las leyes y de las implicaciones de las políticas sobre las regiones en asuntos de carácter económico, ambiental y social. Estas son instancias muy útiles para articular las relaciones centro-periferia. El papel gestor de las universidades y de los centros de pensamiento puede ser muy importante en esta tarea de interpretación.

5.2.3 En el nivel operativo (micro): ¿qué hay que apoyar?

Se reconoce que es necesario promover la responsabilidad del gobierno local frente al gobierno central mediante auditorías externas y sistemas de monitoreo de la provisión de servicios locales. Esta función ha recaído fundamentalmente en la Contraloría General, quien asegura la legalidad de los gastos, la generación de los ingresos municipales y la compra

y venta de activos municipales. Así, la ejecución municipal se evalúa solo en términos de conformidad con el presupuesto sin que existan auditorías *a priori* o *a posteriori* de las cuentas municipales. Cabe, en este sentido, enfatizar la promoción de la contabilidad gerencial y las prácticas gerenciales descentralizadas.

Con el aumento de fondos adicionales para mayor seguimiento y mayor evaluación, para lograr una mejoría equiparable en lo que los municipios gastan para atender sus necesidades (situado fiscal) y con el menor estímulo a la recaudación de ingresos propios, el gasto fiscal local exige mejores indicadores de bienestar social.

La relación entre democracia participativa y democracia representativa no ha marchado de la mano. Falta aun una mayor relación con la ciudadanía local para lograr inclusión social en las decisiones estratégicas de la Alcaldía y sus planes de desarrollo. Promover plebiscitos, referéndum, cabildos abiertos, mecanismos vocales de participación y consejos ciudadanos sobre las políticas públicas locales son instancias que marchan en esa dirección. También ayudaría mucho a la coordinación entre niveles mejorar la competencia de los recursos humanos (conocimientos, habilidades y actitudes) para tener personal técnicamente calificado dentro de la carrera municipal y, en paralelo, apoyar la modernización de estatutos administrativos y reglamentarios.

La gestión y la coordinación de la política puede variar según los grados de descentralización, desconcentración o de autonomía de que gocen las autoridades siempre y cuando se trate de Estados unitarios o federales. Cuanto mayor sea la estabilidad entre recursos y competencias mejor será la gestión local de las políticas públicas.

El fortalecimiento de las instituciones locales para atender responsabilidades y competencias de las políticas públicas es un tema fundamental, incluso más importante que la disponibilidad de recursos. Cualquier esfuerzo que se haga en esta materia es poco, dadas las actuales limitaciones que presentan los 15. 616 municipios de la región.

5.3 Dispersión excesiva de competencias entre el nivel estratégico, programático y operativo: ¿qué se observa?

A pesar de las múltiples ventajas y beneficios de la descentralización en cuanto a permitir que los actores locales tengan voz y voto en el diseño y ejecución de las políticas públicas, se advierte que una dispersión excesiva de competencias puede debilitar las sinergias, duplicación y falta de claridad general en el sistema. En consecuencia se recomienda “mejorar la coordinación, tanto entre los ministerios como con las comunidades.... Hay riesgo de que las políticas regionales dupliquen las políticas del Gobierno Central, con poca sinergia e incluso creando estructuras de incentivo en conflicto para los actores” (OCDE, 2007). Esta apreciación tiene plena validez en el caso de los países de América Latina.

La delegación de funciones desde el nivel central hacia los gobiernos subnacionales y entidades de nivel regional y local sin un esquema administrativo-institucional ordenado, puede hacer más difícil el tránsito de las políticas por los niveles estratégicos, programáticos y operativos. Las responsabilidades se diluyen, los tiempos se alargan y la comunicación se hace más alambicada, dando al traste con la filosofía de agilidad, rapidez y simplificación en la toma de decisiones de la descentralización.

Lo anterior se podría corregir si la ruta o flujo de información sobre la política de arriba para abajo y de abajo para arriba estuviera clara desde un comienzo. Esta ruta, mapa de navegación o "agenda política" como se mencionó anteriormente, debería arrojar claridad respecto a qué actores intervienen, qué roles juegan, qué responsabilidades les competen, con qué instrumentos cuentan, cómo interviene la sociedad civil, cómo son las alianzas entre el sector público y el privado, cuál es el financiamiento, y cuáles son las funciones de la política en los niveles estratégico, programático y operativo, respectivamente.

En relación con lo anterior, los criterios de distribución de recursos desde el nivel central de la administración hacia los inferiores no dan mucho peso a los criterios de eficiencia (fiscal y administrativa) y a los resultados en el incremento del nivel de vida. En ausencia de supervisión los municipios pequeños y medianos reciben transferencias y asignaciones extras que generan un incentivo a la atomización y al destino de recursos en desacuerdo con los objetivos de la política central (CEPAL/GTZ *et al.*, 1997).

5.4 Problemas de carácter institucional con la coordinación y ejecución de las políticas: ¿cuáles son los criterios de tránsito?

La descentralización de la política pública y por ende su tránsito desde el nivel estratégico hasta el operativo implica una transferencia de competencias, atribuciones funciones y recursos desde el gobierno central en cualquier nivel, a los gobiernos subnacionales y organizaciones de la sociedad. Este proceso de devolver poder político, fiscal y administrativo a los entes y actores subnacionales para que sea eficaz, eficiente y equitativo debe hacerse dentro de unas reglas claras y un proceso metodológico previamente definido. Para facilitar el descenso desde el nivel estratégico al operativo conviene tener en mente algunos criterios mediante los cuales se puede llevar a cabo este proceso de manera dinámica y participativa:

- *Criterio de coordinación:* quiere decir que todas las autoridades directa o indirectamente involucradas en el diseño y ejecución de la política deberán conciliar sus actuaciones con el principio armónico que debe existir entre los diferentes niveles de autoridad, a fin de evitar distorsiones y desencuentros.
- *Criterio de concurrencia:* cuando en el diseño y ejecución de una política se asignen competencias que deban desarrollarse en unión directa o indirecta con otras entidades territoriales, éstas deberán ejecutarse dentro de plazos y límites fijados buscando ante

todo el respeto y la colaboración con las otras entidades concurrentes. Esto con el propósito de evitar la desarticulación y la duplicación de esfuerzos.

- *Criterio de subsidiariedad*: cuando la política delegue a los municipios competencias atribuidas a otros niveles territoriales o entidades subnacionales, las autoridades las ejercerán en el momento en que se cumplan plenamente las condiciones establecidas para ello en la norma correspondiente y dentro de los plazos y límites fijados. De lo contrario la descentralización agudiza el problema de los disensos y la dispersión de criterios.
- *Criterio de transparencia*: este criterio hace relación con la necesidad de informar a la ciudadanía y facilitar su fiscalización oportuna y directa sobre la marcha de las políticas.
- *Criterio de responsabilidad e imparcialidad*: la descentralización de las políticas, como sistema de vida insertado en el régimen político, debe contribuir a fomentar la administración territorial sin quebrantar la unidad nacional. Reconocer los disensos, los consensos y la diversidad dentro de un ordenamiento claro y responsable de funciones y atribuciones constituye la esencia del enfoque metodológico aquí propuesto.
- *Criterio de eficacia, eficiencia y equidad*: hace referencia al hecho de que disponer de recursos y atribuciones para ejecutar políticas no resta fuerza a la necesidad de hacerlo preservando el cumplimiento de las metas, atendiendo al mínimo costo o economía de las actividades y, ante todo, tratando de favorecer a los grupos y sectores más vulnerables y desprotegidos de la población objetivo.
- *Participación ciudadana*: durante décadas la creación instancias institucionales para la participación social no ha garantizado que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y ejecución de las políticas públicas. Muchas veces estas formas de participación sólo han sido intentos por legitimar ciertas políticas formuladas tanto por el gobierno central como por el regional. La búsqueda de la participación directa de los ciudadanos y la sociedad civil en las políticas públicas será un criterio vigente para el tránsito de la política desde los niveles superiores a los inferiores.

En resumen, el proceso de descentralización debería facilitar la gestión de la política pública y conducir a una mayor democratización de la sociedad al llevar los servicios a los niveles de gobierno más cercanos a los ciudadanos y, a su vez, que los ciudadanos coadyuven a la gestión de la administración pública. La elección directa de las autoridades de los gobiernos subnacionales, entre otras, constituye un gran avance en este propósito.

A pesar de la validez de los anteriores criterios, en la práctica muchos organismos que delegan, transfieren u otorgan capacidades de decisión sobre sus fuentes presupuestarias muchas veces financian proyectos similares y no coordinan entre sí. Esto da como resultado el abandono de las preferencias regionales o locales por los proyectos y privilegia la obtención de fondos, lo cual contradice uno de los beneficios esperados de la descentralización: el acercamiento entre las decisiones administrativas de inversión y las preferencias de la población local (Ministerio de Economía y Finanzas, 2002).

Esta situación se da con mucha frecuencia en los bancos de proyectos de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP). En ellos el diligenciamiento de la Ficha de Estadísticas Básicas para acceder al presupuesto de la Nación, en lugar de ser un *medio* o una instancia de discusión, análisis y participación con la comunidad termina por convertirse en un *fin* en sí mismo. Igual situación se presenta con algunos fondos de desarrollo municipal o fondos generales de participación.

Todo lo anterior demuestra que aunque en el papel y en la teoría se hayan traspasado o entregado funciones a los gobiernos subnacionales, la capacidad para ejecutarlas es muy limitada, dando pie a que los organismos nacionales dupliquen estas funciones.

CAPÍTULO 6. ACTORES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

6.1 ¿Qué rol juegan los actores?

El rol que juegan los actores en las fases de diseño y ejecución de las políticas públicas es fundamental y el ignorar, reducir o minimizar su importancia es causa de fracaso o de frustración. No se trata de una simple cuestión de participación formal o de representación burocrática sino de presencia activa durante todo el proceso, como mecanismo efectivo de control y como escenario para la concertación de la actividad administrativa.

La participación es un componente esencial de la democracia como forma de organización social y de gobierno. Ya sea social, comunitaria, ciudadana o política todas las formas de participación son necesarias para hacer mejores políticas públicas y mejores ciudadanos con derechos y obligaciones. Sin embargo, la creación de instancias institucionales para la participación social no ha garantizado el protagonismo de los ciudadanos en el diseño y formulación de las políticas públicas. Al contrario, estas formas de participación solo han sido intentos para legitimar ciertas políticas formuladas tanto por el gobierno local como por las instancias del gobierno federal. Para transformar el espacio de lo estatal en un espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática la participación ciudadana es clave (Ziccardi, 1999).

Para que la participación ciudadana sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales con interacción social, asociatividad, deliberación pública, tolerancia y respeto por el pluralismo ideológico, dentro de lo que se conoce como capital social. Sin embargo hoy en día, tras una larga historia de gobiernos y de promesas incumplidas, la apatía y el desinterés de la mayoría de la población frente a las políticas públicas continúan prevaleciendo.

Cambiar esta situación exige crear condiciones nuevas de credibilidad y confianza. De igual manera, los creadores de las políticas públicas deben diseñar y llevar a la práctica nuevos instrumentos y conductas que demuestren un interés real por la participación de la población en estos procesos. De lo contrario, la participación ciudadana continuará siendo un simple título y las dificultades que encierra el transformar la retórica en políticas e instrumentos eficaces permanecerán vigentes.

Los procedimientos metodológicos a materia de proyectos dejan algunas enseñanzas que convendría recordar para avanzar en la superación de algunas de las anteriores dificultades.

6.2 Identificar a los involucrados o participantes en las políticas: ¿quiénes son los actores?

Reconocer a los participantes significa identificar durante el diseño de la política qué actor se movilizará respecto a una determinada política, con quiénes se podrá contar, quiénes podrán ser los más interesados, quiénes saldrán beneficiados, quiénes podrían verse afectados, quiénes serán indiferentes, quiénes podrán aportar y de qué manera y quiénes podrán oponerse. Este conjunto de preguntas aplica tanto a personas como a instituciones en el nivel estratégico, programático y operativo.

El gráfico 18 muestra de una manera sencilla la importancia de tener, desde un principio, el máximo de claridad, sobre quiénes son los actores más relevantes en la gestión de la política. Sin este cuadro la gestión de la política desconoce a sus responsables e interlocutores.

6.2.1 Clasificar a los involucrados o participantes en las políticas: ¿cómo se ordenan?

El listado de actores según sus características podría agregarse con las funciones: políticas, financieras, institucionales, sociales, divulgativas, controladoras, reguladoras, productivas, tecnológicas, físicas, culturales o de supervisión (ver gráfico 18).

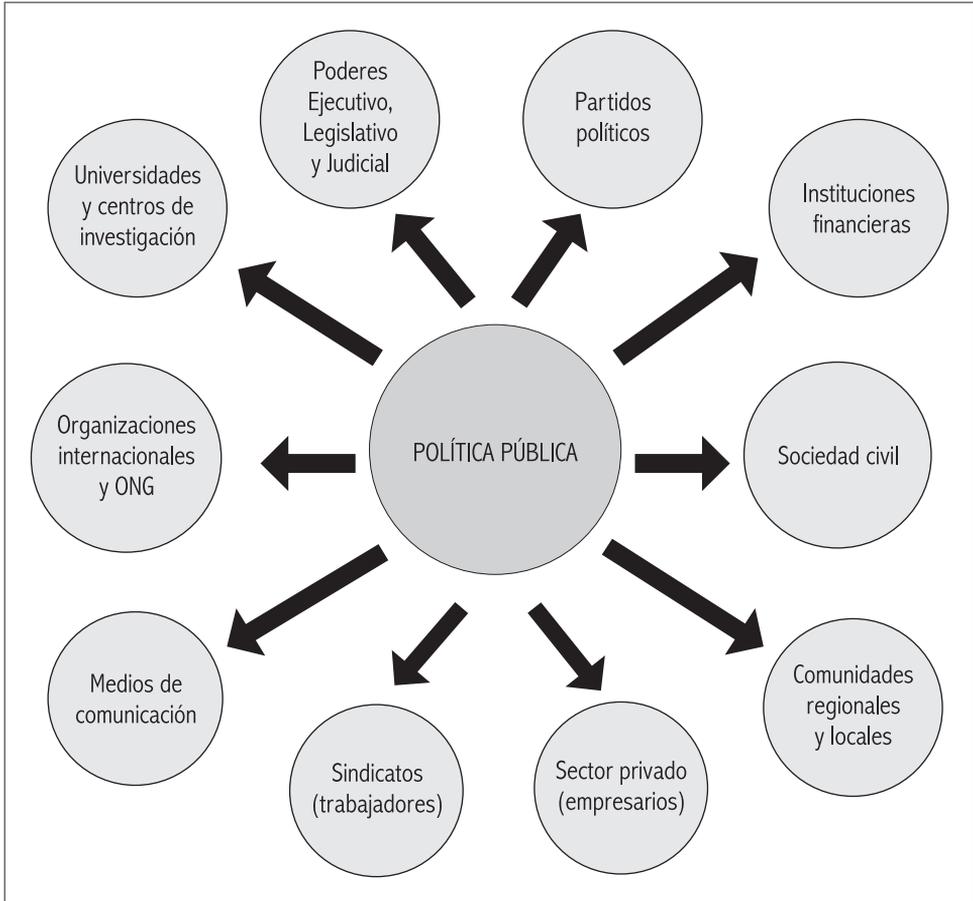
A estas funciones se les puede asignar una ponderación cualitativa e incluso cuantitativa mediante una sencilla escala de alta, media o baja importancia. Con este mapa o diagrama será mucho más fácil visualizar con quién se puede hacer la transición vertical (de arriba para abajo, de abajo para arriba) y transversal de la política.

Por transición vertical (intersectorial e interregional), horizontal (intrasectorial) y transversal (multidimensional) de la política entendemos, la forma en que ésta ajusta los esfuerzos de descentralización o desconcentración como dimensión más adecuada para la interacción entre las autoridades y los diversos grupos sociales. La cercanía entre las autoridades y la comunidad ofrece la ventaja de un mayor conocimiento de los problemas y, a la vez, un mejor conocimiento de los medios para solucionarlos. Por lo tanto son los actores ubicados en la base quienes deben ser reconocidos y empoderados respecto a las políticas.

6.2.2 Definir posición, fuerza y expectativa de los involucrados: ¿cómo se desenvolverán?

La posición del actor indicará cuál es su situación respecto a los objetivos y funciones de la política.

Gráfico 18. Actores principales en la política pública



Fuente: elaboración propia.

La expectativa o esperanza indica la *percepción* de cambio o la apreciación sobre la modificación de su situación, de su institución o de su entorno que el actor le asigna a la política.

La fuerza se relaciona con el poder que el actor posea para afectar positiva o negativamente la política.

Las imágenes sobre las políticas pueden ser individuales y colectivas y no siempre coinciden. Las primeras son expectativas acerca de un estado de cosas que adviene en un tiempo cercano mediante la política; las segundas son representaciones de estados imaginados que pueden convertirse en realidad en el futuro inmediato, son diferentes del presente y crean una visión ideal. Esta diferencia temporal entre la expectativa individual y la visión colectiva es muy importante por cuanto la política es percibida por los ciudadanos o actores como

una respuesta inmediata a sus necesidades, aunque el colectivo perciba más distantes sus resultados.

Las expectativas en cierta manera determinan la responsabilidad y el reto de las políticas: si pasado cierto tiempo si no se percibe cambio alguno se corre el riesgo de caer en un nuevo ciclo de frustraciones o de promesas no cumplidas, con la consiguiente pérdida de credibilidad y confianza.

6.3 Alianzas entre actores para la política pública: ¿por qué son importantes?

El análisis de los actores se vincula estratégicamente con otro tema de crucial importancia para las políticas públicas: la posibilidad de establecer *alianzas* entre ellos para impulsar programas y actividades que directa o indirectamente tienen que ver con los objetivos de las políticas públicas y con la posibilidad de generar inclusión social y económica.

La alianza o red es la unión de actores con presencia, identidad, interacción y comunicación en procura de objetivos compartidos. Es un vehículo de influencia y de poder y, por lo tanto, su capacidad de cambio o de apoyo a las metas de las políticas puede ser fundamental. Su gran virtud radica en la capacidad para generar *sinergias* y asociar agentes que trabajando unidos y de manera coordinada alcanzan un mayor impacto con sus acciones.

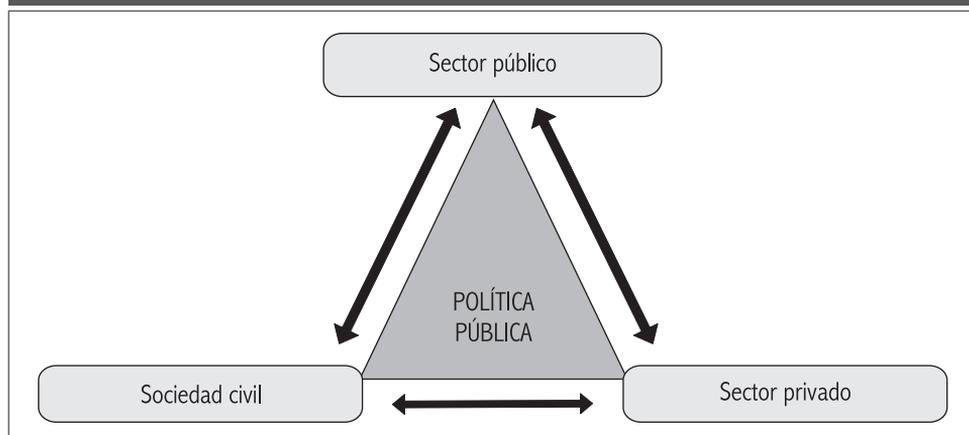
Tal como se destacó al hablar sobre los costos de la falta de coordinación, la visión neo-institucional enfatiza la importancia de reforzar los nexos o complementariedades entre Estado y mercado mediante innovaciones o reformas institucionales. Dentro de éstas, la complementariedad positiva entre actores públicos y privados es crucial. La innovación de la acción pública y su interacción con el sector privado son ejes centrales de las políticas de desarrollo y de competitividad.

La alianza público-privada permite generar ventajas competitivas, redes de innovación y redes de aprendizaje. A la luz de las experiencias nacionales de Australia, Nueva Zelanda, Irlanda, Finlandia, España, Chile, Brasil y México, entre otros, este tipo de alianza ha demostrado ser la base fundamental de estrategias de competitividad efectiva en virtud de su capacidad, como externalidad positiva, para generar procesos de aprendizaje colectivo, para facilitar la reducción de costos de transacción y como instancia positiva para superar las fallas de coordinación (CEPAL, 2004).

Una de las alianzas fundamentales de las políticas públicas es la que se puede dar en todos los sectores y regiones mediante la conjugación de esfuerzos entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil en general (ver gráfico 19).

Cabe incluir dentro de la categoría de alianzas la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) como filantropía corporativa estratégica y a los trabajos de los organismos internacionales que la delimitan y la promueven, como el Pacto Mundial (*United Nations Global Compact*) y la Iniciativa para la Rendición de Cuentas (*Global Reporting Initiative*). Estos esfuerzos

Gráfico 19: Alianza general entre actores



Fuente: elaboración propia.

Notas:

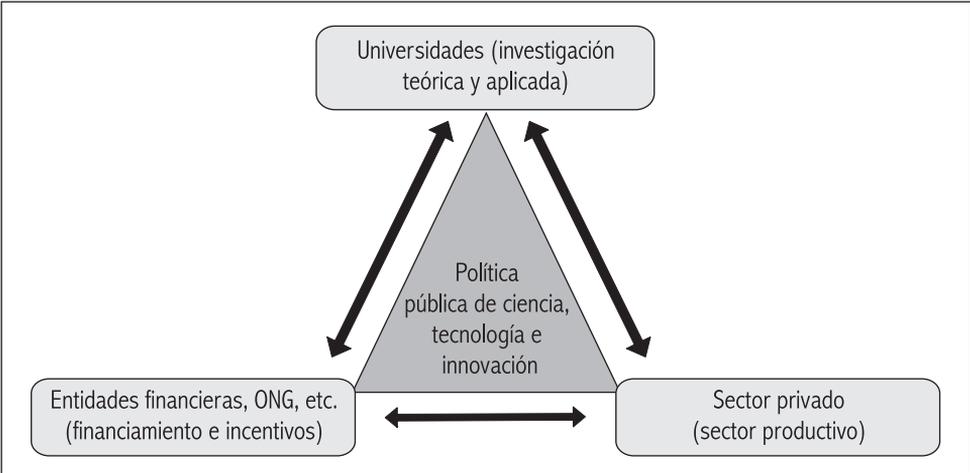
- Sector público: poderes públicos (ejecutivo, judicial y legislativo), instituciones públicas, universidades, centros de desarrollo e investigación estatales, burocracia, entre otras.
- Sector privado: empresas, instituciones financieras, trabajadores, universidades privadas y centros de desarrollo e investigación, entre otros.
- Sociedad civil: asociaciones, juntas administradoras, clubes, organizaciones no gubernamentales, agregaciones, fundaciones, comités, iglesias, sindicatos, colegios profesionales, organizaciones locales, entre otras.

solidarizados buscan crear empresas socialmente responsables, promover la calidad laboral, proteger el medio ambiente, impulsar procesos productivos propios, contribuir al bienestar de la comunidad, mejorar las prácticas de comercialización responsable y, en general, suscitar ética empresarial responsable (Perdiguero, 2003).³⁵

Un ejemplo clásico de esta situación son los excelentes resultados que se han alcanzado en varios países de la región en el campo de la ciencia, la tecnología y la innovación cuando se juntan los esfuerzos de investigación de las universidades con los recursos financieros e institucionales del sector público y los intereses de las empresas en campos productivos específicos, y en otros como la dinamización del tejido de las PYMES.

³⁵ Últimamente se suele hablar con gran interés de "tercer sector", es decir, de fundaciones empresariales y organizaciones sin ánimo de lucro que reciben importantes aportes del sector privado para desarrollar sus programas sociales de salud, educación, vivienda social, recreación, cultura, tecnología, medio ambiente y deportes. La Responsabilidad Social Empresarial (RSE) como contribución activa y voluntaria va más allá de las leyes y las normas, y tiene como objetivo el mejoramiento social, económico y ambiental, con el ánimo de mejorar la situación competitiva y su valor agregado (Perdiguero, 2003).

Gráfico 20: Coordinación y alianza entre actores sectoriales



Fuente: elaboración propia.

En gran medida el inmenso auge que han alcanzado algunos países emergentes como Australia, Nueva Zelanda, Irlanda, India, Corea, Brasil, México, Chile y Argentina, entre otros, en el desarrollo de nuevos productos, patentes, inventos, software, etc., se debe a la asociación entre empresarios, investigadores y gestores públicos, con los adecuados incentivos y el conveniente respaldo institucional. Mediante esta asociación trilateral se han logrado grandes avances en las políticas de innovación tecnológica en áreas de la biotecnología, agroindustria, minería y demás campos del conocimiento de frontera. Similares logros se pueden citar en el campo de las políticas medioambientales, de la salud, la educación, el transporte y las comunicaciones en general (ver gráfico 20).

El desarrollo de los conglomerados de empresas intensivas en conocimiento (*knowledge intensive*) como en actividades productivas más específicas: fruticultura, viticultura, minería, cuero y calzado, vestuario, floricultura, etc., es también ejemplo exitoso de políticas bien estructuradas a partir de enfoques sistémicos e integrados. En estos casos la complementariedad entre mercado e intervención ha sido valiosa y rentable para todas las partes desde el punto de vista social, ambiental y económico. Cuando la alianza entre actores que respaldan las políticas encuentra gran apoyo por parte de la pequeña, mediana y gran empresa la sociedad como un todo, sale favorecida.³⁶

³⁶ Agrupar actores y combinar a largo plazo la financiación pública y la privada es el objetivo de las Iniciativas Tecnológicas Conjuntas (ITC) de la Unión Europea. En el campo de la investigación y desarrollo (I+D), la Comisión Europea ha identificado mediante consultas a la industria, universidades y otros actores, seis áreas de interés de las cuales ha propuesto que los dos primeros programas estratégicos se centren en la informática invisible y en los medicamentos avanzados, programas que comenzarán a principios de 2008. La informática invisible o sistemas

6.4 Capital social en la política pública: ¿qué es capital social y qué enfoques hay?

En el campo estrictamente social las alianzas y asociaciones entre actores dan lugar a lo que suele denominarse capital social, concepto asociado a la confianza y la participación.

El capital social es una de las formas básicas de capital junto con el *capital natural* constituido por la dotación de recursos; el *capital humano* determinado por los grados de nutrición, salud y educación de la población; y el *capital construido* generado por el ser humano, que incluye infraestructura, bienes de capital financiero y comercial, etc. (Klisberg *et al.*, 2000).

El cuadro 14 sintetiza el alcance de las distintas definiciones y sus respectivas ventajas, aportadas por los más destacados investigadores en la materia. Este panorama conceptual muestra, además, la evolución que ha tenido la noción de capital social y las posibilidades que ofrece en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Además de las anteriores definiciones existen cuatro enfoques analíticos dentro del capital social, aplicados al desarrollo económico: la visión comunitaria, la visión de redes, la visión institucional y la visión sinérgica. Los elementos claves de cada enfoque se presentan en el cuadro 15.

Quizás valga la pena resaltar que en sintonía con los elementos que se discutieron al principio de esta Guía, dichas visiones destacan las características del **proceso causal** de las políticas públicas distinguiendo el tratamiento del capital social como variable independiente, dependiente e interviniente (CEPAL 2004)

Cada visión tiene su propia perspectiva, sus propios actores y sus propias orientaciones de política. En este caso la identificación y definición de actores con sus respectivos roles frente a las políticas permite la caracterización de las acciones y de la forma como cada protagonista puede aportar y participar en el desarrollo de la respectiva política.

La *visión comunitaria* del capital social destaca las asociaciones locales con sus organizaciones como sustento de las políticas, por cuanto permite reconocer y movilizar los activos sociales de los pobres y de esta manera lograr una mayor inclusión social a partir de la base.

de computación integrados en el funcionamiento (automóviles, redes energéticas, lavadoras, factorías, teléfonos y demás) tendrá un presupuesto de 2.800 millones de euros para siete años, de los cuales la mitad procederá de las empresas, un 16.7% de la Comisión Europea y el 33.3% restante de los países miembros. Se estima que para antes del 2020 habrá 40.000 millones de estos dispositivos en el mundo. Además, estos *chips* representarán entre el 30% y el 40% del valor de nuevos productos en electrónica, telecomunicaciones, automoción y equipamiento.

El segundo programa estratégico de medicamentos innovadores, conocimientos, herramientas y métodos, hará a Europa altamente competitiva y atractiva para la I+D en biofarmacéutica. Este programa tendrá un presupuesto de 2.000 millones de euros en siete años, de los cuales la mitad procederá de la empresa privada (*El País*, miércoles 6 de junio de 2007).

Cuadro 14. Algunas definiciones de capital social

| Autores | Énfasis de la definición | Beneficios |
|--------------------|---|---|
| Robert Putnam | Asociacionismo horizontal | Redes sociales y normas que afectan a la productividad de la comunidad. |
| James Coleman | Asociaciones horizontales y verticales | Constituye un activo de capital para individuos y facilita sus acciones. |
| Francis Fukuyama | Recursos morales y mecanismos culturales | Sociedad civil saludable y buen funcionamiento institucional. |
| D. North/ Olson | Neoinstitucionalismo económico (relaciones formales e informales, horizontales y jerárquicas institucionalizadas, estructuras de gobierno, régimen político, el Estado de derecho, el sistema judicial y las libertades civiles y políticas). | Reduce costos de transacción. Produce bienes públicos. Organizaciones de base efectivas. |
| Banco Mundial | Instituciones, relaciones, actitudes y valores. | Desarrollo económico. Democracia. |
| John Durston | Confianza, cooperación, reciprocidad. | Capital social individual (redes egocentradas). Capital social grupal (cuasi grupos o redes de apoyo en el ámbito productivo y extraproductivo). Capital social comunitario (institucionalidad local con capacidad de autogestión). |
| P. Boordieu | Recursos reales o potenciales de una red durable de relaciones. | Permite la movilidad social de agentes en la estructura social. Rol de conflicto. Explicita relaciones desiguales de poder. |
| Banco Mundial | Capital social de unión (bonding) | Lazos íntimos y próximos (redes que se configuran a partir de lazos de familia, de amistad cercana y de comunidad). |
| | Capital social de puente (bridging) | Nexos entre personas y grupos similares pero en distintas ubicaciones geográficas. Estas redes son menos intensas que las de unión, pero persistentes en el tiempo. |
| | Capital social de escalera (linking) | Lazos que generan sinergia entre grupos disímiles. Abre oportunidades económicas a aquellos que pertenecen a los grupos menos poderosos o excluidos. |

Fuente: ILPES (2004).

| Cuadro 15. Perspectivas del capital social | | |
|--|--|---|
| Perspectiva | Actores | Orientaciones de política |
| <p>Visión comunitaria Asociaciones locales</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Grupos comunitarios. • Organizaciones comunitarias. | <ul style="list-style-type: none"> • Reconocer los activos sociales de los pobres. • Familia, amigos y socios de una persona son sus activos, actúan como red de seguridad en momentos difíciles. • Las comunidades con un alto rango de solidaridad comunitaria permanecen pobres sí carecen de conexiones externas fuertes. • Sin aliados externos este capital social es sólo un sustituto de los recursos y servicios provistos por el Estado. |
| <p>Visión de redes Lazos comunitarios que vinculan y que tienden puentes.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Empresarios. • Asociaciones de negocios. • Mediadores de información. | <ul style="list-style-type: none"> • Descentralizar. • Crear zonas empresariales. • Tender puentes entre sectores sociales. • Como fuente de confianza disminuyen los costos de transacción en la economía. • Identificar naturaleza y alcance de las redes e instituciones formales de una comunidad y cómo interactúan entre sí. • Desarrollar estrategias basadas en el capital social de unión y de puente. • De qué manera las formas positivas de capital social pueden compensar las negativas. |
| <p>Visión institucional Instituciones políticas y legales.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Servicios públicos. • Servicios privados. | <ul style="list-style-type: none"> • Otorgar libertades civiles y políticas. • Instaurar transparencia y responsabilidad de instituciones ante la sociedad civil. |
| <p>Visión sinérgica Redes comunitarias y relaciones con el Estado-Sociedad.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Grupos comunitarios. • Sociedad civil. • Empresas. • Estados. | <ul style="list-style-type: none"> • Coproducir, complementar. • Fomentar la participación, forjar uniones. • Ampliar la capacidad y escala de las organizaciones locales. • El capital social es una variable mediadora entre representantes del Estado, la sociedad civil y el sector empresarial. |

Fuente: ILPES (2004) sobre BM (2003).

La *visión de redes* es una forma de establecer puentes entre actores sociales y robustecer los lazos que dan fortaleza a una política mediante la unión y la conjugación de elementos que de otra manera continuarán desintegrados y aislados.

La *visión institucional* establece transparencia y responsabilidad en las instituciones al estimular un compromiso mayor con la ciudadanía, dentro de un progresivo desarrollo de las libertades civiles y políticas.

La *visión de sinergia* es quizás la de mayor importancia por cuanto a partir de una real y efectiva participación comunitaria, establece alianzas entre el Estado y la sociedad civil y, de esta manera, crea vínculos fundamentales para sacar adelante políticas de índole social o productiva, con presencia de los beneficiarios.

Las bondades de la participación activa de los actores, en el diseño y evaluación de las políticas, están demostradas en un estudio del Banco Mundial. Una muestra de 121 proyectos de inversión mostró, que en aquellos con mayor participación ciudadana, la rentabilidad fue mayor. La participación no es asunto retórico o demagógico sino fundamental para garantizar el éxito de las políticas. Estudios como éste demuestran fehacientemente que las políticas participativas tienen más efectividad que las políticas no participativas.

En el cuadro 16 se clasificaron los proyectos rurales de agua según el nivel de participación de los beneficiarios y el grado de efectividad. En él se puede observar que de los proyectos con baja participación sólo el 3% tuvieron alta efectividad mientras que los proyectos con mediana participación el 31% tuvo alta efectividad, es decir, fueron diez veces más efectivos. La máxima efectividad se observa en el cuadrante de mayor participación con un 81% sobre un total de 21 proyectos.

Este tipo de estudios demuestra que en las políticas públicas y, en particular, en la ejecución de programas y proyectos la posibilidad de una mayor efectividad se incrementa cuando va de la mano de la participación ciudadana.

| Cuadro 16. Efectividad según niveles de participación de la comunidad en proyectos rurales de agua | | | | | |
|--|---------|---|----------|----------|--------------------|
| | | Grado de participación de los beneficiarios | | | |
| | | Bajo | Mediano | Alto | Total de Proyectos |
| Grado de efectividad de los proyectos | Bajo | 21 | 6 | 0 | 27 (22%) |
| | Mediano | 15 | 34 | 5 | 54 (45%) |
| | Alto | 1 (3%) | 18 (31%) | 21 (81%) | 40 (33%) |
| Total de proyectos | | 37 (31%) | 58 (48%) | 26 (21%) | 121 (100%) |

Fuente: World Bank (1994).

6.5 Participación ciudadana en las políticas públicas: ¿qué visiones y qué niveles hay?

La participación se define como un proceso voluntario, asumido conscientemente por un grupo de individuos, que adquiere un desarrollo sistemático en el tiempo y en el espacio, con el fin de alcanzar objetivos de interés colectivo y cuya estrategia debe tener como elemento fundamental la organización (Trevin et al., 2006).

Es un componente esencial de la democracia como forma de organización social y de gobierno por cuanto permite concretar el ejercicio de la ciudadanía en sus dimensiones: *civil*, asociada a los derechos de la libertad individual (igualdad ante la ley, libertad de palabra, pensamiento, religión y propiedad); *política*, que le otorga el derecho de participar como elector y elegido; y *social*, referida a los derechos básicos de salud, educación, vivienda, empleo, cultura, medio ambiente y seguridad social.

Esta participación se puede ejercer por los más variados mecanismos e instituciones sociales y civiles: partidos, asociaciones políticas, concejos, comités vecinales o territoriales.

Dado que se trata de un proceso de doble vía y continuo de comunicación, la participación implica por lo tanto:

- *Incorporar* en el diseño y ejecución de las políticas a los beneficiarios de las mismas para que se sientan protagonistas del proceso y parte de las soluciones.
- *Facilitar* que los ciudadanos entiendan los procesos y mecanismos a través de los cuales la institución u organización responsable pretende resolver problemas y necesidades.
- *Mantener* al público informado acerca del estado de las políticas y de sus implicaciones y resultados.
- *Incentivar* a la población para que exprese su opinión y percepciones sobre los objetivos y características de las políticas, la utilización de los recursos, las estrategias, los avances o dificultades. Con todo esto se logra una retroalimentación entre el Estado y los ciudadanos en la medida que se incorpora, informa, reciben opiniones y se adapta la marcha de las políticas de acuerdo con su desempeño.

Para abordar el tema de la participación es necesario contar con alguna ideología o visión sobre el mundo y la forma como se construye la política pública. Este abordaje puede realizarse desde una perspectiva *clásica* y desde otra llamada *constructivista*.

La perspectiva clásica enfatiza, vía la participación, los conceptos de eficiencia, cuantificación, control y predicción. El pensamiento constructivista establece que la verdad es contingente y condicional y que existen múltiples perspectivas y realidades. Los diseñadores de política seguidores de esta escuela sostienen que personas con diferentes características geográficas, culturales y sociales construyen conocimiento, procesos y alternativas relevantes, todas ellas legítimas y valiosas (Weiss, 1999).

Además, dicho pensamiento destaca los conceptos de red de las políticas, donde los actores que se relacionan desde el nivel más bajo de la institucionalidad hasta los niveles superiores (de abajo para arriba) tienen amplios márgenes para contribuir y aportar a la solución de los problemas. Mayor detalle sobre estas aproximaciones se ofrece en el cuadro 17.

Cuadro 17. Visiones sobre el mundo y la política

A) Modo clásico

Se caracteriza por la rigidez aportada por la excesiva penetración de los dictámenes de la racionalización: eficiencia, cuantificación, control y predicción.

Características:

- Organización compartimentalizada.
- Actuación disciplinaria aislada del contexto.
- Mecanicismo.
- Reduccionismo.
- Linealidad.
- Foco en problemas sencillos y no en complejos.
- Supuesto de información completa.

B) Modo contexto-céntrico (Constructivista)

Se caracteriza por su sensibilidad técnica, metodológica y contextual.

Características

- Esfuerzo transdisciplinario
- Incluye la participación de los diversos actores y organizaciones del contexto.
- Conocimiento socialmente apropiado en el proceso de su generación.
- Alto contenido ético derivado de su reflexividad, compromiso y control social sobre la calidad del conocimiento generado y sobre la validez de sus impactos.
- Red de relaciones entre actores.

Fuente: elaboración propia con base en De Souza Silva et al., (2001).

Tomando en consideración otras tres visiones del mundo (mecánica, económica y holística), la participación se visualiza de las seis maneras siguientes: *interacción, proceso, poder, intención, estrategia y valor colectivo-agregado* (De Souza Silva et al., 2001).

Dentro de este contexto la participación adquiere los siguientes niveles:

- *Seudo participación* o mínima participación.
- *Participación liberal*: evita el análisis político, no se analizan ni las causas ni las consecuencias de los problemas. No permite definir ni entender las implicaciones de las

políticas públicas, ni influir en la toma de decisiones, ni mucho menos generar compromisos para el seguimiento y la evaluación crítica de acciones. Lo que importa es el cómo pero casi nunca el por qué.

- *Participación virtual*: ocurre a través del aporte individual mediante la computadora, no se generan vínculos humanos ni compromisos sociales o políticos.
- *Participación funcional*: es aquella donde no se cuestiona ni el todo, ni los fines, ni el sistema económico, social y político. Sólo las partes son disfuncionales
- *Participación crítica*: es aquella donde hay interacción, cuestionamiento y análisis sobre las causas, efectos e implicaciones del poder; hay capacidad de influir en la toma de decisiones para transformar la realidad y contribuir a construir políticas públicas.

6.5.1 ¿Qué es participación política y cómo se clasifica?

La participación política se define como toda actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o influir en la formación de la política estatal. Comprende acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan influir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera como debe dirigir el Estado sus acciones o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales (Molina et al., 2000).

En general, la participación política según su inserción o no en el proceso de toma de decisiones o en el diseño y ejecución de las políticas públicas puede clasificarse en *institucional* y *no institucional*.

La primera se relaciona con aquellas actividades integradas al extenso abanico de modalidades y mecanismos gubernamentales de toma de decisiones; generalmente se expresa mediante elecciones o referendos.

La segunda como su nombre lo indica, se refiere al conjunto de acciones que no siguen canales oficiales para el establecimiento de políticas y que están dirigidas a ejercer presión o coerción: manifestaciones, partidos políticos, agrupaciones, movimientos cívicos, protestas o expresiones antisistema con violencia y extorsión.

De otra parte, atendiendo al carácter de la decisión que resulta del acto de participación, los mencionados autores la clasifican en las siguientes categorías: *decisiva* y *consultiva*.

En la primera, las decisiones de los ciudadanos tienen carácter vinculante para los gobernantes, quienes están obligados a regirse por ellas. Es el caso de las elecciones y el referéndum.

En la segunda, la participación conduce a proposiciones o consultas que no son vinculantes pero que por el costo político de no tenerlas en cuenta terminan asemejándose a la primera.

De la misma forma, está el tipo de participación: *directa e indirecta*. Tal como su nombre lo dice, el ciudadano ejerce directamente su derecho de voto o lo delega en una tercera persona para que asuma la responsabilidad y actúe en su representación ante asociaciones, agrupaciones o comités.

Se considera también la participación *obligatoria o facultativa*, las cuales dependen del ordenamiento jurídico que establece las reglas de participación y las modalidades de funcionamiento.

Por último están las maneras de participación que se consideran *temporales o permanentes*.

Dada la anterior clasificación, los estudios empíricos distinguen dos clases de factores que influyen en los niveles de participación: los *institucionales* y los *individuales* (Molina *et al.*, 2000).

Los institucionales están fundamentados en las características del sistema político y el ordenamiento jurídico, tales como la obligatoriedad o voluntariedad del voto y los sistemas de representación proporcional o mayoritaria. En uno u otro caso la motivación a participar del ciudadano es diferente, en virtud de la percepción sobre la importancia o no de su voto para elegir a los que ocuparán los puestos en las organizaciones políticas. Las cuotas según género, etnia o minorías también son elementos que con frecuencia se emplean para estimular la participación ciudadana. En todo esto el nivel y el desarrollo de organización de la sociedad civil influyen considerablemente en la determinación de los niveles de participación política.

Con relación a los factores individuales de naturaleza sociológica o psicológica, la experiencia demuestra que aunque las razones no son absolutamente concluyentes, la edad, el género, el nivel socioeconómico y especialmente el nivel de educación sí influyen considerablemente en la disposición a participar. Estos factores importan por cuanto le permiten a los ciudadanos un mayor grado de identidad, de confianza e incluso de responsabilidad para elegir y ser representado, es decir, ayudan a percibir mejor los beneficios y los costos de la abstención o no participación. La confianza personal, la cultura cívica y la mayor identidad con los partidos pueden ser factores importantes en el momento de participar políticamente.

6.5.2 ¿Qué atributos tiene la participación ciudadana?

Basados en los trabajos de Arnstein (1969) sobre la participación ciudadana y con referencia a los aportes de Gunton *et al.* (2003) y Lecomte *et al.*, (2005) sobre planificación participativa se desarrolla un marco normativo fundamentado en cuatro atributos que delimitan el concepto de participación y le dan una mayor concreción (Trevin *et al.*, 2006).

- El primer atributo, *grado de participación*, se refiere a la influencia del público e involucrados en el proceso de participación.

- El segundo atributo, *interacción y grado de aprendizaje*, se refiere al proceso que facilita la comunicación y el intercambio de opinión entre los que diseñan las políticas y los beneficiarios, dentro de un diálogo constructivo y no unidireccional.
- El tercer atributo, *procedimiento*, hace relación al funcionamiento del proceso con sus normas y términos de referencia para conocer desde un comienzo las reglas de juego y los objetivos.
- El cuarto atributo, *resultado*, tiene que ver con la calidad y utilidad de los efectos del proceso participativo. Permite apreciar la magnitud de los costos y los beneficios con o sin participación de acuerdo con los intereses de la población en general y no solo de los participantes; identificar las ideas para la acción; y desarrollar capacidades por parte de los participantes.

El marco normativo de la participación pública, basado en los cuatro atributos mencionados anteriormente, tiene como referencia la iniciativa internacional canadiense en la gestión de la política forestal e incluye como principios básicos el enfoque integral e intersectorial. Esta experiencia, aplicada en otros países, arroja valiosas enseñanzas sobre los estilos de participación durante el ciclo de las políticas públicas (Trevin *et al.*, 2006).

Sintetizando y con base en todo lo anterior, el gráfico 21 desagrega cuatro grados de participación ciudadana en una escala de mayor a menor participación, que incluye: poder ciudadano, participación simbólica, participación nula y participación no institucional. Dentro de cada grado se pueden apreciar las diferentes modalidades o expresiones de participación pública y sus instancias de institucionalización en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

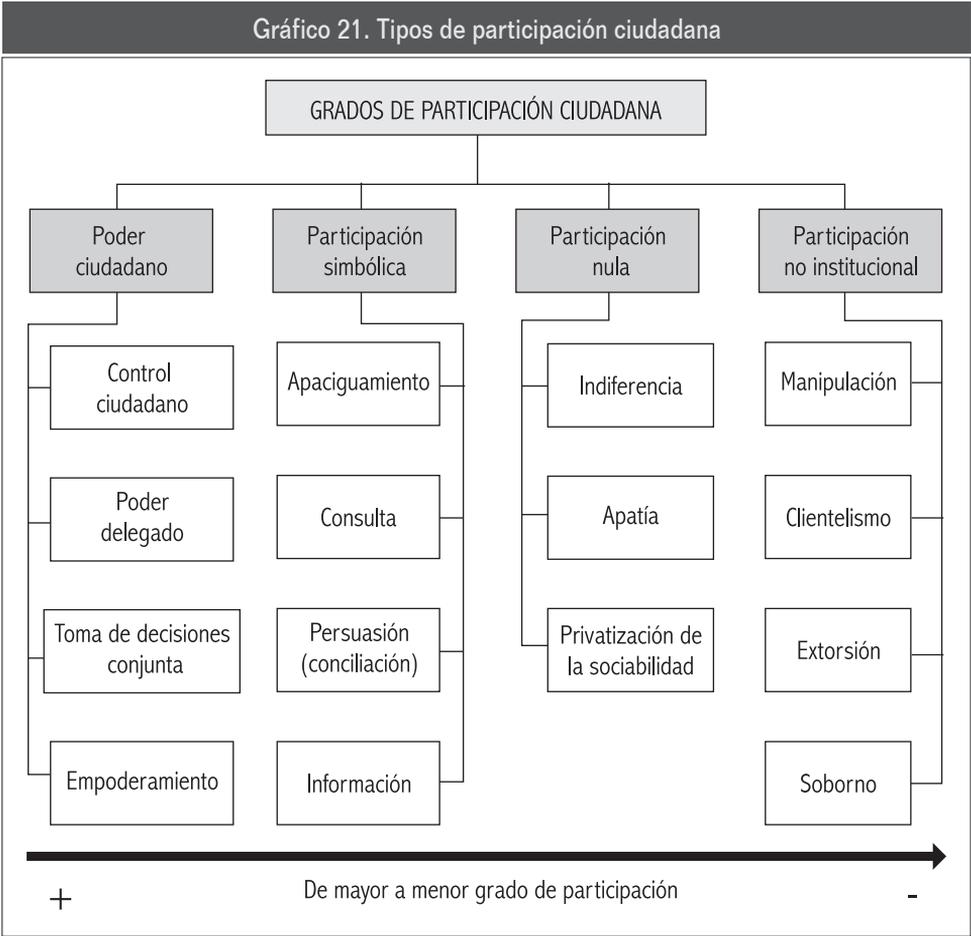
6.5.3 ¿Qué conclusiones podemos sacar?: el abuso de la palabra

Tal como se refleja en el anterior cuadro, la auténtica participación se da cuando se traslada poder y opciones de decisión real a los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas y sobre aquellas acciones que influyen en su propio bienestar y en el de la población en general. Este poder ciudadano se expresa mediante el control parcial o total en la toma de decisiones, en el poder delegado, en la asociación o en el empoderamiento (Ver gráfico 21).

El primer nivel viene dado por todas las posibles formas de responsabilidad.

Un segundo nivel se manifiesta a través de participación simbólica que va desde el apaciguamiento, la simple consulta, la persuasión y el mero trámite de la información.

El tercer nivel se relaciona con una participación nula que se manifiesta como indiferencia o apatía frente a las políticas públicas y las formas de individualismo reflejadas en el aislamiento y el predominio de las capacidades económicas sobre el resto de valores del ser humano.



Fuente: elaboración propia con base en Arnstein (1969).

Nota: para mayor claridad sobre los tipos de participación dentro de cada grado o nivel ver el Anexo III.

El cuarto nivel, la participación no institucional, como su nombre indica, es antisistémica y pasa por el clientelismo, el soborno y hasta la extorsión.

Con base en un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005) se formula una pregunta medular: ¿cuáles son las causas de esta democracia de baja intensidad y baja participación? A la luz del informe se plantean los que consideran los siete pecados capitales de América Latina:³⁷

³⁷ “Los siete pecados capitales” Joaquín Estefanía (El País, 22 de abril de 2004).

- Primero, un *déficit de ciudadanía social* caracterizado por los altos niveles de desigualdad y de distribución de la renta y la riqueza. Subsisten altos niveles de pobreza y pobreza extrema y apenas existe Estado de bienestar.³⁸
- Segundo, un *déficit de ciudadanía civil*. A pesar de los avances todavía no están plenamente implantados los derechos de la libertad individual, los derechos de la propiedad, la igualdad ante la ley, la libertad de palabra y la seguridad jurídica.
- Tercero, *déficit de ciudadanía política*. Más de la mitad de los ciudadanos no están comprometidos coherentemente con el sistema democrático, es decir, con participar como electores y elegidos a través del sufragio.
- Cuarto, *déficit de expectativas de las políticas públicas*. Las promesas de desarrollo económico y social a través de las diferentes visiones neoliberales o aperturistas han dejado a muchos ciudadanos excluidos, defraudados o simplemente invisibles. Las reformas no han cambiado la situación de un alto porcentaje de la población en materia de empleo, seguridad social y equidad, a pesar de los notables avances en el equilibrio macroeconómico, la modernización y la inserción en la economía mundial.
- Quinto, *déficit de fortalecimiento del Estado*. El Estado es uno de los rostros de la democracia y, por lo tanto, un Estado sin poder es una democracia sin poder. En América Latina ha disminuido la capacidad del Estado para influir, incluir, controlar, regular o beneficiar a los más pobres y las reformas en muchas ocasiones han servido de disculpa para dismantelar, debilitar y eliminar su presencia.
- Sexto, *déficit de control sobre poderes fácticos*. Ante un Estado débil los grupos de interés se han fortalecido o evitado que las reformas económicas y sociales tengan la profundidad necesaria. Los grupos empresariales con sus cabildeos, el narcotráfico y los medios de comunicación que actúan como suprapoderes limitan la soberanía de las instituciones y las políticas públicas.

³⁸ De acuerdo con el Panorama Social de la CEPAL, en 2005 el 39,8% de la población de la región vivía en condiciones de pobreza (209 millones) y un 15,4% de la población (81 millones de personas) vivía en pobreza extrema o en indigencia. En el 2006 el número de pobres y de personas en situación de extrema pobreza disminuyó a un 38,5% y un 14,7% con 205 y 79 millones respectivamente. Para 2007 las proyecciones indican que los pobres e indigentes volverían a disminuir totalizando 190 millones (35,1%) y 69 millones (12,7%) análogamente. Como razones de la disminución de la pobreza se mencionan: mayor crecimiento, aumento del empleo e incremento del gasto social por habitante. En la cobertura de pensiones sólo 4 de cada 10 mayores de 70 años recibe alguna pensión y la informalidad supera el 45%. El desempleo cae aunque se ubica por encima de los valores de principios de los noventa. Recién desde 2005 se alcanzaron los niveles de pobreza registrados a comienzos de los ochenta, con un PIB per cápita promedio 17% mayor. Por último, aunque la región se encamina al cumplimiento de la primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (reducir pobreza extrema o indigencia a la mitad), la distribución del ingreso sigue siendo la más desigual del mundo (el coeficiente de Gini tiende a mantenerse sin mayores cambios).

- Séptimo, *déficit de integridad*, debido a la extensión de la corrupción como una práctica para acceder a beneficios, contratos y favores con serias consecuencias sobre las instituciones y los individuos. Todo ello en contra de la participación y la inclusión ciudadana en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

El autor concluye diciendo que los anteriores siete déficit son las cosas sencillas que nunca deberían perder de vista los planificadores en el momento de actuar, por cuanto no hay malestar con la democracia sino en la democracia.

6.5.4 ¿Existen dificultades en la participación ciudadana?

Las anteriores características de la participación no están exentas de dificultades. La participación en las políticas públicas plantea cuatro problemas centrales:

- *Coordinación*: ante el alto número de actores o de involucrados y de la forma como estos se relacionan usualmente se mezclan los objetivos y los participantes. Más aún, cuando las políticas son llevadas a cabo por diversos niveles gubernamentales la participación ciudadana no es fácil y termina por diluir los compromisos y la responsabilidad.
- *Control*: el enfoque centralizador del gobierno con sus políticas y el empleo de mecanismos de control para garantizar el interés de la ciudadanía se contraponen con la visión de participación ciudadana que, por definición, es un concepto descentralizador. Por lo tanto chocan los intereses centralistas del gobierno y los intereses descentralizados de los ciudadanos.
- *Representatividad*: llegado el momento de participar en las políticas quienes verdaderamente lo hacen no representan a la mayoría sino a grupos o sectores con intereses muy definidos. Esto ocasiona serias dificultades de legitimidad e incluso de legalidad.
- *Desacuerdo*: el conflicto de intereses técnicos y políticos en la toma de decisiones termina por limitar los grados de participación. El excesivo y sofisticado lenguaje tecnocrático para racionalizar y materializar decisiones políticas es también una limitante para la participación ciudadana. Las técnicas de resolución de conflictos y la práctica institucionalizada de la consulta, el diálogo y la concertación son alternativas válidas para lograr este propósito.

CAPÍTULO 7. EL ROL DE LOS INCENTIVOS EN EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

7.1 ¿Qué son los incentivos?

Los incentivos constituyen la piedra angular de toda política. Así ha sido desde los orígenes de la economía en razón de que tanto los seres humanos como las instituciones responden a incentivos y por lo mismo son importantes para comprender el éxito o fracaso de una política.

Todo se mueve por incentivos: las personas, las instituciones y los sentimientos. Todos los autores del pensamiento económico en los más diversos campos y momentos históricos se refieren a los incentivos.³⁹

Al respecto, en un mercado imperfecto podemos hacernos algunas preguntas como las siguientes:

- i. ¿Cómo coordinar acciones de la política pública mediante el adecuado manejo de la información?
- ii. ¿Cómo motivar a las personas o instituciones a minimizar costos?
- iii. ¿Cómo diseñar instituciones con adecuados incentivos para los actores?
- iv. ¿Cómo mover a las personas y las instituciones en dirección de los objetivos de la política?

En el fondo los incentivos son medios para exhortar a un agente a hacer más de una cosa y menos de otra. Pueden entenderse también como la “fuerza propulsora” que utiliza un medio para alcanzar un fin.

Por ejemplo, respecto al gobierno local y sus políticas de desarrollo se señala que un buen gobierno requiere un sistema de reglas e incentivos bien diseñados. Para ello, existen cuatro conjuntos de reglas e incentivos que se consideran cruciales (ver cuadro 18).

³⁹ Para un llamativo recuento histórico de citas y referencias a los incentivos ver el capítulo 1 del libro de Laffont y Martimort (2001).

Cuadro 18. Incentivos y reglas

- i. Los que derivan del *sistema de regulaciones* intergubernamentales, que definen las responsabilidades y los recursos disponibles para cada nivel de gobierno.
- ii. Los que se originan en la *estructura de gobierno local*, que determinan el grado de participación de la comunidad en las decisiones, así como el control que ejerce sobre los mandatarios.
- iii. Los relacionados con la *capacidad institucional* de los gobiernos locales para desempeñar las funciones que les han sido asignadas.
- iv. Los que se originan en los *mecanismos de financiación* de las actividades e inversiones de los gobiernos locales.

Fuente: BID (2005).

7.2 ¿Cómo aparecen los incentivos?

Dentro de los enfoques de la economía institucional y la nueva economía institucional el tema de los incentivos es crucial. Las instituciones son el conjunto de reglas formales e informales a través de las cuales se rige el proceso de interacción humana (North, 1993).

El neoinstitucionalismo tiene sus raíces en el historicismo Alemán (Gustav von Schmoller, Wilhelm Roscher y Karl Knies) y en el institucionalismo americano (Thorstein Veblen, Wesley Mitchell) y cuenta entre sus máximos exponentes a Ronald Coase, Armen Alchian, Oliver Williamson, Harold Demsetz y Douglass North. Esta escuela surge como una perspectiva diferente a las visiones clásicas sobre concepción del Estado, a la interpretación marxista sobre el funcionamiento de la sociedad y a la forma neoclásica de explicar el comportamiento maximizador de personas y empresarios con su marcado individualismo y afán de lucro. Como fundamentos, el neoinstitucionalismo destaca la importancia económica de los valores, las costumbres, los hábitos y las leyes en que se desenvuelven las personas y los fenómenos económicos.

Según North las instituciones son la esencia del orden social y pertenecen al plano de la sociedad. Por el contrario, las organizaciones son reflejo concreto y ejecutante de dicho orden social. Por lo tanto, desde el punto de la eficiencia y la equidad, el desempeño económico y social depende en gran medida del desarrollo institucional y organizacional que la sociedad logre alcanzar.

Con dichas ideas cabe entonces preguntarse: ¿por qué determinados arreglos institucionales de una sociedad incentivan más la eficiencia y la equidad que otra? O, alternativamente: ¿por qué una persona con determinadas competencias (conocimientos, habilidades, aptitudes) se comporta de una manera en un lugar y de manera diferente en otro? La respuesta, de acuerdo con el neoinstitucionalismo, descansa en la calidad de sus instituciones y en la calidad de sus organizaciones.

El neoinstitucionalismo tiene sus fundamentos teóricos en tres grandes pilares:

Primero, en los costos de transacción o gasto económico (llámense de información, negociación, decisión, monitoreo, ejecución), en que los agentes económicos incurren para llevar a cabo sus transacciones e intercambios. Si no existieran costos de transacción, la asignación de los recursos sería la más eficaz, cualquiera que fuese la distribución de los derechos de propiedad (*Teorema de Coase*). Los costos de transacción son los costos de definir, establecer, transferir y mantener derechos de propiedad. Como se puede deducir, estos derechos de propiedad no son perfectos porque la libertad e información para disponer de un bien o servicio nunca es completa. De igual manera, los costos de transacción dependen de la calidad de las instituciones y las organizaciones: entre mayor sea la calidad institucional y organizacional menores serán los costos de transacción.

Segundo, en los derechos de propiedad, entendidos como libertad de elegir o capacidad para tomar decisiones sobre un bien o servicio. Las transacciones que a diario se realizan son transferencias de derechos de propiedad, como mecanismo de protección contra los riesgos del intercambio que realizan las personas. Los derechos de propiedad conceden derechos para actuar de determinada manera, especifican los beneficios y los daños sobre quién debe pagar a quién, ayudan a formar expectativas entre el propietario y sus pares y, lo más importante, promueven incentivos para lograr una mayor internalización de las externalidades cuando las ganancias de la internalización son mayores que sus costos.

Tercero, en la teoría de los contratos, como instrumento para definir las reglas y prever los acontecimientos e imprevistos que puedan afectar la transacción que realizan los agentes en el mercado. También los contratos son incompletos porque es imposible anticipar todos los acontecimientos y porque la mayoría de estos involucra riesgos (probabilidad conocida de un suceso) e incertidumbre (sucesos imprevisibles o no conocidos). Así, los contratos son marcos teóricos o legales que materializan la combinación entre costos de transacción y derechos de propiedad entre agentes que se enfrentan a asimetrías de información.

A partir de dichos conceptos y del análisis asignado al tema de interacción o choque de intereses podemos aproximarnos a comprender el tema de los incentivos. Este proceso de comprensión lo podríamos explicar de la siguiente manera:

- *En primer lugar*, las reglas formales o informales son fruto de las personas en razón de sus propios intereses y motivaciones. Estas reglas de comportamiento son heredadas, adquiridas o establecidas para regularizar las interacciones y las instituciones. Entre otros objetivos, las reglas también se han creado para coordinar comportamientos, facilitar los intercambios y guiar a las personas hacia determinadas metas estipuladas en las políticas. Esto no significa que los intereses de los individuos coincidan con los de las instituciones. Por el contrario, lo usual es que rivalicen por cuanto las motivaciones son diferentes. Por ejemplo, los consumidores esperan bienes y servicios al mínimo costo y las empresas estatales desean como mínimo cubrir sus costos operacionales u obtener ganancias.

- *En segundo lugar*, las transacciones entre un individuo y otro, y las transacciones entre los individuos y las instituciones implican costos. Llámense costos de transacción. Estos costos -aquí aparece lo interesante- en el fondo se deben a que la información es incompleta o imperfecta y por lo tanto hablamos de costos de información ya sea presente, pasada o futura.
- *En tercer lugar*, dado que la información es imperfecta y ante la incertidumbre y los riesgos inherentes, los agentes o actores establecen contratos para solucionar y formalizar sus transacciones. Estos contratos, como los que a diario realizamos, estipulan obligaciones, comportamientos, pagos, conductas e incluso sanciones y multas en caso de incumplimiento. Ahora bien, siendo que los individuos y las instituciones poseen recursos o activos tanto tangibles (que se pueden tocar o percibir) como intangibles (prestigio, honra) es necesario también establecer derechos de propiedad en los que se define claramente lo que un agente puede o no hacer con sus recursos y dentro de qué límites.

El derecho de propiedad le da potestad al individuo o a la institución sobre su valor económico total, es decir, sobre la suma del valor de uso (directo, indirecto, opción) y el valor de no uso (valor de existencia y valor de herencia). Los derechos de propiedad se consignan en contratos, los cuales resuelven los derechos de los distintos colectivos sociales frente al disfrute de todo tipo de bienes y servicios. Incluido el disfrute de la naturaleza o el acceso a un bien privado (Azqueta, 2002).

7.3 Relaciones entre contratos e información: ¿qué es un modelo agente-principal y por qué es importante este modelo en la política pública?

Si nos fijamos bien, la mayoría de las agencias y empresas del Estado realizan sus actividades mediante contratos. Casi todo se mueve mediante contratos: contratos contractuales, contratos de prestación de servicios, contratos de construcción, contratos de seguros, contratos de servicios con empresas del mercado, contratos de privatizaciones, contratos de consultoría, etc. Hay también aplicaciones del modelo para el presupuesto por programa y para el manejo de las transferencias intergubernamentales.

Por dichas razones y algunas otras asociadas con el uso de la información haremos unos breves alcances sobre la lógica y aplicaciones de este modelo.

Por contrato entendemos el convenio formal entre dos o más personas para constituir, regular, modificar o extinguir un vínculo.

En consecuencia, se habla de situación o contrato de *Agencia* cuando existe un contrato de empleo en el que una persona (*Principal*) encarga a otra (*Agente*) la gestión de una actividad o de una unidad económica dándole autonomía.

En el contrato el Principal (P) suele ser el dueño y el Agente (A) el gerente o director. Con este contrato el Principal trata de establecer incentivos para que el Agente se comporte

de acuerdo con los objetivos del Principal. Sin embargo, el Principal no tiene información completa sobre las circunstancias y conductas del Agente. En el fondo existe un problema de monitoreo o supervisión. Cuando no hay monitoreo o supervisión no podemos observar lo que está pasando y por lo tanto no podemos controlar el proceso.

Estos son los problemas típicos de Agencia o de instituciones públicas. De ahí la importante vinculación entre información e incentivos.

Hasta el momento con este modelo podemos identificar dos problemas centrales: primero, los objetivos entre el Principal y el Agente pueden no coincidir; segundo, la información disponible para ambos es diferente. Estos hechos muestran, desde otro ángulo, la importancia del monitoreo de los contratos en la gestión pública. Sin monitoreo no podemos saber qué está pasando y cómo se está comportando el Agente.

En términos prácticos, el modelo de Principal-Agente trata de dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿cuál es el nivel óptimo o deseable de incentivos que el Principal debe establecer sobre el Agente? Visto de otra manera la pregunta podría ser: ¿cuál es el nivel adecuado de incentivos que el Principal debe establecer para que el Agente esté dispuesto a participar y cooperar?

Como se puede deducir, el modelo Agente-Principal tiene muchas aplicaciones en el campo de la gestión de las políticas públicas. La administración pública enfrenta a diario contratos de Agencia tales como: contratos entre empleadores y empleados, contratos entre deudores y acreedores, contratos entre arrendatarios y arrendadores, contratos entre asegurados y aseguradores, contratos entre dueños y proveedores, contratos entre una agencia central del Estado y una de nivel regional o local y, en general, contratos entre reguladores y ejecutivos o gerentes de empresas.

7.4 Problemas de información con el modelo agente-principal: ¿cuáles son?

Dado que la información disponible entre el Principal y el Agente es diferente (incompleta o imperfecta) surgen tres problemas adicionales:

- Riesgo moral (*moral hazard*): debido a que el Principal no puede observar o monitorear permanentemente la conducta del Agente durante el desarrollo de la relación contractual, el Agente cambia sus patrones de conducta, niveles de esfuerzo e incluso emprende actividades de riesgo. Es decir, se reduce o aumenta el “riesgo moral” cuando se reduce o aumenta el incentivo para abusar del sistema.

Este es el caso típico del comportamiento de los Agentes cuando poseen un seguro de salud, un seguro de vida, un seguro contra accidente automotriz o un seguro de vivienda. Las personas con estos seguros utilizan en exceso los servicios estatales con lo cual recargan innecesariamente los costos totales; asumen riesgos innecesarios o no se esfuerzan al máximo por tener contratos laborales.

Los incentivos para compartir el riesgo o incentivos para compensar los riesgos y las ganancias pueden paliar dichas situaciones.

Con el riesgo moral se da una *asimetría de información* contractual por cuanto el principal no puede verificar todas las circunstancias. Por lo general, los contratos sólo estipulan modalidades de pago y vencimiento pero no controlan dicho tipo de conductas.

Selección adversa: se presenta generalmente en el mercado de los seguros y constituye otra forma de asimetría de información. Se debe a que el Principal no conoce lo suficiente al Agente. Por ejemplo, cuando una persona compra un seguro de salud sabe o no de qué sufre pero la compañía aseguradora de salud no lo sabe.

El ejemplo clásico se presenta en el momento de comprar un auto usado. El comprador no sabe exactamente lo que está comprando pero el vendedor si conoce las condiciones del automóvil.

No verificación: se presenta en aquellos casos en que la información aun cuando sea conocida por el Principal y el Agente no puede ser verificada por una tercera persona como las Cortes, los juzgados o los tribunales. En esta situación el contrato es incompleto.

Los tres ejemplos anteriores vinculados con el tipo de información se pueden sintetizar así: en los casos de riesgo moral hay situaciones de *acciones escondidas*, en los de selección adversa hay situaciones de *información escondida*, y en los de inexistencia de verificación hay situaciones de *contratos incompletos*. Estas tres situaciones son muy frecuentes durante el diseño, ejecución y monitoreo de las políticas públicas y por ello la importancia de conocer sus características y connotaciones.

7.5 ¿Por qué son importantes los incentivos?

Con base en lo expuesto anteriormente podemos preguntarnos: ¿por qué en las políticas públicas los incentivos ocupan un lugar tan destacado? Entre otras, son importantes por las siguientes razones:

- Ante la presencia de externalidades no compensadas los agentes necesitan incentivos para movilizar esfuerzos o recursos porque de lo contrario no habría la motivación suficiente para hacerlo o para inhibir o impedir cierto tipo de acciones o de conductas. También sirven para encarecer ciertas prácticas indeseables desde el punto de vista social y estimular otras que se consideran deseables para el conjunto de la sociedad.
- Mediante el uso de los incentivos, cuando los agentes o actores tienen diferentes grados de conocimiento o de información, se pueden alcanzar ganancias mutuas o situaciones intermedias favorables para ambas partes. Todo esto debido a acciones escondidas o a información escondida.

- En el plano internacional frente a las brechas existentes en todo orden de cosas (económicas, sociales, culturales, tecnológicas, humanas, ambientales, etc.) tanto los países avanzados como los emergentes acuden a los incentivos ya sea para defender o aumentar sus niveles de crecimiento o para impulsar su ritmo de competitividad.
- Los incentivos, ya sean económicos, sociales, ambientales o morales, son señales o indicaciones de prioridad que el Estado promueve o premia por considerarlo de beneficio para toda la sociedad y ante los cuales los agentes reaccionan de manera positiva. La experiencia internacional así lo demuestra y ningún país puede estar exento de ello.

A pesar de estas consideraciones vale la pena señalar que el uso de los incentivos puede ser “perverso” cuando éstos inducen situaciones negativas, no estimulan acciones positivas o no conllevan algún tipo de contrapartida, contraprestación o compensación por parte de los receptores de subsidios o beneficios. En general, incentivos creíbles y estables son los que brindan impacto y eficiencia a las políticas, lo contrario sucede con los de carácter incierto e inestable. En el modelo de economía de mercado el Estado juega un rol subsidiario y la primera pregunta pasa por analizar qué más se puede hacer con los mecanismos de mercado para complementarlos, cuando sea necesario, con intervenciones eficientes y proyectos socialmente rentables. Es decir, analizar la estructura de incentivos y la forma en que funcionan los mecanismos de competencias (Ver cuadro 19).

Cuadro 19. Subsidios a la demanda versus subsidios a la oferta

En la política social y económica es muy frecuente la discusión sobre las ventajas o desventajas de un subsidio a la demanda o a la oferta. Por subsidio a la demanda se entiende cuando el financiador transfiere directamente un poder de compra al beneficiario mediante un cupón o *voucher* para que compre en el mercado un bien o servicio específico. En el caso de educación, por ejemplo, se traslada la decisión a los padres tanto para matricular a los hijos en un establecimiento como para cambiarlo a otro. La decisión descansa en la motivación de los padres por buscar la mejor educación para sus herederos y por ello la focalización y la descentralización pueden ser puntos a su favor. En una situación extrema puede verse disminuida la responsabilidad del Estado como proveedor de bienes meritorios.

En el caso del subsidio a la oferta, el financiamiento tiende a cubrir parte significativa de los costos del proveedor de bienes y servicios. Presupone fuertes mecanismos de fiscalización para evitar fraudes y fuga de recursos sin mejoras en la calidad y hace más difícil el derecho de los padres a elegir. En el fondo, los establecimientos compiten por captar el mayor monto de financiamiento o subvenciones en función del pago por matrícula o asistencia. Sistemas educativos más avanzados contemplan el pago de matrícula según el cumplimiento de estándares o niveles de aprendizaje, o incluso una bonificación directa en efectivo a los alumnos de mayor rendimiento.

Continuación del cuadro 19. Subsidios a la demanda versus subsidios a la oferta

Por lo general, los subsidios a la oferta se distribuyen uniformemente y no contribuyen a mejorar la equidad. La ausencia de vínculo entre la capacidad de decisión de los padres y el aporte estatal genera estas dificultades. Así, tanto en el enfoque de oferta como de demanda el financiamiento dependerá de las condiciones para una competencia libre y efectiva, del aseguramiento de la calidad, de la capacidad fiscalizadora de la sociedad como un todo, y de la motivación que en uno u otro caso genere el subsidio. De todas formas, las complementariedades entre una y otra opción son posibles y beneficiosas.

Los subsidios cruzados se dan cuando algunos grupos, sectores o regiones pagan más que el costo real del bien o servicio para permitir que otros grupos, sectores o regiones tengan acceso y paguen menos por los bienes y servicios.

Los efectos sobre el bienestar de los agentes, más allá del monto del subsidio, dependerá de los cambios en el excedente del consumidor y del productor; cuál de los dos aumente más dependerá de las elasticidades de oferta y demanda del bien o servicio en cuestión.

7.6 Algunas consideraciones adicionales: ¿mucho o poco incentivo?

Vale la pena señalar que en el diseño de las políticas los incentivos no deben constituir un argumento exclusivo sobre la carga fiscal sino, por el contrario, ayudar a liberar y generar recursos adicionales haciendo más estricto el cumplimiento de la ley, la observancia de las obligaciones y la redistribución de la riqueza. De esta manera los incentivos pueden cumplir un gran papel frente al objetivo de la eficiencia y la equidad, al facilitar el logro de la igualdad de las oportunidades y el esfuerzo, en función de las capacidades y dotaciones de los individuos.

Dado que la mayor parte del gasto público se destina a la provisión de bienes públicos, la no exclusión y la no rivalidad presentan algunas dificultades adicionales que descansan básicamente en la forma de garantizar una cantidad óptima. Esto se agrava por el hecho de que es muy difícil pedir a los ciudadanos que revelen su valoración por el bien público sin que sospechen que esa información tendrá consecuencias impositivas. Por lo tanto no hay información suficiente para lograrlo.

Sin embargo, el incentivo a pagar bienes públicos por parte de los ciudadanos sigue siendo bajo por cuanto el no pago no significa no disfrute del bien o servicio. Se da una especie de *anonimato* en el que nadie revela sus preferencias. Además, está el hecho de que el costo marginal de un consumidor adicional del bien público es cero mientras que el beneficio marginal es positivo. Estas características del bien público no significan que no deba pagarse por ellos ni que su provisión sea gratuita.

Considerando la cantidad subóptima del bien público, una primera cuestión es la conveniencia de que el Estado intervenga para estimular una mayor producción. Este es el caso típico de la investigación básica en ciencia y tecnología, que requiere incentivos de diversa índole para generarla y promocionarla.

De otro lado, siendo que la provisión del bien conlleva costos, la sociedad como un todo debe contribuir mediante impuestos para garantizar un cierto nivel de oferta. Aquí se abren varias opciones a la intervención del Estado: ¿cómo y de qué manera se permite que el sector privado proporcione el bien público?, ¿cómo y de qué manera hacer prevalecer los criterios de eficiencia y equidad?, ¿cómo incluir y proteger a los grupos y sectores más desprotegidos?, ¿cómo evitar filtraciones e inequidades donde los más pudientes terminen subsidiando a los más pobres?, ¿cómo hacer para que todos contribuyan en la medida de sus ingresos y capacidades, garantizando calidad y rentabilidad financiera? Todas estas son cuestiones fundamentales de política que el decisor o planificador debe anticipar y dilucidar antes de tomar las decisiones.

7.7 Instituciones e incentivos: ¿qué tipo de instituciones hay?

Como ya lo hemos mencionado, las instituciones son las reglas formales e informales que precisan y orientan la actividad humana en una sociedad (North, 1993). Esta definición incluye no sólo el marco institucional, legal y regulatorio en que se desenvuelve la actividad económica, sino también las normas sociales, las reglas de juego, las pautas de comportamiento, las actitudes sociales, las motivaciones y las conductas frente a la ley. También envuelve los modos en que la sociedad incorpora valores como la confianza, la tolerancia y el respeto; valores que están enraizados en la cultura y la tradición de las personas y de la sociedad en su conjunto.

En relación con lo anterior se establece una categorización de instituciones que vale la pena resaltar para ubicar correctamente el papel de los incentivos en el desempeño de las políticas públicas (Banco Mundial, 2006):

- i. El primer grupo estaría relacionado con el imperio de la ley, derechos de propiedad, cumplimiento contractual, respeto a las normas y confiabilidad del aparato judicial y de seguridad pública.
- ii. El segundo grupo vendría dado por la regulación de la actividad económica que afecta al proceso de liquidación de empresas y puestos de trabajo, la competencia, la innovación y el desarrollo de la ciencia y la tecnología.
- iii. El tercer grupo se relaciona con el mercado del trabajo y la seguridad social, los mercados financieros y la provisión de infraestructura y servicios públicos y sociales. Dentro de este se incluyen todas aquellas instituciones que rigen el manejo monetario, cambiario, fiscal y tributario y que por lo tanto afectan la calidad de las políticas macroeconómicas y la estabilidad y confianza de los agentes internos y externos.
- iv. El cuarto grupo estaría conformado por aquellas instituciones que se asocian a cuestiones de ética, moral, valores y principios de la sociedad. Dentro de ellas estaría la Iglesia, las asociaciones de credo y todas aquellas que incentivan y promueven las buenas costumbres y los buenos comportamientos.

Las buenas instituciones conducen a buenas políticas públicas o, de otra forma, las buenas instituciones permiten consolidar las buenas políticas y corregir las malas (Banco Mundial, 2006).

Con base en lo antepuesto, el cuadro 20 muestra una canasta completa de incentivos tanto personales como institucionales a lo largo de la actuación de las políticas públicas, para que éstas se desenvuelvan con eficiencia, eficacia y equidad. Esta canasta se aleja de la clasificación tradicional en la que las políticas tienen fronteras muy bien delimitadas.

- En primer lugar, se resaltan los asociados al respaldo institucional y organizacional basados en capacidades para tomar decisiones, gestionar las políticas, comunicarse con los involucrados, delegar responsabilidades y brindar el ambiente adecuado de participación y movilidad para todos los actores.
- En segundo lugar, se destacan los vinculados con los instrumentos económicos y no económicos, para conducir las políticas eficazmente alrededor de prioridades básicas. Dentro de principios y valores superiores la importancia de la información será crucial para encauzar esfuerzos, comportamientos y generar oportunidades de participación.
- Por último, están los de carácter ético y moral, tanto o más importantes que los dos anteriores por cuanto constituyen principios de comportamiento y sistemas de responsabilidades que movilizan energía y generan cohesión.

Cuadro 20. Incentivos más característicos en las políticas públicas

| Institucionales y organizacionales | Legales | Tributarios, monetarios, cambiarios, fiscales y presupuestarios | Éticos y morales |
|--|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de la ciudadanía para respetar la ley y la confiabilidad y efectividad en el aparato judicial. • Capacidad para garantizar la seguridad pública y el orden social. • Capacidad de innovación tecnológica y nivel de competencia. • Capacidad institucional sólida técnica y financieramente. • Capacidad institucional para una administración pública orientada por el control a posteriori de los resultados. • Capacidad institucional para construir una democracia meritocrática. • Marco de información técnica para la toma de decisiones. • Capacidad para la gestión y diseño de instrumentos. • Capacidad de comunicación al público y los actores afectados o beneficiados (mecanismos de coordinación vía nivel vertical, horizontal y transversal). | <ul style="list-style-type: none"> • Constitución. • Ley. • Marcos regulatorios. • Estatutos. • Códigos. • Ordenanzas. • Disposiciones. • Normativas. • Regulaciones. • Controles. • Permisos. • Garantías o fianzas. • Derechos de propiedad o de emisión. • Mecanismos parlamentarios. | <ul style="list-style-type: none"> • Impuestos. • Subsidios. • Multas. • Exenciones. • Subvenciones. • Deducciones. • Dispensas. • Franquicias. • Créditos. • Bonos. • Reembolsos. • Regalías. • Permisos. | <ul style="list-style-type: none"> • Principios. • Valores. • Respeto a las tradiciones culturales, religiosas, sociales. • Premios. |

| Continuación del cuadro 20. Incentivos más característicos en las políticas públicas | | | |
|--|--|---|--|
| Institucionales y organizacionales | Legales | Tributarios, monetarios, cambiarios, fiscales y presupuestarios | Éticos Y Morales |
| <ul style="list-style-type: none"> • Marco institucional definido de competencias y responsabilidades en el orden nacional, regional y local. • Posibilidades de desarrollar competencias (habilidades, actitudes y conocimientos). • Ambiente favorable hacia la cooperación, la tolerancia y la confianza colectiva. • Acceso a las oportunidades de progreso de los ciudadanos. • Negociaciones <i>ad-hoc</i> (acuerdos, convenios y criterios sobre diseño y ejecución de políticas). • Dictámenes, asesoramiento y consultas a la sociedad civil mediante grupos de expertos. • Reglas electorales y reglas de representación de los partidos políticos en las políticas públicas. | <ul style="list-style-type: none"> • Decisiones judiciales. • Incentivos para la integración vertical: <ul style="list-style-type: none"> - eliminación de costos de transacción, economías tecnológicas. - eliminación de monopolios sucesivos (completamente integrados). • Actividades de fusión: búsqueda de posición dominante en el mercado o monopolio, búsqueda de economías pecuniarias y técnicas, reducción de costes del "agente" asociados con el problema del "principal" (ciudadano). | <ul style="list-style-type: none"> • Tasas redistributivas. • Cuotas. • Certificaciones. • Aranceles. • Gravámenes. • Barreras arancelarias y no. • Arancelarias. • Tipo de cambio. • Tasa de interés. • Encajes. • Fondos especiales. • Sistemas de depósito y devolución. | <ul style="list-style-type: none"> • Reconocimientos. • Motivaciones. • Esfuerzo. • Sanciones morales. • Disciplina. • Sentido de responsabilidad. • Imagen favorable. • Identidad. • Confianza. • Autoestima. |

Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO 8. RED DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA HERRAMIENTA ANALÍTICA PARA LA GESTIÓN

8.1 ¿Cómo interactúan los individuos y qué principios hay?

En el capítulo 2 de esta Guía se destacaron cuatro principios fundamentales que según la teoría económica explican cómo toman las decisiones los individuos (Mankiw, 2006).

- Los individuos se enfrentan a disyuntivas u objetivos que son excluyentes.
- Los individuos en función de los costos y los beneficios toman decisiones con el correspondiente costo de oportunidad.
- Los individuos piensan en términos marginales, con pequeños ajustes en sus acciones.
- Los individuos responden a toda clase de incentivos.

Con base en estos principios corresponde ahora preguntarnos: ¿cómo interactúan los individuos frente a una política? Estos principios de interacción son:

- Los individuos, las familias, las empresas, las regiones y los países compiten por bienes y servicios. Esta competencia o interacción entre fuerzas de demanda y oferta, hace que se mejore a la larga el bienestar de todos.
- Los mercados constituyen un buen mecanismo para organizar la actividad económica y la toma de decisiones de manera descentralizada. Las personas y las empresas interactúan en el mercado de bienes y servicios y los precios son el instrumento que regula tanto la oferta como la demanda. Los precios contienen toda la información sobre los costos y beneficios sociales, y el resultado final se supone que maximiza el bienestar de la sociedad.⁴⁰

Sin embargo, dadas las fallas y limitaciones de dicho sistema de mercado el Estado interviene para corregir, mejorar, complementar y orientar la asignación de los recursos con eficiencia y equidad.

⁴⁰ Bernard Mandeville, médico holandés, publicó en Inglaterra en 1705 un ensayo titulado “La fábula de las abejas: vicios privados, virtudes públicas”, en el cual en cierta manera nos refleja la habilidad de la “mano invisible” para asignar recursos.

- El Estado, debido a las externalidades u otras razones ya mencionadas, complementa y mejora los resultados del mercado: “Tanto Estado cuanto sea necesario y tanto mercado cuanto sea conveniente... Hay que hacer que la gente vuelva a creer en el Estado”.⁴¹

Teniendo en cuenta los principios sobre *cómo toman decisiones los individuos*, los principios sobre *cómo interactúan los individuos* y los principios sobre *cómo funciona la economía de mercado en su conjunto*, podemos entender cabalmente el funcionamiento completo de la política pública. Como se puede ver, el reto no es sencillo.

Un buen punto de partida para comprender y ubicar este capítulo consiste en tomar como referencia los principios de interacción y el funcionamiento de las redes.

8.2 Conceptos y tipologías: ¿qué son las redes y cuáles son las fuentes teóricas?

El concepto de red ha adquirido tal dimensión que ya casi es imposible referirse a algún tema científico sin incluir esta palabra. Precisamente en el campo de las políticas públicas su importancia es enorme, y los desarrollos teóricos han avanzado de tal manera que el concepto ha pasado a ser un nuevo arquetipo de la ciencia de la política pública.

Se define el concepto, en general, como un conjunto de relaciones estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vincula a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor forma manera de alcanzar las metas comunes (Börzel, 1997).

Haciendo un recuento sobre la literatura de redes de políticas se puede encontrar una amplia gama de posiciones y enfoques, dependiendo de si se le trata como un método, un modelo, una teoría, una escuela o un mecanismo. Según el recuento metodológico (Klijn, 1998) las principales tipologías de escuelas de red de políticas son:

- **Red de políticas públicas como tipología de intermediación de intereses entre el Estado y los intereses sociales:** se presenta, según diversos autores, como alternativa a las versiones del “pluralismo” y el “neocorporativismo”, modelos criticados por su falta de relevancia empírica y consistencia lógica, y hace énfasis en los criterios de institucionalización según sea estable o inestable; en el alcance de las políticas, dependiendo de si son sectoriales o transversales; en el número y tipo de actores, dependiendo de si son abiertos o restringidos; en las funciones de la red y sus capacidades de poder; y, por último, dependiendo de las fortalezas del Estado como proceso político de concertación y presión (Jordana, 1995).

⁴¹ José Luís Machinea. *Presentación del Panorama Social de América Latina y el Caribe*. Casa de América, Madrid, 18 de abril de 2007.

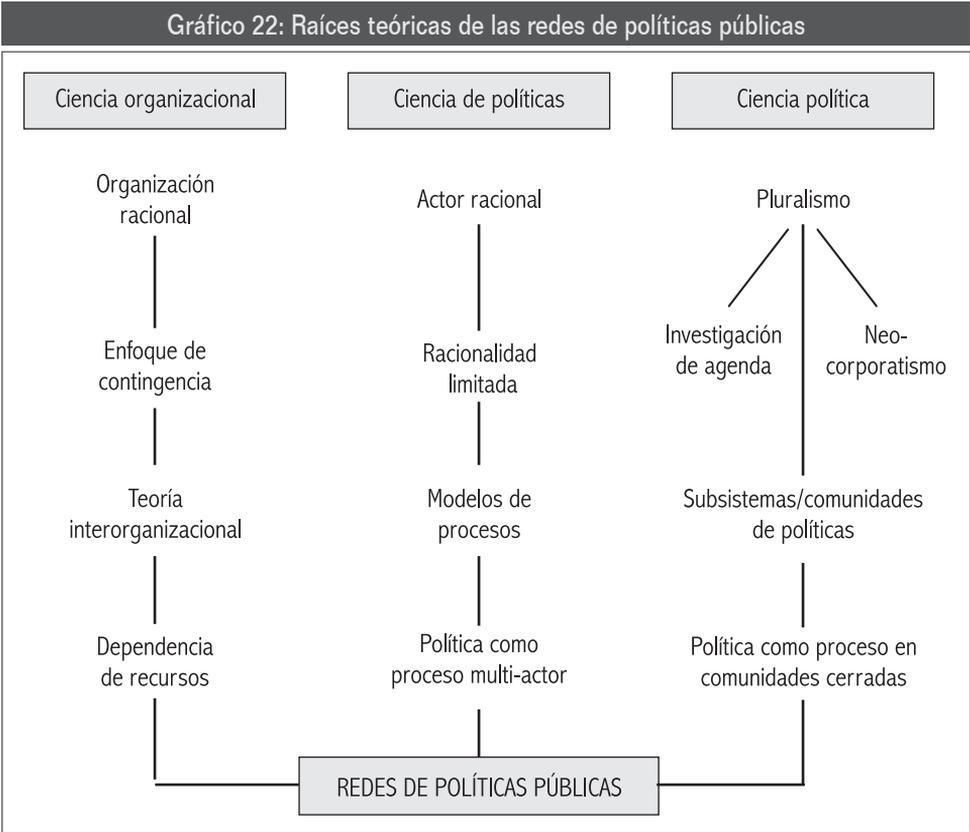
- **Redes de políticas públicas según el grado de integración entre sus miembros y la distribución de recursos entre ellos:** estas se ubican a lo largo de un continuo que oscila entre: a) red de comunidades sobre las políticas altamente integradas, de un lado, y las redes de problemas (*issue networks*) débilmente integradas, por el otro; b) redes profesionales (*profesional networks*); y, c) redes intergubernamentales y redes de productores (*producer networks*), que se dan entre el centro y los gobiernos subnacionales (Rhodes, 1986).
- **Redes de políticas según sean heterogéneas u homogéneas:** dependen de la forma como se conformen los intereses y los recursos. En las primeras prevalece la mediación y el intercambio de recursos, en las segundas los actores tienen intereses y recursos similares (Börzel, 1997)
- **Red de políticas públicas como herramienta analítica:** constituye un instrumento valioso para examinar relaciones interinstitucionalizadas de intercambio entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Dependiendo de su intensidad y calidad tendrán una mayor o menor capacidad para influir sobre los resultados de las políticas públicas (Marsh et al., 1992).
- **Red de políticas como referente para las relaciones Estado-sociedad:** como contraposición a los enfoques jerarquizados “de arriba para abajo”, en el diseño de las políticas públicas hace énfasis en las interrelaciones que se presentan en el meso-nivel frente a las de macro-nivel, como tipología de Estados débiles frente a Estados fuertes.

En este enfoque los actores de abajo para arriba (bottom-uppers) juegan un rol importante porque interactúan en problemas específicos en el nivel operacional local, dependiendo de si se trata de Estados unitarios descentralizados o Estados federales (Marsh et al., 1992).

- **Red de políticas como forma de gobernabilidad:** Bajo este enfoque las estructuras sociales tienen un poder explicatorio mayor que los atributos personales de los actores individuales y por lo tanto desplazan la unidad de análisis desde el actor individual hacia el conjunto de interrelaciones que constituye la red inter-organizacional. En este contexto las sociedades modernas se caracterizan por diferenciación social, sectorialización y altas demandas, que conducen a la sobrecarga política y a la gobernabilidad bajo presión.

El gráfico 22 sintetiza los orígenes teóricos de las redes de políticas públicas agrupándolos bajo tres grandes categorías que en la práctica se complementan, dependiendo del patrón de relación entre los actores y la forma como las interdependencias influyen en el diseño y ejecución de las políticas.⁴²

⁴² Los enfoques situacionales o de contingencia del liderazgo sostienen que los individuos (actores) se convierten en líderes no sólo por sus atributos de personalidad, sino también por factores situacionales y por las interacciones entre líderes y miembros del grupo o red. Enfoque desarrollado por Fred E. Fiedler de la Universidad de Illinois.



Fuente: Klijn (1998).

Aceptando dichas conceptualizaciones, los gobiernos reconocen la importancia de la cooperación de actores públicos y privados fuera de su control jerárquico y, en consecuencia, las redes de políticas públicas surgen como respuestas parciales a las formas de gobernabilidad dirigidas mediante poder jerárquico y reglas de mercado.

8.3 Características y categorías: ¿cuáles son las diferencias?

De acuerdo con las anteriores apreciaciones el concepto de redes de políticas públicas se consensúa como patrones más o menos estables de relaciones sociales e interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o programas de la política dentro de un contexto institucionalizado.

Estas redes, por lo tanto, forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político y por ello los conceptos de subsistema y comunidades políticas son importantes. Las características más significativas que conlleva este método son: (Kickert *et al.*, 1997)

- Las redes existen debido a las interdependencias entre actores.
- La dependencia es una precondition de las redes.
- Las redes constan de una diversidad de actores, cada uno de los cuales tiene su propia meta.
- Las redes son de naturaleza más o menos duradera entre actores.

Bajo esta concepción las organizaciones gubernamentales ya no son el actor director central en los procesos políticos (*steering actor*) y las actividades de administración asumen un rol diferente.

En contraste con los enfoques tradicionales sobre redes, donde el poder de cada actor está relacionado con los recursos que posee, en el enfoque de red de políticas públicas el rol administrativo de los actores gubernamentales no es tan evidente. Las actividades del administrador o de la administración en general se encaminan fundamentalmente a profundizar, mejorar y fortalecer las interrelaciones entre los distintos actores involucrados y a coordinar las metas y enfoques de estos. En el fondo esta perspectiva establece que la calidad de las interacciones determina la calidad de la política (Kickert et al., 1997)

Condensando las dimensiones y variables de las redes de las políticas públicas, éstas se pueden catalogar bajo nueve grandes categorías: a) número de actores, b) ámbito de actuación, c) funciones básicas, d) estructura de las relaciones entre actores, e) estabilidad de las relaciones entre actores, f) grado de institucionalidad de la red, g) reglas de conducta, h) distribución del poder, y, i) estrategia de los actores (Jordana, 1995)

Al tener en cuenta dichas variaciones y variables el contexto institucional es crucial por cuanto, desde un enfoque de redes de políticas públicas, los acuerdos organizacionales son necesarios para coordinar interacciones complejas entre varios actores involucrados en procesos políticos. Los acuerdos institucionales son *el puente, la escalera o el enlace* para buscar consensos y lograr interacciones que generan sinergias (Kickert et al., 1997).

La idea de gestión por redes (*network management*) constituye una forma de dirección orientada a la solución de problemas y al desarrollo de las políticas, mediante participación e interacción. Incorpora el ajuste y adaptación mutua de la conducta de los actores que poseen diferentes objetivos e intereses dentro de un contexto de relaciones interorganizacionales.

Lo anterior se contrasta con otras formas tradicionales de coordinación más jerárquicas como el check and balance entre poderes, entre los ciudadanos y sus líderes políticos, o las que, impone el mercado, que hacen que los individuos acoplen o adapten sus conductas entre sí. Bajo esta aproximación prevalece la negociación y la consulta entre actores. La gestión por redes enfatiza la **coordinación descentralizada** con interacción de actores de manera interdependiente e interorganizacional.

8.4 Criterios para la elaboración de políticas: ¿qué es la gestión de interacciones?

La política es vista como el resultado de la interacción entre actores en una especie de teoría de juegos donde cada quien usa sus percepciones para interpretar sus realidades y escoger sus estrategias. En consecuencia, la gestión de la política se relaciona con la gestión de las interacciones y el establecimiento de reglas del juego. Para ello se utilizan tres tipos de criterios al evaluar los procesos de elaboración de políticas:

- i. De activación, para invitar al mayor número posible de actores a participar de la estrategia y, especialmente, a convocar tanto a las organizaciones importantes como a los actores relevantes dentro de cada institución.
- ii. Mediante convenios o pactos (*covenanting*) para evitar que las decisiones sean tomadas por un actor en particular sino en conjunto por todos los involucrados. La coherencia o consecuencia de la política (*consistency*) puede ser mejorada cuando todos participan y toman importantes decisiones acerca de los objetivos de las políticas, mediante el conocimiento social (*social knowledge*).
- iii. Entrelazando actores interdependientes (*linking*) para reducir costos de ajuste, evitar los altos costos de transacción y salvar conflictos de intereses y rivalidades que puedan afectar la marcha de las políticas.

Resumiendo, el proceso de interacciones puede envolver varios mecanismos para abordar y solucionar problemas. Estos pueden ser:

- Los contactos previos o iniciales entre personas claves de la política para conversar sobre la forma de llevar a cabo la toma de decisiones y evitar así los “hechos consumados”.
- Ordenar, fijar y concertar las formas de solución de conflictos entre actores.
- Mediación y arbitraje en caso de conflicto y disenso.
- El debate abierto para ajustar percepciones por parte de los actores, con el fin de prevenir la exclusión de unos y promover la adhesión de nuevos actores.
- En casos extremos de dificultad para resolver problemas dentro de las estructuras actuales, tener la flexibilidad suficiente para ajustarlas y adaptarlas siempre y cuando ello no signifique costos excesivos, tiempos demasiados largos o pérdida de capital social e institucional construido durante muchos años.

Por lo tanto, la modalidad de interacción entre actores puede mejorar el bienestar de la población y complementar los resultados tanto del mercado como de la intervención del Estado.

8.5 Perspectivas en la gestión de redes: ¿cómo se clasifican?

El tema de la gestión de redes puede ser abordado desde tres perspectivas complementarias. Todas ellas tienen una enorme importancia en la gobernabilidad y gestión de las políticas públicas (Kickert *et al.*, 1997):

- i. *Perspectiva instrumental*: es muy cercana a la gerencia tradicional de “arriba para abajo” con decisiones jerarquizadas de pocos actores y con instrumentos regulatorios no refinados suficientemente para tener en cuenta las motivaciones y situaciones de los actores locales y los procesos por objetivos específicos (*goal-oriented process*). Los actores se ubican preferentemente en el nivel macro (estratégico/visión) y en el meso (programático/táctico).

Dentro de esta propuesta la “primera generación de instrumentos” de acercamiento clásico (dependencia excesiva de impuestos y subsidios generales) no se aplica a una situación de redes porque son demasiado uniformes o son de un solo aspecto (*one sided*) y demasiado rígidos. Así, los incentivos específicos no están presentes.⁴³

En este enfoque no hay un actor dominante pero el Estado ocupa una posición especial en virtud de sus poderes, tareas e instrumentos; hay diferentes objetivos, diferentes posiciones, diferentes alternativas y, por lo tanto, diferentes estrategias. Reconoce al *realpolitker*, quien trata de lograr sus propios objetivos y resolver los problemas según sus propias percepciones. A pesar de ello, esta perspectiva es consistente con la noción normativa sobre el rol del Estado de “arriba para abajo”, con el riesgo de soslayar los objetivos de otros actores y reducir las posibilidades de una acción colectiva eficaz (Kickert *et al.*, 1997).

- ii. *Perspectiva interactiva*: en esta alternativa los conceptos fundamentales se relacionan con actores, estrategias, coaliciones y juegos (Crozier *et al.*, 1975).

Los actores ajustan sus expectativas y comportamientos para alcanzar determinados objetivos y siempre interactúan en un proceso continuo de aprendizaje. Las alianzas son un mecanismo para cumplir con los objetivos y para lograr las metas colectivas se deben superar todos los problemas que atenten contra la cooperación. Tanto las acciones como los objetivos se ajustan continuamente por consenso, a fin de construir una “alianza ganadora”.

Por lo tanto, la estrategia también es sujeto de modificaciones y ajustes de acuerdo con las circunstancias en el marco de técnicas de reducción y solución de conflictos. A pesar de sus evidentes virtudes la perspectiva interactiva tiene como debilidades el poco peso que le asigna a las instituciones y a los marcos contextuales durante el proceso de elaboración de las políticas, y a los riesgos o consecuencias para la política de la interacción de actores por fuera de la red.

- iii. *Perspectiva institucional*: primordialmente enfatiza el rol de las instituciones y los procesos de institucionalización de las políticas. Son las reglas, las funciones y la estructura

⁴³ Al igual que los impuestos, también hay derechos que se llaman de “primera”, “segunda” y “tercera” generación: los primeros se asocian con libertad, justicia e igualdad; los segundos con el derecho al trabajo y la seguridad social; y los terceros se vinculan con el derecho a disfrutar el medio ambiente, la privacidad ante la invasión de la Internet y la protección de datos, entre otros.

organizacional las que determinan el espacio para la formulación de la estrategia y la interacción de los actores.

Difiere de la perspectiva interactiva en este último aspecto; también de la perspectiva instrumental en cuanto no asigna mayor interés al logro de objetivos específicos. Su foco de atención se concentra en la forma como las instituciones se desenvuelven para llevar a cabo la política dentro de incentivos y reglas de juego claras y transparentes. Por lo tanto, cualquier intento por socavar los arreglos existentes será rechazado, aunque se reconoce que la adaptación de las instituciones es posible dentro de un cierto orden para proteger el “capital social” acumulado (Kiser *et al.*, 1982).

Desde el prisma de las relaciones entre políticas públicas y Estado el análisis de las redes de actores también contempla enfoques alternativos: a) el *territorial* centrado en las relaciones intergubernamentales; b) el *relacional* como práctica social de acciones entre sociedad y Estado y c) el de *juego de actores* como modelo de interacción de intereses para coordinar y controlar recursos de diverso orden de las políticas públicas (Jordana, 1995).

8.6 Ventajas y limitaciones del concepto: ¿qué hay que tener en cuenta?

Como limitaciones o restricciones generales de las redes de políticas públicas es posible resaltar las siguientes:

- Dadas las fortalezas de las redes de políticas públicas para la acción colectiva, su accionar puede ser muy valioso para apoyar los enlaces que requiere la cooperación y la coordinación entre el nivel macro y los niveles meso y micro, donde el Estado precisamente tiene mayores debilidades y carencia de institucionalidad. Con ellas se facilita el tránsito de “la pirámide a la red”.
- Bajo la perspectiva de redes la auto-coordinación horizontal de los actores involucrados en el diseño y ejecución de las políticas públicas puede ser una valiosa instancia de negociación y de solución de conflictos, por cuanto dependiendo de las relaciones pueden facilitar el consenso y las alianzas o bloquear soluciones por el disenso.
- Debido a las restricciones intra-organizacionales que las redes imponen a sus representantes mediante reglas formales o asignación de responsabilidades, éstos no son completamente autónomos y por lo tanto surgen inquietudes sobre si efectivamente las redes sirven para la toma de decisiones o si son instancias de información, comunicación, preparación y ejercicio de influencias para la preparación de las decisiones. De todas formas, la mayoría de autores reconoce que las redes de políticas públicas son una valiosa herramienta para la coordinación horizontal eficiente de los intereses y las acciones de los actores corporativos públicos y privados en favor de las políticas públicas.
- El enfoque de redes de políticas públicas puede ayudar a comprender la dinámica de la coordinación no jerárquica de multinivel y por esta vía conocer quiénes pueden estar a

favor o en contra de las políticas. También puede favorecer las políticas de inclusión o puede ser un obstáculo adicional en la construcción de consensos.

- Las redes de políticas públicas, tanto públicas como privadas, usualmente no están expuestas a control democrático y pueden por lo tanto carecer de legitimidad. Esta apreciación quizás no tenga tanta fuerza cuando se concibe la gestión de la política pública como una alianza efectiva entre el sector público, el privado y la sociedad civil, dentro de un marco institucionalizado y descentralizado. Por lo tanto, la efectividad de las redes dependerá de la capacidad para liderar procesos y de la capacidad de juego que logren alcanzar en función de sus competencias.
- Bajo el concepto de redes de políticas públicas las instituciones tienen como función principal superar problemas de acción colectiva y servir como instrumento de auto coordinación horizontal entre actores públicos y privados. Sin embargo, dependiendo de la forma como sirvan a sus propios intereses o a los de la sociedad, su juicio puede variar. Según la forma como se interprete “pluralismo” o “corporativismo” el respaldo a las políticas públicas variará de un caso a otro.
- Las redes de políticas públicas pueden funcionar tanto en el plano de las relaciones nacionales como en las supranacionales donde el concepto de países red en materia de acuerdos y tratados para enfrentar la globalización y aprovechar el comercio mundial es un objetivo de política. Dependiendo del rol del Estado las transformaciones que impulsen las redes pueden ser vistas como causadas por dichos tratados donde la soberanía Estado-Nación prevalezca pese a la presencia de autores intergubernamentales de nivel supranacional.

En América Latina son escasos los estudios de seguimiento y evaluación de las redes de políticas públicas. Por lo tanto quedan dudas pendientes sobre su impacto real e inquietudes sobre las condiciones para que efectivamente se conviertan en un activo respecto a la coordinación y la concertación.

CAPÍTULO 9. GOBERNANZA, GOBERNABILIDAD Y COHESIÓN SOCIAL

9.1 Conceptos e implicaciones sobre gobernabilidad y gobernanza: ¿qué significan?

Una definición de diccionario nos diría que *gobernabilidad* significa, literalmente, “calidad, estado o propiedad de ser gobernable”; gobernable significa “capaz de ser gobernado”; mientras que su opuesto, *ingobernable*, designaría aquello que es “incapaz de ser gobernado”. El diccionario de la Real Academia Española diferencia los términos gobernabilidad y gobernanza. Este último se define como “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Gobernabilidad se puntualiza como la “cualidad de gobernable”.

9.1.1 ¿Cómo ha evolucionado el concepto?

Si recorremos la evolución de ambas palabras veremos que hasta el día de hoy existe una confusión respecto a los dos conceptos.

En 1989 el Banco Mundial, refiriéndose a África, calificaba la situación de “crisis en gobernanza”. Con gobernanza se refería a las formas de poder realmente existentes en los países en desarrollo durante la fase poscolonial, sin comprometerse con la legitimidad del poder (Banque Mondiale, 1989).

Algo más tarde y luego del fracaso de los programas de ajuste estructural, el Banco Mundial comenzó a pensar más decididamente en la gestión pública de estos países. Se empezó por enumerar criterios de buena administración pública y poco a poco el concepto de “gobernanza” se deslizó hacia modalidad de “gobierno”, o lo que es lo mismo, ciertas expectativas de comportamiento esperado por parte de los gobiernos, posibles de asistencia financiera (Graña, 2005).

Así, por obra del nuevo giro semántico las instituciones internacionales tienen nuevos argumentos para analizar las políticas públicas sin necesidad de pronunciarse sobre el tipo de gobierno imperante.

El naciente concepto se constituiría en herramienta para la construcción de un discurso nuevo sobre las relaciones internacionales y las relaciones sociales interpersonales (Pagden, 1998).

La nueva categoría adquirió gran preponderancia en el área de los estudios de las políticas públicas (Braud, 1992); en el ámbito particular de las políticas urbanas (Kooiman, 1993); en el campo de los estudios administrativos (Stewart, 1996) y en el sector de las relaciones internacionales (Rosenau et al., 1992; Falk, 1995).

En dos publicaciones del Banco Mundial la gobernanza se define como una buena gestión administrativa del sector público, que se sustenta en los siguientes ejes:

- Un marco legal claro, estable y seguro para la resolución de los conflictos, en un contexto jurídico competente e independiente.
- Responsabilidad de los funcionarios públicos por sus acciones.
- Información confiable sobre las condiciones económicas, el presupuesto y los planes de gobierno, a disposición de los agentes económicos.
- Transparencia de la tarea administrativa y combate a la corrupción, con vistas a asegurar un diálogo abierto y confiable entre los hombres públicos y los operadores económicos.

Los anteriores cuatro ejes rescatan la complementariedad indisoluble entre reforma del Estado y promoción de economía de mercado. Esta interconexión muestra el balance o equilibrio de una buena gobernanza entre expectativas o demandas de la ciudadanía y el papel del Estado para satisfacerlas.

Un par de años después el concepto de gobernanza se definió como: “la suma de todas las formas en que los individuos e instituciones, públicas y privadas, gestionan sus intereses comunes”. Es un proceso continuo por el que asuntos conflictivos o diversos, pueden ser concertados y dónde la cooperación toma lugar. Incluye instituciones formales y regímenes con capacidad de hacer cumplir las leyes, etc. como también, los acuerdos informales que las personas y las instituciones han acordado o han percibido que están dentro de sus intereses (Commission on Global Governance, 1995).

En una Declaración de la ONU de 1997, el secretario general, Kofi Annan, asociaba el concepto de gobernanza a “Estado de derecho, administración transparente, legitimidad política y reglamentación adecuada”, fundamentando su práctica en criterios políticos, culturales, medioambientales y sociales.⁴⁴

En esta misma línea de pensamiento, el PNUD (1997) se refería a gobernanza como “el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que asignan los límites y dan los incentivos para el comportamiento de los individuos, organizaciones y empresas”.

⁴⁴ ONU; SG/SM/6409, www.un.org

La “buena gobernanza” comienza a asociarse en la segunda mitad de los noventa con la optimización del funcionamiento del sistema político-administrativo, así como con la reforma de la función pública. Esta reforma se interpretaba como una fórmula abreviada, una expresión-síntesis que involucra reducción de la dimensión del Estado, transparencia y responsabilidad administrativa (Graña, 2005).

En el año 2000 la Comisión Europea hace referencia a la gobernanza en el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea*, como el contenido que se asocia a un conjunto sistémico de “reglas, procesos y comportamientos, con énfasis en la responsabilidad, la legibilidad, la transparencia, la coherencia, la eficacia y la eficiencia”.

Posteriormente, el Acuerdo de Cotonú de junio de 2000 entre la Unión Europea y setenta y siete países de África, Caribe y Pacífico, define en su artículo 9 la buena gobernanza como la “gestión transparente y responsable de los recursos humanos, naturales, económicos y financieros con vista al desarrollo equitativo y durable”.

La transición del concepto-herramienta a una expresión-síntesis se había elaborado con tres elementos fusionados en una aleación única: buena gestión del poder, reglas claras y estables para los agentes del mercado, y un libre juego democrático (Rosenbaum, 1998).

Resumiendo, los rasgos más característicos de este concepto serían los siguientes:

- La presentación del mercado como instancia de regulación no sólo económica sino también social.
- El papel determinante de los actores no estatales y, en especial sociales, en el funcionamiento de la comunidad.
- La multiplicidad de las instancias, niveles y redes en la sociedad actual, que hacen necesariamente ineficaces los intentos de organización y control políticos de un gobierno central y que llevan a privilegiar las pautas de la coordinación interactiva y de la autoorganización. Esto exige reducir al máximo las intervenciones-interferencias del Estado y de los poderes públicos, tanto más cuanto la internacionalización impone la dimensión global (Rosenbaum, 1998).

9.1.2 Orígenes y diferencias entre gobernabilidad y gobernanza: ¿cuáles son?

Existen diversos trabajos donde se separan con claridad los alcances de los conceptos gobernabilidad y gobernanza y se insiste en que aunque no se trata de conceptos excluyentes sino complementarios, su distinción resulta imprescindible para reconocer analíticamente tanto el objeto de estudio como las variables dependientes e independientes del mismo, es decir, su causalidad.

Vale la pena aclarar que la variable dependiente es gobernabilidad, mientras que la independiente es gobernanza.

Gobernanza es fundamentalmente una herramienta analítica y descriptiva en cuanto los patrones de interacción son lo que son, aunque en la medida que es el resultado de la acción de los actores también tiene una dimensión normativa. Esto es así puesto que existen efectos no previstos y problemas de externalidades u oportunismo que requieren de la intervención normativa, para que alinee comportamientos e incentivos que produzcan mejores resultados de forma autosostenida.⁴⁵

Respaldado en los conceptos de instituciones políticas, entendidas estas como las reglas que rigen el juego político y sus interacciones con otros sistemas como el social, el económico y el ambiental, se concluye diciendo que “gobernanza debe entenderse como la interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional” (Prats, 2003).

Gobernanza es la fuerza motora que existe en el campo sociopolítico para que se logren los objetivos de los actores. Es decir, son las reglas de campo a seguir que se determinan por los actores para lograr las metas o intereses de cada uno. Obviamente tiene dimensiones analíticas y también legales (Kooiman, 1993).

En este último contexto se distinguen dos acepciones sobre gobernanza:

- Una para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y de interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado.
- Otra muestra una modalidad distinta de cooperación de las acciones individuales entendidas como formas primarias de construcción del orden social (asociaciones, clubes, redes, etc.).

El desarrollo del paradigma central de la gobernanza política surgió después de la segunda guerra mundial cuando los gobiernos aspiraban explícitamente a dirigir el desarrollo social y económico de los países hacia objetivos precisos. Así, la teoría de la gobernanza se desarrolló en tres etapas (Mayntz, 1993):

- i. En los años sesenta comienza a verse como teoría prescriptiva de la planificación.

⁴⁵ Desde el Tratado de la Unión Europea de 1992, la gobernanza económica de Europa pasó a basarse en tres elementos y tres objetivos fundamentales. Los elementos son: una política monetaria independiente formulada por el Banco Central Europeo (BCE), una política fiscal formulada por los Estados miembros pero coordinada a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), y un grupo de reformas coordinadas por la estrategia de Lisboa. Los objetivos encaminados hacia la coordinación real de las políticas económicas y fiscales son: desarrollo de una economía europea más sostenible, más competitiva y con una mayor cohesión social. El Consejo Europeo en 2005 incorpora la reforma al sistema de gobernanza económica a través de un reforzamiento del Eurogrupo, es decir, de la reunión de los ministros de Economía que forman parte del euro. Carlos Mulas Granados. “¿Un gobierno económico para Europa”, (*El País*, sábado 2 de junio de 2007).

- ii. En los años setenta, con el abandono de la planificación, los procesos de desarrollo de las políticas públicas se convirtieron en el objeto de los análisis empíricos. En especial, el contexto de las políticas, la organización del ejecutivo y del aparato administrativo para llevarlas a cabo y el análisis de instrumentos e incentivos, particularmente el marco legal.
- iii. Al final de los años setenta la preocupación se volcó hacia las modalidades de implementación de las políticas públicas con énfasis en una perspectiva desde arriba, es decir, desde el punto de vista del legislador.

En la transición conceptual es importante resaltar que el sentido de gobernanza trasladó la atención original concentrada en el **sujeto** de la dirección política, es decir, el gobierno y sus capacidades para responder a las demandas sociales, hacia el **objeto** del control político y los procesos de tipo "abajo para arriba " (Ver cuadro 21).

Cuadro 21. Principios para un buen gobierno (gobernanza)

- i. Centrarse en los objetivos de las organizaciones y en los resultados para los ciudadanos y usuarios de servicios.
- ii. Actuar eficazmente mediante funciones y roles bien definidos.
- iii. Fomentar valores para toda la organización demostrándolos a través del comportamiento institucional.
- iv. Tomar decisiones informadas, transparentes y gestionar los riesgos.
- v. Desarrollar las capacidades y competencias del órgano gubernamental para que sea efectivo.
- vi. Comprometer a diferentes partes interesadas y hacer de la responsabilidad un hecho.

Fuente: Curtin *et al.*, 2005.

Por lo tanto los principios de mercado, junto a nuevas modalidades tales como formas cooperativas, autorregulación, auto-organización horizontal, descentralización, cooperación entre actores, redes y alianzas, se plantean como alternativas al control político jerárquico con predominio del enfoque "arriba para abajo". Es decir, en el proceso cognitivo acumulado se da una transferencia de poderes hacia los niveles locales y las redes comunitarias.⁴⁶

En contraste con el concepto de gobernanza, el de gobernabilidad también tiene sus complejidades y su propio desarrollo histórico.

La gobernabilidad es el proceso permanente de equilibrio entre las necesidades y las capacidades de gobierno. En otras palabras, un balance entre los problemas y las soluciones a las que se puede enfrentar un gobierno (Kooiman, 1993).

⁴⁶ Dentro de los enfoques cognitivos se cuentan las teorías de aprendizaje o de la acción comunicativa.

Por otro lado, la gobernabilidad trata de cuestiones y problemas relacionados con la alineación de los intereses que maneja una organización con los de aquellos que son responsables de sus resultados, que son propietarios de ella y con personas externas que tienen interés en la organización (BID, 2002).

La gobernabilidad puede ser entendida, igualmente, como la capacidad de las instituciones y movimientos para avanzar hacia objetivos definidos y, de movilizar con coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas (Rial, 1987).

Así, la crisis de gobernabilidad se plantea como un estado de desequilibrio, o de desfase, entre el mayor volumen de las demandas sociales (sobrecarga) y las menguadas capacidades de respuesta de los gobiernos democráticos. El dilema central de la gobernabilidad de la democracia es que las demandas sobre el gobierno democrático crecen, mientras que la capacidad del gobierno democrático se estanca (Crozier *et al.*, 1975). Es decir, que existe un desequilibrio significativo dado por mayor demanda por parte de los actores sociales, mientras que la oferta por parte del Estado, es inferior.

En cierta manera, gobernabilidad nace como reflejo de la crisis del Estado del Bienestar con sus concomitantes dificultades financieras y de eficiencia en la provisión de bienes y servicios.

En un recuento histórico de este concepto se destacan los trabajos de O'Donnel (1979) y Feldman (2001), quienes definen la gobernabilidad como "aquel estado de un país que, por un lado, evitaba la represión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas" (Prats, 2003).

Frente al doble desafío de mantener simultáneamente estabilidad o ausencia de ingobernabilidad por una parte y, por otra, llevar a cabo políticas públicas que satisfagan las demandas de la ciudadanía, se plantea el concepto de gobernabilidad asociado a los siguientes elementos (Kaufman *et al.*, 2003):

- El proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados.
- La capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas públicas y regulaciones.
- Respeto de los ciudadanos y del Estado, a las instituciones que gobiernan las interacciones socioeconómicas entre ellos.

9.1.3 Gobernabilidad y adaptación de las instituciones para la construcción de la política: ¿cómo interactúan?

Retomado el concepto de enfoque sistémico (Capítulo 2), y teniendo en cuenta el equilibrio o alineamiento entre la demanda de bienes y servicios por parte de la población y las capacidades del Estado para atenderlas con eficiencia y eficacia, se le añade un nuevo

elemento a la gobernabilidad que es el de la capacidad del sistema sociopolítico para adaptarse y gobernarse a sí mismo, mediante las instituciones o reglas de juego y el rol de los actores.

Esta dinámica o pugna donde entra en juego la calidad de las instituciones con todas sus limitaciones (financieras, legales, tecnológicas, culturales) y la capacidad de movilización de los actores sociales estratégicos (competencia por recursos escasos) determinará, en cierta manera, las características de las políticas públicas y, por lo tanto, de sus contenidos de *adaptabilidad* y *flexibilidad*. Es decir, capacidad para ajustarse paulatinamente a fin de conciliar intereses de diversa naturaleza y coordinar objetivos no siempre convergentes.

Con relación a lo anterior y ante la importancia de las instituciones para los procesos de formulación de las políticas públicas, diversos autores las han tipificado como exógenas o endógenas.

Si son exógenas, los estudios institucionales clásicos se centran fundamentalmente en los efectos de las instituciones como *variable independiente* de los efectos que se desean analizar y, en consecuencia, de la forma como restringen la toma de decisiones, las interacciones entre los actores, la marcha de las políticas y la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos.

Por su parte, el enfoque endógeno de las instituciones pasa a considerarlas como *variable dependiente*, en el sentido de reflejo de los arreglos distributivos de poder entre los actores y, a su vez, como marco para analizar las condiciones y circunstancias sobre cómo los actores cambian los arreglos institucionales establecidos y, por lo tanto el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Un punto de vista intermedio, con respecto al tema de la endogeneidad o exogeneidad de las instituciones, se sustenta en los avances conceptuales y analíticos del neoinstitucionalismo, que asigna una gran importancia al papel central de las instituciones para explicar el comportamiento social, económico y político de los actores (BID, 2006). Esta visión intermedia proviene de las ideas sobre la relación entre las instituciones y el desarrollo como producto de la elección humana (North, 1993).

Desde la perspectiva intermedia se menciona que las instituciones son endógenas con respecto a acuerdos y acontecimientos pasados y, en cierta medida, a las configuraciones más recientes del poder político, a las estructuras socioeconómicas y a otros factores determinantes básicos. Por esta razón, el interés se debe centrar en el impacto que tienen determinadas configuraciones de las instituciones políticas sobre los procesos de formulación de política y, por lo tanto, sobre las políticas públicas.

Las instituciones políticas son objeto de debates e incluso de reformas. Estos debates no son únicamente ejercicios de poder. Por el contrario, se alimentan de discusiones acerca de los posibles efectos de una reforma sobre las prácticas y los resultados de la política (BID, 2006).

Con la posición intermedia sobre las instituciones se revaloriza la importancia de las prácticas y las instituciones políticas en el proceso de formulación de las políticas públicas y se evita la visión determinista según la cual “nada se puede hacer” o, “todo está hecho”. Con este punto de vista se supera la percepción de que todo lo que sucede está determinado por fuerzas fuera del control de los actores individuales y colectivos.

Conjuntamente con dicha visión se abre espacio al *liderazgo funcional*, como capacidad para influir eficazmente en el logro de determinados objetivos y como fuerza extraordinaria para renovar las instituciones. También se suele hablar de *liderazgo transformacional*, por cuanto al ir pasando diferentes etapas los seres humanos adquieren nuevas características y habilidades con relación a las circunstancias y el entorno. De un estilo directivo (institucional), se pasa a uno persuasivo (facilitador), a uno participativo (coordinador), y finalmente en la última etapa la cultura es caracterizada como de red y el estilo del líder es delegador. Por el contrario, la característica fundamental del liderazgo disfuncional -una única persona- es que “desinstitucionaliza”, ya que la acumulación de poder en una sola persona debilita las instituciones (BID, 2006) (Ver cuadro 22).

Cuadro 22. El papel del liderazgo en los procesos políticos

El **liderazgo** es la capacidad que tienen los individuos para ejercer una influencia que vaya más allá del alcance de su autoridad formal.

El **liderazgo funcional** facilita la cooperación y las negociaciones ínter temporales que mejoran la calidad de la política pública.

El **liderazgo disfuncional** es de otra índole: una única persona puede dominar. La característica fundamental de un liderazgo de este tipo es que “desinstitucionaliza”

Fuente: BID (2006).

9.1.4 Tipologías de gobernabilidad: ¿cómo tipificarla?

Intentado resumir las distintas versiones sobre gobernabilidad, éstas se tipifican de la siguiente manera (Camou, 1997):

- *Gobernabilidad y eficacia/eficiencia*: la tradición de la “razón de Estado”, como capacidad para alcanzar los objetivos al menor costo posible.
- *Gobernabilidad y legitimidad*: la tradición del “buen gobierno”, como capacidad para administrar justicia, dar legitimidad al ordenamiento político-social, brindar respeto a los derechos humanos y proveer el bienestar general.
- *Gobernabilidad y estabilidad*: la tradición del orden político, como capacidad del sistema de durar en el tiempo adaptándose continuamente a la realidad para lograr el equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental.

La anterior tipología da pie a diferentes grados de gobernabilidad que van desde (Camou, 1997):

- *Ideal*, donde se da el equilibrio entre demanda social y la respuesta gubernamental.
- *Normal*, donde las discrepancias entre oferta y respuesta varían dentro de márgenes tolerables y esperables.
- *Difícil*, donde la brecha entre las demandas y la respuesta es percibida como inaceptable por los actores políticamente organizados y que hacen uso de su fuerza para movilizar y amenazar la estabilidad.
- *En crisis*, donde se dan desequilibrios inesperados e intolerables y, finalmente, la ingobernabilidad, como situación extrema que refleja la disolución del gobierno con la comunidad política.

9.2 Síntesis y perspectivas de ambos conceptos: ¿cuáles son los puntos de encuentro?

A manera de síntesis sobre lo expuesto anteriormente y con el objeto de colocar en perspectiva la importancia de ambos conceptos en cuanto al diseño y ejecución de las políticas públicas, el gráfico 23 muestra la articulación entre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza y señala sus alcances y fronteras de encuentro.

A este respecto, se hace la distinción entre gobernar, gobernabilidad y gobernanza (Kooiman, 1993):

- Gobernar aplica a un nivel macro y, esencialmente, consiste en coordinar, dirigir, influenciar y estabilizar la interacción entre los actores políticos y sociales, para cumplir las necesidades de unos y otros.
- Gobernabilidad se refiere a modalidades de poder y capacidades de la sociedad para adaptar instituciones.
- Gobernanza es un concepto mucho más amplio que abarca nuevas formas de poder, de intervención, de participación y de eficiencia de las instituciones, con flujos de información e interacción de actores de abajo para arriba y de arriba para abajo.

De acuerdo con estas aclaraciones, en un **primer nivel** tendríamos los tres pilares básicos de la gobernabilidad:

- *Eficiencia y eficacia*, o capacidad del Estado para el logro de los objetivos al menor costo posible, es decir, se asocian también a este pilar los conceptos de “razón de Estado” y “gerencia pública del desarrollo social”, como gerencia capaz de diseñar y ejecutar políticas sociales con inclusión y cohesión social.
- *Estabilidad*, o capacidad del Estado para responder con flexibilidad y adaptación a las demandas de la sociedad, es decir, su capacidad de sostenibilidad.
- *Legitimidad*, o consenso político entre los poderes del Estado para conciliar las demandas sociales con su propia capacidad de respuesta. Este equilibrio o balance entre capacidad

de respuesta gubernamental y demanda social determinará, en últimas, los mayores o menores grados de gobernabilidad en el marco del desarrollo institucional.

La estabilidad institucional estará asociada, por lo tanto, a la justicia o igualdad ante la ley de todos los ciudadanos y grupos respeto a los derechos humanos, a la firmeza del estado de derecho, al control de la corrupción y a la calidad de la acción gubernamental, materializada en la alianza entre el poder legislativo y el ejecutivo para llevar a cabo las políticas económicas y sociales.

En un **segundo nivel**, la gobernanza será el estilo de gobierno que permita el flujo de información desde el nivel macro al micro, decida qué actores participarán en la política, las leyes que se deberán establecer para conseguir los objetivos de la política, las herramientas e incentivos para alcanzar los objetivos de la misma, y los instrumentos que faciliten hacer el seguimiento y la evaluación de la política. Es decir, se refiere eminentemente a un nivel estratégico.

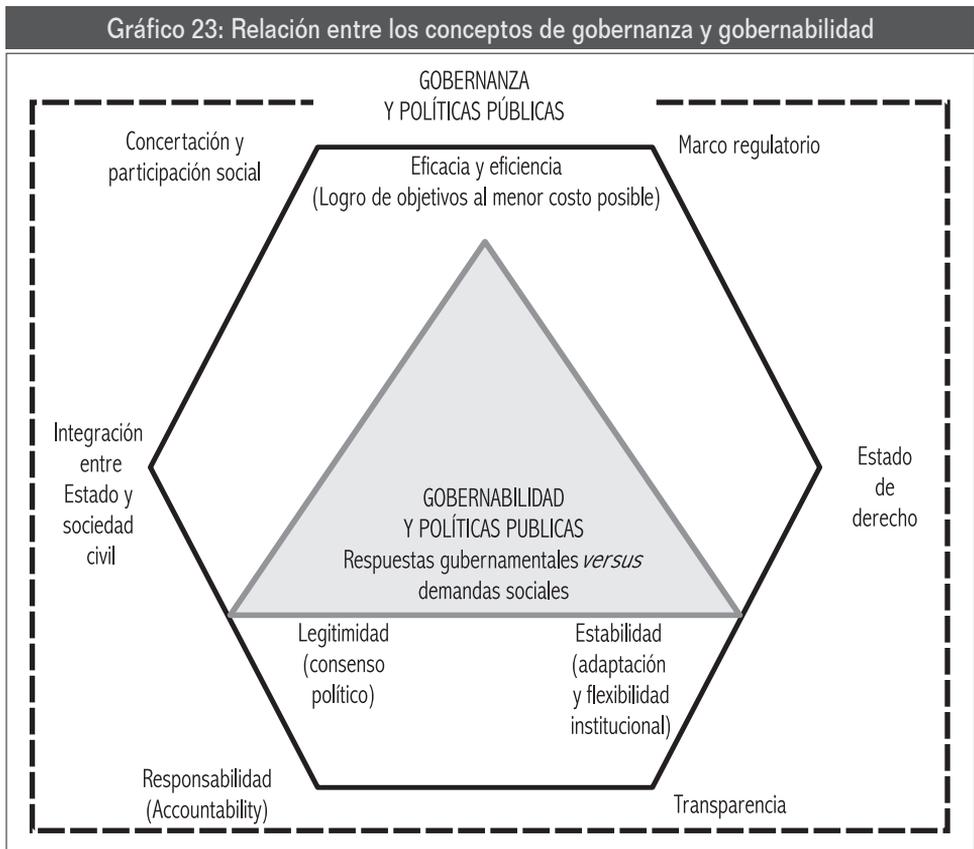
Al igual que la gobernabilidad, los pilares básicos de la gobernanza vienen dados por:

- *Participación social activa y concertación política*, reflejada, la primera, en acuerdos básicos entre los partidos políticos, las élites dirigentes, los grupos sociales estratégicos y la ciudadanía para adoptar decisiones estratégicas, resolver conflictos y sacar adelante las políticas mediante el diálogo y la unión de esfuerzos como “problema país” y, la segunda, como fuerza motora para que se logren los objetivos de los actores, contando con las opiniones y decisiones de la sociedad.
- *Responsabilidad* entendida como rendición de cuentas a la sociedad para instaurar una gestión de las políticas públicas, juzgadas en función de sus resultados.
- *Transparencia* mediante información y acceso al conocimiento sobre datos de toda índole (financiera, presupuestaria, económica, social, etc.), lo cual incluye sistemas generalizados de e-government, e-adquisiciones estatales, e-datos gubernamentales, e-administración, e-informes de gestión de las instituciones públicas.
- *Integración entre Estado y sociedad civil* para generar las alianzas efectivas entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil, y sentar las bases de una nueva concepción de gobernanza de doble entrada (“arriba para abajo” y “abajo para arriba”), con delegación de funciones gestoras a instituciones de autogobierno local y autorregulación social. Está basada en la negociación entre actores políticos y sociales, sin que ello signifique pérdida de control estatal sino por el contrario, una auténtica descentralización del poder.
- *Estado de derecho* para hacer cumplir la ley y respetar las políticas gubernamentales, mediante la modernización de los poderes del Estado. Esto incluye la creación de un

poder judicial ágil e independiente, el fortalecimiento de los partidos políticos, y un ejecutivo con instituciones de liderazgo para conducir las políticas públicas.

- *Marco regulatorio* o reglas de juego sobre las intervenciones del Estado y el accionar del sector privado. La regulación pública es una de las fuentes más importantes de productividad de las empresas al generar cambios en los incentivos para la asignación de recursos y la innovación, tanto a nivel interno como externo, de los sectores productivos. Las políticas públicas que introducen menos barreras y restricciones generan una reasignación de recursos a favor de las más competitivas y, por lo tanto, con efectos positivos sobre el crecimiento de la productividad.

Mediante la lectura del gráfico 23 se pueden distinguir las diferencias y particularidades de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza y, de esta manera, comprender la estrecha relación que tienen con el diseño y ejecución de las políticas públicas y, en general, con la problemática del desarrollo.



Fuente: elaboración propia.

9.3 Indicadores de gobernabilidad y gobernanza: ¿cómo se miden?

Mediante un índice de múltiples indicadores (conglomerado de indicadores), la información observada sobre gobernanza puede ser expresada como una función lineal de la gobernanza no observada más un término de error al azar. En consecuencia, la gobernabilidad se puede medir o valorar a través de seis tipos de indicadores. Este índice agregado, como aproximación de la fortaleza institucional, muestra que una mejor gobernabilidad se relaciona directamente con la menor volatilidad de los países y su entorno regulatorio. Estos indicadores son (World Bank, 1999, 2006):

- i. *Voz y rendición de cuentas (responsabilidad)*: grado en el cual se mide la capacidad de participación o empoderamiento de los ciudadanos de un país para participar en la elección del gobierno que elijan, libertad de expresión, libertad de asociación y la libertad que tienen los medios.
- ii. *Estabilidad política y ausencia de violencia*: mide la percepción de probabilidad de que un gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios inconstitucionales, violentos o terroristas.
- iii. *Efectividad gubernamental*: mide la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y el grado de su independencia de presiones políticas, la calidad de formulación e implementación de las políticas, y el grado de credibilidad del compromiso del gobierno hacia las políticas.
- iv. *Calidad regulatoria*: mide la habilidad del gobierno para diseñar e implementar buenas políticas y regulaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.
- v. *Estado de derecho*: grado en que los agentes tengan confianza en las reglas de la sociedad y permanezcan en ellas y, particularmente, la calidad de la aplicación contractual de la seguridad y la ley, como también el control que se ejerza sobre el crimen y la violencia.
- vi. *Control de corrupción*: grado en el que el poder político se ejerce hacia una ganancia personal, incluyendo el que se ejerce a pequeñas y grandes escalas, como también la “captura” del Estado por élites e intereses personales.

A partir de la evidencia de los datos, los autores e instituciones en sus evaluaciones periódicas señalan un progreso promedio en gobernanza decepcionante. En consecuencia, en lugar del énfasis en conferencias y declaraciones sobre el tema, se propone un renovado compromiso global para hacer de la gobernanza un objetivo primordial, basado en el compromiso político concreto, acciones específicas a nivel nacional e internacional, estrategias apropiadas, toma de decisiones informadas, el monitoreo del progreso a través de encuestas transparentes, y aplicación de indicadores oportunos (World Bank, 1999)

La gobernabilidad se puede medir a través de los siguientes indicadores: participación y responsabilidad, estabilidad política, eficacia del gobierno, calidad regulatoria, estado de

derecho y control de la corrupción. El Banco Mundial hace periódicamente este tipo de mediciones.

Con base en el conjunto de indicadores señalados los países se clasifican, para cada indicador de mayor a menor gobernabilidad, en una escala que va de -2.5 a 2.5. El ranking cambia de año a año por diversas circunstancias, lo que importa es resaltar su procedimiento y criterio de aproximación al concepto.

En consecuencia, teniendo en cuenta los seis indicadores antes explicados podemos sintetizar los siguientes resultados para el 2005:

- Dentro de los países con una gobernanza alta encontraríamos a Chile, Costa Rica y Uruguay.
- Dentro de los países con una gobernanza media: Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú.
- Dentro de los países con un nivel de gobernanza baja figurarían: Bolivia, Ecuador, Haití, Paraguay y Venezuela.

Para la Corporación Andina de Fomento (CAF) la gobernabilidad mide la habilidad del gobierno para formular y adoptar políticas y regulaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado. En sintonía con lo anterior, la CAF llega a similares conclusiones que el Banco Mundial sobre América Latina y concluye que la región se encuentra muy por debajo de los estándares alcanzados por los países de la OECD y ligeramente por encima del resto del mundo (CAF, 2006).

En relación con el anterior tema, el Instituto Fraser en Canadá y el Instituto Cato en Estados Unidos, en conjunto con institutos independientes de 52 países, elaboraron el Índice de Libertad Económica con base en datos desde 1970.

Este índice está compuesto por seis grandes categorías de variables: el tamaño de gobierno, la estructura de la economía y el uso de los mercados, la política monetaria y la estabilidad de precios, la libertad para utilizar monedas alternativas, la estructura legal y la seguridad de la propiedad privada, la libertad para comerciar con extranjeros, y la libertad de intercambio de mercados de capitales y financieros. Dichas variables tratan de cuantificar, para 123 países, las restricciones a la libertad económica impuesta por los gobiernos, en una escala que va de 0 a 10.

La Fundación Heritage también estima un Índice de Libertad Económica considerando 10 libertades como reflejo de: presión fiscal, intervención del gobierno en la economía, controles a la política monetaria e inflación, las restricciones a la inversión extranjera, limitaciones en el sistema bancario, el peso de las regulaciones de salarios y precios, la protección de los derechos de propiedad, el grado de corrupción, e importancia de la economía sumergida.

De un total de 157 países, el índice general se mide haciendo la media de las puntuaciones estimadas para cada una de las 10 categorías. En consecuencia, la distribución de la libertad económica global se clasifica así: entre 100 y 80 “libre”, entre 70 y 79.9 “mayoría libre”, entre 60 y 69.9 “moderadamente libre”, entre 50 y 59.9 “mayoría sin libertad” y entre 0 y 49.9 “reprimidos”. Como es de esperarse, los países con mayor puntuación en el índice, es decir, los países con mayor grado de libertad económica son los de mayor nivel de prosperidad (mayor nivel de renta per cápita) y con mayor tasa de crecimiento a largo plazo.

Como punto de referencia y de análisis vale la pena señalar que dentro del grupo de países catalogados como “libres” se incluyen a Australia y Nueva Zelanda, los cuales poseen un estructura productiva basada en recursos naturales y que, sin embargo, se ubican también en los primeros lugares en materia de competitividad e incorporación de la ciencia, la tecnología y la innovación.

El cuadro 23 incluye a España, India y China como puntos de comparación, para indicar que no siempre el concepto de libertad va de la mano de otros indicadores asociados con crecimiento, sino que depende en cada caso de sus estructuras políticas, económicas, sociales y culturales. Por lo tanto, sin la visión histórica de los procesos y la forma como los países realizan sus grandes transformaciones, el concepto de “libertad” no puede ser homologado de manera universal.

| Cuadro 23. Índice de Libertad Económica de la Fundación Heritage (2007) | | |
|---|---------------|----------------|
| País | Clasificación | Puntuación (%) |
| Hong Kong | 1 | 89.3 |
| Singapur | 2 | 85.7 |
| Australia | 3 | 82.7 |
| Estados Unidos | 4 | 82.0 |
| Nueva Zelanda | 5 | 81.6 |
| Chile | 11 | 78.3 |
| España | 27 | 70.9 |
| El Salvador | 29 | 70.3 |
| Uruguay | 33 | 69.3 |
| Panamá | 47 | 65.9 |
| México | 49 | 65.8 |
| Costa Rica | 51 | 65.1 |
| Nicaragua | 61 | 62.7 |
| Perú | 63 | 62.1 |

| Continuación del cuadro 23. Índice de Libertad Económica de la Fundación Heritage (2007) | | |
|--|---------------|----------------|
| País | Clasificación | Puntuación (%) |
| Guatemala | 68 | 61.2 |
| Brasil | 70 | 60.9 |
| Colombia | 73 | 60.5 |
| Honduras | 76 | 60.3 |
| Argentina | 95 | 57.5 |
| Paraguay | 99 | 56.8 |
| República Dominicana | 100 | 56.7 |
| India | 104 | 55.6 |
| Ecuador | 108 | 55.3 |
| Bolivia | 112 | 55.0 |
| China | 119 | 54.0 |
| Venezuela | 144 | 47.7 |
| Cuba | 156 | 29.7 |

| Clasificación del Índice de Libertad Económica global, según rangos que van entre 0 y 100. | | | | |
|--|---------------|---------------------|----------------------|------------|
| 80-100 | 70- 79.9 | 60- 69.9 | 50- 59.9 | 0- 49.9 |
| Libre | Mayoría libre | Moderadamente libre | Mayoría sin libertad | Reprimidos |

Fuente: Fundación Heritage.

En dicho contexto, el entorno competitivo se percibe como la presencia de empresas del Estado en los mercados. Por lo tanto, una mayor provisión directa de bienes y servicios por parte de las empresas estatales se asocia a condiciones de baja competencia. De acuerdo con esta singular forma de apreciar la competencia, tanto el Instituto Fraser como la Fundación Heritage miden el “peso de la intervención” y concluyen que la presencia del Estado a través de sus empresas públicas tiende a ser más fuerte en América Latina que en el resto del mundo y, en general, se encuentra por debajo de los estándares logrados por los países de la OECD y, en algunas ocasiones, por debajo de los países del resto del mundo en materia de regulación, corrupción, políticas de competencia y funcionamiento del sistema judicial.

Por calidad regulatoria se entiende la calidad de los servicios públicos y de los servicios civiles, el grado de independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación y

adopción de políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno frente a dichas políticas (CAF, 2006).

Hay que tener en cuenta que un solo indicador no mide ni refleja el nivel de gobernanza que existe en un país concreto. El concepto tiene validez cuando se le aprecia frente al conjunto de indicadores antes descritos. De igual manera, de un año a otro la clasificación varía dependiendo de diversos factores. Sin embargo, en el caso de América Latina hay países que marcan un patrón de comportamiento permanente frente a todos los indicadores de gobernabilidad (Chile, Costa Rica y Uruguay). Otros, por el contrario, oscilan de año a año entre la parte baja de la clasificación y la media.

9.4 Cohesión social y políticas públicas: ¿cómo nace la idea y qué significa?

En un reciente estudio se establece, desde un comienzo, que el concepto de cohesión social resiste una definición unívoca y por lo tanto no hay respuestas únicas. Suele evocar un anhelo de comunidad ante un escenario de globalización y transformaciones profundas, que muchos asocian con una mayor fragmentación social y una pérdida de lazos estables (CEPAL *et al.*, 2007).

El origen del término lo podemos encontrar en la Unión Europea, donde la cohesión económica y social constituye una expresión de solidaridad entre los Estados miembros y las regiones, favoreciendo el desarrollo equilibrado, la reducción de las diferencias estructurales y la igualdad de oportunidades entre las personas.

La cohesión económica y social se aplica esencialmente a través de la política regional de la Unión Europea, siendo una de las principales de la Agenda 2000. La política regional constituye la segunda partida presupuestaria más importante, con una asignación de 213.000 millones de euros para el período 2000-2006.

En el contexto de la Unión Europea, la cohesión económica y social tiene su origen en el Tratado de Roma (1957). Con posterioridad, en 1970 se reforzaron las acciones para completar y coordinar los instrumentos. En 1986, el Acta Unión Europea introdujo además del Mercado Único el objetivo de cohesión económica y social. A continuación, el Tratado de Maastricht (1992) incorporó la política al Tratado CE (artículo 158 a 162).

Para reforzar el objetivo de la cohesión social y económica se establecieron cuatro fondos estructurales: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para impulsar la infraestructura y el empleo; el Fondo Social Europeo (FSR) para combatir el desempleo y ayudar a los sectores más desfavorecidos; el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) para apoyar el desarrollo rural, y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). Además, para acelerar la convergencia económica y social se creó el Fondo de Cohesión, en 1994, dotado de 18.000 millones de euros para el período 2000-

2006, destinado especialmente a aquellos países cuyo PIB es inferior al 90% de la media comunitaria.⁴⁷

La Cumbre Europea celebrada en Lisboa en 2000 acordó establecer una agenda social destinada a erradicar la pobreza y las desigualdades sociales. El Consejo Europeo, reunido en Niza (2000) convino en levantar indicadores cuantitativos comparables para evaluar los avances respecto a la inclusión social por parte de los Estados miembros. Como hecho destacado, el Consejo estableció que la inclusión social se implementará mediante el “método abierto de coordinación”.

El Método Abierto de Coordinación (MAC)⁴⁸ se creó en el marco de la política de empleo y el proceso de Luxemburgo, y se definió como un instrumento de la estrategia de Lisboa (2000). El MAC proporciona un nuevo marco de cooperación entre los Estados miembros, con el objeto de lograr la convergencia entre las políticas nacionales para realizar algunos objetivos comunes. En el marco de este método intergubernamental los Estados miembros evalúan a otros Estados miembros (control de grupo) y la Comisión desempeña únicamente una función de supervisión. Este método se basa principalmente en:

- La identificación y la definición de objetivos que deben cumplirse, por ser adoptados por el Consejo.
- Instrumentos de medida definidos conjuntamente (estadísticas, indicadores, directrices).
- La “evaluación comparativa”, es decir, la comparación de los resultados de los Estados miembros y el intercambio de las mejores prácticas (supervisión efectuada por la Comisión).
- Dependiendo de los distintos ámbitos, el MAC supone medidas del denominado “Derecho indicativo”, que son más o menos vinculantes para los Estados miembros, pero que no adoptan nunca la forma de directivas, reglamentos o decisiones.
- En el marco de la estrategia de Lisboa, el MAC impone a los Estados miembros la elaboración de planes de reforma nacionales y los transmite a la Comisión.
- Otras políticas públicas, como la de juventud, no contienen objetivos cuantificados y la aplicación de los objetivos, que depende de la apreciación de los Estados miembros, no es objeto de planes de acción nacionales coordinados a nivel europeo.⁴⁹

⁴⁷ Glosario Unión Europea.

⁴⁸ Glosario Unión Europea.

⁴⁹ La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Veintisiete, celebrada en Bruselas (junio 2007) aprobó convocar una Conferencia Intergubernamental (CIG) que deberá aprobar el Tratado de Reforma, en sustitución de la Constitución Europea. Entre las principales innovaciones están: i) Tratado en lugar de Constitución. Este enmendará el Tratado de Roma (1957), el Tratado de Maastricht (1992), con sus modificaciones en Ámsterdam (1996) y Niza (2000); ii) Eliminación del derecho de veto en 51 materias para darle mayor agilidad; iii) Votación por doble mayoría (55% de Estados y 65% de la población); iv) Alto Representante para la Política Exterior; v) Presidente

En 2001 se realizó en Amberes la Conferencia de alto nivel sobre indicadores de inclusión social, con el propósito de aplicar los objetivos comunes en el ámbito de la Unión, la cual tuvo como resultado la publicación del libro *Social indicators: The EU and social inclusion* (Atkinson et al., 2002).

En el mismo año, el Consejo Europeo reunido en el Castillo de Laeken (Bruselas) adoptó 18 indicadores de cohesión social de la Unión Europea, los cuales se conocen como indicadores de Laeken.

Los indicadores actuales de Laeken son 21, de los cuales 18 datan de 2001 y se pueden agrupar según área temática en indicadores primarios e indicadores secundarios. Los primarios son doce y se subdividen en: cinco de ingreso, tres de empleo, dos de educación, uno de salud y uno especial sobre el empleo de los inmigrantes. Los nueve indicadores secundarios se subdividen en seis: 3 de ingreso, dos de empleo y uno de educación (CEPAL et al., 2007).

En el trabajo de la CEPAL el concepto de cohesión social se interpreta como el efecto combinado de tres variables que relacionan los elementos con el todo:

- Del nivel de brechas de bienestar entre individuos y entre grupos.
- De los mecanismos que integran a los individuos y grupos a la dinámica social.
- Del sentido de adhesión y pertenencia a la sociedad por parte de ellos.

En consecuencia, conlleva ideas de capital social, de integración e inclusión social y de ética social para generar consensos en torno a mínimos normativos y de solidaridad social. Con base en estos fundamentos mencionados en el documento citado, el concepto de cohesión que propone la CEPAL “consta de tres componentes: las medidas de distancia o brechas, las que dan cuenta de la fuerza del sentido de pertenencia, y las relativas a las instituciones que median entre unas y otras” (CEPAL et al., 2007).

La exclusión social se refleja en la carencia de los servicios básicos de las personas; ausencia de reconocimiento del ser humano como individuo libre e igual sin importar su origen, reconociendo sus derechos y dignidad como ser vivo; y en la falta de reconocimiento -negación- de las capacidades y potencialidades de las personas.

Al hablar de inclusión social, según estudios realizados, se deberían tener en cuenta tres ejes o tipos de políticas públicas. Es decir, políticas que generen igualdad para subsanar las brechas y las carencias de las necesidades básicas, que permitan desarrollos soberanos de

del Consejo Estable; vi) Carta de Derechos Fundamentales Vinculante (derechos humanos y libertades fundamentales); vii) Más poder a los parlamentos nacionales y, viii) Desaparecen los símbolos (bandera, himno y divisa) aunque en la práctica seguirán existiendo, para evitar cualquier connotación de la UE como un Estado Federal, (*El País*, 24 de junio, 2007).

las capacidades personales, y políticas que respeten la diversidad en todas sus dimensiones (colectiva o individual).

Como se mencionó anteriormente, la inclusión social estaría constituida por un triángulo de políticas representado por igualdad (*políticas de necesidad*), autonomía (*políticas de promoción*) y diferencia (*políticas de reconocimiento*) (ver gráfico 24).

- Las políticas de necesidad utilizan la redistribución basada en la voluntad política para favorecer el valor de la igualdad e incluyen programas integrados de salud, educación, vivienda, recreación para todas las edades y grupos intergeneracionales. Por lo tanto, este tipo de políticas exige compromisos políticos, recursos financieros firmes y capacidad técnica para hacer un buen diseño de sus contenidos. Todo esto garantiza “calidad” y “capacidad” de la intervención.
- Las políticas de promoción utilizan las competencias de los individuos, grupos o regiones para favorecer sus comportamientos emprendedores y dotarlos de autonomía. De esta manera se intenta romper la dependencia y el asistencialismo que generan las tradicionales políticas de necesidades de “arriba para abajo”. Tanto los individuos, como los grupos y las regiones, a partir de sus recursos cognitivos y relacionales (capacidades de relación) pueden ser más emprendedores, con base en su capital humano y su capital social. Asimismo, como derivación, ganar en colaboración, competencia y concentración.
- Las políticas de reconocimiento promueven la diversidad y se ubican en una situación intermedia. Es decir, dado el universalismo y la vocación igualitaria de las políticas de necesidad, por una parte, y los riesgos de la polarización y la excesiva focalización de las políticas de promoción, por otra, “las políticas de reconocimiento apuestan por la simultánea aceptación de la diferencia y la lucha contra la exclusión”. Por lo tanto, se reconoce el valor de la diferencia pero se trata de que esta no sea factor de exclusión o autoexclusión (BID, 2005).

Gráfico 24: Políticas públicas para la inclusión social



Fuente: BID (2005).

Para ello, las políticas se orientan a generar confianza mediante la comunicación, la información, el conocimiento, la comprensión y la identificación frente a una política o programa compartido.

Volviendo a nuestro tema, el gráfico 25 muestra el sistema de indicadores de cohesión social con sus componentes y factores propuesto por la CEPAL, subdividido en indicadores de distancia, indicadores institucionales e indicadores de pertenencia. Además, tiene en cuenta factores objetivos, subjetivos, cuantitativos y cualitativos. En este sentido, la propuesta de la CEPAL busca incorporar las dimensiones subjetivas de la cohesión social, los aspectos cualitativos de percepción y disposición de los ciudadanos frente a las instituciones, y el sentido de pertenencia de los actores a un proyecto común.

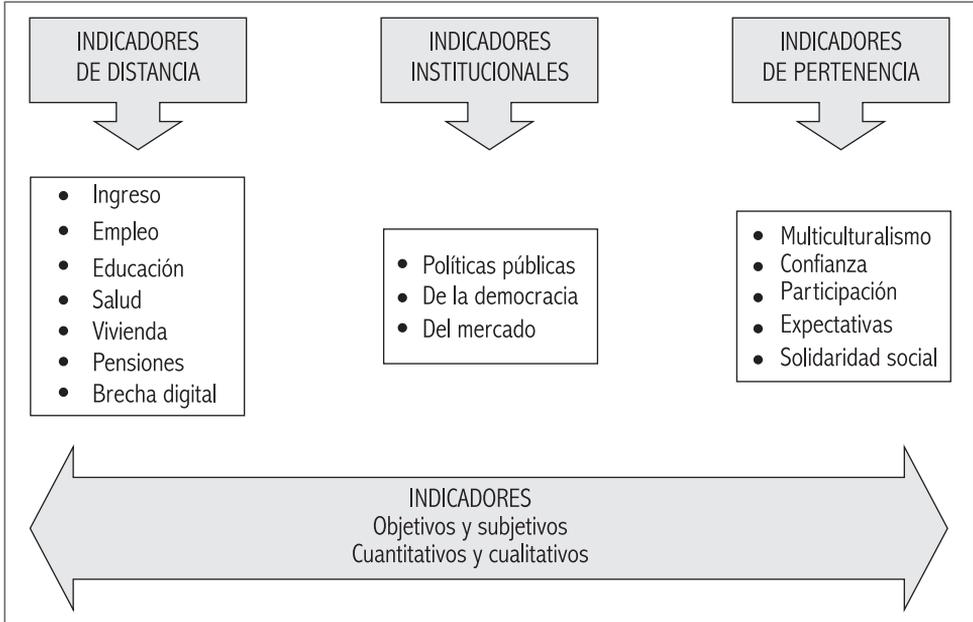
Es importante aclarar que los indicadores simples de pobreza son cifras absolutas o relativas en cuyo proceso de construcción se han realizado operaciones de adición o sustracción. Los indicadores compuestos de pobreza son cifras absolutas o relativas en cuya construcción se han realizado operaciones matemáticas que permiten establecer relaciones entre indicadores simples. Los índices agrupan indicadores según categorías. Por ejemplo, el índice de necesidades básicas insatisfechas o el índice de desarrollo humano.

El índice de brecha de pobreza indicará la fuerza con que la política ha influido en la profundidad de la pobreza, pero no reflejará ningún cambio en la distribución entre los pobres causado por la política (Banco Mundial, 2000) (Ver cuadro 24).

Los indicadores sobre instituciones que incluye el sistema de indicadores de cohesión social, están fundamentalmente basados en Latinobarómetro, ONG sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile, que realiza estudios de opinión pública cada año mediante aproximadamente 19.000 entrevistas en 18 países de América Latina. Indaga sobre el desarrollo de la democracia y las economías, así como sobre la evolución de las sociedades con indicadores de opinión, actitudes, comportamientos, percepciones, predisposiciones y valores. Sus resultados no son concluyentes sino indicativos de factores subjetivos de la cohesión social.

En consonancia con todo lo anterior, el estudio de la CEPAL sobre cohesión social, en colaboración con la AECI y la SEGIB, resalta que este concepto se concibe como un medio y un fin. Como *fin*, es el objetivo fundamental de las políticas públicas, encaminado a eliminar la pobreza y corregir las enormes brechas sociales que aún caracterizan a América Latina. Como *medio*, es la base para alcanzar nuevas metas por cuanto entre mayor sea la cohesión social de una sociedad, mayor será el respaldo institucional para el desarrollo económico, mejores las condiciones para la inversión extranjera y doméstica, mejor el ambiente para concertar políticas, mayor la plataforma de respaldo de los gobernantes para negociar amplios acuerdos de interés nacional, y mayores los niveles de confianza en el futuro de la sociedad como un todo (CEPAL *et al.*, 2007).

Gráfico 25: Indicadores de la cohesión social



Fuente: CEPAL 2007.

Cuadro 24. Mediciones de pobreza

La medida más simple y más común de la pobreza es el **índice de recuento de la pobreza**. En este caso, es la proporción de la población que vive en hogares con un ingreso por persona bajo la línea de pobreza (en otros países es una medida basada en el consumo, lo que tiene ciertas ventajas. Para un análisis y referencias véase Ravallion, 1994).

El índice de recuento de la pobreza no indica nada sobre la distribución del ingreso bajo la línea de pobreza: una persona puede quedar en peor situación, pero el índice de recuento de la pobreza no variará ni reflejará los progresos entre los pobres, a menos que crucen la línea de la pobreza.

Una alternativa para el índice de recuento de la pobreza, utilizada en forma generalizada, es el **índice de brecha de la pobreza**. La brecha de pobreza para cada hogar es la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso del hogar; para aquellos sobre la línea de pobreza, la brecha es cero. Cuando la brecha de pobreza se normaliza por línea de pobreza y se calcula su media en todos los hogares (pobres o no), se obtiene el índice de brecha de pobreza.

El índice de brecha de pobreza indicará el nivel en que el programa ha influido en la profundidad de la pobreza, pero no reflejará ningún cambio en la distribución entre los pobres causado por el programa. Por ejemplo, si el programa supone un pequeño avance para una persona pobre que se encuentra sobre el ingreso medio de los pobres, a expensas de una pérdida equivalente de alguien bajo esa media, el índice de brecha de pobreza no variará.

Fuente: Banco Mundial (2000).

Para reforzar el planteamiento, el *Panorama Social de América Latina y el Caribe* de la CEPAL (2006) plantea fehacientemente que el fortalecimiento del sentido de pertenencia a una sociedad (cohesión social), con todos sus requerimientos (instituciones democráticas, transparencia pública y privada, reconocimiento de minorías, adhesión a normas, voz y deliberación de actores, sociedad meritocrática y respeto a la diversidad) se fundamenta en el establecimiento de un nuevo *contrato social* con apoyo político y en el fortalecimiento del Estado: “se requiere más Estado, pero al mismo tiempo, más y mejores instituciones, más transparencia y más evaluación”.⁵⁰

En el marco de la primera sesión plenaria del seminario Cohesión Social en Iberoamérica, se recordó que Europa partió de diferencias de renta e ingreso entre sus miembros en una relación de 1 a 4, mientras que en Latinoamérica estas diferencias llegan a ser de 1 a 15, por lo que la región tiene que buscar sus propios caminos y su propia definición de cohesión social. La política de convergencia en cohesión social es quizás más necesaria para la región que la que con tan tanto empeño se persigue con el ingreso per cápita.

Además, de acuerdo con el secretario ejecutivo de la CEPAL, se debe avanzar en tres frentes principales: en el desarrollo de políticas de oportunidad, de capacitación y de solidaridad social; en el aumento de la credibilidad de las instituciones y de la competencia del sector privado; y en el desarrollo de una sociedad respetuosa de la diversidad. Para ello se requiere que el pacto de cohesión social esté acompañado de un gran *pacto fiscal* que permita reunir las condiciones financieras necesarias para el desarrollo de las políticas de inclusión.⁵¹

A partir de lo expuesto, quizás valga la pena tener en cuenta desde una perspectiva comparativa para América Latina y el Caribe, algunas de las lecciones más significativas del gran esfuerzo de cohesión económica y social de la Unión Europea.

Algunos de los mensajes más importantes sobre esta política social, pueden ser:

- i. *Primero*, en la Unión Europea constituye ante todo un serio compromiso político al más alto nivel y no simples declaraciones o expresiones de buena voluntad. Se refleja en políticas públicas nacionales coherentes, con similar nivel de compromiso político con los objetivos acordados en conjunto.
- ii. *Segundo*, el compromiso político explícito con la política de cohesión social se refleja en objetivos precisos, en programas especiales y en un fuerte financiamiento, que además es concreto y estable.

⁵⁰ “Presentación del Panorama Social de América Latina y el Caribe”, José Luis Machinea, Casa de América, Madrid, 18 de abril de 2007.

⁵¹ Primera sesión plenaria del seminario Cohesión Social en Iberoamérica, José Luis Machinea, Madrid, 18 y 19 de junio 2007.

iii. *Tercero*, los objetivos de integración e inclusión social incorporan mecanismos explícitos y efectivos para que las políticas apoyen y favorezcan a los países más rezagados, a fin de cerrar las brechas y lograr la convergencia en todos los planos.

Consecuentemente, al interior de cada país se replica la misma filosofía con lo cual la convergencia termina siendo una realidad en el nivel nacional y regional. La evolución de España, Portugal, Grecia e Irlanda es claro ejemplo de esta política. Los países del Este recientemente aceptados como miembros de la Unión, correrán la misma suerte.

iv. *Cuarto*, mecanismos de seguimiento y evaluación explícitos y coherentes para medir al interior de cada país la eficacia de las políticas públicas y los avances periódicos respecto a los compromisos asumidos.

v. *Quinto*, un sistema de medición homogéneo y universal como referente para todos los países miembros de la Unión. Situación que en América Latina estamos aún lejos de alcanzar, dada la dispersión de los mecanismos de medición y la diversidad de criterios. Quizás, el seguimiento a las Metas del Milenio sea la excepción.

9.5 Las políticas públicas en la transformación productiva y social: ¿cómo interactúan?

Una de las ideas fuerza más importante que ha desarrollado la CEPAL se relaciona con los alcances de la Transformación Productiva con Equidad (TPE). En diversos documentos ha argumentado que “un crecimiento con equidad, ambientalmente sustentable y en democracia no sólo es deseable, sino también posible” (CEPAL, 1990).

Dicha idea, desde el decenio de los noventa, se ha venido profundizando mediante estudios específicos que sustentan la articulación de aspectos claves de análisis y políticas para apoyar un *enfoque integrado*, con la incorporación de investigaciones sobre el rol fundamental de la política social en el proceso de desarrollo, la función del Estado, las preocupaciones ambientales, el papel de la educación, los aportes de la integración y más recientemente, las contribuciones de la ciencia, la tecnología y la innovación, en lo que se considera la sociedad del conocimiento.

De esa manera, el enfoque enfatiza deliberadamente las articulaciones, las complementariedades, las reciprocidades y los nexos entre crecimiento, equidad y democracia para demostrar cómo, dentro del enfoque integrado, dichos aspectos se refuerzan y generan sinergias. En consecuencia, subyace la convicción de que la política económica no solo favorece el crecimiento sino también la equidad y que, a la vez, la política social conlleva un poderoso efecto de eficiencia y de productividad sobre toda la sociedad y no exclusivamente sobre la equidad.

En este orden de ideas, los objetivos de crecimiento y equidad se consideran simultáneos, complementarios y no secuenciales. Así, en el campo social, las políticas de empleo

productivo, la inversión en capital humano y las transferencias hacia grupos y sectores más desprotegidos, impactan significativamente el crecimiento, la productividad y la competitividad.

A su vez, políticas económicas eficientes y eficaces son la mejor garantía para profundizar en la generación de empleo y ampliar los beneficios del desarrollo a toda la sociedad. Tal como lo menciona el ex secretario ejecutivo de la CEPAL “a largo plazo, las secuelas de las desigualdades y la pobreza podrían minar las bases de la competitividad sistémica, sobre las cuales descansan las posibilidades de desarrollo en un contexto internacional cada vez más abierto” (CEPAL, 1998).

9.6 El progreso técnico en los modelos de crecimiento exógeno y endógeno: ¿cuáles son las diferencias básicas?

Para comprender el papel que juega el progreso técnico (ciencia, tecnología e innovación) en el crecimiento económico, quizás convenga señalar unas breves distinciones entre modelos exógenos y endógenos:

- i. Modelos neoclásicos de crecimiento exógeno. Estos tienen como supuestos básicos los siguientes:
 - Suponen una función de producción agregada donde el crecimiento está en función de dos factores: trabajo y capital. La cantidad que se produce, dados esos factores, depende del estado de la tecnología.
 - Suponen que cada factor de producción recibe su producto marginal, es decir, su contribución marginal a la producción.
 - Suponen rendimientos decrecientes para cada factor.
 - Suponen rendimientos constantes de escala.⁵²
 - Suponen competencia perfecta tanto en el mercado de productos como en el de factores.

Este tipo de modelos fueron desarrollados por Robert Solow, economista conocido por sus trabajos sobre teoría del crecimiento económico.

- ii. Modelos de crecimiento endógeno. Tienen como supuestos básicos los siguientes:
 - Suponen una función de producción, donde la tasa de crecimiento está en función del stock de tres factores: capital físico, capital humano y conocimiento (progreso técnico).

⁵² *Rendimientos constantes* en una función de producción quiere decir que si se duplican todos los factores, se genera una duplicación de la cantidad de producción. *Rendimientos decrecientes* quiere decir que el beneficio derivado de una unidad adicional de un factor disminuye a medida que aumenta la cantidad de ese factor (Mankiw, 2006).

- Los tres factores son acumulativos y generan externalidades.
- La presencia de externalidades hace que se sustituyan los supuestos del modelo neoclásico de rendimientos constantes de escala y competencia perfecta, por los de rendimientos crecientes y competencia imperfecta.
- Deducen que un país que invierta más en educación conseguirá un nivel más alto de producción por trabajador. La forma como se incorpora progreso técnico revaloriza el papel de la educación y la I+D en el proceso de acumulación de conocimiento y, asimismo, el progreso es impulsado por el cambio tecnológico.
- Derivan que la producción por trabajador depende tanto del nivel de capital físico por trabajador, como del nivel de capital humano por trabajador.⁵³
- Rechazan la exogeneidad y cuestionan el carácter decreciente de los rendimientos marginales de los factores acumulables.⁵⁴

Generalizando, el modelo se puede expresar de la siguiente manera:

$$Y = AF(L, K, H, N)$$

F () = Es una función que muestra cómo se combinan los factores para obtener un cierto nivel de producción.

A = Variable que representa la tecnología existente. Cuando mejora la tecnología, A aumenta y la economía produce más con cualquier combinación de factores (Mankiw, 2006).

Y = Cantidad de producción.

L = Cantidad de trabajo.

K = Cantidad de capital físico.

N = Cantidad de recursos naturales.

Así, el crecimiento económico se define como el aumento de la producción total de un país de manera sostenida a lo largo del tiempo. Este aumento de la producción generalmente se mide o registra mediante el aumento del Producto Interno Bruto (PIB) año a año. El hecho más significativo que importa registrar es qué diferencias en las tasas de crecimiento del PIB pueden tener un fuerte impacto sobre el ingreso per cápita y sobre el empleo, en el largo plazo. La historia económica permite establecer que “con un crecimiento per cápita de 1% al año, toma unos 70 años duplicar el ingreso promedio de las personas; sin embargo, si el crecimiento es de 3% por año, un país tendrá que esperar sólo 23 años para duplicar su ingreso per cápita; y si llega a 7% anual, apenas una década”. En los países desarrollados la participación del ingreso laboral en el PIB es cercana al 70% mientras que la del capital es de 30%. En Latinoamérica, por el contrario, la participación del capital es mayor, en razón de

⁵³ Para comprender estas materias ver Blanchard (2000), *Macroeconomía*, capítulos 22 y 23.

⁵⁴ Para una excelente análisis de estos temas ver Dornbusch *et al.*, 1998.

que es más escaso y en consecuencia tiene mejor remuneración; también, debido a que el autoempleo se clasifica como actividad empresarial (capital), en lugar de clasificarse como actividad laboral (trabajo)⁵⁵ (Larraín, 1994).

De acuerdo con lo anterior, la *productividad* se puede entender como la cantidad de bienes y servicios producidos en cada hora de trabajo realizada (Mankiw, 2006). Y depende, por lo tanto, del capital físico (equipos y estructuras), del capital humano (conocimientos y competencias que se adquieren con educación, información y experiencia), de los recursos naturales (recursos de la naturaleza, la tierra y los yacimientos mineros) y de los conocimientos tecnológicos (comprensión de la sociedad de las mejores formas de producir bienes y servicios).

La propuesta de la CEPAL sobre progreso técnico se inscribe dentro del modelo de características endógenas.

9.7 Progreso técnico: ¿Qué es y cuáles son sus determinantes?, ¿Cómo lo ven algunas instituciones de la región?

Intuitivamente asociamos el progreso técnico con los grandes descubrimientos, tales como la rueda, la imprenta, la electricidad, el teléfono, el avión, el automóvil, el microchip, el celular, la penicilina, la anestesia, el maíz híbrido, entre otros. Todos estos inventos fueron fruto de la observación, de la curiosidad, del estudio, de la inversión y del azar, más que de las mismas fuerzas económicas.⁵⁶

Sea cual fuere la razón, el progreso técnico tiene tres determinantes primordiales:

- Las actividades de investigación y desarrollo (I+D).
- La educación y la formación en el trabajo (capital humano).
- Las políticas públicas con su inversión en ciencia y tecnología, los derechos de propiedad y el ambiente institucional a favor de la ciencia, la tecnología y la innovación.

Por lo tanto, cuando nos referimos a aumentos en tecnología podemos utilizar indistintamente los términos progreso técnico o crecimiento de la productividad.

Resumiendo, existen patrones comunes que caracterizan el crecimiento económico moderno: a) El tamaño relativo del sector agrícola tiende a disminuir por varias razones; b) En las primeras etapas del crecimiento el sector industrial crece rápidamente, alcanza un máximo y después su participación comienza a disminuir; c) La urbanización aumenta

⁵⁵ Felipe Larraín, "Curso sobre el entorno de la empresa: macroeconomía y globalización", *La Clase Ejecutiva, El Mercurio*, jueves 18 de agosto de 2007.

⁵⁶ El principio de *serendipity* nos enseña que buscando la explicación de un fenómeno nos encontramos con la respuesta de otro igual o más importante. Se define como el hecho o facultad de realizar descubrimientos afortunados por accidente.

paulatinamente con la migración campo-ciudad y el sector servicios pasa a jugar un rol preponderante; d) Aumentos progresivos de la especialización y la división del trabajo, junto a las mayores habilidades y conocimientos; y, e) Extensiones del progreso técnico, lo cual se refleja en nuevos productos masivos a un menor costo y rol activo del conocimiento.

Todo lo anterior tiene como factores empíricos de sustento la calidad de las políticas públicas, el intercambio y la apertura al comercio internacional; la calidad de las intervenciones públicas; la calidad de las instituciones políticas y económicas; y, las características estructurales propias de cada país tales como ubicación geográfica, clima, actitudes, valores, estabilidad y productividad general de la fuerza laboral⁵⁷ (Larraín, 1994).

De acuerdo con el planteamiento de la CEPAL (1990) sobre transformación productiva con equidad, los cuatro ejes centrales del enfoque integrado del desarrollo vendrían dados por:

- i. *Progreso técnico* mediante aumentos sistemáticos en la productividad y la competitividad a través de la generación de empleo productivo, la capacitación de la mano de obra, una mayor competitividad empresarial y una adecuada infraestructura tecnológica. Para ello se destaca el establecimiento de alianzas estratégicas entre el sector público y el privado y la conformación de clusters productivos.

El progreso técnico tiene tres impactos: en una primera etapa comienza por reducir las cantidades de insumos, de energía y de tiempo de trabajo necesario para producir los mismos bienes y servicios. Si estas ganancias de productividad son explotadas para incrementar la calidad y cantidad de los bienes producidos y bajar su precio de venta, no hay pérdida de puestos de trabajo ya que los mercados se expanden. Esto significa que el poder de compra, con ingresos constantes, se ha incrementado fuertemente gracias al avance tecnológico.

En la segunda etapa las ventas aminoran y dependen de la renovación de los productos. Si no hemos previsto esta etapa la productividad continua creciendo y las reducciones de personal son inevitables.

En la tercera etapa se trata de renovar la oferta promoviendo productos o servicios inéditos que no han sido desarrollados anteriormente. Es necesario saber anticipar, invirtiendo a tiempo, a pesar de la presión por obtener ganancias en el corto plazo (Portnoff, 2006).

⁵⁷ De acuerdo con la función de producción señalada, para el caso de Chile, por ejemplo, la participación del trabajo en el PIB se calcula cercana al 40%. Entre 1987 y 2006 la fuerza laboral aumentó en un 2,5% anual y el acervo de capital creció a una tasa promedio de 5,4%. Por su parte, el aporte a la productividad total de los factores (PTF) habría estado cerca del 1,7%. Así, el crecimiento del PIB vendría a ser: $1,7\% + 0,4(2,5\%) + 0,6(5,4\%)$, es decir, un 5,9% anual. Como se puede ver, es el resultado de tomar en cuenta: la participación del trabajo por la tasa de crecimiento del trabajo, más la participación del capital por la tasa de crecimiento del capital, más la innovación tecnológica y ganancias de productividad.

- ii. *Empleo productivo* como el más eficaz de los mecanismos para contribuir al desarrollo y participar de los frutos del mismo.

Últimamente se acentúa el concepto de empleabilidad, como el conjunto de actitudes y aptitudes que permiten el acceso a un trabajo. Abarca las calificaciones, los conocimientos y las competencias que aumentan las posibilidades para conseguir y conservar un empleo, mejorar el trabajo y adaptarse al cambio, elegir otro empleo e integrarse más fácilmente en el mercado de trabajo, en diferentes periodos de la vida. Por lo tanto, el concepto incluye factores que aumentan la probabilidad de acceder a un empleo y los que reducen la vulnerabilidad de exclusión.⁵⁸

- iii. *Inversión en recursos humanos y acumulación de capital humano*, es decir, inversión en educación, capacitación, nutrición, salud, infraestructura básica en agua potable y alcantarillado, como factores claves para el crecimiento y el mejoramiento del nivel de vida de la población.

- iv. *Cambios institucionales*. Mejorar y profundizar el entorno institucional y dentro de éste el marco regulatorio, pero a la vez llevar a cabo intervenciones activas para crear y estimular mercados ausentes, insuficientes o segmentados tales como el mercado de capitales, el financiamiento de la educación, el financiamiento de las PYMES y el apoyo a la ciencia, la tecnología y la innovación.

También, haciendo que la intervención del Estado a través de sus políticas se concentre más en el mercado donde se origina la falla, antes que en el mercado donde se manifiesta.

Al respecto, los trabajos de la CEPAL citan como ejemplo el caso del desempleo y el subempleo, en los que desde una perspectiva de largo plazo, el origen no se encuentra tanto en el mercado del trabajo sino en el de capital (escasez relativa, poca movilidad y segmentación). En el corto plazo, el aumento del subempleo y el desempleo durante los procesos de estabilización o ajuste no se deberían tanto a la rigidez salarial como a fallas de mercado de bienes, derivados de precios inflados e inflexibles, por cuanto los productores esperan un ritmo de inflación mayor al proyectado en la política económica vigente (CEPAL, 1990).

Casos como el del mercado de trabajo también se pueden encontrar en el campo de la innovación, la competitividad y la inserción internacional.

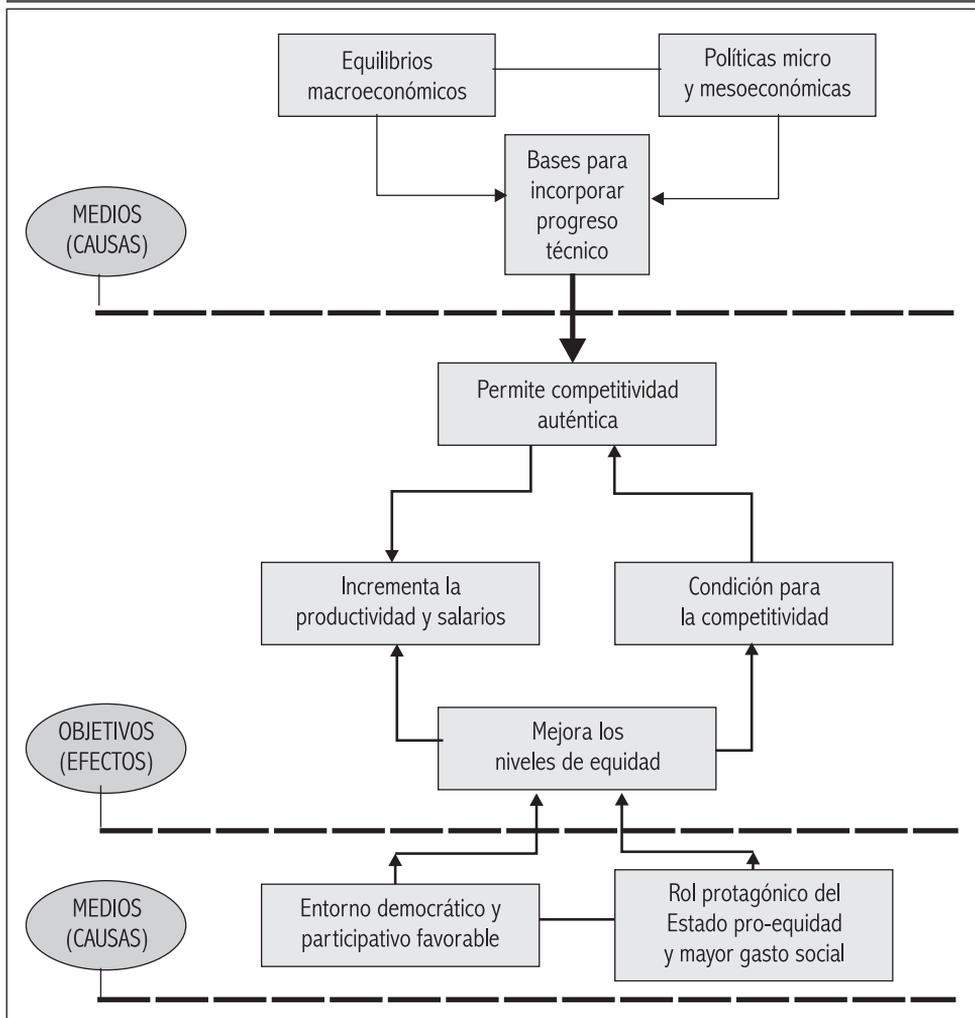
Junto a la descripción detallada de los anteriores ejes, los trabajos de la CEPAL no dejan de reconocer los factores condicionantes de la transformación productiva con equidad. Entre otros, se mencionan el cambiante panorama internacional, el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, el financiamiento estable de las políticas sociales sin descuidar

⁵⁸ Resolución sobre el Derecho de Recursos Humanos. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 88ª Reunión, Ginebra, junio de 2000, párrafo 9.

la cuestión tributaria y la modernización del Estado. En consecuencia, podemos decir que “el peso que más pesa” en el planteamiento son todos.

Para los propósitos del presente trabajo, el gráfico 26 intenta mostrar, a riesgo de simplificación, el sendero descrito en el discurso de la CEPAL, siendo en el fondo un diseño o arquetipo mucho más minucioso y completo. Lo que se quiere señalar es cómo una teoría exitosa define políticas o programas (causas) que puestas en acción, conducen a los efectos deseados (efectos). Este proceso causal, en el caso de la transformación productiva con equidad de la CEPAL, se logra con creces.

Gráfico 26: Proceso de interrelaciones de la transformación productiva con equidad



Fuente: elaboración propia con base en CEPAL.

La CAF, en su reciente estudio *Camino a la transformación productiva en América Latina* (2006), hace una fundamentada invitación a todos los países de la región a reformular la agenda política, a fin de lograr una mayor calidad en su inserción internacional.

Para ello identifica con abundante respaldo estadístico los siguientes objetivos:

- i. Aumentar la orientación pro-exportadora de las políticas públicas.
- ii. Aumentar la productividad total de los factores y, en especial, la productividad del trabajo.
- iii. Aumentar el valor agregado de las exportaciones y, en particular, el contenido tecnológico de las mismas.

Para alcanzar los anteriores objetivos la CAF propone una estrategia de transformación productiva cimentada en un paquete coherente de medidas centradas primordialmente en:

- Mayor diversificación de la canasta productiva y una mayor competitividad del sector productivo, respaldada por alianzas estratégicas entre el sector público y el privado.
- Formación de clusters, mediante una mayor coordinación y acción colectiva de las firmas.
- Un rol preponderante del Estado, corrigiendo fallas de mercado que inhiben la iniciativa privada y facilitando la asociación y la cooperación colectiva a favor de la inserción internacional.
- Atracción de inversión extranjera de calidad; establecimiento de un marco regulatorio apropiado que fomente la iniciativa privada, y
- Construcción de capital humano de calidad mediante mejoras en el sistema formal de educación y, una mayor participación del sector privado en este campo.

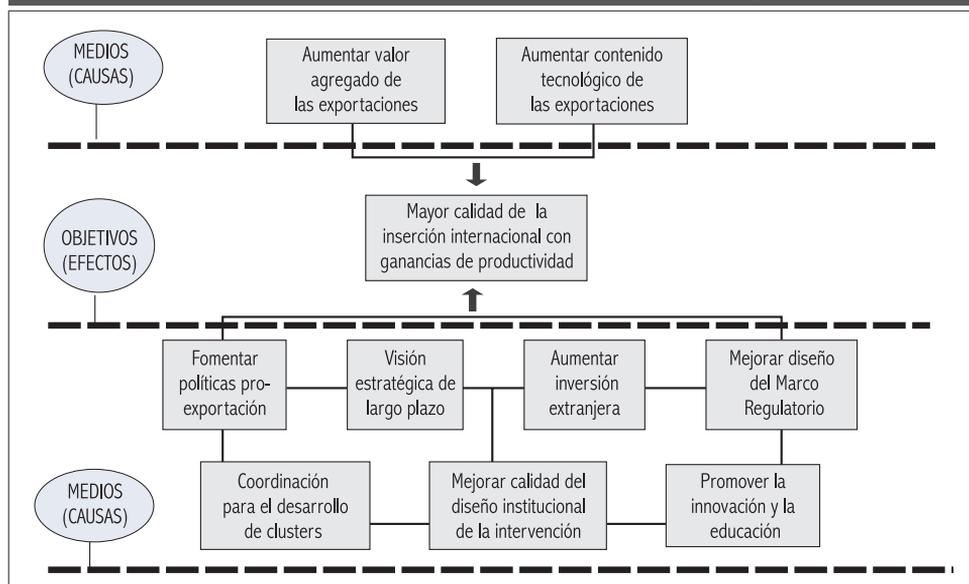
En síntesis, el estudio de la CAF sobre la transformación productiva propone para alcanzar mayor crecimiento y bienestar, la promoción de un conjunto integrado de estrategias de políticas públicas enfatizando, como ejes de la propuesta, el fortalecimiento del diseño institucional y regulatorio, la promoción de la innovación y el mejoramiento de la calidad de la educación.

El gráfico 27 interpreta el concepto de transformación productiva con base en el estudio de la CAF, y muestra las interrelaciones entre medios y objetivos (*proceso causal*) para lograr una mayor calidad de la inserción internacional. Como se puede ver, conlleva un círculo virtuoso de estrategias de política para garantizar una mayor presencia de las economías de la región en el comercio mundial.

9.8 Escenarios posibles de la política de transformación productiva: ¿cuál es el perfil?

Con base en los trabajos de la CEPAL, de la CAF y del Convenio Andrés Bello (CAB) en el marco de su programa con Colciencias *Estudio prospectivo para 2020 sobre la educación*

Gráfico 27: Proceso de interrelaciones de la transformación productiva



Fuente: elaboración propia con base en CAF (2006).

superior para la transformación productiva y social con equidad en los países miembros del Convenio Andrés Bello, se delimitan cuatro posibles escenarios o estadios, dependiendo de la intensidad u orientación que pueda tener la política de transformación productiva, simultáneamente con la política de ciencia, tecnología e innovación. Cada uno de estos escenarios viene dado por la forma como se conjuguen, por una parte, los objetivos de crecimiento y equidad y, por otra, los de ciencia, tecnología e innovación. Por lo tanto, cada escenario tendrá sus respectivos indicadores y sus respectivas características.

El perfil de cada escenario constituye, en el fondo, una mezcla de políticas públicas que se refuerzan mutuamente y generan un círculo virtuoso: la ciencia, la tecnología y la innovación impulsan la transformación productiva y ésta, a su vez, demanda y genera ciencia, tecnología e innovación. Esta mezcla basada en los lineamientos sobre el diseño y la ejecución de las políticas públicas, reseñados en el presente documento, no son otros que los de un entorno institucional sólido -y dentro de éste, la regulación-, una buena gobernanza, la acumulación de capital humano, la coordinación y la cooperación entre sus múltiples actores. Tal como se ha enfatizado desde un comienzo, ninguno de esos atributos podrá desenvolverse exitosamente sin la activa intervención del Estado como catalizador, facilitador y gestor de cambios.⁵⁹

⁵⁹ La descripción de los escenarios está basada, entre otras, en las diversas investigaciones citadas en el Manual sobre *Prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*, Serie Manuales 51 del CEPAL (2006), y Colciencias (2005).

9.8.1 La idea de escenarios: ¿qué es un escenario y cómo se construye?

Ahora bien, ¿qué es un escenario? Esta pregunta puede responderse de diferentes maneras dependiendo del entorno y del marco conceptual que se maneje. En términos generales, reconociendo la presencia de incertidumbre y riesgo, es un panorama coherente de futuro sobre un problema o situación en estudio. Nos muestra las tendencias y los cambios que se presentan en las variables y en su entorno. Dado ese panorama, establecemos alternativas para la toma de decisiones sobre estrategias viables pero también nos da idea sobre las consecuencias de la inercia por no hacer cambios, adaptaciones, sintonizaciones, reorientaciones o reacciones de manera oportuna, de conformidad con las fuerzas del poder y el ambiente organizacional (Glenn *et al.*, 2002)

Así como Marcel Proust decía que “el verdadero viaje del descubrimiento consiste no en buscar nuevos paisajes sino en tener nuevos ojos”, los escenarios son campos exploratorios que más se asocian a una especulación estructurada coherentemente que a una estrategia propiamente tal. Sus tipologías pueden variar según los objetivos, el diseño y el contenido macro y las características micro en función del proceso, los insumos, el método, el tema y el nivel de integración.

9.8.2 Actitudes frente al cambio: ¿cómo actuamos?

Variar el curso de las cosas exige actuar con anticipación para evitar el imperio de la necesidad o de la urgencia y poder enfrentar en mejores condiciones la velocidad de los cambios (Jouvenel, 2004).

Combinando incertidumbre y potencialidades se distinguen cuatro posibles actitudes frente al futuro (Godet, 1997):

- La actitud *pasiva*, es decir, padecer el cambio.
- La actitud *reactiva*, o sea, esperar el cambio para reaccionar.
- La actitud *pre-activa*, significa prepararse anticipadamente para un cambio.
- La actitud *pro-activa*, que significa actuar para provocar un cambio deseado.

Las dos últimas constituyen la *actitud prospectiva*.

Desde una perspectiva más organizacional se identifican potencialmente cuatro tipos de situaciones de cambio, dependiendo de la forma como se combinen los factores de anticipación y reacción frente a las fuerzas de cambio incremental o estratégico para afrontar los ciclos económicos, los cambios tecnológicos, las nuevas regulaciones, la presión de la competencia y las necesidades de adaptación a las nuevas situaciones del mercado. Los cambios estratégicos afectan a toda la organización al redefinir la estructura, los procesos y las capacidades. Por el contrario, el cambio incremental solo tiende a fortalecer la efectividad de la organización (Nadler *et al.*, 1995):

- i. De ajuste o de anticipación a los cambios del entorno (económico, social, político, ambiental, tecnológico, demográfico), para mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas. Es anticipatorio- incremental.
- ii. Adaptación o cambio progresivo, que responde a los cambios del entorno. Es reactivo- incremental.
- iii. Reorientación o cambio discontinuo, mediante el cual las políticas se anticipan a los cambios del entorno. Es anticipatorio- estratégico, y
- iv. Re-construcción o cambios discontinuos, que responden a las crisis del entorno y tienden a ser abruptos y severos. Es reactivo-estratégico.

A partir de dichos conceptos la evolución teórica establece que los cambios de re-orientación y de ajuste dan pie a dos nuevas categorías:

La primera, *el cambio transformacional*, que obligaría a los decisores a ver el mundo, la sociedad o la política desde un punto de vista diferente al tradicional e introducir, en consecuencia, los cambios pertinentes generando por lo tanto la transformación.

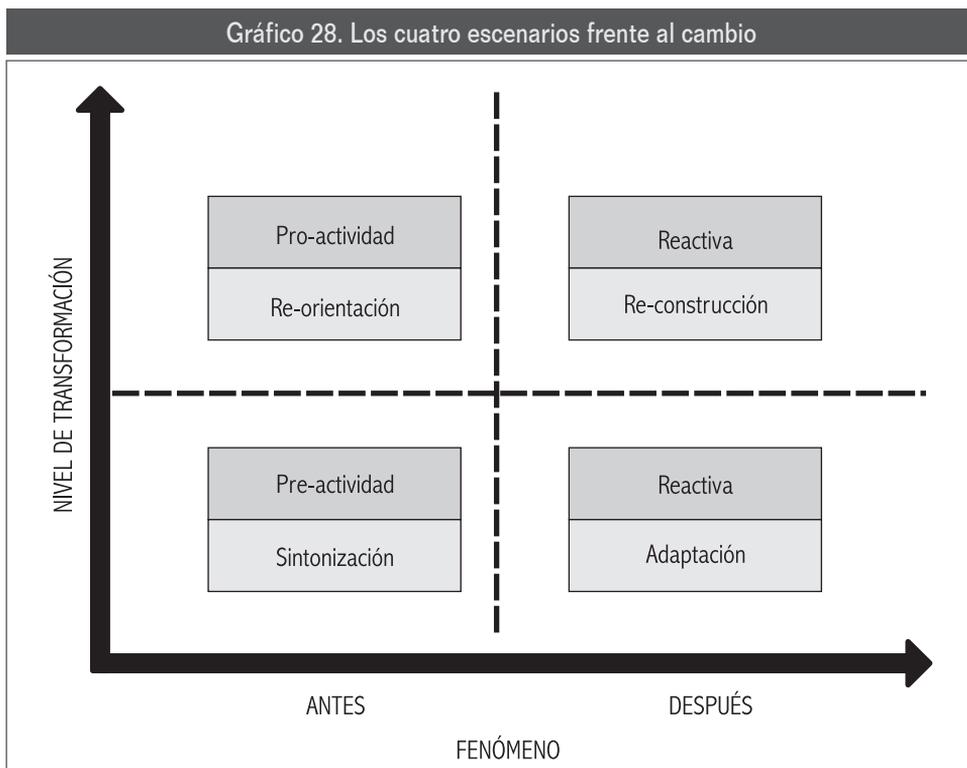
La segunda, *paradigma de cambio espaciado*, corresponde a transformaciones ocurridas en cortos plazos revolucionarios, después de largos estados de estabilidad (Glenn *et al.*, 2002).

Combinando todo lo anterior para los fines de la presente Guía, es posible construir un juego de cuatro escenarios que se desprenden de la combinación de menor o mayor transformación y el “antes” y el “después” del fenómeno, de conformidad con las actitudes originales. Estas opciones serían:

- i. Cambio de sintonía: Cuando en una situación se combina el antes del fenómeno y una baja transformación (pre-activa).
- ii. Cambio de reorientación: cuando en una situación se combina el antes del fenómeno con una alta transformación (pro-activa).
- iii. Cambio de adaptación: cuando en una situación se combina el después del fenómeno con una baja transformación (reactiva).
- iv. Cambio de re-construcción: cuando en una situación se combina el después del fenómeno con una alta transformación (reactiva).

De dichas opciones o escenarios posibles, el óptimo sería aquel dado por las fuerzas proactivas, donde las políticas se anticipan para generar un cambio y, en consecuencia, esta actitud daría como resultado una alta transformación social y económica. Esto, a su vez, conllevaría una reorientación en las forma de pensar, de hacer las cosas y de coordinar la política (ver gráfico 28).

De acuerdo con los tipos de movimiento social, éstos se pueden clasificar sobre la base de dos dimensiones:



Fuente: elaboración propia con base en Nadler et al., 1995.

- i. Según la especificidad o generalidad relativa del problema que suscita el movimiento social y por lo tanto, de la cantidad de población movilizada.
- ii. Según la actitud del movimiento social, es decir, si pretende cambiar la política pública de manera constructiva en una dirección determinada (proactiva) o si, simplemente, persigue bloquear las políticas o expresar insatisfacción con la administración pública (BID, 2006).

De la combinación de las dos dimensiones mencionadas surgen cuatro posibles escenarios:

- Movilizaciones específicas-reactivas.
- Movilizaciones específicas-proactivas.
- Movilizaciones generales-reactivas.
- Movilizaciones generales-proactivas.

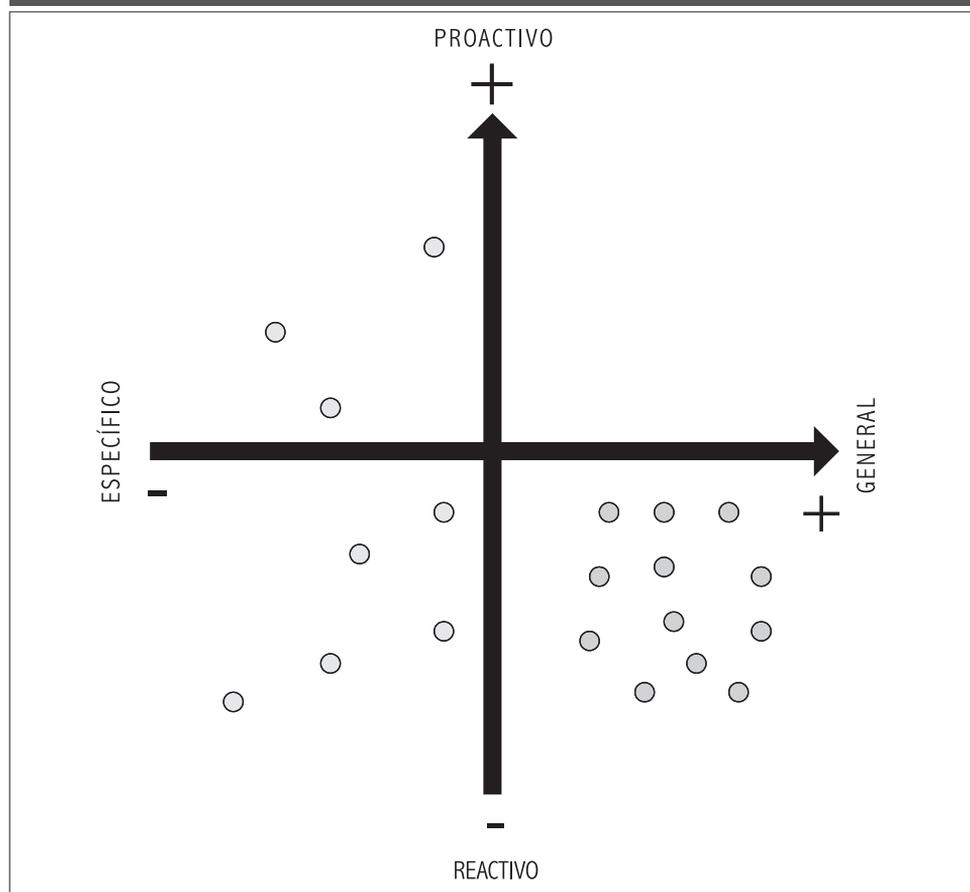
Los movimientos sociales tanto específicos-reactivos como específicos-proactivos son escasos en América Latina, salvo los de carácter reivindicatorio por parte de determinados sectores, regiones o etnias como en los casos de Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú. Quizás, la marcha del 4 de febrero de 2008 en Colombia tenga connotaciones algo diferentes.

La mayoría de los movimientos sociales se localizan en el cuadrante general- reactivos, es decir, se trata de movimientos que no expresan con claridad la oposición a algo mediante propuestas constructivas. Son demostraciones generales de repudio o expresión de veto, sin proactividad. Por lo tanto, sin organización ni política para provocar el cambio deseado.

Dichos movimientos de masas, espontáneos y no estructurados, pueden ser un factor de desestabilización de las políticas públicas y su impacto sobre la gobernabilidad depende de la fuerza para movilizar nuevos actores, del entusiasmo que generen para una mayor participación ciudadana, y de los mensajes de ajuste a las políticas que se transmiten a los decisores políticos.

Los puntos en los respectivos casilleros del gráfico 29 muestran movilizaciones en casi todos los países de la región en un periodo que va desde 1989 con el Caracazo en Venezuela hasta las movilizaciones reivindicativas en Santa Cruz (Bolivia), en 2005.

Gráfico 29: Clasificación de los movimientos sociales



Fuente: BID (2006).

De acuerdo con el estudio del BID, uno de los rasgos más sobresalientes en América Latina es la ausencia de casos con características tanto pro-activas como generales. En la región, muy pocas manifestaciones han movilizado segmentos amplios y representativos de la población y han sido capaces de formular propuestas constructivas. Es decir, la combinación de proactividad (movilizarse para generar un cambio) y generalidad (amplitud de la movilización) daría lugar a una situación de “casillero vacío”, al estilo de la terminología de Fernando Fajnzylber de la CEPAL (2006).

9.9 Tipos de escenarios: ¿cuáles son y qué conllevan?

9.9.1 Escenario A: *seguir donde estamos*. ¿En qué consiste y qué representa?

Características: permanecer dentro de la estructura productiva actual, con bajo nivel de desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación.

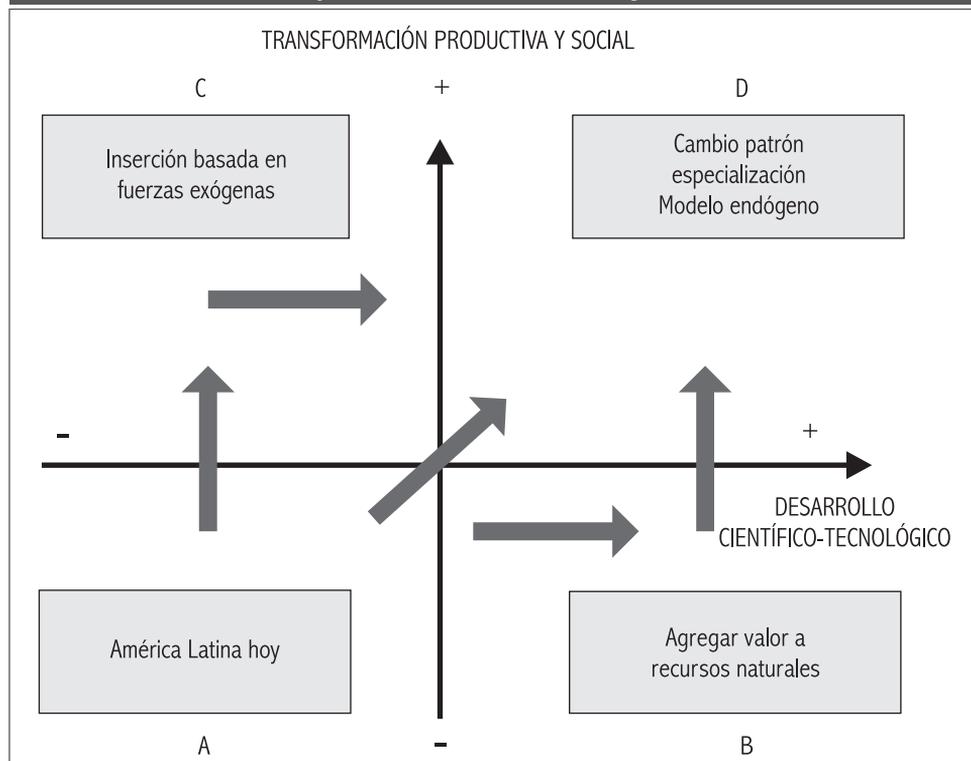
Consecuencias: prolonga el rezago tecnológico; conlleva una baja de productividad total de los factores y, por lo tanto, una baja competitividad de la región; no garantiza suficientes ingresos para la región, genera concentración de la riqueza, baja redistribución e inequidad; significa la prolongación del estancamiento de la región, producida por un círculo vicioso que opera por una retroalimentación constante entre un bajo perfil educativo, un bajo perfil tecnológico, un bajo perfil competitivo y un bajo perfil social.

Permanecer en las mismas condiciones significa, en materia social, incumplimiento o escaso avance en el logro de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio: erradicar la pobreza extrema; lograr enseñanza primaria universal; igualdad de género y autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/Sida, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar la asociación mundial para el desarrollo.

Este escenario surgiría de la extrapolación de los hechos estilizados que contiene la situación actual, cuyos factores son: i) de orden macroeconómico, dados por un crecimiento volátil, poca claridad en las reglas fiscales y poca inversión productiva; ii) de orden estructural, dados por poca intensidad tecnológica y bajo nivel educacional; iii) de orden institucional, dados por débiles capacidades de gestión, implementación y ejecución de políticas públicas; iv) de orden empresarial, manifestados por el poco interés en la inversión en innovación y la poca dinámica de las PYMES en el territorio; v) de orden de comportamiento de las empresas transnacionales y de la región, dados por escasas plataformas de exportación de manufacturas con valor agregado (Ferraz, 2006).

Si bien esta alternativa ha generado crecimiento y bienestar a algunos países de la región, diversos autores reconocen la vulnerabilidad de las ventajas comparativas estáticas, basadas en recursos naturales y mano de obra semi-calificada, abundante y barata (Eyzaguirre *et al.*, 2005) (Ver gráfico 30).

Gráfico 30: Escenarios alternativos entre transformación productiva y desarrollo científico-tecnológico



Fuente: CEPAL (2006).

9.9.2 Escenario B: agregar valor a los recursos naturales. ¿Cuáles son los desafíos y cómo beneficiarse?

Características: de acuerdo con estudios de la CAF (2006), este estadio estaría caracterizado por varios fenómenos: ambiente institucional y marco regulatorio inadecuados e insuficientes para incorporar valor agregado y contenido tecnológico a las exportaciones; baja coordinación para el desarrollo de conglomerados, bajo nivel del capital humano, bajo nivel de inversión extranjera de calidad, carencia de sistemas nacionales de innovación estables con adecuado financiamiento y ausencia de una visión de largo plazo de las políticas públicas. Todo esto impide aumentos estables en los niveles de productividad total de factores y una mayor diversificación.

Junto a lo anterior, desde el punto de vista de la teoría económica existe una amplia y riquísima discusión sobre la llamada "maldición de los recursos naturales". La discusión sobre esta maldición o bendición, dependiendo de la manera como se les utilice, se ha focalizado en las implicaciones negativas de un imprudente uso de los ingresos extraordinarios de un

recurso natural (petróleo, cobre, gas, etc.) sobre las principales variables macroeconómicas y el medio ambiente. Es decir, por la negativa relación entre recursos naturales y la tasa de crecimiento del producto interno per cápita.

Las discusiones recogen o se extienden a las implicaciones de la Enfermedad Holandesa (*Dutch Disease*), donde la bonanza por la explotación de un recurso natural se asocia con el decrecimiento del sector manufacturero, la desindustrialización, el auge de los bienes no transables y la pérdida de competitividad al elevarse la tasa de cambio, con la consiguiente caída en las exportaciones. Pese a ello, no cabe duda que si se adoptan las políticas pertinentes, existen altas posibilidades de que la explotación de los recursos naturales pueda ser convertida en una bendición.

Como recomendación, a nivel macro, se señala la capacidad para reinvertir los ingresos adicionales en capital físico y humano de alta rentabilidad (educación, salud, ciencia, tecnología, innovación, infraestructura básica), abrir fondos en el extranjero o crear fondos de estabilización para contrarrestar el ciclo, y políticas para aumentar el ahorro nacional que permita reducir la necesidad de préstamos para financiar el déficit y atraer inversión extranjera directa. A nivel micro se recomienda mejorar la transparencia, los sistemas de auditoría, las leyes anticorrupción y un mejor papel de la comunidad internacional (Stiglitz, 2005).

De otra parte, se encuentra una débil evidencia empírica que avale algunas de las deducciones sobre la maldición de los recursos naturales en un país. Dependiendo de las políticas para administrar los ingresos adicionales, de la forma como se reinviertan los recursos y de la calidad institucional, los recursos naturales pueden ser una bendición y una base sólida para pasar a estadios superiores de desarrollo y bienestar (Atkinson *et al.*, 2003).

Basados en los trabajos de diferentes autores y teniendo en cuenta la experiencia exitosa de países como Finlandia, Suecia, Nueva Zelanda, Australia y de algunos sectores de América Latina registrados en Argentina, Chile, Brasil y México, con similares características en cuanto al aprovechamiento de ventajas comparativas (recursos naturales, tierra, condiciones geográficas y ambientales, mano de obra, localización, etc.), se desprenden tres factores críticos de éxito:

- Existencia de un régimen institucional y de incentivos económicos claros, coherentes y estables.
- Una fuerte capacidad de innovación orientada a desarrollar encadenamientos productivos en torno a las ventajas comparativas, y
- El desarrollo de capital humano de calidad, con la capacidad de aprender, adaptar e innovar (CEPAL, 2006).

Respecto al último factor, anteriormente señalado, vale la pena señalar que de acuerdo con el Índice de Shangai (2005), que clasifica a las universidades del mundo según la calidad

de la educación en relación con el tamaño de cada institución, número de premios Nobel y cantidad de investigadores más citados en publicaciones académicas, de las primeras 500 universidades solo seis eran de América Latina: la UNAM de México, la Universidad de Sao Paulo, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de Chile, la Universidad Estatal de Campinas y la Universidad Federal de Río de Janeiro.

De igual manera, según el test PISA -Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes-, medición que evalúa cada tres años a los estudiantes de secundaria en matemáticas, lectura y ciencias, dirigido particularmente a los miembros de la OECD, la puntuación para los pocos países de la región que participan no ha sido muy favorable. En la escala de ciencias (2006), dentro de 57 países, Finlandia ocupa el primer lugar en el mundo con 563 puntos, Chile ocupa el puesto 40 con 438 puntos, Uruguay el 43 con 428, México el 49 con 410, Argentina el 51 con 391, Brasil el 52 con 390 y Colombia el 53 con 388 puntos (ver cuadro 25). Para comprender las diferencias del test PISA, 31 puntos equivalen a un año de escolaridad. Esto significa que en ciencias los alumnos finlandeses superan a los colombianos en cinco años y medio de formación y a los chilenos en cuatro.

¿Qué más se puede hacer?

Se considera que la ausencia de mayor valor agregado a los productos naturales se debe a la falta de apoyo a las firmas a través de incentivos tributarios para la investigación y desarrollo, insuficiente financiación de la investigación básica, inadecuación de los sistemas de capacitación a las realidades del mercado laboral y, como tanto se ha repetido en esta Guía, a la carencia de un marco regulatorio apropiado para la creación de nuevas empresas y, al rol fundamental de la educación y, por lo tanto, de la mano de obra para lograr aumentos en la productividad, un factor clave en la innovación (Banco Mundial, 2003).

| | Lectura | Matemáticas | Ciencias |
|-----------|---------|-------------|----------|
| OECD | 492 | 498 | 500 |
| Finlandia | 547 | 548 | 563 |
| Hong Kong | 536 | 547 | 542 |
| España | 461 | 480 | 488 |
| USA | S/D | 474 | 489 |
| Chile | 442 | 411 | 438 |
| Argentina | 374 | 381 | 391 |
| Colombia | 385 | 370 | 388 |
| Brasil | 393 | 370 | 390 |

Fuente: OECD (2006).

Para transitar hacia este escenario se requiere de una política productiva muy especializada que oriente la cultura, la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación hacia la transformación de los recursos naturales. Así, las políticas de capital humano y mercado de trabajo pasan al centro del debate en este escenario, incluyendo la creación de un sistema de flexi-seguridad, fundado sobre un contrato único que asegure crecimiento y empleo (Canino, 2007).⁶⁰

Los países que elijan esta opción deben generar plataformas tecnológicas y sistemas de información de trabajo asociado que impulsen el intercambio y el desarrollo de proyectos multilaterales; ello exige el aumento del nivel educativo, científico, tecnológico y organizativo de la sociedad, con el surgimiento de una masa crítica de talento humano con un nivel medio de calificación, capaz de competir en sectores de mediana complejidad tecnológica. La ciencia, en este contexto, estará basada en estructuras integradas, enlaces complementarios y síntesis interdisciplinaria (Banco Mundial, 2002)

9.9.3 Escenario C: *crecimiento basado en fuerzas exógenas. ¿Qué representa?*

Características: aprovechamiento explícito de las ventajas del mercado mundial para ser un actor significativo, aprovechar las prerrogativas de la globalización, alcanzar especialización en la estructura productiva y aprovechar las ventajas de la innovación y el conocimiento.

Para ello, a partir de la selección de los sectores de alto valor agregado, la consecución de este escenario supondría: atraer inversiones extranjeras de calidad, formar asociaciones con las empresas multinacionales y pertenecer a cadenas productivas globales como prerequisites para suplir las competencias tecnológicas y la inversión y, en consecuencia, tener capacidad para emprender nuevos negocios y desarrollar nuevos sectores intensivos en media y alta tecnología.

Este escenario implica, además, aprovechar la alta demanda externa de materias primas (commodities) y servicios y, con base en ello, respaldar las inversiones y las iniciativas domesticas que permitan relanzar la economía hacia un estadio superior.

Asimismo, los países deben facilitar, para alcanzar este escenario, un régimen institucional y de incentivos económicos que garantice provisión de estabilidad macroeconómica; reglas de juego claras en cuanto a derechos de propiedad y desarrollo de mercados de capital, y una alta valoración sobre la importancia de la ciencia, la tecnología y la innovación, cimentada en el desarrollo de capital humano. Todo esto en el marco de un gran consenso nacional sobre la cohesión social, con el suficiente apoyo político.

⁶⁰ Andrea Canino, presidente del Consejo de Cooperación Económica Europeo, organismo que cuenta con el patrocinio permanente de los gobiernos españoles, francés, italiano y portugués y de los MC Partners.

En este estadio juega un gran papel la estructuración y el financiamiento estable de sistemas nacionales de innovación. El caso de Irlanda es emblemático para alcanzar este escenario, por cuanto construyó una política industrial basada en varios factores críticos de éxito (Colciencias, 2005):

- Foco estratégico de largo plazo y concentración selectiva en algunas industrias.
- Fuerza de trabajo calificada, con alta especialización.
- Adecuado apoyo de subsidios por parte de la Unión Europea.
- Cohesión social y consenso nacional sobre la dirección política asumida.
- Captación agresiva de inversión extranjera directa.
- Paquete atractivo y efectivo de incentivos.

El sistema nacional de Irlanda descansa en cuatro grandes pilares:

- i. Firmas innovadoras, mediante formación de personal calificado en CT+I, adquisición de tecnología de punta y desarrollo de mercados.
- ii. Sistema financiero, como respaldo al capital de riesgo, capital semilla y capital disponible para alianzas y nuevos emprendimientos.
- iii. Sistema educativo, sustentado en la cobertura y calidad de la formación en primaria y secundaria, la educación superior, la investigación básica y el entrenamiento vocacional.
- iv. Rol activo del Estado, mediante fondos para actividades de innovación, marco regulatorio transparente y vocación para formar alianzas con el sector privado.

9.9.4 Escenario D: *cambio del patrón de especialización. ¿Qué exige?*

Características: la experiencia de países como Japón, Corea, Singapur, Finlandia, Israel, España, India, China y Brasil, demuestra que sí es posible dar el salto tecnológico y una transición hacia economías del conocimiento. Este escenario es factible para América Latina con planificación y pensamiento estratégico, dentro de una visión de mediano a largo plazo. La estrategia surge del compromiso político, de la asociación público-privada y la sociedad civil, y de la calidad de la coordinación de las políticas públicas.

Con base en la experiencia internacional, el diseño de las estrategias para lograr este escenario ha estado caracterizado por:

- La selectividad y el aprovechamiento de nichos de innovación para competir globalmente.
- La conformación de conglomerados del conocimiento y la innovación con alta presencia del Estado, el sector privado y las universidades, mediante auténticas redes de cooperación. A esto se suma una alta dinámica del tejido de las Pymes en el territorio, la consolidación de la investigación, un sistema educativo adecuado y un mercado de trabajo pro empleo.
- Un patrón de especialización basado en la incorporación de conocimiento a los recursos naturales y, sobre todo, en el ingreso a industrias de alto contenido tecnológico.

- Apoyo sustantivo a las políticas de diversificación, de agregación de valor, de invención (innovaciones de ruptura) y de innovación (innovaciones incrementales), por tratarse de productos intensivos en conocimiento, que requieren de culturas con un talento humano altamente calificado y cohesionado.
- Combinación de equidad con desarrollo, reflejado por bajos coeficientes de Gini, una situación de igualdad de oportunidades, de satisfacción de las necesidades básicas, de un alto ingreso per cápita, de altos niveles de empleo calificado, de reducida informalidad y alta articulación de las cadenas productivas.

Por lo tanto, presupone una alta cohesión social, fundamentada en la seguridad social, acceso generalizado a las tecnologías de la información, empleo altamente calificado, excelencia en la educación, sostenibilidad del medio ambiente, pleno ejercicio de la democracia, alta gobernanza y preservación, ante todo, de los equilibrios macroeconómicos.

9.9.5 Escenarios Intermedios: *opciones de transición*. ¿Por qué no buscar estadios intermedios?

Los escenarios intermedios son opciones de transición para alcanzar el patrón de especialización y formar parte de la sociedad del conocimiento. La mezcla de políticas que combinan agregación de valor a los recursos naturales y crecimiento basado en las fuerzas exógenas, no son un fin en sí mismo, sino parte de un proceso más amplio de transformación, que implica ganar en alcance global y generar capacidades internas para relacionarse con los actores dinámicos en todo el mundo.

Los caminos no son excluyentes sino *complementarios* y la ruta no es bipolar en el sentido de “esta” o la “otra”. En el avance hacia estadios superiores de transformación productiva con equidad, los países pueden adoptar características de uno u otro escenario.

Estos escenarios alternativos dependerán fundamentalmente de la forma como se coordinen las políticas públicas, se superen los tres tipos de fallas (mercado, intervención, coordinación), y se generen transcurros de cambio o las transiciones dentro de esfuerzos complementarios, con todos los actores interesados en generar sinergias y alianzas estratégicas.

9.10 ¿Cómo caracterizar la situación de partida y qué dimensiones se deben considerar?

Al plantear escenarios debemos conocer muy bien desde un comienzo las respuestas a la situación y características de ¿dónde estamos? Y, sobre esta base, delinear el escenario o los escenarios de ¿hacia dónde vamos?, dadas unas metas, determinados recursos y determinados factores.⁶¹

⁶¹ Para un ejercicio en este contexto ver *Fundamentar el crecimiento y el desarrollo social en la ciencia, la tecnología y la innovación*. Visión Colombia II Centenario (2007), Departamento

En esta sección no se pretende agotar el tema. Esto exige tiempo, dedicación y esfuerzos adicionales. Sin embargo, mediante tres dimensiones agregadas se desea dar idea del trabajo que es necesario adelantar para tener un cuadro completo del estadio inicial y, a partir de éste, construir el resto de escenarios.

Las tres dimensiones que se agregarán para mostrar las particularidades del estado o escenario original, podrían ser tipificadas por las siguientes: institucional, social y económica. Para mayor detalle sobre estas dimensiones ver Anexo IV.

9.10.1 Algunas experiencias o estudios sobre puntos de partida y llegada ¿cuáles son?

Con el propósito de ilustrar la importancia de pensar en el largo plazo y el valor de adoptar las medidas de política pertinentes en el presente, se reseñan cinco estudios con diferentes aproximaciones metodológicas, distintas características y en diferentes momentos. El mensaje que de ellos se desprende es la capacidad de debate que conlleva para los decisores, la influencia de anticipación que envuelven y la influencia que suscitan para adoptar medidas y generar consenso. Estas quizás sean las principales virtudes de los estudios, mirados en retro prospectiva y perspectiva.

Proyecto Millennium

En el Proyecto Millennium (State of the Future, 2007) sobre Posibilidades de la educación y el aprendizaje en 2030 se utilizó un *Real Time Delphi* con encuestas a 213 expertos de todo el mundo, concentradas en 19 posibilidades que van desde programas nacionales para la inteligencia colectiva, la educación individualizada, la inteligencia artificial y el e-educación. Las respuestas se agruparon, según posibles niveles de ocurrencia, en escalas porcentuales de mayor a menor. Al final, el proyecto realiza una síntesis analítica, sustantiva y conceptual sobre el abanico de políticas, con el objeto de ilustrar o dar luz sobre los procesos de toma de decisiones en el presente (“El futuro se construye hoy”).

Desde un comienzo se establece que el propósito de la investigación sobre el futuro es explorar sistemáticamente, crear y validar posibles y deseables futuros para mejorar la toma de decisiones por parte de individuos, grupos e instituciones y, a la larga, diseñar e implementar mejores políticas públicas. Todo esto, porque se reconoce que hoy en día las decisiones de política pública son cada vez más transnacionales, interdisciplinarias, interconectadas e inter institucionales. No se trata de buscar un consenso monolítico. Por lo tanto, algunas de sus conclusiones pueden aparecer como contradictorias e, incluso,

Nacional de Planeación de Colombia en colaboración con Colciencias. En esta publicación del Departamento Nacional de Planificación, a partir de dos principios rectores y cuatro objetivos se analizan las preguntas ¿De dónde venimos? y ¿Dónde estamos?

alejadas de la visión convencional sobre la forma de analizar los acontecimientos presentes y sus tendencias.

Para complementar la parte cualitativa del estudio Delphi, se avanza aún más con el proyecto construyendo un Índice cuantitativo sobre el Estado del Futuro (SOFI) con 29 variables, de tal manera que al evaluarse el comportamiento durante los últimos veinte años de variables claves y proyectarlas sobre los próximos 10 años, se tenga una idea del derrotero futuro de la humanidad, identificando dónde se está ganando (esperanza de vida, mortalidad, morbilidad, alfabetismo, producto per cápita, inter conectividad, etc.) y dónde se está perdiendo la batalla (calentamiento global, terrorismo, corrupción, desempleo, inseguridad, pobreza, etc.).

Con el propósito de focalizar las respuestas de los expertos, facilitar el análisis y las indicaciones para la toma de decisiones, el Estudio Delpi sobre las 19 posibilidades toma como ejes catalizadores cuatro preguntas básicas. Estas son:

- ¿Qué puede pasar para que esto suceda? (*What might make this happen?*).
- ¿Cuáles son las consecuencias positivas? (*What are some positive consequences?*).
- ¿Qué evita que esto suceda? (*What prevents this from happening?*).
- ¿Cuáles son las consecuencias negativas? (*What are some negative consequences?*).

El estudio se apoyó también, como fuente alternativa de información, en el análisis de 10 experiencias o casos exitosos de diversa índole (pública y privada) en el mundo, utilizando diferentes técnicas (métodos participatorios, escenarios, visiones, entorno, Delhi, análisis morfológico, modelos numéricos, juegos y planificación estratégica). En todos ellos, su importancia radica en la forma como se defina e interpreten las palabras éxito (*success*) y previsión (*foresight*). Entendiéndose este último concepto como proceso para definir un problema, recolectar la información, identificar las variables claves (factores de cambio o *drivers*), construir hipótesis de futuro, validar supuestos, construir futuribles, tomar decisiones estratégicas y establecer redes sociales para la construcción del futuro.

Informe CINDA

El Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), con sede en Santiago de Chile, preparó el informe 2007 Educación superior en Iberoamérica en el que recoge informes sobre la situación en dieciséis países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, España, México, Panamá, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En su conjunto, estos países representan un 92.7% de la matrícula total de la educación superior en Iberoamérica. Los informes estuvieron a cargo de especialistas y expertos en el tema, autoridades universitarias e investigadores de la educación. Para apoyar el análisis comparativo en las tablas y gráficos incluye información sobre Australia, Canadá, Gran Bretaña, República de Corea y Estonia.

El Informe cumplió con las etapas convencionales de diseño del marco temático; elaboración de Informes nacionales; reuniones conjuntas de análisis; validación y complementación con otras fuentes de información como Unesco, IESALC, OECD, BM, BID, PNUD, CEPAL y, finalmente, redacción del informe final.

Alrededor del concepto de “Espacio Iberoamericano del conocimiento”, definido en el primer encuentro de rectores universitarios celebrado en Salamanca en 2001, y teniendo en cuenta la amplitud y diversidad de actores y procesos en la educación superior, el informe utiliza como principios guías los de flexibilidad, geometría variable, priorización, articulación de acciones, corresponsabilidad entre actores, multilateralidad y beneficio mutuo. Con base en estos principios, los instrumentos a disposición de los actores se encaminaron hacia el logro de los siguientes tres grandes objetivos: fortalecimiento institucional, internacionalización e integración regional o subregional. Para cada objetivo se determinaron unas líneas específicas de acción.

Al hacer la proyección sobre el futuro del espacio iberoamericano de educación, el informe se concentra en las siguientes ocho dimensiones que considera primordiales: los desafíos de la educación superior; la plataforma institucional de los sistemas; el acceso y las oportunidades que ofrece la educación superior; la formación del capital humano avanzado; el rol de las universidades en las actividades de investigación y desarrollo; el financiamiento de la educación superior; el gobierno y la gestión de los sistemas e instituciones, y el aseguramiento de la calidad en el ámbito de la educación superior iberoamericana.

Tal como se puede inferir, el Informe CINDA constituye otro camino metodológico como previsión humana y social o como anticipación y proyección de desarrollo de largo plazo, a la hora de elaborar estrategias basadas en compromisos compartidos con implicaciones futuras de las decisiones y acciones del presente (CINDA, 2007).

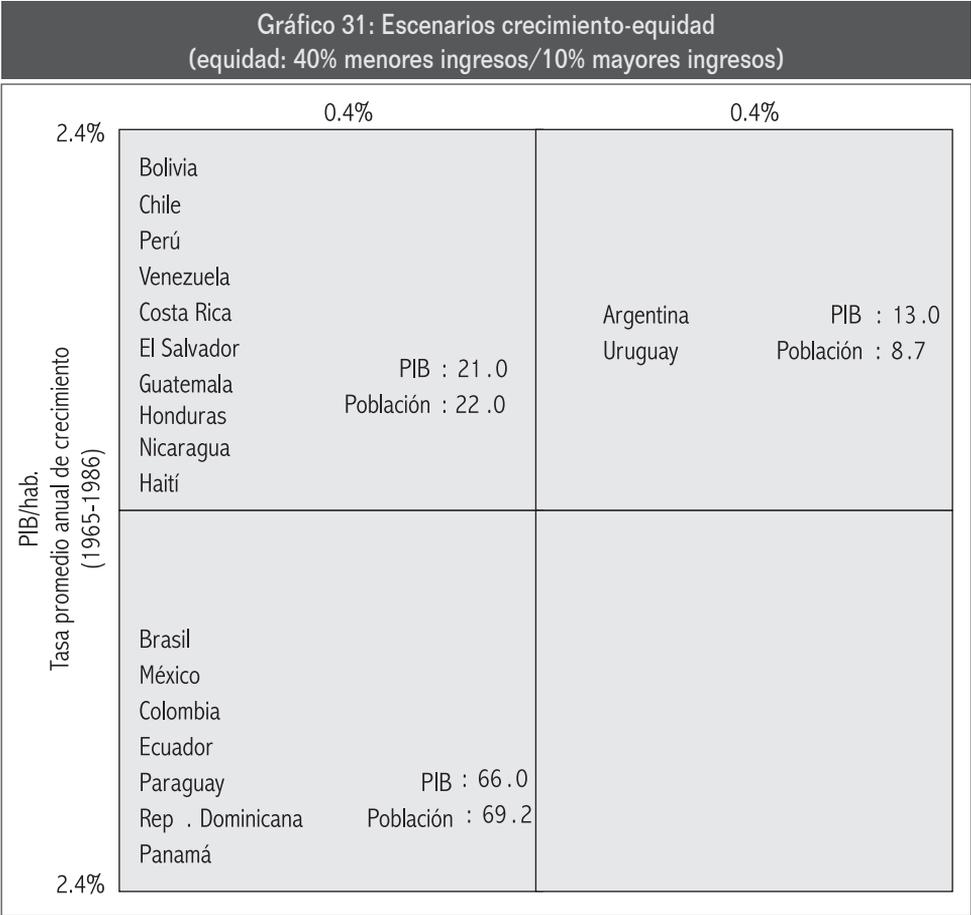
Las conclusiones de los informes nacionales en cierta manera son coincidentes con las adoptadas en el encuentro de rectores de Universia (Sevilla, 2005): un nuevo modelo de universidad, acorde con la sociedad global del conocimiento; la universidad como motor de desarrollo sostenible de la sociedad; la creación de un macroespacio universitario con criterios de excelencia, calidad y cooperación; el compromiso de la universidad con el desarrollo económico y social atendiendo a la diversidad cultural de los países; un mayor protagonismo en las relaciones universidad-empresa para lograr una mayor innovación y, una mejor explotación de sus resultados científicos y tecnológicos.

CEPAL: Crecimiento y equidad (síndrome del “Casillero vacío”)

Uno de los trabajos más relevantes de Fajnzylber, F., (1940-1991) y uno de sus aportes más destacados al pensamiento económico de la CEPAL se relaciona con el de transformación productiva con equidad, mediante el cual descubre lo que se configura como el síndrome del

“casillero vacío”: patrones de crecimiento incompatibles con la obtención de mayores grados de equidad.

En los estudios de la década de los ochenta, que podríamos denominar de escenarios, el ejercicio consistió en utilizar cuatro casilleros en los que se cruzaron dos ejes: uno que correspondía al crecimiento económico medio de los países entre 1965 y 1984, equivalente a 2,4% anual; el otro un indicador de equidad en la distribución del ingreso entre 1970 y 1984, equivalente a un 0,4% como razón entre el 40% de la población de más bajos ingresos y el 10% de los ingresos más altos. Con este cruce se constataba que había países dinámicos-desarticulados, estancados-desarticulados, articulados-estancados, pero para esa época ninguna economía de América Latina crecía con equidad, es decir, ninguna exhibía una tasa superior al 2,4% y superaba el índice de equidad de 0,4%. Esta comprobación empírica es lo que Fajnzylber denominó síndrome del “casillero vacío” (Ver gráfico 31). Hoy, quizás, esta constatación puede seguir arrojando resultados muy parecidos (CEPAL, 2006).



Fuente: división conjunta CEPAL/ONUDI. Informe Desarrollo Mundial (1988).

Para resolver tal situación, el autor mencionado invocaba por una transformación productiva con competitividad “auténtica” basada en la incorporación del progreso técnico, innovación empresarial, calidad de la mano de obra, y alianzas o acuerdos estratégicos entre actores protagónicos (Estado, empresarios, sindicatos, universidades).

Vale la pena destacar que dichas reflexiones y ejercicios de simulación de escenarios, dieron pie a un sinnúmero de políticas públicas encaminadas a mejorar la productividad, realzar el papel de la ciencia y la tecnología y a promover innovaciones de diversa índole, incluyendo la reforma del Estado. En el fondo, promovieron toma de decisiones estratégicas e identificación de factores de cambio.

Estudio prospectivo al 2020 de la educación superior para la transformación productiva y social con equidad de los países signatarios del Convenio Andrés Bello (CAB)

En el marco de los trabajos con los países miembros del Convenio Andrés Bello (CAB) del Proyecto *Prospectiva científica y tecnológica de los países del CAB* y en estrecha colaboración con Colciencias como organismo nacional de ciencia y tecnología de Colombia, se acordó llevar a cabo este estudio, cuyo objetivo principal es la formulación, elaboración y difusión del Plan Prospectivo Estratégico de los países signatarios, con políticas, estrategias y acciones priorizadas en educación superior para la transformación productiva y social con equidad.

Según el diseño metodológico definido para el estudio, durante la primera etapa se realizó un análisis de *forecasting* cuyos resultados, obtenidos a través de una Encuesta Delphi Regional, permitieron la estructuración de las familias tecnológicas de futuro y las megatendencias en educación superior. Esto representó 2500 consultas y 502 respuestas.

A través del uso de dichas herramientas metodológicas prospectivas, complementadas con la participación de expertos representantes de los países, se construyeron los escenarios de futuro al 2020 de la educación superior. Tales escenarios plantean el interrogante: ¿Hacia dónde puede orientarse la educación superior para lograr la transformación productiva, social y la equidad que requieren nuestros países?

Asumiendo que los escenarios son una síntesis de los distintos caminos hipotéticos de una situación presente, que comprenden la relación entre eventos, actores y estrategias, el diseño de los escenarios se elaboró a partir de la identificación de los factores de cambio “clave”, tanto endógenos como exógenos, que pudieran influir de forma determinante y estratégica sobre el comportamiento de la estructura de análisis (ver cuadro 26).

En consecuencia, el diseño de los escenarios de la educación superior del estudio CAB se elaboró a partir de la identificación de los factores de cambio “clave” de la educación superior para la transformación productiva y social con equidad, y la determinación de hipótesis de

Cuadro 26. Etapas de la elaboración de escenarios

1. Identificar la pregunta, el problema o la decisión principal.
2. Identificar factores claves de éxito o de fracaso de la decisión.
3. Levantar las fuerzas motrices que influyen sobre los factores claves
4. Jerarquizar los factores claves y las tendencias motrices.
5. Escoger los ejes alrededor de los cuales los escenarios van a diferir. Estos ejes determinan un espectro (un eje), una matriz (dos ejes) o un volumen (tres ejes), en los cuales los escenarios pueden ser identificados y caracterizados.

Fuente: Schwartz (1995).

futuro, a través de la aplicación de los métodos de Análisis Morfológico y Ejes de Schwartz. Es decir, mediante la corriente denominada “planeación por escenarios”. Su objetivo es el de establecer, de forma muy sencilla, a partir de dos variables (o familias de ellas) cuatro imágenes de futuro con sus respectivas causas y consecuencias (Schwartz, 1995). De esta manera, los escenarios se interpretan como historias integrales o dispositivos para conjeturar acerca de las evoluciones y cambios de un determinado sistema, en este caso el de la educación superior en los países de la Organización del Convenio Andrés Bello.

El estudio contempló dos ejes estructurantes (la transformación productiva y social y el desarrollo científico de la educación superior) y siete variables clave: tecnologías; patrón de especialización; agregación de valor; desarrollo tecnológico y financiamiento de la transformación productiva; equidad; educación terciaria acompañada de calidad, pertinencia, acceso y financiación; paradigma educativo y sus formas de organización.

A partir de un primer relevamiento de tres escenarios o imágenes de futuro hacia el año 2020 (avance lento, avance intermedio y avance acelerado), se optó por caracterizar el conjunto de políticas, estrategias, líneas de acción y proyectos que puedan garantizar de manera coherente un escenario de ruptura o de “gran salto”. Esto, como ejercicio de visión de largo plazo, significa que aunque el punto de partida no sea el mismo para todos los países, se abre la posibilidad de optar por diferentes caminos o mezcla de políticas, para que los países, con sus respectivas políticas y estrategias construyan las mejores opciones o gama de posibilidades para dar el salto, con las tecnologías y reformas para la educación superior que ello demanda.

Comisión de expertos de la Consulta de San José (Costa Rica)

La Consulta de San José es un proyecto conjunto entre el BID y el Copenhagen Consensus Center (CCC).

Los problemas abordados en este proyecto fueron identificados con base en una encuesta del BID a 1.800 especialistas y académicos de la región, catalogados y jerarquizados en 10 prioridades fundamentales. El grupo de nueve especialistas de alto nivel, reunidos en

octubre de 2007, contó además con 30 propuestas de más de 20 destacados economistas-investigadores, estableció 10 prioridades fundamentales y recomendó investigaciones y acciones especiales sobre cuatro temas urgentes. Este es un primer paso para que los tomadores de decisiones en los diferentes países de la región examinen las prioridades, las discutan y adopten las acciones pertinentes.

Con base en una evaluación económica de los costos y beneficios, el Panel presentó una lista de soluciones por orden de prioridad. Básicamente se le dio respuesta a la siguiente pregunta: ¿cuáles proyectos generarían los mayores beneficios netos? El propósito era lograr que las soluciones de un reto fueran fácilmente comparables mediante el uso de un indicador común: la tasa de costo/beneficio.

Tal como se destacó en el cuadro 5 las prioridades establecidas en la consulta fueron: a) desarrollo infantil temprano e integral; b) gestión fiscal integral; c) inversiones en infraestructura y mantenimiento; d) crear agencia de evaluación de políticas y programas; e) programas de transferencias condicionadas de efectivo; f) seguro médico universal con un paquete básico; g) programas de nutrición preescolar; h) prevención del crimen por medio del diseño del entorno urbano; i) reemplazar impuestos sobre el empleo formal con otro tipo de impuestos; j) adoptar políticas y servicios para reducir costos de transacciones comerciales.

Al describir los costos, el enfoque permitió cuantificar el precio real de implementación de la solución, por lo tanto se incluyeron los costos involucrados en el proceso desde la idea hasta la ejecución. Al estimar los beneficios, el estudio facilitó una cuantificación del ahorro en costos sociales y las ganancias sociales y económicas que se obtendrían al implementarse la solución. También se incluyó información adicional sobre la magnitud de las omisiones y los supuestos que subyacen en la metodología usada para medir el impacto del reto y de las soluciones que le acompañan.

Mediante dicho ejercicio se espera que el establecimiento de prioridades de soluciones a los problemas más graves que enfrenta la región, se convierta en foco de atención para los tomadores de decisiones y que sea el vehículo para impulsar la toma de decisiones, al demostrar cuales son los proyectos que más aumentan la eficiencia en el gasto público.

Estudio Delphi de prioridades de políticas eLAC

El eLAC 2007 es el Plan de Acción Regional sobre la Sociedad de la Información para América latina y el Caribe para los años 2005-2007. El Delphi de prioridades de Política eLAC fue llevado a cabo por la CEPAL entre abril 2006 y septiembre de 2007, con el aporte financiero de la Comisión Europea. Durante todo el proceso se contó con el apoyo de la Facultad de Administración de Empresas de Manchester, por intermedio del profesor Ian Miles. El sondeo Delphi se diseñó en cinco fases implementadas mediante tres cuestionarios en línea (1.274 contribuciones) y dos consultas en persona (180 contribuciones) para un total de 1.454 respuestas del sector público, privado, académico y de la sociedad civil. De acuerdo

con la metodología de autoselección para definir al grupo de expertos entre los interesados, los resultados de las rondas anteriores son utilizados como base para las rondas siguientes, hasta llegar a un consenso sobre las áreas de prioridad y la coherencia en los intereses.

Las fases 1 y 2 del ejercicio fueron virtuales y tuvieron como objetivo central la identificación de áreas temáticas y temas prioritarios. Las fases 3, 4 y 5 buscaron la identificación de opciones de política, mediante la elaboración de posibles políticas, consolidación de opciones de política y el afinamiento de opciones. El acceso e inclusión social, la creación de capacidades, transparencia y eficiencia pública, instrumentos de política y la capacitación en TIC para empresas y la fuerza laboral fueron señalados como los aspectos más urgentes. Todo ello, dentro del Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe con sus 30 metas y respectivas medidas para reducir la brecha digital. El informe final del estudio sirvió de base para las consultas regionales y para la II Conferencia Ministerial sobre Sociedad de la Información que se realizó en San Salvador, El Salvador, en febrero de 2008, donde se firmaron 83 metas sobre el uso de las TIC en estrategias de desarrollo. (CEPAL, 2007).

9.10.2 La dimensión institucional ¿cuáles son sus características?

Esta dimensión estaría reflejada en siete indicadores: facilidad de hacer negocios (*Doing Business*) calidad regulatoria, estado de derecho, efectividad gubernamental, estabilidad política y ausencia de violencia, valor y rendición de cuentas, control de la corrupción y el índice de instituciones públicas.

La mayoría de estos indicadores están basados en encuestas y opiniones de expertos. Por lo tanto, tienen un carácter cualitativo tanto en su medición como en su interpretación.

La ONG Argentina Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), elabora el ranking "Democracia, mercado y transparencia", mediante el cual se hace énfasis en las libertades democráticas, la economía de mercado y la transparencia gubernamental, como pilares del desarrollo. De esta manera los países que quieran definirse como desarrollados deben garantizar cada una de estas tres facetas necesarias para el progreso político, económico e institucional. El Informe de CADAL, integrante del Network of Democracy Research Institutes, también señala que la posibilidad de combinar el grado de respeto a las libertades civiles, políticas, económicas y los niveles de transparencia, ayuda a comprender muy fácilmente por qué en algunos países se goza de una mayor calidad de vida que en otros y también permite a cada uno, desde su lugar, ver las fortalezas y debilidades de su país.

El compromiso de cada país con cada una de las tres facetas que contribuyen al desarrollo, estaría determinando un tipo de sistema político. Así, la combinación de un alto nivel de libertades democráticas, un alto nivel de economía de mercado y alta transparencia daría lugar a un sistema político caracterizado por "democracia de mercado consolidada". Otras combinaciones de alto y medio nivel en las tres categorías darían lugar a sistemas políticos

denominados por CADAL como “democracia de mercado en consolidación”, “semi-democracia”, “autoritarismo de mercado” y “autoritarismo”. Cuando son nulos los niveles de libertades democráticas, de economía de mercado y de transparencia, el sistema político cae bajo la denominación de “totalitarismo”.

El ranking está basado en las publicaciones de Freedom in the World, de Freedom House; en el índice de Libertad Económica de Heritage Foundation y Wall Street Journal; y el Índice de Percepción de Corrupción, de Transparencia Internacional. El ranking mundial lo encabezan Nueva Zelanda, Dinamarca, Finlandia e Islandia con puntajes cercanos al 0,90 dentro de un promedio global de 0,52.

En América Latina, con un promedio de 0,52, los primeros siete lugares lo ocupan Chile, Uruguay, Costa Rica, Panamá, El Salvador, México y Brasil. Nueve países se ubican por debajo del promedio global. Los dos últimos lugares los ocupan Haití y Cuba con un puntaje de 0,33 y 0,21 respectivamente (ver cuadro 27).

| Posición | Países | Puntuación |
|-----------------|-----------------|-------------------|
| 1. | Chile | 0,817 |
| 2. | Uruguay | 0,776 |
| 3. | Costa Rica | 0,699 |
| 4. | Panamá | 0,607 |
| 5. | El Salvador | 0,595 |
| 6. | México | 0,590 |
| 7. | Brasil | 0,573 |
| 8. | Perú | 0,549 |
| 9. | Rep. Dominicana | 0,541 |
| 10. | Argentina | 0,540 |
| 11. | Colombia | 0,528 |
| 12. | Nicaragua | 0,490 |
| 13. | Honduras | 0,479 |
| 14. | Bolivia | 0,476 |
| 15. | Guatemala | 0,465 |
| 16. | Paraguay | 0,463 |
| 17. | Ecuador | 0,447 |
| 18. | Venezuela | 0,363 |
| 19. | Haití | 0,335 |
| 20. | Cuba | 0,217 |
| | PROMEDIO | 0,528 |

Fuente: CADAL (2007).

Cuadro 28. Dimensión institucional

| | Facilidad de hacer negocios (2007) | Calidad regulatoria (2005) | Estado de derecho (2005) | Efectividad gubernamental (2005) | Estabilidad política y ausencia de violencia (2005) | Voz y rendición de cuentas (2005) | Control de la corrupción (2005) | Índice de instituciones (2006) |
|----------------------|------------------------------------|----------------------------|--------------------------|----------------------------------|---|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| Argentina | 109 | -0.64 | -0.56 | -0.27 | -0.26 | +0.43 | -0.44 | 2.98 |
| Bolivia | 140 | -0.53 | -0.78 | -0.80 | -1.15 | -0.09 | -0.81 | 2.90 |
| Brasil | 122 | +0.08 | -0.41 | -0.09 | -0.13 | +0.36 | -0.28 | 3.29 |
| Chile | 33 | +1.04 | +1.20 | +1.26 | +0.85 | +1.04 | +1.34 | 4.88 |
| Colombia | 66 | +0.05 | -0.71 | -0.09 | -1.79 | -0.32 | -0.22 | 3.70 |
| Costa Rica | 115 | 0.61 | +0.54 | +0.30 | +0.76 | +0.99 | +0.38 | 3.97 |
| Cuba | SD | -1.75 | -1.14 | -0.94 | +0.03 | -1.87 | -0.26 | SD |
| Ecuador | 128 | -0.83 | -0.84 | -1.01 | -0.83 | -0.16 | -0.81 | 2.92 |
| El Salvador | 69 | +0.12 | -0.37 | -0.30 | -0.14 | +0.26 | -0.39 | 3.80 |
| Guatemala | 114 | -0.26 | -1.04 | -0.70 | -0.89 | -0.37 | 0.98 | 3.49 |
| Honduras | 121 | -0.44 | -0.78 | -0.64 | -0.78 | -0.14 | -0.67 | 3.03 |
| México | 44 | +0.33 | -0.48 | -0.01 | -0.29 | +0.29 | -0.41 | 3.68 |
| Nicaragua | 93 | -0.31 | -0.70 | -0.78 | -0.16 | -0.01 | -0.62 | 3.15 |
| Panamá | 65 | +0.25 | -0.11 | +0.11 | -0.05 | +0.52 | -0.27 | 3.77 |
| Paraguay | 103 | -0.77 | -1.00 | -0.83 | -0.62 | -0.19 | -1.19 | 2.66 |
| Perú | 58 | +0.10 | -0.77 | -0.60 | -1.08 | +0.04 | -0.49 | 3.25 |
| República Dominicana | 99 | -0.27 | -0.66 | -0.41 | +0.05 | +0.20 | -0.66 | 3.26 |
| Uruguay | 98 | +0.26 | +0.43 | +0.53 | +0.64 | +0.99 | +0.78 | 4.29 |
| Venezuela | 172 | -1.15 | -1.22 | -0.83 | -1.22 | -0.50 | -1.00 | 2.38 |

Fuente: elaboración propia con base en World Bank Worldwide Governance Indicators, World Bank Doing Business Index, y World Economic Forum (2006).

El cuadro 28 muestra la dimensión institucional y los valores para cada uno de los indicadores mencionados al principio, para un conjunto de 19 países de América Latina.

El índice que se destaca es el de facilidad de hacer negocios, el cual implica que el ambiente regulatorio es favorable o no, para una actividad empresarial. En otras palabras, el papeleo para abrir un negocio, el tiempo para obtener licencias y permisos, los problemas para contratar y despedir mano de obra, la protección de los derechos de propiedad, acceso a la información crediticia, protección de las inversiones, burocracia para la retención y pago de impuestos, costos administrativos de exportar e importar, costo de hacer cumplir los contratos, y tiempo y gasto necesario para cerrar una empresa. De acuerdo con estos indicadores, el mejor país del mundo por segundo año consecutivo para hacer negocios es Singapur, seguido de Nueva Zelanda y Estados Unidos. Los primeros países europeos son: Dinamarca en el quinto puesto, Gran Bretaña en el sexto, Irlanda en el octavo y España en el puesto 38.

Referido a América Latina, en los primeros tres lugares se encuentran Chile, México y Perú, y en los últimos puestos se ubican Ecuador, Bolivia y Venezuela.

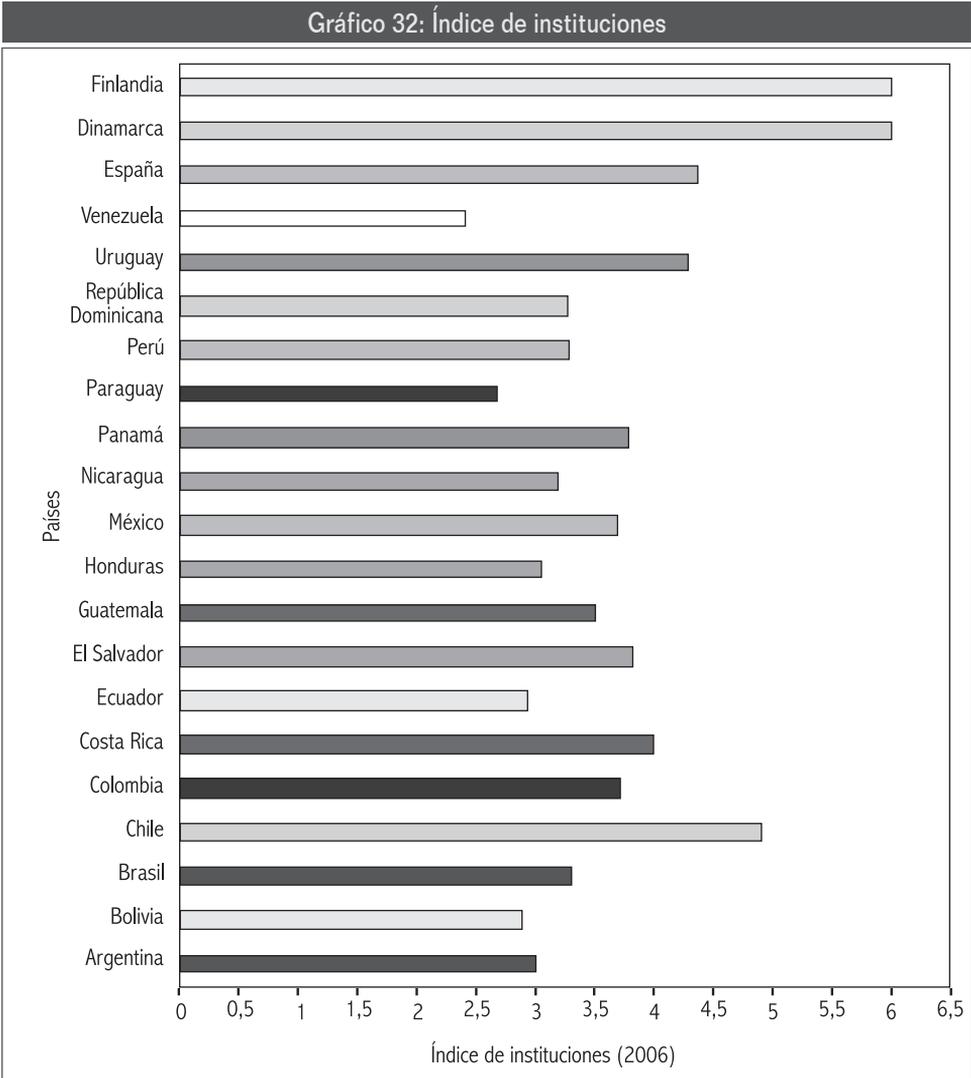
Para visualizar gráficamente la situación de cada país dentro de esta categoría, se ha seleccionado el **Índice de Instituciones Públicas**. Esta escogencia es aleatoria y para el caso, podría utilizarse cualquier otro índice agregado (ver gráfico 32).

9.10.3 La dimensión social ¿cuáles son sus características?

Esta dimensión puede ser vista desde muchos ángulos y perspectivas, sin embargo, por razones prácticas, se ha ilustrado mediante seis indicadores y se hace una breve mención al índice global de brecha de género. Los siete indicadores son: el índice global de brecha de género, el índice de desarrollo humano, el índice de Gini, la tasa de adultos alfabetos, la tasa de mortalidad infantil, la brecha de pobreza y la tasa de desempleo (ver cuadro 29).

En este apartado se destaca el índice global de brecha de Género (elaborado por el Foro Económico Mundial) como reflejo de la equidad entre hombres y mujeres. Al reducir las diferencias de acceso al trabajo entre hombres y mujeres, a la igualdad salarial, a la educación, a la representación política en la toma de decisiones y atención en salud, los países crean condiciones de equidad que favorecen el crecimiento social. Promover esas instancias requiere políticas concretas por parte del gobierno, el poder legislativo y los empresarios, además de la eliminación de mitos como la exclusividad femenina en labores domésticas o el rol proveedor del hombre.

Según este Índice (2007), de entre 128 países evaluados que representan más del 90% de la población mundial, los cinco países líderes en el globo son Suecia, Noruega, Finlandia, Islandia y Nueva Zelanda. En América Latina los mejores ubicados son Cuba, Colombia, Costa Rica, y Argentina. En el ranking más bajo se sitúa países como, Bolivia, Chile, Nicaragua, México y Guatemala.



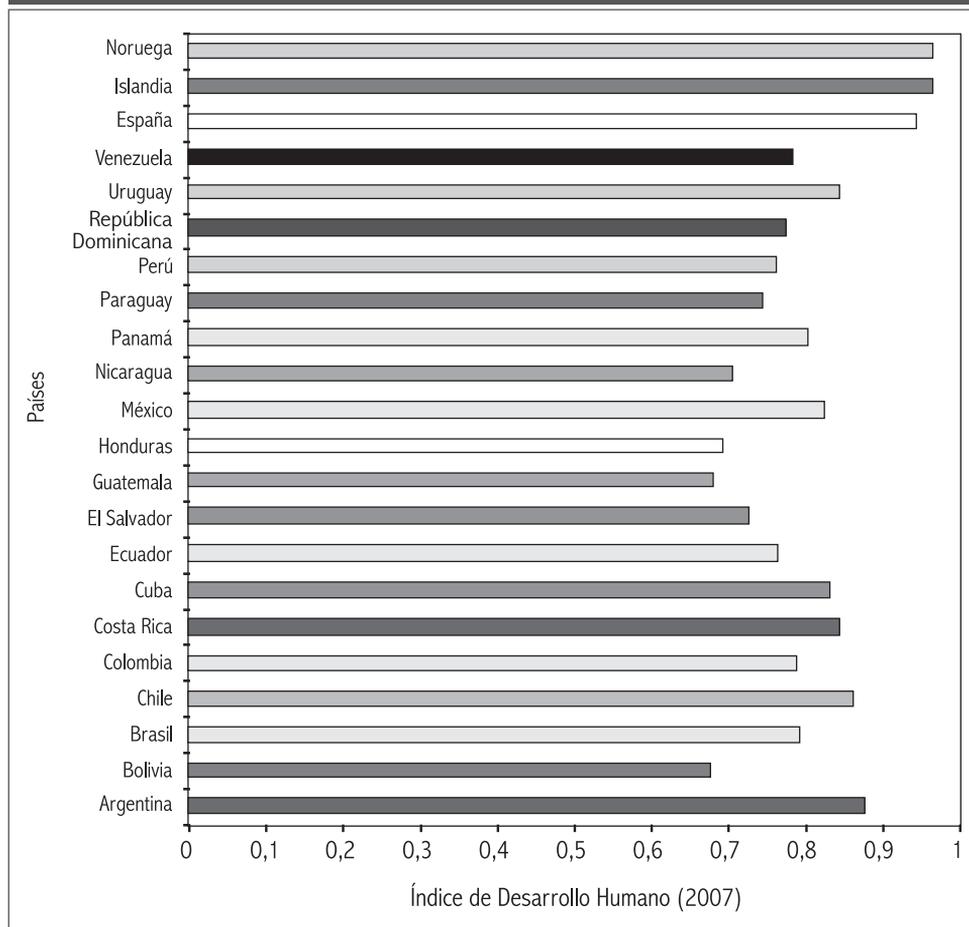
Fuente: elaboración propia con base en World Bank Worldwide Governance Indicators y World Economic Forum (2006).

Nota: por razones comparativas y para mayor comprensión, se ha incluido a Finlandia y Dinamarca, países que ocupan los dos primeros lugares en el ranking del Índice de Instituciones; y a España por su semejanza frente a América Latina. Además, el Anexo 1 de esta Guía muestra los elementos y características más representativas de la política de ciencia, tecnología e innovación de España.

Al igual que en la anterior dimensión, en este caso se ha seleccionado como representación de la dimensión social el gráfico sobre el índice de desarrollo humano⁶² (ver gráfico 33).

⁶² A partir de los trabajos del PNUD, desde 1990 el IDH es un promedio simple de un índice de longevidad, un índice de nivel educacional y un índice de nivel de vida. Para longevidad utiliza como

Gráfico 33: Índice de Desarrollo Humano



Fuente: elaboración propia con base en UNDP (2006).

Nota: por razones comparativas y para mayor comprensión se ha incluido a Noruega e Islandia, países que ocupan los dos primeros lugares en el ranking del Índice de Desarrollo Humano, y a España por su semejanza frente a América Latina. Además, el anexo 1 de esta Guía muestra los elementos y características más representativas de la política de ciencia, tecnología e innovación de España.

índice la esperanza de vida al nacer en un rango de 25 y 85 años. Para nivel educacional utiliza como índice 2/3 de alfabetización de adultos y 1/3 de tasas de matrícula combinada de primaria, secundaria y terciaria (en un rango de 0 y 100%). Para nivel de vida utiliza como índice específico el PIB y el PIB per cápita en un rango entre US\$100 y US\$ 40.000. Así, la distancia entre un país y otro es el promedio simple entre los valores máximos y mínimos de un componente. Para mayor detalle ver Anexo IV.

Cuadro 29. Dimensión social

| | Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2007 - (2005)* | Índice de GINI (2006) | Tasa de adultos alfabetos (% de personas con edad de 15 años o más) (2004) ¹ | ³ Tasa de mortalidad infantil (por mil nacimientos) (2004) | Brecha de pobreza a 1\$ el día (PPA) (%) (2005) | Índice de Brecha de Género (2007) |
|-----------------|--|-----------------------|---|---|---|-----------------------------------|
| Argentina | 0.87 | 52.8 | 97.2 | 16 | 2.1 | 0.70 |
| Bolivia | 0.69 | 60.1 | 86.7 | 54 | 13.6 | 0.66 |
| Brasil | 0.80 | 58.0 | 88.6 | 32 | 3.4 | 0.66 |
| Chile | 0.87 | 57.1 | 95.7 | 8 | 0.5 | 0.65 |
| Colombia | 0.79 | 58.6 | 92.8 | 18 | 3.1 | 0.71 |
| Costa Rica | 0.85 | 49.9 | 94.9 | 11 | 1.6 | 0.70 |
| Cuba | 0.84 | SD | 99.8 | 6 | SD | 0.72 |
| Ecuador | 0.77 | 43.7 | 91.0 | 23 | SD | 0.69 |
| El Salvador | 0.73 | 52.4 | SD | 24 | 9.3 | 0.69 |
| Guatemala | 0.69 | 55.1 | 69.1 | 33 | 5.5 | 0.61 |
| Honduras | 0.70 | 53.8 | 80.0 | 31 | 4.4 | 0.67 |
| México | 0.83 | 49.5 | 91.0 | 23 | 1.4 | 0.64 |
| Nicaragua | 0.71 | 43.1 | 76.7 | 31 | 16.7 | 0.65 |
| Panamá | 0.81 | 56.4 | 91.9 | 19 | 2.1 | 0.70 |
| Paraguay | 0.75 | 57.8 | SD | 21 | 5.6 | 0.67 |
| Perú | 0.77 | 54.6 | 87.7 | 24 | 2.9 | 0.66 |
| Rep. Dominicana | 0.78 | 51.7 | 87.0 | 27 | 0.5 | 0.67 |
| Uruguay | 0.85 | 44.9 | 98.0 ² | 15 | 0.5 | 0.66 |
| Venezuela | 0.79 | 44.1 | 93.0 | 16 | 8.9 | 0.68 |

Fuentes: UNDP (2007), World Bank Worldwide Governance Indicators y World Economic Forum.

* La información que está disponible en esta tabla son datos referidos a 2005 (a no ser que se indique lo contrario). Estos datos son los que están disponibles, desde el 1 julio de 2007, en la Oficina que se encarga de hacer el Informe de Desarrollo Humano. ¹ Los datos son basados en estimaciones de alfabetización recogidas por censos o encuestas entre el 2000- 2004.² Por ausencia de información reciente, son estimaciones de la UNESCO, 2003. ³ Se refiere a la probabilidad de morir desde el nacimiento hasta la edad de un año, expresado en 1000 nacimientos vivos.

9.10.4 La dimensión económica ¿cuáles son sus características?

Esta dimensión se visualiza mediante seis indicadores: crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) como promedio durante los últimos cinco años, el Índice de Crecimiento de Competitividad, el Índice de Transformación Política y el Índice de Transformación Económica, el Índice de Situación, la efectividad de la gestión, el nivel de dificultad y el Índice de Gestión.

Es importante señalar que el Índice de Situación es el resultado de agregar los Índices de Transformación Política y Económica. De igual manera, el Índice de Gestión es la media entre los resultados de la efectividad de la gestión y el nivel de dificultad (ver cuadro 30).

Como información adicional, el Índice de Globalización realizado por Foreign Policy y la consultora A.T. Kearney mide la integración económica, tecnológica, política y personal de los países, y su resultado proporciona una evaluación de la magnitud de apertura y conectividad a nivel global.

El índice incluye doce variables principales, las cuales son desagregadas en cuatro categorías: a) integración económica, comercio e inversión extranjera directa; b) contactos personales, viajes, remesas y transferencias personales; c) conectividad tecnológica: usuarios de Internet, servidores seguros y alojamientos de Internet; d) compromiso político: participación en organismos internacionales, Naciones Unidas, ratificación de tratados y cooperación internacional.

En el orden global Singapur ocupó el primer lugar seguido por Hong Kong y Holanda.

Dentro de los 10 países más globalizados, ocho de ellos cuentan con territorios menores al tamaño del estado de Indiana de los Estados Unidos y el comercio total como porcentaje de su producto bruto interno supera el 120%. En América Latina los primeros siete lugares los ocupan Panamá (30), Costa Rica (39), Chile (43), México (49), Colombia (50), Argentina (54) y Perú (58).

Tal como se procedió con las anteriores dos dimensiones, en este caso se ha seleccionado arbitrariamente el Índice de Crecimiento de la Competitividad como reflejo parcial de la dimensión económica (ver gráfico 34).

Es importante señalar, a fin de evitar mal interpretaciones, que la caracterización del escenario inicial (*¿dónde estamos?*) puede ser el resultado de un sinnúmero de variables y elementos del más variado orden, magnitud, desagregación y cobertura. Aquí simplemente mostramos el procedimiento para comprender el ejercicio de la construcción de escenarios.

Una vez elaborados los índices más representativos del escenario *¿Dónde estamos?*, éstos se ubican en el cuadrante **A** del gráfico 30 para indicar el punto de partida para cada uno

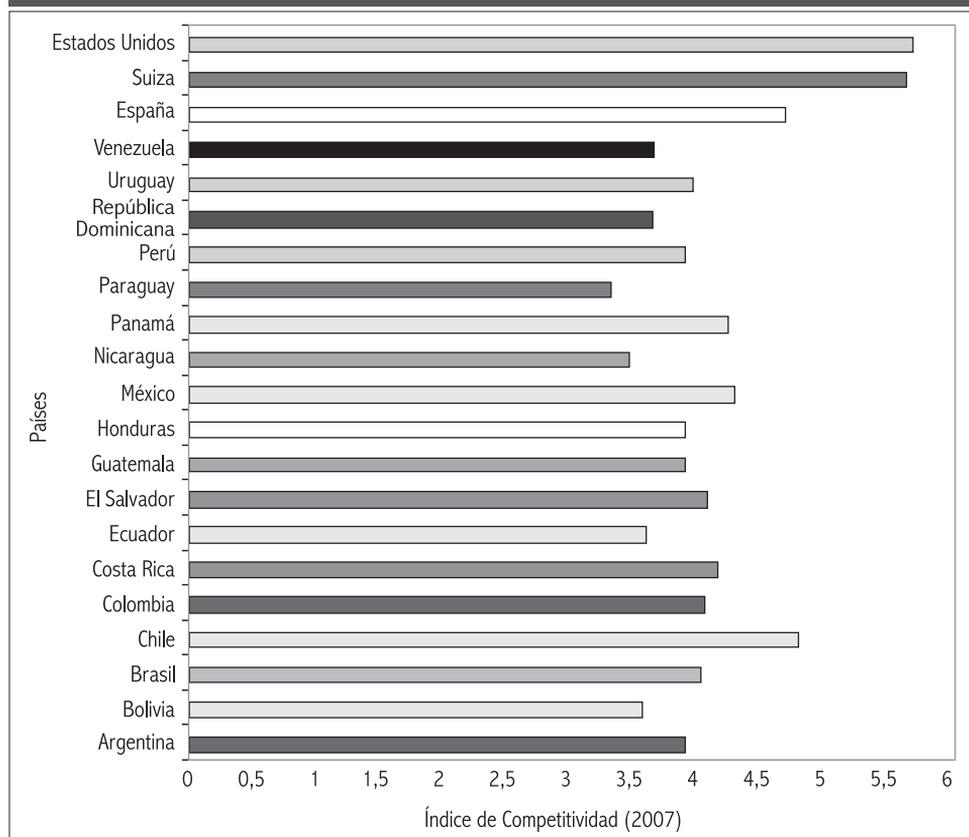
Cuadro 30. Dimensión económica

| | Crecimiento del PIB (promedio de los últimos 5 años, %) (2005) | Índice de Competitividad (2007) | Índice de Transformación Política (2006) | Índice de Transformación Económica (2006) | Índice de Situación (2006) | Índice de Gestión (2006) |
|-----------------|--|---------------------------------------|--|---|----------------------------------|--------------------------------|
| Argentina | 1.36 | 3.87 | 7.85 | 6.57 | 7.21 ³ | 5.41 ⁹ |
| Bolivia | 1.00 | 3.55 | 6.75 | 5.39 | 6.07 ⁴ | 5.29 ⁹ |
| Brasil | 0.77 | 3.99 | 7.90 | 7.79 | 7.84 ³ | 6.86 ⁸ |
| Chile | 3.18 | 4.77 | 9.10 | 8.61 | 8.85 ² | 7.51 ⁷ |
| Colombia | 1.80 | 4.04 | 5.85 | 6.36 | 6.10 ⁴ | 5.25 ⁹ |
| Costa Rica | 1.75 | 4.11 | 9.40 | 8.00 | 8.70 ² | 6.63 ⁸ |
| Cuba | 3.62 ¹ | SD | 3.37 | 4.50 | 3.93 ⁶ | 2.62 ¹¹ |
| Ecuador | 3.45 | 3.57 | 6.20 | 5.11 | 5.65 ⁴ | 3.68 ¹⁰ |
| El Salvador | 0.34 | 4.05 | 7.35 | 6.64 | 7.00 ⁴ | 6.24 ⁸ |
| Guatemala | 0.08 | 3.86 | 5.65 | 4.89 | 5.27 ⁵ | 5.01 ⁹ |
| Honduras | 1.24 | 3.89 | 6.80 | 5.29 | 6.04 ⁴ | 5.13 ⁹ |
| México | 0.80 | 4.26 | 7.55 | 6.71 | 7.13 ³ | 6.03 ⁸ |
| Nicaragua | 1.01 | 3.45 | 6.65 | 5.11 | 5.88 ⁴ | 5.10 ⁹ |
| Panamá | 2.30 | 4.18 | 7.55 | 6.64 | 7.10 ³ | 5.65 ⁹ |
| Paraguay | -0.47 | 3.30 | 6.60 | 5.11 | 5.85 ⁴ | 4.95 ⁹ |
| Perú | 2.57 | 3.87 | 6.85 | 6.29 | 6.57 ⁴ | 5.28 ⁹ |
| Rep. Dominicana | 1.02 | 3.65 | 7.30 | 5.43 | 6.36 ⁴ | 5.28 ⁹ |
| Uruguay | 0.57 | 3.97 | 9.90 | 7.43 | 8.66 ² | 6.85 ⁸ |
| Venezuela | 0.99 | 3.63 | 6.20 | 4.89 | 5.55 ⁴ | 3.03 ¹¹ |

Fuentes: The World Bank Worldwide Governance Indicators, World Economic Forum (2006), Bertelsmann Transformation Index (BTI).

¹ Dato del 2004. ² Países con democracias fundamentadas en economías de mercado, consolidadas o en proceso de ser consolidadas. ³ Buenas perspectivas para la consolidación de una democracia fundamentada en economías de mercado. ⁴ Deficiencias desde el punto de vista de una democracia fundamentada en economías de mercado. ⁵ Precondiciones no favorables para una democracia fundamentada en economías de mercado. ⁶ Graves obstáculos para una democracia fundamentada en economías de mercado. ⁷ Gestión exitosa. ⁸ Gestión exitosa pero con debilidades. ⁹ Gestión con éxito moderado. ¹⁰ Gestión poco exitosa. ¹¹ Gestión fallida o gestión no existente.

Gráfico 34: Índice de Competitividad



Fuente: World Economic Forum (2006).

Nota: por razones comparativas y para mayor comprensión se ha incluido a Suiza y Finlandia, países que ocupan los primeros lugares en el ranking del Índice de Competitividad, y a España por su semejanza frente a América Latina. Además, el anexo 1 de esta Guía muestra los elementos y características más representativas de la política de ciencia, tecnología e innovación de España.

de ellos y, de esta manera, poder dimensionar el esfuerzo y la brecha que hay que superar para avanzar hacia los otros escenarios.

En el cuadro 31 sólo se incluyen, como ejemplo, los valores para un país de América Latina:

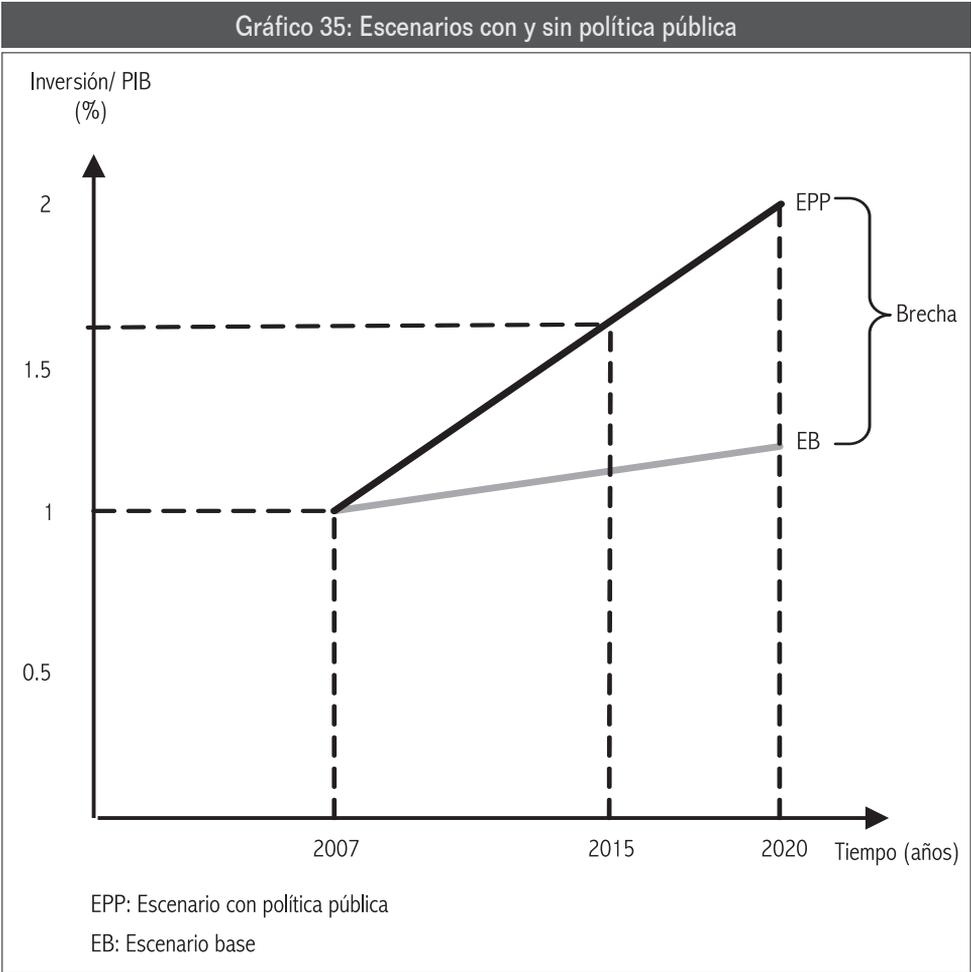
| Cuadro 31. Algunos índices del escenario base | | |
|---|-----------------------------|--|
| Índice de Instituciones | Índice de Desarrollo Humano | Índice de Crecimiento de la Competitividad |
| 3.70 | 0.79 | 4.04 |

Fuente: elaboración propia.

Visto lo anterior conviene hacer una observación cardinal: en vez de preguntarse ¿Dónde estamos?, es decir, el escenario base, lo que realmente interesa preguntarse es: ¿Dónde estaríamos si no hubiera política pública? ¿Qué hubiera sucedido si el mismo grupo de condiciones no hubiera sido afectado por la política? En otras palabras, ¿cuál sería el escenario “con y sin política” o el “antes y después de la política”?

Para visualizar dicha situación, en el gráfico 35 se representa en el eje vertical la inversión como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) y en el horizontal, el tiempo. Una línea muestra la proyección del escenario base (EB) y la otra el escenario con política pública (EPP).

Como se puede ver, la distancia (brecha) entre una y otra línea representa el impacto de la política gracias a una mayor inversión en ciencia y tecnología, el cual puede estar asociado a



Fuente: elaboración propia.

una mayor transformación productiva y social con mayor valor agregado. El tema no es menor si se considera que el gasto en I+D es fundamental para el desarrollo de nuevos productos y nuevos procesos para poder diversificar la matriz productiva de un país y poder exportar con mayor valor agregado. En el nivel internacional, por ejemplo, entre 2000 y 2005 Islandia invirtió 3.0% como porcentaje del PIB en I+D, Suecia 3.7%, Finlandia 3.5%, Estados Unidos 2.7%, Singapur 2.3%, Corea del Sur 2.6%, Brasil 1.0%, Chile 0.6%, Argentina 0.4%, Uruguay 0.3% y México 0.4%. Esto permitió que Islandia tuviera 6.807 investigadores por cada millón de habitantes, Suecia 5.416, Finlandia 7.832, Estados Unidos 4.605, Singapur 4.999, Corea 3.187, Brasil 344, Chile 444, Argentina 720, Uruguay 366 y México 268 (PNUD, 2007).

En materia de patentes también la correspondencia con el gasto en I+D es notable en el mismo periodo 2000-2005: Suecia registra 166 por cada millón de habitantes, Finlandia 214, Estados Unidos 244, Singapur 96, Corea 1.113, Argentina 4, Chile 1, Uruguay 1, México 1 y Brasil 1.

Con relación al anterior gráfico es fundamental identificar correctamente la población objetivo a partir de una determinada población de referencia. Con esto se podrán proyectar las demandas de bienes y servicios, en este caso la inversión como porcentaje del PIB. Para mayor detalle sobre este tipo de ejercicio y proyección de población, ver Anexo V.

9.11 Puentes entre la ciencia, la tecnología y la política pública: ¿dónde pueden estar?

Las teorías sobre tecnología y sociedad no siempre se han encontrado. Por el contrario, pareciera ser que las corrientes se dividen en una suerte bipolar entre las que consideran que las fuerzas sociales son las que moldean a la tecnología y las que ven a la tecnología como una fuerza inexorable que moldea a las sociedades. Entre el constructivismo y el determinismo hay un amplio espacio (Salazar, 2005).

Teniendo en cuenta los antecedentes teóricos sobre el rol de la política de ciencia y tecnología (CyT) en la sociedad, quizás sea más fructífero preguntarnos: ¿cómo se articula la ciencia y la tecnología dentro de las políticas públicas? o, mejor aún, ¿cómo se hace el puente entre política pública y ciencia y tecnología?

Hay varias formas de ver esta relación o aproximaciones de relación causal:

- i. Existen unos determinados *objetivos* para la política de ciencia y tecnología:
 - Importar tanto conocimiento, capacidades y tecnología como sea posible.
 - Emplear recursos escasos de CyT para generar conocimiento, capacidades y tecnología que sea importante para el desarrollo del país y el bienestar de sus ciudadanos.
 - Crear conocimiento y capacidades e inventar nuevas tecnologías como contribución al bien común y como medio para aumentar la competitividad internacional, y
 - Mantener y desarrollar capacidad de CyT para el futuro.

EEUU tiene el número más importante de científicos e ingenieros del mundo, con un 22,8% de total. Los inventores de EEUU son responsables de aproximadamente un tercio de las patentes mundiales. EEUU es, por otro lado, el líder mundial en publicaciones de ciencia y tecnología con cerca del 30% del total (UNESCO, 2005). Ahora bien, esos datos no deben inducir a error. Incluso para EEUU la mayor parte del conocimiento, las capacidades y la tecnología se producen fuera de la nación. Eso justifica que el primer objetivo siempre deba ser la adquisición de conocimiento, capacidades y tecnología de otros países. Este objetivo, por otro lado, cada vez es más costo-eficaz. ¿Por qué? Porque las tecnologías de la información han facilitado sustancialmente este proceso de adquisición de conocimiento.

ii. Disponer de unos determinados *mecanismos e incentivos*. Entre otros:

- Atraer inmigrantes con formación y experiencia en CyT.
- Enviar estudiantes al extranjero para formarse en CyT.
- Incentivar los intercambios de CyT con otros países.
- Importar productos que lleven implícita CyT. Es decir, productos de gran valor añadido.
- Obtener licencias de propiedad intelectual de otros países.
- Garantizar el acceso local a la producción científica de otros países (siendo clave, en muchos casos, la labor de traducción).
- Atraer inversión extranjera directa y tomar medidas para asegurar que los inversores transfieran conocimiento y tecnología en el proceso, y
- Desarrollar las tecnologías de la comunicación como catalizadoras del proceso. Todos estos se suman a los incentivos directos vía una mayor inversión pública en CyT.

En dicho marco de objetivos vale la pena reflexionar sobre una tendencia reciente. Se enfatiza sobre la innovación y, en algunos casos, se interpreta que ésta va acompañada de un menor interés en la transferencia internacional de tecnología. La confusión quizás proviene de entender la innovación como invención. La primera significa hacer algo de diferente modo; la invención significa hacer algo nuevo.

Los países más exitosos desde un punto de vista económico lo son, entre otras cosas, porque han sido capaces de importar conocimiento, capacidades y tecnología. Lo muestra la evidencia empírica (UNESCO, 2005) pero también tiene cierta racionalidad teórica.

Dicho de otro modo, cabe pensar que el éxito económico tiende a ir más asociado a la capacidad para apropiarse del conocimiento y la tecnología desarrollados por otros y emplearlos de modo productivo, que en la capacidad para inventar.

Eso no significa, sin embargo, que la importación de conocimiento no deba complementarse con esfuerzos para dirigir ese conocimiento, capacidades y tecnologías. Este conocimiento deberá adaptarse a las necesidades propias, adecuar los sistemas productivos propios para

incorporarlos y, normalmente, mejorar y ampliar ese conocimiento y tecnología. El proceso de innovación, por lo tanto, exige investigación y desarrollo propio (normalmente, de hecho, un volumen de recursos no despreciable), incluso en el contexto descrito de dependencia de la tecnología importada.

Por otro lado, la ciencia y la tecnología han de estar al servicio de la producción de conocimiento pero también (y ambos no son opciones excluyentes) de la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. En ese sentido, en muchas ocasiones es imprescindible disponer de una política propia de CyT para hacer frente a desafíos específicos del país (que otros países no enfrentan) o para hacerlo de manera más eficiente.

Dicho de otro modo, hay necesidades tecnológicas que no serán satisfechas por otros países (todo ello sin mencionar restricciones normativas, institucionales, etc. que podrían exigir el desarrollo de ciencia y tecnología propias).

iii. La *intervención* del Estado con políticas explícitas de CyT actúa como puente para cerrar el divorcio entre la teoría y la acción, o la desunión entre los estudios sobre ciencia y tecnología y las políticas de ciencia y tecnología. Esta intervención de puente tiene varias justificaciones:

- Desarrollar un potencial de ciencia y tecnología es, en cierto modo, un mecanismo de defensa. Un país que no comprende o desconoce su propia base de recursos naturales, por ejemplo, está a expensas de empresas transnacionales que explotarán sus recursos.
- La investigación y el desarrollo tecnológico básico y competitivo a gran escala, son apoyados por el sector público en muchos países como si se tratase de bienes públicos (no son adecuadamente financiadas por el sector privado para optimizar los beneficios del país).
- Es sencillo darse cuenta, no obstante, de que si ningún país realizase investigación básica y desarrollos tecnológicos no competitivos (es decir, si no invirtiese en tecnologías que no son comerciales a gran escala, centrándose únicamente en aprovechar el conocimiento ajeno), los recursos mundiales de ciencia y tecnología tenderían a decrecer: si nadie hace investigación básica, si nadie inventa, si nadie produce conocimiento de cero, si sólo se recicla o se innova a partir de conocimiento ajeno, el progreso tecnológico se estancaría.
- La inversión en conocimiento, capacidades y tecnologías se deprecia, pierde valor. Cualquier inversión se deprecia, de hecho, pero la inversión en ciencia y tecnología lo hace a un ritmo superior. Eso significa que incluso países con grandes desarrollos tecnológicos y poderosas políticas de ciencia y tecnología tienen que destinar una parte de su inversión a esa capacidad, de cara a mantenerla. Esto es fácil de observar en la transición entre países que destinan menos de un 1% del PIB en I+D y aquellos que gastan entre 2 y un 3%.

- Como principio de toma de decisiones, tanto los individuos como las instituciones se enfrentan a disyuntivas con recursos escasos que conllevan costos de oportunidad y el Estado, por lo tanto, asigna prioridad al tema de la ciencia y la tecnología en virtud de su reconocimiento internacional como motor del crecimiento y la productividad para así ganar eficiencia y competitividad. Es decir, la intervención tiene fundamentos económicos, sociales y ambientales (Salazar, 2005).
- Otra opción es un claro reconocimiento al papel del progreso técnico en los modelos de crecimiento económico endógeno, como factor fundamental para maximizar la producción y así obtener la mayor productividad posible. Este aspecto se refleja como preocupación de la política pública en general y, en particular, mediante políticas específicas para promover, crear, difundir, transmitir y apropiar técnicas y conocimientos en ciencia y tecnología.
- En los casos de inversión en ciencia y tecnología y de inversión en capital humano, dadas sus externalidades o efectos de desbordamiento se hace necesaria una solución de no mercado, con el propósito de internalizar los efectos y acercarse a una situación eficiente. La internalización puede ser vía impuestos o subsidios. Por lo tanto, la necesidad de este tipo de solución justifica la intervención y establece, en consecuencia, un puente objetivo entre los estudios de ciencia y tecnología o capital humano y los estudios de política pública.

Por ejemplo, en los casos de inversión en innovación tecnológica, para garantizar y defender la apropiación del resultado tecnológico por parte de quien lo ha investigado, creado o inventado, los gobiernos reconocen las patentes como mecanismo de política pública. Así, en este caso, como en muchos otros, los puentes -llámense intervenciones- se materializan mediante provisión directa, mediante marcos regulatorios o mediante incentivos.

- Otra forma de ver la respuesta a la internalización de los efectos es a través de la firma de contratos o convenios entre quien provoca y recibe el efecto externo. Por ejemplo, un contrato puede establecer el pago de una determinada cantidad de dinero por parte del Estado o la comunidad a una empresa para que no contamine u ofrezca un producto de determinada calidad. La oferta del pago establecido en el contrato aumentará el costo de oportunidad que contaminar tiene para el productor, lo cual indudablemente influirá en su toma de decisión. En sus cálculos de ingresos y gastos (costos y beneficios) tendrá ahora en cuenta la pérdida que le significará modificar sus procesos de producción o dejar de contaminar, frente al monto que se le ofrece si cumple con ciertos estándares.⁶³
- Los aspectos relacionados con la toma de decisiones que exigen intervención de no-mercado, tienen que ver con las fallas de mercado (externalidades, bienes públicos,

⁶³ La internalización de una externalidad se puede entender como el uso de incentivos para que las personas tengan en cuenta y paguen los efectos externos de sus acciones.

competencia, información, costos de transacción), con las fallas macroeconómicas (desequilibrios, ciclos y crisis) y con las fallas de Estado (presiones indebidas fruto del interés particular de los actores, apego a los costos y beneficios del corto plazo en desmedro de los de largo plazo, el inmediatismo, las regulaciones excesivas y las medidas cargadas de buenas intenciones que resultan costosas para la sociedad), aspectos que se han enfatizado profusamente a lo largo de la presente guía.

- Los puentes entre la política pública y la ciencia y la tecnología se pueden construir, también, retomando algunas de las ideas fuerza de la presente guía.

Entre otras:

- Mediante la integración del eje estratégico plan-presupuesto-programa para reflejar en la asignación de los recursos el compromiso político y la importancia de la ciencia y la tecnología y su realización, o mediante programas estratégicos para agregar valor a la transformación social y económica.
- Mediante la integración de la política en sus tres niveles: el macro, el meso y el micro. Y mediante la incorporación real de los actores locales y regionales -para bajar la política “de la pirámide a la red”.
- Mediante el activo papel del Estado en la conformación de alianzas público-privados-sociedad civil, alrededor de clusters productivos con alto contenido tecnológico.

Sobre esta materia, últimamente, Ricardo Hausmann, director del Centro para el Desarrollo Internacional de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard, destaca la importancia del concepto “insumos públicos”. Es decir, aquellos que sólo pueden entregar el Estado y no el mercado, tales como información, financiamiento, seguridad, infraestructura básica y facilidades para hacer negocios. En el campo de la innovación para la competitividad son fundamentales y por esta razón el Estado debe promoverlos para dar sustento sólido al desarrollo y ganar en productividad.

En línea con esta idea, también el mismo autor plantea la tesis de que el espacio de creación innovadora tiene mayores posibilidades cuando se sustenta en una “arquitectura abierta”, según la cual para que se desarrollen las destrezas y habilidades potenciales de las personas, el rol del Estado no consiste en sustituir el ingenio individual o corporativo que pueda existir en la sociedad, sino crear los incentivos para que los individuos se aboquen a la búsqueda de nuevas explicaciones y soluciones, y eliminar las trabas existentes y los costos de transacción que los inhiben. Por esta razón, dentro de las iniciativas que se están dando con los consejos nacionales de innovación para la competitividad, los fondos y las nuevas políticas para la innovación, Ricardo Hausmann también sugiere que los clusters o economías de aglomeración se autodefinan, se autogeneren y que nazcan de la realidad productiva: “muchas veces nos encontramos con casos de países en que los gobiernos tratan de sentar y juntar a la mesa a gente que no tiene ganas de sentarse juntos”. Este planteamiento se contrapone, en cierta medida, con el que defiende una definición voluntarista o una selección

previa de clusters o sectores prioritarios con énfasis en recursos naturales y tecnologías de la información, a los que se deben inyectar recursos y apoyos por ser los más promisorios para las ventajas competitivas de un país.⁶⁴

9.12 Precauciones sobre el diseño de escenarios: ¿qué hay que tener en cuenta?

El proceso de elaboración de escenarios, pese a sus indiscutibles ventajas, conlleva prerequisites que conviene tener presentes desde un comienzo. Entre otros, se podrían mencionar los siguientes:

- Presencia de políticas públicas estables y bien respaldadas financiera y políticamente, donde se puedan enmarcar las propuestas de cambio y reorientación de procesos: sin políticas públicas los escenarios son simples ejercicios mentales o estadísticos de proyección y tendencia.
- Definición de prioridades estratégicas con el adecuado respaldo político y de infraestructura institucional: sin orden de prioridades se viola un fundamental principio de toma de decisiones, por cuanto para alcanzar un objetivo tenemos que renunciar a otro. “A quien algo quiere, algo le cuesta”.
- Medida en el formalismo teórico para dar sentido de viabilidad y equilibrio entre medidas de oferta (*supply-side measures*) y medidas de demanda (*demand-side measures*), consecuentes con las metas y cambios que se desean alcanzar: balance entre necesidades y recursos. Dentro de las primeras, especialmente, todas aquellas relacionadas con la capacidad institucional, el respaldo financiero, la información y la conformación de los conglomerados sectoriales. Dentro de las segundas podrían mencionarse las políticas sistémicas (cluster policies y supply chain policies), la regulación, el aprovisionamiento público y el apoyo a la demanda privada: subsidios e incentivos selectivos de diverso tipo (Georghiou *et al.*, 2007).
- Presencia de alianzas y redes de políticas públicas que hagan realidad la cooperación entre el sector público, el sector privado empresarial y la sociedad civil en su conjunto: trabajo en equipos y en redes para dar el salto.
- Prudencia con los indicadores para dar sentido estratégico a la toma de decisiones nacionales y regionales, acorde con las potencialidades y debilidades internas: evitar confusión sobre su uso y utilidad.

⁶⁴ *El Mercurio*, viernes 2 de noviembre de 2007.

CAPÍTULO 10. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

10.1 ¿Qué es y qué se entiende por seguimiento y evaluación?

El seguimiento y la evaluación de las políticas públicas no es una práctica frecuente en los países de América Latina. Quizás esta sea una de las razones por las cuales es usual registrar políticas que no cumplen con los plazos, cobertura, calidad y costos estipulados; políticas que alcanzan objetivos diferentes a los propuestos; políticas que repiten los mismos problemas o que una vez alcanzados los objetivos no persisten y, por lo tanto, los impactos esperados no se mantiene por falta de sostenibilidad.

Por las anteriores razones, la práctica del seguimiento y la evaluación ha encontrado un fuerte apoyo por parte de los organismos internacionales, agencias de cooperación y algunas oficinas nacionales como las de presupuesto y planificación, con el fin de institucionalizar la cultura de evaluación y desarrollar capacidades para alcanzarla.

Seguimiento y evaluación están precedidos de nociones como eficiencia y eficacia, pero aquí interesa un concepto más amplio que se refiera a la capacidad de las administraciones públicas para lograr los objetivos que se proponen a través de sus políticas públicas. En este orden de ideas, por ejemplo, la Comisión Europea ha desarrollado metodologías que permiten a los países miembros aplicar las técnicas de evaluación a cualquier política pública. Estas incluyen, entre otros, los siguientes aspectos:

Primero, las organizaciones o agencias son estructuras organizativas con capacidades para realizar la evaluación del programa o política (*Program and Policy Evaluation*). La metodología que utiliza se centra en el análisis de los objetivos, los recursos disponibles, los impactos, la sostenibilidad y la coherencia con las demás políticas (European Commission, 2006).

Segundo, se identifican dos tipos de indicadores: los de contexto y los de programa. Los primeros proporcionan información del escenario económico y social para expresar en términos cuantitativos las necesidades que se trata de satisfacer (problemas, objetivos e insumos); los segundos permiten conocer los efectos de las actuaciones (productos, resultados e impactos). Por lo tanto, la evaluación de las políticas públicas y la medición de la gestión, a través del uso de indicadores, constituyen una herramienta idónea para examinar el grado de eficiencia, eficacia y equidad de la administración (Rodríguez, 2007).

El gráfico 36 muestra el contexto económico y social, y el proceso en la actividad pública al relacionar objetivos, insumos, productos, resultados e impactos.



Fuente: elaboración propia con base en Comunidad Europea (2006).

Ahora bien, los términos *monitoreo*, *seguimiento* y *evaluación* se utilizan en América Latina de manera indistinta y quizás convenga una aclaración.

Por **monitoreo o seguimiento** entendemos el proceso de medición del desempeño o de la gestión para la consecución de resultados o, simplemente, de la gestión por resultados, dentro de unos plazos y condiciones especificadas por el gestor de la política, utilizando para ello un conjunto de indicadores relevantes. Por esta razón se habla del monitoreo regular de los indicadores del desempeño. Esta regularidad en la tarea del seguimiento es fundamental por cuanto tiene que hacerse con cierta periodicidad, de manera sistemática y con información oportuna. La institucionalización del proceso es trascendente para corregir la práctica usual de hacer seguimiento puntual sin capacidades internas permanentes.

Evaluación, por su parte, consiste en un procedimiento analítico que genera información para la toma de decisiones, sobre acciones que han ocurrido en el pasado o que van a suceder en el futuro. La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas de España la define como "el proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, sea esta una norma, programa, plan o política para alcanzar un juicio valorativo basado en

evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos. La finalidad de la evaluación es ser útil a los evaluadores y gestores públicos y a la ciudadanía (INAP, 2005).

Esta definición concuerda plenamente con el concepto de política pública que se ha utilizado en esta Guía, entendida como un programa de acción de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado. Por lo tanto, así como la política pública consiste en una propuesta práctica para la acción, la función más importante de la evaluación es proporcionar información relevante acerca de la marcha de las políticas públicas.

Para la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD), la evaluación es una valoración sistemática y analítica del desempeño. Es decir, mediante la evaluación se buscan explicaciones e indicaciones sobre el desempeño para que éste se pueda mejorar oportunamente.

Expresado en otros términos, el ejercicio de la evaluación permite identificar a tiempo las discrepancias entre el desempeño real de las políticas y el esperado o planificado, con el propósito de adoptar a tiempo las medidas correctivas que sean necesarias. Es una forma de saber “cómo vamos” con el desempeño de las políticas, para respaldar una mejor toma de decisiones y aumentar las capacidades institucionales mediante el aprendizaje en la conducción de las mismas (Ver cuadros 32, 33, 34 y 35).

Cuadro 32. Definición de evaluación según Weiss

La evaluación es la valoración sistemática de la operación y/o de los resultados de un programa o política, comparados con un conjunto de estándares explícitos o implícitos, como medio de mejoramiento del programa o política.

Fuente: Weiss (1999).

Cuadro 33. Definición de monitoreo según el PNUD

El monitoreo es una función permanente cuyo objetivo primario es facilitar a la dirección de los proyectos y a las principales partes interesadas de un programa o proyecto en curso, indicaciones tempranas sobre los progresos, o falta de los mismos, en el logro de los objetivos del programa o proyecto.

El monitoreo permite al administrador de un programa o proyecto identificar y valorar los posibles problemas y logros de los mismos. Constituye la base para la adopción de medidas correctoras, tanto sustantivas como operacionales, con el fin de mejorar el diseño, forma de aplicación y calidad de los resultados obtenidos por un programa o proyecto. Además, hace posible el fortalecimiento de los resultados positivos iniciales.

Fuente: PNUD (1997).

Cuadro 34. Definición de evaluación según el PNUD

La evaluación es una actividad temporal que trata de determinar en forma sistemática y objetiva la pertinencia, rendimiento y éxito de los programas y proyectos en curso y terminados. A diferencia del monitoreo, que se debe llevar a cabo en todos los programas y proyectos, las evaluaciones se realizan en forma selectiva, por razones prácticas. Los administradores de programas o proyectos tienen flexibilidad para decidir por qué y cuándo es necesaria una evaluación, teniendo en cuenta una serie de criterios.

Si una evaluación se lleva a cabo a mitad del período de ejecución de un programa o proyecto, puede servir como medio para confirmar o corregir la evaluación inicial de pertinencia, eficacia y eficiencia obtenida con las actividades de monitoreo. Puede también determinar los signos iniciales de éxito o fracaso de un programa o proyecto, la evolución determina hasta qué punto dicha intervención ha constituido realmente un éxito por lo que se refiere a sus efectos, la sostenibilidad de los resultados y la contribución al desarrollo de la capacidad.

Fuente: PNUD (1997).

Cuadro 35. Relación entre monitoreo y evaluación (PNUD)

El monitoreo y la evaluación son realidades distintas pero estrechamente relacionadas. Se prestan mutuo apoyo y son igualmente importantes. El monitoreo puede facilitar datos cuantitativos y cualitativos, basados en la utilización de determinados indicadores, y tales datos pueden utilizarse en las actividades de evaluación.

La evaluación también puede servir de ayuda al monitoreo. Puede ser una fuente de enseñanza que luego se podría aplicar para conseguir innovaciones teóricas o metodológicas útiles para perfeccionar la función de monitoreo, por ejemplo, diseñar indicadores idóneos para futuros proyectos.

Fuente: PNUD (1997).

10.2 El concepto de responsabilidad: ¿qué significa?

Un documento reciente vinculado con el seguimiento y la evaluación expone con gran claridad los alcances del concepto de responsabilidad. Significa, precisamente, que el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas a la sociedad. La realización de este valor político (o **meta valor**) depende de dos factores:

Primero, de la capacidad de los ciudadanos para actuar en la definición de las metas colectivas de la sociedad; segundo, de los mecanismos institucionales que garantizan el control público de las acciones de los gobernantes no sólo mediante las elecciones sino también a lo largo del mandato de los representantes (CLAD, 1997).

Es decir, el concepto de responsabilidad descansa fundamentalmente en la capacidad para fortalecer, simultáneamente, las instituciones y la participación ciudadana.

La responsabilidad, mediante la lógica de los resultados en la administración pública, consiste en pasar de un modelo en el que impera el control burocrático paso a paso de normas y

procedimientos sin la participación ciudadana, a otro en que impera el control *a posteriori* de los resultados de las políticas públicas. De acuerdo con estos criterios se establecen cinco formas de responsabilidad (CLAD, 2001):

- i. Responsabilidad mediante el *control parlamentario*. Es decir, mediante el control de los políticos el cual se ejerce a través del ejercicio de los check and balances, o sea, mediante el control mutuo entre el poder ejecutivo y el poder legislativo.
- ii. Responsabilidad por medio de *controles procedimentales clásicos*. Es decir, se ejerce mediante mecanismos internos y externos tales como comisiones de fiscalización, rendición de cuentas financieras y jurídicas sobre el comportamiento de instituciones y funcionarios, tribunales de cuentas, auditorías e investigaciones *ad hoc* del poder judicial, legislativo o ejecutivo, para juzgar el uso de los recursos o situaciones de corrupción.
- iii. Responsabilidad a través del *control social*. Es decir, los ciudadanos hacen las veces de “controladores” de los gobernantes mediante la participación en las directrices de las políticas, en la asignación de gastos de los presupuestos, en la gestión de servicios públicos. Todo esto mediante la utilización de mecanismos democráticos como votaciones en plebiscitos o haciendo parte de órganos de fiscalización.
- iv. Responsabilidad mediante la *introducción de la lógica de los resultados*. Es decir, por medio de la evaluación *ex post* del desempeño de las políticas.
- v. Responsabilidad por *competencia administrativa*. Es decir, pasando del monopolio a la pluralidad de agentes y estableciendo competencia entre ellos para mejorar la calidad de las políticas públicas y la capacidad del gobierno para rendir cuentas a la población.

En síntesis, la responsabilidad de las políticas públicas le asigna a la dimensión de la gestión pública un conjunto de valores y un marco, donde el concepto de rendimiento va más allá de la buena gestión e introduce un *sistema de control por resultados*, que está asociado a incentivos y sanciones. Así, el rendimiento crea valor agregado a la gestión pública.

El cuadro 36 resume cabalmente las características de la evaluación de las políticas públicas, dentro de un contexto estructural que desborda la simple utilización de indicadores, para medir y dar seguimiento a determinados objetivos. Esta caracterización toma como referente el marco definido para la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas de España.

Cuadro 36. Referentes para la evaluación de las políticas públicas

- i. La evaluación es una actividad específica y con identidad propia, claramente diferenciada de otras como el control interno, la auditoría financiera, la auditoría de gestión o el control presupuestario, pero con las cuales mantiene una estrecha relación de complementariedad.
- ii. La evaluación se concibe como una actividad institucional, enmarcada dentro de un proyecto político de gobernanza, modernización e innovación administrativa.

Continuación del cuadro 36. Referentes para la evaluación de las políticas públicas

- iii. La evaluación incorpora un juicio valorativo basado en evidencias y criterios referenciales, que no cabría sustituir por una mera descripción o medición.
- iv. La evaluación utiliza herramientas de las ciencias sociales (cuantitativas y cualitativas) y técnicas de la gerencia pública. Aplica de manera sistemática un método riguroso de tratamiento de la información, con el fin de llegar al mayor conocimiento de la realidad que examina.
- v. La evaluación puede referirse tanto al diseño como a la aplicación, desarrollo y finalización de una intervención pública. Trata de obtener un aprendizaje y conocimiento integral de la intervención pública que analiza.
- vi. La evaluación atenderá a las vertientes de utilidad político-democrática (responsabilidad y transparencia gubernamental), estratégica y gerencial (mejora de la toma de decisiones y de gestión).
- vii. La evaluación se promueve para su utilización como herramienta estratégica y prospectiva y no sólo operativa y retrospectiva como en ocasiones se vino considerando en el pasado.
- viii. La evaluación se concibe de modo pluralista, arbitrando mecanismos para incorporar las percepciones y valoraciones de los actores clave.
- ix. La evaluación tiene como finalidad última mejorar el servicio a la sociedad con una mayor eficacia del sector público y el perfeccionamiento de la calidad democrática.

Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas. Agencia de Evaluación y Calidad de España (*online*).

10.3 Finalidad y usos del seguimiento y la evaluación: ¿cuáles son?

A partir de la información que suministra el seguimiento y los resultados que arroja la evaluación es posible identificar los siguientes fines de su puesta en práctica:

- *Conocer desfases entre lo real y lo programado.* El seguimiento y la evaluación suministran información oportuna y veraz sobre la marcha de las políticas para una mejor toma de decisiones. Es decir, permiten conocer a tiempo las divergencias entre lo real y lo programado de las políticas en materia de costo (presupuesto), cobertura (cantidad), calidad (percepción) y tiempo (cronograma).
- *Respaldar la coherencia del proceso de planificación nacional, regional y local:* el seguimiento y el monitoreo es una de las herramientas más importantes para conocer en qué medida los objetivos de los planes y políticas de carácter nacional se están cumpliendo en el nivel regional y local. Esta información permite conocer la evolución de las brechas y los esfuerzos por lograr sociedades más igualitarias, con mayor cohesión e inclusión social.

- *Mejorar la calidad de las políticas y programas.* Con mejor información sobre la marcha de las políticas es posible anticipar errores y enmendar situaciones en cuanto al cumplimiento de los objetivos de eficiencia, eficacia y equidad.
- *Implantar sistemas de rendición de cuentas.* El seguimiento y la evaluación también conllevan un sentido de responsabilidad y de utilidad social a través de la rendición de cuentas internas y externas sobre compromisos contractuales y sobre uso de recursos, para garantizar una gestión más transparente, mejorar los servicios prestados y dar prioridad a la perspectiva del ciudadano y el usuario.
- *Apoyar la coordinación entre una institución y los demás niveles de la administración pública en el plano sectorial, regional y local.* El seguimiento y la evaluación coadyuvan a mejorar la coherencia y la articulación de objetivos entre una institución y el resto del aparato público. Al Estado le corresponde coordinar equilibrios entre múltiples objetivos e intermediar intereses de múltiples actores que compiten por recursos escasos. Aquí, el rol de coordinación del Estado es fundamental, y el seguimiento y la evaluación son buenos instrumentos para este propósito.
- *Ayudar a la democratización de la sociedad y el desarrollo institucional.* A través del seguimiento y la evaluación de las políticas la promesa de acercar el ejercicio del poder a las necesidades del ciudadano se hace más viable. La participación social agrega valor al seguimiento y a la evaluación vía manifestación de sus percepciones, conocimiento sobre niveles de satisfacción, información sobre los problemas y comprobación en el terreno de los resultados.

10.4 Ciclo del seguimiento y evaluación de las políticas públicas: ¿cuáles son las fases?

El proceso de seguimiento y evaluación de las políticas públicas sigue un ciclo, como procedimiento metodológico, que conviene tener en cuenta para que las actividades vayan agregando valor y la secuencia logre un mayor impacto sobre actores, instituciones y la sociedad en general. El ciclo puede ser representado en ocho fases de la siguiente manera:

- Fase de preparación:* consiste en planificar correctamente las acciones desde un comienzo. Es una de las tareas más importantes del proceso de evaluación y entre mejor sea su preparación, mejor pueden ser los resultados. Esta fase consiste en dar respuesta y ser consciente de lo que significa cada una de las siguientes preguntas: ¿qué se va a evaluar?, ¿para qué se va a evaluar?, ¿cómo se va a evaluar?, ¿dónde evaluar?, ¿cuándo evaluar? y ¿con quién evaluar?

En otras palabras, a la hora de evaluar, los responsables políticos, los gerentes y los administradores de las políticas deben especificar con antelación el enfoque metodológico en todas sus dimensiones, para tener claridad desde un comienzo sobre los usos y destinos

del seguimiento y la evaluación, los actores interesados, la oportunidad y el costo que ello representa. Esto implica conocer de antemano los prerrequisitos, las exigencias, las limitaciones y los condicionantes que la tarea de seguimiento y evaluación conlleva.

ii. *Fase de ejecución*. Durante la realización de la tarea de seguimiento y evaluación de la política, ya sea que esta se haga con recursos internos o mediante consultoría externa, la institución nacional, regional o local responsable tendrá como grandes responsabilidades las de supervisar, controlar y auditar permanentemente el proceso.

La institución responsable o interesada no puede desligarse de su desarrollo, ya sea relegando a un departamento interno esta labor, de manera independiente y desvinculada del resto de funcionarios que diseñan, presupuestan y hacen política, o delegándosela a un ente externo.

El seguimiento y la evaluación es tarea sustantiva y, dentro de un enfoque sistémico, es complementaria al resto de gestiones. Tampoco conviene entregar por completo el seguimiento y la evaluación a una firma o consultora externa sin que exista durante su desarrollo algún tipo de comunicación, retroalimentación o intercambio de opiniones sobre los procedimientos internos, objetivos y filosofía de trabajo. Este aislamiento da pie para que al final del seguimiento y la evaluación el ejercicio termine en un documento no endogenizado o asumido como propio.

iii. *Fase de análisis*. Fundamentalmente implica procesar la información, estandarizar los resultados, sistematizar los logros, reflexionar y extraer conclusiones.

iv. *Fase de retroalimentación (evaluation feedback)*: esta implica la presentación y difusión de los resultados, la aplicación de los resultados en las actuales y nuevas actividades, e incorporar las lecciones de la evaluación en las rutinas diarias y en la forma de trabajar.

Como se puede ver, es una de las fases más importantes por cuanto exige voluntad y compromiso tanto político como institucional para introducir cambios de manera oportuna. Es el momento donde realmente se mide la capacidad y la voluntad para hacer cambios, reorientar procesos y reformular actividades.

v. *Fase de divulgación*. Envuelve publicar los resultados, dar a conocer los hallazgos a los actores y a la sociedad en general, manteniendo la reserva sobre aquellos aspectos que puedan ser de exclusivo conocimiento interno por considerarse estratégicos o de uso reservado para la toma de decisiones.

vi. *Fase de socialización de resultados con beneficiarios y partes implicadas (stakeholders)*: los hallazgos del seguimiento y la evaluación no pueden quedar en el “secretismo”. Lo recomendable es que sean compartidos con los actores más interesados en conocerlos e interpretarlos. De esta manera se les involucra y se les hace parte del esfuerzo colectivo.

vii. *Fase de evaluación con empoderamiento (empowerment evaluation)*: la orientación convencional y tradicional de los ejercicios de seguimiento y evaluación de las políticas públicas han remarcado más la precisión antes que la utilidad, han sido aislados antes que participativos, y han sido más académicos que en función de los ciudadanos.

Este empoderamiento reside primordialmente en ayudar a la gente y a los actores en el uso y aplicación de conceptos y técnicas para fomentar el desarrollo y la autodeterminación. La evaluación con empoderamiento descansa en varios principios: mejoramiento, propiedad comunitaria, inclusión, participación democrática, justicia social, conocimiento de la comunidad, estrategias basadas en la evidencia, construcción de capacidades, aprendizaje organizacional y responsabilidad.

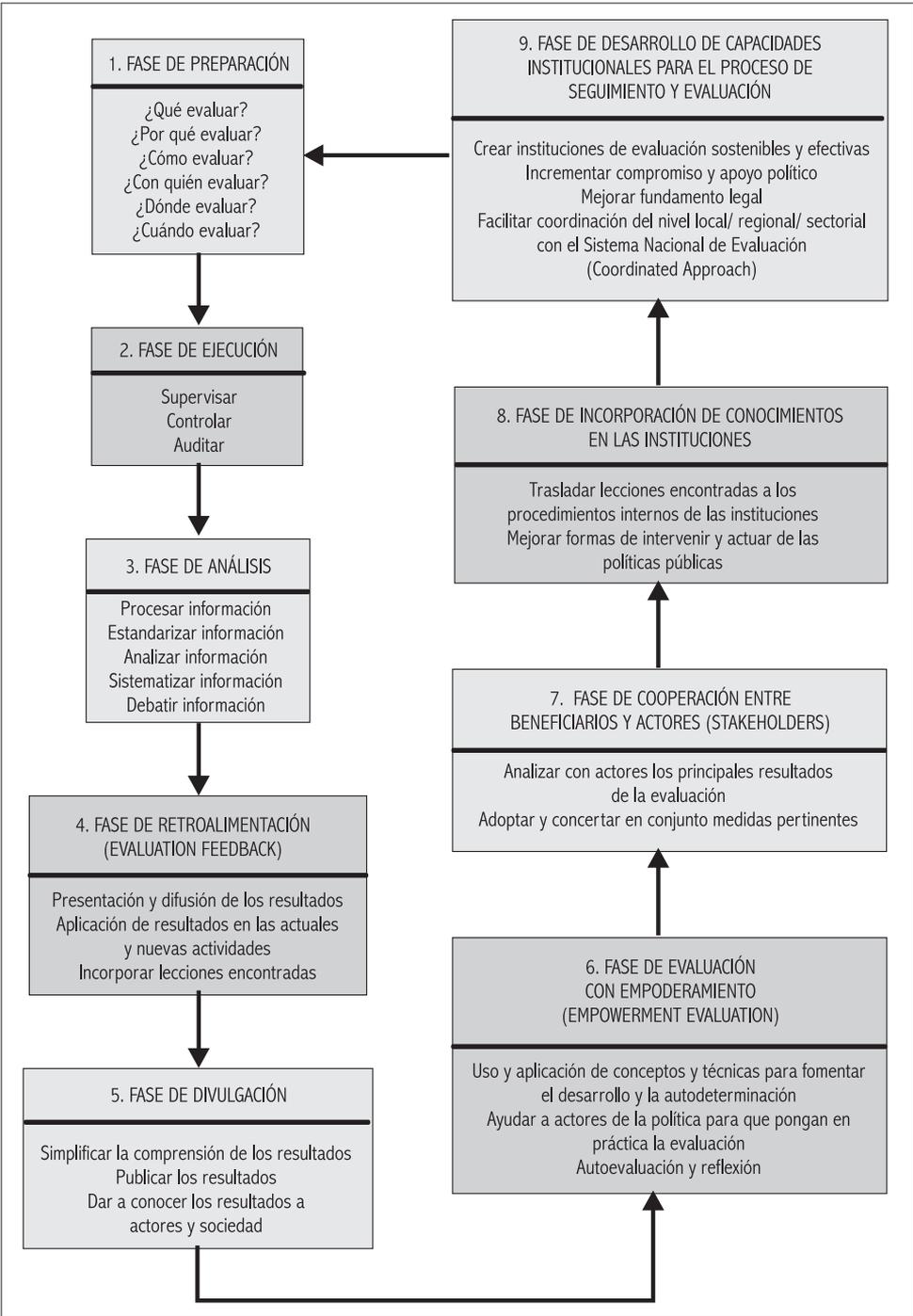
Está diseñada para ayudar a la gente a que se ayude a sí misma y mejore las políticas, utilizando la autoevaluación y la reflexión. Por lo tanto, exige un alto nivel de participación y colaboración por parte de todos los involucrados y la comunidad. Con los nuevos mecanismos de descentralización y espacios para el fortalecimiento de la sociedad civil, esta fase resulta de gran trascendencia para la inclusión de los actores en las instancias de seguimiento y evaluación (Fetterman et al., 2005).

viii. *Fase de incorporación de conocimientos en las instituciones*: los resultados del seguimiento y la evaluación no pueden quedar como productos sueltos o documentos aislados para la Gerencia o la Dirección, sin ninguna trascendencia. Los informes tienen que ser comentados, analizados y endogenizados. Tienen que servir de apoyo para justificar los cambios, para demostrar si ha sido acertada o no la política y para satisfacer demandas de los usuarios pero, ante todo, para modificar comportamientos, formas de trabajar y hacer las cosas.

ix. *Fase de desarrollo de capacidades institucionales*: los resultados del seguimiento y la evaluación tienen que tener como desenlace último: crear instituciones sostenibles y efectivas; crear compromisos y apoyos políticos alrededor de la política; dar fundamentos técnicos y operativos; y establecer enfoques coordinados de trabajo entre los esfuerzos de evaluación y seguimiento del nivel local y regional con el sistema nacional de evaluación (*coordinated-approach*).

Los detalles de cada una de las fases del seguimiento y la evaluación pueden visualizarse en el gráfico 37. Cabe señalar que el proceso no es aislado, es altamente participativo y conlleva un criterio de retroalimentación en el sentido de recibir, procesar, almacenar y reaccionar con los cambios y ajustes que sean necesarios. Es un proceso de aprendizaje continuo y sistémico, tal como el gráfico pretende mostrar.

Gráfico 37: Ciclo de la evaluación de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia.

10.5 Indicadores para el seguimiento y la evaluación: ¿cuáles son y qué características principales tienen?

Todo indicador es un dato cuantitativo o cualitativo que permite dar cuenta sobre cómo se encuentran o marchan las cosas con relación a algún aspecto de la realidad de las políticas que interesa conocer. Así, tanto los de resultado (actuación pasada), como los de lo que se hace (desempeño), dan cuenta del cumplimiento de los objetivos y metas de las políticas. Dentro de los diversos atributos que estas unidades de medida deben contener vale la pena resaltar los siguientes:

- *Mensurabilidad*: capacidad del indicador para medir y sistematizar información.
- *Pertinencia*: en el sentido de que las mediciones deben tener relación con los objetivos de las políticas, deben ser totalmente tomadas en cuenta y tener importancia en las decisiones que se tomen.
- *Precisión*: deben reflejar fielmente las magnitudes que se quieren analizar o cuantificar.
- *Oportunidad*: dado que se trata de ejercicios repetitivos y periódicos, los indicadores tienen que darse en un determinado momento o desarrollo de las políticas, a fin de que la toma de decisiones también sea congruente.
- *Economía*: es decir, que exista una cierta proporción entre los costos ocurridos para hacer el seguimiento y la evaluación, y los beneficios o relevancia de la decisión que se soporta con los datos obtenidos (CEPAL, 2005).

El cuadro 37 muestra una tipología de indicadores sociales con su respectiva definición y clasificación.

Cuadro 37. Tipología de indicadores sociales

Los indicadores sociales se clasifican de la siguiente forma:

- i. **De hechos y de percepciones**: muestran la condición de un fenómeno social o su cambio en el tiempo. Ejemplo: tasa neta de matrícula en las escuelas públicas.
- ii. **Cuantitativos y cualitativos**: derivan de métodos que recogen información en formato numérico o categorías pre-codificadas y de textos descriptivos respectivamente.
- iii. **Absolutos o relativos**: muestran la medición en términos absolutos o mediante un proceso que relacione la medición con otras magnitudes. Ejemplo: población total y tasa de crecimiento de la población, respectivamente.
- iv. **Simplees o compuestos**: son síntesis, series o selecciones de datos básicos que muestran condiciones de vida. Los compuestos utilizan una combinación ponderada de indicadores de los factores subyacentes. Ejemplo: índice de desarrollo humano.
- v. **Intermedios y finales**: los intermedios son factores que propician la consecución de un objetivo y los de producto contribuyen a alcanzar el resultado deseado.

Fuente: CEPAL, (2005).

A la vez, el gráfico 38 sintetiza las interrelaciones entre conceptos y categorías de los indicadores más representativos para respaldar el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas. Tomando en consideración estas relaciones, el catálogo se podría ampliar con la consideración de los siguientes conceptos:

- *Economía*: la relación entre costos e insumos se asocia con el concepto de economía en el sentido de que entre menor/mayor sea el desembolso para adquirir determinados insumos, mayor/menor será la economía que se realice desde el punto de vista financiero.
- *Eficiencia*: la relación entre insumos y productos se asocia con el concepto de eficiencia, entendida esta como la producción de las actividades, bienes y servicios a un mínimo costo.
- *Efectividad*: la relación entre productos y resultados se asocia con efectividad. Es decir, la capacidad para producir un efecto deseado o planificado. Es la cuantificación del cumplimiento de la meta.
- *Costo-efectividad*: la relación entre insumos y resultados se asocia con el concepto de costo-efectividad, es decir, la proporción que existe entre el costo por actividad y el cumplimiento de determinadas metas.
- *Eficacia*: da idea sobre el cumplimiento de objetivos y metas de la política, que llamaremos efectos directos. Si bien la eficacia pone énfasis en objetivos y resultados, la eficiencia concentra su atención en la relación generada entre recursos y resultados.
- *Impacto*: son indicadores de desempeño para el objetivo general de desarrollo o nivel más alto de la política. Estos pueden ir más allá de la política y presentar algunas dificultades para su cuantificación debido a los problemas para aislar los factores externos que inciden en los resultados finales que son objeto de la intervención, y el costo mismo de la medición de categorías tales como bienestar, crecimiento, transformación, competitividad, etc.

Por lo general son indicadores compuestos y cuando se combinan los costos monetarios y el impacto, o el costo por unidad de impacto de la política, podemos hablar de indicadores de costo-impacto.

- *Efecto o resultado directo*: definen cambios en las condiciones de vida de las personas, las instituciones o el entorno del desarrollo. Miden cambios en el comportamiento de los beneficiarios de las políticas o en la manera en que funcionan las instituciones como resultado de la intervención. También, representan cambios en el comportamiento, las percepciones, estado, salud, situación o condiciones de los beneficiarios, una vez hayan recibido los bienes y servicios de la política.
- *Producto o meta*: miden o muestran los bienes y servicios producidos y generados por una acción gubernamental. El resultado o servicio es la combinación de insumos específicos y por lo tanto no puede ser atribuible a un solo indicador sino a la combinación de varios.

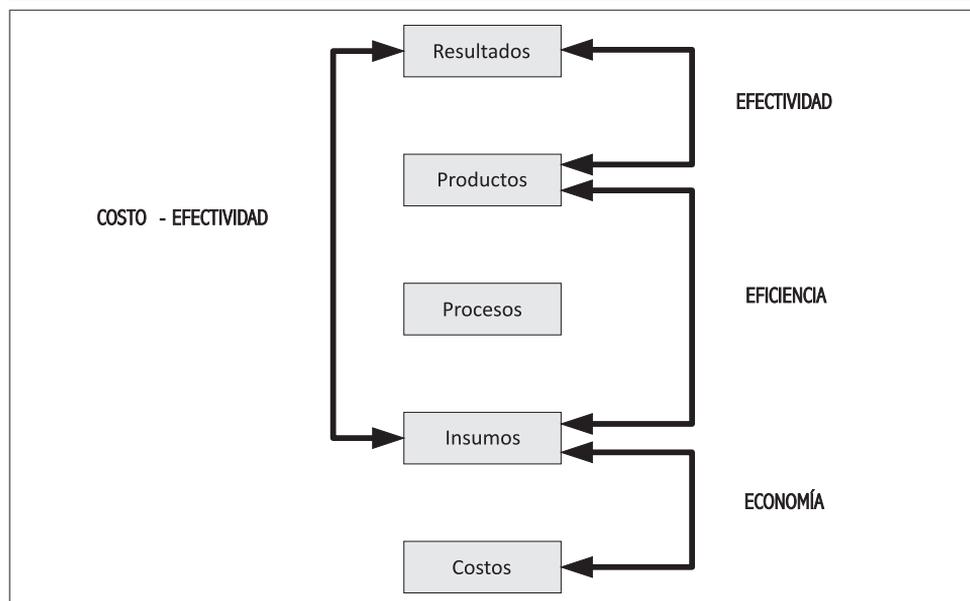
Dado que dan cuenta del cumplimiento de metas caen generalmente bajo la categoría de indicadores de eficacia y, por lo tanto, se refieren a cobertura, capacidad para atender la

demanda o el cumplimiento de objetivos a través de acciones realizadas. Por esta razón al asociar productos con resultados se da origen al concepto de efectividad.

- *Procesos (actividades)*: miden el desempeño de las actividades vinculadas con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para producir los bienes y servicios. Caen dentro de esta categoría actividades asociadas a procedimientos de compra, adquisiciones, contrataciones, financiamiento, etc.
- *Insumos*: miden o cuantifican los recursos físicos, humanos, financieros y de infraestructura utilizados para la producción de bienes y servicios.
- *Calidad*: se asocian a factores tales como precisión, oportunidad, cumplimiento, satisfacción, receptividad, accesibilidad, continuidad, actitud, percepción o disposición a pagar o participar. Miden los atributos de los bienes y servicios. Se captan mediante encuestas de opinión, sondeos de satisfacción, buzones de recomendaciones, etc.

En el ámbito de las medidas de corto y largo plazo para evaluar programas y políticas, se hace una clara distinción entre programa exitoso, teoría no exitosa y programa no exitoso. Programa exitoso sería aquel que puso en marcha procesos causales (variable independiente), que condujeron a efectos deseados. Teoría no exitosa sería aquella que puso en movimiento procesos causales que no condujeron a efectos deseados, y programa no exitoso sería aquel que no puso en movimiento procesos causales que habrían conducido a efectos deseados (Weiss, 1999).

Gráfico 38: Interrelaciones entre conceptos y categorías de indicadores



Fuente: OECD (2002).

10.6 Métodos y técnicas para el seguimiento y la evaluación: ¿cuáles son las más representativas?

Dentro de los instrumentos, métodos y enfoques del seguimiento y la evaluación, casi todos los estudios institucionales mencionan indicadores de desempeño, enfoques de marco lógico, evaluación basada en la teoría, encuestas formales, métodos de evaluación rápida, métodos participativos, análisis de costo-beneficio, análisis de la eficacia en función de los costos, evaluación de los efectos o evaluación de impacto y evaluación de la eficiencia de las administraciones públicas (Banco Mundial, 2004).

De igual manera, otros organismos tienen una amplia lista de publicaciones sobre evaluación de políticas públicas y más específicamente sobre proyectos de inversión pública (CEPAL, ILPES 2006). En razón de los propósitos de la presente Guía aquí simplemente se reseñan las más importantes, con la idea de preservar el adecuado balance entre la teoría y la práctica.

10.6.1 Técnicas de preparación y evaluación de proyectos: ¿cuáles son los fundamentos?

Dado que las políticas aterrizan o se concretan mediante proyectos de inversión pública conviene señalar que entre más difundidas sean estas técnicas y entre mayor sea el número de funcionarios que las conozcan, mejor será la gestión de las políticas públicas.

El proyecto es una decisión sobre el uso de recursos, con el objetivo de generar o aumentar la producción de un bien o servicio. A la transformación de una idea para resolver un problema, hasta la puesta en marcha de la solución de dicho problema, se le denomina ciclo de vida del proyecto.

Para sintetizar, diremos que el ciclo de vida de un proyecto tiene tres fases:

- i. La preinversión.
- ii. La inversión.
- iii. La operación.

En la *preinversión* se identifican, a su vez, cuatro etapas de análisis:

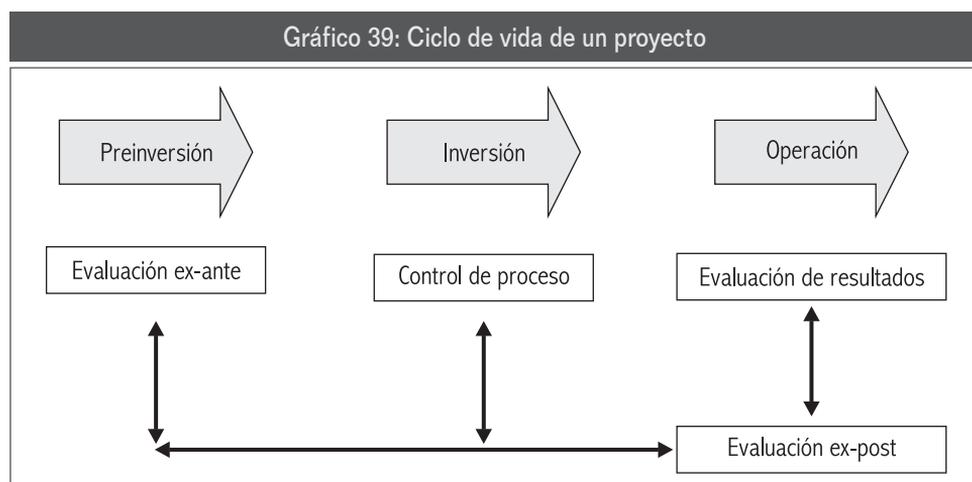
- La generación y análisis de ideas.
- El estudio del perfil.
- El estudio de prefactibilidad.
- El estudio de factibilidad.

A medida que se pasa de una etapa a otra aumenta el nivel de complejidad sobre las características generales del proyecto.

La *fase de inversión* contiene las etapas de diseño y ejecución del proyecto.

La *fase de operación* conlleva las etapas de puesta en marcha y operación plena del proyecto.

A partir de dichos conceptos el gráfico 39 muestra cómo la evaluación ex ante se lleva a cabo en la fase de preinversión y la evaluación de resultados en la fase de operación. Por evaluación ex ante se entenderá la comparación numérica o no, de los costos y beneficios que se estima generará el proyecto si es ejecutado. Si dicha comparación se hace desde el punto de vista de la empresa o entidad que realiza el proyecto será una evaluación privada. En cambio, si la evaluación se realiza desde la perspectiva de la sociedad en su conjunto se tratará de una evaluación social (ILPES, 2003).



Fuente: elaboración propia.

Por el control de procesos se entiende el seguimiento físico y financiero que se realiza a un proyecto durante la etapa de ejecución. Se evalúa el avance de las obras en cuanto a cantidad, calidad, cumplimiento de cronograma y costos incurridos frente a lo presupuestado.

El objetivo de este seguimiento es detectar desviaciones respecto a la programación inicial del proyecto, mediante variables que puedan determinar, en una *evaluación de resultados*, si efectivamente el proyecto está alcanzando los objetivos estimados en la evaluación ex ante. La evaluación ex post es el proceso destinado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades desarrolladas, a la luz de los objetivos planteados.

10.6.2 Enfoque de marco lógico: ¿cuál es su estructura?

El enfoque de marco lógico es una herramienta de gestión para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos y programas.

Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios, y la participación y la comunicación entre las partes involucradas. Ayuda a relacionar los objetivos con las actividades, a clarificar funciones y responsabilidades y a evaluar los resultados esperados contra los resultados reales. Cabe aclarar que no consiste en un método de evaluación ex ante de proyectos.

Básicamente se trata de una tabla o matriz de cuatro filas y cuatro columnas denominada Matriz de Marco Lógico (MML). En las filas se colocan los objetivos llamados: fin (objetivo general de desarrollo), propósito (objetivo principal), componentes o productos (objetivos específicos) y actividades (acciones por cada producto). En la primera columna, llamada resumen narrativo, se registran los objetivos y las actividades. En la segunda columna se registran los indicadores que permiten el seguimiento físico-financiero. En la tercera columna se registran los medios de verificación o fuentes de información y en la cuarta columna los supuestos o riesgos para cada nivel de objetivos. Estos representan condiciones necesarias para el logro de los objetivos.

Para el objetivo general de desarrollo (fin) hablaremos de indicadores de impacto. Algunos autores los llaman de resultado final o de fin último esperado de los proyectos, programas o políticas. Para el objetivo principal (propósito) se identifican indicadores de efectos o cambios en las condiciones de las personas, de las instituciones o del entorno. Para el objetivo específico (producto) se registran indicadores de resultados o de metas. Para las actividades se anotan indicadores de proceso, insumos o costos del proyecto (ver cuadro 38).

Cuadro 38. Ejemplos de indicadores

- **Indicador de impacto:** variación del porcentaje de la población del departamento La Sirena en situación de pobreza extrema entre 2004 y 2007, respecto a la variación porcentual de la población nacional en situación de pobreza extrema en el mismo periodo.
- **Indicador de efecto:** reducción en un 20% de la tasa de morbilidad entre 2004 y 2007 en el departamento La Sirena.
- **Indicador de resultado:** número total de pacientes atendidos entre 2004 y 2007 en el nuevo hospital de La Sirena.
- **Indicador de actividades:** costo por metro cuadrado construido en el hospital de La Sirena.
- **Indicador de proceso:** días gastados en la adquisición de equipos para el hospital de La Sirena en 2007.
- **Indicador de calidad:** nivel de satisfacción de los pacientes del hospital de La Sirena, respecto a los servicios prestados, según la calificación de buena, regular y mala.

Fuente: elaboración propia.

Respecto a los supuestos, su interpretación expresa factores externos, acciones, decisiones o circunstancias que afectan el enlace Actividad-Resultado, el enlace Resultado-Propósito, el enlace Propósito-Fin. Respecto al fin, constituyen factores o circunstancias que afectan la sostenibilidad a largo plazo del programa o proyecto. Representan condiciones necesarias para el logro de los objetivos (ILPES, 2005).

La MML comporta tres tipos de lógicas: la lógica vertical, de abajo para arriba, señala que las actividades son necesarias y suficientes para lograr los productos u objetivo específico; los productos son necesarios para lograr el propósito u objetivo principal, y si se logra el propósito el programa o política contribuirá al logro del fin. El fin es la respuesta a un problema identificado nacional, regional o localmente.

La lógica transversal de abajo para arriba se interpreta así: si llevamos a cabo las actividades identificadas y si los supuestos asociados a estas se cumplen, entonces lograremos los productos. Si logramos los productos y si se cumplen los supuestos asociados a estos, entonces lograremos el propósito. Si logramos el propósito y si se cumplen los supuestos asociados a éste, entonces contribuiremos al logro del fin. Si se contribuye al logro del fin y si se mantienen los supuestos asociados a éste, se garantizará la sostenibilidad de los beneficios del programa o política.

La lógica horizontal muestra que si los medios de verificación son los necesarios y suficientes para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores, los indicadores permiten hacer un adecuado seguimiento y evaluación de los objetivos. (Ver cuadro 39).

Cuadro 39. Estructura de la Matriz de Marco Lógico (MML)

| Objetivos | Indicadores | Medios de Verificación | Supuestos |
|---|---|-------------------------------------|--|
| <u>Fin:</u> Objetivo de desarrollo | Indicadores de impacto. | Sistema de Seguimiento y Evaluación | Condiciones necesarias que afectan la sostenibilidad a largo plazo de la política. |
| <u>Propósito:</u> Objetivo principal | Indicadores de efectos. | | Condiciones necesarias para el logro del fin. |
| <u>Productos o resultados:</u> Objetivos específicos | Indicadores de resultados (metas) | | Condiciones necesarias para el logro del propósito. |
| <u>Actividades:</u> Acciones por cada producto | Indicadores de procesos o insumos. Costo del proyecto. | | Condiciones necesarias para el logro de los resultados o productos. |

Fuente: elaboración propia.

Notas:

- Los medios de verificación son las fuentes de información.
- Los supuestos son los eventos/acontecimientos o decisiones que tienen que ocurrir para que se logre el objetivo de nivel superior. Es decir, los supuestos son factores que afectan los enlaces: *Actividades-Productos*, *Productos-Propósito* y *Propósito-Fin*

Como complemento a la MML la mayoría de los textos sobre proyectos enfatizan en la profundización de los siguientes temas: a) diagnóstico exhaustivo de la situación actual; b) identificación del problema principal como negación de una solución; c) análisis de involucrados; d) construcción del árbol de causas y efectos; e) construcción del árbol de medios y fines o árbol de objetivos y f) planteamiento de alternativas o proyectos posibles. Con todos estos antecedentes, se podrá avanzar a la etapa de formulación para establecer los costos que las alternativas involucran.

10.6.3 Análisis de costos y beneficios: ¿en qué consiste?

El análisis de costos y beneficios es un proceso que consiste en colocar valores monetarios a los flujos de costos y beneficios de una actividad. Mide monetariamente los insumos y resultados, y representa un sistema de información para la toma de decisiones sobre alternativas posibles.

En general, tanto desde el punto de vista de las políticas públicas como del sector privado, las preguntas relevantes que envuelve el análisis costo-beneficio se relacionan con las siguientes: ¿qué tipo de costos y beneficios deben ser incluidos?, ¿cómo evaluar los costos y los beneficios? y, ¿con qué tasa de descuento deben ser descontados los costos y los beneficios?

Este tipo de preguntas tiene fuerte sustento en los conceptos y principios del excedente del consumidor, en las externalidades, en la teoría del segundo mejor (*second best*), en los bienes públicos, en el criterio de compensación de Kaldor (1939) y Hicks (1939) y en la economía del bienestar en general (Cullis *et al.*, 1988).

Hay tres formas de ver el análisis costo-beneficio:

- Desde el *punto de vista financiero* se emplea como tasa de descuento el tipo de interés real de la economía, que refleja el costo de oportunidad de la economía.
- Desde el *punto de vista económico* lleva a cabo un análisis de eficiencia donde el foco de atención es el bienestar de la sociedad. También, la eficiencia económica pone de relieve la relación entre el costo y el valor de lo producido. De igual manera se habla de estar en la frontera de eficiencia cuando se llega a la maximización del valor a un costo dado. Claro está, siempre y cuando lo producido tenga demanda en el mercado.
- Desde el *punto de vista social*, centra su preocupación en los aspectos de índole distributiva y de equidad como gran telón de fondo. Dados los efectos distributivos de las intervenciones públicas, el análisis de costo-beneficio utiliza ponderaciones distributivas que sean aplicables a los beneficios netos de cada grupo afectado por la actuación pública.

En el fondo dichas ponderaciones reflejan el valor marginal con que la sociedad contempla los aumentos o disminuciones en la renta real de cada uno de los grupos sociales. Obtener este sistema de ponderaciones no es fácil. Algunos sugieren, por ejemplo, los tipos marginales

del impuesto sobre la renta, dado que éstos implican una evaluación social del valor de la renta para cada nivel de la misma. Así, dado que los tipos marginales de impuesto a la renta aumentan con el ingreso, se puede asignar una ponderación más baja a los aumentos de renta de los estratos más altos frente a los aumentos de renta de los estratos más bajos.

Lo mismo se podría hacer con la política regional, asumiendo que se puedan establecer las ponderaciones explícitamente en la forma de objetivos distributivos regionales. La distribución de costos y beneficios por niveles de renta o localización geográfica también puede hacerse según edad, sexo, tamaño familiar, etc., siendo el político quién en últimas tome la decisión (ILPES, 2005).

Este método implica, por lo tanto, la identificación, la valoración y la comparación de las corrientes de costos y beneficios de un proyecto para determinar su viabilidad. Entonces, ¿cómo se toman las decisiones?

- i. El primer método que podríamos resaltar teniendo en cuenta que se trata de tomar decisiones frente a ciertas alternativas, sería el de **Costo Mínimo**.

Este método se aplica cuando tenemos que comparar alternativas que generan los mismos beneficios. Por lo tanto, si los beneficios son iguales, las alternativas se diferencian solo en sus costos. Así, elegiremos a la alternativa que nos permita alcanzar el objetivo deseado con el menor gasto de recursos. Sin embargo, como los costos de las distintas alternativas pueden ocurrir en distintos momentos del tiempo, la comparación se realiza en valor actual utilizando una determinada tasa de descuento.

En otras palabras, cuando no es posible expresar los beneficios de un proyecto en términos monetarios (*análisis costo-beneficio financiero*) porque el esfuerzo de hacerlo es demasiado grande o demasiado costoso, se aplica el método de *costo-eficiencia (análisis costo-beneficio económico)*. El objetivo aquí radica en determinar cuál alternativa logra los objetivos al mínimo costo, es decir, cuál es más eficiente.

El valor actual implica un ejercicio de actualización que hace converger los flujos futuros de beneficios y costos en un momento dado del tiempo, haciéndolos comparables. En este campo los métodos que se usan con más frecuencia son el **Valor Actual Neto (VAN)**, la **tasa interna de retorno** y el **análisis costo-eficacia**. El análisis de la eficacia en función de los costos mide los insumos en términos monetarios y los resultados en términos cuantitativos no monetarios.

El costo de los proyectos tiene que ser espaciado entre el costo de la inversión o capital inicial (I_0), en que se incurre en este momento (ahora) y el flujo de los costos (*current costs*) que sucederán durante la vida útil del proyecto (*lifetime*). Esto es, los **C1, C2, C3.....Cn**. En consecuencia, el proyecto generará un flujo neto de beneficios ($B_t - C_t$) durante su vida útil, los cuales deberán ser descontados para conocer el valor presente neto del proyecto. Este

procedimiento es la diferencia entre la suma descontada del flujo neto de beneficios en el futuro y el costo inicial del proyecto. Esto puede ser mostrado de la siguiente manera:

$$VAN = I_0 - \sum_{t=0}^{t=T} \frac{Bt - Ct}{(1+r)^t} \geq 0$$

En consecuencia, los proyectos pueden ser jerarquizados según su VAN, siendo los mejores proyectos aquellos con los más altos VAN. Alternativamente, los proyectos también podrán ser priorizados de acuerdo con su **Tasa Interna de Retorno (TIR)**. La Tasa Interna de Retorno de un proyecto es el valor de r que hace que el flujo de beneficios netos descontados sea igual al costo del capital inicial (I_0). Por lo tanto, aquellos proyectos que registran un alto VAN, también registrarán una alta TIR.

Sin embargo, es recomendable o preferible jerarquizar los proyectos según su VAN antes que por la TIR por las siguientes dos razones:

- Primera, existen situaciones donde no hay una solución única para la TIR. Para cierto tipo de proyectos puede haber más de una tasa de descuento que haga el flujo neto de beneficios igual a cero.
- Segunda, cuando se presentan proyectos mutuamente excluyentes, la TIR puede seleccionar proyectos que no serían seleccionados con el criterio del VAN. Por estas y otras consideraciones el VAN puede ser considerado un criterio de selección superior. Para mayor detalle ver el Anexo VI.

Es decir, en la evaluación de los proyectos, dado que ambas corrientes de costos y beneficios se producen a lo largo del tiempo, se han de reducir a un valor actual neto por medio de una tasa de descuento.⁶⁵ Las reglas de decisión para elegir la alternativa más eficiente deben tener en cuenta el riesgo, la incertidumbre y los efectos distributivos. Para ello, tanto los costos como los beneficios deben considerarse desde el punto de vista de la sociedad aun que no generen flujos financieros (*análisis costo-beneficio social*).

Esta aproximación permite que las autoridades comparen intervenciones alternativas sobre la base del costo de producir un resultado determinado, información valiosa cuando los recursos son limitados.

⁶⁵ Se entiende por tasa de descuento el proceso de deducir una tasa de interés a una suma de capital determinada, para encontrar el valor presente de esa suma cuando la misma es pagable a futuro. La palabra descuento se aplica a la cantidad que se deduce del valor nominal de una letra de cambio, pagaré, bono u otra promesa de pago, cuando se cobra la misma antes del plazo de su vencimiento. La proporción que se deduce o tasa de interés que se aplica se denomina tasa de descuento (Sabino, 1991).

También se puede entender como una variable en términos porcentuales (o en tantos por uno) que permite realizar el procedimiento de descuento o actualización de los flujos de costes y beneficios.

ii. El **Costo Anual Equivalente (CAE)** es otra forma de comparar alternativas que generan idénticos beneficios. Este método consiste en expresar todos los costos partiendo de una cuota anual cuyo valor actualizado es igual al **Valor Actual de los Costos (VAC)**. En la práctica, el CAE es el resultado de multiplicar el valor actual de los costos por un factor de recuperación del capital (ILPES, 2001). Para mayor detalle ver el Anexo VI.

$$VAC = \sum_{t=0}^{t=T} \frac{C_t}{(1+r)^t}$$

Este método también se puede expresar como costo anual equivalente por beneficiario o una unidad “proxy” de los beneficios. Para ello basta con dividir el costo anual equivalente por el número de beneficiarios, atenciones médicas, número de egresados o cualquier otra variable “proxy” que se utilice.

iii. Por último, mediante el **Método de costo-efectividad**, el logro de los objetivos de un proyecto se evalúa a través de la comparación entre costos (monetarios) y productos (no monetarios). El resultado también es una medida de eficiencia por cuanto se considera que los mejores proyectos son aquellos que generan el menor costo por unidad de producto (Cohen *et al.*, 1993).

Pese a sus ventajas este método no permite comparar proyectos o programas con objetivos diferentes a menos que se los homogenice a través de un común denominador, como puede ser la probabilidad de que generen resultados iguales (ILPES, 2001).

10.6.4 Criterios de decisión: ¿cuáles son?

Teniendo en consideración los anteriores métodos y que el problema central es la toma de decisiones, los criterios a tener en cuenta serían:

- De acuerdo con el principio de compensación de Kaldor y Hicks (Little *et al.*, 1974),⁶⁶ para aceptar un proyecto el valor actual neto de los beneficios sobre los costos debe ser superior a cero.
- Para proyectos de tamaño fijo con presupuesto variable, cuando el valor actual neto es superior a cero el proyecto es beneficioso.
- Con proyectos mutuamente exclusivos o con presupuesto fijo, se escoge el proyecto con mayor valor actual neto.

Dado que la TIR es aquella tasa de descuento (r) que anula el VAN del proyecto o que lo hace igual a cero, el criterio de decisión basado en la TIR sería:

⁶⁶ El criterio de compensación puede ser visto de dos maneras; una, que los perdedores acepten el cambio y éstos sean compensados por los ganadores con beneficios netos en bienestar, por mínimo que éste sea; dos, cuando los perdedores están *dispuestos a pagar*, incluso a “sobornar”, para evitar la pérdida. Así, los mecanismos de compensación pueden ser monetarios o no.

- Aceptar el proyecto si (r) es mayor que (i) , siendo (i) el valor mínimo de rentabilidad que exige el decisor a sus proyectos.
- Cuando se trata de un conjunto de proyectos se ordenarán de mayor a menor TIR, siendo preferidos los de mayor TIR.
- Cuando hay varias soluciones reales y positivas para la TIR, el criterio es inconsistente por cuanto no se trata de una inversión pura.
- Si se trata de elegir entre dos proyectos que generan los mismos beneficios, se elegirá aquel que presenta el menor costo anual equivalente por beneficiario.
- Si se trata de elegir entre dos proyectos que generan los mismos beneficios, se elegirá aquel que presenta el menor costo por unidad de producto, es decir, el menor costo-efectividad.

Conviene aclarar que este último método, además de las dificultades para valorar todos los costos y beneficios no es una regla de decisión social y por lo tanto no sustituye las decisiones políticas, pero sí es de una ayuda enorme para el análisis de alternativas cuando éstas se proponen libremente y los juicios de valor sobre las mismas se discuten y se conocen de antemano.

10.6.5 Evaluación de impacto: ¿en qué consiste?

En el ciclo del programa o de la política la evaluación de impacto ex post se ubica en el intermedio o al final de la operación y tiene por finalidad conocer si hubo o no cambios en el bienestar de la población objetivo, debido a la intervención. Sobre este aspecto se considera que los efectos del programa o política pueden clasificarse como buscados y no buscados. Los buscados son los que inicialmente se pensaron alcanzar con el programa y generalmente son positivos. Los no buscados pueden ser positivos y negativos y pudieron haber sido previstos o no en la etapa de formulación de la política (Cohen *et al.*, 1993).

Estimar el impacto de un programa o política requiere comparar la situación actual de los beneficiarios con la que hubieran experimentado en caso de no haber sido beneficiados.

Dado que es imposible observar a los individuos en estos dos escenarios al mismo tiempo, es necesario utilizar diseños de evaluación experimentales y/o cuasi- experimentales para construir un escenario contrafactual (escenario simulado) que represente la situación de los beneficiarios en el escenario de no participación en el programa o la política.

Estos diseños deben incluir, como mínimo, un grupo de tratamiento (beneficiarios) y uno de control (escenario contrafactual). Este último grupo responde a la pregunta: ¿qué habría pasado si el mismo grupo de individuos no hubiera sido afectado por el programa o la política? En consecuencia, el evaluador lo que hace es simular el grupo contrafactual con grupos de control y de comparación.

Los diseños de evaluación experimental y cuasi experimental se diferencian principalmente en la forma como se asignan los participantes a los grupos de tratamiento y control. En el diseño experimental los participantes se asignan aleatoriamente antes de iniciarse la operación del programa. Por el contrario, en los diseños cuasi experimentales la asignación es no aleatoria de modo que el grupo de control puede conformarse una vez el programa ha iniciado su operación.

La asignación aleatoria permite conformar grupos que sean en promedio similares en todas sus características, excepto por la participación en la política o programa. De este modo las diferencias entre los dos grupos se deberán exclusivamente a la intervención de la política.

En estos diseños el método de asignación dificulta la conformación de grupos similares, lo que hace necesario el uso de técnicas estadísticas y econométricas para corregir el sesgo de selección generado. Se utilizan para esto técnicas como los métodos de pareo y de variables instrumentales.

La evaluación de impacto, al igual que cualquier otra evaluación, puede realizarse antes (ex ante) o después (ex post) de la ejecución del programa o proyecto. En términos generales, es conveniente realizar evaluaciones de impacto ex ante cuando se quiere escoger el proyecto o la combinación de los mismos que pueda contribuir de forma más efectiva a los objetivos, y evaluaciones ex post cuando la evaluación de impacto pueda retroalimentar la efectividad del proyecto en cuestión.

Vale la pena resaltar la importancia de adelantar la comparación “con y sin” o “antes y después” de la intervención. Es decir, comparar la proyección de las tendencias presentes (prognosis sin intervención), con las modificaciones que ellas sufrirán como resultado del programa o mediante el uso de datos básicos y de seguimiento.

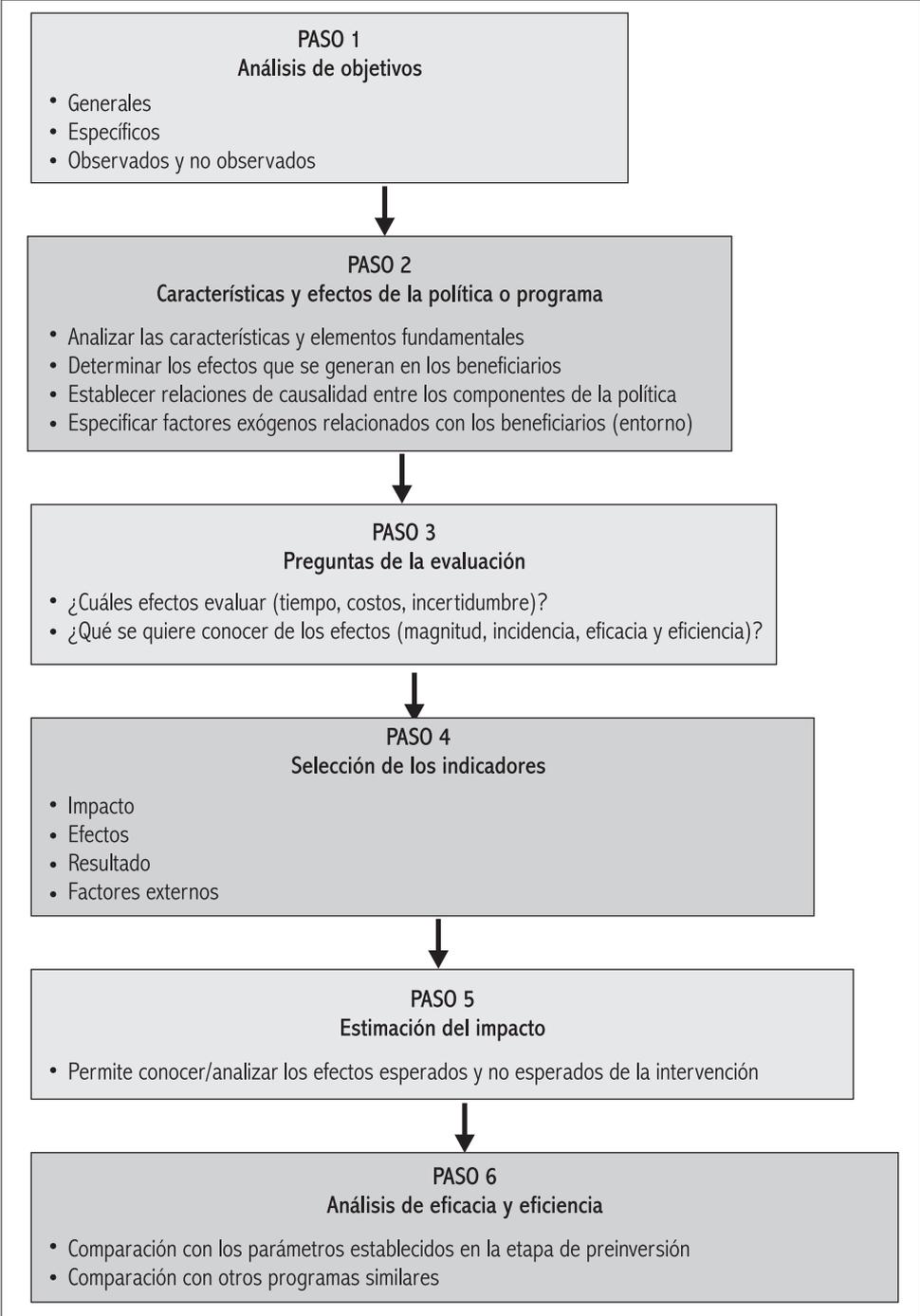
En el caso de la evaluación de impacto es importante que los evaluadores verifiquen muy bien la integridad de los grupos de tratamiento y de comparación y la calidad de la información que da cuenta de por qué se producen ciertos hechos (CEPAL, 2006).

¿Qué pasos hay que seguir?

El gráfico 40 muestra de una manera sencilla los seis pasos que hay que realizar para evaluar el impacto ex post de un programa social. Los tres primeros responden a la pregunta *¿qué evaluar?* y los tres últimos a la pregunta *¿cómo evaluar?*

El desglose de cada uno de ellos permite visualizar y apreciar la magnitud del trabajo y los efectos para grupos y regiones. Todo esto para apoyar la toma de decisiones y elevar la calidad de las políticas. No pueden menospreciarse los costos y los tiempos involucrados en este tipo de ejercicios y quizás la conveniencia de utilizar métodos alternativos, dadas las capacidades y destrezas promedio en aspectos cuantitativos que se necesitan (CEPAL, 2005).

Gráfico 40: Pasos para evaluar el impacto de un programa



Fuente: elaboración propia.

Asimismo, durante el *diseño e implementación* de la evaluación de impacto de un programa o política se identifican diez pasos que deben ser llevados a cabo de la manera más cuidadosa posible, para que ésta cumpla con sus propósitos (Banco Mundial, 2000).

Los seis primeros se relacionan con el diseño de la evaluación y los cuatro restantes con la implementación. Los pasos son:

Paso 1. Determinar si se realiza o no la evaluación. Este paso quizás sea uno de los más importantes por cuanto dada la complejidad y costo de la evaluación, desde un comienzo debe haber total claridad sobre si existe o no suficiente apoyo político y financiero. También, tener claridad sobre lo que se quiere evaluar y si es más adecuado algún otro método.

Siendo que las evaluaciones de impacto se concentran en examinar la causalidad, deben realizarse sobre programas o políticas suficientemente avanzados y cuando su diseño está plenamente definido. Un cronograma preliminar de tareas con su presupuesto detallado ayuda a visualizar desde un comienzo la magnitud e implicaciones del trabajo.

Paso 2: Aclarar los objetivos de la evaluación: entre más claros y precisos sean los objetivos mayores serán las posibilidades de éxito de la política. Una buena descripción de objetivos facilita la identificación de indicadores, el seguimiento y la medición de efectos sobre las personas y las instituciones, por cuanto existen metas y horizontes bien delimitados.

Paso 3. Examinar la disponibilidad de datos: una vez que se conozca bien el programa, el equipo de evaluadores deberá realizar un examen cuidadoso de la información disponible, aprovechar las bases de datos existentes y asegurarse ante todo de no repetir o despreciar información de otras fuentes o referencias. Una aproximación pragmática y ecléctica ahorra esfuerzo, tiempo y dinero. Conocer otras experiencias también es parte de este paso, es decir, no pretender comenzar de cero.

Paso 4. Diseñar la evaluación: es decir, definir el tipo de metodología que se va a emplear con todas sus características. Para ello, asesorarse de los especialistas adecuados y ponderar muy bien el pro y contra de uno u otro método será crucial.

Paso 5. Formar el equipo de evaluadores: es decir, seleccionar a los responsables, definir perfiles, responsabilidades y funciones pero ante todo definir muy bien los canales de comunicación y de coordinación hacia adentro y hacia fuera.

Paso 6. Recopilar la información: en caso de que sea necesario coleccionar información cuantitativa o cualitativa este paso incluye diseño de muestras, elaborar instrumentos, capacitar personal, realizar pruebas piloto, recopilar datos, levantar encuestas o entrevistas y procesar información.

Paso 7. Coleccionar información actual: básicamente implica elaborar instrumentos apropiados de recopilación de datos, que generen información necesaria para responder adecuadamente a las preguntas de la evaluación.

Paso 8. Redactar resultados: implica interpretar los resultados de la evaluación con recomendaciones claras y precisas para el tomador de decisiones; traducir los resultados en un lenguaje comprensible y hacer evidentes las implicaciones de política; e identificar las áreas débiles y fuertes del programa o la política. Incluye, además, ofrecer claridad sobre la estrategia de difusión y concertación a seguir.

Paso 9. Redactar informe y discutirlo con los interesados: los frutos de la evaluación tienen que quedar plasmados en un documento sencillo y comprensible para diferente tipo de interesados, de manera que sirva como mecanismo de retroalimentación y medio para consolidar o enmendar políticas. Además, como medio de discusión y de participación con todos los interesados.

Paso 10. Incorporar resultados en el diseño: significa extraer las lecciones y mensajes de la evaluación e incorporarlos como un proceso de aprendizaje continuo y dinámico.

Independientemente de las ventajas de la evaluación de impacto también se pueden utilizar métodos cualitativos y participativos para evaluar los resultados.

Estas técnicas con frecuencia proporcionan información valiosa sobre las perspectivas de los beneficiarios, el valor que los programas revisten para éstos, los procesos que pudieron haber afectado los resultados y una interpretación complementaria más profunda que los resultados observados en el análisis cuantitativo.

Con los métodos participatorios los efectos se miden mediante entrevistas a personas clave, métodos observacionales u observaciones de primera mano, estudios de caso, encuestas especiales o datos secundarios. Lo importante es hacer una adecuada integración entre métodos cuantitativos y cualitativos y tener una clara idea sobre las ventajas y desventajas de uno u otro método (Banco Mundial, 2000).

10.6.6 Evaluación basada en la teoría: ¿de qué trata?

Este enfoque alternativo, como su nombre lo indica, se fundamenta en las ideas de que todo programa o política conlleva un cuerpo teórico mínimo y que sus afirmaciones y supuestos pueden expresarse en causas y efectos delimitados en fases secuenciales. Este cuerpo teórico explicaría *cómo* y *por qué* funciona de determina forma un programa o política. En consecuencia, la evaluación se basará en apreciar cada teoría y sus supuestos en la fase de implementación y no en la fase intermedia o al término del programa.

Como todo proceso requiere un orden o sucesión de pasos que podrían resumirse de la siguiente manera:

Paso 1. El evaluador recoge la información sobre las actividades del programa o la política con base en las respuestas de las personas sobre el qué, cómo, por qué y dónde funcionará un programa.

Paso 2. El evaluador busca especificar causas o mecanismos que logran el cambio, no actividades asociadas al cambio. Trata de identificar factores determinantes del éxito y la forma como se interrelacionan. Busca las conexiones y relaciones causales a partir de datos en proceso y resultados.

Paso 3. Con base en la teoría, el evaluador se concentra en los efectos en el corto y largo plazo. Analiza los cambios que se generarán según la teoría subyacente.

Paso 4. Los evaluadores y decisores analizan los hallazgos para encontrar explicaciones y lecciones. Entre otros, identificar mecanismos operativos, razones del cambio y validar hipótesis y teorías.

Reflexiones finales: ¿cuál es el razonamiento de esta teoría?

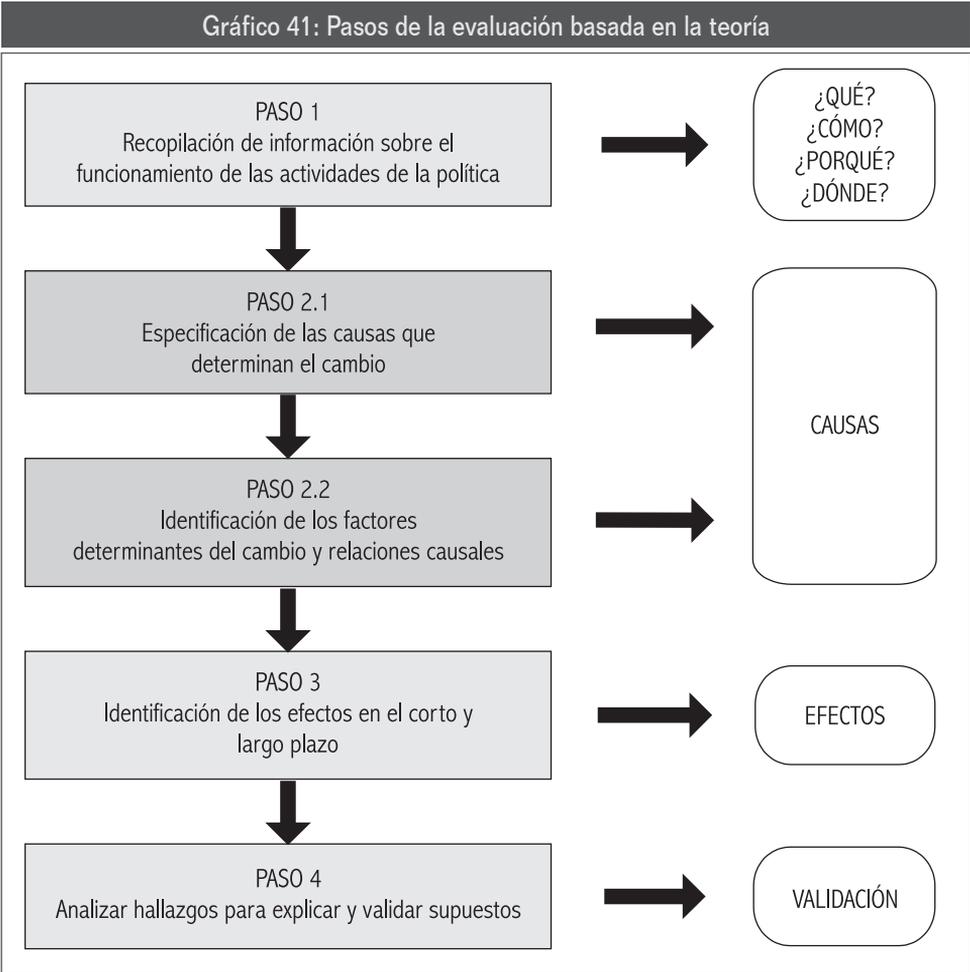
- Si los hechos se dan como se esperaba, la evaluación explica cómo se generan los efectos.
- Si los datos muestran que los factores o determinantes de éxito no se han alcanzado, entonces el programa o política tendrá pocas probabilidades de lograr los objetivos, y
- Si los determinantes no se han logrado, la evaluación arroja luz sobre qué pasos deben supervisarse a medida que el programa avanza.

En cierta manera el procedimiento muestra que los efectos pueden producirse por caminos diferentes a los métodos o al camino sistemático establecido para realizar una tarea o trabajo, con el fin de alcanzar un objetivo determinado. Así, la teoría que se explicita no es la única que subyace (Weiss, 1999).

Sin soslayar las percepciones que subyacen en la “teoría” sobre el programa, como algo abstracto y complicado, las fuentes básicas de información para adelantar la evaluación pueden contener algunos problemas en razón de: la escasa documentación disponible, la información dispersa de los participantes, el amplio cuerpo teórico de las ciencias sociales sobre fenómenos complejos y los problemas inherentes a toda evaluación para lograr consenso a partir de los razonamientos lógicos de las personas.

Además, los resultados no pueden generalizarse ni aplicarse mecánicamente a otros lugares, en razón de los problemas de interpretación.

A pesar de las limitaciones señaladas el método arroja información valiosa para adoptar medidas correctivas de manera oportuna durante la ejecución del programa, y sobre la necesidad de estudios experimentales para verificar la causalidad, dado que la evaluación va dirigida a metas preestablecidas y estas pueden cambiar en el transcurso de la evaluación (Ver gráfico 41).



Fuente: elaboración propia.

10.6.7 Modelos de Equilibrio General Computable (MEGC): ¿cuáles son sus ventajas y limitaciones?

Son herramientas de análisis cuantitativo para evaluar los impactos económicos, sociales y ambientales de las políticas públicas, o sistemas de análisis para evaluar los efectos de los cambios en variables exógenas o de política económica sobre el resto de la economía. Estos modelos permiten conocer y tener en cuenta las interrelaciones que se dan al interior de una economía, de manera consistente e integral.

Primordialmente permiten considerar y tener en cuenta los impactos de las políticas a un nivel de desagregación muy alto en los mercados de bienes, de factores de producción y de personas, tanto beneficiadas como perjudicadas.

Se aplican en estudios para evaluar los impactos de políticas fiscales (incremento de impuestos, reducción de tarifas, aumento de salarios), monetarias, cambiarias, sectoriales, de integración y liberación del comercio intraregional. En otras palabras, este tipo de modelos evalúa los cambios en la esfera productiva, en la esfera del consumo y en la esfera de la distribución de la renta, como respuesta a una variación en una determinada política pública.

Estos modelos aplicados o MEGC se han desarrollado considerablemente tanto para la investigación como para el análisis de las políticas, en virtud de que proveen una estructura consistente para evaluar las relaciones y los elementos de compensación entre las diferentes medidas de política.

Sin embargo, después de examinar las experiencias en numerosos países se señalan tres situaciones donde los modelos no se han comportado correctamente:

- Cuando se les lleva más allá del dominio de su aplicabilidad,
- Cuando violan el *principio de Occam*, es decir, cuando no se usa el modelo más simple de acuerdo con la tarea para la cual se construye, y
- Cuando caen bajo el síndrome de la **caja negra**. Es decir, cuando la relación entre los resultados del modelo y los cambios de política no son claros (Devarajan *et al.*, 2002).

Para corregir esto se establece una *desiderata* (Devarajan *et al.*, 2002) de cinco puntos basados en:

- i. Relevancia de la política: ligar en buena forma las variables de la política con los resultados.
- ii. Transparencia: la relación entre variables y resultados debe ser fácil de seguir y explicar.
- iii. Oportunidad: deben estar basados en información actualizada.
- iv. Validación y estimación: deben producir resultados creíbles para la escogencia de alternativas de política.
- v. Diversidad de alternativas: usar diferentes niveles de agregación para brindar importancia a los supuestos ante diferentes circunstancias.

A manera de ejemplo: en Venezuela, el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) y el Programa de Naciones para el Desarrollo (PNUD) a través del proyecto “Medición de las Metas del Milenio” se aplicó un modelo de equilibrio general computable para conocer el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Los autores concluyen que Venezuela podría alcanzar todas las metas en cualquiera de los escenarios simulados. Sin embargo, después de revisar los costos y la factibilidad de los escenarios encontraron que sería más conveniente la aplicación de una *combinación de políticas* que concierta recursos vía reforma tributaria y endeudamiento interno.

Un ejercicio similar del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas simula la trayectoria de la economía costarricense mediante un modelo de equilibrio general, bajo el supuesto de la puesta en marcha del tratado comercial a partir del 2007. Esta trayectoria se compara con otra estimada de la economía sin tratado (CEPAL, 2007)

El estudio encontró que la liberación comercial acordada podría aportar un crecimiento económico adicional de 2% anual. Las simulaciones desarrolladas muestran, además, que el proceso de desgravación le permite al sector productivo nacional encadenarse progresivamente con las exportaciones.

Al mismo tiempo, el estudio señala que los efectos del tratado en la disminución de la pobreza son modestos, debido a que no hay mayor impacto en la distribución de los ingresos.

Por último, la investigación considera que, de ratificarse el tratado, debería implementarse acompañado de intervenciones de política pública con tres propósitos: minimizar y compensar el costo del ajuste para los sectores desfavorecidos, aumentar la productividad y así estimular el crecimiento adicional; y, finalmente, incrementar la eficiencia en la recaudación de los impuestos y priorizar la asignación del gasto.⁶⁷

Siguiendo con los ejemplos, una investigación reciente aplica un modelo de equilibrio general dinámico en una economía pequeña abierta, especializada en producir servicios turísticos (*small island economy*).

El estudio plantea que dichos servicios congestionan los bienes públicos y reduce la calidad del medio ambiente. Así, el modelo se utiliza para determinar las condiciones que garanticen el nivel inicial de calidad del medio ambiente y las respuestas del precio del turismo a los cambios en el medio ambiente, su calidad y la congestión de los bienes públicos (Gómez et al., 2007).

Como se puede ver, este tipo de ejercicios suelen ser muy valiosos para apoyar y dar luces sobre la correcta toma de decisiones en las políticas públicas.

La CEPAL, a través de la Red de Diálogo Macroeconómico (REDIMA), realiza con frecuencia encuentros de expertos sobre este tipo de modelos para examinar sus aportes a la formulación de la política económica en América Latina y el Caribe.

⁶⁷ Dentro del análisis económico de la eficiencia de la administración pública hay algunas exploraciones novedosas: i) mediante el cálculo de indicadores relacionados con la producción de servicios públicos, es decir, con el gasto en consumo público (consumo, salarios, capital fijo); ii) mediante la elaboración de un *indicador sintético* donde intervienen todas las funciones del gasto público; iii) mediante la aplicación del Análisis Envolvente de Datos (*Data Envelopment Analisis*) el cual, como modelo no paramétrico y determinístico, tiene como objetivo evaluar la eficiencia técnica de una unidad productiva; y, iv) la Matriz de Contabilidad Social (como Medida de Bienestar Económico) que incluye cinco cuentas: producción, factores productivos, instituciones, ahorro-inversión y resto del mundo (Rueda, 2005).

Para efectos de la presente Guía podemos agregar que en estos modelos, las decisiones de política económica son tomadas a nivel macro y el objetivo general de incrementar el crecimiento y el bienestar contiene repercusiones micro, por lo tanto ayudan a entender mejor las relaciones macro-micro.

Sin embargo, conviene adelantar algunas precauciones: primera, dados los supuestos sobre los cuales se construyen es difícil probar su verosimilitud. Segunda, cuando se compara el “antes y el después” o el “sin y con” de la política o programa es difícil aislar los efectos externos y la construcción del contrafactual no siempre es fácil. Tercera, por lo general los modelos de equilibrio general computable son de aproximación “arriba para abajo” por lo tanto no hay efectos de “abajo para arriba”.

Finalmente, por tratarse de modelos integrales y sistémicos su costo es elevado, la cantidad de la información que se requiere es alta, la calidad disponible de los datos no siempre es la deseable, y demandan un alto nivel de habilidad en el manejo de técnicas estadísticas y econométricas.

Además, en el contexto de los países en vías de desarrollo, se destaca el abuso de las técnicas cuantitativas en econometría, en virtud de su papel instrumental y auxiliar para la toma de decisiones. Este abuso está relacionado con cuatro aspectos: a) el exceso de formalismo matemático; b) la pérdida de dimensión social; c) el abuso de la teoría y de las herramientas estadísticas; y, d) el fetiche del ajuste de curvas (Georgescu-Roegen, 1976).

10.7 Limitaciones de los indicadores: ¿cuáles son las restricciones y qué hay que tener en cuenta?

El valor de los indicadores, como el valor de todo instrumento, depende de cómo se les use y para qué se les use. En algunas circunstancias su uso será adecuado y en otras, inadecuado. En el caso del seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, estos son la base para supervisar su desempeño, conocer en términos cuantitativos y cualitativos el cumplimiento de los objetivos, establecer comparaciones con respecto al año base entre variables y justificar los cambios para enmendar el rumbo.

Sin embargo, al partir del criterio y buen juicio del planificador o decisor, los indicadores no son generalizables para toda situación y siempre existirá el compromiso entre optar por lo óptimo/deseable y lo posible/práctico.

Además, dado que se trata de medir fenómenos dinámicos, los indicadores, con base en su definición, están sujetos al costo y tiempo que se disponga para la toma de decisiones.

En cualquier circunstancia, como regla de oro, será preferible un sistema oportuno y práctico a uno sofisticado y abundante de indicadores cuya utilización no sea clara. La capacitación y el entrenamiento permanente en estas materias son siempre altamente recomendables.

CAPÍTULO 11: REFLEXIÓN FINAL

El tema del diseño y gestión de la política pública, como integración entre las teorías sobre el mercado, sobre el Estado y las instituciones, es fundamental para comprender la naturaleza de los fenómenos socioeconómicos y su adecuada solución. La falta de un mayor conocimiento y una mayor integración entre estos tres temas ha tenido como consecuencia altos costos de coordinación y de movilización de capacidades hacia el logro de objetivos individuales y colectivos.

Dentro de dicho planteamiento, el rol de los actores en el desempeño de las políticas públicas y la importancia de la calidad del desarrollo institucional y organizacional ha ocupado un espacio preponderante en la presente Guía. La búsqueda de una mayor eficiencia económica y una mayor equidad social pasa inexorablemente por el tipo de participación y coordinación de los actores protagónicos y de la calidad de las instituciones. El desempeño de las políticas públicas, junto al de otros conceptos tales como gobernabilidad, gobernanza, transformación productiva y cohesión social, depende de la fortaleza o debilidad del marco institucional, el cual involucra aspectos políticos, técnicos, económicos y culturales.

Se espera, con esta publicación, contribuir al debate y servir de base para desarrollos posteriores y diagnósticos más acertados, que den cabida a la innovación y creación de mejores políticas públicas y una eficiente administración pública, con la esperanza de promover una mayor voluntad política frente a los desafíos más urgentes.

BIBLIOGRAFÍA

Albi, E., González-Páramo, J. M. y López, G. (1997). *Gestión Pública: Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona, España: Ariel Economía.

Amon, J. (1990). *Estadísticas para Psicólogos: Estadística descriptiva*. Madrid: Pirámide.

Anthony, R. (1998). *El control de gestión: marco, entorno y proceso*. España: Ediciones Deusto.

Arias, X. (1996). *La formación de la política económica*. Madrid, España: Editorial Civitas.

Arnstein, S. (1969). The ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35, pp. 216-224.

Atkinson, G. y Pearce, D. (1998). The Concept of Sustainable Development: An Evaluation of its Usefulness Ten Years After Brundtland. *CSEERGE Policy Analysis Working Paper*, PA 98-02.

Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. y Nolan, B. (2002). *Social indicators: The EU y social inclusion*. London: Oxford University Press.

Atkinson, G. y Hamilton, K. (2003). Savings, Growth y the Resource. Curse Hypothesis. *World Development* 31: 1793-1807.

Azqueta, D. (2002). *Introducción a la Economía Ambiental*. Madrid: McGraw Hill.

Azqueta, D., Delacámara, G., Santamaría, M., Tirado, S. (2004). *Contabilidad nacional y medio ambiente*. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorro.

Baena Alcázar, M. (1984). Burocracia. En J. Encinar (Ed.) *Diccionario del Sistema Político Español*, pp. 45.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). *Política de las políticas públicas. Progreso Económico y Social en América Latina*. David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Editorial Planeta. Coeditores.

– (2006). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Payne, M., Zovatto, D., Mateo, M. Autores.

– (2005). *Gobernar las Metrópolis*. Rojas, E., Cuadrado-Roura, J.R., Fernández, J.M. Editores.

- (2004). *Seguimiento y Evaluación: instrumentos, métodos y enfoque*. Departamento de Evaluación de Operaciones. Washington D.C.
- (2003). *Political Institutions, Policy Making Processes and Policy Outcomes. An Intertemporal Transactions framework*. Spiller, P., Stein, E. y Tommasi, M. Washington D.C.
- (2002). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: casos de Argentina y Bolivia*. Proyecto Conjunto INDES-UE, Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Serie de Documentos de Trabajo I-38 UE. Jordana, J. Autor.
- (2002). *Evaluación Organizacional. Marco para mejorar el desempeño*. BID y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Lusthaus, C., Adrien, M.H., Yerson, G., Carden F. y Montalbán, G. Autores.
- (2001). *Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina: una perspectiva Institucional*. Washington D.C. Jordana, J. Autor.
- (1998). *Budget and Control: Reforming the Public Sector in Latin America*. Washington D.C. Petrei, H. Autor.
- (1997). *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos (Marco Lógico)*. Washington, D.C.

Banco Interamericano de Desarrollo y Centro del Consenso de Copenhague. (2007). *Consulta de San José*. Costa Rica, 21 al 25 de octubre.

Banco Mundial. (2006). *Crecimiento en América Latina: En busca del tiempo perdido*. Serie Desarrollo Para Todos. Perry, G. Editor.

- (2003). *Cerrar la brecha en educación y tecnología*. Bogotá: Alfaomega. Ferranti, D., Perry, G., Gill, I., Guasch, L., Maloney, W., Sanchez-Param, C. Autores.
- (2002). *De los recursos naturales a la economía del conocimiento. Comercio y calidad de empleo*. Estudio del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. De Ferranti, D., Perry, G., Lederman, D., Maloney, W. Autores.
- (2000). *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza*. Manual para profesionales. Washington D.C. Baker, L. J. Autor.

Banque Mondiale. (1989). *L'Afrique subsaharienne: de las crise à une croissance durable: étude de prospective à long terme*. Washington, D.C.

Bertalanffy, L. (2003). *Teoría General de los sistemas*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).

Blaug, M. (1988). *Economic Theory in Retrospect*. Cuarta Edición. New York: Cambridge University Press.

- (1988). *Teoría económica en retrospectiva*. Fondo de Cultura Económica.

- Blanchard, O. (2000). *Macroeconomía*. 2ª edición. Madrid: Prentice Hall.
- Börzel, T. (1997). ¿Qué tienen de especial los Policy Networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la Gobernación Europea. *Revista Redes*.
- Bown, S.R. (2003). *Escorbuto. Cómo un médico, un navegante y un caballero resolvieron el misterio de la peste en las naos*. Barcelona: Editorial Juventud.
- Braud, P. (1992). *Sociologie politique*. Paris: Editeur L.G.D.J.
- Buchanan, J., Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press.
- Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL). ((2007). *Índice Democracia, Mercado y Transparencia*. Buenos Aires, Argentina.
- Corporación Andina de Fomento (CAF). (2006). *Camino a la Transformación Productiva en América Latina*. Serie Reporte de Economía y Desarrollo, Oficina de Políticas Públicas y Competitividad.
- Camou, A. (1997). *Gobernabilidad y democracia*. 3ª edición. México: Instituto Federal Electoral. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática.
- Casares, J. (1992). *Temas de Política Económica*. Madrid, España: Editorial ESIC.
- Castells, M. (1996). *La Sociedad Red (The Rise of Network Society). La Era de la Información. Vol. I*. Alianza.
- Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA). (2007). *Educación Superior en Iberoamérica*. Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2007). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile.
- (2007a). Reflexiones sobre eLAC2007. Un Plan de Acción para América Latina y el Caribe. *Newsletter* N° 2. Sociedad de la Información.
 - (2007b). *Liberación comercial en el marco del DR-CAFTA: efectos en el crecimiento, la pobreza y la desigualdad en Costa Rica*. Serie Estudios y Perspectivas No. 80, Sánchez, M.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). (2007). *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo. (2007). *Visiones del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: Machinea, J.L. y Serra, N. (Editores).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). (2006). *Política y políticas públicas*. Franco, R. y Lanzaro, J. (Coordinadores). Miño y Dávila Editores.

- (2005). *Propuesta para un compendio Latinoamericano de indicadores sociales*. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos N° 41.
- (2005). *Indicadores Sociales en América Latina y el Caribe*. Serie Estudios estadísticos y prospectivos N° 34. Cecchini, S.
- (2004). *Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque de capital social. Guía conceptual y metodológica*. Serie Manuales N° 38. Arriagada, I., Miranda, F., Pavés, T.
- (2004). *Desarrollo Económico en Economías Abiertas*. Trigésimo Período de Sesiones de CEPAL, San Juan, Puerto Rico, 28 de junio al 2 de julio.
- (2003). *Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal*. Serie Seminarios y Conferencias N° 32.
- (2003). *Capital Social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza*. Serie Seminarios y Conferencias N° 31. Arriagada, I., Miranda, F. (compiladoras).
- (2001). *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los 90*. Bogotá, D.C.: Alfaomega.
- (2000). El papel del Estado y la Calidad del Sector Público. *Revista de la CEPAL*, N° 71, agosto, pp. 7-22, Tanzi, V.
- (1998). *América Latina en el contexto de la globalización*. Roma: IILA, pp. 61-78. Ocampo, J.
- (1998). *El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*. Libros de la CEPAL, N° 47.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Agencia Alemana de Cooperación Técnica GTZ. (1997). *Descentralización fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo*. Aghón, G. y Edling, H.

- (1997). *Descentralización Fiscal: los ingresos municipales y regionales en Chile*. Serie Política Fiscal N° 101. Valenzuela, Juan P.
- (1990). *Transformación Productiva con Equidad*. Santiago de Chile: Libros de la CEPAL N° 25, en colaboración con la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). (1988). *Informe Desarrollo Mundial*. Santiago de Chile.

Chicoma, J. (2005). *En el Presupuesto Público*. Curso Administración y Finanzas Públicas, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Central Intelligence Agency (CIA). (2007). *World Factbook*. Monografías Nacionales de América Latina. Washington, D.C.

Center for International Private Enterprise (CIPE). (1996). *Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets*. Washington. D.C.

Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD). (2003). La responsabilización por el rendimiento en la gestión Pública: problemas y desafíos. Francisco Longo (Esade). *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*.

Coase, R. H. (1981). El problema del coste social. *Hacienda Pública Española*, N° 68, pp. 245-274.

Cohen, E. y Franco, R. (1993). *Evaluación de proyectos sociales*. Madrid: Editorial Siglo XXI.

Colciencias (Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología "Francisco José de Caldas"). (2005). *Hacia una sociedad del conocimiento. Construcción del desarrollo desde el aprendizaje, la innovación y el emprendimiento*. Documento de trabajo. Programa Nacional de Prospectiva Tecnológica e Industrial. Gómez, D.

Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT). (2007) *Plan Nacional de Investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica 2008-2011*. España.

Commission on Global Governance. (1995). *An overview of our Global Neighbourhood*. The Report of the Commission on Global Governance. USA: Oxford University Press.

Convenio Andrés Bello-Colciencias. (2007). *Rol de la Educación Superior para la Transformación Productiva y Social con Equidad: Un Estudio de Futuro*. Bogotá, Colombia.

Cox, G. W. y McCubbins, M. D. (2001). The institutional determinants of economic policy outcomes. *Presidents, Parliaments y Policy. (Political Economy of Institutions y Decisions*. Haggard, S. y McCubbins, M. D. Ediciones Cambridge University Press.

Crozier, M.P., Huntington, S.J., y Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: University Press.

Cuadrado-Roura, J.R., Mancha, T., Villena, J., Casares, J., González, M., Marín, J.M., Peinado, M.L. (2006). *Política Económica: elaboración, objetivos e instrumentos*. Tercera Edición. McGraw Hill.

Cullis, J., Jones, P. (1988). *"Public finance y public choice*. Oxford University Press.

Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD-Nueva Sociedad.

Cunill, N. y Ospina Bozzi, S. (2003). *Evaluación de resultados para una gestión pública, moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*. Caracas: CLAD-Nueva Sociedad.

Curtin, D. y Wessel Ramses, A. (2005). *Good Governance and the European Union*. Intersentia.

Dagum, C. (1979). *Metodología y crítica económica*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 503-515.

Dasgupta, A.K. y Pearce, D.W. (1972). *Cost-benefit análisis-theory y practice*. Edition Macmillan.

De Souza Silva, J., Cheaz, J., Santamaría, J., Mato, M. A. y León, A. (2001). *La dimensión de la estrategia en la construcción de la sostenibilidad institucional*. Serie Innovación para la Sostenibilidad Institucional. San José, Costa Rica: Proyecto ISNAR, Nuevo Paradigma.

Devarajan, S. y Robinson, S. (2002). *The influence of computable general equilibrium models on policy*. Washington D.C.: The World Bank and the International Food Policy Research Institute (IFPRI).

Dornbusch, R., Fischer, S., Startz, R., (1998). *Macroeconomía*. 7ª edición. Madrid: McGraw Hill.

Eyzaguirre, N., Marcel, M., Rodríguez, J. y Tokman, M. (2005). Hacia la economía del conocimiento: el camino para crecer con equidad en el largo plazo. *Revista Estudios Públicos*, N° 97, pp. 5-57.

Falk, R. (1995). *On Humane Governance: Toward a New Global Politics: The World Order Models Project Report of the Global Civilization Initiative*. Pennsylvania State University Press.

Faludi, A. (1973). *Planning Theory, Urban y Regional Planning*. Series, Volume 7. Oxford (UK): Pergamon press.

Feldman, E. (2001). La evolución de la reflexión politológica sobre la democratización: del cambio de régimen a la arquitectura institucional de governance y la gobernabilidad. *Instituciones y Desarrollo* N° 8-9. Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Fernández, D. A. (1999). *Fundamentos y papel actual de la Política Económica*. Madrid, España: Pirámide.

Fernández, D. A., Parejo, G., Rodríguez, J.A., Sáiz, L. (1999). *Política Económica*. Madrid: McGraw Hill.

– (1989). *Curso de Política Económica*. Madrid, España: Editorial AC.

Ferraz, J. (2006). *Hacia una mayor coherencia entre las políticas de innovación y de inversión extranjera directa*. Ponencia en Seminario Internacional sobre la Globalización de la Investigación y el Desarrollo de las Empresas Transnacionales. Retos y oportunidades de política para América Latina y el Caribe. CEPAL-UNCTAD, GTZ-Ministry for Foreign Affairs Sweden, Santiago de Chile.

- Fetterman, D. y Wyersman, A. (2005). *Empowerment Evaluation, Principles in Practice*. New York: Guildford Publications.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2007). *Manual de Transparencia Fiscal*. Washington, D.C.: Departamento de Asuntos Fiscales.
- Fox, K., Sengupta, J., Thorbecke, E. (1979). *Teoría de la Política Económica Cuantitativa*. Ámsterdam: North Holland.
- Georgescu-Roegen, N. (1976). *Energy y economic myths: Institutional y analytical economic. Essays*, Pergamon Press.
- Georghiou, L. y Seidl, R. (2007). *Future of foresight technology and innovation policy development*. Documento presentado en el Meeting on the future of technology foresight, Viena, Austria.
- Glenn, J. y Gordon, T. (2002). *Estado del Futuro 2002*. CeLGyP Centro Latinoamericano de Globalización y Prospectiva, Nodo Latinoamericano del The Millennium Project.
- Godet, M. (1997). *Manuel de Prospective Stratégique. Tomo 1: Une Indiscipline Intellectuelle; tomo 2: L'Art et la Méthode*. Paris: Dunod, reeditado y aumentado 2001.
- Gómez, C., Lozano, J., Rey-Maqueira, J. (2007) Environmental policy y long-term welfare in a tourism economy. *Spanish Economic Review*, Regular Article.
- Gómez Pomar-Rodríguez, J. (2007). ¿Se puede medir la eficiencia de las Administraciones Públicas? *La Administración Pública que España necesita*. Editorial Círculo de Empresarios, pp. 125-145.
- Graña, F. (2005). *Diálogo social y gobernanza en la era del "Estado mínimo"*. Montevideo: Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR) y Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Gunton, T., Day, J. y Williams, P. (2003). Evaluating Collaborative Planning: The British Columbia Experience. *Journal Environments* 31, N° 3, pp. 1-12. Guzmán, M. (2004). *Sistema de control de gestión y presupuesto por resultados: La experiencia Chilena*. Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, División de Control de Gestión.
- Hambrick, R., Fredrickson, R. (2001). Are you sure you have a strategy? *Academy of Management Executive*, 15, 4, pp. 48-59.
- Hayek, F. (1945). The use of knowledge in society. *American Economic Review*, XXXV, N° 4, september, pp. 519-530.
- Hicks, J. (1939). The foundations of welfare economics. *The Economic Journal*, N° 196, Volume 49, pp. 696-712.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). (2008). *Planificar y presupuestar en América Latina*. Martner, R. (Ed.). Serie Seminarios y Conferencias, N° 51.

- (2007). *La política fiscal en épocas de bonanza*. Martner, R. Serie Gestión Pública, N° 66.
 - (2006a). *Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto*. Rentarías, C. y Echeverri, J. Serie Gestión Pública, N° 61.
 - (2006b). *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Lira, L. Serie Gestión Pública, N° 59.
 - (2006c). *Política Fiscal y Protección Social*. Martner, R. y Aldunate, E. Serie Gestión Pública, N° 53.
 - (2005a). *Funciones básicas de la planificación económica y social*. Martín, J. Serie Gestión Pública, N° 51.
 - (2005b). *Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública*. Martner, R. y Tromben, V. Serie Gestión Pública, N° 50.
 - (2003). *Planificación Estratégica y Gestión Pública por Objetivos*. Sánchez-Alvabera, F. Serie Gestión Pública, N° 32.
 - (2002). *¿La presupuestación tiene algún futuro?*. Shick, A. Serie Gestión Pública, N° 21.
 - (2006a). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas y e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Medina, J., Ortegón, E. Serie Manuales, N° 51.
 - (2006b). *Pauta metodológica de evaluación de impacto ex-ante y ex-post de programas sociales de lucha contra la pobreza. Aplicación Metodológica*. Navarro, H., King, K., Ortegón, E., Pacheco, J.F. Serie Manuales, N° 48.
 - (2005a). *Indicadores de desempeño en el Sector Público*. Bonnefoy, J. y Armijo, M. Serie Manuales, N° 45.
 - (2005b). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programa*. Ortegón, E., Pacheco, F., Prieto, A. Serie Manuales, N° 42.
 - (2005c). *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública*. Ortegón, E., Pacheco, J.F., Roura, P. Serie Manuales, N° 39.
 - (2001). Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la Planificación. Compendio de experiencias exitosas. La Habana, Cuba: Serie Seminarios y Conferencias, N° 8.
 - (2004). *Panorama de la Gestión Pública*. Santiago de Chile.
 - (2003). *Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas*. Ortegón, E., Aldunate, E., Pacheco, J. Serie Manuales, N° 24.
 - (2001). *El uso de indicadores socioeconómicos en la formulación y evaluación de proyectos sociales. Aplicación Metodológica*. Serie Manuales, N° 15.
 - (1998). *Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado*.
 - (1995). *Reforma y Modernización del Estado*.
- Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG). (1998). *La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*. Douglas C., North. Proyecto PNUD Red para la Gobernabilidad y el desarrollo en América Latina. Barcelona.

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). (2005). *La Agencia Estatal de evaluación de la calidad de los servicios y de las políticas pública. Reflexiones y propuestas de creación*. Informe Comisión de Expertos. Garde Roca, Juan Antonio (Coordinador). Editorial INAP.

Iregui, A., Ramos, J., Saavedra, L. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. *Borradores de Economía*, 175. Bogotá, Colombia: Banco de la República.

Jordana, J. y Levi-Faur, D. (1983). *The politics of regulation. Institutions and regulatory reform for the age of governance*. Conservation and Research Center. Series on competition, regulation and development. Washington D.C.

Jordana, J. (1995). *El análisis de las policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?* Gestión y Análisis de Políticas Públicas, N° 3, pp. 77- 90.

– (2001). *Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina: Una Perspectiva Institucional*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Jouvenel, Hugues (de). (2004). *Invitation a la prospective*. Paris: Futuribles.

Kaldor, N. (1939). Welfare propositions of economics y interpersonal comparisons of utility. *The Economic Journal*, N° 195, Volume 49, pp. 549-552.

Kauffmann, D. y Kraay, A. (2003). *Growth without Governance*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Junio

Kickert, W., Klijn, E., y Koppenjan, J. (1997). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London, UK: SAGE Publications.

Kiser, L., y Ostrom, E. (1982) The three worlds of action: a meta-theoretical synthesis of institutional approaches. In E. Ostrom (editor) *Strategies of political inquiry*. Sage, Beverly Hill, CA; pp. 179-222; citado en *The Science of Public Policy: Essential Readings in Policy Science* (1999); Editado por Tadao Miyakawa; Routledge, Taylor and Francis Group.

Klijn, E. (1998). Policy Networks: An Overview. In Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F. *Managing Complex Networks*. London: Sage.

Klisberg, B., Tomassini, L. (2000). *Capital Social y Cultura: Claves Estratégicas para el Desarrollo*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage Publications Ltd.

Kuhn, T. (1962). "The structure of revolutions in economic thought" en *History of Political Economy*, 1971.

Laffont, J., Martimort, D. (2001). *The theory of Incentives. The Principal Agent Model*. Princeton: Princeton University Press, UK.

Lange, O. (1982). *Sobre la teoría económica del socialismo*. En Benjamin E. Lippincott (edit), pp 51-150. Barcelona: Ediciones Ariel (el texto de Oscar Lange fue originalmente publicado en dos partes en 1932 y 1937 por *Review of Economic Studies* y en 1966 por Lippincott, B.).

– (1969). *Economía y Filosofía*. Madrid: Alianza Editorial.

Larraín, F. (1994). *Macroeconomía en la Práctica*. Pearson Prentice Hall.

Lecomte, N., Martineau-Delisle, C. y Nadeau, S. (2005). Participatory requirements in forest management planning in Eastern Canada. A temporal y interprovincial prospective. *The Forestry Chronicle* 81, pp. 398-402

Lempert, R., Popper, S. y Bankes, S. (2003). *Shaping the next one hundred years, new methods for quantitative, long term policy analysis*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.

Little, I. y Mirrlees, J. (1974). "Project Appraisal y Planning for Developing Countries.". London: Heinemann.

Llona, M. y Soria, L. (2004). *Presupuesto participativo: alcances y limitaciones de una política pública*. Texto presentado en la I Conferencia de la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y el Caribe (ReLAC): Evaluación, democracia y gobernabilidad: desafíos para América Latina. Lima, Perú, 20-22 de octubre.

Loveman, B. (1996). *Federalism y Democratization in Latin America: A Comparative Analysis y Partial Reform Agenda*. Workshop in Political Theory y Policy Analysis, Indiana University, Bloomington, IN. Presented at the Coloquio II, Reflexiones sobre la Agenda Legislativa del Federalismo, Oaxaca, Mexico, (Workshop Working Paper Series W96-30)

Mankiw, G. (2006). *Principios de Economía*. McGraw Hill Interamericana.

Martínez, M. P. (1994). El municipio: descentralización y democracia. Elementos para la (re)construcción del federalismo en México. *Gestión y Estrategia*, N° 5, UAM-A, enero-junio.

Marsh, D. y Stoker, G. (1997). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza.

Martín, J. (1987). *Curso Práctico de estadística económica*. Editorial AC.

Mayntz, R. (1993). Governing failure y the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm. En Kooiman, J. *Modern governance. New government-society interactions*. London: Sage, pp. 9-20.

Mair, D. y Miller A. (1991). *A Modern Guide to Economic Thought: An Introduction to Comparative Schools in Economic Thought*. Cheltenham: Edward Elgar.

McCloskey, D. (1990). *La narrativa de los expertos en economía*. Madrid: Alianza Economía.

Meny, I., Thoening, J. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona, España: Editorial Ariel.

Ministerio de Educación y Ciencia (MEC). (1986). *Ley 13/1986 de 14 de abril de 1986 de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica*. España.

Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión de Brasil. (1998). *Avanza Brasil*.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) República de Perú. (2002). Procesos de descentralización en Latinoamérica: Colombia, México, Chile y Perú. *Boletín de Transparencia Fiscal*. Informe especial.

Molina, J. y Pérez, C. (2000). *Participación Política*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Editorial Diccionario Electoral. Segunda Edición, San José de Costa Rica.

Morin, E. (1981). *El Método 1: La naturaleza de la Naturaleza*. Madrid: Gráficas Rógar, 1999, pp.123-124.

Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992). *Hacienda Pública, Teórica y Aplicada*. México D.F.: MacGraw-Hill (Primera edición, 1973).

Nadler, David A. y Michael L. Tushman (1995). A Model for Diagnosing Organizational Behavior: Apply a Congruence Perspective. In *The Management of Organizations: Strategies, Tactics, Analyses*. Michael L. Tushman, Charles O'Reilly y David A. Nadler (Eds.) New York: Harper & Row.

North, D. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. *Trimestre Económico* 61, octubre-diciembre, México.

Oates, W. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, Volume XXXVII (September), pp. 1120-1149.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2007). *Políticas e instrumentos para la investigación, el desarrollo y la innovación en España: aspectos claves y recomendaciones*.

O'Donnel, G. (1979). *Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del estado burocrático-autoritario*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.

OECD. (2002). Outcome- focused management y budgeting. Kristensen, J., Groszyk, W. y Bühler, B. *Journal on Budgeting*, Volumen 1, N° 4, Paris.

Pagden, A. (1998). La genèse de la gouvernance et l'ordre mondial cosmopolite selon les Lumières. *Revue Internationale de Sciences Sociales* N°. 155. Paris: UNESCO.

Perdiguer, G. (2003). *La responsabilidad social de las empresas en un mundo global*. Barcelona: Ediciones Anagrama.

Petlzman, S. (1976). Towards a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics*, Volume 19, N° 2.

Pliago, J. (1987). *Curso práctico de Estadística económica*. Madrid, España: Editorial AC.

- Poundstone, W. (1995). *El dilema del prisionero*. Madrid: Alianza Editorial.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1997). *Monitoreo y evaluación, orientados a la obtención de resultados: Manual para los administradores de programas*. OESP Hybook Series, Oficina de Evaluación y Planificación Estratégica.
- (2007). *Informe sobre Desarrollo Humano. La lucha contra el Cambio Climático*. New Cork.
 - (2006). *Informe sobre desarrollo humano. Hacia una descentralización con ciudadanía*. Lima, Perú.
 - (2005). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Caputo, D.
 - (2002). *Financiando Bienes Públicos Globales: Nuevos Instrumentos para Nuevos Desafíos-Un diálogo de política*. Kaul, I., Le Goulven, K. y Schnupf, M.
- Portnoff, A. (2006). *Por la senda de la innovación*. Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC), Perú.
- Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y desarrollo*, No. 14-15. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 239-269.
- Rial, J. (1987). Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay. *Revista Mexicana de Sociología*, Nº 2, abril-junio, pp. 742-743.
- Rhodes, R. (1986). *The National World of Local Government*. Londres: Allen & Unwin.
- Rodrick, D. (1989). Credibility of Trade Reforms-A policy Maker's Guide. *The World Economy*, 12(1), pp. 1-16.
- Rosenbaum, A. (1998). Gouvernance et décentralisation: leçons de l'expérience. *Revue Française d'Administration Publique* N. 88, pp. 507-516.
- Rosenau, J.N., Czempiel, E.O. (1992). *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rueda, N. (2005). *Análisis Económico de la Eficiencia Pública*. Madrid, España: Instituto de Estudios Económicos.
- Sabino, C. (1991). *Diccionario de Economía y Finanzas*. Caracas: Ediciones Panapo.
- Salazar, M. (2005). *Theories on Technology and Society*. Vancouver BC: Centre for Policy Research on Science and Technology (CPROST), Simon Fraser University.
- Salazar, L., de Souza Silva, J., Cheaz, J. y Torres, S. (2001). *La dimensión de participación en la construcción de la sostenibilidad institucional*. Serie Innovación para la Sostenibilidad Institucional. San José, Costa Rica: Proyecto ISNAR, Nuevo Paradigma.

- Samuelson, P. (1970). La teoría pura del gasto público. *Hacienda Pública Española*, No. 5, pp. 165-167.
- Sargent, T.J. y Wallace, N. (1976). Rational expectations and the theory of economic policy. *Journal of Monetary Economics*.
- Schiavo-Campo, S., Tommasi, D. (1999). *Managing Government Expenditure*. Asian Development Bank.
- Schneider, B. (2001). La Política de la Reforma Administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables. *Reforma y democracia No. 20*. Caracas: Clad.
- Schwartz, P. (1995). *La planificación estratégica por escenarios*. Cuadernos de Administración N° 21. Cali: Universidad del Valle.
- Screpanti, E., Zamagni, S. (1997). *Panorama de historia del pensamiento económico*. Ariel Economía.
- Sen, A. (2001). *Development as Freedom*. Oxford University Press.
- Spiller, P., Tommasi, M. (2003). The Institutional Determinants of Public Policy: A Transaction Approach with Applications to Argentina. *Journal of Law, Economics and Organization*, vol.19, N°2, páginas: 281-306.
- Stafford, J., Sarrasin, B. (2000). *La prévision-prospective en gestion, Tourisme-loisir-culture*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Stein et al. (2007). Instituciones democrática: procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina. *Visiones del Desarrollo en América Latina*. CEPAL/CIDOB. José Luis Machinea y Narcís Serra. Editores.
- Stiglitz, J. (2005). *Making Natural Resources into a Blessing Rather than a Curse, from Covering Oil: A Reporter's Guide to Energy y Development*. Svetlana Tsalik y Anya Schiffrin (Eds.). New York: The Open Society Institute.
- Stiglitz, J. (2005). *STS y STP divide: Are there ways to build bridges between the two?* Vancouver BC: Centre for Policy Research on Science y Technology (CPROST), Simon Fraser University.
- Stewart, J. (1996). A Dogma of Our Times - the Separation of Policy-Making y Implementation. *Public Money y Management (UK)*, Volume 16, Issue 3, pp. 33-40.
- Stigler, G. (1971). The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics y Management Sciences*, Volume 2, pp. 3-21.
- The Millenium Project. (2007). *State of the future*. Glen, J. y Gordon, T.
- Tinbergen, J. (1952). *On the theory of economic policy*. Second edition, Editorial Elsevier Science.

- (1961). *Política Económica*. México: Fondo de Cultura Mexicana.
- Tobin, J. (1969). A general equilibrium approach to monetary theory. *Journal of Money, Credit and Banking*. Vol. 2, febrero.
- (1982). *Macroeconomics and Fiscal Policy: Paul Samuelson and Modern Economics*. Cowles Foundation Discussion Paper 616. Yale University: Cowles Foundation.
- Trevin, J., Schlichter, T., Menéndez, J. (2006). *La participación pública en la planificación y gestión forestal en Argentina*. Presentado en el Segundo Congreso Latinoamericano de IUFRO (International Union of Forest Research Organizations), Chile.
- United Nations Development Program (UNDP). (2007). *Human Development Report 2007, Fighting Climate Change: Human Solidarity in a divided world*. New York, USA.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2005). *UNESCO Science Report*, UNESCO Publishing.
- Vélez, J. (2003). *Decisiones empresariales bajo riesgo e Incertidumbre*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Viscusi, V., Vernon, J. y Harrington, J. (2000). *The Economic of regulation y antitrust*. Third Edition. Cambridge, M.A., MIT Press.
- Wampler, B. (2000). *A Guide to Participatory Budgeting*. Description, How it works, effects in the administration, results and possibilities of dissemination. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Weaver, K., Rockman, B. (1993). *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Weber, M. (1996). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica (FCE), EE.UU.
- Weiss, C. (1999). *Evaluation*. Second Edition. Prentice Hall.
- Winer, S., Shibata, H. (2003). *Political Economy and Public Finance. The role of Political Economy in the Theory and Practice of Public Economics* (In Association with the International Institute of Public Finance), Edward Elgar Publishing.
- World Bank (WB). (1994). *Governance. the World Bank Experience*, Washington, D.C.
- (1994). *The contribution of People's Participation: 121 Rural Water Supply Projects. workshop on participatory development*. Narayan, D.
- (1999). Aggregating Governance Indicators. *World Bank Policy Research Working Paper* No. 2195. Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P.
- (2006). *Governance Matters V: Aggregate y Individual Governance Indicators for 1996-2005*. Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi M.
- Woolock, M., Narayan, D. (2000). Social capital: implications for development theory, research and policy. *The World Bank Observer* 15(2): 225-249.

World Economic Forum. (2006). *The Global Competitiveness Report 2006- 2007*.

Yves Meny y Jean-Claude Thoenig (1992) *Las políticas pública*; versión española a cargo de Francisco Morata, Barcelona, Editorial Ariel.

Zablotsky, E. (1996). La escuela de economía política de Chicago. *Ciencia Hoy*, Volumen 6, No. 32. Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA).

Ziccardi, A. (1999). *Los actores de la participación ciudadana*. Ponencia presentada en el Congreso Gobiernos locales: El futuro Político de México. Tema 4: Participación Ciudadana. Instituto de investigaciones sociales, UNAM, México.

Páginas Web

Acuerdo de Cotonú. Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonú, el 23 de junio de 2000, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 15/12/2000.

http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/Working%20Papers/wp032001.html

AECI: www.aeci.org

Banco Mundial: www.bancomundial.org

Bertelsmann Stiftung. Bertelsmann Transformation Index (BTI). Gütersloh, Germany. <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/11.0.html?&L=1>

BID: www.iadb.org

CAB: www.cab.org

CAF: www.caf.com

CEPAL: www.cepal.org

CLAD: www.clad.org.ve

CIPE (Center for International Private Enterprise): www.cipe.org

Doing business: <http://www.doingbusiness.org>

ENCUESTA Ecosocial-2007: www.ecosocialsurvey.org

Freedom of the World 2005 Annual Report, On line: www.freetheworld.com/release.htm

Fundación Heritage: www.heritage.org

Glosario Unión Europea Online:

http://europa.eu/scadplus/glossary/index_es.htm

IIG (Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya): www.iigov.org

LATINOBAROMETRO: <http://www.latinobarometro.org>

ILPES: www.ilpes.cl

IMF (International Monetary Fund): www.imf.org

INAP (Instituto de Administración Pública) : www.inap.map.es

INGENIO 2010: www.ingenio2010.es

Ministerio de Administraciones Públicas, Agencia Estatal de de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios:

http://www.map.es/ministerio/organigrama/agencia_estatal_evaluacion.html

Ministerio de Educación y Cultura de España (www.mec.es)

Organización de Estados Americanos (OEA): www.oea.org

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development): www.oecd.org

SEGIB: www.segib.org

UNDP: www.undp.org

UNESCO: www.unesco.org/es

UAH (Universidad de Alcalá): www.uah.es

World Bank: www.wb.org

World Bank, Worldwide Governance indicators:

www.worldbank.org/wbi/governance/data

World Development Indicators:

www.worldbank.org/data/onlinedatabases/onlinedatabases.html

World Economic Forum: www.weforum.org

World Fact Book: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook>

ANEXO I⁶⁸

ELEMENTOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DE ESPAÑA

Introducción

Apostar por el desarrollo de una política de ciencia y tecnología significa apoyar el crecimiento económico de un país. Esta relación ha sido más que comprobada en diversos estudios realizados y por ello, la Unión Europea (UE) decidió priorizar en este tipo de políticas, haciéndola una de sus líneas de actuación centrales.

Producir conocimiento, como la capacidad de aplicarlo, ayuda a impulsar la productividad ya que se fomenta la capacidad competitiva de la economía a la vez que se mejora el bienestar de la sociedad civil.

Sin embargo, bajo otra perspectiva, se ofrece la posibilidad de ver el desarrollo de este tipo de políticas, no como un motor de productividad, sino más bien como un proceso que puede solucionar problemas. Es decir, un avance de la ciencia y tecnología bajo el concepto de desarrollo sostenible convirtiéndola en un sistema más eficaz y eficiente, ante los viejos o nuevos retos que conlleva la sociedad.

El Sistema Español de Ciencia y Tecnología (SECYT)

España continúa a la cola en temas de desarrollo científico y tecnológico respecto a otros países europeos. Por ello, la *Administración General del Estado (AGE)* se propone acortar esa brecha mediante el impulso y mejora que el *Sistema Español de Ciencia y Tecnología (SECYT)* se merece.

Las bases en las que se desarrolla el sistema español se concentran en torno a cuatro ejes centrales: a) Formación e investigación, b) Inversión, c) Empresas, y d) Coordinación. Los esfuerzos para potenciar el SECYT se han concentrado en la coordinación eficiente y el fortalecimiento de estos ejes.

⁶⁸ Se agradece la colaboración de Rebeca Sandoval del Campo, responsable de la elaboración de este Anexo.

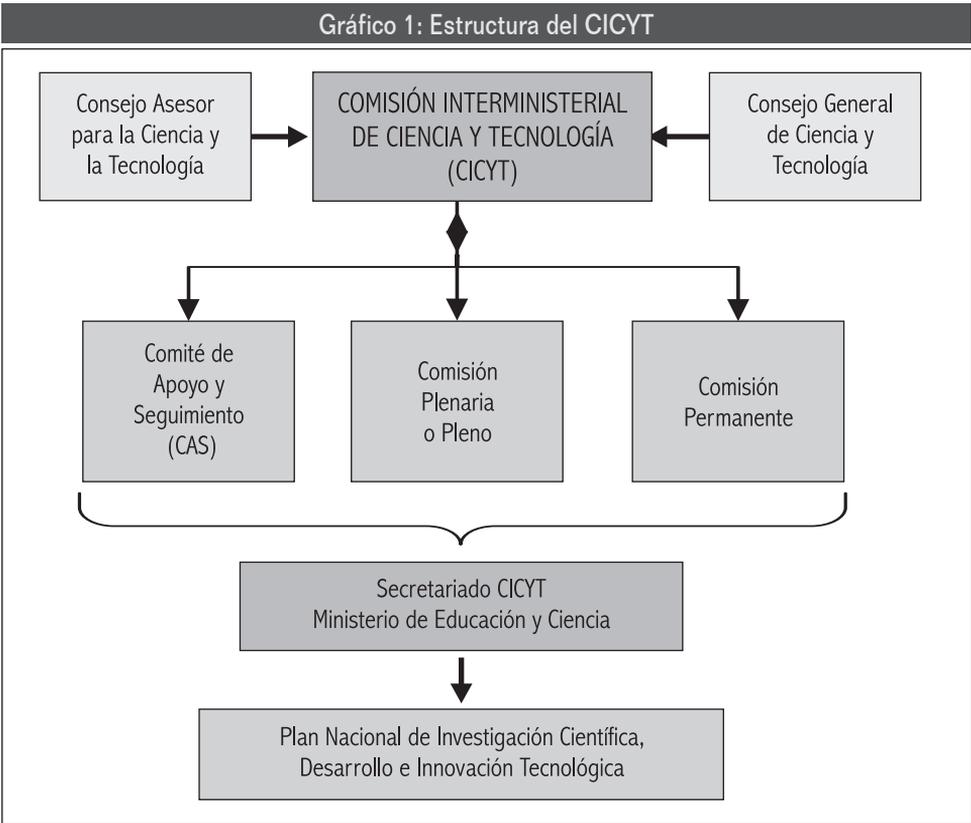
Las tres herramientas básicas

La herramienta principal que este sistema utiliza es el llamado *Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica*, el cual fomenta y coordina los programas de ayudas públicas y constituye un instrumento de programación a medio plazo. En el presente, este Plan Nacional se encuentra en el marco de referencia de la *Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología (ENCYT)*, la cual se elabora con la participación de todos los agentes del sistema español de ciencia y tecnología.

Otra estrategia española de gran relevancia es la llamada *Ingenio 2010*, que se propuso como herramienta de conexión entre Europa y España en la llamada Sociedad del Conocimiento.

La Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT)

Aunque a lo largo de los años el SECYT ha ido diagnosticando mejoras que se deben llevar a cabo en los nuevos Planes Nacionales, y a pesar de los cambios que se hayan podido hacer en el tiempo, el órgano de planificación, coordinación y seguimiento del Plan Nacional sigue siendo el mismo: la *Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT)*.



Fuente: elaboración propia.

La CICYT está compuesta por dos comisiones: una plenaria (o pleno) encargada de la naturaleza estratégica de la política española en ciencia y tecnología, y otra que es permanente la cual coordina las actividades de I+D+I financiadas. También tiene un Comité Asesor de Apoyo y Seguimiento (CAS) que implementa las mejoras a corto plazo en la gestión de la política de I+D+I.

Aparte, se encuentran dos órganos de asesoramiento: el Consejo General de Ciencia y Tecnología, encargado de la coordinación con las comunidades autónomas, y el Consejo Asesor para la Ciencia y Tecnología, cuya función es promover la participación de los diferentes actores en la elaboración, seguimiento y evaluación del Plan Nacional.

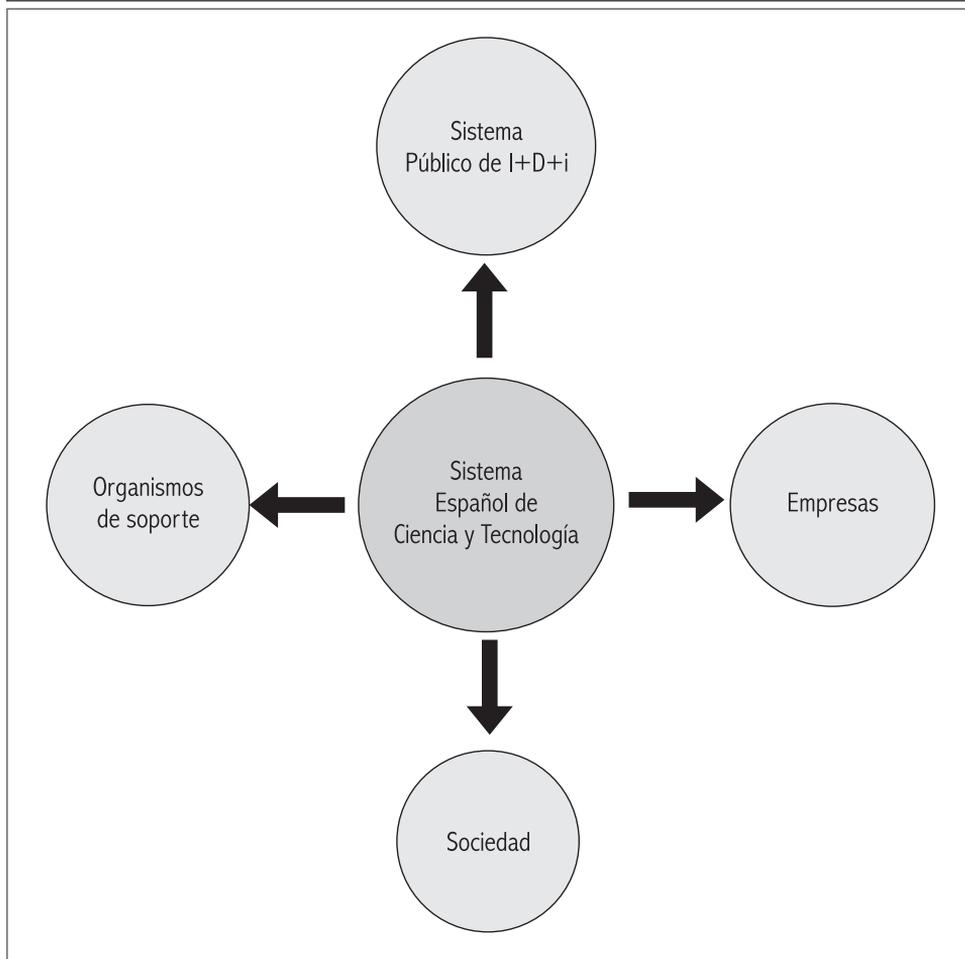
Ambas presidencias (de los dos órganos de asesoramiento y de la CICYT) están adscritas al Ministerio de Educación y Cultura.

Entidades que componen el Sistema Español de Ciencia y Tecnología

El sistema está compuesto por una estructura compleja de entidades. Sin embargo, éste puede ser clasificado desde un punto organizativo en cuatro grandes categorías de estructuras de actuación en función de la naturaleza, de las funciones y de los objetivos que quieren alcanzar.

1. **Sistema público de I+D+I:** abarca las instituciones y organismos con titularidad pública. Pueden diseñar y aprobar políticas en este ámbito, hasta realizar actividades de ciencia y tecnología.
2. **Empresas:** son agentes muy importantes dentro del sistema español ya que uno de los objetivos de la política de ciencia y tecnología es apoyarlas para que aumenten su capacidad competitiva. Desempeñan una participación activa dentro del sistema de ciencia y tecnología, no limitándose a ser meros receptores de las ayudas.
3. **Sociedad:** cada día existe un mayor interés por parte de la ciudadanía en temas de investigación e innovación. Esta se refleja en la demanda de información y de transparencia en las actuaciones que se lleven para así poder participar activamente en las decisiones científico-políticas sobre las implicaciones que puedan tener en el espacio ético o social.
4. **Organismos de soporte:** son una entidad muy diversificada ya que actúan, por un lado, como intermediarios entre los centros de oferta (sector público) y el sector de la demanda (empresas) y, por otro, prestan una serie de servicios a las actividades de innovación.

Gráfico 2. Entidades del SECYT



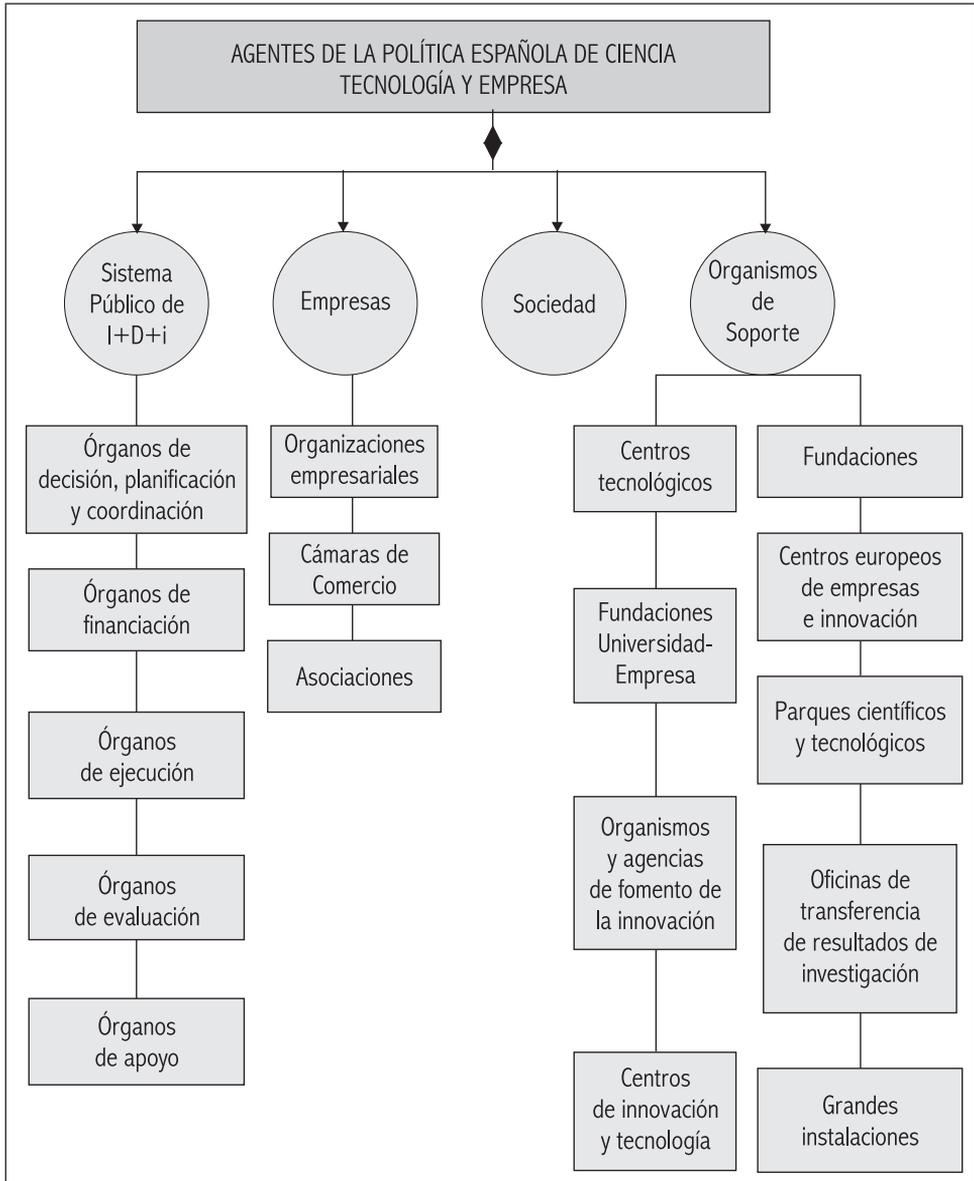
Fuente: elaboración propia.

Estas cuatro grandes categorías pueden resumirse en el gráfico 3:

Indicadores del SECYT

Para facilitar la planificación, gestión y control de la política de ciencia y tecnología es necesario utilizar una serie de indicadores que sirvan para medir los recursos económicos y humanos destinados a la investigación e innovación. Analizar, de igual manera, los resultados de las actividades desempeñadas en el transcurso de la política, es igual de importante. Con los resultados se podrá señalar de forma cuantitativa el desempeño del gobierno en estas materias y aportar la información necesaria para que se puedan tomar las decisiones pertinentes.

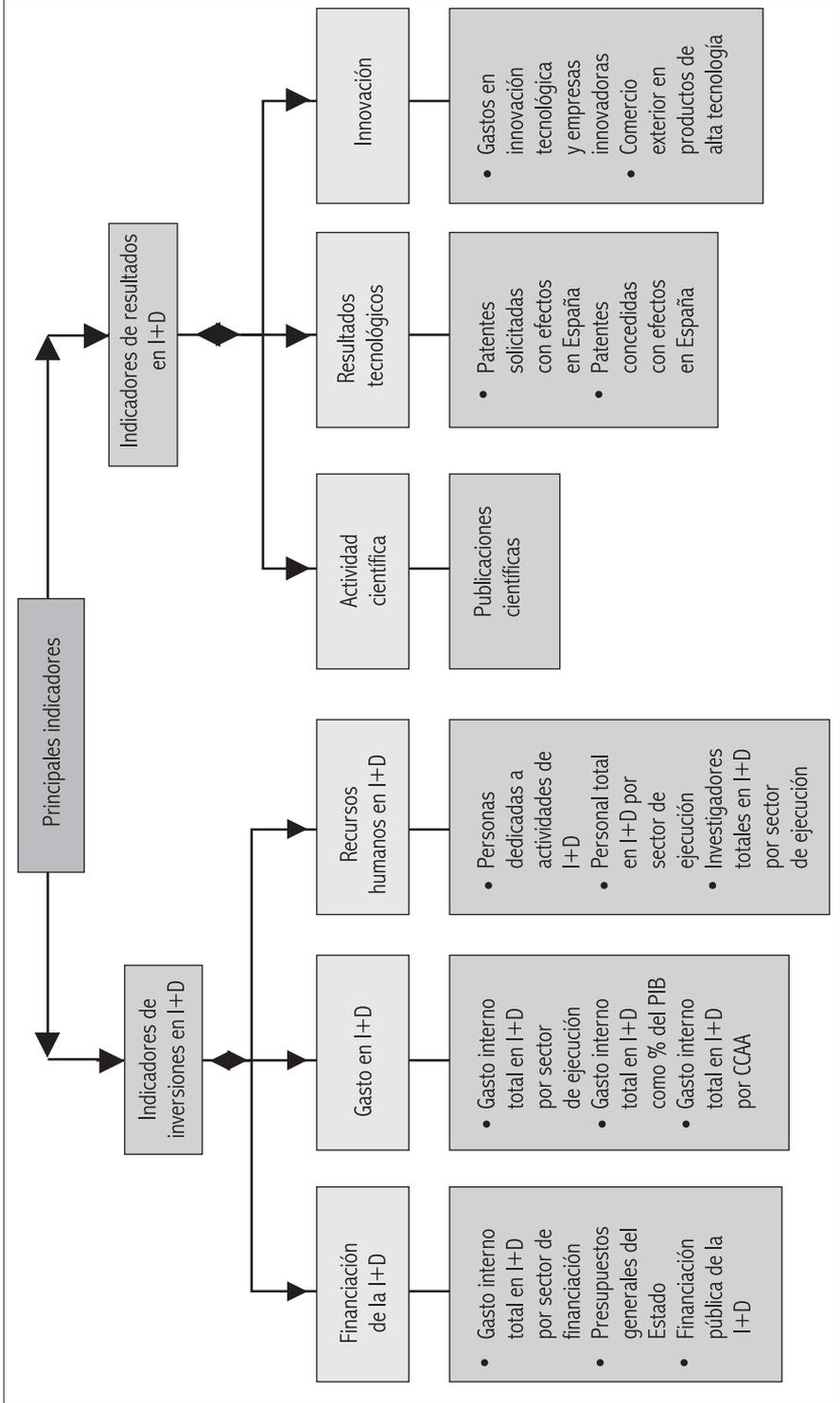
Gráfico 3: Agentes del SECYT



Fuente: elaboración propia.

En el gráfico 4 se muestran los principales indicadores que se utilizan internacionalmente, en la Unión Europea y en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Se analizan a través de magnitudes macroeconómicas y dan información sobre la evolución de los sistemas de ciencia y tecnología.

Gráfico 4: Principales indicadores del SECYT



Fuente: elaboración propia.

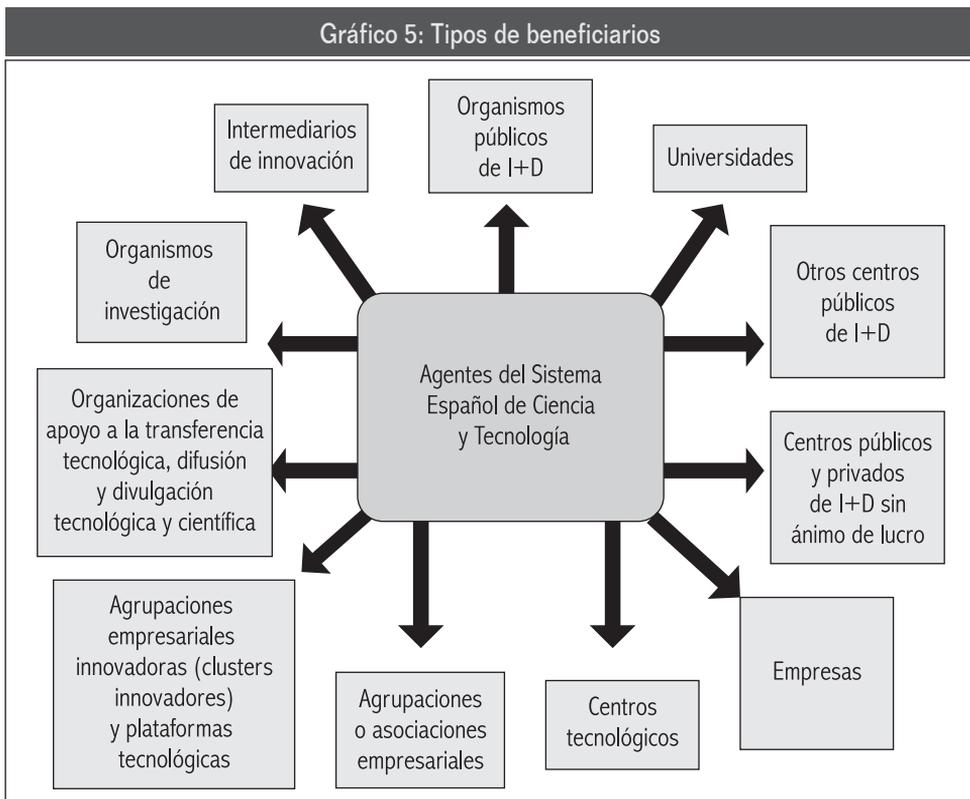
Beneficiarios del SECYT

Por beneficiarios entendemos a aquellos agentes que son destinatarios de las ayudas. Los beneficiarios del SECYT son los siguientes (Plan Nacional 2008-2011):

1. **Organismos públicos de I+D:** organismos públicos de investigación.
2. **Universidades públicas,** sus departamentos e institutos universitarios y las universidades privadas con capacidad y actividad demostrada en acciones de I+D.
3. **Otros centros públicos de I+D:** organismos públicos con capacidad para realizar I+D.
4. **Centros públicos y privados de I+D sin ánimo de lucro:** entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro, con capacidad y actividad demostrada en acciones de I+D, incluidas las fundaciones de los agentes sociales (ej. sindicatos) que realicen actividades relacionadas con la I+D y los centros tecnológicos cuya propiedad y gestión sea mayoritariamente de las administraciones públicas.
5. **Empresas:** entidades, cualquiera que sea su forma jurídica, que ejerzan una actividad económica y que estén válidamente constituidas en el momento de presentación de la solicitud de ayuda. Se integran en este concepto las sociedades mercantiles públicas, los entes públicos empresariales y los empresarios individuales. Dentro del concepto empresa se diferencian las pequeñas y medianas empresas (PYME) y, dentro de éstas, las micropymes.
6. **Centros tecnológicos:** persona jurídica, legalmente constituida, sin fines lucrativos, que estatutariamente tenga por objeto contribuir, mediante el perfeccionamiento tecnológico y la gestión tecnológica, a la mejora de la competitividad de las empresas y que esté inscrita como Centro de Innovación y Tecnología (CIT) cuya propiedad u órgano de gobierno sea mayoritariamente de empresas del mismo ámbito de actividad que el Centro y que no pertenezcan al mismo grupo empresarial.
7. **Agrupaciones o asociaciones empresariales:** comprenden la unión temporal de empresas (UTE); agrupaciones de interés económico, formadas por empresas o empresas con otras entidades (AIE); asociaciones empresariales sectoriales sin ánimo de lucro que realicen entre sus actividades proyectos y actuaciones de I+D para su sector.
8. **Agrupaciones empresariales innovadoras (conglomerados innovadores) y plataformas tecnológicas:** grupos constituidos por entidades independientes (empresas, pequeñas, medianas y grandes y organismos de investigación), activas en sectores y regiones concretas, cuyo objetivo sea estimular actividades innovadoras mediante el fomento de intensas relaciones mutuas y de la práctica de compartir instalaciones, intercambiar conocimientos especializados y contribuir con eficacia a la transferencia tecnológica, la creación de redes y la divulgación de información entre las empresas integrantes de la agrupación. De preferencia, los Estados miembros deben

hacer lo posible porque en la agrupación exista un equilibrio adecuado entre PYMES y grandes empresas a fin de alcanzar una cierta masa crítica, en particular, mediante la especialización en ámbitos concretos de la I+D+I y atendiendo a las agrupaciones y plataformas ya existentes tanto en España como en la UE.

9. **Organizaciones de apoyo a la transferencia tecnológica, difusión y divulgación tecnológica y científica:** incluye parques científicos y tecnológicos, centros de innovación y tecnología, etc.
10. **Organismos de investigación:** una entidad, tal como una universidad o instituto de investigación, con independencia de su condición jurídica, cuyo principal objetivo sea realizar investigación fundamental, investigación industrial y desarrollo experimental y difundir los resultados de las mismas mediante la enseñanza, la publicación o la transferencia de tecnología. Todos los beneficios se reinvertirán en esas actividades, la divulgación de sus resultados o la enseñanza. Las empresas que puedan ejercer influencia en dichas entidades, por ejemplo, en calidad de accionistas o miembros, no gozarán de acceso preferente a las capacidades de investigación de la entidad ni a los resultados de investigación que genere.



Fuente: elaboración propia.

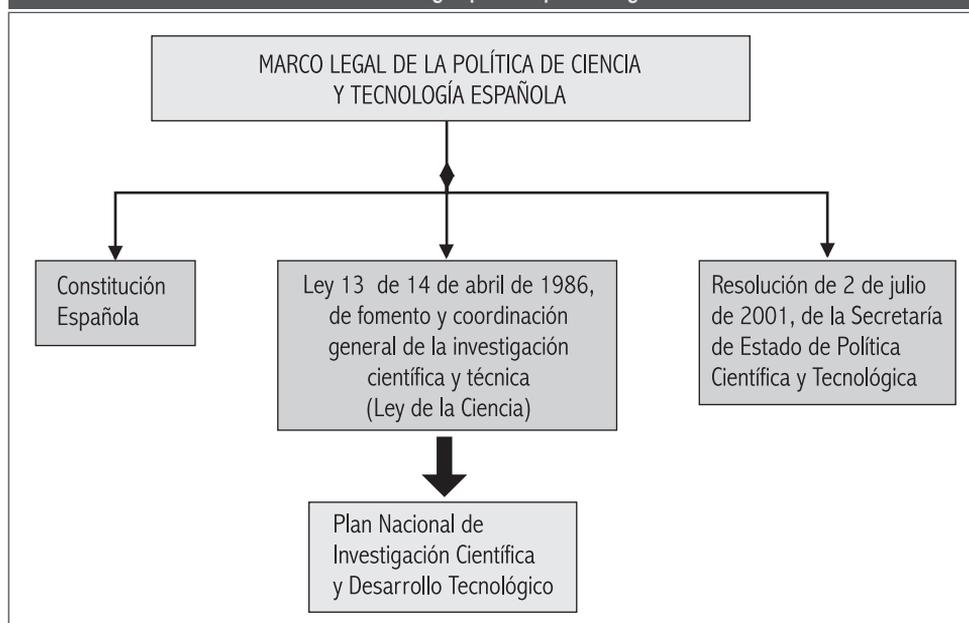
11. **Intermediarios de innovación:** entidades u organizaciones cuya actividad principal es apoyar la transferencia tecnológica, difusión y divulgación tecnológica y científica fundamentalmente basadas en acciones de intermediación entre los organismos de investigación y las empresas.

Marco legal de la política española en materia de ciencia y tecnología

El nuevo Plan Nacional identifica la problemática que existe con las barreras normativas y propone como una de las novedades del nuevo Sistema de Ciencia y Tecnología un programa de reformas legislativas para el nuevo periodo de ejecución del plan (2008-2011).

Para el fomento y la coordinación general de la investigación científica y técnica que la Constitución encomienda al Estado se establece el *Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico*, que se regirá por la Ley 13 de 14 de abril de 1986, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica.⁶⁹

Gráfico 6: Marco legal por el que se rige el SECYT



Fuente: elaboración propia.

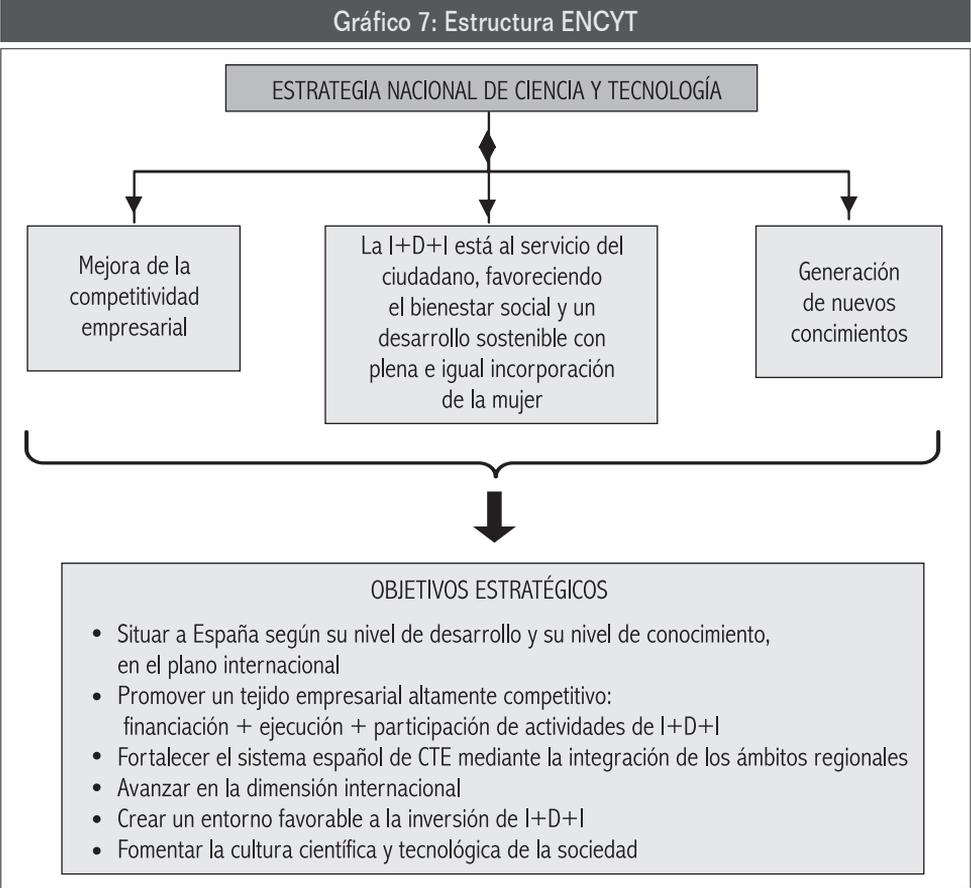
Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología (Encyt)

Esta estrategia es el instrumento conductor e integrador de los grandes principios que han de regir las políticas y programas en investigación e innovación y que contempla las principales líneas de acción.

⁶⁹ Artículo 1 de la Ley 13/1986.

Constituye el marco de referencia a partir del cual se elaborarán los planes nacionales y regionales de la ciencia y la tecnología.

En el gráfico 7 vemos los tres principios por los que se rige y de los cuáles nacen los objetivos estratégicos del SECYT.



Fuente: elaboración propia.

Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011

Con la nueva ENCYT y el Plan INGENIO 2010, se establecieron las bases para elaborar un nuevo Plan Nacional de Ciencia y Tecnología, cambiándolo sustancialmente con respecto a los modelos anteriores. Una de las novedades de este nuevo plan es la puesta en marcha de un proceso de participación para su elaboración, en el que tomaron parte diferentes agentes clave así como los responsables políticos y de la gestión de las actividades de I+D+I que componen el SECYT.

En el Plan Nacional se plasman los objetivos y prioridades de la política española de I+D+I a medio plazo (periodo de 4 años) y se diseñan los instrumentos para poder alcanzar las metas implantadas.

Los seis *objetivos* del Plan Nacional de I+D+I 2008-2011 se han identificado teniendo en cuenta los principios básicos y objetivos recogidos en la ENCYT (también seis), y son los que han marcado el diseño de los instrumentos y los programas nacionales del mismo (Ver gráfico 8).

A partir de los objetivos se desarrollan cuatro *Áreas de Acción*. Posteriormente se establece un grupo de instrumentos llamado *Líneas Instrumentales de Actuación (LIA)* (en total, se desarrollaron seis). Estos responden a los objetivos formulados en el Plan y por ende, a los que propuso la ENCYT.

Los trece *Programas Nacionales* que se proponen están directamente relacionados con las LIA y, por tanto, cumplen de nuevo con los objetivos propuestos. Se ponen en marcha a través de convocatorias públicas.

Los programas nacionales llevan asociados indicadores de gestión, cuyos objetivos cuantitativos serán fijados en los programas de trabajo anuales, así como indicadores de avance del sistema y de resultados e impacto de las actuaciones.

Tenemos que destacar las *Acciones Estratégicas*⁷⁰ que corresponden a sectores o tecnologías de carácter horizontal, para lo cual se pondrán en juego todos los instrumentos disponibles en las otras áreas.

Cada programa nacional lleva igualmente asociados: indicadores de gestión, indicadores de avance del sistema, e indicadores de resultados e impacto de las actuaciones.⁷¹

Cuadro 1: Indicadores del Plan Nacional 2008-2011

| Indicadores de recursos económicos y de resultados |
|---|
| % gasto interno total en actividades de I+D respecto del PIB. |
| % gasto en innovación respecto al PIB. |
| % gasto en I+D ejecutado por el sector empresarial. |
| % Función 54 sobre total PGE. |
| Cuota de producción científica respecto al total mundial. |
| % de empresas innovadoras respecto al total de empresas. |
| Incremento acumulado de nuevas empresas de base tecnológica creadas a partir de iniciativas del sector público. |

⁷⁰ Área 4 del Plan Nacional 2008-2011.

⁷¹ Para ver el resto de indicadores ir al Plan Nacional 2008-2011. Ministerio de Educación y Cultura.

| Continuación del cuadro 1: Indicadores del Plan Nacional 2008-2011 |
|---|
| % de patentes europeas de residentes en España sobre el total. |
| % de retorno económico de la participación española en el Programa Marco. |
| Indicadores de recursos humanos |
| Investigadores por mil de población activa. |
| % de investigadores en el sector empresarial. |
| Personal empleado en I+D por mil de población activa. |
| % de personal empleado en I+D en el sector empresarial. |
| Incremento neto de nuevos contratos y plazas de investigadores en el sistema público. |
| Inserción de doctores en el sector empresarial y en centros tecnológicos. |
| Inserción de tecnólogos en PYMEs y centros tecnológicos. |

Fuente: CICYT (2007).

Ingenio 2010

El progreso de España en los últimos años en materia de I+D+I ha sido lento e insuficiente⁷² para la sociedad del conocimiento en la que nos encontramos. Por esto, el Gobierno español inició una estrategia llamada INGENIO 2010 para acelerar la convergencia tecnológica con Europa. Constituye así, el instrumento de interacción entre España y la UE en materia de I+D+I.

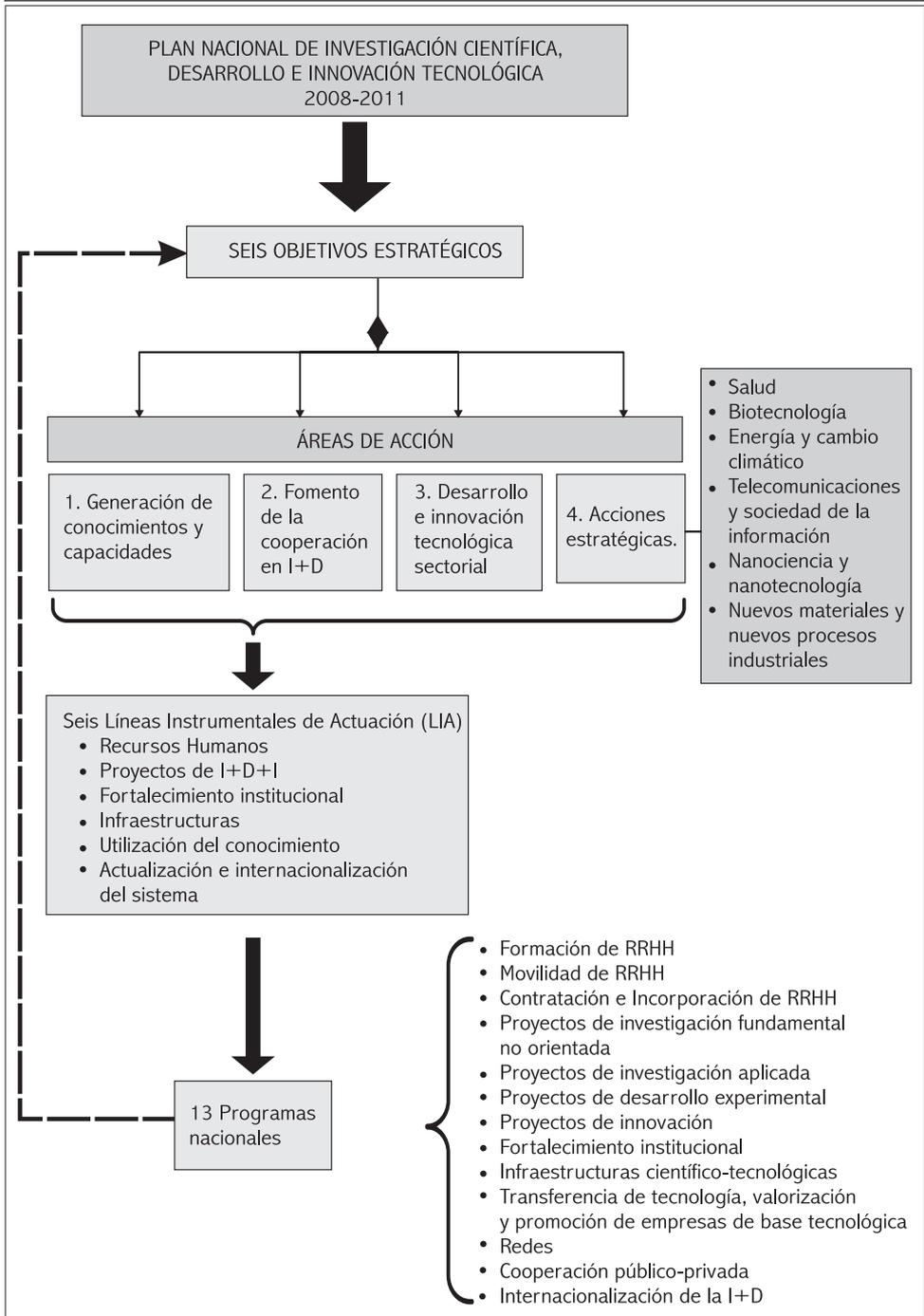
Esta estrategia pretende aumentar los recursos y que se empleen de una manera más eficiente a la par que haya una mejor gestión de las políticas existentes sobre ciencia y tecnología.

Además, cuenta con diferentes instrumentos que tienen características nuevas con respecto a la política antigua de ciencia y tecnología. Entre ellas podemos destacar que en vez de hablar de individuos se habla de redes, consorcios y grupos de acción; y ya no son proyectos individuales de escasa duración, sino propuestas que pretenden convertirse en grandes líneas de investigación y de duración mucho más prolongada.

En el gráfico 9, se muestran los objetivos que esta estrategia persigue, las herramientas que utiliza para poder alcanzarlos y los compromisos a los que se vincula y en el cuadro 2 los indicadores.

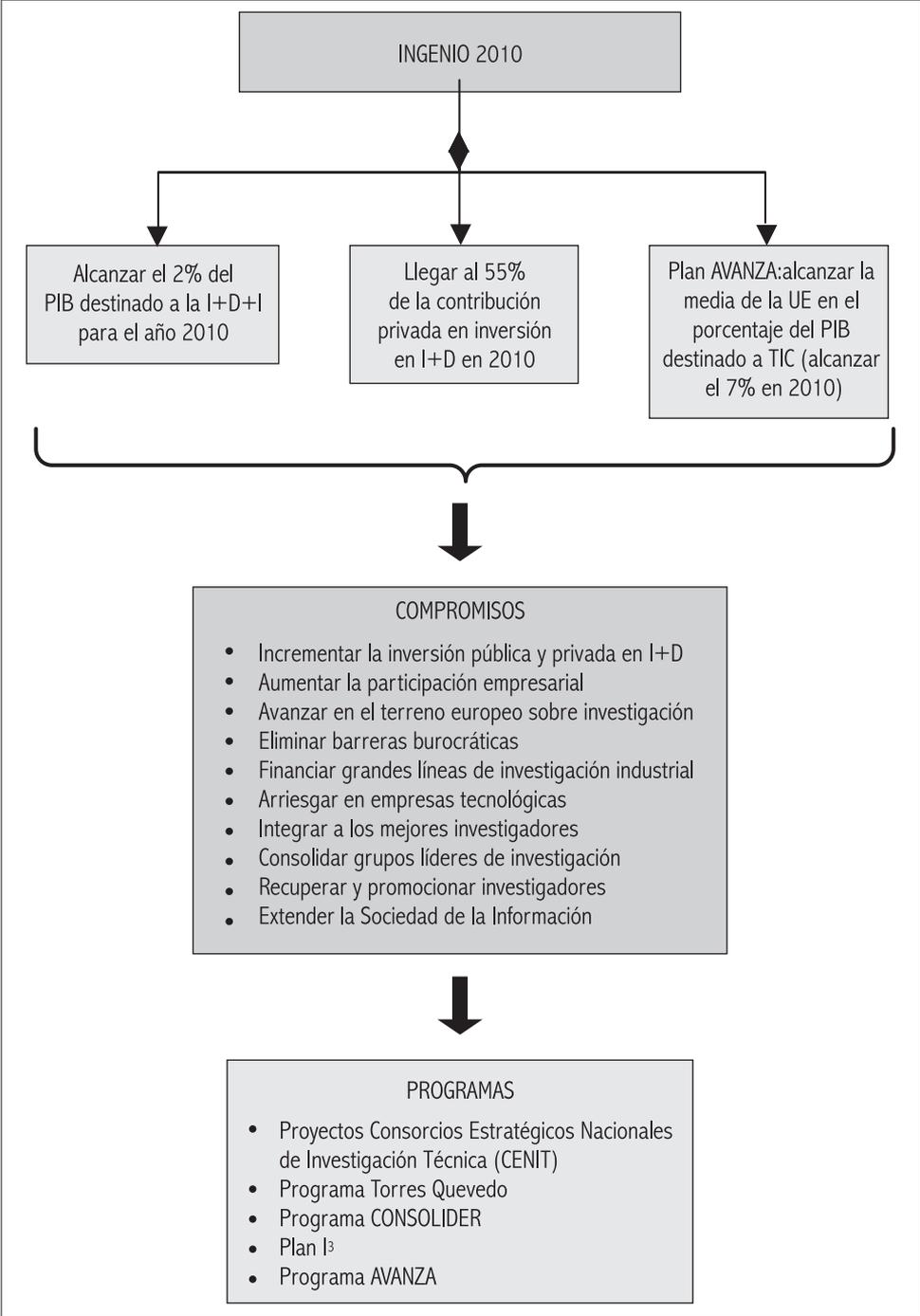
⁷² De las 500 empresas de la UE-15 que más invierten en I+D sólo 9 eran españolas (cuando por el tamaño de su economía corresponderían 50) y produjo diez veces menos patentes que Francia o el Reino Unido.

Gráfico 8: Estructura Plan Nacional 2008-2011



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 9: Estructura INGENIO 2010



Fuente: elaboración propia.

Cuadro 2: Indicadores de INGENIO 2010

| Indicadores |
|---|
| Inversión en I+D con respecto al PIB. |
| Contribución privada en inversión en I+D. |
| Contribución pública en inversión en I+D sobre el PIB. |
| Incorporación de doctores y tecnólogos al sector privado. |
| Incremento de nuevas empresas de base tecnológica creadas a partir de iniciativas del sector público. |
| Porcentaje del PIB destinado a Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC). |

Fuente: Ingenio 2010.

Gestión de la I+D+I

Cuando se habla de gestión se trata de la publicación de la convocatoria, la recepción de propuestas, resolución de las convocatorias, entrega de los recursos económicos y seguimiento al uso de los mismos.

El nuevo Plan pretende realizar una Orden de Bases única para cada línea instrumental de actuación, así como una única convocatoria por programa.⁷³

El uso eficiente de los recursos económicos implica un mecanismo eficiente de coordinación entre los programas para evitar duplicidades y potenciar asociaciones entre diferentes acciones.

Otro cambio que se quiere lograr es la reducción de la carga administrativa para mejorar los sistemas de acceso de las ayudas públicas a sus beneficiarios. Por esto se instalará un **sistema de ventanilla única** que hará de punto único de solicitud de ayudas a través de Internet (tramitación electrónica) que será el sitio para solicitar información sobre las ayudas, ayudará a disminuir las solicitudes múltiples de financiación y tendrá unas plantillas de formularios iguales para todos.

Financiación

Los recursos presupuestarios (ver cuadro 3) para financiar el Plan Nacional de I+D+I se han establecido teniendo en cuenta los objetivos trazados en el propio Plan y en la ENCYT.

⁷³ En el caso de las acciones estratégicas sus instrumentos se podrán agrupar en convocatorias adicionales.

Cuadro 3: Financiación del Plan Nacional de Ciencia y Tecnología

| Recursos presupuestarios de las administraciones públicas para la financiación del Plan Nacional 2008-2011 | | | | |
|--|---------|----------|--------------|------------------------------|
| Año | AGE (%) | CCAA (%) | I+D/ PIB (%) | Financiación empresarial (%) |
| 2008 | 16 | 16 | 1,6 | 53 |
| 2009 | 16 | 16 | 1,8 | 54 |
| 2010 | 16 | 16 | 2,0 | 55 |
| 2011 | 16 | 16 | 2,2 | 55 |

Fuente: CICYT (2007).

Nota: la planificación presupuestaria estará supeditada al cumplimiento del límite de gasto no financiero que cada año se fije y del objetivo de estabilidad presupuestaria, considerando la autonomía financiera de las CCAA.

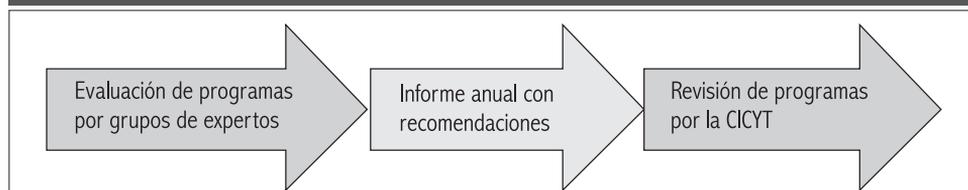
Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación (SISE)⁷⁴

Es la herramienta que controla la gestión de los programas públicos de ayuda a las actividades de I+D+I y de mejora de la transparencia y publicidad de las actuaciones, de modo que los ciudadanos y la sociedad española puedan conocer mejor las actividades que se financien con los fondos públicos.

El SISE (ver gráficos 10 y 11) se erige en un sistema para la producción de información y análisis con el fin de alimentar el propio proceso de planificación, revisión, actualización y adecuación de los objetivos de las políticas públicas en materia de ciencia y tecnología a los nuevos escenarios.

Este sistema se caracteriza por incorporar la evaluación ex post de los resultados de los programas de I+D a los procesos de evaluación continua a los que toda política pública debería estar sometida, para así poder revisar las actuaciones existentes e identificar la necesidad de nuevas iniciativas.

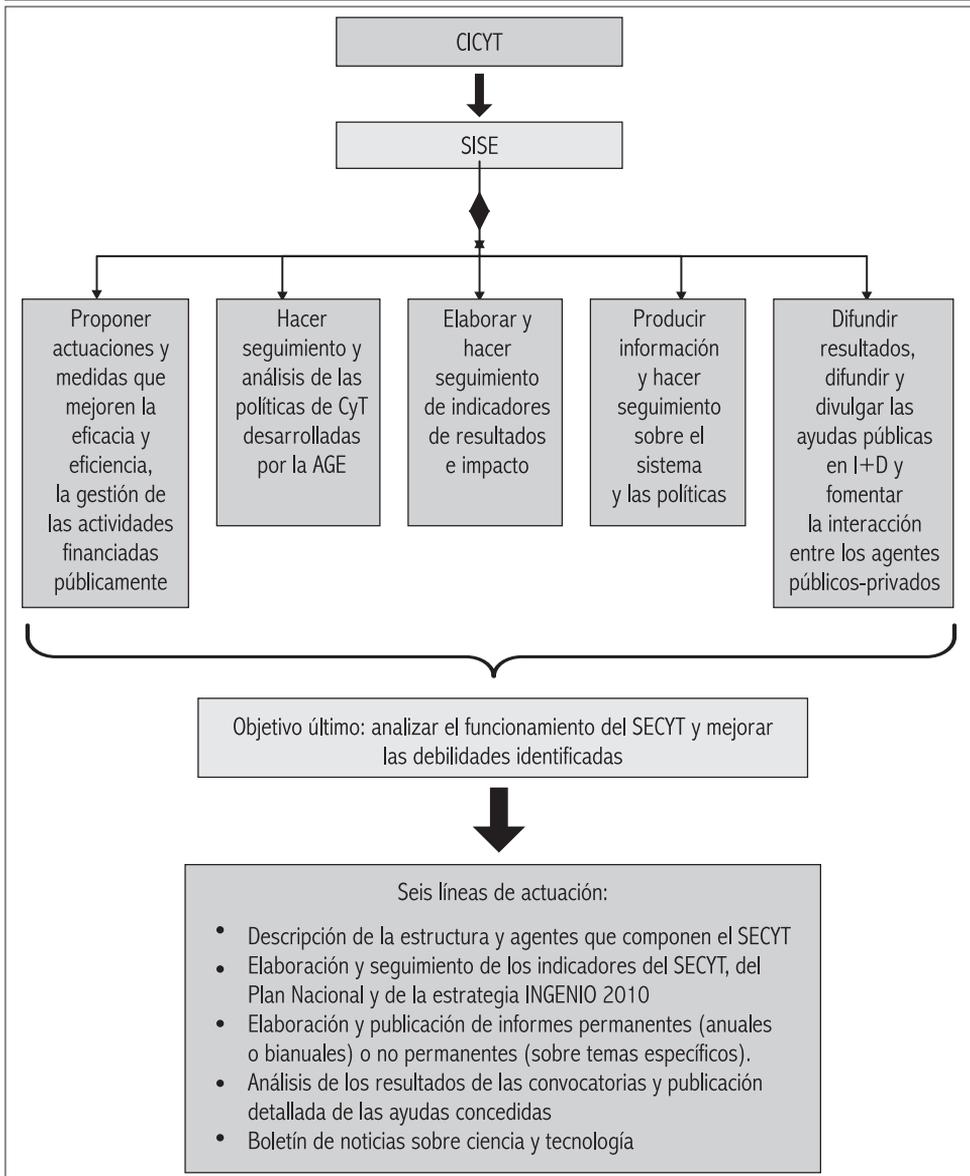
Gráfico 10: SISE



Fuente: Ingenio 2010.

⁷⁴ Su desarrollo e implementación es función del CICYT o del organismo en quien delegue. Para su ejecución es necesario contar con la colaboración de los agentes implicados en la gestión de los programas de ayudas a la I+D+I.

Gráfico 11: Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación. Estructura y objetivos



Fuente: elaboración propia.

Modelo de Relaciones entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA)

La Administración General del Estado –AGE– tiene función de coordinadora general en competencias de investigación científica y desarrollo tecnológico. Sin embargo, las comunidades autónomas –CCAA– han desarrollado sus propios sistemas de ciencia y

tecnología a través de la promulgación de leyes, la creación de órganos regionales de planificación y decisión en estas materias y la aprobación de Planes Regionales de I+D+I.

Existen dos tipos de relaciones entre la AGE y las CCAA: coordinación y cooperación; (ver cuadro 4) las regula el Consejo General de Ciencia y Tecnología (CGCYT).

En lo que se refiere a la *coordinación* y a la *cooperación*, se puede destacar las siguientes acciones:

1. Coordinación en la planificación, seguimiento y evaluación de las actividades de I+D+I a través del CGCYT de la CICYT.
 - Elaborar los programas de trabajo anuales del Plan Nacional de una forma conjunta.
 - Analizar de forma agregada los recursos económicos destinados a la I+D+I.
 - Cooperar en la elaboración de los informes de seguimiento anual.
2. Financiación complementaria a las convocatorias de la AGE: convocatorias conjuntas AGE-CCAA a través de un sistema de cofinanciación.
3. Nueva línea instrumental de fortalecimiento institucional, mecanismo de financiación ligado a objetivos de excelencia en I+D que se desarrollará en colaboración con las CCAA.

En cuanto a la *cohesión territorial*, se pretende:

- Criterios de cohesión en las exigencias de cofinanciación de algunas actuaciones conjuntas AGE-CCAA.
- Medidas específicas de apoyo a las regiones con menor renta, mediante el Fondo Tecnológico y el Programa Operativo de Economía basada en el Conocimiento.

Cuadro 4: Acuerdos referente a la cooperación íter territorial

| Acuerdos | |
|----------|---|
| i. | Adoptar conjuntamente la Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología –ENCYT– con indicadores y líneas de actuación comunes a la AGE y a las CCAA. |
| ii. | Establecer objetivos comunes en materia de I+D+I con horizonte 2010. |
| iii. | Realizar un Mapa de Instalaciones Científicas y Tecnológicas Singulares. |
| iv. | Impulsar la investigación en el Sistema Nacional de Salud. |
| v. | Potenciar la I+D medioambiental, especialmente en materia de agua, vulnerabilidad, impactos y adaptación al cambio climático. |
| vi. | Fomentar la participación de los agentes públicos y privados en el EEI. |
| vii. | Reforzar la coordinación en materia de seguimiento y evaluación de las actuaciones de I+D+I. |
| viii. | Promover conjuntamente la celebración del Año de la Ciencia. |

Fuente: CICYT (2007).

- Actuaciones específicas de I+D+I en el sector servicios, como el turismo, para fomentar la innovación en regiones con un peso importante de este sector, como Canarias y Baleares.

El Secyt y la Unión Europea

Debido a que la Unión Europea situó la política de ciencia y tecnología como uno de sus ejes principales, en el Consejo Europeo de Lisboa (2002) se formuló una serie de objetivos y un calendario de ejecución para llevar a cabo un Espacio Europeo de Investigación e Innovación (EEI) en el cual se viese una unión sólida del sistema europeo de I+D+I, generando un mayor impacto por parte de la UE en estos campos. Finalmente, en la Cumbre de Barcelona celebrada en el 2002, estos objetivos se ratificaron y se propuso una gran meta: *la UE deberá alcanzar en 2010, un gasto en I+D del 3% de su Producto Interior Bruto (PIB)*.

Los Programas Marco han constituido la base para la creación de este espacio europeo, puesto que es la principal herramienta financiera de la investigación. Estos programas son un referente de cómo los países de la UE intervienen y contribuyen al desarrollo de la ciencia y tecnología en Europa. En el presente, está en vigor el 7º Programa Marco (7PM) que cubrirá el periodo 2007- 2013.⁷⁵

El 7PM, se compone de cuatro grandes apartados, denominados:

1. Programa Cooperación: dirigido a financiar actividades de cooperación transnacional en investigación, desarrolladas por científicos/as, industrias o PYMES en áreas descritas por este programa.
2. Programa Ideas: dirigido a financiar programas de investigación transfronterizos, gestionados por el Consejo Europeo de Investigación (CEI).
3. Programa Capacidades: enfocado a las grandes infraestructuras de investigación, a investigación para PYMES, entre otras actividades.
4. Programa Personas: tiene como objetivo apoyar la formación continua, la movilidad de investigadores/as y ofrecer becas de formación, entre otras acciones.

Existe una 5ª área referida a la investigación nuclear (EURATOM y JRC).

A su vez, existen diversos tipos de proyectos a los que se puede optar, o acciones para el 7 PM:

- Proyectos de colaboración.
- Proyectos específicos dedicados a cooperación internacional.
- Redes de excelencia.
- Acciones de ayuda y coordinación.

⁷⁵ España obtuvo un 6,2% de las subvenciones totales del VI PM (2002-2006) y contribuyó con un 8,2% al presupuesto total de este Programa.

Aparte del 7PM existen otros programas comunitarios:

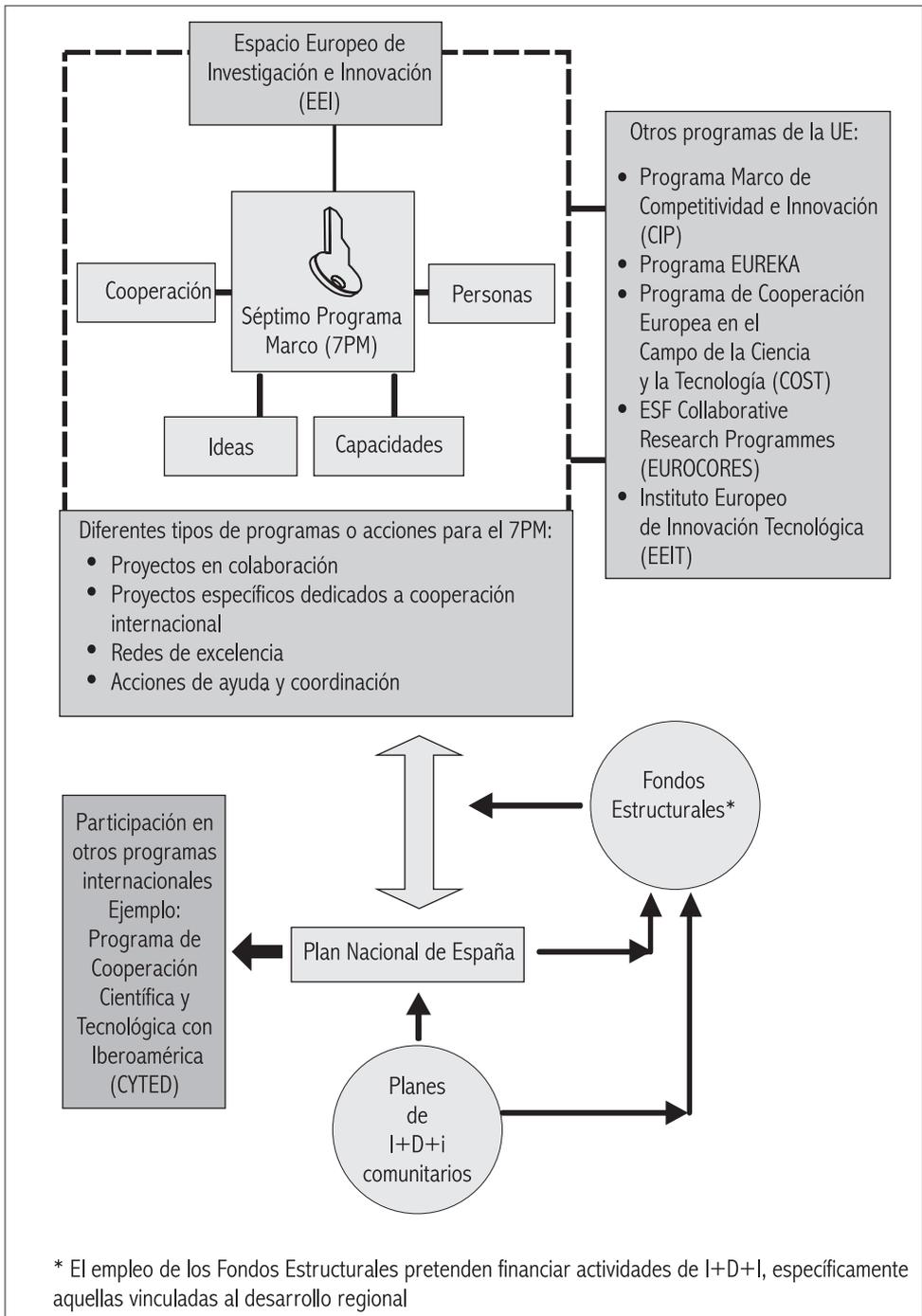
- El Programa Marco de Competitividad e Innovación (CIP), que favorecerá la competitividad a través de la aplicación del conocimiento.
- Programa EUREKA: tiene una participación española muy activa tanto por el número de proyectos liderados como por el apoyo financiero. Busca el impulso de la competitividad de las empresas europeas a través de la realización conjunta de proyectos de desarrollo tecnológico aplicado.
- COST (Cooperación Europea en el Campo de la Ciencia y la Tecnología)
- Los EUROCORES (*ESF Collaborative Research Programmes*), gestionados por la Fundación Europea de la Ciencia (*European Science Foundation, ESF*), constituyen verdaderos programas de investigación en cooperación transnacional, cuya iniciativa corresponde a los propios investigadores.
- El Instituto Europeo de Innovación Tecnológica (*EIIT: European Institute of Innovation and Technology*) es un proyecto tecnológico de la Comisión Europea para fomentar la excelencia en materia de investigación, innovación y enseñanza superior.

Estos son solamente un esbozo de la variedad de programas que existen. España coopera de forma multilateral y bilateral a través de programas o acuerdos con diferentes países en todo el mundo. Específicamente, en España existe una cooperación científico-tecnológica con Latinoamérica a través del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED). Este programa se constituye a partir de un modelo descentralizado con una estructura de doble marco: institucional y funcional. Al mismo tiempo tiene un modelo de cofinanciación con las aportaciones de cada país participante.⁷⁶ EL Programa CYTED desarrolla sus actividades en forma de proyectos de investigación, redes temáticas o proyectos de innovación.

El gráfico 12 se propone una síntesis de la conexión que el SECYT, a través del Plan Nacional principalmente, tiene con el Espacio Europeo de Investigación e Innovación -EEI.

⁷⁶ España contribuye con alrededor del 70% del total del presupuesto.

Gráfico 12: Relación del SECYT con la UE



Fuente: elaboración propia.

ANEXO II

La copa del América: metáfora de la política pública

Antecedentes

La navegación como metáfora sobre los elementos, la inestabilidad, la inconsistencia, la incertidumbre y los desafíos que están presentes en toda política pública, es el motivo de este anexo. Es una narración sometida a la disciplina de los hechos y de la lógica, para comprender el modelo que subyace en la política.

Un vigía sin protagonismo

Una tripulación de esta competición de vela (el trofeo de vela más antiguo del mundo en activo data de 1851), la forman 17 regatistas. Sin embargo, en cualquier barco de la America's Cup hay espacio para alguien más: un tripulante invitado (**el tripulante 18** o *18th man*). Ser tripulante 18 no es sencillo; no se trata de un mero observador sino de alguien que debe hacer un cumplimiento estricto de ciertas normas y cuya integridad física podría llegar a peligrar durante la navegación (y no sólo por la sensación de mareo).

El tripulante 18 debe estar posicionado por detrás de la rueda del barco (el elemento que se emplea para dirigir el timón) y sin asomar su cuerpo por encima de la línea vertical de la borda; debe vestir un color diferente al resto de la tripulación; no debe registrar nada de lo que ocurra en el barco (excepto aquello que pueda retener en su memoria), y tiene terminantemente prohibido tocar aparejos, cabos o escotas (la cuerda que sujeta las velas y que permite modificar su ángulo frente al viento). Si este tripulante pesa más de cien kilos es invitado amablemente a esperar en tierra. Si el tripulante 18 llegase a caer al agua, el equipo no sería penalizado pero no podría volver al barco.

Elementos y reglas de juego

La Copa es uno de los pocos torneos náuticos que se disputa, de manera exclusiva, en regatas singulares (lo que se conoce como fórmula *match race*), es decir, regatas en las que únicamente participan dos equipos. Este formato de regata se divide en cuatro mangas: dos contra el viento (ceñida) y dos con el viento a favor (empopada). Se empieza en ceñida, tras un típico forcejeo entre los dos barcos, conocido como pre-salida.

Para alguien profano, la vela podría parecer tediosa (barcos que se le alejan en el horizonte y respecto a los cuales es difícil tomar referencias visuales desde tierra); sin embargo, para expertos, aficionados y tripulantes, cada regata puede llegar a ser intensísima. Hay dos elementos esenciales para calibrar las posibilidades de éxito: el **material** del que se dispone (y el nivel de **riesgo** que uno está dispuesto a asumir con base en el mismo) y la **pericia** de los marineros (el valor, la experiencia, la intuición, etc.).

Durante algunas ediciones recientes (1995, 2000, 2003) muchas regatas se decidieron por el abandono forzoso de un barco debido a accidentes a bordo, rotura de velas, pérdida del aparejo, rotura de mástil o incluso fractura del casco. En la edición más reciente (celebrada en aguas de Valencia, España, en 2007), llegaron a romperse varias velas e incluso algunas tripulaciones tuvieron que hacer frente a la caída al agua de algunos de sus miembros o la necesidad de reparar sobre la marcha el *spinnaker* (la vistosa vela-globo que uno asocia a esta competición).

Parte de la emoción se da precisamente antes de la propia regata en sí, en la llamada **presalida**. Es cierto que se unen emoción y dificultad de comprensión. La salida es la primera oportunidad para ponerse en cabeza, por definición (aprovechando el mejor viento, por ejemplo), de ahí que esa fase previa sea tan relevante. Se emplea incluso una expresión aparentemente paradójica: "ganar la salida". Y hay algo más interesante, si cabe: cruzar la línea de salida en primera posición puede ser menos importante que cruzarla por el lado adecuado.

Detrás de una idea aparentemente sencilla (dos barcos que compiten entre sí para llegar antes a la meta), hay sin embargo un complejo entramado de **normativas** (las reglas del juego, podría decirse). Algunas reglas se refieren genéricamente a la competición (cuántos barcos compiten, en qué formatos, en cuántas rondas eliminatorias, durante cuántas regatas, etc.), otras a las condiciones de la navegación y a cada regata individual, otras a las características tecnológicas (medición, tolerancia, superficie de las velas, dimensión de la quilla, etc.) de los barcos.

Restricciones

Trasciende, en todo caso, el interés de este texto profundizar sobre la complejidad de las normas de la Copa del América. Se seleccionará únicamente una, por el valor ilustrativo para lo que se pretende mostrar con este ejemplo. Oficialmente no existe un límite superior en la **intensidad del viento** para dar la regata, pero normalmente la misma se desarrollará únicamente con vientos superiores a siete nudos e inferiores a 23. Eso quiere decir que la regata es imposible en medio de un huracán y también en plena calma chicha. Cualquier navegante experimentado, sin embargo, no se mostrará indiferente entre el exceso de viento y la ausencia del mismo, siempre preferirá el primero.

Alianza público-privada y coordinación de actores

Cada barco representa a un **sindicato de vela**. Los sindicatos de vela suelen ser asociaciones público-privadas en las que convergen las tripulaciones, los financiadores, los técnicos encargados del diseño de las embarcaciones, los astilleros, etc. Sería el equivalente a lo que en otros deportes se llamaría equipo, pero con un sentido más amplio. Cada sindicato que compite en la America's Cup organiza su equipo de regatas de manera diferente.

Se establecen las funciones de cada puesto dependiendo de las cualidades y experiencia de cada tripulante, si bien suele haber una organización típica básica. Ésta consiste en los siguientes puestos: proa (ocupa la posición más avanzada en el barco y ha de ser pura agilidad), topos (prepara la vela antes de cualquier cambio, es un puesto físico), piano (trabaja con el equipo de proa y tiene un papel de comodín en muchos momentos), palo (ha de coordinarse con el piano al izar las velas), *coffees* (son el "motor" de un barco, alternan la inactividad con momentos de gran carga física), *trimmers* (hacen el reglaje de las velas de proa, los mejores tienen gran intuición y se anticipan a los instrumentos de medición del viento), *coffee* de mayor (responsable de manejar el molinillo que controla la vela mayor), *trimmer* de mayor (responsable del reglaje de esa misma vela), burdas (trabaja con *trimmers* y con el patrón para mantener la velocidad del barco), carro (controla la velocidad cuando el barco navega contra el viento), caña o patrón (es quien tiene la palabra sobre las últimas decisiones tácticas en el barco que conduce), navegante (responsable del análisis de resultados y números del barco), y táctico y estrategia (estos dos últimos tripulantes trabajan con el resto de los tripulantes de popa procesando la estrategia).

Preparación y financiación

¿Y el **barco**? Para poder competir con ciertas garantías en la America's Cup, suele ser necesaria una campaña de cuatro años y algo menos de 150 millones de dólares. El éxito estará en función, fundamentalmente, del barco que produzca el equipo. Finalmente, la victoria estará asociada a la manera de combinar las casi tres toneladas de fibra de carbono que componen cada barco. Es famosa la frase de un coordinador de diseño de uno de esos barcos: "tu equipo de construcción es tan bueno como el peor de sus trabajadores en un mal día". Es decir, es artesanía de precisión, microcirugía. Antes de que el astillero comience a dar forma a la embarcación, los diseñadores habrán pasado más de 200.000 horas dibujando planos, haciendo pruebas con modelos a escala, investigando ideas, desarrollando complejas fórmulas de ingeniería. Sólo cuando todo está claro sobre el plano, se comienza a construir las dos partes fundamentales del barco: el casco y la cubierta.

Tecnología, imprevistos y trabajo en equipo

La Copa del América es, por lo tanto, una fascinante competición que se escenifica en el mar (en el llamado campo de regatas), pero que sería imposible sin una serie de elementos previos

y posteriores a las regatas mismas. Cabe centrarse en algunos aspectos especialmente interesantes. Se afirmó que la clave del éxito reside en tener un buen barco, el mejor barco. Como son varias las regatas a disputar, finalmente ése suele ser el caso, efectivamente; sin embargo, en el contexto de una única regata son muchos más los elementos que entran en juego. Quizás el mejor barco (es decir, el que dispone de mejor tecnología y diseño) sea el más veloz. ¿Qué ocurrirá si hay poco viento? ¿Qué pasaría si el patrón cometiese un error de navegación? ¿Qué pasaría si el proa cayese al agua en un viraje? Esta competición exige un cuidadoso **trabajo en equipo**, un trabajo que no sólo se refiere a los diecisiete tripulantes sino a todos los miembros del sindicato que participaron en la concepción, en el diseño, en la construcción en astilleros, en la captación de fondos, en la revisión técnica del barco después de cada regata, etc.

Toma concertada de decisiones bajo riesgo

Cada una de las piezas de este complejo mecanismo que es el equipo, ha de tomar decisiones casi de manera continua, con escaso margen de error, a veces dependiendo de otros tripulantes, a veces haciendo que otros dependan de sus elecciones. Cada uno de ellos toma pequeñas decisiones que, una vez juntas, terminan teniendo un enorme impacto sobre la navegación y las posibilidades de victoria. Sin embargo, hay alguien cuyas decisiones son, si cabe, más trascendentes. El buen patrón habrá de juzgar el tiempo y la distancia en la aproximación final a la línea de salida para cruzarla antes y mejor que el oponente. Precipitarse podría llevar a cometer errores críticos, retrasarse en exceso o perder la delantera.

Analogías relevantes con la política pública

¿Por qué referirse en este trabajo a la Copa del América? Quizás porque permite construir analogías con el ciclo de una política pública, con todas sus variables.

El analista: observador permanente

Suponga el lector por un momento que es invitado a embarcar en uno de los barcos de la Copa del América en calidad de tripulante 18. Acepte, al mismo tiempo, sea cual sea su obesidad, que pesa menos de cien kilos. Por último, imagine que la embarcación es una **política pública** cualquiera. Como tripulante 18, será un observador externo de dicha política, un analista. Su posición es privilegiada para evaluar todas las variables que determinan el éxito o el fracaso de una política: no participa de las decisiones, sólo observa.

Primera lección: gestión de variables endógenas y consideración de exógenas

Antes de que le presenten al resto de los tripulantes, recorrerá la base del equipo observando a cada uno de ellos. Suponga por un momento que durante tres días no han podido salir a navegar por la ausencia de viento. Convivirán en la sede de su equipo un aburrimiento

inefable unido a un estado de nerviosismo a punto de estallar. Detectará, sin embargo, que ningún navegante con experiencia se enoja con la meteorología. El mar y el viento son tiranos caprichosos. Si no hay viento, 150 millones de dólares servirán para poco, pero nadie puede hacer frente a eso. Sólo los tripulantes más inexpertos miran al mar como si la naturaleza pudiese adecuarse a su anhelo de navegar. Si no hay viento, tumbese al sol y disfrute. Ya cambiarán las condiciones. Habrá aprendido usted su primera lección respecto a la política pública: sólo algunas variables (**endógenas**) dependen de sus propias decisiones, es decir, se determinan en el marco de la política; otras (**exógenas**) definen el contexto pero el responsable de diseñar la política no podrá hacer nada para modificarlas. Hay viento o no hay viento y eso, para este barco, no es más que un dato.

Segunda lección: visión, misión y objetivos precisos

Cuando llegue el viento, saldrán a navegar. Su trabajo es relativamente sencillo (observar, analizar) de modo que puede dedicarse a reflexionar sobre más aspectos de la política pública. La tripulación comparte una **visión** (ganar la Copa). Eso exige pasar diferentes rondas, ir eliminando a sus competidores hasta ganar aquella regata que les permita no sólo ganar esa edición de la Copa sino convertirse en el sindicato defensor del título en la siguiente. El equipo con el que navega saldrá cada día de regatas al mar con esa visión como horizonte pero poco sentido tendría pensar sólo en esa visión sin atender a **objetivos** más específicos, a metas más tangibles: ganar cada regata. Desde su posición privilegiada como tripulante 18 observará que el resto de la tripulación alterna las conversaciones respecto a la visión con aquellas que se refieren a un objetivo concreto: ganar ese mismo día. Será consciente de haber aprendido su segunda lección respecto a la política pública: destinar todos los recursos a objetivos a corto plazo quizás le aleje de la consecución de un objetivo de rango superior a largo plazo; hacer lo contrario, puede que le conduzca al mismo fracaso. La visión permite enmarcar la intervención pública.

Decía el Nobel de Economía sueco (1974), Gunnar Myrdal, que no puede existir un punto de vista sin tener un punto. De igual modo, la consecución de objetivos debe realizarse en el marco que define una visión. A fin de cuentas, una política se caracteriza precisamente por una cierta manera de percibir la realidad. Análogamente, si su equipo opta por emplear todos los recursos en la consecución de una victoria parcial y por forzar el barco se rompe el mástil, la imagen será desoladora y quizás no sólo pierdan esa regata sino sus posibilidades de seguir pasando rondas.

Tercera lección: institucionalidad y marco regulatorio

Alguien le contará lo que debe hacer como tripulante 18 pero, a fin de cuentas, las normas para usted son sencillas. Lo verdaderamente impresionante es el conjunto de reglas que permiten que se desarrolle la competición. La normativa, pensará usted, ordena, regula, establece restricciones al tiempo que define grados de libertad. Será consciente de la

tercera lección: la definición de un **marco regulatorio** claro es esencial para el desarrollo de una política. Eso exige no sólo un cuerpo de normas, aceptadas de manera convencional por todos, sino una institución (los árbitros y el jurado de la Copa del América), que puedan jugar el papel independiente y autónomo de regulador.

Tal como sucede en la vida real con las políticas públicas (conflictos entre poderes del Estado y la sociedad), también en la Copa del América se dan litigios, demandas, pleitos y censuras. Prueba de ello es la decisión que tomó la empresa organizadora de aplazar la 33 edición, debido a un proceso judicial del perdedor contra el vencedor en 2007.

Cuarta lección: desarrollo organizativo y coordinación

Cuando hayan pasado la fase crítica de la presalida, con su embarcación en cabeza, recuperará una cierta calma y reflexionará sobre la magnitud del proyecto que da lugar a esa aventura. Son muchas las instituciones que participan en dicho emprendimiento, unidas en una compleja **arquitectura organizativa**. Su cuarta lección será igualmente nítida: en el diseño de políticas públicas es fundamental buscar complementariedades, permitir que cada cual actúe siguiendo un principio de eficiencia (hacer aquello que sabe hacer mejor, con el menor esfuerzo posible). El diseño y ejecución de políticas públicas exige cooperar, buscar alianzas entre agentes públicos y privados, aprovechar sinergias, evitar solapamientos o redundancias. Los tripulantes (normalmente hombres corpulentos), se moverán como bailarines en cubierta, sin interrumpirse, con continuos esfuerzos solidarios, fortaleciendo los canales de comunicación, respondiendo a demanda a las directrices del patrón pero desarrollando su labor de manera autónoma.

Quinta lección: el papel de los actores y liderazgo en la estrategia

Observando a cada uno de sus compañeros (los **actores** de la política pública), se hará consciente de que hay quien desarrolla un papel de liderazgo (el caña o patrón), cuya labor sería prácticamente imposible sin la información que le proporcionan el táctico y el estratega desde popa y, por supuesto, sin la ejecución de sus directrices por el resto de los tripulantes (izando velas, manejando molinillos, etc.). En el segundo de los casos (la **estrategia**), quedará admirado por su capacidad para manejar simultáneamente los objetivos a cumplir, las medidas a ejecutar para conseguirlos y las secuencias de acción dentro de un todo coherente. El táctico intentará resolver desafíos concretos; el estratega, con una mirada más amplia, informará al decisor (el patrón), en pocos segundos, del diagnóstico de la situación, de las prioridades de acción y del plan para enfrentar el desafío con garantías de éxito.

Sexta lección: complementariedad entre teoría y práctica (técnicos y políticos)

Si el patrón sólo atiende a la **táctica**, perderá visión de conjunto; si sólo atiende al estratega, quizás sea incapaz de resolver algún desafío específico o altere gravemente la secuencia lógica de acciones. La quinta lección quedaría incompleta si no añadiese una observación

adicional: no hay motines; nadie pretende sustituir al patrón en su labor. Cada uno toma pequeñas decisiones pero la decisión (política) corresponde al decisor, no a los técnicos en cuyo trabajo se apoya. El técnico tiene un papel fundamental en la provisión de insumos para la decisión pero no decide.

Afinemos un poco más: el papel del técnico consiste en reducir los niveles de discrecionalidad en la decisión. Si el patrón obra de manera arbitraria será relevado en su cargo; sin embargo, es imposible que su decisión no sea discrecional, no esté sometida a cierta incertidumbre. Mucho más en un barco a alta velocidad. Eso exigirá que los técnicos le proporcionen criterios racionales para su decisión, le ayuden a no equivocarse. Esto, lejos de devaluar la racionalidad técnica (frente a la racionalidad política), le concede un papel fundamental: contribuye a optimizar procesos de decisión, a introducir transparencia.

Séptima lección: la importancia de los objetivos

Son muchas las lecciones que uno podría extraer pero nos quedaremos con un último aprendizaje crucial. Habrá aprendido, al final de la regata, que casi todo lo que se hizo a bordo fue en respuesta al viento. Reflexionando sobre la política pública aprenderá algo fundamental: los agentes sociales siempre responden a **incentivos**. Algunos lo harán siguiendo criterios racionales, otros de modo más irracional, pero siempre responderán a incentivos. Los actores de la política pública con los que tuvo el placer de compartir embarcación habrán atravesado procesos intensivos de formación, puesto que su trabajo es altamente cualificado, serán la parte humana de una máquina de varios millones de dólares que lleva incorporada alta tecnología, un diseño excepcional y que, pese a lo que pudiera parecer, dispone de una versatilidad y una flexibilidad impresionantes.

Octava lección: investigación, innovación y evaluación, claves del éxito

Para llegar ahí habrá sido necesaria mucha investigación básica pero también mucha investigación aplicada y buenos mecanismos de innovación y desarrollo tecnológico. Los recursos financieros son importantes pero habría sido fácil despilfarrarlos si no hubiese existido una correcta planificación. Y algo más: el estratega y el patrón, antes de iniciar la aventura, habrán evaluado la consistencia del trabajo, sus desafíos, su potencial, etc. El navegante hará el seguimiento de los datos apoyándose en su equipo de medición, en plena regata. Y cuando termine el día, el patrón, el estratega, el táctico y quién sabe si el resto de la tripulación, analizarán el impacto de sus decisiones para minimizar errores en la siguiente regata y maximizar aciertos. Sin estas tres fases de **evaluación**, seguramente podrían salir a navegar de nuevo pero es altamente probable que nunca ganasen la Copa del América.

ANEXO III

Definiciones de los tipos de participación

Control ciudadano: responsabilidad mediante el control social en el diseño e implementación de las políticas públicas. La responsabilidad puede darse mediante controles procedimentales, control parlamentario, competencias administrativas o a través de todas las posibles formas de información directa o indirecta.

Poder delegado: significa dar a una persona facultad o poder para que la represente y lo ejerza en su nombre.

Asociación: situación en virtud de la cual varios individuos convienen en reunirse de manera permanente para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley. Conlleva la idea de red. En sentido lato, comprende toda agrupación de personas, con sentido de permanencia, para el cumplimiento de una finalidad cualquiera, de interés común para los asociados siempre que sea lícito. El significado restringido se refiere a la asociación de interés público y a la asociación de interés privado.

Empoderamiento: significa la descentralización o delegación del poder hacia los actores, en este caso, hacia los ciudadanos.

Apaciguamiento (*Appeasement*): se refiere a la conducta durante el conflicto, la negociación o la solución del mismo. Significa cooperar completamente con la parte oponente para que los intereses de ésta sean satisfechos, aún cuando los intereses de quien adopta la conducta de "acomodo" queden insatisfechos. Puede ser sinónimo de capitulación.

Consulta: opinión o consejo que se pide acerca de una cosa, en este caso la política o programa.

Persuasión: convencer a alguien para que haga o deje de hacer algo.

Información: acción de informar o informarse sobre las políticas o programas, sin ningún otro interés.

Indiferencia: estado de ánimo que no siente atracción ni rechazo por las políticas.

Apatía: pérdida de interés, falta de emoción, motivación o entusiasmo por las políticas públicas.

Privatización de la sociabilidad: consiste en un aislamiento de las personas en la vida privada y en el predominio de valores económicos sobre los demás valores de la vida pública como la solidaridad y, la responsabilidad social.

Participación no institucional: tiene carácter de antisistema e involucra actos de violencia o extorsión.

Manipulación: adulteración o elección deliberada de engaño para lograr una lectura falsa de la realidad.

Clientelismo: aunque no exclusiva, es el establecimiento de relaciones promiscuas entre parcelas de la burocracia con determinados políticos o parlamentarios.

Extorsión: obtención por la fuerza o con intimidación de una cosa de alguien.

Soborno: corrupción de alguien con dinero o regalos para conseguir de él una cosa, generalmente ilegal o inmoral.

ANEXO IV

Índices de dimensión institucional, social y económica

Este anexo tiene como finalidad facilitar la comprensión y lectura de los Índices que podrían caracterizar el escenario de la situación original (*¿Dónde estamos?*).

Tal como se mencionó en el capítulo correspondiente de la Guía, se tipificaron tres dimensiones por considerar que son las más representativas (institucional, social y económica), sin que se descarten otras de igual o mayor relevancia.

Dentro de estas tres dimensiones se seleccionaron, de igual manera, una serie de índices bajo un criterio aleatorio de importancia subjetiva, aunque se reconoce que existen muchos otros índices que sería necesario tener en cuenta, en caso de llevar a cabo un ejercicio más completo. Para los propósitos y grupos objetivos de la Guía, interesa mostrar un camino metodológico, entre muchos otros, sobre la manera de abordar la tarea de los escenarios.

Esta alternativa tiene la ventaja de apoyar las actividades de investigación y de capacitación y, dentro de esta última, el trabajo particular de los alumnos, con información adicional, de sus respectivas experiencias nacionales.

Índices de Dimensión Institucional

Dentro de esta categoría se han seleccionado los siguientes, teniendo en cuenta que existen otros que reflejen esta misma categoría:

- i. **Facilidad de hacer negocios** → Las economías están clasificadas en términos de su facilidad para hacer negocios. Un buen índice de facilidad para hacer negocios implica que el ambiente regulatorio es favorable para la actividad empresarial. Este índice corresponde al promedio de las clasificaciones percentiles de un país en 10 temas: a) Apertura de negocio, b) Manejo de licencias, c) Contrato de trabajadores, d) Registro de propiedades, e) Obtención de crédito, f) Protección de los inversores, g) Pago de impuestos, h) Comercio transfronterizo, i) Cumplimiento de contratos, j) Cierre de una empresa.

Este índice puntúa desde 1 a 178, siendo mejor cuanto más baja sea la valoración.

Fuente: Online: Doing business.

ii. Calidad regulatoria → Mide la habilidad del gobierno para formular e implementar buenas políticas y regulaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.

El índice puede tomar valores entre -2,5 y 2,5. Un valor de 0 indica el promedio de la muestra mundial.

Fuente: Online: The World Bank. Worldwide Governance Indicators.

iii. Estado de derecho → Mide el grado en que los agentes tengan confianza en las reglas de la sociedad y permanezcan en ellas.

Combina en un índice agregado muchos de los indicadores disponibles del estado de derecho, incluyendo los que se ocupan del grado de la protección de derechos de propiedad, la ejecutabilidad de contratos, independencia del poder judicial, eficacia del sistema legal, etc.

Los indicadores considerados en este índice incluyen algunos que están basados en encuestas y otros, en opiniones de expertos.

El índice puede tomar valores entre -2,5 y 2,5. Un valor de 0 indica el promedio de la muestra mundial.

Fuente: Online: The World Bank. Worldwide Governance Indicators.

iv. Efectividad gubernamental → Mide la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y el grado de su independencia de presiones políticas, la calidad de formulación e implementación de las políticas, y el grado de credibilidad del compromiso del gobierno hacia esas políticas.

Los indicadores considerados en este índice incluyen algunos que están basados en encuestas y otros en opiniones de expertos.

El índice puede tomar valores entre -2,5 y 2,5. Un valor de 0 indica el promedio de la muestra mundial.

Fuente: Online: The World Bank. Worldwide Governance Indicators.

v. Estabilidad política y ausencia de violencia → Mide la percepción de la probabilidad de que un gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios inconstitucionales o violentos, incluyendo actos políticos violentos o terroristas.

Los indicadores considerados en este índice incluyen algunos que están basados en encuestas y otros, en opiniones de expertos. El índice puede tomar valores entre -2,5 y 2,5. Un valor de 0 indica el promedio de la muestra mundial.

Fuente: Online: The World Bank. Worldwide Governance Indicators.

vi. Voz y rendición de cuentas → Grado en el cual se mide la capacidad de participación de los ciudadanos de un país para participar en la elección del gobierno que elijan, libertad de expresión, libertad de asociación y la libertad que tienen los medios de comunicación.

Los indicadores considerados en este índice incluyen algunos que están basados en encuestas y otros, en opiniones de expertos. El índice puede tomar valores entre -2,5 y 2,5. Un valor de 0 indica el promedio de la muestra mundial.

Fuente: Online: The World Bank. Worldwide Governance Indicators.

vii. Control de la corrupción → Mide el grado en el que el poder político se está ejerciendo hacia una ganancia personal, incluyendo ambos tipos de corrupción (a pequeñas y grandes escalas), como también la “captura” del Estado por élites e intereses personales.

Los indicadores considerados en este índice incluyen algunos que están basados en encuestas y otros, en opiniones de expertos.

El índice puede tomar valores entre -2,5 y 2,5. Un valor de 0 indica el promedio de la muestra mundial.

Fuente: Online: The World Bank. Worldwide Governance Indicators.

viii. Índice de instituciones → Este índice se calcula con base en cinco criterios:

- Respeto por los derechos de propiedad.
- Ética en el comportamiento gubernamental y el predominio de la corrupción.
- Independencia del poder judicial y el grado en el que el gobierno da al sector privado libertad para operar o interviene mediante prácticas discrecionales.
- Ineficiencia gubernamental reflejada en el mal uso de los recursos públicos y una pesada carga regulatoria.
- La habilidad de proporcionar un ambiente para la actividad económica, caracterizada por niveles adecuados de seguridad pública.

Los valores más altos indicarán mejores instituciones públicas.

Fuente: World Economic Forum (2006)

Índices de dimensión social

Dentro de esta categoría se han seleccionado los siguientes, teniendo en cuenta que existen otros que reflejen esta misma categoría:

i. Índice de desarrollo humano (IDH) → Este es un índice compuesto que mide el promedio de logros o éxitos del país en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: a) una larga y saludable vida: medido por la esperanza de vida al nacer; b) conocimiento: medido por la tasa de alfabetización en adultos conjuntamente con la relación del número de inscripciones en educación primaria, secundaria y terciaria; y, c) calidad de vida: medido por el PIB per cápita en la paridad del poder adquisitivo (PPA) en dólares americanos.

Los valores pueden tener un rango de 0 a 1. Se concentran en tres clases: países con 0.80 o más se consideran con alto desarrollo humano. Entre 0.50 a 0.79 se consideran países

con desarrollo mediano y países con menos de 0.50 son aquellos que tienen bajo desarrollo humano.

Fuente: UNDP (2007)

ii. Índice de GINI (último año disponible) → El Índice de Gini es una medida de la distribución del ingreso (o en algunos casos, gastos de consumo) entre individuos de un hogar en una economía que se deriva de una perfecta e igual distribución.

La curva de Lorenz muestra el porcentaje acumulado del total del ingreso recibido en contra del número acumulado de las personas que reciben dinero, empezando por la persona más pobre o el hogar más modesto.

El Índice de Gini mide el área entre la curva de Lorenz y la línea hipotética de la absoluta igualdad, expresada como un porcentaje del área debajo de la línea.

Un valor del Índice de Gini de 0 representa una igualdad perfecta, mientras que un índice de 100 implica una desigualdad perfecta.

Fuente: UNDP (2007)

iii. Tasa de adultos alfabetos (% de personas con edad de 15 años o más) → Es el porcentaje de personas con 15 años o más quienes pueden leer y escribir, con comprensión, simples oraciones de su vida cotidiana.

Fuente: UNDP (2007)

iv. Tasa de mortalidad infantil (por mil nacimientos) → La tasa de mortalidad infantil es el número de recién nacidos que mueren antes de alcanzar la edad de un año, por mil nacimientos en un determinado año.

Fuente: UNDP (2007)

v. Brecha de pobreza a 1 dólar el día (PPA) (%) → Brecha de pobreza es la media diferencial en comparación con la línea de pobreza (contabiliza a los no pobres como aquellos que tienen un diferencial de cero), expresada como porcentaje de la línea de pobreza de un 1 dólar por día.

Esta medida refleja lo profundo de la pobreza así como su extensión.

Los datos muestran que un 0.5 significa una línea de pobreza de menos del 0.5%.

Fuente: Online: The World Bank. World Development Indicators.

vi. Tasa de desempleo total (% total de mano de obra) → Se refiere a la parte de la mano de obra que está sin trabajo pero disponibles y en busca de empleo.

Las definiciones de “mano de obra” y de “desempleo” difieren por país (Organización Internacional de Trabajo).

Fuente: Online: The World Bank. World Development Indicators.

vii. **Índice de brecha de género** → Su objetivo es que sirva como una herramienta para usar como dato comparativo frente a otros países y localizar las áreas donde existen mayores desigualdades de la mujer frente al hombre. Se espera que este índice sirva para crear mayor conciencia y dar más información sobre el papel de la mujer y la importancia que ésta tiene para el desarrollo.

Este índice mide la brecha que existe entre hombres y mujeres en cuatro áreas estratégicas: participación y oportunidad económica, conocimientos educativos, empoderamiento político, y, salud y supervivencia.

Toma valores desde 0.00 (desigualdad) a 1.00 (igualdad) siendo mejor cuanto más elevado sea el dato.

Fuente: Foro Económico Mundial (FEM) (2007)

Índices de dimensión económica

i. **Crecimiento del PIB (promedio de los últimos 5 años, %)** → Promedio de los últimos 5 años del PIB per capita.

Fuente: Online: The World Bank. World Development Indicators.

ii. **Índice de crecimiento de competitividad** → Este índice está compuesto por varios factores que son críticos para una productividad y competitividad impulsora. Se agrupan en los siguientes nueve pilares:

- Instituciones.
- Infraestructura.
- Macroeconomía.
- Salud y educación primaria.
- Educación superior y formación.
- Eficiencia del mercado.
- Buena disposición tecnológica.
- Complejidad empresarial.
- Innovación.

Los valores más altos indican mayor crecimiento de la competitividad en el país.

Fuente: World Economic Forum, (2006)

iii. **Índice de transformación política** → Se obtiene calculando la media de los siguientes criterios:

- Existencia de Estado (¿existe claridad en cuanto a la existencia de una Nación como Estado, con estructuras de poder adecuadamente establecidas y diferenciadas?).

- Participación política (¿la población determina quién gobierna, y ejerce otras libertades políticas?).
- Estado de Derecho (¿los poderes del Estado son controlados a través del mecanismo de *check and balance* y los derechos civiles son garantizados?).
- Estabilidad de las instituciones democráticas (¿las instituciones democráticas se desempeñan capazmente, y son suficientemente aceptadas?).
- Integración política y social (¿existen canales de representación para mediar entre la sociedad y el Estado, y existe una cultura cívica consolidada?).

Fuente: Online: Bertelsmann Stiftung.

iv. Índice de transformación económica → Se obtiene calculando la media de los siguientes criterios:

- Nivel de desarrollo socioeconómico.
- Organización del mercado y de la competitividad.
- Moneda y estabilidad de precios.
- Propiedad privada.
- Estado de bienestar.
- Rendimiento económico.
- Sostenibilidad.

Fuente: Online: Bertelsmann Stiftung.

v. Índice de situación → Este índice proporciona información respecto al progreso de los países hacia una democracia basada en economías de mercado. Su resultado final representa la media de los dos índices anteriormente explicados: el de transformación política y el de transformación económica.

Los valores van desde 0-10 siguiendo la siguiente clasificación, en función de los datos obtenidos para el 2006:

- Países con democracias fundamentadas en economías de mercado, consolidadas o en proceso de ser consolidadas.
- Buenas perspectivas para la consolidación de una democracia fundamentada en economías de mercado.
- Deficiencias en términos de una democracia fundamentada en economías de mercado.
- Precondiciones no favorables para una democracia fundamentada en economías de mercado.
- Graves obstáculos para una democracia fundamentada en economías de mercado.

Fuente: Online: Bertelsmann Stiftung.

vi. Efectividad de la gestión → Resultado intermedio que se obtiene calculando la media de los siguientes criterios:

- Capacidad de dirección.
- Eficiencia con los recursos.
- Construcción de consenso.
- Cooperación Internacional.

Fuente: Online Bertelsmann Stiftung.

vii. Nivel de dificultad → Esta evaluación tiene en cuenta las restricciones estructurales de la gestión política. Se obtiene calculando seis indicadores que evalúan las condiciones de estructura, tradiciones de la sociedad civil, intensidad de conflictos, nivel de educación, rendimiento económico y capacidad institucional.

Fuente: Online: Bertelsmann Stiftung

viii. Índice de gestión → Evalúa la gestión por los decisores políticos considerando a la vez, el nivel de dificultad.

El resultado final del índice de gestión para cada país, se obtiene multiplicando el resultado intermedio (resultado de la efectividad de la gestión) por un factor derivado de la evaluación del nivel de dificultad.

Los valores van desde 0-10 siguiendo la siguiente clasificación en función de los datos obtenidos para el 2006:

- Gestión exitosa.
- Gestión exitosa pero con debilidades.
- Gestión con éxito moderado.
- Gestión poco exitosa.
- Gestión fallida o gestión no existente.

Fuente: Online: Bertelsmann Stiftung.

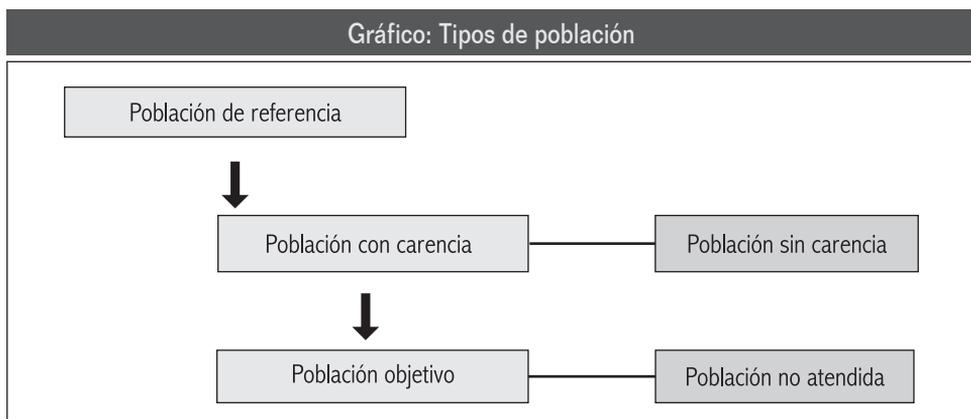
ANEXO V

Tipos de población y su proyección

Una buena política se caracteriza primordialmente por la forma como logra identificar, caracterizar y cuantificar la “*población carente*” actual. Es decir, cómo logra dimensionarla, delimitarla en una referencia geográfica, estimar su evolución para los próximos años y definir, en calidad y cantidad, los bienes y servicios necesarios para atenderla.

En el proceso de diseño de la política para la determinación de la demanda social, podemos identificar de mayor a menor tres tipos de poblaciones:

- *Población de referencia*: es una cifra de población global, que tomamos como marco de referencia para cálculo, comparación y análisis de la demanda.
- *Población carente*: es el segmento de la población de referencia que requiere de los servicios de la política para satisfacer la necesidad identificada. También llamada *población afectada*.
- *Población objetivo*: es aquella parte de la población afectada a la que la política, una vez examinados los criterios y restricciones, está en condiciones reales de atender (ver siguiente gráfico).



Fuente: ILPES (2005).

Naturalmente, el ideal es que la población objetivo sea igual a la población afectada. En otras palabras, que la política pueda atender efectivamente a la totalidad de la población afectada. No obstante, restricciones de índole tecnológica, financiera, cultural, institucional, generalmente hacen que la demanda supere a la capacidad de atención. Esto hace que el decisor tenga que aplicar criterios de factibilidad y definir prioridades para atender el porcentaje de población carente de acuerdo con los recursos disponibles (por ejemplo, preguntarse por los estratos de la población que padecen con mayor nivel de rigor o de riesgo el problema).

El porcentaje no atendido por la política se constituirá en una *población objetivo postergada*, frente a la cual las autoridades públicas deberán estar atentas para cubrirla en planes posteriores, tan pronto se prevean nuevos recursos, o mediante otro tipo de acciones. Lo importante es no dejarla en el olvido: mantenerla bajo el foco de búsqueda de soluciones. La población objetivo es la meta de la política y constituirá la base de su dimensionamiento.

Por ejemplo, si se trata de una política de erradicación del analfabetismo para la población entre 12 y 20 años, es importante realizar la siguiente secuencia de pasos: identificar la *población de referencia* que puede ser, por ejemplo, la población entre 12 y 60 años.

A partir de dicho universo, se estimará la *población con carencia* entre 12 y 20 años (se puede delimitar según género, localización, características socioeconómicas, etc.). A partir de este punto, se diferenciarán dos tipos de población: la que tiene carencias y la que no tiene (sin carencias). Ambas juntas, sumarán la población de referencia.

Ahora bien, de la población con carencias, si se quiere ser más específico en virtud de los criterios y restricciones o tener una política más focalizada, se estimará la *población objetivo*. Por ejemplo, utilizando un criterio de localización, se seleccionará a la población rural de los municipios. La suma de la población objetivo atendida por la política y la población no atendida, representará la población con carencia total (ILPES, 2005). (Ver gráfico anterior)

En el caso de que se necesite proyectar la población, esto generalmente se hace con base en datos censales. Por ejemplo, si se requiere conocer la población para 2011 y dado que el último censo de 2007 arrojó una población de 69,275 habitantes para una determinada zona geográfica, el análisis requeriría de cierta información y se realizaría de la siguiente manera:

Tasa de crecimiento anual: 4%

Se asume que la población tiene un crecimiento “geométrico” dado por la siguiente expresión:

$$P_t = P_o(1 + r)^t$$

P_t = Población en el año “t” (la que vamos a estimar)

P_o = Población en el año base (conocida)

r = Tasa de crecimiento anual

t = Número de años entre el "año base" (año cero) y el año "t".

Para el ejemplo tendríamos:

$$P_t = 69,275 (1 + 0,04)^4$$

$$P_t = 69,275 (1,04)^4$$

$$P_t = 69,275 (1,17)$$

$$P_t = 81,052$$

Con dicha proyección, podemos calcular la demanda futura de la población por los servicios que la política hoy en día está cubriendo. En el caso del ejemplo, se estaría tratando con la demanda de educación.

Otro tipo de proyección se hace a partir de una serie histórica de datos, sin necesidad de recurrir a la población objetivo como base de cálculo. El método consiste en identificar cuál ha sido la tendencia de la variable en cuestión por ejemplo, la inversión en educación, de los años anteriores y proyectar la inversión esperada para los próximos años, manteniendo la tendencia observada.

El procedimiento para la proyección de la serie implica dos pasos:

Primero, encontrar la línea recta que mejor se ajuste a la tendencia de los datos.

Segundo, ya encontrada la recta de ajuste, su prolongación nos dará los valores esperados para los próximos años, es decir, su proyección.

Recordemos que una recta viene dada por la siguiente expresión:

$$Y = a + b \cdot X$$

Donde:

Y = Variable que estamos analizando

X = Variable cronológica (años)

"a" y "b" son parámetros que definen la recta.

Para mayor detalle estadístico sobre este u otros métodos lineales de ajuste se recomiendan consultar los textos básicos de estadística y econometría (Martín, 1987 y Pliego, 1987).

ANEXO VI

Análisis costo-beneficio

- i. El **Valor Actual Neto (VAN)** es un criterio de decisión en el análisis y evaluación de proyectos. Como tanto los costos y beneficios se producen a lo largo de un periodo, se han de reducir a un VAN por medio de una tasa de descuento. Es decir, este método, descuenta una determinada tasa para todo el período considerado.

El costo de los proyectos tiene que ser espaciado entre el costo de la inversión o capital inicial (I_0), en que se incurre en este momento (ahora) y el flujo de los costos (*current costs*) que sucederán durante la vida útil del proyecto (lifetime).

Esto es, los $C_1, C_2, C_3, \dots, C_n$. En consecuencia, el proyecto generará un flujo neto de beneficios ($B_t - C_t$) durante su vida útil, los cuales deberán ser descontados para conocer el valor presente neto del proyecto. Este procedimiento es la diferencia entre la suma descontada del flujo neto de beneficios en el futuro y el costo inicial del proyecto.

Las reglas de decisión para elegir la alternativa más eficiente deben tener en cuenta el riesgo, la incertidumbre y los efectos distributivos. Para ello, tanto los costos como los beneficios deben considerarse desde el punto de vista de la sociedad, aunque no generen flujos financieros.⁷⁷ Por lo tanto,

⁷⁷ En el análisis costo-beneficio se hace la distinción entre externalidad *técnica* y externalidad *pecuniaria*. La externalidad técnica se define como aquella que ocurre “cuando la función de producción del productor afectado o la función del consumidor afectado, son alteradas” (Dasgupta y Pearce, 1972). Citado por (Cullis et al, 1988, pág. 133). Así, para el consumidor la externalidad le hace posible que menos (más) utilidad pueda ser obtenida de la des-economía (economía). Para el productor, la externalidad le hace que menos (más) producto pueda ser obtenido dados unos insumos debido a la des-economía (economía).

Los efectos de la externalidad pecuniaria se hacen visibles en la forma de cambios en los precios, salarios y ganancias. Estos efectos no alteran las posibilidades tecnológicas de producción y de consumo.

$$VAN = I_0 - \sum_{t=0}^{t=T} \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t} \geq 0$$

Siendo:

I_0 : Capital inicial

B_t : Flujo de beneficios

C_t : Flujo de costos. Se toma como valor negativo.

T : Número de períodos considerados (el primer período lleva el número 0, no el 1).

t : Período corriente (*current period*)

r : La tasa de descuento es una variable en términos porcentuales o en tantos por uno que permite realizar el procedimiento de descuento o actualización de los flujos de costes y beneficios).⁷⁸

En consecuencia, los proyectos pueden ser jerarquizados según su VAN. Los mejores proyectos serán aquellos con los más altos VAN. Alternativamente, los proyectos también podrán ser priorizados de acuerdo con su Tasa Interna de Retorno (TIR). La TIR de un proyecto es el valor de r que hace que el flujo de beneficios netos descontados sea igual al costo del capital inicial (I_0). Por lo tanto, aquellos proyectos que registran un alto VAN, también registrarán una alta TIR.

⁷⁸ Una alta tasa de descuento puede sesgar la escogencia entre proyectos: en los proyectos intensivos en capital, con altos costos iniciales (I_0), éstos es más probable que sean descartados, dado que la alta tasa de descuento reduce los beneficios futuros netos con mayor intensidad y, por eso, este tipo de proyectos depende mucho de los beneficios futuros para que sean aceptados.

En el caso del sector público, para escoger la apropiada tasa social de descuento intervienen consideraciones conceptuales, prácticas, normativas, positivas e incluso políticas, por cuanto en muchas circunstancias la deseabilidad social de los proyectos no depende exclusivamente de su rentabilidad. Encontrar la apropiada aproximación o "proxy" de esta tasa no es fácil.

Mediante la tasa social de descuento se determina cuánta inversión se realizará en el presente, en el sentido de que establece un piso mínimo; se refleja la preferencia por el tiempo de la sociedad (*time preference*), es decir, la forma como la sociedad tendrá en cuenta aquellos proyectos que generan una tasa de retorno igual a la tasa de interés, que la sociedad requiere para renunciar al consumo presente, frente al consumo o disfrute futuro. De igual manera, tiene influencias y dificultades en la asignación de recursos entre el sector público y privado.

En el caso de la tasa social de descuento, las dificultades se deben a las diferencias entre la tasa privada de retorno y la tasa a la que la sociedad puede transferir recursos entre periodos.

La asignación intertemporal, sin intervención, es decir, sin presencia del Estado, no necesariamente es socialmente óptima. Tampoco lo es la distribución de la renta en cualquier instante temporal. Por ejemplo, el ahorro personal puede ser muy bajo, cuando se le concede individualmente poca importancia a las generaciones futuras, menos de lo que hace la sociedad en su conjunto. A la inversa, puede ser demasiado alto a fin de trasladar a los descendientes todo lo que se desea, pero está condicionado por el mercado. Igualmente se dan con las consideraciones sobre cuidado y preservación del medio ambiente o con los métodos de evaluación de los bienes ambientales (bosques, lagos, humedales, ríos, etc. (Atkinson et al., 1998).

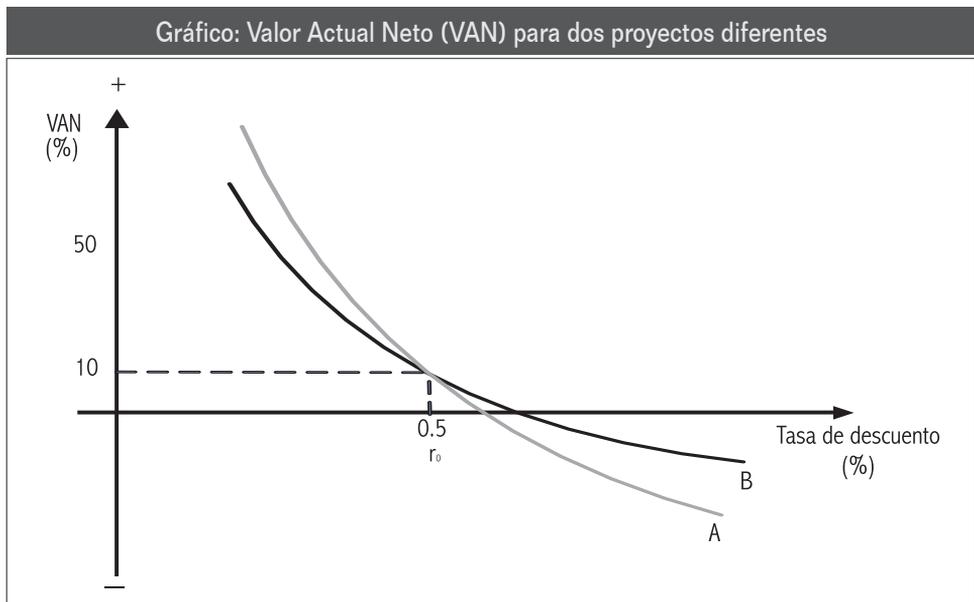
Sin embargo, es recomendable o preferible jerarquizar a los proyectos según su VAN antes que por la TIR por las siguientes dos razones:

- Primero, existen situaciones donde no hay una solución única para la Tasa Interna de Retorno. Para cierto tipo de proyectos, puede haber más de una tasa de descuento que haga el flujo neto de beneficios igual a cero.
- Segundo, cuando se presentan proyectos mutuamente excluyentes, la Tasa Interna de Retorno puede seleccionar proyectos que no serían seleccionados con el criterio del VAN. Por esta y otras consideraciones, el VAN puede ser considerado un criterio de selección superior.

Para ilustrar la situación que se presenta con proyectos mutuamente excluyentes, el gráfico siguiente muestra el VAN para dos proyectos, A y B, con diferentes tasas de retorno.

Tal como se puede observar, la TIR, o la tasa de descuento r que hace el VAN igual a cero, es mayor para B que para A. Sin embargo, si el VAN se considera para tasas inferiores a r_0 , el proyecto A tiene un mayor VAN que B. Por lo tanto, si el objetivo fuera maximizar el VAN del proyecto para tasas inferiores a r_0 , el VAN escogería el proyecto –correcto– (A) y según el TIR, se escogería el proyecto –incorrecto– (B).

Es decir, el criterio del VAN, por definición, conduce a una selección correcta y, en consideración de las modificaciones que hay que hacerle al TIR para corregir esta situación, el VAN puede ser considerado como un criterio de selección superior (Cullis et al., 1988).



Fuente: elaboración propia.

Cuando el Valor Actual Neto de un proyecto de inversión pública demuestra ser positivo bajo el análisis costo-beneficio, utilizando el criterio de Hicks (1939) y Kaldor (1939), la interpretación debería ser: "Si el proyecto es ejecutado, los beneficiarios de la inversión ganarán más que los perdedores. Esto es valido si, y solo si, se ha hecho el análisis apropiadamente".

Para ello, antes de tomar decisiones que comprometen a toda la sociedad, y máxime cuando tanto los ganadores como los perdedores (quizás más los perdedores) desconocen todas las implicaciones de las decisiones, se debería tener la mayor claridad posible sobre los siguientes aspectos:

- i. El uso y monto de los recursos implicados.
- ii. Los costos directos e indirectos.
- iii. Los costos reales y los costos pecuniarios.
- iv. Los costos y beneficios tangibles (medidos en el mercado).
- v. Los costos y beneficios intangibles (donde no hay mercado y se necesitan precios sombra, precios de frontera o precios internacionales, precios hedónicos, precios para servicios ambientales, precios para el valor de la vida humana ahorrada por las políticas publicas a través de la inversión en salud, seguridad, etcétera),
- vi. Los costos o beneficios primarios y secundarios.

Todas las anteriores consideraciones, para suplir las deficiencias del mercado, deben ser tenidas en cuenta en el análisis costo-beneficio, además de algunas otras. Por ejemplo, en los casos de monopolio donde el precio no es igual al costo marginal; en casos de desempleo, donde según la teoría del bienestar el supuesto de que el salario representa el costo de oportunidad del trabajo exige ajustes, por cuanto el costo de oportunidad es cero.

Asimismo, por razones sociales, el VAN de un proyecto A en zonas con alto desempleo puede ser deseable o elegible frente a otro proyecto B con mayor VAN en zonas de menor desempleo; en casos donde se den impuestos y subsidios, hecha la distinción entre la valoración del bien intermedio y la valoración del bien final, los insumos del proyecto tienen que ser calculados como netos de impuestos)

En consecuencia, como resultado del costo-beneficio podríamos decir que si *todos* los individuos están mejor con el proyecto que sin él, entonces el proyecto debería llevarse a cabo; si *todos* los individuos están peor, entonces el proyecto debería rechazarse. Si unos están mejor y otros están peor, su aprobación dependerá de la ponderación que hagamos de los beneficios y pérdidas de los distintos individuos.

En razón de todo lo antepuesto, lo que interesa remarcar *antes* de tomar decisiones, desde el punto de vista de la política pública y el enfoque de la presente Guía, son las mismas tres preguntas fundamentales con que se ha iniciado este anexo: Primera, ¿qué incluir como

costos y beneficios?; segunda, ¿cómo valorar esos costos y esos beneficios?; y tercera, ¿qué tasa de descuento utilizar? Sin tener las respuestas exactas, su formulación ya es un buen comienzo (Cullis *et al.* 1988).

ii. El **Método de Costo Mínimo** se aplica para comparar alternativas de proyecto que generan idénticos beneficios. Si los beneficios son iguales, las alternativas se diferenciarán sólo en sus costos, por lo que podremos elegir la que nos permite alcanzar el objetivo con el menor gasto de recursos. Sin embargo, dado que los costos de las distintas alternativas pueden ocurrir en distintos momentos del tiempo, la comparación debe realizarse según el valor actual, y por eso, se aplica la medida de rentabilidad llamada *Valor Actual de los Costos* o (VAC) para calcular susodichos.

$$VAC = \sum_{t=0}^{t=T} \frac{C_t}{(1+r)^t}$$

Siendo:

T : Número de períodos considerados (el primer período lleva el número 0, no el 1)

t : Período corriente

C_t : Costos en el año t

r : Tasa de descuento

iii. Normalmente, las alternativas generarán beneficios desiguales. Cuando este es el caso, entonces se utiliza el **Método de Coste por Beneficiario o Coste Medio**.

Este método se aplica cuando los beneficios que generan las distintas alternativas a evaluar difieren en el “volumen de beneficio” que generan. En este caso se aplica como criterio de selección el costo por beneficiario o el costo por “unidad de beneficio producida”. Para ello, se calculará para cada alternativa el VAC se dividirá por el “volumen de beneficios” a producir, medidos a través de una variable representativa (“proxy”) de estos (por lo general, el número de beneficiarios).

Por lo tanto,

$$C/U = \frac{VAC}{N^{\circ} \text{ unidades}}$$

Siendo:

C/U : Coste por Unidad

VAC : Valor actual de costos

N° unidades: el número total de atenciones a generar, por egreso, servicios a entregar, población a atender durante el horizonte de evaluación del proyecto, etc.

iv. El **Costo Anual Equivalente (CAE)** es otra forma de comparar alternativas pero a diferencia del método anterior, aquí sí se generan idénticos beneficios. Este método consiste en expresar todos los costos en términos de una cuota anual, cuyo valor actualizado es igual al VAC. En la práctica, el CAE es el resultado de multiplicar el VAC por un *factor de recuperación del capital (FRC)*.

$$CAE = VAC \times FRC$$

Siendo:

FRC: Factor de Recuperación del Capital, que es igual a la siguiente fórmula:

$$FRC = \frac{r + (1+r)^t}{(1+r)^t - 1}$$

Siendo:

r: Tasa de descuento

t: Periodo corriente

Dado lo anterior, se puede calcular el costo anual equivalente por beneficiario o unidad, mediante la siguiente fórmula:

$$\frac{CAE}{U} = \frac{VAC \times FRC}{N^{\circ} unidades}$$

