

# MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

OSCAR MAC-CLURE

INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

En este artículo se sostiene que la forma como se llevan a cabo las políticas públicas ha ocupado un lugar secundario en el enfoque de la modernización del Estado en Chile. Se desarrollan elementos conceptuales en relación a cómo modernizar los procesos de diseño, implementación y evaluación en el ciclo de las políticas. Se expone que su modernización implica mejorar la capacidad de las políticas de lograr resultados efectivos, de innovar, de evaluar sus efectos y de incorporar a los participantes en ellas.

## INTRODUCCIÓN

La modernización del Estado se ha constituido en un asunto público relevante en Chile. Ocupa espacios destacados en los medios de comunicación, aunque no se sitúa entre los problemas prioritarios en las encuestas de opinión pública. En la agenda de las autoridades gubernamentales aparece como una de las principales reformas a realizar. Un aparente consenso político parece rodear al tema. Se le vincula a las nuevas tecnologías de la información, apreciándolo como un tema de futuro.

En una primera etapa, las reformas al interior del Estado en Chile fueron resultado del enfrentamiento de la crisis económica a través de recortes presupuestarios drásticos, liberalización del comercio exterior, privatizaciones y diversas políticas económicas y sociales liberalizadoras. En una segunda etapa, se ha enfatizado mejorar el desempeño del Estado, propendiendo a una mayor coherencia, mayor eficacia política y más legitimidad social del Estado, a través de políticas como la reestructuración de las relaciones entre el gobierno central, las regiones y los gobiernos locales, el mejoramiento de la gestión pública y la calidad de servicio a los usuarios. El acento se ha ido trasladando progresivamente desde una modernización asociada a la disminución del tamaño del Estado para combatir su ineficiencia, hacia el mejoramiento de la eficacia en su funcionamiento.

Además de la influencia del neoliberalismo en la búsqueda de una mayor eficiencia estatal y del sistema económico, otros cambios condujeron a revisar la función del Estado. En la mayor parte de los países desarrollados, los procesos de modernización se iniciaron en los años 80 y adquirieron creciente relevancia a partir de inicios de los años 90. En estos procesos influyó la crisis fiscal y la necesaria reducción del tamaño del Estado "de bienestar", la pérdida de aceptación del intervencionismo estatal acentuada por el colapso de las economías dirigidas, así como nuevas y

crecientes presiones ante las que deben reaccionar los gobiernos, como las que surgen simultáneamente de la pobreza y la globalización (Banco Mundial 1997). Adquirió relevancia el desafío de la gobernabilidad, es decir, la búsqueda de satisfacer crecientes demandas sociales sobre el gobierno y el sistema político, cuya capacidad para responderlas de manera eficaz y legítima es limitada (Camou 2000).

En América Latina, la mayoría de los países iniciaron procesos de modernización del Estado en los años 90. La modernización puede ser vista como reacción frente al modelo burocrático weberiano, que no da cuenta de la eficiencia (CLAD 1998). En el enfoque tradicional, la mejor manera de conducir la labor de los organismos públicos es estableciendo procedimientos que permitan cumplir sus funciones básicas, una continuidad frente a los cambios políticos y la existencia de controles que eviten abusos y corrupción. En la práctica, lo anterior no se logró plenamente en América Latina y constituye una reforma inconclusa: persisten prácticas clientelísticas en la designación de cargos superiores, un derecho administrativo extremadamente rígido y una fragilidad del Estado de derecho. Además, este modelo establece una inflexibilidad que dificulta el logro de objetivos, debido a que éstos son ambiguamente definidos en torno a funciones generales, a la indefinición o disolución de responsabilidades individuales en grandes estructuras organizacionales, al peso de instrumentos de gestión tradicionales como los organigramas y a la falta de atención a la racionalidad económica expresada en costos y eficiencia.

La recomendación del Banco Mundial (1997) resume diversos planteamientos en relación a la orientación de los procesos de modernización del Estado: como un primer paso, los gobiernos deben restringir sus funciones a su capacidad y enseguida, reforzar su eficacia. En definitiva, se requiere lograr la primacía de un enfoque dirigido a resultados. Se trata de extender al Estado la racionalidad instrumental predominante, organizando los medios para un mejor logro de los fines a alcanzar.

Sin embargo, esta racionalidad instrumental puede alejarse de la modernidad pues esta última implica también una racionalidad normativa, de acuerdo a la cual ciertos valores –como la equidad– tienen un lugar propio con respecto a los mecanismos de coordinación de mercado (Lechner 1988 y 1997). Más allá de un mejor desempeño formal, técnico o abstracto, se requiere un Estado orientado a resultados que efectivamente interesan a las personas y a la sociedad.

Desde este punto de vista, la modernización de las políticas públicas debe ser entendida más que como una mera búsqueda de eficacia en cursos de acción del sector público. Su modernización implica traducir en cambios reales una visión política que responde a intereses de la ciudadanía.

Durante la última década, la modernización de las políticas públicas ocupó un lugar secundario en relación a las prioridades gubernamentales sobre la modernización del Estado en Chile. A principios de la década de los años 90, la prioridad consistió en la creación o modificación de estructuras institucionales que abrieran paso a la transición democrática (Boeninger 1994; Martner 1991). Entre 1994 y 1999, durante el gobierno de E. Frei, el énfasis se reorientó a la gestión de los organismos públicos: evaluación de resultados, calidad de servicio, tecnologías de la información, Ley de Probidad de los funcionarios públicos, descentralización de la inversión, propuesta sobre contratación de directivos públicos (Comité Interministerial de Modernización de la Gestión 1998; CORFO 1997; Dirección de Presupuestos Ministerio de Hacienda 1997; División de Modernización

de la Gestión Pública 1997). A partir del año 2000, se propuso crear nuevas estructuras en el gobierno central y avanzar en la modernización de la gestión pública respecto a recursos humanos, participación y derechos de los ciudadanos, gestión de los servicios públicos y transparencia (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2000).

La modernización de la forma como se llevan a cabo las políticas públicas ha merecido también una atención reducida en la mayor parte de la literatura chilena reciente de corte académico acerca de la modernización del Estado. Los temas abarcados han estado referidos principalmente a reformas sustantivas económico-sociales y políticas (Boeninger 1994; Larroulet 1994), a la gestión del Estado, la calidad de los servicios prestados a los usuarios y la gerencia pública (Instituto Chileno de Estudios Humanísticos 1995; Lahera 1993; Orrego 1999; Proyecto Chile 1993; Rajevic 2000; Rodríguez 1997; Sulbrandt 1997; Tomassini 1992; Vignolo 1993; Wagner 1994), a los gobiernos locales (Larroulet 1998; Orrego 1999), a la participación ciudadana (Berger 1993; Correa 1998; Güell 1999; PNUD 2000; Varas 1997) y al papel del sector privado en problemas públicos (Daher 1993; Guzmán 1993; Larroulet 1991).

En definitiva, al revisar la trayectoria de los procesos de modernización del Estado en Chile y el desarrollo de las ideas sobre esta materia en el país, se observa escaso énfasis en la forma como se llevan a cabo las políticas, es decir, cómo se diseñan, implementan y evalúan.

Para realizar un análisis del ciclo de las políticas públicas en Chile, desde la perspectiva de su modernización, postulamos que se deben observar cuatro procesos centrales que examinaremos en este artículo: mejorar la capacidad de las políticas de lograr resultados efectivos, de innovar, de evaluar sus efectos y de incorporar a actores relevantes. ¿De qué manera ocurren en la práctica esos procesos? ¿Qué enfoques predominan? ¿Incorporan realmente todo el sentido que los analistas de la modernización y de las políticas públicas les otorgan? ¿Incorporan las experiencias más avanzadas en esos ámbitos? ¿Qué significa modernizar esos procesos? En definitiva, ¿qué significa modernizar la forma como se desarrollan las políticas públicas?

Estas preguntas no se pueden responder en forma directa y exhaustiva, porque ello requeriría datos empíricos que no están disponibles ni menos procesados, de modo que en este trabajo sólo serán abordadas en forma preliminar. En este artículo se busca responder conceptualmente la pregunta de cómo modernizar las políticas públicas. El objetivo consiste en identificar elementos de juicio y propositivos que favorezcan los procesos de modernización de la forma como se hacen las políticas. De acuerdo a lo antes postulado, dichos elementos se vinculan a mejorar los resultados, la innovación, la evaluación y la incorporación de los participantes en las políticas.

Para simplificar, hablamos de políticas públicas, pero ello incluye también a programas públicos, como es la tendencia en la literatura actual sobre el tema (Ballart 1992; Dye 1998; GAO 1998; Mény 1992; Patton 1993; Rossi 1993; Vedung 1997). La realización de una intervención es el común denominador de ambos (Rossi 1993). Una política o un programa puede ser cualquier actividad, proyecto o función que tiene un propósito identificable o un conjunto de objetivos (GAO 1998). Una peculiaridad de las políticas en comparación a los programas consiste en su relevancia a nivel de instancias de decisión política y su presencia pública (Ballart 1992). Las políticas pueden desarrollarse en diversos niveles y ámbitos, desde el gobierno central, la formulación de leyes o el impulso de iniciativas sectoriales, hasta el nivel regional y el municipal.

## RESULTADOS

Hay una visible percepción social de que las políticas públicas no solucionan los problemas. Persisten problemas duros pese a las políticas públicas, como los de desempleo, distribución del ingreso, pobreza, delincuencia y salud. Las políticas parecieran constituir reacciones de las autoridades frente a presiones, más que apuntar a enfrentar problemas de fondo. Hay indicios de que incluso se desconfía de que las autoridades estén haciendo sus mejores esfuerzos por enfrentar los problemas. Pareciera que las políticas no logran resultados positivos y que sus objetivos rara vez se alcanzan. Estas percepciones han sido escasamente medidas en términos de su extensión y pudieran expresar expectativas sociales sobredimensionadas, pero plantean la pregunta de cómo hacer para que las políticas públicas constituyan verdaderas soluciones frente a los problemas.

Esto se sitúa en el centro de las ideas acerca de la modernización del Estado. Frente al paradigma formalista tradicional, la modernización del Estado se orienta a mejorar su desempeño.

El paradigma formalista incorporó como pieza angular el proceso de "racionalización" definido por Weber (CLAD 1998). La organización del Estado requería una burocracia profesional y meritocrática, la definición de un conjunto de funciones a cumplir, un control de las normas y procedimientos, líneas de autoridad y canales de comunicación. En la práctica, la definición de funciones se tradujo en objetivos ambiguamente formulados, el predominio de los procedimientos rigidizó las estructuras burocráticas, la vida real de las organizaciones públicas expresó intereses particulares y no sólo los generales, la profesionalización de la burocracia permaneció como una reforma incompleta en países como los latinoamericanos y la planificación frecuentemente generó como producto final un organigrama más que resultados sustantivos.

En contraposición, modernizar es visto como incorporar en las instituciones públicas los nuevos conceptos de administración de empresas desarrollados en las décadas recientes, entre los cuales ocupan un lugar central la eficacia y la eficiencia (Drucker 1986). La modernización del Estado apunta a un modelo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas (CLAD 1998).

De este modo, las políticas en tanto acción orientada al logro eficaz de objetivos públicos, ocupan un lugar central en la modernización del Estado. Sin embargo, los enfoques sobre las políticas públicas han sido objeto de controversias y han evolucionado notablemente desde sus inicios. En sus orígenes en la época de la post-guerra, la "policy science" aspiraba a orientar la investigación científica para que fuera útil a la acción gubernamental (Lasswell 1951). Se buscaba introducir racionalidad en la acción pública, asignando un rol relevante a los expertos y bajo el supuesto de que las políticas podían desarrollarse libres de valores. El racionalismo asociado a las políticas públicas fue cuestionado por el enfoque del "public choice" en los años 80, que buscaba introducir mecanismos de mercado en el campo de los bienes públicos, reemplazando la arbitrariedad de los burócratas (Mény 1992).

Ambos enfoques, aunque opuestos, están presentes actualmente en la actividad vinculada a las políticas públicas. El racionalismo se expresa en un tecnicismo y búsqueda de objetividad por encima de los conflictos asociados a las políticas, como si éstas pudieran ser desarrolladas

independientemente de la sociedad de la que forman parte, al margen de valores, ideologías, intereses y emociones. En el otro extremo, renunciando a la solución racional de problemas, el enfoque del “public choice” busca introducir la racionalidad económica individual, sin reconocer que los individuos pueden carecer de suficiente información sobre las consecuencias de sus opciones.

Sin embargo, estos enfoques polares no se corresponden suficientemente con el sentido que ha ido adquiriendo la modernización del Estado. Aluden más a proyectos alternativos que a un proceso orientado a responder a demandas que surgen en la sociedad. La modernización del Estado se refiere crecientemente a la forma de actuar mejor frente a las necesidades de los ciudadanos, más allá de la opción entre el “hombre burocrático” y el “hombre económico”. Modernizar las políticas públicas tiene que ver ante todo con generar resultados de importancia para las personas y el país.

En ese contexto, modernizar las políticas significa cambiar la forma como se adoptan las decisiones. Mientras para la administración pública tradicional un asunto central consistía en cómo realizar lo decidido, en el marco de la modernización del Estado, lo crucial es la calidad de las políticas. Por ello, adquiere relevancia cómo y por qué se llega a la decisión: ¿cómo se identifican los problemas a enfrentar?, ¿cómo se elaboran las soluciones?, ¿qué características deben reunir para que constituyan respuestas efectivas? Frecuentemente, estos aspectos relacionados con la calidad de las políticas son subordinados a las prioridades de la agenda de las autoridades, afectando la capacidad de lograr efectos que interesan y no generar sólo reacciones a presiones.

Ciertos instrumentos de programación y evaluación, como el conocido “marco lógico” (BID 1995), buscan dar respuesta a algunas de las preguntas anteriores. La matriz del marco lógico procura distinguir niveles de objetivos y sus correspondientes indicadores.

Como etapa inicial, el marco lógico propone la construcción de un “árbol de problemas”, estableciendo relaciones de causa-efecto, a partir de las cuales determinar los correspondientes objetivos. Sin embargo, en la práctica el marco lógico es frecuentemente aplicado después que se ha diseñado la política o programa, para su presentación externa o en cumplimiento de un requisito formal para acceder a recursos financieros, en lugar de ser utilizado efectivamente como un método.

A este uso formal se agrega que, al propender a una identificación simplificada y esquemática de las relaciones de causa y efecto que exigen una acción pública, se asume que la naturaleza del problema puede ser fácilmente determinada, sin aceptar situaciones en las que hay un grado importante de incertidumbre o donde no es posible llegar a acuerdo sobre cuáles son los elementos principales. Además, al reducir el análisis a dichas relaciones, se desconoce la necesidad de observar el conjunto de la situación de la cual forma parte el problema y sólo después de ello sus componentes.

Por estas razones, puede resultar adecuada una fase de análisis previa a la utilización del marco lógico, que permita preparar más cuidadosamente el diseño de las políticas. Para que las políticas constituyan respuestas efectivas y relevantes, se requiere asumir la descripción de los problemas como hipótesis, sin reducirlos a un conjunto parcial y rígido de afirmaciones formales. La identificación del problema implica analizar los datos disponibles, las necesidades identificadas, los

puntos de vista involucrados y el contexto, generando una descripción de los procesos y relaciones más importantes.

De acuerdo al modelo racional, la definición del problema conduce a la identificación y evaluación de alternativas, seguida posteriormente por la implementación de la política (Mény 1992; Patton 1993). Una vez definido el problema, la segunda etapa consiste en establecer criterios de evaluación que permitan comparar, medir y seleccionar entre diversas alternativas para enfrentar la situación. En una tercera etapa, se generan, combinan y definen alternativas, identificando formas de enfrentar el problema que consideren los criterios que se utilizarán para juzgarlas. En cuarto lugar, se evalúan las alternativas, estableciendo cuáles son los impactos potenciales de cada una y en qué medida cada política satisface los criterios de evaluación. En las etapas siguientes se selecciona la política a desarrollar, se ejecuta y evalúa. Este proceso racional de solución de problemas puede adoptar diversas formas y no es desarrollado de manera estricta ni necesariamente secuencial.

Una de las traducciones de este método básico es la "decisión multicriterio" (Barba-Romero 1996; ILPES 1994), de acuerdo a la cual se han generado sistemas computacionales. Se definen los criterios sobre los que se basará la decisión y se enumeran las alternativas, de un modo suficientemente preciso como para permitir construir una "matriz de decisión". Dicha matriz describe cada alternativa considerada en función de los criterios, asignándose valores cuantitativos que permitan seleccionar una solución óptima.

Explicitar cuáles son las alternativas de políticas y los criterios de evaluación para seleccionar entre éstas, contribuye tanto a la comprensión del problema inicial, como a juzgar el conjunto de objetivos que se definan posteriormente. De este modo, desarrollar adecuadamente un proceso de análisis de políticas puede mejorar la calidad de las políticas públicas.

Los marcos lógicos no incorporan el proceso de análisis de políticas, pero establecen un punto de llegada, en términos de enunciar formalmente objetivos e indicadores de éstos. Se distinguen distintos niveles de objetivos, desde los generales a los más específicos, que deben formar parte de un diseño integrado (BID 1995). El fin es una definición de cómo se contribuirá a la solución del problema. El propósito es el impacto directo a ser logrado. Los componentes son los productos que se requiere generar. Las actividades son las tareas que se deben cumplir y que implican costos.

Más allá de esas distinciones sobre niveles de objetivos, que a veces pueden resultar excesivamente formales y estrechas, lo importante es que incorporan un cambio en las prácticas tradicionales de la administración pública. Se introducen objetivos sustantivos, más allá de los procedimientos internos y productos que constituirían el centro de la actividad tradicional del sector público. Los objetivos sustantivos, a nivel de fin y propósito en los marcos lógicos, se identifican en torno a efectos e impactos relevantes, es decir, al cambio que se espera lograr en la situación de los destinatarios o usuarios. Para el logro de estos objetivos sustantivos, se establecen objetivos gerenciales a nivel de componentes y actividades.

Adicionalmente, para cada objetivo, los marcos lógicos introducen indicadores verificables, especificando cantidad, calidad y tiempo. Los indicadores deben tener en cuenta la factibilidad de disponer de medios de verificación, accediendo a la información respectiva.

El desarrollo de indicadores sociales cobró auge a partir de los años 80, principalmente en los países más desarrollados y en los organismos internacionales, destacándose la construcción de índices de bienestar que a través de diversos indicadores buscan medir simultáneamente aspectos económicos y sociales. Los indicadores contribuyen a definir los problemas que abordan las políticas públicas, a proveer información para la formulación de las políticas y a evaluar sus logros. Los indicadores sociales miden los efectos de las políticas públicas y no sus insumos. Hay un consenso creciente en torno a la necesidad de utilizar indicadores subjetivos además de los objetivos, bajo la premisa de que el mejoramiento de las condiciones de vida y las políticas públicas son experimentados por los ciudadanos y por tanto mejor juzgados por ellos. Además, hay cierta coincidencia en torno a que las relaciones entre los indicadores exigen un marco integrado para analizar sus vínculos.

En el contexto de dicho "movimiento de los indicadores", ha destacado el "benchmarking", método proveniente de la empresa privada, consistente en el uso de "marcadores" que representan un punto o estándar de comparación originado en las mejores experiencias existentes. Una vez identificadas estas experiencias, se establece con rigor el nivel que se aspira alcanzar, expresado en indicadores.

Sin embargo, el éxito de las políticas públicas no se logra en su diseño, sino en su implementación. Las políticas reales son las que se ejecutan y en esta fase son cruciales gerentes públicos capaces de lograr resultados efectivos (Sulbrandt 1997).

El logro de resultados requiere de una profesionalización y especialización en el análisis de las políticas, así como en su gerencia.

Los elementos anteriormente expuestos representarían, en caso de ser aplicados, una modificación a la forma como se desarrollan las políticas. Involucrarían cambiar la creencia de que las políticas son enunciados abstractos y vagos, lo que se asocia a la percepción de su falta de efectividad. Permitirían incorporar más fuerte y rigurosamente lo sustantivo en las políticas públicas, sin descuidar lo relacionado con su gestión.

Para lograrlo, se requiere ante todo abandonar la idea de que las políticas públicas son una mera derivación de la actividad política y de las opciones de las autoridades. Es efectivo que las políticas siguen a las interacciones políticas más que a conclusiones analíticas, por lo cual el proceso no corresponde a la solución racional de problemas, que es un proceso intelectual (Lindblom 1991; Mény 1992). Sin embargo, la eficacia política depende de la capacidad de transformar una agenda política, en resultados importantes para las personas y el país. Esto último requiere de un proceso ordenado y sistemático de formulación de políticas públicas, respecto de lo cual no pareciera haber por ahora un paradigma diferente al antes expuesto. A través del desarrollo riguroso de un proceso como el enunciado, el diseño de las políticas dejaría de ser una "caja negra", con lo cual podría mejorarse la información y transparencia sobre los hechos claves relacionados con su proceso de elaboración, lo que también contribuye a la eficacia política en un sistema democrático.

## INNOVACIÓN

Una de las críticas frecuentes a las políticas públicas, consiste en que éstas no se traducen en cambios significativos. Se argumenta que se trata de soluciones de corto plazo, que no introducen modificaciones de fondo respecto de la situación existente. Se señala que las políticas públicas tienen relevancia menor frente al mercado y la globalización, lo que trae aparejado un enfoque “economicista” de las políticas.

Si los cambios generados por las políticas son insuficientes, ello implica una línea de continuidad con el Estado tradicional. En el pasado, la aversión al riesgo caracterizó a las burocracias públicas. Se dio por supuesto que la actividad del sector público se reducía a recaudar impuestos y prestar servicios (Osborne 1992).

Sin embargo, la posibilidad de políticas públicas innovativas se ha apreciado en múltiples ámbitos. Es ilustrativo de ello el hecho de que con diversos signos ideológicos, en Chile se impulsaron políticas gubernamentales notoriamente innovativas a principios de los años 80 y de los 90.

A pesar de la globalización, del fin de los mega-proyectos históricos y del surgimiento de un nuevo tipo de sociedad, la acción del sector público abarca áreas extensas y un asunto que está objetivamente en juego es la capacidad de innovar de las políticas públicas.

Entre las múltiples aproximaciones al proceso de innovación, los planteamientos de Drucker (1986) tienen actualmente una influencia central. Sostiene que la innovación es el componente central de la cultura empresarial actual, pero no puede limitarse a las grandes corporaciones privadas: es necesario innovar en las instituciones de servicio público, por su tamaño y por su importancia en la sociedad. Plantea que la innovación, entendida como una nueva capacidad de producir valor e incrementar la satisfacción del consumidor, debe guiarse en el sector público por ciertos criterios básicos, orientados a introducir la cultura empresarial en las instituciones de servicio público. Estos criterios se revisan a continuación, aportando además elementos que contribuirían a su materialización en las políticas públicas.

a) En primer lugar, Drucker plantea que en una institución de servicio público se necesita una definición clara de su misión y una declaración realista de sus objetivos. La planificación estratégica es uno de los nuevos conceptos introducidos en la cultura del “management” y cobró fuerza a partir de los años 80. Modernizar es llevar al sector público la cultura del “management” y con ella el concepto de planificación estratégica. La orientación a objetivos favorece la innovación, porque una vez que éstos han sido establecidos, tienden a ser más importantes que los procedimientos para alcanzarlos.

En su versión más difundida en organismos públicos chilenos, la planificación estratégica es utilizada como una dinámica de trabajo grupal orientada a generar cohesión en torno a la identificación a un nivel básico, de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, para finalmente generar una visión compartida. El proceso de planificación estratégica originado en la administración de empresas, es definido con un mayor grado de complejidad (Hax y Majluf 1993). El análisis del medio externo intenta predecir tendencias para reposicionar en torno a ellas los recursos disponibles. Esto implica, en las empresas, la proyección de tendencias económicas y de los mercados en que se compite, el estudio de los cambios tecnológicos más relevantes, la disponi-



bilidad y calidad de la oferta de recursos humanos, así como el análisis de problemas legales, sociales y políticos. Se realiza un análisis de las oportunidades y amenazas en cada uno de dichos ámbitos. Un proceso que abarca otros aspectos, permite analizar las fortalezas y debilidades internas. Esto permite la formulación sistemática de estrategias, la asignación de recursos y la definición de un sistema de gestión. Las estrategias de marketing o de productos utilizan métodos más blandos que las estrategias empresariales o corporativas propiamente tales.

Se argumenta también que la planificación es una actividad empresarial en la que se anticipa el futuro de los negocios a partir de conversaciones sobre posibilidades, más que en torno a afirmaciones y propuestas concretas de acción (Flores 1985).

La innovación requiere una visión sobre los problemas de fondo con un sentido de futuro. En el campo de las políticas públicas se necesita una visión de conjunto del país, de las regiones, de los espacios locales, así como de los aspectos económicos, políticos, sociales y ambientales implicados. En el contexto de la globalización, se debe observar la interconexión con eventos internacionales, lo que es particularmente tangible en el ámbito de las políticas económicas. Adicionalmente, experiencias en países más desarrollados o en los más cercanos, pueden aportar elementos innovativos al ser replicadas.

La exploración de tendencias en el campo de las políticas públicas implica la utilización de métodos prospectivos, análisis estadísticos, la disponibilidad de bases de datos sólidas, que permitan sustentar las políticas en evidencias empíricas. Una visión de conjunto requiere equipos de especialistas que trabajen en red, abriendo flujos de intercambio horizontal de información, generando enfoques y propuestas multidisciplinarios e institucionalmente transversales.

El desarrollo de políticas públicas innovativas, al mismo tiempo que sólidas y realistas, implica que sean capaces de soportar la prueba del tiempo al sustentarse en antecedentes objetivos, prospectivos, socioeconómicos y territoriales.

b) Un segundo elemento planteado por Drucker consiste en que la planificación tradicional no funciona en una sociedad y una economía de empresa innovadora, porque las innovaciones se producen generalmente ligadas a acontecimientos. No se encuentran en los agregados masivos con los que necesariamente trata el planificador, sino en las desviaciones de esos agregados y en lo inesperado.

De dónde y cómo surgen las innovaciones, son preguntas que tienen respuestas diferentes en dos modelos contrapuestos y clásicos sobre el desarrollo de las políticas públicas, racionalismo e incrementalismo.

La primera postura enfatiza en un esquema de solución estrictamente racional de los problemas públicos (Lasswell 1951). La insuficiencia de este modelo no se vincula tanto a su potencial de innovación, sino a su falta de vínculo con la realidad. Frente a problemas complejos como los que abordan las políticas, los límites de información, conocimientos y recursos dificultan su formulación racional y en la práctica, en cambio, los actores y procesos reales inciden en su desarrollo.

En contraposición a lo anterior, en la perspectiva incrementalista se buscan pequeños cambios, definidos como los que tienen un impacto leve sobre el sistema, los cuales son evaluados para llevar a cabo las acciones siguientes (Lindblom 1959). Este análisis incremental no ofrece una

solución exhaustiva al problema público, sino intervenciones sucesivas y graduales, teniendo como referente de comparación los resultados de la política anteriormente implementada. Si los resultados son valorados positivamente se continúa en la misma dirección y si no lo son, se realiza un pequeño paso con otra orientación.

Las insuficiencias del incrementalismo se vinculan a que ataca los síntomas y no las causas de los problemas públicos, lo que coarta la innovación. De hecho, además, la acumulación de decisiones incrementales específica o anticipa decisiones fundamentales.

Un enfoque mixto consiste en que las decisiones incrementales sólo se realizan dentro del perímetro de las decisiones fundamentales (Etzioni 1967). Se examinan las opciones principales, pero en contraste con un racionalismo a ultranza, se omiten los detalles y especificaciones, para no perder de vista el conjunto. El incrementalismo reduce los aspectos no realistas del racionalismo, mientras la contextualización de este último permite que se superen los aspectos conservadores del gradualismo. Así, aunque el análisis racional absoluto es irrealista pues corresponde a una ilusión normativa, sin embargo existe una racionalidad limitada que implica un compromiso entre el problema y las exigencias de la situación (Mény 1992).

Hay una creciente coincidencia en torno a que tanto los hacedores de políticas como los políticos controlan muy poco de su ambiente, por lo que la aceptación del contexto es una condición de su propio éxito (Cullingworth 1997) y se podría agregar, de su capacidad de innovar. Las nuevas políticas y programas, particularmente las sociales, son más innovadoras que en el pasado y se ejecutan en un ambiente de alta incertidumbre, lo que exige una gerencia adaptativa (Sulbrandt 1997).

En definitiva, innovar a través de las políticas públicas, implica actuar en pequeña escala, evitando tanto un irrealismo como un mero gradualismo.

c) De acuerdo a Drucker, un tercer elemento, corolario de lo anterior, consiste en que la innovación debe ser descentralizada, autónoma, microeconómica, pues ella no se logra operando a gran escala. Combinar la gestión de gobierno con ejecutar a gran escala, paraliza la capacidad para tomar decisiones e innovar. Además, al interior de la organización se requiere una estructura que sea receptiva a la innovación y que permita a las personas ser innovadoras: los que sugieren algo nuevo deben poder trabajar en eso.

En una dirección similar apunta Toffler (1990): la diversificación y sobrecarga actual de exigencias planteadas al Estado, exige respuestas rápidas que no surgen de las grandes burocracias. La solución está en reducir la carga de decisiones en el centro del gobierno, a través de instituciones descentralizadas.

En definitiva, los aspectos organizacionales también son relevantes en cuanto a permitir y estimular la innovación. La pregunta que surge es si las instituciones públicas han alcanzado un suficiente grado de desconcentración, descentralización y flexibilidad como para facilitar la innovación.

En síntesis, la innovación en las políticas públicas, es decir, su capacidad de introducir cambios sustantivos, requiere de al menos tres condiciones. En primer lugar, de un enfoque estratégico y orientado a objetivos, que favorezca el enfrentamiento innovativo de los problemas más que los procedimientos. En segundo lugar, la innovación no se encuentra ni en las grandes soluciones a los problemas públicos ni en la aplicación de medidas graduales, sino en un enfoque que combine

el racionalismo y el incrementalismo, aceptando el contexto en que se llevan a cabo las políticas. En tercer lugar organizaciones suficientemente desconcentradas, descentralizadas y flexibles, favorecen los procesos de tomar decisiones e innovar.

## EVALUACIÓN

Una de las críticas frecuentes a las políticas públicas en Chile consiste en que nadie pareciera hacerse cargo de los errores. El fracaso en el logro de los objetivos no siempre se considera como una indicación de que el objetivo es erróneo. En los países más desarrollados, a partir de los años 90 surgió una creciente preocupación por la falta de buena información sobre los resultados de las políticas públicas, lo que condujo a reformas legales y normativas tendientes a mejorar el conocimiento sobre su desempeño por parte del sistema parlamentario y del público en general.

Un elemento central en el proceso de modernización del Estado, consiste en el paso desde el apego tradicional a la norma, hacia una atención creciente a evaluar los resultados obtenidos (CLAD 1998).

Evaluar una política significa juzgar su valor, una vez finalizada, durante su implementación o al ser propuesta. La evaluación contribuye no sólo a reconocer los errores, sino a extraer lecciones de éstos y aprender de las mejores experiencias.

Pueden distinguirse múltiples tipos de evaluación y los criterios de clasificación varían en la literatura sobre el tema. El United States General Accounting Office (GAO 1998), organismo dependiente del Congreso norteamericano, que evalúa cada año cientos de políticas y programas gubernamentales, clasifica las evaluaciones en cuatro grandes tipos: a) evaluación de la implementación; b) evaluación de resultados; c) evaluación de impacto; y d) evaluación orientada a costos. Asumiendo el pragmatismo de esta tipología y su descripción básica, resulta de interés incorporar también en relación a cada tipo de evaluación, elementos referidos al carácter de las preguntas que son enfocadas, las fuentes de información, los métodos de recolección de datos, sus limitaciones y aplicabilidad.

a) La evaluación de la implementación establece el grado en que una política o programa está operando como se predefinió.

En este tipo de evaluación se puede distinguir por una parte el seguimiento y por otra, el monitoreo (Patton 1993). El seguimiento se enfoca a establecer el grado de conformidad con indicadores medibles, con normas institucionalmente establecidas, con expectativas de los usuarios y en general, consiste en un control de la gestión y en actividades de supervisión. El monitoreo se orienta a aspectos claves del diseño inicial, entre los cuales pueden encontrarse la cobertura preestablecida en relación a los usuarios, así como la calidad y cantidad de los bienes o servicios producidos. Otra forma de monitoreo consiste en estudiar la percepción de los usuarios sobre una política, identificando sus críticas o quejas y su grado de satisfacción.

Tipicamente, este tipo de evaluaciones es conducida por los responsables de la gestión de la política o programa. Se utilizan principalmente datos disponibles a partir de los propios sistemas de información administrativos y diversas formas de observación directa.

b) La evaluación de resultados establece en qué medida una política o programa logra sus objetivos. La pregunta central es autorreferida: consiste en si los resultados están de acuerdo a los objetivos inicialmente establecidos.

El enfoque metodológico consiste básicamente en identificar los objetivos y clarificar su significado real, para en una segunda etapa medir hasta qué punto se han alcanzado.

Este tipo de evaluación asigna una relevancia primordial a los objetivos establecidos a través del proceso político de toma de decisiones, lo que puede contribuir al fortalecimiento de la democracia representativa y del sistema formal de decisión sobre asuntos públicos. La evaluación se desarrolla con un enfoque descriptivo de la consecución de objetivos, sin juzgar los méritos y deméritos de la política, sino asumiendo respecto de ella el punto de vista de acuerdo al cual fue concebida.

Una de las dificultades que pueden plantearse para este tipo de evaluación, consiste en que los objetivos hayan sido insuficientemente definidos. Los objetivos suelen ser ambiguos o múltiples, lo que dificulta evaluar un resultado definido y esperado. El evaluador se ve forzado a establecer un conjunto de objetivos que estarían implícitos en la política. Esto indica la relevancia de una adecuada definición inicial de objetivos e indicadores.

Una limitación intrínseca en la evaluación de la consecución de objetivos especificados de antemano, consiste en que no toma en cuenta efectos colaterales. Las políticas pueden culminar en efectos al margen del área objetivo del programa, a veces generando incluso consecuencias involuntarias e imprevistas. De hecho, las consecuencias reales de una política dan casi siempre como resultado algo ligeramente diferente a lo que se esperaba. Esto se debe a que las consecuencias son producidas por su aplicación y no por los supuestos anticipados. Con el fin de resolver este problema, el modelo de evaluación de consecución de objetivos debe ampliarse para abarcar los efectos colaterales (Vedung 1997).

En relación a estas evaluaciones, los diseños metodológicos pueden incluir el uso de información disponible, una encuesta o un estudio cualitativo de casos (GAO 1991). La aplicación de una encuesta a una muestra representativa, permite proyectar a la población objetivo, dentro de límites de error estadístico. Debido al costo de recolectar datos, siempre es conveniente revisar si es suficiente el uso de información disponible, para responder a preguntas que pueden no haber estado planteadas cuando los datos fueron recogidos. El estudio de casos es una estrategia menos definida que otras, consistente en una descripción analítica de un evento, un proceso, una política o programa, a partir de entrevistas, cuestionarios abiertos, análisis de registros y observación directa.

c) La evaluación de impacto es una forma de evaluación de resultados que establece el efecto neto de una política o programa comparando los resultados obtenidos con una estimación de lo que habría ocurrido en ausencia de la intervención realizada. Se busca aislar de factores externos la contribución de la política o programa al logro de sus objetivos. Las preguntas que se intentan responder no son descriptivas como en la evaluación del logro de objetivos, sino que apuntan a inferir relaciones entre causa y efecto.

Desde este punto de vista, una política o programa funciona correctamente si consigue un cambio en la dirección deseada, mientras que su continuación es discutible si no es demostrable un impacto como resultado de su implementación.

La estrategia de la evaluación de impacto, para aislar los efectos de una intervención y estimar su magnitud, consiste en disponer de una base de comparación explícita. Entre los diseños más aplicables, se encuentran mediciones de los participantes en la política o programa que son contrastadas con mediciones de no participantes en un grupo de comparación seleccionado al azar, en un grupo de comparación no equivalente o con los mismos participantes antes de la implementación. El primer diseño se aproxima al método experimental clásico, es el de mayor rigurosidad y produce estimaciones más creíbles, siendo visto por la corriente más "dura" en el ámbito de la evaluación (Rossi 1993) como la manera ideal de establecer causalidad. Sin embargo, la aplicación de ese diseño es usualmente más difícil, en relación a las demás formas de establecer comparaciones.

Un diseño "antes y después" compara mediciones de las unidades en estudio antes de la intervención pública con mediciones posteriores a ésta, sin un grupo de comparación como en los otros diseños. Su mejor aplicación se logra cuando un conjunto de observaciones se interrumpe por una intervención pública. Así, el análisis de series temporales obtenidas de múltiples mediciones, permite comparar la tendencia anterior a una intervención con la tendencia observable después. Constituye una de las mejores opciones para evaluar políticas y programas de cobertura universal. Es menos costoso que recolectar nueva información, si se utilizan datos disponibles. Sus principales debilidades consisten, en primer lugar, en que la ausencia de grupos de comparación dificulta controlar explicaciones causales alternativas y en segundo lugar, en que para modelar adecuadamente las tendencias se requiere un gran número de observaciones pre-intervención. Sin embargo, estas mediciones antes y después de una intervención pueden contribuir a responder preguntas sobre si ésta es responsable de los cambios observados.

d) Las evaluaciones orientadas a costos, son análisis que comparan los resultados con los costos para producirlos.

Los objetivos logrados y el impacto obtenido, pueden ser insuficientes debido a los costos en que se ha incurrido. La evaluación orientada a costos asume que los presupuestos públicos son limitados, de modo que el análisis de las políticas debe considerar la limitación de recursos, cualquiera sea la gravedad o importancia de los problemas y sus soluciones.

Este tipo de evaluación incluye dos diseños principales: el análisis de costo-beneficio y el de costo-efectividad. El análisis de costo-beneficio apunta a comparar los costos y los resultados, ambos expresados en valores monetarios. El análisis de costo-efectividad se orienta a identificar la alternativa menos costosa para alcanzar un resultado. Compara los costos de diferentes maneras de alcanzar un mismo resultado, pero sin asignar a este último un valor monetario como en el análisis de costo-beneficio.

Entre las limitaciones del análisis de costo-beneficio, se encuentra la dificultad de medir beneficios intangibles y de considerar aspectos distributivos tales como quién gana o quién pierde como resultado de una política o programa. Por ello, especialmente en el ámbito de las políticas socia-

les, resultan más adecuadas evaluaciones de costo-efectividad, expresando el valor de los efectos en términos físicos y no monetarios.

Estos diseños de evaluación, desarrollados principalmente para el análisis ex-ante, pueden ser aplicados también a la evaluación ex-post de los resultados, contando con la ventaja de que habrán comparativamente menores limitaciones de datos y menos supuestos, así como con la posibilidad de utilizarlos para determinar los costos de niveles futuros de servicio (Patton 1993). Sin embargo, esto requiere una evaluación de impacto previa, pues deben tenerse en consideración únicamente los beneficios realmente causados por la intervención pública. Si el programa ha tenido un impacto real, las evaluaciones orientadas a costos pueden contribuir a observar si el impacto justificó el costo y si puede ser más eficiente un nivel o estructura de financiamiento alternativo en los años futuros. Una modalidad más simple aunque menos rigurosa, consiste en analizar el costo de alcanzar un objetivo específico, en lugar de considerar el impacto real.

La evaluación de resultados y la evaluación de impacto proporcionan una medición de la eficacia. En la evaluación de resultados, la eficacia consiste en la medida en que se logran los objetivos y efectos deseados. En la evaluación de impacto, la eficacia consiste en la medida en que se produce un cambio en la dirección deseada, como consecuencia de la intervención realizada y no debido a un proceso externo. De este modo, el primer tipo puede entenderse como una medida de la efectividad, mientras el segundo mediría la eficacia propiamente tal. Finalmente, a diferencia de lo anterior, una medición de la eficiencia toma en cuenta los costos.

Los diversos tipos de evaluación requieren de indicadores que permitan organizar la recolección de información. Uno de los problemas frecuentes en relación a la definición de indicadores, consiste en que en la práctica, éstos son adoptados independientemente de los pasos previos y los que le siguen (Niremberg, 2000). Debería desarrollarse un proceso sistemático, partiendo de dimensiones generales, para enseguida establecer las variables implicadas y finalmente los indicadores que las componen. Es especialmente relevante asegurar la validez, confiabilidad, globalidad, especificidad y costo de los indicadores (Ballart, 1992). La validez de los indicadores consiste en que reflejen fielmente la política que se procura apreciar, en relación al objetivo o dimensión a evaluar. La confiabilidad se refiere a que diferentes mediciones no distorsionen lo observado. La especificidad de los indicadores consiste en que reflejen únicamente la política considerada, no otra política ni la evolución natural de las cosas. La globalidad de los indicadores puede entenderse como el grado en que abarcan el conjunto de las variables, dimensiones y objetivos involucrados en una política. Finalmente, es relevante considerar el costo de los indicadores, es decir, que sea razonable la recolección de información y su procesamiento posterior, en función de los recursos disponibles y la utilidad esperada. Uno de los usos más relevantes de los indicadores consiste en la identificación de "benchmarks" o marcadores para evaluar el rendimiento en comparación al nivel cuantitativo alcanzado por otra organización. Emitir un juicio del tipo "mejor" o "peor" debería ser parte del ejercicio sobre el logro de indicadores (Niremberg, 2000).

Mientras que las evaluaciones que miden la implementación o gestión de las políticas son realizadas por los propios responsables de éstas, la evaluación de resultados, la evaluación de impacto y las evaluaciones orientadas a costos, pueden ser realizadas por expertos externos a la política o programa, para evitar juicios interesados.

Sin embargo, está abierto un debate acerca de quiénes y cómo deben realizar las evaluaciones. El juicio de expertos, quienes reúnen y analizan antecedentes de diversas fuentes para emitir un juicio razonable, aparece como una alternativa económica aunque menos rigurosa desde un punto de vista evaluativo (Rossi 1993). Suecia ha institucionalizado un sistema de comisiones integradas por políticos, representantes sociales y expertos, para encabezar evaluaciones de políticas públicas y llegar a acuerdos sobre éstas, evaluando incluso según criterios independientes de los objetivos inicialmente definidos en las políticas (Vedung 1997). Desde diversas perspectivas, se argumenta que el evaluador debería asumir un rol de mediador que facilita un diálogo amplio entre defensores de criterios diversos, para realizar una evaluación libre de sesgos sobre la política evaluada (Ballart 1992).

En definitiva, los distintos tipos de evaluación se orientan a establecer el valor o mérito de las políticas, de acuerdo a criterios que pueden ir desde la consecución de objetivos preestablecidos hasta su contribución objetiva a solucionar un problema o a responder a un interés público (Vedung 1997).

De este modo, realizar una evaluación implica una selección entre una amplia gama de enfoques evaluativos. Para realizar evaluaciones de calidad y útiles, que hagan uso adecuado de los recursos, se requiere poner atención a su diseño. El factor principal de un proceso de diseño es concordar cuáles son las preguntas más importantes que interesa responder. Además, es necesario saber si es posible responder las preguntas planteadas considerando restricciones básicas como las de tiempo y recursos. Para responder a esas preguntas y proporcionar información evaluativa útil, se requiere desarrollar estrategias metodológicas, de recolección de datos y de procesamiento de la información. En definitiva, la fortaleza de una evaluación y la relevancia de sus resultados con respecto a una política pública, no dependen del uso de un método en particular, sino más bien de un adecuado diseño del proceso de evaluación que se desarrollará.

Sin embargo, no se debiera sobredimensionar la importancia de la evaluación de las políticas públicas. Se suele mitificar sobre la evaluación de las políticas y programas públicos.

Un primer mito consiste en que la evaluación de las políticas y programas es la única manera de asegurar mejores resultados, porque permite controlar el desempeño de los funcionarios públicos. Sin embargo, también puede generar un desinterés resultante de un criticismo exagerado que ahogue las nuevas ideas y en definitiva, la innovación. En cambio, una retroalimentación orientada en un sentido positivo, puede contribuir al proceso innovativo, si se estimula una cultura de colaboración e interacción que permita extraer lecciones y realizar un intercambio sobre las mejores experiencias.

Un segundo mito consiste en creer que sólo se realizan evaluaciones elaboradas por profesionales y con un instrumental metodológico adecuado. En la práctica, la mayor parte de las evaluaciones son asistemáticas e impresionísticas (Dye 1998). Proviene de los medios de comunicación, las autoridades gubernamentales, los parlamentarios, los grupos de interés, los centros de estudios y el público en general. En comparación a las evaluaciones realizadas al interior del sistema político, son escasas las efectuadas en forma sistemática, es decir, de modo cuidadoso, riguroso, objetivo y con antecedentes empíricos. La realización de más evaluaciones sistemáticas puede constituir un aporte a que los diversos actores estén en condiciones de formular juicios fundados y debatir en torno a éstos, más allá de confrontar meras opiniones.

Un tercer mito consiste en que el momento más adecuado para la evaluación es el último peldaño de una política pública, aquel en que se han obtenido efectos, hacia el término de la política o al cumplirse una etapa relevante. Pero dado que la mayor parte de las evaluaciones son asistemáticas, el momento en que ellas ocurren no es fijado por quienes diseñaron la política ni se corresponde con una definición racional o científica del ciclo de las políticas públicas. Quienes están interesados o afectados por una política pública, no esperan su finalización para juzgarla, pues les afecta directamente durante el proceso de implementación. Dado que ello ocurre en la etapa de ejecución, es entonces cuando se necesita información evaluativa, lo que requeriría establecer un diseño evaluativo ya en la formulación inicial de las políticas, monitorear la implementación de éstas, anticipar la realización de evaluaciones sistemáticas y disponer de una capacidad de efectuar evaluaciones rápidas respondiendo a la demanda. En la realidad, el ciclo de las políticas públicas no consiste en etapas distintivas y sucesivas de formulación, implementación y evaluación, sino en un continuo que podría representarse como una espiral, que demanda de un constante trabajo evaluativo. El producto de una evaluación no es un resultado final, sino más bien un punto de partida de un nuevo ciclo de análisis y acción.

De este modo, la realización de evaluaciones como una práctica normal y organizada, podría potenciar las políticas públicas. Esto requiere poner atención al diseño de las evaluaciones, pues las opciones son múltiples, con resultados diversos en términos de criterios como pertinencia, calidad, utilidad y costos. Sin embargo, no se debieran mitificar las evaluaciones, porque si éstas son vistas como una panacea, pueden aplanar la innovación y alejarse de las evaluaciones asistemáticas pero más frecuentes que realizan los participantes en las políticas públicas.

## PARTICIPANTES

Las políticas públicas suelen verse como un asunto técnico, relativo a medidas especializadas. Sin embargo, las políticas configuran un campo en el que intervienen múltiples participantes, no sólo las autoridades, los cuales han ido adquiriendo nuevos perfiles en los años recientes.

Los cambios ocurridos en las últimas décadas en la forma de ejercer la ciudadanía, afectan sustancialmente el desarrollo de las políticas públicas. En épocas anteriores, los ciudadanos emitían su juicio sobre las iniciativas gubernamentales en las elecciones, a través de los partidos y organizaciones representativas, en las grandes confrontaciones políticas. La expansión de los mercados, la influencia de la televisión y la ampliación de la democracia, se encuentran entre los factores que han llevado a las personas a comportarse como consumidores más que como ciudadanos en un sentido tradicional (García Canclini 1995).

Su relación con las políticas públicas es más como individuos que como grupos organizados. Es una relación que se desarrolla en forma constante, independientemente de grandes confrontaciones electorales o políticas. Las personas piensan y eligen al consumir imágenes, bienes y servicios públicos. Las políticas públicas ya no pueden orientarse a "beneficiarios", sino que deben invertir su relación de poder con los usuarios, entendiéndolos como clientes a los cuales se requiere responder satisfactoriamente.

Ante esta situación, una de las estrategias impulsadas consiste en fortalecer la atención al usuario y la calidad del servicio de las políticas públicas. Se busca revertir la percepción crítica de los



servicios públicos, que muestran las encuestas a los usuarios: mala atención y falta de cordialidad, lentitud, exceso de trámites, baja calidad de los bienes y servicios otorgados. La satisfacción del cliente se busca a través de encuestas, estadísticas de reclamos y la fijación de estándares. En diversos lugares del mundo surgen experiencias de control social a través de compromisos informados a los ciudadanos o la creación de “ombudsman” para defender a la población frente a la administración pública.

Una estrategia distinta aunque complementaria, apunta a facilitar un rol activo de los ciudadanos. Esto ha adquirido particular relevancia con el auge del enfoque de “capital social”, entendido como lazos de confianza y redes de compromiso social que facilitan la coordinación y comunicación, para organizar acciones colectivas destinadas a lograr objetivos socialmente valorados (Putnam 1993). Frente a las tendencias centrifugas que desencadenan la globalización y los mercados, se requiere buscar nuevas formas de integración social (PNUD 2000). Las políticas deben corresponder a las tareas propias del sector público sin restar espacio a la comunidad, permitiéndole participar en cada una de sus etapas (Lahera 1999).

El escenario “mediático”, principalmente la televisión, define en gran medida qué es lo público y es en la confrontación de imágenes donde se resuelven muchas de las polémicas. La relación de los clientes con las políticas públicas tiene en la televisión un espacio privilegiado, donde se pueden apreciar las soluciones o expresar las quejas. Las posibilidades de participar en las políticas públicas no pueden sustraerse del proceso de formación de opinión pública que tiene lugar en los medios de comunicación.

Los medios de comunicación amplían lo público al hacer visibles preocupaciones de actores que de otro modo no se notarían y al cualificar la comprensión de los problemas públicos. Pero al mismo tiempo restringen lo público al convertirse en árbitro del acceso a la existencia política y al banalizar los procesos, diluyendo la argumentación racional (Martin-Barbero 1999).

El sistema político tampoco puede sustraerse del nuevo tipo de ciudadanía que surge y del peso de los medios de comunicación, lo que influye en el desarrollo de las políticas. La democracia, a diferencia de un estado de fuerza, expone las propuestas técnicas de políticas públicas al escrutinio público, la deliberación y la decisión política, a través de lo cual adquieren legitimidad y validez colectiva (Godoy 1993). En ese contexto complejo, las autoridades gubernamentales y los parlamentarios definen una agenda que identifica los problemas prioritarios para las políticas públicas y adoptan las decisiones principales sobre las políticas. Ello ocurre normalmente, en un campo de conflictos y negociaciones. Por otro lado, las políticas nacionales, regionales y comunales, no siempre tienen conexión, más aún dada la autonomía de los municipios respecto al poder central. El decisor formal no es libre y la decisión sobre políticas públicas es un compromiso entre múltiples actores interdependientes (Mény 1992).

El sistema político utiliza el aparato administrativo para el desarrollo de las políticas públicas. El sistema administrativo tampoco es unitario y entre quienes intervienen en las políticas se encuentran directivos, equipos elaboradores de políticas y funcionarios que las aplican. Las estructuras y formas de funcionamiento del sistema administrativo se traducen en la influencia de lógicas burocráticas en las políticas: compartimientos sectoriales, dificultades para la responsabilización sobre los resultados sustantivos, límites para la cooperación entre instituciones ejecutoras y proce-

tos divergentes en la implementación respecto del diseño inicial. Es decir, el sistema administrativo desempeña roles reales que van más allá de una función técnica de apoyo a la función política. Pero las políticas públicas son realidad sólo en la medida que son puestas en práctica por los funcionarios y el sistema administrativo.

En la ejecución de las políticas públicas desempeña un papel no solamente el aparato del Estado, sino en forma creciente el sector privado. La complementariedad público-privada se desarrolla en diversos ámbitos, como la provisión de servicios sociales de educación, salud y vivienda. Además, a través de la participación privada en infraestructura de transporte y en los servicios de utilidad pública de telecomunicaciones, energía, agua y alcantarillado, recolección de basura y manejo de residuos. La ejecución de programas y proyectos públicos es contratada a través de licitaciones. La participación privada requiere de sistemas de regulación que reduzcan los riesgos e incertidumbres para los agentes privados y que al mismo tiempo aseguren objetivos públicos que no están garantizados por la búsqueda de ganancias, todo lo cual no está exento de conflictos.

Finalmente, es en el mercado donde las personas buscan satisfacer la mayor parte de sus necesidades de consumo e ingresos. En ese espacio, las políticas públicas tienen un espacio acotado, más aún en el contexto de mercados globalizados. Lo crucial consiste en reconocer los límites que el mercado impone a las políticas públicas, pero también en identificar mecanismos de mercado que pueden potenciar a las políticas.

De este modo, una modernización de las políticas públicas no puede hacer abstracción del mercado, ni de las formas en que intervienen en ellas participantes con intereses y puntos de vista muchas veces en conflicto. Quiénes intervienen, cómo lo hacen y cuándo, son aspectos centrales del desarrollo de las políticas públicas. A este respecto, iniciativas recientes particularmente en países desarrollados y nuevos enfoques conceptuales, indican orientaciones que podría asumir la modernización del ciclo de las políticas públicas.

En las fases de formulación de las políticas públicas, en los países desarrollados se observa una tendencia a abrir las opciones a través de los medios de comunicación y otros mecanismos, más que a presentar opciones cerradas. Una gran parte del proceso de formulación de políticas ocurre fuera del sistema formal de gobierno, y los medios de comunicación, particularmente la televisión, desempeñan un papel importante en el establecimiento de las agendas (Dye 1998). El término "contestability" ha sido acuñado en los países anglosajones para aludir a la generación de alternativas de diseño de políticas y su apertura ante el público.

En Gran Bretaña se estableció a fines de los años 90 un conjunto de normas para la consulta al público durante el proceso de diseño de una política, incluyendo las propuestas de normas legales. Se establece un plazo en la programación del diseño de una política, suficiente para recibir proposiciones orientadas a su mejoramiento. Debe expresarse claramente qué está siendo consultado y cuáles son las preguntas planteadas. El documento de consulta debe ser simple y ampliamente difundido, incluyendo el uso de internet y asegurando que esté a disposición de todos los grupos interesados. Las respuestas deben ser analizadas cuidadosamente y con amplitud de miras. Los resultados deben ser ampliamente difundidos, dando cuenta de los puntos de vista expresados.

De esta manera, el término “formación” de las políticas públicas alude mejor que el de “formulación”, a la idea crecientemente extendida, de que las políticas expresan una organización de las demandas y una agregación de intereses. En ello se exteriorizan emociones, valores e ideologías además de elementos de análisis racionales, todo lo cual no está exento de conflictos.

Política y socialmente, se valoran positivamente las políticas que emergen de procesos de elaboración adecuados, los que preceden y aparecen como más relevantes que el resultado (Lindblom 1991). Pero dichos procesos no pueden ser vistos sólo en términos de poder, influencia y negociación, pues el debate y la argumentación conducen a cada participante a ajustar su visión de la realidad e incluso a modificar sus valores respecto de las políticas (Majone, 1989). Pretender resolver problemas públicos a través de decisiones adoptadas por la autoridad individual o colegiadamente y a través de meras negociaciones de intereses, implica subestimar el papel que ejercen las ideas, las visiones valóricas y el debate público, en las políticas (Tomassini 1994).

En las etapas de implementación de las políticas públicas, se ha extendido en países desarrollados la fijación de estándares de calidad para los servicios entregados al público. En Gran Bretaña, esto incluye aspectos prácticos como calidad de la información telefónica, normas sobre respuestas a consultas del público y horarios de atención. En Estados Unidos, la Government Performance Results Act de 1993, exige publicar informes anuales sobre el desempeño de las agencias públicas, de acuerdo a medidas, objetivos e indicadores preestablecidos. En estos países se hace uso frecuente de encuestas de satisfacción de los usuarios de servicios públicos. Se extiende la habilitación de oficinas “one-stop” de atención al público, que permiten a los usuarios acceder a diversos servicios públicos en un mismo local.

Esto se traduce en conceptos que adquieren creciente importancia, más allá de la deliberación política tradicional. La transparencia es entendida como la entrega de información sobre lo que hace el sector público. La responsabilización se asocia a la rendición de cuentas por parte de un determinado agente público. Se visualiza la fiscalización como una forma de control social que puede ser fortalecida a través de diversos mecanismos.

Por otro lado, la implementación de las políticas públicas se extiende en los países desarrollados no sólo a la presencia del sector privado, sino también de los propios grupos involucrados: consejos juveniles locales en políticas hacia los jóvenes en Estados Unidos y Gran Bretaña, inmigrantes en políticas orientadas a estos grupos en Francia.

La evaluación de políticas públicas se efectúa en forma cada vez más abierta en países desarrollados. Se multiplican los informes de evaluación de políticas puestos a disposición de los interesados a través de internet. Grupos de ciudadanos se involucran en la identificación y seguimiento de indicadores de desarrollo de sus ciudades, en diversos lugares de Estados Unidos. En ciertas áreas de políticas públicas se establece un intercambio de experiencias y las mejores prácticas tienen un sitio propio en internet.

Todo esto complejiza los procesos evaluativos, pero contribuye al mismo tiempo a la difusión de las lecciones obtenidas. Se argumenta también que la utilización de las evaluaciones no depende sólo de una adecuada difusión de sus resultados, sino de que los interesados participen activamente en su desarrollo, como en el modelo de comisión política establecido en Suecia (Vedung 1997).

La apertura de los procesos evaluativos se traduce en que crecientemente, ni el gobierno ni el Estado es interlocutor único en las evaluaciones. También los que son oponentes de una política, ejecutores externos encargados de aplicarla, usuarios y sus organizaciones, consultores y expertos, así como los medios de comunicación. La tendencia apunta a que en el propio Estado deja de haber un interlocutor unitario de las evaluaciones, pasando a ser difundidas entre diversos servicios y funcionarios de distinta jerarquía.

En relación a la evaluación de políticas particularmente sensibles, como las de reconversión productiva y empleo, esa apertura puede contribuir a aproximar las valoraciones sociales con las a menudo divergentes afirmaciones fundadas en hechos que esgrimen las autoridades.

Cabe tener presente además, que entre los diversos participantes en las políticas públicas, también desempeñan un rol los analistas de las políticas. En la etapa de formación de las políticas, el acuerdo en torno a ellas no depende sólo del grado de consenso sobre los valores y objetivos implicados, sino también del grado de certeza sobre la naturaleza de los problemas y sobre los medios disponibles para enfrentarlos. En la implementación de las políticas, la capacidad de traducir una visión política en cambios reales que interesan a las personas, requiere de un proceso ordenado y bien gestionado. Durante la evaluación de las políticas, la identificación de los objetivos implicados, la utilización de indicadores válidos y la realización de análisis sistemáticos, puede contribuir a clarificar la forma de valorar los resultados.

En definitiva, a través de las políticas públicas se puede intentar eludir el debate ciudadano sobre los fines, propendiendo a soluciones meramente técnicas o reducidas a una negociación de intereses elitista. Sin embargo, ello implica desconocer la presencia objetiva de múltiples participantes en las políticas, incluyendo los usuarios o clientes, los medios de comunicación y particularmente la televisión, así como el sector privado. Por el contrario, una tendencia fuerte apunta a una modernización de la forma como las políticas públicas incorporan a esos diversos participantes, a través de la apertura de éstas más allá del sistema político y del aparato administrativo, los que por su parte también experimentan transformaciones.

## CONCLUSIÓN

Modernizar la forma como se llevan a cabo las políticas públicas, constituye un componente necesario del proceso de modernización del Estado. Esto abarca las diversas etapas del ciclo de las políticas, las de formulación, implementación y evaluación.

Hemos desarrollado cuatro ideas principales acerca de cómo modernizar las políticas públicas. Hemos argumentado que asegurar que las políticas se orienten a generar resultados importantes para las personas y el país, exige en primer lugar un proceso ordenado y sistemático en su formulación. Segundo, su capacidad de introducir cambios sustantivos, depende de que exista una flexibilidad suficiente para tomar decisiones e innovar. Tercero, la realización de evaluaciones puede potenciar las políticas públicas, en la medida que se utilicen los diseños evaluativos más adecuados. En cuarto lugar, la presencia objetiva de múltiples participantes en las políticas públicas debiera traducirse en una apertura de las políticas hacia ellos. Todo esto expresa un enfoque de la modernización del Estado que pone el acento en cómo servir mejor a los ciudadanos, más

que en objetivos internos relacionados con las estructuras organizativas, la gestión administrativa o aspectos tecnológicos.

Lo expuesto aporta criterios que facilitarían revisar el desarrollo de las políticas públicas en Chile desde el punto de vista de su modernización.

**BIBLIOGRAFÍA**

- BALLART, XAVIER** (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- BANCO MUNDIAL** (1997). *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial*. University Press, New York.
- BARBA-ROMERO, SERGIO** (1996). *Manual para la toma de decisiones multicriterio*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, CEPAL, Santiago.
- BERGER, PETER Y RICHARD J. NEUHAUS** (1993). "Potenciar al ciudadano: el rol de las estructuras intermedias en las políticas públicas", en *Estudios Públicos*, N°49.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo)** (1995). *Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*.
- BOENINGER, EDGARDO** (1994). "Seminario: Reforma y modernización del Estado en América Latina", en *Consigna*, Colombia, N° 441, 3° trimestre.
- CABINET OFFICE STRATEGIC POLICY MAKING TEAM** (1999), *Professional policy making for the twenty first century*, Gran Bretaña.
- CAMOU, ANTONIO** (2000). "La múltiple (in) gobernabilidad", en *Revista Mexicana de Sociología*, Universidad Autónoma de México, N°4.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo)** (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*, Caracas.
- COHEN, ERNESTO Y ROLANDO FRANCO** (1992). *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo XXI Eds., México.
- COMITÉ INTERMINISTERIAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN** (1998). *Dirección y gerencia pública: gestión para el cambio*, Santiago.
- CORFO (Corporación de Fomento de la Producción)** (1997). *La modernización del Estado: el caso CORFO*, Santiago.
- CORREA, ENRIQUE Y MARCELA NOÉ** eds. (1998) *Nociones de una ciudadanía que crece*, Santiago, Chile, FLACSO.
- CULLINGWORTH, BARRY** (1997). *Planning in the USA: policies, issues and processes*. Routledge, New York.
- DAHER, ANTONIO** (1993). "Participación estatal y privada en infraestructuras regionales", en *Estudios Públicos*, N°49.
- DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS MINISTERIO DE HACIENDA** (1997). *Calidad de servicio y atención al usuario en el sector público*. Dolmen Ediciones, Chile.
- DIVISIÓN DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA** (1997). *Plan estratégico de modernización de la gestión pública*, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago.
- DRUCKER, PETER** (1986). *La innovación y el empresario innovador*, 1986, Ed. Sudamericana, Buenos Aires.
- DYE, THOMAS** (1998). *Understanding public policy*, Prentice-Hall, New Jersey.
- ETZIONI, AMITAI** (1992). "Mixed-scanning: a third approach to decision-making", en *Public Administration Review*, N°. XXVII, 1967. Traducción al español en Aguilar, Luis (ed.), *La hechura de las políticas*, M.A. Porrúa, México.
- EUROPEAN COMMISSION** (2000). *Annual evaluation review 2000*, Budget Directorate-General.
- FLORES, FERNANDO, MICHAEL GRAVES Y ROBERT DUNHAM** (1985). *Planificación*, mimeo, Logonet, Berkeley, California.
- GAO (United States General Accounting Office)** (1991). *Designing evaluations*, GAO/PEMD.
- GAO (United States General Accounting Office)** (1998). *Performance measurement and evaluation*, GAO/GGD-98-26.
- GARCÍA CANCLINI, NÉSTOR** (1995). *Consumidores y ciudadanos*. Grijalbo, México DF.
- GODOY, ÓSCAR** (1993). "El Estado y su modernización", en *Revista de Ciencia Política*, Volumen XV, N°1-2.
- GÜELL, PEDRO** (1999). "Los cambios sociales en Chile y el nuevo contexto y sentido de la participación ciudadana. Algunas preguntas y desafíos", en *Ciudadanía en Chile: El desafío cultural del nuevo milenio*. Depto. de Estudios - División de Organizaciones Sociales – Secretaría General de Gobierno.
- GUZMÁN, EUGENIO** (1993). "Regulación y políticas públicas", en *Revista de Ciencia Política*, Volumen XV, N°1-2.
- HAX, ARNOLDO Y NICOLÁS MAJLUF** (1993). *Gestión de empresa: con una visión competitiva*, Dolmen, Santiago.

- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social)** (1994). *Manual de jerarquización de proyectos*, CEPAL, Santiago.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social)** (1995). *Reforma y modernización del Estado*, Santiago.
- INSTITUTO CHILENO DE ESTUDIOS HUMANÍSTICOS** (1995). *La reforma del Estado*, Santiago.
- INSTITUTO DE INGENIEROS, CHILE** (2000). *Principios ordenadores para modernizar la gestión del Estado*.
- LAHERA, EUGENIO** ed. (1993). *Cómo mejorar la gestión pública*. CIEPLAN-FLACSO-Foro 90.
- LAHERA, EUGENIO** (1999). *Introducción a las políticas públicas*, CEPAL.
- LARROULET, CRISTIÁN Y M. CIFUENTES**, eds. (1998). *El gobierno de las personas: políticas para el gobierno local*. Libertad y Desarrollo, Santiago.
- LARROULET, CRISTIÁN** (1991). *Soluciones privadas a problemas públicos*. Libertad y Desarrollo, Santiago.
- LARROULET, CRISTIÁN** (1994). *Las tareas de hoy: políticas sociales y económicas para una sociedad libre*. Zig-Zag, Santiago.
- LASSWELL, HAROLD Y D. LERNER** (1992). "The policy orientation", en *The policy sciences*, Stanford University Press, 1951. Traducción al español en Aguilar, Luis (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, M.A. Porrúa, México.
- LECHNER, NORBERT** (1988). *Los patios interiores de la democracia*. Subjetividad y política. Flacso, Santiago.
- LECHNER, NORBERT** (1997). *Tres formas de coordinación social: un esquema*. CEPAL.
- LINDBLOM, CHARLES E.** (1959). "The science of muddling through", en *Public Administration Review*, N° XXXIX. Traducción al español en Aguilar, Luis (ed.), *La hechura de las políticas*, M.A. Porrúa, México, 1992.
- LINDBLOM, CHARLES E.** (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- MAJONE, GIANDOMENICO** (1989). *Evidence, argument and persuasion: the policy process*, Yale University, New Haven and London.
- MARTÍN-BARBERO, JESÚS Y GERMÁN REY** (1999). *Los ejercicios del ver. Hegemonía audiovisual y ficción televisiva*, Ed. Gedisa, Barcelona.
- MARTNER, GONZALO** (1991). *Las tareas de la descentralización*, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- MÉNY, IVES Y JEAN-CLAUDE THOENIG** (1992). *Las políticas públicas*. Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA** (1992). *Proyecto de reforma y modernización del Estado 2000-2006*.
- NIREMBERG, OLGA, J. BRAWERMAN, V. RUIZ** (2000). *Evaluar para transformar: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Paidós.
- ORREGO, CLAUDIO** (1999). *Accountability. Participación ciudadana y fortalecimiento de los municipios en Chile*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, División de Modernización, Santiago.
- ORREGO, CLAUDIO** (1999). *La modernización de la gestión pública en Chile: Avances y desafíos*, Programa de Políticas Públicas Tiempo 2000, Papeles de Trabajo N°66.
- OSBORNE, DAVID Y TED GAEBLER** (1994). *La reinención del gobierno*, Paidós, Barcelona.
- PATTON, CARL V. Y DAVID S. SAWICKI** (1993). *Basic methods of policy analysis and planning*, Prentice Hall, N.J.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)** (2000). *Desarrollo Humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro*, Informe PNUD 2000.
- PROYECTO CHILE, PNUD-MIDEPLAN** (1993), *Seminario-Taller Modernización del Estado*, 6 vols.
- PUTNAM, ROBERT D.** (1993) "The prosperous community: social capital and public life", en *The American Prospect*, no. 13.
- RAJEVIC, ENRIQUE, FELIPE GOYA, CARLOS PARDO** (2000). *Los puestos directivos en el Estado chileno. Hacia un sistema de gerencia pública*. Centro de Estudios Públicos (CEP), Serie Documento de Trabajo, N°310, Santiago.
- RODRÍGUEZ, DARÍO, LUZ EUGENIA CERECEDA, GUILLERMO WORMALD, DANAE DE LOS RÍOS** (1997). "Del Estado modernizador a la modernización del Estado", en *Estudios Sociales*, N°94, 4° trimestre.
- ROSSI, PETER Y HOWARD FREEMAN** (1993). *Evaluation: a systematic approach*, Sage Publications, California.
- SULBRANDT, JOSÉ** (1997). "La gerencia de políticas y programas sociales", en Urzúa, Raúl (ed.). *Cambio social y políticas públicas*. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.

**TOFFLER, ALVIN** (1990). *El cambio del poder*, Plaza & Janés, Barcelona.

**TOMASSINI, LUCIANO** (1992). *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. CINDE, Santiago.

**TOMASSINI, LUCIANO** (1994). *La reforma del Estado y las políticas públicas*. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.

**VARAS, AUGUSTO** (1997). "Democratización y políticas públicas", en Urzúa, Raúl (ed.). *Cambio social y políticas públicas*. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.

**VEDUNG, EVERT** (1997). *Evaluación de políticas públicas y programas*, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

**VIGNOLO, CARLOS** (1993), "Gestión pública en la era de la gestión", en *Revista de Ciencia Política*, Volumen XV, Nº1-2.

**WAGNER, GERT** (1994). *Corrupción y modernización del Estado*. Instituto de Economía PUC, Documento de Trabajo Nº 174.