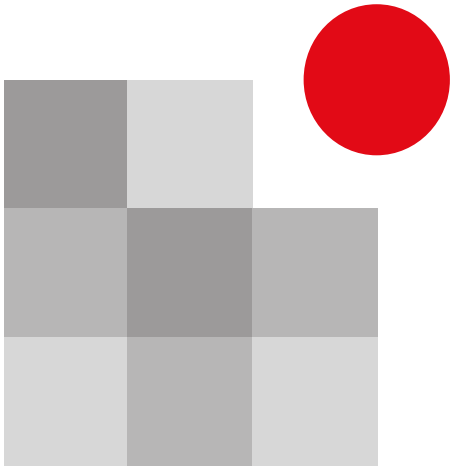
RAMO: POLÍTICAS PÚBLICAS



IPLACEX
instituto profesional

UNIDAD I

POLÍTICAS PÚBLICAS, ASPECTOS TEÓRICOS Y CONTEXTO GLOBAL

CLASE 01

1. FUNDAMENTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para insertarse en el contexto en el cual se desarrollan las Políticas Públicas, es necesario clarificar ciertos conceptos con la finalidad de comprender los procesos de toma de decisiones que los gobiernos deben enfrentar. Los temas que se abordarán en la siguiente unidad serán las distintas definiciones de Políticas Públicas, los aspectos teóricos que influyen en el diseño de éstas y un breve recuento del contexto global en el cual se deben desarrollar.

Existen distintas definiciones de Políticas Públicas. El concepto, en general, hace referencia a un conjunto de decisiones públicas cuyo objetivo principal se centra en la distribución o asignación de determinados bienes o recursos públicos o privados. Es importante recalcar que en estas decisiones, generalmente se encuentran en juego bienes o recursos que pueden beneficiar o afectar a determinados grupos de personas.

De acuerdo a esta definición se pone en relieve que una política pública no es una acción aislada, una medida apartada de alguna autoridad, sino que se trata de una secuencia de decisiones cuyo objeto es la distribución de recursos, cuya modalidad de asignación pueden afectar o privilegiar a determinados grupos.

Lahera[1] sostiene que tradicionalmente se ha considerado a las políticas públicas como "un programa de acción de una autoridad pública o el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental"; el mismo autor señala que se debe entender por políticas públicas como los: "cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado."

Otra definición generalmente aceptada de Políticas Públicas es la que utiliza Larrue[2], quien las señala como "Una concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes (por lo menos en su intención) y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, con el propósito de modificar el comportamiento de "grupos que conforman blancos"[3], los cuales se encuentran supuestamente en el origen del problema por resolver".

Esta definición además de insistir en el carácter articulado o de secuencias en la formulación de políticas, plantea una exigencia de coherencia en la toma de decisiones y supone una racionalidad de los actores del sistema político-administrativo. Señala además, que para que una política pueda ser considerada como pública tiene que haber sido

[1] Lahera, Eugenio."Introducción a las Políticas Públicas", Editorial Fondo de Cultura Económica. Chile - 2002.
[2] Larrue Corinne.
[3] Target, público objetivo, grupo objetivo, o mercado objetivo al cual se orientan las políticas públicas.

generada, o al menos procesada, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones del sistema político-administrativo.

Finalmente, las políticas públicas buscan modificar el comportamiento, la situación o condición, de ciertos grupos o categorías sociales que son el "blanco" de la política, y cuya finalidad es la resolución de una cierta problemática colectiva.

Por Ejemplo

En Chile, las políticas públicas de protección social consideran las formuladas en salud, previsión social y pobreza.

Por otra parte, C. Thoenig insiste en que "el análisis de políticas públicas se fundó como una ciencia de la acción", en sus inicios la preocupación central de los "policy experts" fue la de "orientar la investigación de manera que fuese relevante, es decir, útil para la acción". Su objeto principal sería la de contribuir a la mejora de las decisiones públicas a corto y largo plazo, admitiendo que una alternativa de decisión es no hacer nada.

El no actuar frente a un determinado problema podría constituir una política pública, siempre que sea producto de una decisión racionalmente evaluada y no el simple resultado de la improvisación. En este sentido, las políticas públicas se refieren a actividades materiales o simbólicas que gestionan las autoridades públicas.

Como políticas públicas, se debe tomar en consideración tanto aquellos actos concretos de una administración (tales como leyes, normas, reglamentos o asignación de recursos a proyectos o programas) como también actos de carácter comunicacional o simbólico que llevan a cabo las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones.

El análisis de las políticas públicas es una disciplina relativamente reciente, que tiene como objetivo la elaboración de conocimiento útil para el proceso de toma de decisiones públicas en la resolución de problemas en circunstancias políticas concretas. El enfoque de las políticas públicas es un conjunto de categorías conceptuales y metodológicas que contribuyen a descomponer analíticamente la esfera de la acción pública en actividades o procesos distintos, con el objeto de someterlos a un análisis crítico de acuerdo a distintos criterios de análisis.

Esta disciplina recurre a diversos paradigmas presentes en las ciencias sociales y políticas, y exige la comprensión en sus rasgos generales de elementos culturales, sociológicos, e institucionales que caracterizan el sistema político e institucional de una determinada sociedad, el carácter del Estado y su relación con las distintas clases o grupos sociales, las características del sistema institucional y de partidos, los elementos de gobernabilidad, las características y condicionantes del proceso de desarrollo, etc.

Realice ejercicios nº 1 y 2

1.1 Instrumentos del Sistema Político para Elaborar Políticas Públicas

A continuación, se examinarán los principales instrumentos a que recurre el sistema político-institucional en la elaboración de las Políticas Públicas. Se puede establecer que los principales son: las normas jurídicas, los servicios administrativos, los recursos financieros y la concertación de actores o la participación.

En primer lugar, se puede señalar que las normas jurídicas constituyen el principal instrumento, que son además el único recurso propio y exclusivo del Estado. Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos sancionan e instauran las decisiones y actividades que conforman las políticas, al mismo tiempo que establecen límites a la discrecionalidad en el actuar de los que las formulan, instauran o ejecutan. Estos límites son esenciales pues como se ha señalado, en general una política pública afecta a intereses de determinados grupos, sectores, categorías socio-profesionales u otros, y en un régimen democrático las decisiones públicas al adoptarse por mecanismos de mayoría, deben velar también por los intereses de las minorías.

En segundo lugar, los servicios administrativos que, para elaborar y poner en práctica las políticas requieren de servicios de personal, infraestructura organizativa, equipamiento y material de funcionamiento. Son las distintas organizaciones, sus recursos materiales y equipos humanos con diversos grados de especialización que forman parte de la Administración Pública, siendo los encargados de elaborar las políticas y su implementación concreta en la práctica.

Un tercer instrumento lo constituyen los recursos financieros. Para poder implementar en la práctica las acciones, programas o proyectos que materializan una política pública es necesario que la Administración disponga de recursos de diverso tipo, pero particularmente financieros. Estos los obtiene en su mayoría a través de las arcas fiscales, es decir, del pago de impuestos que los ciudadanos contribuyentes realizan. Por lo tanto, sin los recursos financieros necesarios, la Administración no podría llevar a cabo la mayoría de las políticas que realiza.

Se considera como cuarto instrumento, la concertación o participación de actores. Los mecanismos y procesos de participación de actores del sistema político-institucional, constituyen en una sociedad democrática un instrumento de alta efectividad. En una democracia representativa los ciudadanos consideran al gobierno como la expresión legítima de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad y por lo tanto, el elemento de “coacción” inevitable hacia la minoría que una decisión de mayoría implica, tiende a ser mesurado en procesos de construcción de consensos amplios en la formulación e implementación de una política pública.

Realice ejercicio nº 3

1.2 El Sistema Político y las Políticas Públicas

La definición clásica de Política, se hace a partir de la utilización del término "Arts Regia"- el arte Real de Aristóteles o el arte de gobernar- en sociedades antiguas el arte de hacerse del poder y de cómo mantenerlo. El arte de comprender los mecanismos del poder, de establecer alianzas y de los diversos modos de legitimación de la dominación política. [4]

Siguiendo a los clásicos (Marx, Weber), reconocen que todo poder político se basa en la aplicación de la fuerza. Las diversas instituciones del pasado, empezando por la familia, consideraban la violencia como un medio absolutamente normal.

De acuerdo a M. Weber, "el Estado es aquella comunidad humana que ejerce (con éxito) el monopolio de la violencia física legítima dentro de un territorio determinado"[5]. Sin embargo, la aplicación de la fuerza no es el único medio del Estado ni su único recurso.

El mismo Weber señalaba que la autoridad política recurre a diversos mecanismos o recursos para el ejercicio del poder, mecanismos que se sitúan en el ámbito de la "dominación", la "obediencia" y la "legitimidad". Lo que Weber y el pensamiento sociológico buscaba explicar es por qué el acatamiento de leyes, reglas y normas impuestas por una autoridad se consigue en condiciones "normales" sin recurrir directa y explícitamente a la violencia física, sino por "adhesión" de los individuos. Las explicaciones se sitúan en distintos planos, tanto sociológicos culturales, como psicosociales.

La ritualización y sacralización del poder, la aceptación de su legitimidad indiscutida, la internalización en los actos de la vida cotidiana y en el "sentido común" de los mecanismos de premio y castigo, la persuasión, etc.; son elementos simbólicos sin las cuales ningún Estado puede subsistir y que necesita difundir en la sociedad.

Las relaciones de dominación son social y culturalmente construidas, de allí que, el estudio de los mecanismos de creación de la sumisión y la obediencia "aceptada", es decir, la simple amenaza de la fuerza física y el control social resulta imprescindible en cualquier teoría sobre el poder. Foucault insistía sobre la importancia de los mecanismos de "micropoder", de relaciones de jerarquía y autoridad a todos los niveles sin los cuales el "macropoder" del Estado se hace difícil de ejercer sin un estado de violencia permanente.[6]

Para Weber existen tres "tipos ideales" de legitimidad y dominación. La primera de ellas es la denominada Dominación Tradicional, la cual se basa en el carácter sagrado de las tradiciones y de quienes dominan en su nombre. El orden es sagrado porque la tradición así lo ha estatuido desde el "principio" o porque "siempre" se ha visto y se ha hecho igual. Este tipo de dominación recurre fuertemente a la narración fundacional, al mito fundador y legitimador del poder. La técnica de gobierno consiste en hacer opaco el hecho de que la tradición es una construcción social, "ideológica" según la vertiente marxista, y que el patrimonio base del poder patriarcal se basa en la explotación de los otros miembros de la

[4] Maquiavelo N."El Príncipe", Ed. Losada, 2004.
[5].Smelser, N.; y Warner, S.,"Teoría sociológica: análisis histórico y formal. Madrid: Espasa – Calpe.1982
[6].Surveiller et Punir. Focault Michel Gallimard.1975

familia -en el caso de las familias extensas- y en no diferenciar entre patrimonio personal y patrimonio del Estado (las monarquías). Bajo la autoridad patriarcal, hacienda pública y privada tienden a confundirse, así como lo público y lo privado en general.

Se puede señalar también la Dominación Carismática, apela a la creencia según la cual un individuo posee alguna característica o aptitud que le convierte en un ser extraordinario; se fundamenta en líderes que se oponen a la tradición y crean un orden nuevo. Es el tipo de los profetas. Las técnicas mediante las cuales se puede fabricar el carisma dependen de circunstancias históricas, sin embargo, es obvio que se trata de una construcción social, y que existe una correlación entre carisma y debilidad de las estructuras sociales.

Foucault en sus trabajos sobre la genealogía del poder, al definir la tipología del "poder pastoral" y su modo de funcionamiento que considera como una de las fuentes fundadoras de las formas modernas del poder se acerca a esta concepción. Los regímenes populistas que marcaron la fase de transición a la modernidad en la década de los cincuenta y sesenta en América Latina, contienen elementos de liderazgos carismáticos asociados a un discurso popular y desarrollista.

Por Ejemplo

Un claro ejemplo de lo expuesto en el párrafo anterior son los gobiernos de Juan Domingo Perón en Argentina (1946-1976) y Getulio Vargas en Brasil (1930-1945).

Por último, la Dominación Racional ("legal-racional"), es el tipo de dominación que tiende a prevalecer en los estados modernos, en los cuales la legitimidad y legalidad tienden a confundirse, pues de hecho, el orden procede de una ley, entendida como regla universal-impersonal y abstracta. Es la expresión de la racionalización formal, basada en procedimientos; previsibles, calculables, burocráticos y en este sentido, caben aquí no sólo regímenes democráticos, sino las distintas variantes de regímenes del socialismo burocrático.

La burocracia es para Weber el pilar fundamental del moderno Estado de Derecho[7], en la medida que permite diferenciar la esfera político-administrativa de otras esferas o niveles de la sociedad, tales como la religión, la economía etc. En este sentido, cumple un papel racionalizador. Incluso si se sostiene que la violencia del Estado es "legítima", porque se diferencia claramente de la violencia indiscriminada de las sociedades no modernas. La existencia de un estado de derecho supone la existencia de una burocracia que dé sentido y estructura organizativa a la ley.

Más aún, Weber sostiene que todos los sistemas organizativos eficaces se basan en la burocracia; el Estado, la empresa e incluso las Iglesias, en la cual el sacerdote no deja de ser el burócrata de la fe.

[7] El Estado de Derecho se entiende como aquel estado en cuyo ordenamiento jurídico existe una división y separación de los poderes del Estado; en donde cada órgano del poder del Estado goza de autonomía para llevar a cabo una función determinada (ejecutivo, judicial y legislativo). Asimismo, en un Estado de Derecho, el individuo goza del pleno ejercicio de las libertades fundamentales y los derechos cívicos, y existen las garantías necesarias para que sean respetados.

Sin burocracia no hay racionalización, ni sociedad basada en la ley. De ahí que el "ethos" burocrático -racionalidad e impersonalidad- impregne las sociedades modernas. La burocratización es la nueva "servidumbre", porque es la servidumbre de la ley.

Realice ejercicios nº 4 y 5

1.2.1 Acerca del Estado

En la sociedad moderna se consolida el Estado como organización y se hace creciente el predominio de las formas de "dominación legal-racional" en contraposición a las formas tradicionales o carismáticas, tanto en el ámbito político como económico de la sociedad.

Siguiendo la tradición neo-marxista, O'Donnell[8] señala que el Estado es el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada; y esta dominación está definida como la capacidad de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente por la fuerza.[9] El Estado en tanto mantiene la supremacía en el control de los medios de coerción física[10] -fuerzas armadas y de orden- caracteriza el aspecto más específicamente político de la dominación social.

Por Ejemplo

Durante el siglo XIX las amenazas al capital han hecho reaccionar a la Fuerzas Armadas - institución del Estado- con la excusa del enemigo externo, sin embargo, las reales motivaciones de la Guerra del Pacífico tienen un carácter eminentemente económico, que afectaba a los capitales nacionales.

Para O'Donnell también la dominación es un hecho social, una relación social de carácter asimétrico, de desigualdad. Desigualdad engendrada por el acceso desigual al control de recursos sociales, económicos y culturales que inducen comportamientos de sumisión y de subordinación de los dominados a la voluntad del o los dominantes.

Algunos de los recursos importantes para la dominación son: el control de los medios de coerción física; el control de recursos económicos; el control de los recursos de información en sentido amplio y el control ideológico.

Por Ejemplo

La mal llamada "Pacificación de la Araucanía" representaba un territorio rico y con grandes potencialidades. Sin embargo, su desarrollo estaba restringido, debido a la inestabilizad de la Frontera y a la presencia indígena que no estaban sometidos al Estado.

El control de cualquiera de estos recursos permite la coerción o el someter a sanciones. El más eficiente de los cuatro es el control ideológico, pues asegura la internalización por parte del dominado de su situación como "normal". La coacción física es el más costoso, debido a que desnuda la dominación, pero es fundamental como último recurso que respalda la dominación.

Para el mismo autor el control de los recursos constituye la base de toda dominación, no solo política, pero ésta tiene como componente específico la supremacía de los medios de coerción física. Por otra parte, siguiendo la tradición marxista, O´Donnell considera el Estado Moderno, como un aspecto de las relaciones sociales de dominación capitalista.

Sin embargo, el Estado es concebido como el garante que da sustento coactivo a la vigencia de las relaciones de dominación, pero al mismo tiempo también es articulador y organizador de la sociedad y en ese sentido, debe encarnar un cierto interés general.

En esa función de interés general el Estado debe velar por mantener las condiciones generales de reproducción del sistema: orden público, ordenamiento jurídico, igualdad ante la ley, garantías ciudadanas, infraestructura, inversión social, intervención económica del estado, etc. Y en ese sentido, las instituciones estatales aparecen como encarnación de una racionalidad más general y no simplemente capitalista.

Por todo lo anterior, el estado capitalista es el garante de la relación social de producción capitalista, pero no es directamente el estado de los capitalistas, ni suele ser visto así por ellos, ni por los ciudadanos en general.

De acuerdo a O'Donnell existen mediaciones que velan este "rol de clase" del Estado y que permiten sus funciones de interés general. Mediaciones tanto de orden cultural e ideológico, como de carácter institucional. El concepto gramsciano[11] de "hegemonía" permite dar cuenta en cierta forma de estas mediaciones.

La ciudadanía constituye a nivel jurídico-institucional, una importante mediación y sustento del Estado como representante del interés general. El reconocimiento de la igualdad jurídica de todos los ciudadanos y la legitimación de las autoridades, a partir de su generación desde esta igualdad formal y jurídica, mediante el sufragio universal; la institucionalización de los mecanismos de autoridad; el resguardo jurídico de los derechos ciudadanos, la imparcialidad de la justicia; el pacto constitucional que pone límite al ejercicio de la autoridad etc.; entregan el contexto cultural e ideológico que permite percibir y aceptar las funciones de interés general del Estado en una sociedad moderna.

La referencia a una "comunidad de iguales" que se presenta como instancia colectiva superior a los intereses particulares, y se encarna en una identidad histórica y cultural común, la nación, y en nombre de la cual se justifica imponer decisiones contra la voluntad de los individuos (incluso de las clases dominantes) constituye otra mediación que tiende a velar el carácter de clase del estado, permitiendo invocar el interés general.

[11] Gramsci Antonio, intelectual y dirigente político en las primeras décadas del siglo XX, una de las grandes voces del Marxismo, fundador del Partido Comunista Italiano, en el gobierno de Benito Mussolini.

Esta concepción teórica respecto a la génesis y características del Estado moderno, a la vez garante de la dominación de clase y representante del interés general, constituye una de las vertientes de análisis en ciencia política y es relevante para el análisis de las políticas públicas en tanto reconoce que éstas tienen un sustrato social que no puede ser ignorado. Además, pone en relieve que en cada sociedad el Estado y el sistema político asumen características específicas que tienen que ver con la forma en que se han resuelto históricamente los conflictos de clase y en cómo las clases dominantes estructuran su hegemonía e institucionalizan el interés general de la sociedad.

Otra vertiente teórica en la concepción del Estado, es aquella que tiene su origen en Locke, Hobbes y Rousseau entre otros. La cual parte de asumir que en los albores de la civilización, el hombre vive en un estado natural o estado primitivo, en el cual reina la ley de la selva y un estado de "guerra permanente" sin ningún tipo de seguridad. Para dar seguridad, los hombres intentan sustituir este status natural por un "status civiles", es decir, un estado civilizado, en el cual se aseguren garantías mínimas a los miembros de la comunidad. El instrumento para instaurar este "status civiles" será el Contrato Social que se establece entre los miembros de una comunidad, mediante el cual la voluntad particular se somete a través de un pacto, a la voluntad general.

La naturaleza del pacto quedaría establecida según Rousseau de la siguiente manera: "Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común a la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual, uniéndose cada uno a todos, no obedezca más que a sí mismo y permanezca tan libre como anteriormente. Tal es el problema fundamental al cual da solución el Contrato Social…" [12] .

"Este acto de asociación produce un cuerpo moral y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, la cual por este mismo acto, recibe su unidad, su yo común, su vida y su voluntad. Esta persona pública, formada así por la unión de los demás, tomaba antiguamente el nombre de Ciudad, y ahora el de República o cuerpo político, denominado por sus miembros Estado cuando es pasivo, Soberano cuando es activo". El Estado, y el ordenamiento jurídico y legal que lo sustenta, constituyen un cuerpo "moral y colectivo" que es la expresión de la voluntad general.

Luego señala Rousseau que "para que dicho pacto no sea una fórmula vana, contiene tácitamente este compromiso, único que puede dar fuerza a los demás: que quien se niegue a acatar la voluntad general será obligado por todo el cuerpo".

Finalmente, en su obra concluye que "la primera y más importante consecuencia de los principios formulados anteriormente es que sólo la voluntad general puede dirigir las fuerzas del Estado con arreglo a la finalidad de su institución, que es el bien común, pues si la oposición de intereses particulares hizo necesario el establecimiento de las sociedades, es también la coincidencia de estos intereses la que lo hizo posible"…"Es únicamente sobre la base de este interés común como debe gobernarse la sociedad "[13]

[12] Rousseau.J.J. "El Contrato Social" .Ed.Alba 1998.Madrid
[13] Rousseau. J.J.El Contrato Social. Libro Segundo

Así, más allá del debate en torno al carácter de clase del Estado y del grado de autonomía que éste pueda tener respecto a las clases sociales, es posible encontrar ciertos elementos comunes en ambas corrientes. El Estado como expresión de la voluntad general de la sociedad y cuya finalidad es una cierta noción de "bien común" que permite mantener las condiciones de reproducción de la sociedad. También existe concordancia respecto a las capacidades de coerción por parte del Estado y su capacidad de imponer el "interés general" a los distintos sectores de la sociedad. Otras definiciones más recientes ponen énfasis en los siguientes elementos:

- El estado es la expresión de la organización política de una sociedad.
- Es una organización política que detenta poder.
- Está sujeta a un orden jurídico que regula esas relaciones de poder.

Este orden jurídico se aplica a una sociedad que habita un determinado territorio y esta organización política tiene por objeto la realización de los fines que la sociedad se impone para su reproducción.

Una definición reciente que recoge este conjunto de elementos es la de E. Uriarte "El estado es la organización política de un pueblo en el interior de un territorio limitado por fronteras, que se caracteriza frente a otras instituciones por poseer el monopolio de la violencia física legítima, por dirigir y organizar el funcionamiento de la sociedad en todas sus esferas, y por asumir el papel de regulador de las relaciones y encausador de los conflictos de la sociedad" [14]

Otra definición es la de D. D. Ráphel, el cual al examinar los rasgos distintivos del Estado distingue los siguientes: jurisdicción universal dentro de límites territoriales, jurisdicción obligatoria, funciones, métodos y soberanía; y tras analizarlos, llega a las siguientes conclusiones:

1) El estado se diferencia de otras asociaciones por su jurisdicción universal y por su función negativa. Lo que significa que todas las personas que se encuentran en el territorio del estado quedan sujetas a las normas que dicte, y que su función primaria es la mantención del orden y de la seguridad, y no el incremento del bienestar, que es una función positiva que comparte con otras asociaciones.

2) "El carácter específico del derecho le viene dado al estado por el hecho de estar respaldado por la fuerza y de poseer autoridad soberana."

3) "La naturaleza obligatoria de la jurisdicción del estado, así como su función positiva, difieren en grado pero no cualitativamente de los rasgos similares que presentan otras asociaciones".

[14] E. Uriarte. Introducción a la Ciencia política. La política en las sociedades democráticas. Tecnos Madrid.2002

En este enfoque, se postula como función propia del Estado, mantener el orden y la seguridad, junto a otras que puede compartir, y asimismo la existencia de un derecho que le es peculiar. [15]

Realice ejercicio nº 6

1.3 Políticas, Gobierno y Gestión Pública

D. Easton, define al Sistema Político como "aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad". Lo cual se refiere en este caso a que dichos valores provienen de una autoridad, es decir, que hay inmerso en el concepto la idea de legitimidad de la autoridad.[16]

"La vida política, sostiene Easton, está constituida por una serie compleja de procesos en cuyas influencias está incorporado el Sistema Político, que a su turno reacciona frente a ellas".

El sistema político puede entenderse entonces como un conjunto conformado por los siguientes elementos:

a) Los elementos institucionales, a las cuales denomina régimen político, representando estos los poderes políticos y sus reglas de interacción, tanto internas como con el conjunto de la sociedad; también las normas, escritas o consuetudinarias, que hacen referencia a las formas de tenencia de la propiedad, a su transmisión, enajenación y a sus constricciones.

b) Los actores institucionalizados en que la sociedad se organiza, ya sea de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir o modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno.

Por Ejemplo

Dentro de este tipo de actores institucionalizados se encuentran: partidos políticos, grupos de presión, categorías socioprofesionales, etc.

c) En tercer lugar, los valores de los individuos y los grupos sociales que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política se refiere, derivados tanto de elementos estrictamente culturales como de experiencias históricas.

[15] D Ráphael. "Problemas de Filosofía Política". Madrid
[16] Easton A "System Analysis of Political Life ".NY 1965

d) Finalmente no debe olvidarse que la existencia de un sistema político de carácter nacional se encuentra inmerso en el contexto internacional, del cual puede recibir influencias, ya sea como consecuencia de la actuación de otros sistemas políticos de carácter nacional, o bien, como resultado de acciones del propio sistema internacional.

Se trata de una definición bastante completa y compleja, que abarca una serie de ideas y elementos. Elementos tales como: El régimen político, integrado por el estado, los poderes y su entramado institucional; la Constitución Política y las leyes fundamentales reguladoras de la política; la sociedad y la economía; los actores sociales, en los que se da cabida a los partidos políticos, los grupos de presión, y los movimientos sociales; la cultura política, y el escenario internacional.

Lo importante en la identificación de un sistema político es que en él, los elementos que lo componen se encuentran interactuando, no están a priori relacionados de forma jerárquica, no existe ningún elemento que sobresalga o esté por sobre el resto. En este interactuar, una variación en una de sus partes puede llegar a afectar a la totalidad del sistema. [17].

En este sistema, pueden presentarse diferentes tipos de relaciones de las cuales se pueden mencionar: las de poder, de mando, de obediencia, de satisfacción de necesidades, de legitimidad, de apoyo, eficiencia, efectividad y eficacia. Lo interesante de la visión sistémica es que ésta permite estudiar las interacciones e incorpora un análisis dinámico, un continuo movimiento, que genera cambios y transformaciones, en algunos aspectos más que en otros. Tratar de entender estas relaciones, estos cambios y transformaciones, representa una de las tareas fundamentales de la sociología y la ciencia política.

En consecuencia, el concepto de Sistema Político se presenta como algo integral, como un todo, cuyo análisis exige considerar sus distintos factores, componentes y las interrelaciones entre éstos. El análisis del Sistema debe considerar tanto la caracterización de sus distintos componentes, como sus modos de articulación, y las lógicas explicativas de su dinámica, tanto en su funcionamiento (análisis sincrónico) como en su evolución y cambio (análisis diacrónico).

Es en ese contexto en que, el análisis y el estudio de las políticas públicas como producto del sistema político cobra importancia, por su influencia en el sistema político, ya que su calidad, oportunidad y pertinencia pueden contribuir a generar un clima de "gobernabilidad" o de "ingobernabilidad". En esa perspectiva las políticas públicas y sus atributos pueden contribuir como un posible mecanismo de evaluación del sistema político.

De acuerdo a esta aproximación conceptual, las llamadas políticas públicas se pueden encontrar en uno de los elementos constitutivos de la noción de sistema político. Esto es en el elemento institucional, en lo que se considera como régimen político.

Desde esta perspectiva, las políticas públicas son consideradas como determinados flujos del régimen político hacia la sociedad. Son concebidas como "productos del sistema

[17] Bertallanffy.von A. "Teoría General de los Sistemas", ICE. México,1976

político". Sin embargo, no deben entenderse como elementos exógenos del mismo, sino como partes constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado.

Aron[18] define cinco variables que caracterizan cualquier sistema político y que lo configuran de acuerdo a su interrelación, su jerarquía, y las funciones específicas que ejercen. Siendo éstos:

- La Constitución y el ordenamiento institucional que ella rige.
- El sistema de partidos políticos y sus características.
- El modo de funcionamiento del régimen político propiamente tal que considera, la ley electoral y las elecciones, las relaciones legislativo y ejecutivo.
- Los grupos de presión.
- El personal político o la clase política.

En este contexto se puede afirmar que las políticas públicas son las acciones de gobierno, es el gobierno en acción, (Gobierno, conjunto de personas y órganos revestidos de poder para expresar la voluntad del estado y hacer que ésta se cumpla…) que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad. Dependerá de las características del Sistema Político, más o menos democrático; más o menos participativo; más o menos inclusivo; el grado de consenso que dichas acciones puedan generar y el grado de legitimidad de dichas políticas (pudiendo distinguir así políticas de gobierno y políticas de estado).

Al sistema político le corresponde interpretar y procesar las demandas ciudadanas, para luego integrarlas en los procesos de toma de decisiones gubernamentales y entregar respuestas que se traducen en normativas, leyes, programas o proyectos que constituyen las políticas públicas que caracterizan la acción de un determinado gobierno.

Precisamente, el estudio de las políticas públicas lo que busca es abordar este tipo de cuestiones. ¿Cómo procesa el sistema político las demandas ciudadanas?; ¿Cuáles de estas demandas, y por qué, se transforman en objetos de políticas públicas?; ¿Cómo y quién determina las respuestas a esas demandas?; ¿Qué políticas desarrolla el estado en los diferentes campos de su actividad?; ¿Cómo se elaboran y desarrollan dichas políticas; cómo se evalúan; cuál es el grado de eficiencia y eficacia de las políticas?, etc.

De acuerdo a Medellin Torres es preciso examinar las políticas públicas tanto desde el régimen político como desde el gobierno. Desde el régimen político porque marca los

[18] Raymon. Aron"Estudes politiques", Gallimard. Paris,1972

límites y las posibilidades de los procesos de generación de las políticas publicas. Define la naturaleza y el carácter (democrático o autoritario) con que pueden nacer y desplegarse las políticas en ciertos ámbitos bien determinados, así como las condiciones que determinan su ciclo de existencia.

Examinarlas desde el gobierno es relevante porque "considerado como un proceso de conducción política e institucional de las sociedades y los estados, el gobierno se constituye en el factor clave que articula los regímenes políticos y las políticas públicas". Los gobiernos son la forma concreta a través de la cual los regímenes políticos expresan la particular manera de cómo se ha organizado y se ejerce el poder político en una sociedad; además los gobiernos no sólo definen las prioridades, sino que mediante las políticas públicas éstos conducen a las sociedades y los estados hacia una situación deseada. [19]

Uno de los temas centrales que el análisis de las políticas públicas intenta resolver, desde una perspectiva analítica y experimental, es si las políticas públicas son variables independientes del gobierno que se pueden estructurar desde cualquier ámbito de la sociedad o del estado, o más bien, ellas son variables dependientes de la actividad gubernamental y por tanto sólo pueden ser interpretadas como el resultado de las decisiones y operaciones de los gobernantes.

Si se acepta que las políticas son variables dependientes, ¿se puede sostener que los gobernantes cuentan con el margen de maniobra para hacer lo que deseen? ¿Cuál es el margen de autonomía relativa y de qué depende este margen de autonomía? Estas preguntas no tienen respuesta evidente, depende de cada contexto institucional y cultural, la particular y específica configuración del régimen político se expresa concretamente en los distintos grados de autonomía que tienen los gobernantes para traducir sus intenciones en actos de gobierno a través de las políticas públicas.

De acuerdo a Medellín Torres, cuatro grandes razones justifican la relevancia del régimen político en el proceso de estructuración de las políticas públicas.

La primera de ellas es que; el régimen político es el ordenamiento que concreta y da identidad a la idea abstracta del Estado bajo la forma de aparato estatal. Bajo ese prisma el régimen político define el sistema de instituciones del estado, y define los contenidos y las prácticas que las diferencian a unas de otras.

Una segunda razón se refiere principalmente a que; el régimen político en tanto ordenamiento constitucional, establece los principios, códigos y normas específicos que ordenan y regulan a una determinada sociedad; en tanto ordenamiento institucional da fundamento a una determinada especialización funcional y a una estructuración jerárquica del poder que regula la acción institucional del estado.

La tercera se centra en que el régimen político estructura el ordenamiento mediante el cual el Estado confiere poder y autoridad formal a los gobernantes para que tomen decisiones; además les asigna competencias para comprometer, asignar y gastar los

[19] Medellín Torres. Pedro." La política de las Políticas Públicas", CEPAL. Santiago 2004

recursos públicos; finalmente establece los mecanismos de control, las modalidades y los márgenes de participación en las decisiones y fiscalizaciones por parte de los ciudadanos.

La última radica en que; el régimen político especifica las jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder, que rigen la acción del conjunto de los entes públicos. La determinación de las jerarquías define la ruta crítica que deben seguir las decisiones y acciones que guían la acción del aparato del estado.

Los principios organizacionales establecen los criterios que inspiran y regulan las estructuras, funciones y procedimientos en los organismos y entidades del estado. Finalmente, las relaciones de poder determinan los grados y modalidades de subordinación que rigen a las autoridades responsables de las políticas públicas. De esta forma, el régimen político institucionaliza mecanismos y criterios de obediencia política y social.

Realice ejercicios nº 7 y 8

CLASE 02

1.4 Gestión Pública y Políticas Públicas

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, se entiende la política como "la esfera de la acción social que se ocupa del ejercicio del poder, de cómo acceder a él y de las instituciones desde el cual éste se ejerce, particularmente del Estado y su entramado jurídico, normativo y administrativo; y al Gobierno como el conjunto de personas y órganos revestidos de poder para expresar la voluntad del estado y hacer que ésta se cumpla".

Se entiende por administración pública a la "Acción del Gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y el resolver las reclamaciones a que de lugar lo mandado"[20]. Podemos entonces definir a la gestión pública como el acto y efecto de administrar los asuntos públicos desde las distintas instancias de gobierno. Tradicionalmente se distinguen la esfera de la formulación de políticas y de la toma de decisiones, así como la esfera de la implementación, esta última ha sido considerada como el ámbito propio de la actividad de la administración pública en sentido estricto.

La administración pública, y por ende, la gestión de los entes públicos, se distingue de la administración privada por una serie de características, como las siguientes:

- Por su finalidad, en tanto está orientada hacia la satisfacción de objetivos generales o colectivos de la sociedad y a diferencia de las empresas privadas encuentra su legitimidad en la persecución de finalidades externas a la organización.

[20] Diccionario de la Real Academia Española

- Su personal es público, es decir, las personas que la integran tienen un carácter jurídico específico, son funcionarios públicos que se rigen por normas especiales.

- Su patrimonio es público, los recursos son propiedad de toda la comunidad y ello tiene enormes implicancias respecto al tipo de decisiones, así como los controles que deben implementarse.

- Sus directivos disponen de una autoridad y responsabilidad pública. La autoridad pública es responsable de sus actos y de las consecuencias de estos ante toda la comunidad.

- La administración pública es regulada por un conjunto de normas y regulaciones específicas contenidas en estatutos especiales que precisan procedimientos y límites rigurosos a la acción de los ejecutivos públicos. Sin embargo, esta prescripción normativa se refiere más a las formas que a los contenidos de la acción pública.

De acuerdo a Lahera [21] la diferencia de fines entre gestión privada y pública implica ciertos principios que deben orientar a esta última:

- La responsabilidad política respecto a las consecuencias de las decisiones, así como también es clave la transparencia en los actos y en la gestión de los recursos públicos. En conjunto con la ecuanimidad respecto a los beneficios y a los beneficiarios.

- La disciplina fiscal que establece los límites financieros en los cuales deben asignarse los recursos públicos.

Así, en virtud de este conjunto de elementos que caracterizan y diferencian a la gestión pública de la gestión privada y considerando que las instituciones públicas generalmente no efectúan transacciones a través del mercado, si no que prestan servicios y administran bienes de acceso público y universal –en general gratuitos o con tarifas reguladas que buscan cubrir los costos de operación de los bienes o servicios– se puede afirmar que aquella requiere de criterios, prioridades e instrumentos propios para su gestión.

Por otra parte, muchos aspectos del accionar del sector público son de carácter intangible, simbólico o puramente conceptual, lo que dificulta su cuantificación. Adicionalmente, el sector público debe coordinar e intermediar complejos equilibrios entre objetivos generales (tales como eficiencia, equidad, estabilidad y crecimiento) e intereses (de grupos sociales, categorías socio-profesionales, usuarios, contribuyentes, etc.) muy diversos que compiten por recursos que siempre son escasos.

De allí que la reflexión en torno a las modalidades e instrumentos de gestión aplicables al sector público debe ser muy cuidadosa y se debe evitar aplicar de forma simple y mecánica los instrumentos, métodos y categorías conceptuales del managemment privado a la gestión pública.

[21] Lahera E.Op.Cit.

De acuerdo a Meny y Thoening en la gestión gubernamental, es necesario distinguir dos facetas: la gestión interna y la gestión de las políticas públicas. Según estos autores, en lo que se refiere a la gestión interna, aparte de las peculiaridades que se derivan del sistema jurídico (estatuto del personal, contabilidad gubernamental) la actividad de una autoridad pública no es diferente por principio o por naturaleza a la de una empresa, en tanto ambas administran situaciones que se pueden calificar con parámetros de productividad, de costos, de eficiencia.[22]

Según los mismos autores es en la faceta pública –y que es precisamente aquella que tiene que ver con las políticas públicas– donde ambas gestiones se diferencian. Esta diferencia tiene que ver con las finalidades de ambas, la empresa o la entidad privada persigue una finalidad interna, definida y mandatada por sus propietarios. En cambio, la autoridad pública es "extrovertida", "se legitima por la persecución de finalidades externas." Y por lo tanto "Sus actividades, sus productos, su gestión interna, su eficiencia, están subordinadas a la satisfacción de problemas o de metas externas."

De allí, según ambos autores la existencia de una "doble función de producción que la autoridad pública debe asumir: (dado que) los productos (de la gestión pública) se ofrecen para provocar efectos o impactos" y el problema es que la relación entre los productos de la actividad de la administración y los efectos diseñados o definidos, no es en absoluto evidente, no es ni lineal ni automática.

De estas consideraciones surge la necesidad de un particular esfuerzo metodológico para comprender mejor cómo y por qué los productos suministrados por las autoridades públicas no siempre producen los efectos previstos, o bien, tienen efectos no previstos. Como comprender mejor dichos procesos y abordar esas "disfunciones" que se generan en la producción de las acciones públicas constituye un campo de preocupación del análisis de políticas públicas.

Realice ejercicio nº 9

2. ASPECTOS TEÓRICOS ESENCIALES EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luego de mencionar en forma general algunos conceptos importantes en el ámbito de las políticas públicas, así como referirse al sistema político y la importancia del Estado, es necesario analizar los aspectos teóricos en la elaboración de las políticas públicas.

[22] Meny Ives y Thoening Claude "Las Políticas Públicas", Ariel Ciencia Politica, Barcelona 1992

2.1 El Supuesto de Racionalidad: Aspectos Generales

Las ciencias sociales se han empeñado en explicar las acciones humanas, partiendo de la premisa de que éstas se rigen por el supuesto de la racionalidad y que se expresarán en el conocimiento que tiene el ser humano para establecer los factores que le brindarán una mayor satisfacción y que además, le permitirán saciar los requerimientos mínimos de subsistencia.

Bajo la premisa anterior, el hombre es poseedor de esta facultad cognoscitiva y para las cuales, desde el punto de vista biológico, nuestro organismo responde a una racionalidad natural, provocada por diversos estímulos y sensaciones, tales como; el cansancio, que provoca la necesidad de dormir; o el hambre, que estimula la necesidad de comer, y si consideramos que los alimentos contienen sabor, y que además pueden ser de su agrado, hace que la alimentación se transforme en un acto que también es placentero.

En sus etapas primarias, el hombre, aún considerado en el “estado natural”, era imposible que desarrollara su vida en forma tranquila, ya que permanentemente estaba agobiado por preocupaciones, tales como: obtener el alimento y que además éste no fuera arrebatado por otro espécimen, ya fuera animal o humano. Considerando que el alimento era “arrebatado” y no “hurtado o robado”, ya que no existía regulación o institución alguna que mediara en las actividades humana. En estas condiciones, eran las leyes de la naturaleza las que regían, por tanto, el depredador más fuerte era el dominante y el hombre, en mucho de los casos, era parte de la cadena alimenticia.

Así las cosas, la historia del hombre y sus estructuras de convivencia han sido producto de los procesos de razonamiento y de la racionalidad desarrollada por éste.

De acuerdo a diversos estudios, se plantea que la racionalidad del hombre tuvo un salto cualitativo en la búsqueda de la seguridad individual, cabe hacer notar que, en esa etapa de desarrollo de la humanidad, aún no se desarrollaban relaciones “familiares” o de patrimonio, en esta búsqueda se asocia con otros y vive en manadas en donde aún imperan las leyes de la naturaleza, dominando el más fuerte y los hijos se transforman en rivales de sus padres biológicos. Durante este proceso, la especie humana salta a un estado en el cual, aunque sigue ocupando un lugar preferencial la subsistencia, ahora se preocupa de su patrimonio que se restringía al alimento y a las mujeres, aunque durante estas etapas, se podría decir, que por cubrir sus necesidades básicas de subsistencia y de conservación de la especie, avanza hacia un proceso de socialización, sin embargo, aún no juegan un papel preponderante las relaciones afectivas.

Más adelante, en la historia de la humanidad y continuando con el proceso de evolución social del hombre, se considera que la racionalidad lleva al hombre a la división del trabajo y a coordinar las actividades en los pequeños grupos en los que vivía. Comprende que por sí mismo no le es posible satisfacer todas sus necesidades y por sobre todo, necesita desarrollar mecanismos que le den seguridad y le faciliten la vida, aquí es donde la individualidad del ser humano es sustituida por el bienestar del grupo.

En este punto de la evolución, el tipo de decisiones que debe adoptar el hombre no solo van ha tener ingerencia en su propia vida, sino que afectarán a todos los sujetos que conforman el grupo en el cual está inserto. En estas primeras organizaciones surge el liderazgo, comúnmente, considerando algunas variables como fuerza, edad o sabiduría. El tipo de decisiones a que se ve enfrentado en este tipo de organización, debe considerar ahora el bienestar colectivo, llevándolo a maximizar su aprovechamiento para cada uno de los miembros que integran el grupo.

Uno de los hitos considerados entre los más importantes en esta evolución es el surgimiento de la agricultura, lo que provoca el cambio de los grupos nómadas a sedentario. El hombre comprende que los recursos no son ilimitados y se enfrenta a los problemas de producción y distribución de los bienes, entre los sujetos que conforman su estructura social. Problemática que para muchos analistas de las Ciencias Sociales siguen siendo los problemas fundamentales a los cuales se enfrentan hoy en día los gobiernos y llevan a adoptar distintos modelos de Políticas Sociales.

Para el autor García Rubio, la racionalidad en la historia del hombre, la toma de decisiones vinculada al bienestar colectivo juega un papel preponderante para los gobiernos y gobernantes, tal como lo indica el siguiente texto "La racionalidad es una capacidad exclusiva del hombre que junto al libre albedrío (Capacidad electiva), conforman los factores distintivos del ser humano, y la explicación del desarrollo del conocimiento y de la inteligencia, por lo que la tendencia natural es la de la evolución integral y sin parecer hedonista, al logro de las satisfacciones y placeres necesarios para una vida digna y de oportunidades mediante la conducción de un gobierno que se conduzca mediante decisiones elegidas racionalmente y enfocadas a lograr el bien común, reconociendo el principio de dignidad de la persona, y del desarrollo solidario y subsidiario entre gobierno y gobernantes."[23]

Realice ejercicios nº 10 y 11

2.1.1 Definiciones del Concepto de Racionalidad

Como una forma de introducir al concepto desde la teoría, en primera instancia se revisará lo que señala la Real Academia Española, quien entrega dos definiciones relacionadas con el tema: la primera hace referencia a una "Doctrina filosófica cuya base es la omnipotencia e independencia de la razón humana", una segunda acepción es la que señala que es un "Sistema filosófico que funda sobre la sola razón las creencias religiosas." Como se puede apreciar, ambas definiciones dan cuenta de contradicciones y someramente, de un largo debate a través de la historia del rol que juega el racionalismo en las distintas disciplinas.

[23] García Rubio Daniel. "La racionalidad electiva en el proceso de Decisiones"

Los conceptos de racionalidad y racionalización, se aplican en la praxis y en la ciencia, de distintas formas y en diversos contextos. Dichos conceptos han estado sujetos a evolución. En el transcurso de los últimos siglos y fundamentalmente desde la "modernidad", ésta, entendida desde el prisma de Weber, que contrapone la civilización occidental, a las anteriores formas de sociedad, como son aquellas regidas por la magia o la religión.

A partir de esta modernidad, el concepto de racionalidad es un constructo "normativo", es decir, desde la semántica de lo valorable. Es un campo en el cual no se pueden aplicar métodos de medición y comprobación empírica. Por tanto, desde el punto de vista de la decisión, el concepto de racionalidad no es operacionalizable.

2.1.2 Teoría Económica Clásica y Neoclásica

Para abordar el racionalismo, se debe analizar primeramente las implicancias y vinculaciones de las corrientes más importantes de las ciencias sociales y específicamente de la economía, considerando fundamentalmente las escuelas clásicas y neoclásicas.

Desde una perspectiva histórica, se puede decir que la escuela clásica plantea que la economía sólo se constituyó en cuerpo separado de conocimiento con Adam Smith, aunque una larga tradición del pensamiento económico anterior se remonta en lo esencial hasta Aristóteles. Sus principales representantes son Adam Smith, Thomas Robert Malthus, David Ricardo, John Stuart Mill y Karl Marx. La mayoría de estos clásicos describe, aunque sin llegar a establecer una definición, la racionalidad en referencia al establecimiento de relaciones de medios y fines.

Para Smith, que parte del supuesto de que la naturaleza no sólo habría determinado al hombre con la necesidad de conseguir sus fines, sino que además éste requeriría de los medios que se necesitan para la consecución de los fines. A diferencia de David Ricardo, también representante de la misma escuela, que elimina de la economía toda ingerencia y connotación naturalista.

Las diferencias entre las teorías clásicas y neoclásicas dice relación con un debate proveniente de los griegos y atraviesa la escolástica medieval, dicho debate se centra fundamentalmente en establecer; si el precio de un bien está determinado por la utilidad que reporta (teorías subjetivas) o por el costo de su producción (teorías objetivas). La llamada paradoja del valor inclinó a los autores clásicos hacia una teoría fundamentada en los costos de producción. Un ejemplo clásico es la comparación respecto del precio del agua y los diamantes, siendo el agua elemento esencial para la vida en el planeta y los diamantes elementos superfluos.

Ahora bien, [24]Adam Smith, representante de la escuela clásica, respecto del principio de racionalidad, se refiere en el capitulo 2 del libro 1 De la riqueza de las Naciones (1776), con unas de las frases más citadas de las escritas por un economista: "No es de la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero que esperamos nuestra comida,

[24] Smith Adam De la riqueza de las Naciones (1776)

sino de su atención a su propio interés. Nos dirigimos, no a su humanidad sino a su amor por sí mismos, y nunca les hablamos de nuestras propias necesidades, sino de sus ventajas" así Smith destaca el móvil del interés propio o individual en la conducta económica de los individuos.

Por su parte, la teoría económica neoclásica, tomó este nombre para diferenciarse de la clásica. El aporte de la visión neoclásica radica en la innovación analítica que llevó a resolver la paradoja, señalando que el precio de un bien está determinado por el costo de la última unidad producida y la utilidad de la última consumida. Es así como Alfred Marshall[25] tradujo esta visión en las curvas de oferta y demanda de un bien, asemejándolas a las hojas de una tijera, donde ambas hojas son necesarias para cortar un papel; ambas curvas, en su punto de intersección, definen el precio, en el cual el costo marginal de su producción iguala la utilidad marginal de su consumo.

La escuela neoclásica representó un avance analítico en contraposición a la clásica, sin embargo, para algunos teóricos, dejó de lado algunas cuestiones estudiadas por ésta. Así es como A. Smith llama la atención sobre el tema, señalando que había que desconfiar de los argumentos que esgrimían los industriales sobre los gobernantes, cuando utilizaban conceptos como, estimular el empleo y la inversión, pues ocultaban su interés particular disfrazándolo de interés general de la nación. Esto se inscribe en el renacimiento de la economía política, es decir, en el regreso a los conceptos de los economistas clásicos acerca de la relación entre la economía y la política.

En resumen, la idea fundamental es: cómo los individuos buscan su propio interés cuando ejercen la actividad económica o cuando integran los gobiernos igualmente se mueven por el interés propio y éste no necesariamente coincide con el interés común. Con el nombre de elección racional este enfoque incluso ha rebasado los límites de la economía para abarcar otras ciencias sociales.

Sin embargo, a pesar de las diferencias entre ambas teorías, éstas convergen en el lugar central que le otorgan al principio de racionalidad.

Realice ejercicio nº 12

2.1.3 Individualismo Metodológico

El individualismo metodológico es reconocidamente el presupuesto epistemológico más importante de la economía (escuela neoclásicas y de la acción humana de los economistas austriacos), siendo considerado como parte de un método ordenado para la búsqueda de la verdad científica.

[25] Marshall Alfred, economista britanico.

La reconstrucción de las relaciones e interacciones que existen entre espíritus individuales, es el único método científico valido para el individualismo metodológico, que explica los hechos o fenómenos sociales. Lo anterior, se basa fundamentalmente, en que las percepciones humanas respecto de los hechos sociales, deben tener un carácter subjetivo, que a su vez, está influido por las creencias de los individuos y es limitado en su conocimiento.

"El saber concreto que orienta la acción de un grupo de individuos no existe como un conjunto coherente y lógico, sino de una forma dispersa e incoherente bajo la cual se manifiesta a muchos individuos. Tal dispersión e imperfección del conocimiento humano es el hecho fundamental del cual deben partir las ciencias sociales"[26]

El individualismo metodológico se apoya en la idea general de que, "explicar las instituciones y el cambio social, es demostrar de qué manera surgen como el resultado de la acción y la interacción de los individuos". El aspecto central de análisis es la acción humana individual.

Al señalar que la acción humana individual es el postulado básico de la vida social, no es fácil explicar que, a partir de la acción y la interacción de los individuos, surgen los cambios sociales y las instituciones.

Con el fin de poder explicar lo anterior, el individualismo metodológico se hace participe de los siguientes enunciados:

- Los individuos tienen a menudo objetivos que afectan el bienestar de otros individuos.

- Las creencias con frecuencia son atribuidas a entidades supraindividuales que no son reductibles a creencias relativas a individuos.

- Muchas características de los individuos son necesariamente relacionales, de manera que la descripción exacta de un individuo, puede exigir una referencia a otros individuos. Por tanto, al no haber leyes que midan el comportamiento humano, surge la idea de crear mecanismos que representarían, a grandes rasgos, patrones causales que permitirían explicar el comportamiento de los individuos, sin embargo, estos mecanismos no permiten la predicción en el comportamiento.

Entre la corriente neoclásica y la corriente austriaca, aunque como ya se mencionó anteriormente, comparten el mismo fundamento epistémico, existen diferencias importantes. La diferencia se manifiesta fundamentalmente en lo que respecta al tratamiento del individuo, es decir, en la forma de interpretar el comportamiento de los individuos.

A continuación, se tratarán de determinar los aspectos más relevantes de cada una de estas dos corrientes, que se estiman las más representativas del individualismo metodológico.

[26] Lepage, 1986

Para la teoría neoclásica, el énfasis está puesto fundamentalmente en que el individuo manifiesta un comportamiento maximizador de los objetivos y/o elementos restringidos. Otro elemento de análisis importante a considerar para interpretar la conducta de los individuos es a través del comportamiento de los mercados.

Stiglitz (1991) llama la atención en que los economistas neoclásicos, al llevar sus modelos teórico-empíricos hasta sus últimas consecuencias lógicas, hicieron al mismo tiempo una importante contribución al análisis económico.

Por Ejemplo

Es como el paradigma de la economía de la información, ha emergido para explicar, entre otros fenómenos, conductas en el mercado de capital, tales como el racionamiento del crédito, conductas en el mercado de productos, tales como la variedad de arreglos que predeterminan que los intentos de discriminar precios en un ambiente en el cual existe información imperfecta, termina por limitar la discriminación perfecta de precios.

A partir de los supuestos neoclásicos subyacentes en el análisis costo-beneficio tradicional, economistas como; Gary Becker y James Buchanan, han ampliado el campo y alcance de este análisis, incorporando algunos elementos que no se desprenden necesariamente del criterio convencional de racionalidad limitada. En particular, Becker se ha preocupado por el análisis económico de una diversidad de asuntos sociales, como el matrimonio, el divorcio, la natalidad, el delito y especialmente la educación. Con respecto al método pertinente de análisis económico, Becker (1993) ha sostenido que:

"… Un enfoque económico válido puede consistir perfectamente en asumir que los individuos no están orientados exclusivamente por motivos egoístas o por ganancias materiales. Esto es así porque se trata de un método de análisis, no de un supuesto acerca de algunas motivaciones particulares, entre otras. He intentado involucrar a los economistas eliminando los angostos supuestos acerca del auto-interés. La conducta es manejada por una mucha más rica gama de valores y preferencias. El análisis asume que maximizan su bienestar tal y como ellos lo conciben, sean las conductas egoístas, altruistas, leales, rencorosas o masoquistas. Las conductas que miran hacia delante son también asumidas como consistentes a través del tiempo. En particular, los individuos intentan el criterio de lo mejor como lo que ellos pueden anticipar serán las consecuencias inciertas de sus acciones. La conducta que mira hacia delante, sin embargo, puede todavía estar enraizada en el pasado, puesto que el pasado puede ejercer una larga sombra sobre actitudes y valores." [27]

En tanto Buchanan, se ha destacado por el tratamiento analítico concerniente al sistema político y la toma de decisiones implicada en las acciones de los diferentes agentes

[27] *(Pág. 385-386).*

políticos, bajo la perspectiva del cálculo económico. Enfatiza en que el sistema político debe ser tratado de un modo simétrico al económico, asumiendo que ambos son mercados en los que el resultado se determina a través de la interacción de personas que persiguen sus propios intereses individuales, entendidos con un criterio amplio.

Se puede observar que la "teoría de la elección pública**",** que se desarrollará más adelante, aplica los instrumentos analíticos de la economía al sector político y gubernamental, intentando relacionar el comportamiento de los actores en sus diferentes facetas; como votantes, funcionarios públicos, líderes políticos, con el conjunto de resultados que se podrían observar.

Este mismo teórico, ha incorporado categorías de restricciones, que no son consideradas en los análisis convencionales de la economía de la corriente principal, llegando a establecer que, para el estudio del comportamiento individual, deben ser incorporadas las restricciones éticas y morales. Sostiene que, no en todas las oportunidades los individuos se comportan en forma oportunista, presentando el siguiente ejemplo:

Por Ejemplo

En muchos casos los individuos no cometen actos delictuales, aunque estén seguros que no serán descubiertos capturados y castigados.

Es así como Buchanan concluye que, el individuo acepta las restricciones, no por que haya calculado un beneficio a largo plazo, sino como el "precio" que debe pagarse para asegurar el "bien" esperado, representado por las restricciones recíprocas sobre su comportamiento que aceptan los demás como su parte del intercambio contractual (Buchanan,1996).

Con estos enfoques se ofrecen una comprensión más apropiada de las complejas interacciones humanas que ocurren al interior de las instituciones sean éstas económicas, sociales o políticas.

La escuela austriaca, asociada con los nombres, entre otros, de Menger, Böhm-Bawerk, Mises y Hayek, es parte esencial de la tradición neoclásica, pero difiere de ésta en ciertos aspectos fundamentales, en los cuales fundan sus principales críticas, entre esas divergencias destacan:

- En primer lugar, la obsesión del neoclasicismo con las matemáticas, llegando a establecerlo como método formal de análisis, atribuyendo a esto el divorcio entre la economía y el mundo cotidiano.

- En segundo término, la escuela austriaca centra sus explicaciones de posiciones fuera del equilibrio, sin olvidar este concepto, poniendo su énfasis en el camino o proceso hacia el logro del equilibrio, señalando que "las teorías del equilibrio... no explican la actividad que da lugar a esas situaciones, sino simplemente postulan el punto así derivado". Por ello, se interesan más en el análisis del proceso que del resultado.

- En tercer lugar, los austriacos insisten en que su enfoque les permite tratar con el mundo impreciso del tiempo y de la ignorancia. Al contrario del análisis neoclásico, el cual asume el conocimiento perfecto por parte del individuo. Para ello, incorporan el paso del tiempo, el conocimiento imperfecto, las posibilidades de error de la naturaleza humana, el que las acciones individuales están incorporadas ("embedded") en lo social, o el papel de las instituciones, a fin de establecer una teoría general de aplicación universal.

El proyecto austriaco intenta explicar las regularidades no intencionadas del orden de mercado, que son vistas como el resultado de las decisiones o elecciones de los individuos. El acento está en el hecho que, la acción de un individuo, es siempre un proceso mediante el cual consigue información y se forma expectativas, con el fin de orientar su propia idea de la mejor solución. Las acciones y elecciones individuales están basadas en una única escala de valores conocida sólo por el individuo.

Es esta valoración subjetiva de los bienes la que crea el valor económico. Por ello, no utilizan las matemáticas en sus análisis o teorías, debido a su incredulidad respecto a que las matemáticas puedan capturar la compleja realidad de la acción humana.

Las restricciones del análisis económico neoclásico, no sólo han sido percibidas cuando se le contrasta con la economía organizacional, o con el individualismo metodológico de la escuela austriaca, sino también cuando se le compara con la corriente institucionalista, de la primera parte del siglo XX, que le atribuye a las instituciones un papel preponderante, ya que por medio de éstas, se orientarían los asuntos económicos.

Realice ejercicios nº 13 y 14

CLASE 03

2.2 Teoría de Juego

La teoría de los juegos brinda la posibilidad de modelar acciones estratégicas, es decir, de contemplar los resultados obtenidos dados ciertos cursos de acción que elijan los agentes racionales. La teoría de la decisión racional, en ese contexto, posee un nexo profundo con la teoría de los juegos; depende de ella en lo concerniente con las elecciones riesgosas o inciertas.

En los casos de riesgo e incertidumbre, determinar los cursos de acción resultaba una labor compleja, sin embargo, con el desarrollo de los juegos de estrategia y del concepto de equilibrio se abrió la posibilidad de elección bajo una pauta más elaborada.

La teoría de los juegos tiene como sus principales exponentes al gran matemático húngaro John Von Neumann, ya en 1928 en algunos artículos había puesto los fundamentos

y al economista y matemático austriaco Oskar Morgenstern. Ambos publicaron el libro "Theory of games and economic behaviour" en el año 1944, el cual marca un hito en la transformación de la teoría económica y representa una alternativa importante, en el entendimiento de las conductas del individuo en relación a la toma de decisiones y la selección de estrategias en los distintos ámbitos del quehacer humano, contribuyendo con esto a ampliar la teoría de la racionalidad.

Entre otros, se consideran economistas tales como Cournot y Edgeworth quienes realizaron algunas incursiones innovadoras en el siglo XIX. Posteriormente, matemáticos tales como Borel y Zermelo realizan otras contribuciones a dicha teoría. A mediados de la década de los 50 la teoría de juegos se debilita y encuentra una mayor aceptación en las teorías políticas, sociológicas y de relaciones internacionales. En los años 70, la teoría de juego revive de nuevo y regresa a la escena de la teoría económica.

En los últimos 20 años ha evolucionado con rapidez y muchos de los supuestos restrictivos de Von Neumann y Morgenstern ya no se consideran. Estos autores investigaron dos planteamientos de la Teoría de Juego:

a) Planteamiento estratégico, requiere especificar o determinar claramente las reglas del juego, lo que puede o no puede realizar cada uno de ellos, y después cada uno de ellos debe buscar una estrategia óptima. En este contexto, lo que es mejor para un jugador depende de lo que el otro jugador tenga previsto hacer, lo que a su vez va ha depender de lo que éste piense que el primer jugador va ha realizar. Lo anterior en el caso de que dos jugadores tengan intereses diametralmente opuestos, estos juegos son competitivos o de suma cero (ajedrez, póquer o backgamón), cualquier ganancia se equilibra por una pérdida para el otro participante.

b) Planteamiento de coalición o cooperativo, con esto intentaron describir la conducta en juegos en los cuales intervienen muchos jugadores, se proponen clasificar los modelos de formación de coaliciones consistente con conductas racionales.

El matemático J. Nash, a principios de los años 50, incorpora con fuerza la idea del equilibro que había sido introducida en 1832 por Cournot, entendida ésta como, cuando la elección estratégica de cada jugador es la respuesta óptima a las elecciones estratégicas de los otros jugadores. Tanto la idea del equilibrio, así como en el planteamiento corporativo, considerar la posibilidad de determinar la negociación entre dos personas, fueron sus grandes contribuciones a la teoría de juego.

- El Dilema del Prisionero

El dilema es el siguiente: dos prisioneros, jugadores A y B, han cometido un delito, y deben decidir un curso de acción a seguir en base a una propuesta que realiza el fiscal. Cada jugador escogerá aquél que mayor beneficio le reporte y se comportará paramétricamente. La propuesta es: si el jugador A confiesa y el jugador B no, el primero será condenado a un año de prisión, mientras el segundo será condenado a diez. La situación se invierte si el que decide confesar es el jugador B en tanto que el jugador A se abstiene de hacerlo. Ahora bien, si ambos jugadores deciden confesar, cada uno será

condenado a cinco años de prisión. Si ninguno de los dos confiesa la pena impuesta será de dos años para cada uno.

Claro está, que la decisión racional en el dilema del prisionero consiste en realizar la elección que reporte el mayor beneficio. En ese sentido, actuar racionalmente es hacer lo mejor posible por uno mismo. En el dilema del prisionero, ambos jugadores reconocen que el mejor estado posible es el de una confesión esperando que el otro jugador decida no confesar. Evidentemente, ambos saben que la peor situación está determinada por el hecho de que uno de los dos decida confesar, en tanto que el otro se abstenga de hacerlo. Ninguno de los jugadores considera como opción el no confesar, pues esto podría, en el caso de que el otro confiese, acarrearle la peor situación que se puede obtener en el juego.

El uso de la razón arroja como resultado que, la mejor opción posible es confesar, es decir, seguir la estrategia dominante, situación que los deja en una peor condición, que si los dos hubiesen optado por no confesar.

Se observa que las acciones emprendidas paramétricamente por cada jugador, es decir, sin consultar la jugada del otro, arrojan un deplorable resultado. Colectivamente el resultado es desastroso, pues cada uno de los dos jugadores queda en peor condición que si hubiese tenido en cuenta la decisión del otro. Era natural que ninguno de los dos obtuviera la pena mínima (1 año), pues su decisión estaba supeditada a la jugada del otro jugador, pero no estaba dentro de lo previsible para los dos jugadores el que terminaran con cinco años de prisión cada uno. Su situación es contradictoria: cada uno jugó con la expectativa de que iba a terminar pagando un año de prisión, y el resultado fue de cinco.

Según Elster[28], la teoría de juegos ofrece al análisis de la interacción social una alternativa de explicar las complejas interdependencias de los actores sociales, a la luz de la racionalidad estratégica que está presente en la interdependencia de las decisiones. Una situación social (de trabajo, educativa, etc.) puede representarse como un juego, donde cada actor social (jugador) actúa (juega) por una razón previsible (ligada al futuro) buscando la posible optimización a través de diseñar la estrategia maximizadora, en un contexto (campo) de recompensas interactivas de los actores (jugadores). En la situación social (juego) existen de por medio actores sociales (jugadores) que toman decisiones de tipo paramétrico ("...para decidir debo anticipar lo que harán los demás, sabiendo que a su vez ellos deciden también intentando anticipar mi decisión" Elster 1991[29]), dispuestos a "perder para ganar" (la estrategia leninista: "un paso adelante dos hacia a tras"), lo que se define con base a la información disponible.

Por otro lado, se puede establecer que la mayor contribución de la teoría de juegos al estudio social, es la de identificar en la sociedad cuatro conjuntos entrelazados de interdependencia de los actores intencionales:

“Primero, la recompensa de cada uno depende de la elección de todos, a través de la causalidad social general. Segundo, la recompensa de cada uno depende de la recompensa

[28] Elster Jon “Marxismo, funcionalismo y teoría de juegos. Alegato en función del Individualismo Metodológico” en Revista Sociológica 1886.
[29] Elster, Jon “Domar la suerte”. Gedisa, Barcelona, 1991.

de todos, mediante la envidia o el altruismo. Tercero, la decisión de cada uno depende de la decisión de todos: ésta es la contribución específica de la teoría de los juegos. Por último, la estructura de preferencias de cada uno depende de las acciones de todos, a través de la socialización y mecanismos similares" (Elster).

Realice ejercicios nº 15 y 16

2.3 Toma de Decisiones y Elección Racional

Un nutrido número de cientístas sociales, ha insistido en que desde el supuesto de la racionalidad, es posible sentar las bases para la explicación de la acción misma. La idea básica que han defendido es que, los seres humanos actúan teniendo como base algún tipo de racionalización, en el que el mecanismo es, generalmente, la elección deliberada e intencional.

Por tanto, ya que el paradigma de la elección racional del individuo, maximizador de su conducta económica, supone la elección de la mejor alternativa de acuerdo a determinadas restricciones. Con este enfoque paramétrico fue posible construir modelos matemáticos de explicación y de predicción, conducentes a situaciones de equilibrio parcial y general por un lado, y de equilibrio estático y dinámico por otro. El fundamento explicativo se relaciona con la proposición "bajo ciertas condiciones", porque los argumentos se corresponden con el establecimiento de ciertos principios axiomáticos y situaciones sin cambio o de cambio controlado.

En la teoría económica neoclásica, la hipótesis acerca del comportamiento generalmente aceptada, es la del paradigma de la elección racional, que consiste en elegir la mejor alternativa de acción, dadas las creencias y restricciones del sujeto. En otras palabras, determina la mejor estrategia que satisfaga sus deseos. El sujeto busca la maximización en su elección racional:

Según Doménech [30]"...la hipótesis del comportamiento racional de los individuos puede acogerse a un conocido teorema matemático y decir que la función de utilidad cuyos argumentos están definidos como usos alternativos de los recursos con que está dotado -o restringido- el agente decisor tiene un sólo máximo, y que el curso de acción o estrategia que escogerá el agente decisor es precisamente el que lleva ese máximo (...) al apoyarse en el teorema de la existencia de un solo máximo, excluyen todas las posibilidades que caen fuera de él, excluyen todos los demás 'mundos posibles' ".

La explicación, con base en el paradigma de la elección racional, consiste en aceptar al comportamiento de los agentes consumidores como racional, al pretender maximizar su satisfacción según su nivel de ingresos. La elección racional, es explicada a través de la función de utilidad.

[30] Doménech Antoni "Elster y las limitaciones de la racionalidad"

Por Ejemplo

Un ejemplo clásico es el de la cerveza, (no es un caso restrictivo, por el contrario puede generalizarse a otros productos y servicios). Entre mayor sea la sed de un sujeto consumidor, éste estará en posición de pagar lo suficiente para satisfacerla; en la medida que realiza sus deseos disminuirá la utilidad; y por tanto, su disposición de pago. Esto siempre y cuando opere el céteris páribus (manteniendo las demás variables constantes), el centro de la decisión es el sujeto.

"...los consumidores llevan a cabo elecciones racionales entre bienes de consumo, basadas en la utilidad o satisfacción derivada de su uso o posesión de los mismos. Cuando la utilidad de un bien de consumo es comparado con la utilidad sacrificada por gastar el dinero en su obtención, se prueba que si los consumidores son economizadores racionales comprarán más a precios bajos" (Pool 1982:119).

Los postulados de la teoría neoclásica de la elección racional pierden fuerza ante la depresión de 1929. La atención se centra en los presupuestos de la Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero de Keynes. Se cuestiona la idea de equilibrio perfecto del mercado vía la selección racional de los consumidores.

Es hasta 1944 cuando regresa a la escena económica de manera renovada la teoría neoclásica. Con la obra de John Von Neuman y Oskar Morgenstern (teoría de juegos y comportamiento económico), se amplia la teoría de la racionalidad y es así como para Doménech (1991), el agente decidor no está enfrentado a parámetros naturales inertes o fácilmente controlables, sino a otros agentes tan racionales y con determinadas intenciones y dotados de previsión estratégica al igual que él y por ende, no son controlables. Por tanto, es una importante limitación en lo que se refiere a la explicación basada en la racionalidad paramétrica del ceteris paribus de tipo neoclásico.

Desde una perspectiva antropológica, la racionalidad ha de entenderse como la capacidad generalizada que poseen los seres humanos de relacionarse con el futuro, en contraste con el de la selección natural. Esto supone que es preciso explicar la adaptación humana prescindiendo de una teoría como la de la selección natural. Lo anterior, exige demostrar que la adaptación humana y la adaptación biológica difieren entre sí. Para ello recurriremos a Elster que desarrolla dos tipos de explicaciones.

La tesis central es que, los organismos adaptados por selección natural, se comportan en todos los casos como maximizadores locales, mientras que los seres humanos poseen la capacidad de conseguir máximos globales.

La adaptación por selección natural es oportunista, y decide en consideración al azar y la necesidad. Por tanto, se desarrollan estrategias directas. Si algún organismo alcanza algo

parecido a un máximo global esto es un fenómeno del azar y, en ningún caso, el resultado de un mecanismo análogo a la selección natural. En síntesis, en la adaptación biológica se persiguen máximos locales, es decir, los organismos se comportan como máquinas maximizadoras locales y el mecanismo es la selección natural.

En la adaptación humana, parece ser que los seres humanos se comportan como máquinas maximizadoras globales. A diferencia de la adaptación biológica, los seres humanos cuentan con un mecanismo que les permite superar los máximos locales y avanzar hacia máximos globales. Esto quiere decir que, son capaces de emplear estrategias indirectas y mixtas para alcanzar sus fines.

Ahora bien, el empleo de estrategias indirectas es un rasgo distintivo de la elección humana. Como se dijo antes, si existen situaciones análogas en la adaptación biológica éstas no son generalizadas y son el resultado del azar.

"El rasgo característico del hombre no es una capacidad programada para utilizar estrategias indirectas o para adoptar la conducta de espera en situaciones específicas, sino, antes bien una capacidad generalizada de maximización global que se aplica aún en situaciones cualitativamente nuevas"[31].

El énfasis está en el término generalizado, pues si bien existen en la adaptación biológica conductas que dan la apariencia de conducir a máximos globales, éstas no cumplen la condición de ser generalizadas.

Una segunda explicación, es que el rasgo distintivo de la adaptación humana es la capacidad de establecer estrategias indirectas, en contraposición a la adaptación por selección natural que de modo generalizado establece estrategias directas. Para lo anterior se deben cumplir con dos situaciones; negar la posibilidad de la interacción estratégica en la adaptación por selección natural y establecer la idea de que los seres humanos poseen la capacidad de interacción estratégica para alcanzar sus metas.

Cabe aclarar que para este autor, la interacción estratégica, radica en la interacción en la que un agente racional concibe su comportamiento como una variable más entre muchas. Su elección está permeada por las expectativas y elecciones de los demás, en caso contrario puede obtener resultados negativos.

Lo contrario a la interacción estratégica es la interacción paramétrica. En ella, el agente decisor razona en consideración a que su conducta es la única variable existente en un ambiente estimado como fijo, sintiéndose el centro de la acción, sin contemplar las decisiones de los demás. En este tipo de interacción lo que el agente concibe como

[31] Elster Jon "Egonomics Análisis de la Interacción entre la racionalidad, la emoción, preferencias y normas sociales en la economía de la accion individual y sus desviaciones."Ed.Gedisa, Barcelona, 1997.

individualmente racional, se convierte por obra de las relaciones causales subintencionales, en una situación totalmente irracional.

Ambas situaciones se ven reflejadas en el clásico de la aplicación de la teoría de juegos a la vida real en el dilema del prisionero, popularizado por el matemático Albert W. Tucker, el cual tiene muchas implicaciones para comprender la naturaleza de la cooperación.

La teoría de la elección racional, para Elster se podría resumir en una oración sencillamente engañosa: la gente, cuando enfrenta varios cursos de acción, hace lo que cree que es probable que arroje el mejor resultado.

Por tanto, en ese sentido, la hipótesis de comportamiento mayormente aceptada por el individualismo metodológico, es la defendida por la teoría de la elección racional. Explicar el comportamiento de los agentes racionales con base en dicho paradigma es mostrar dos cosas. En primer lugar, de qué forma el comportamiento de los agentes maximiza su función de utilidad y, en segundo lugar, que las pautas o rasgos sociales deben ser explicados como el resultado de la interacción de agentes maximizadores.

Las acciones han de comprenderse como el resultado de un proceso deliberativo, en el que se valoran diferentes cursos de acción. Lo elegido es el que reporte mayor beneficio. La complejidad radica en no saber cuál va ha ser elegido, suponiendo que los resultados esperados deberían llenar este vacío. Sin embargo, no es así, ya que las decisiones se toman bajo cualquiera de las siguientes condiciones: certeza, riesgo e incertidumbre. Para las dos últimas resulta complejo determinar los resultados de la acción. En condiciones de certeza elegir un curso de acción es bastante sencillo; basta con elegir de entre las opciones disponibles la mejor, aquella que satisfaga de la mejor manera los deseos.

La premisa principal de la elección racional es que, los individuos toman decisiones y realizan acciones mínimamente racionales. Según Ortiz, la elección óptima se considera bajo las siguientes condiciones:

- Un conjunto de acciones alternativas posibles.

- El grado de certidumbre que posee el agente sobre el resultado de cada una de las acciones del conjunto.

- Una medida de escala ordinal asignada por el agente a cada una de las acciones alternativas de acuerdo con la certidumbre que se tenga acerca de los resultados previsibles de un curso de acción.

Plantea Ortiz que “una elección racional consiste en la elección del mejor miembro del conjunto de acciones posibles. La medida de escala ordinal que asigna el agente a las acciones posibles depende en última instancia de las preferencias y deseos del agente”.

Ahora bien, se plantea que deben ser considerados tanto los deseos y las preferencias de los individuos, en el caso de que estas variables estén involucradas en la toma de decisiones. La ciencia económica de alguna forma ha aceptado que no todos los agentes

racionales le asignan el mismo valor (en términos de una escala ordinal), a aquellas cosas o situaciones que prefieren. En el mismo sentido, la teoría de la elección racional, concibe el valor como una medida subjetiva y relativa.

Al asignar valor y ciertos criterios de consistencia, es posible señalar preferencias por medio de una función de utilidad, sin embargo, dicha función no siempre es posible de ser lograda en todos los cursos de acción que enfrenta el agente racional.

El modelo de maximización de utilidad, sirve solamente cuando el agente racional puede discriminar los resultados de cada curso de acción y elegir el que maximice su utilidad. En una elección en condiciones de riesgo e incertidumbre, el modelo de maximización de utilidad no puede aplicarse, pues no es posible tener certeza acerca de los resultados de cada elección y elegir el mejor. El modelo disponible debe permitir que un agente evalúe un conjunto de probabilidades.

Ahora bien, ¿cuáles son las motivaciones que subyacen en los agentes decidores para elegir cursos de acción que no maximizan su utilidad sin obtener lo que satisface de mejor manera sus deseos? En rigor, la teoría de la elección racional no ofrece una explicación clara a esta situación, sin embargo, Elster a través del libro en su segundo capítulo de Ulises y las sirenas, deja entre ver a la flaqueza de voluntad, como la responsable de que los agentes racionales no obtengan lo que se han propuesto. Esto es que, a través de compromisos previos atan su voluntad, lo cual queda ejemplificado en el libro mencionado, tomando la historia de Ulises, que se ató para no sucumbir al canto de las sirenas. Puntualizó que ser débil de voluntad y saberlo, señala la necesidad de una teoría de la racionalidad imperfecta.

De haber una teoría de la racionalidad imperfecta, que explicación se puede dar para el caso de aquellos agentes racionales, que eligen cursos de acción que van en contra de sus intereses o se resisten a atar su voluntad mediante compromisos previos. El resolver dichas interrogantes es tarea del individualismo metodológico en cuanto a su consistencia y respecto de lo que es posible en la acción humana individual, y desde allí dar respuesta también a las instituciones y el cambio social.

Elster propuso, por lo menos, tres alternativas que permitieran solucionar la inconsistencia:

- Los seres racionales actúan muchas veces en forma irracional

- Los seres racionales ceden ante su voluntad
- Existen otras motivaciones de la acción distintas de la racionalidad.

El autor, fundamentalmente sostiene que una buena parte de los cursos de acción que elige un agente racional, no obedecen a la razón como mecanismo de decisión y actúan en base a motivaciones, tales como: las normas sociales, aún cuando tales acciones no contribuyan a promover el propio interés. En el entendido que para éste, las normas sociales “son predisposiciones emocionales y de comportamiento de los individuos”, es decir, mecanismos motivacionales.

Por tanto, la elección racional de las acciones está influenciada tanto por la razón como por la norma. A diferencia de Durkheim y aquellos seguidores de éste, que sostienen que existen las normas que ejercen presión sobre los individuos y que cuentan con autonomía respecto de éstos, Elster plantea que "las personas que están motivadas por normas sociales son irracionales [y que] quienes se resisten a esta conclusión, por lo general intentan reducir las normas sociales a cierta forma indirecta de conducta racional".

La acción apegada a normas sociales no está orientada por los resultados. En ese sentido, las normas son incondicionales, no tienen orientación hacia el futuro; no se busca maximizar nada con ellas, aún cuando posteriormente los agentes se vean beneficiados en algo. Las normas subsisten porque, en opinión de Elster, son compartidas por otra gente y porque existen una serie de emociones asociadas a ellas: complacencia, vergüenza, ansiedad, culpa, orgullo, entre otras.

Lo anterior lo intenta demostrar cuando sostiene que "las normas sociales tienen asidero en la mente, debido a las fuertes emociones que pueden desatar". Cabe distinguir las normas sociales, de las normas morales y las jurídicas; la diferencia radica en que las normas sociales son impuestas por miembros de la comunidad sin tener en mente el interés propio; las normas jurídicas y morales son racionalizaciones orientadas hacia el futuro, a partir de las cuales se espera maximizar algo.

Otro tópico interesante a revisar en este autor es la asociación que establece entre las normas sociales y las emociones. Sostiene que así como las normas sociales pueden sobrepasar la racionalidad, con las emociones puede ocurrir un fenómeno similar sobrepasando éstas además las normas sociales.

Se puede establecer a grandes rasgos que existe una fuerte asociación entre la racionalidad y las emociones, dadas ciertas conexiones que se dan entre las emociones y las creencias, y las emociones y los deseos. Sin embargo, el lugar que ocupan las emociones dentro de una teoría de la acción aún está en discusión.

Elster sostiene que es erróneo afirmar que la racionalidad y las emociones son cosas opuestas, o que las emociones interfieren en nuestra capacidad de formarnos creencias racionales o de hacer elecciones racionales. Las emociones también pueden estar sujetas a ciertos criterios de racionalidad, dadas las conexiones existentes entre éstas, los deseos y las creencias. Por último, las emociones se pueden considerar dominantes ya que, están insertas en todas nuestras acciones. Satisfacer o no un deseo desencadena una serie de emociones. No tener emociones es no tener ningún incentivo para actuar.

Muchos economistas no han considerado las emociones como una explicación válida a la hora de que el agente racional debe decidir los cursos de acción a seguir y han tratado de buscar explicaciones de la conducta teniendo en mente una concepción de racionalidad instrumental.

Resumiendo, una teoría de la elección que pretenda explicar la acción humana individual y la acción colectiva no puede (ni debe) desconocer que toda acción puede estar motivada por tres mecanismos: racionalidad, normas sociales y emociones. Además, no

debe pasar por alto el hecho de que se trata de tres piezas de un mismo engranaje, es decir, que existen más relaciones entre las tres, que diferencias.

Realice ejercicios nº 17 al 19

2.4 Acción Colectiva y Bienes Públicos

El principal exponente de la Teoría de la Acción Colectiva es el economista Mancur Olson, quien, partiendo del enfoque económico tradicional, incursiona en otros campos de las Ciencias Sociales en el afán de formular leyes y principios que rigen la organización de grupos de personas que persiguen diversos objetivos. Intenta explicar interrogantes tales como:

- ¿Cuáles son los motivos por los cuales diversos grupos de la sociedad se organizan para lograr intereses comunes?
- ¿Cuáles son los elementos que contribuyen a que ciertos grupos se organicen con mayor facilidad y eficacia que otros?
- ¿Por qué razones ciertas sociedades se organizan mejor que otras?

Su contribución principalmente, permitió cambiar el enfoque relativo a la teoría tradicional de los grupos, el cual plantea que la comunidad de intereses personales de una gran cantidad de personas, era suficiente para que estas se organizaran voluntariamente para perseguir y lograr intereses comunes. Es decir, que las asociaciones voluntarias son prácticamente universales, que tanto los grupos pequeños como los grandes tiendan a atraer miembros por las mismas razones.

Para la teoría tradicional existen dos tipos de grupos los formales y los informales. La variante formal de la teoría tradicional, hizo una distinción entre funciones que pueden ser mejor realizadas por grupos grandes y grupos pequeños, pero no hace distinción en el grado de éxito ni en su capacidad para atraer miembros.

Antes de continuar es importante mencionar lo que Olson establece como bienes públicos, debido a que este concepto estará presente en todo su análisis. Éstos son bienes tales que si los consume una persona que forma parte de un grupo, independiente de su participación, no puede ser negado a los demás miembros. Por lo tanto, aquellos que no compran o no pagan los bienes públicos[32] no pueden ser excluidos de su consumo. Recalca

[32] Son indivisibles, y esta condición tiene dos características: la no-rivalidad *(nonrivalrous),* sólo pueden producirse "para todos" *(joint supply),* y son inexcluibles, ya que una vez producidos, nadie quedará fuera de su consumo *(impossibilty of exclusion* o *nonexcludability).* Se mencionan tres grandes tipos de bienes públicos los no-rivalizables e inexcluibles (seguridad nacional, seguridad pública, alumbrado y limpieza públicas, "buen gobierno", etc.); no-rivalizables pero excluibles (puentes, carreteras, parques, etc.), y rivalizables pero inexcluibles (recursos de propiedad común, como las tierras de pastoreo).

el hecho de que "el logro de cualquier meta común o la satisfacción de cualquier interés común, significa que ha proporcionado un bien público o colectivo a este grupo".

También analiza tanto los grupos grandes y los pequeños desde el punto de vista de los costos y beneficios de los cursos de acción al alcance de las personas que forman parte de grupos diferentes.

Señala que, en relación a ciertos grupos pequeños, estos pueden proveerse de bienes colectivos sin recurrir a la coacción ni a otro tipo de estímulos diferentes al bien colectivo. Es posible porque cada uno de los miembros, o a lo menos uno de ellos encontrará que el beneficio personal, al tener el bien colectivo, excederá al costo total de proporcionar una cantidad de ese bien. Pero, es importante considerar que incluso en los grupos más pequeños, el bien público no será proporcionado comúnmente a una escala óptima. "En los grupos pequeños con intereses comunes hay una tendencia sorprendente a la "explotación" de los grandes por los pequeños"

Cuando el grupo es grande, es poco probable que las acciones de uno de sus miembros tengan impacto sobre las otras, por el tamaño del mismo. Incluso en un grupo grande si no existen incentivos u obligatoriedad de pertenecer a éste, no obtendrá el bien colectivo. "Mientras más grande sea el grupo más lejos estará de proporcionar una cantidad óptima del bien colectivo."

Ahora bien, considerando que los individuos tienen intereses comunes, se debe explicar por qué, cuándo y en qué condiciones pueden llegar a actuar en forma conjunta en función de sus intereses. Esto es, porque aunque muchos individuos compartan los mismos intereses, no necesariamente actúan en forma conjunta en función de los intereses compartidos, ya que pueden suponer que su esfuerzo individual será mayor al beneficio que obtendrán de la acción colectiva.

Por Ejemplo

Hay mil individuos que comparten el objetivo de realizar una protesta por el trabajo de la minera Golden Barrica, al poner en riesgo los glaciales aledaños a las prospecciones que se deben realizar para la explotación de los minerales cercanos a éstos. Se convoca a la manifestación de protesta. Puede suceder que 900 de ellos consideren que la posibilidad de que los repriman violentamente o los insulten es alta. Por tanto, el beneficio de la acción es inferior al riesgo que corren; sin embargo, el objetivo de la acción (la manifestación) se logrará aunque ellos no participen, ya que habrá cien personas, de las mil, que se manifestarán.

La situación anterior refleja la paradoja del free rider[33], esto es que en un colectivo que comparte intereses siempre hay una fracción considerable de individuos que consideran que el esfuerzo o el costo de la acción que se requiere realizar para proteger sus intereses es superior significativamente al resultado o beneficio de esa acción. Es importante señalar que,

[33] Término que utiliza Olson para el polizón.

lo medular es que el beneficio de la acción, en este caso es público, es decir, lo reciben todos por igual aunque no se hayan movilizado por defender sus intereses, en tanto los costos siempre son individuales. Lo anterior, genera una alta probabilidad de que los individuos esperen que sean otros los que se movilicen y obtengan beneficios para todos.

El mejor ejemplo de que la falta de cooperación conduce a resultados más negativos que la pasividad de la mayoría, es el que se describe en la teoría de juegos con el dilema del prisionero.

Una de las preguntas recurrentes en las ciencias sociales es por qué el proletariado no se movilizaba en forma coherente y activa en función de sus intereses, desde el punto de vista de la teoría marxista clásica: la cuestión de la conciencia de clase se refiere precisamente a dicho problema. Una de las explicaciones posibles dice relación con que no existía la necesaria conciencia de clase, ya que no eran conscientes de sus intereses compartidos ni de la necesidad de la acción colectiva revolucionaria para defenderlos. Por falta de conciencia de clase, muchos trabajadores buscarían una salida individual a sus problemas en vez de buscar una salida colectiva.

Para Olson, las condiciones en las que los individuos llegan racionalmente a la acción colectiva, además de los intereses que comparten, están basadas en los incentivos selectivos; es decir, la movilización se producirá cuando además de la esperanza de obtener el objetivo compartido por todo el colectivo con dicha acción, exista un elemento que incentive la participación en ésta, con beneficios selectivos privados para los que participen en la movilización. En el caso del ámbito gremial, la participación será mayor si la asociación gremial ofrece servicios específicos adicionales (seguros profesionales, cooperativas de vivienda, etc.).

En esos casos la acción colectiva aparece como un subproducto de los incentivos selectivos que se obtengan por la participación en la acción, dicho enfoque se adecua fundamentalmente cuando se trata de explicar la pertenencia a las organizaciones o la participación en ellas.

En el caso de la movilización, el argumento de los incentivos selectivos plantea una cuestión interesante: “la de los mecanismos que permiten que la acción colectiva comience”. En este sentido, se amplia al concepto de masa critica (Marwell y Oliver) que podría definirse como aquellos individuos que se movilizan en primera instancia y que serán los que desencadenarán el proceso de acción colectiva. En el ejemplo de la Barrick Gold, vendrían a ser las primeras 100 personas que se movilizan.

Ahora bien, la teoría de los incentivos selectivos considera que estos incentivos pueden expresarse tanto en términos materiales como morales, y que no necesariamente se contradicen entre ellos. Al admitir que hay individuos cuya prioridad es el reconocimiento social, el amor o cualquier otro motivo de utilidad no cuantificable, se complica la aplicabilidad formal de la teoría de la decisión racional. Pero al intentar explicar la teoría de la acción colectiva es razonable considerar que los individuos que se arriesgan al costo de iniciar la movilización pueden tener razones distintas a los que se suman a la movilización en forma posterior.

En ese contexto, Elster plantea que hay individuos que actúan en base a valores morales sin esperar a cambio un beneficio que reporta utilidad; es decir, no adoptan una estrategia cooperativa o de tipo altruista, sino que se movilizan por la compulsión de lo que entiende que es su deber (kantianos) o lo que es moralmente correcto, y se sienten obligados ha hacerlo independientemente del riesgo o costo de la acción que emprendan.

Dentro de esta categoría de individuos hay otros para los cuales el supuesto costo de la acción formaría parte de la recompensa, lo que les permitiría expresar sus creencias, placer en la acción o construirse una identidad colectiva.

Así las cosas, desde el punto de vista de Granovetter, los individuos que componen un colectivo con intereses comunes pueden tener diferentes umbrales de acción colectiva. Desde aquellos que están dispuestos de lanzarse a una acción en solitario sin considerar los altos costos involucrados, hasta aquellos que consideran que en la medida que aumenten los participantes, el riesgo individual disminuye y aumentan las posibilidades de éxitos de la acción. Por tanto, la masa crítica para la acción colectiva va a depender de la distribución de los umbrales de acción colectiva entre los miembros del grupo.

Una de las principales limitaciones de la Teoría de la Decisión Racional se relaciona con la identidad de los individuos (Pizzorno, 1986), ya que la explicación puramente racional de la conducta social de los individuos es limitada, al no considerar el problema de la definición individual. Es decir, todo individuo tiene definidas sus preferencias en el contexto social determinado en el que se ha desenvuelto, esto es porque posee una identidad que corresponde a ese contexto; ahora, el problema es cuando ese individuo por diversas razones sale de ese contexto. Es obvio que su identidad se modificará, cambiará sus interacciones, no tendrá el reconocimiento del nuevo entorno y tampoco obtendrá los mismos resultados si mantiene la conducta anterior que estaba definida por ese contexto del cual salió. Al relacionarse con la sociedad en la cual fue inserto, deberá modificar su forma de interactuar y también sus preferencias, y al hacerlo cambiará de identidad. Pizzorno llama esta conducta “reductio ad Amazoniam” (con lo anterior, busca sustentar su teoría de la identidad).

Un individuo que tenga una identidad mal definida o no definida por diversas circunstancias desde biológicas (adolescencia), sociales (laboral y familiar), crisis económicas prolongadas, descomposición política y enfrentamiento civil, no tratará de maximizar sus preferencias sino de definirlas. Se sostiene que gran parte de la acción colectiva que se observa en las sociedades actuales, es producto de la búsqueda de nuevas identidades colectivas por parte de los individuos que están inmersos en la incertidumbre. Han surgido nuevas reglas de funcionamiento de las sociedades sustituyendo las anteriores, fenómenos como las sectas o las tribus urbanas, o los nacionalismos reflejan claramente momentos históricos de incertidumbre. En la búsqueda de certidumbre para el futuro, la consolidación de la identidad colectiva se hace prioritaria sobre cualquier estrategia racional.

Desde el marco de la elección racional, se admite la existencia de situaciones de incertidumbre en las que la definición de la propia identidad (colectiva) se hace racionalmente

prioritaria para los individuos, incluso adoptando formas contrarias a una idea sustancial de razón.

Si bien es cierto la racionalidad puede aparecer como privando de toda base la idea de libertad, ya que dependerá de las circunstancias o las casualidades, las conductas que el individuo asuma, la persona es libre cuando tiene clara su individualidad (sabe quién es) y por ende, actúa en consecuencia. Se puede aparentemente traicionar la identidad.

Por Ejemplo

Darle prioridad al bienestar material por sobre sus valores explícitos, esto es porque implícitamente antepone la seguridad material -incluso por sobre los valores explícitos-. En tanto cuando aparezca la posibilidad de ejecutarlos justifica el riesgo del costo que implican. Se establece entonces que un individuo que no tiene clara su identidad podrá comportarse como traidor o héroe, pero no podrá asumir ninguna de las dos identidades.

Realice ejercicios nº 20 al 22

CLASE 04

2.5 Gobierno y Mercado: Fallas e Insuficiencias de Ambos

Este acápite aborda la teoría de las fallas del mercado (market failure theory) y las teorías de las fallas del estado (state failure theory), dada su utilidad analítica en el campo de las políticas públicas.

En ese contexto, el mercado considerado como sistema[34] es una situación histórico-social en la que el Estado establece y garantiza la plena libertad civil de los individuos –de acuerdo a los postulados de Smith– en la medida que los individuos y sus organizaciones disponen del derecho de propiedad sobre sus recursos y del derecho a la libertad que les permitirá realizar todos los intercambios que sean necesarios para tratar de maximizar racionalmente su bienestar. Con el fin de maximizar su bienestar los individuos deben ser eficientes[35], siendo la única manera de adquirir ventajas competitivas y de maximizar su bienestar sin perjudicar a otros[36].

[34] Sistema es un conjunto de elementos interrerelacionados e interactúantes entre sí. El concepto tiene dos usos muy diferenciados, que se refieren respectivamente a los sistemas de conceptos y a los objetos reales más o menos complejos y dotados de organización.

[35] Buchanan James, precisa el concepto “si no hay criterio objetivo para el uso de los recursos que puedan asignarse para la producción como un medio de verificar indirectamente la eficiencia del proceso, entonces, mientras el intercambio sea abierto y mientras excluya la fuerza del fraude, el acuerdo logrado, por definición será calificado como eficiente”. Esto es, usar de la mejor manera posible sus recursos y efectuar los intercambios más inteligentes en función de ello.

[36] En las ciencias económicas se entiende por eficiencia u óptimo de Pareto, economista que formuló el concepto, conteniendo la condición “sin perjudicar a otros”.

Dado que los intercambios son decididos y realizados libremente, todos los individuos que entran en el juego del intercambio "ganan" respecto de la situación inicial, sin embargo, no todos obtienen las mismas ganancias que esperaban y tampoco en la misma proporción. Esta situación conlleva a que persista la desigualdad económica existente. Pero por otro lado, es dable esperar que quienes se encuentren debajo de la "línea de pobreza"[37] dejen de estarlo en el futuro. Por tanto, se puede aseverar que el mercado puede resolver el problema de la pobreza, pero no el de la desigualdad socioeconómica.

Las insatisfacciones respecto al resultado de los intercambios obligan a producir a costos mínimos posibles y a estar en alerta permanente respecto de la calidad de los bienes y servicios que producen, así como a la idoneidad de la organización empresarial y la actualización respecto de su tecnología. En caso contrario, los otros individuos que están en el juego los sacarán del mercado. En este caso, la competencia otorga poder al consumidor de los bienes o servicios garantizando la eficiencia social[38], la innovación técnica e incrementado la capacidad social de producción, la suma de todos estos procesos impulsa a la sociedad a un crecimiento continuo en su bienestar. Situación que se manifiesta en el Estado liberal moderno, basado en la instauración de la "plena libertad civil", el cual sustenta los efectos macroeconómicos, el mercado como sistema, aseguran la maximización en el largo plazo del bienestar público.

Se sostiene que el sistema político del estado liberal democrático contemporáneo funciona igual que un mercado "político", así es como en el mercado económico se intercambian bienes o servicio privados (divisibles) consumidas por los individuos en forma exclusiva. En cambio, para el mercado político, los bienes y servicios son públicos (indivisibles), sólo pueden producirse para el consumo colectivo simultáneo (joint supply), por lo que no es posible excluir a nadie de su consumo una vez producidos (impossibilty of exclusion) porque la tecnología disponible no lo permite. Es por esto que la producción de los bienes públicos debe estar a cargo de la autoridad estatal (en este caso, el mercado económico "falla").

En democracia, los individuos en su rol de ciudadanos eligen a la autoridad estatal entre candidatos que compiten entre sí (mercado político), ofreciendo diferentes proyectos políticos (bienes públicos a producir con los recursos del erario público).

De esta manera, la noción de mercado en tanto sistema implica plena libertad de intercambio (mercado económico libre competitivo para los bienes privados), como Estado democrático (mercado político para los bienes públicos básicos).

La denominación de "falla de mercado", son situaciones en las que a pesar de que existe un mercado de libre competencia, no se alcanza la eficiencia social, o dicho de otra manera, cuando el mercado no entrega la cantidad de bienes y servicios considerados como óptimos sociales. Las fallas tradicionales de mercado son cuatro: bienes públicos,

[37] El concepto de "línea de indigencia" procura establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes como para cubrir una canasta de alimentos que permita satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas, los hogares que no superan ese umbral o línea son considerados indigentes.
[38] Los recursos se usan de la mejor manera posible de acuerdo a la tecnología existente y todos mejoran su bienestar sin perjudicar al otro.

externalidades[39], competencia imperfecta y asimetrías informales. Las tipificaciones de fallas de mercado que se examinarán a continuación responden al individualismo metodológico.

- Bienes públicos, el mercado generalmente falla en alcanzar la eficiencia porque no se producen en absoluto, se producen pero con el precio mayor al eficiente y en cantidad menor a la socialmente necesaria, o se depredan.

- Externalidades, el mercado falla en garantizar la eficiencia social posibilitando que tanto los individuos como las empresas no paguen por externalidades negativas o positivas que sus procesos de producción o consumo afecten a los demás individuos. En relación a la menor producción de los bienes públicos, siempre se señala que bienes públicos (tales como la defensa nacional o el aire limpio), la empresa privada siempre producirá menos que lo socialmente óptimo por la sencilla razón de que no podrán ser cobrados a todos los que se benefician con estos bienes. Para el caso inverso pondremos el siguiente ejemplo:

Por Ejemplo

Una celulosa vierte deshechos en un río, afectando a las personas que viven y tienen como fuente laboral este recurso (externalidad negativa en la producción). En el supuesto de que la empresa no tiene costos por la acción realizadas. Se dice que la empresa produce más de lo socialmente óptimo, puesto que produciría menos si tuviera que pagar los costos de la contaminación que se produjo por verter los deshechos al río.

- Competencia imperfecta, el mercado también falla en garantizar la eficiencia social, es decir, la maximización del bienestar público, porque las empresas tienen potenciales intenciones monopolistas, esto permite visualizar que en todas las situaciones en que se conviertan en monopolios afectarán negativamente el bienestar público. Es más, buscarán intencionalmente convertir todas aquellas situaciones que no sean monopólicas, en tales.

- Asimetrías informales; el mercado también falla en garantizar la eficiencia social, porque los agentes económicos, especialmente los empresarios, ocultan la información relevante, lo que genera diversas asimetrías de información que en innumerables ocasiones vuelven ineficientes los intercambios porque en éstos "unos maximizan a costa de otro(s)".

Ahora bien, los economistas convencionales en general proponen como medidas de corrección, a estas “fallas de mercado”, la intervención del Estado, estableciendo que es éste quien debe producir los bienes públicos y en los otros casos cumplir un rol regulador de las empresas.

[39] El término se refiere a los impactos positivos o negativos que generan las actividades que llevan a cabo los individuos sobre el bienestar de los otros sin su consentimiento. Definido de otra manera son beneficios y costos que surgen a raíz de la actividad económica de una empresa o persona, pero esta que esta no recibe esos beneficios o no paga esos costos, referido siempre a bienes públicos.

Los detractores de este planteamiento sostienen que el Estado para cumplir a cabalidad este rol de corrector de estas fallas de mercado y que la sociedad alcance el llamado Punto Óptimo de Pareto requiere de algunas características, que señalan jamás éste logrará tener, tales como:

- Estado neutral, es decir, que no tenga intereses propios y por tanto no favorezca a ningún grupo por sobre otros.

- Estado en tanto empresario, que provea sólo bienes públicos.

- Respeto por la libertad y el derecho individual de los ciudadanos y por sobretodo el derecho de propiedad. Lo que implica que no se cobren impuestos.

Para estos economistas, los requisitos anteriores no es posible que los cumpla ningún Estado y principalmente, los que dicen relación con la neutralidad, el respeto por el derecho de propiedad y el no cobro de impuestos.

Realice ejercicio nº 23

- El Estado

En este contexto, el Estado será definido por el conjunto de instituciones que por monopolizar en un territorio los medios de coacción, consecuencialmente monopolizan la capacidad de imponer la Ley que establece los derechos de propiedad, como el tributo que deben pagar los habitantes de dicho territorio "a cambio" de los bienes públicos básicos de "orden" y "seguridad" que solo pueden ser producidos de esta forma. Se plantea que los individuos pagan estos tributos, en el entendido que el Estado absorbe los costos en que deberían incurrir, para obtener seguridad en sus intercambios en el ámbito del mercado. La producción por parte del Estado de estos bienes básicos le otorga el carácter de monopolio territorial a éste, lo que ha su vez permite que el gobernante pueda imponer el tributo.[40]

Los ingresos de este Estado irán en directa relación con la masa tributaria que sea capaz de recaudar, por lo tanto, hay que considerar que siempre tendrá la posibilidad de “incrementar el precio del Estado” a costa del bienestar de los gobernados. Asimismo, hay que considerar que el poder estatal implica oportunidades lucrativas para el que lo detente, por tanto, se debe asumir que el gobernante todas las veces que pueda aprovecharlas lo hará, a costa del bienestar de los gobernados o de un grupo específico de éstos. Los gobernantes abusarán de los poderes para maximizar su propio bienestar, siempre que puedan y que los costos que de ello se deriven sean menores a los beneficios esperados.

[40] Se vincula con los orígenes del Estado en la historia de la humanidad, en que se plantea que surgió al fragor de las conquistas de tribus y pueblos sometidos por los vencedores y obligados a pagar tributos, es decir, impuestos. No fue creado para corregir las fallas del mercado o para velar por el bienestar de la sociedad, esa función le fue asignada con posterioridad.

Cabe destacar que la posibilidad de abusar y los costos dependen del tipo de estado y de la configuración de éste.

Bazúa[41] plantea que: "ninguna sociedad lograría subsistir en el largo plazo si no lograse mantener por debajo de un cierto límite, tanto la tasa de abuso del poder y la depredación por los gobernantes como la tasa de gorroneo[42] tributario".

Para este autor, la eficiencia social está absolutamente ligada a lo anterior, ya que no es posible que una sociedad pueda funcionar eficientemente con cualquier tipo de Estado. En materia de eficiencia social, es fundamental el respeto a la libertad individual y la competencia sistémica, por un lado y el control societal sobre los gobernantes, por el otro. Por tanto, señala que con un Estado liberal-democrático, puede una sociedad operar sistémicamente de manera eficiente.

El Estado, desde la visión de proveedor de bienes y servicios, en esa condición pasaría a ser una empresa que pertenece a la clase política y participa del mercado como oferente de bienes y servicios. No obstante, no con las mismas reglas que los otros actores del mercado, sino con reglas especiales que incluyen normalmente: la condición de monopolio y en muchos casos, el pago obligatorio, por adelantado, disociado de la cantidad y calidad del servicio entregado (policías, jueces etc.).

- Fallas del Estado

Para algunos economistas este Estado exacerba las fallas del mercado, al producir bienes que no son públicos y a su vez crea monopolios donde no los había, lo que conlleva una limitación innecesaria de las opciones que tienen los ciudadanos a una elección, violando el derecho de los ciudadanos a disponer de su propiedad, de acuerdo a los principios de conveniencia y libertad individual.

La otra visión del Estado es desde el punto de vista de las regulaciones, en la que éste, está llamado a desempañarse como organismo árbitro en el juego del mercado. Es decir, a crear, establecer y hacer cumplir las reglas del juego, que deben ser claras, trasparentes e iguales para todos. Sin embargo, el estado falla en su rol, ya que en vez de crear reglas las impone y tienen la tendencia a sobre-regular los mercados, lo que entorpece su funcionamiento. Por otro lado, tampoco las reglas que establece son claras, coherentes ni igual para todos, ya que para su propio funcionamiento (cuando participa en el mercado) establece reglas especiales, por tanto, establece reglas diferentes según los actores que participen, permite que el cumplimiento de las reglas varíen según el agente económico.

Las fallas del estado se le atribuyen a la falta de neutralidad en las que las reglas del juego serán para todos los actores iguales y a su falta de capacidad por hacerlas cumplir. Lo

[41] Se vincula con los orígenes del Estado en la historia del la humanidad, en que se plantea que surgió al fragor de las conquistas de tribus y pueblos sometidos por los vencedores y obligados a pagar tributos, es decir impuestos. No fue creado para corregir las fallas del mercado o para velar por el bienestar de la sociedad, esa función le fue asignada con posterioridad.
Politicas Publicas en los procesos de A.Latina, FLACSO, 2006.
[42] El famoso free- riders o polizón teorizado originalmente por Olson

anterior porque el Estado está conformado por seres humanos que buscan satisfacer sus propios intereses, seres humanos ávidos de poder sobre las personas, la propiedad y el dinero de otros. Estos mismos economistas señalan que el estado en la historia de la humanidad no fue creado para corregir las fallas del mercado o para velar por el bienestar de la sociedad, esa función le fue asignada con posterioridad. .

Según ese análisis, si los gobernantes decidieran respetar el derecho a la propiedad y no exigir impuestos, tendría que obtener ingresos como todos los demás actores, ofreciendo bienes y servicios, y entrando en competencia y cobrando por ellos. Esta situación llevaría a la extinción del Estado.

En cuanto a las funciones del Estado, plantean que todos los bienes y servicios que produce, pueden ser obtenidos por la sociedad y a costos menores. Ahora bien, el Estado asume un sinfín de funciones, amparado por hecho de ser el propietario de las leyes, la policía y los medios de coerción; por tanto, puede ser soberano y hacer lo que estime conveniente.

Bauzá, inclina su análisis fundamentalmente por señalar que las fallas del Estado no se orientan por su tamaño, ni con la amplitud de la intervención estatal, sino fundamentalmente están radicadas en la calidad de la gestión estatal, es decir, fallas de la autoridad; a diferencia de las fallas de mercado que pueden ser consideradas de libertad y competencia. Las que menciona son las siguientes:

- Imperfecciones de la democracia directa; son situaciones que se dan cuando los ciudadanos, ejerciendo su derecho consagrado por la constitución, toman decisiones estatales de vital importancia que involucra el uso de recursos públicos. Sin embargo, en estas decisiones no rige la regla de la unanimidad, entonces, cuando el sistema de votación no permite que los individuos expresen la intensidad de su preferencia, es posible que se estén tomando decisiones ineficientes, o que no interpretan las preferencias de todos los individuos y terminan no incrementando el bien público, o incluso, perjudican el bien público de alguno de los individuos.

- Imperfecciones de la democracia representativa; se trata de situaciones en las que el ciudadano ejerce su derecho constitucional “no de tomar decisiones estatales sustantivas” (como en el caso anterior) sino que elige a los que la toman. En este caso, las fallas se manifiestan cuando los políticos elegidos tienden a autonominarse de sus representados (electores) debido a la pluralidad de intereses o visiones de éstos. El representante elegido tiende a establecer alianzas que a veces favorecen más a grupos de interés o de presión y no a sus electores, y para éstos termina siendo de muy alto costo poder controlar o vigilar el comportamiento del representante elegido.

- Provisión burocrática de bienes y servicios privados de los bienes y servicios básicos; “orden y seguridad” posibilitadores de la vida social son ineludibles, sin embargo, pueden ser mayor o menor, según las características de la configuración estatal. Dado lo anterior, se asevera que la provisión burocrática de estos bienes o servicios mediante instituciones gubernamentales es un fallo del estado total y absolutamente evitable. Si se disolvieran

estos organismos que producen dichos bienes a precios subsidiados y se entregara el subsidio directamente al consumidor podrían beneficiarse más consumidores o los mismos gastado menos recursos, ahorrándose el costo que implica la mantención de este organismo, mejorándose así la eficiencia gubernamental y social.

Ahora bien, desde el punto de vista de las políticas públicas la teoría de las fallas de mercado y de las fallas del estado ofrece varias alternativas frente a los requerimientos que provienen de la globalización.

El primero de ellos dice relación con que en todos los Estados modernos, existe el interés público en la maximización del bienestar en el largo plazo, lo que exige minimizar tanto las fallas de mercado y estado. Lo anterior puede lograrse con una opinión pública y una clase política fortalecida, capaz de crear, absorber y asumir los conocimientos científicos técnicos que permitan generar políticas públicas estratégicas, capaces de vencer la tendencia a la ineficiencia social generada por el Estado.

Por otra parte, la maximización del bienestar sólo es posible con una gestión estatal de calidad, la que se genera a partir de la gestión política y de política pública que permita superar tanto las fallas del mercado como las del Estado.

2.6 Teoría de la Elección Pública o Public Choice

Escuela de pensamiento económico, desarrollada en los Estados Unidos a partir de los años cincuenta, los principales avances y difusión de sus ideas se producen a partir de los ochenta. Algunos de los integrantes de esta escuela son; W Nutter, R.E. Wagner, G. Brennan, V. Vanberg, D.Lee, R.D. Tollison, M. Crain, entre otros; sin embargo, su máximos exponentes son Gordon Tullock y J. Buchanan. Este último recibe el premio Nóbel de Economía (1986).

La Teoría de Elección Pública hace extensivo los conceptos y la metodología de la economía a los procesos de elección que se dan en las instituciones colectivas o públicas, es decir, en general a situaciones fuera del mercado.

Los análisis que realizan la mayoría de los miembros pertenecientes a esta escuela –considerando ciertos matices–, se puede decir que están elaborados a partir de los tres fundamentos siguientes; individualismo metodológico en cuanto a método de explicación y análisis, el supuesto motivacional del homo economicus[43], y la conceptualización del

[43] El homo economicus, u hombre económico, es un término empleado para designar a aquellas personas que maximizan su utilidad, es decir, que buscan obtener el mayor beneficio posible realizando el menor esfuerzo. El homo economicus no es una descripción de ninguna persona real, sino que es un modelo de comportamiento que resulta útil para entender lo que sucede en los múltiples intercambios económicos que se realizan en las sociedades humanas. Por lo tanto, se puede señalar que toda persona, en la práctica, actúa alguna vez o en algún sentido como un hombre económico, pero ello sólo puede considerarse como una abstracción de una parte de su conducta, la que precisamente interesa para la formulación de la teoría económica. Las leyes económicas consideran que los homo economicus tienen diversas preferencias y buscan diversos fines, pero los igualan en cuanto a la conducta racional que despliegan para obtenerlos.

intercambio. Buchanan señala que la mayor parte de su obra está basada en los fundamentos señalados, considerando además el criterio de eficiencia.

Llama la atención, que una de las falencias más significativas de las corrientes centrales del pensamiento económico, especialmente neoclásico, es la falta de análisis del Estado. Considerando que -en pleno siglo XX- la relevancia del Estado y los procesos fuera del mercado han aumentado significativamente la importancia de éste en las sociedades occidentales.

El Estado ya no es percibido como garante de las reglas del juego, la visión desde la teoría de Elección Pública, se genera a partir de la necesidad de comprender este agente económico, que fija las reglas del juego (rol regulador), pero que al mismo tiempo también es jugador.

Buchanan, ya a finales de los años sesenta, hace notar la pérdida de confianza en que las autoridades gubernamentales y agentes políticos, exigidas por la estructura constitucional, actúen con la eficiencia requerida y en concordancia con el interés y preferencia de los ciudadanos. Sino actuaban en sentido contrario, en busca de su propio interés.

Es importante señalar que existen ciertas diferencias entre los conceptos del análisis económico neoclásico y de la teoría de la elección pública. En la voz de Buchanan, "la Public Choise constituye un enfoque o perspectiva de la política que surge de una ampliación-aplicación de los instrumentos y métodos del economista al estudio de la toma de decisiones colectivas o de no-mercado". Es decir, que aplicar adecuadamente los conceptos del método de análisis económico neoclásico (modificados y ampliados) al estudio de las instituciones y procesos políticos que determinan a las sociedades desarrolladas con sistema político democrático. (Toboso, 1992).

Importante es establecer la proximidad conceptual entre el análisis económico neoclásico y la Teoría de la Elección Pública. Fundamentalmente está dada por el uso común de la terminología y metodología del análisis neoclásico. Así es como el principio del individualismo metodológico,[44] que inspira tanto a C. Menger, F.A. Hayek o L.V. Mises [45] pasa a ser la base teórica para el análisis del la Teoría de Elección.

"El individualismo metodológico como método de análisis sugiere simplemente que toda teoría, todo análisis se resuelve finalmente en consideraciones a las que hace frente el individuo[46] como agente decisor." (Buchanan, 1979).

---

[44] "Como sugiere mi definición, la Teoría de la Elección Pública es metodológicamente individualista, en el mismo sentido en que lo es la Teoría Económica." (Buchanan, 1979).

[45] L.V. Mises "En lo que se refiere a la acción humana, es indiscutible que existen entidades sociales. Nadie se atreve a negar que las naciones, los estados, los ayuntamientos, los partidos y las comunidades religiosas constituyen elementos realmente existentes que influyen en el curso de los acontecimientos humanos. El individualismo metodológico, lejos de rechazar la importancia de tales entidades colectivas, considera que es una de sus principales tareas el proceder a describir y analizar su aparición y desaparición, sus estructuras cambiantes y su funcionamiento. Y para ello escoge el único método capaz de resolver estas cuestiones satisfactoriamente.

[46] Con el fin de esclarecer la posible contradicción entre el individuo racional de la teoría económica con la teoría grupal de la vida política que enfatiza más las acciones de los grupos que la de los individuos, Buchanan y Tulloch despejan el tema señalando: "A todo lo largo de nuestro análisis el término "grupo" puede ser sustituido por el término" individuo" sin que los resultados se vean sustancialmente afectados.

Como se señala anteriormente, la teoría de elección pública está basada en el análisis neoclásico sobre las exigencias del individualismo metodológico, sin embargo, a diferencia de éste, presenta una mayor riqueza en las variables institucionales.

Ahora bien, al considerar como objeto de análisis el comportamiento de los individuos y los complejos procesos de toma de decisiones tanto colectivas públicas a través de gobiernos o instituciones políticas, se concibe que tanto la política o el gobierno, como un conjunto de interacciones individuales dentro de un marco de determinadas instituciones. Es importante señalar que dichas interacciones son el resultado del intento por parte de los individuos de conseguir colectivamente aquellos objetivos propios comúnmente deseados.

Así como los neoclásicos presumen que los agentes que intervienen en los mercados por interés propio, la teoría de elección pública presume que los agentes públicos presentan también un comportamiento en función del interés propio. Para los representantes de la teoría de elección pública este supuesto motivacional del homo economicus, sirve de un punto de partida, con el fin de evaluar el funcionamiento de las instituciones del ámbito político y el diseño constitucional.

"Sin duda ofrecemos un argumento más decisivo: el del homo economicus especialmente adecuado para el análisis comparativo de instituciones y el diseño constitucional último. Pero como ya hemos mencionado, este argumento es metodológico y analítico en lugar de empírico. En este sentido, las implicancias del argumento hobbesiano[47] consisten en que las instituciones deberían ser diseñadas con el homo economicus en mente y que el altruismo como los buenos modales, pueden ser apreciados en su caso pero no dados por supuestos". Brennan y Buchanan.

Bajo este prisma, la teoría de elección pública pone sus énfasis en explicar o prever casos en los que se produzcan desviaciones entre el interés de los ciudadanos y las actuaciones de los agentes públicos.

Del análisis anterior se pueden inferir críticas tanto a los procesos políticos, al estado como a la propia burocracia y los agentes públicos. No hay que olvidar que para Buchanan -como se mencionó anteriormente- el proceso político y el mercado son procesos análogos, dado que los procesos políticos son conceptualizados como un mercado político donde existen intercambios. Respecto del estado, la teoría de elección pública reconoce que el mercado presenta fallas, como se desarrolló en acápite anterior, sin embargo, admite y pone énfasis en que el sector público no es el mejor sustituto del mercado. En cualquiera de los casos se destaca que los individuos buscan satisfacción de sus propios intereses a través de la participación en la interacción social.

Al concebir los procesos políticos motivados por el interés propio, -a diferencia del homo benevolens- el comportamiento de los individuos en los distintos roles de elección pública, (votantes, políticos burócrata, etc.) describe un mundo de la política altamente perjudicial para sociedad. Un ejemplo clarificador se encuentra en la obra de Buchanan y Wagner (1977), en donde se señala lo siguiente.

[47] Hobbes - Leviatan

"Podría argumentarse que los ciudadanos han llegado a esperar pan y circo de sus políticos. Si sus políticos no ofrecen tales cosas, elegirán a otros políticos en su lugar. En vista de estas perspectivas, hay pocos políticos dispuestos a negarse a ofrecer pan y circo. Después de todo, ¿no es más agradable cumplir que rechazar los deseos de su electorado? Es mucho más satisfactorio dar que rechazar, especialmente si no es necesario contar con el coste de la dádiva. ¿A quién no le gustaría desempeñar el papel de Santa Claus? Cuando un ciudadano particular no puede o no quiere rechazar estos deseos, sin embargo, es él quien debe soportar el coste de sus acciones. Los políticos, no obstante, actúan por todo el electorado. Su locura es nuestra locura."

Como ya fue señalado, la teoría de la elección pública se caracteriza principalmente por considerar los procesos políticos como relaciones de intercambio entre los individuos. Ahora bien, dicha interacción política se visualiza como un medio a través del cual se tratan de satisfacer las preferencias individuales mediante diversos mecanismos o reglas que a su vez obtendrán resultados, sin embargo, se centra el análisis en los procesos de interacción mismos y sus características, en lugar de hacerlo sobre los resultados generados.

A partir de lo anterior, se puede considerar que es necesario rediseñar tanto las reglas e instituciones involucradas en los procesos políticos. "La perspectiva constitucional (con la que he sido asociado tan íntimamente) surge de una forma natural de la aplicación del programa de investigación o paradigma del intercambio al estudio de la política. Para mejorar el funcionamiento del proceso político es necesario mejorar o reformar las reglas e instituciones, el marco bajo el que tiene lugar el juego de la política." (Buchanan, 1983).

En este contexto, cabe hacer notar que el burócrata, en tanto agente social motivado por sus propios intereses (poder, renta, prestigio, seguridad, comodidad), en el entendido de que es un productor, debe maximizar dicha producción, obviamente considerando ciertas restricciones ya que sus medios son limitados. Dado lo anterior y en pos de alcanzar sus propios intereses no dudará en utilizar el presupuesto público, para lo cual propondrá diversos programas públicos. Baslé[48] señala que en este caso resulta que el beneficio social de la acción pública resulta no torvamente inferior a su costo.

Meny y Tohening, señalan que otro de los fundamentos principales de la Public Choise insiste en la distinción de los bienes privados y públicos -se trató en acápite anterior- los primeros son producidos por el mercado y los públicos emanan de los servicios públicos y las administraciones. Los privados son vendibles, mensurables y se producen en cantidades determinadas por la oferta y la demanda, en tanto los bienes públicos son indivisibles.

Los teóricos de esta escuela, aplican el método utilizado por los privados, con el fin de identificar los bienes públicos; esto es, midiendo sus costos y la asignación de estos a los beneficiarios del servicio. De esta forma, pretenden controlar al máximo la externalidades producidas por un bien público determinado.

[48] Baslè M. et al."Historie des penseè economique" Sirey, Paris

Se puede establecer que uno de los objetivos de la Public Choise es modificar la administración, de tal forma que las burocracias que reciben y actúan obedeciendo órdenes jerarquizadas, sean capaces de satisfacer las preferencias individuales en contextos diferentes.

Siguiendo con el análisis de Meny Tohening, señala que otro de los puntos relevantes en este análisis tiene relación con la asignación de recursos que por definición son limitados. A partir de ello se demuestra una gran preocupación en relación a la forma y la estructura de los gobiernos. Partiendo de la premisa de que los individuos buscan maximizar sus intereses utilizando de la mejor manera posible las estructuras disponibles, la Public Choise se interesa casi exclusivamente por los "rendimientos "de los servicios públicos, rechazando los mecanismos de organización y control centralizados, a lo que contraponen estructuras descentralizadas, especializadas y de tamaño pequeño. Ya que las pequeñas unidades en lo posible especializadas podrían internalizar los bienes públicos en un espacio determinado y esto a su vez determinaría el precio justo para el consumidor. Es conveniente establecer que la pequeñez del tamaño debe estar determinada en función de las políticas perseguidas.

Para lo anterior, Ostrom[49] principalmente propone criterios combinables, tales como: capacidad de control, la eficiencia con el fin de alcanzar mejores economías de escala y la representación política con tres elementos que idealmente se superpongan; una organización formal que correspondan al tamaño de la unidad que provee el bien público, un público constituido por los afectados de la prestación, y una "comunidad política" que decide sobre la prestación y sus modalidades.

Por Ejemplo

La junta de vecinos será responsable de las instalaciones que corresponden al barrio, la ciudad lo será del servicio de limpieza y un organismo especializado lo será de la contaminación de la zona metropolitana.

Con este tipo de organización a la que se le caracteriza por ser "multiforme, cambiante y plural" presenta un gran contraste en la distribución de servicios, ya que cada "público" decide libremente las prestaciones que requiere obtener y lo que está dispuesto a financiar. Lo anterior no entra en contradicción con el análisis de la escuela del Public Choise, ya que éste se hace en términos de costo y beneficio, y no de valores que se puedan promover tales como la redistribución de la riqueza.

Los detractores de la teoría de la elección pública y del Public Choise, hacen notar que los representantes de esta escuela dicen estar interesados en refundar la economía política "new political economy" -es la expresión que usan-. Si bien es cierto le reconocen el mérito de haber demostrado la posibilidad de introducir factores políticos en los métodos de análisis de las dinámicas económicas; no es menos cierto, que el supuesto con mayor potencialidad de estos modelos es el del equilibrio económico que orienta la dinámica social, la teoría de

[49] Ostrom Elinor, Politólogo.

elección pública sólo induce un efecto que distorsiona[50] el funcionamiento del sistema económico, en tanto lo político es analizado desde un sistema económico establecido. Desde este marco, se puede señalar que análisis realizados desde el Public Choise comparten el carácter normativo de la ciencia económica dominante, sumándole concebidos modelos estáticos, en el sentido de que los cambios políticos son producto de una modificación exógena de las preferencias individuales de los electores y responsables políticos.

Realice ejercicio nº 24

CLASE 05

3 El CONTEXTO GLOBAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Luego de analizar los aspectos teóricos en el diseño de políticas públicas, se analizará el contexto global de las políticas públicas, además de abordar temas como la forma en que la globalización ha afectado la gestión pública y los desafíos que ésta presenta.

3.1 Globalización, Desafíos para la Gestión Pública

Como marco histórico general, se debe recordar el hecho que el estado sufre una pérdida importante de control de algunas áreas estratégicas de su economía, por ende, ahora esta institución cuenta con menos recursos para implementar las políticas hacia sus ciudadanos, ya que a esto se deben sumar las fuertes presiones de los organismos económicos internacionales, FMI y Banco Mundial, para que los países deudores paguen, sin importar que como resultado de este concepto, los estados no puedan cubrir la deuda social con su población. A lo anterior, se debe agregar como tercer elemento la imposición de una racionalidad económica instrumental-privatizadora, que aboga porque áreas o sectores de la economía dejen de ser de curso público.

"En términos generales, la función y la actitud gubernamentales tienen al menos tres aspectos complementarios que sirven para diferenciar al gobierno de todas las demás instituciones y actividades: gran alcance, impacto y consideración; responsabilidad pública; y carácter político. Ninguna institución no gubernamental tiene la amplitud del gobierno"[51].

[50] Nordhaus W.D. Introduce el concepto a partir del modelo de análisis que desarrolla en el que plantea que lo político y lo económico no tienen la misma posición teórica. El funcionamiento del sistema económico puede ser pensado y representado independientemente del sistema político, pero esto no funciona de manera inversa. Se supone la existencia de leyes económicas cuyo origen no es social (posiblemente emparentadas con leyes de la naturaleza) "The political Bussines Cycle", The review of Economic Studies.

[51] Shafritz Jay M Hyde Albert C. Clásicos de la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. México 1999. pág.269.

Lo anterior se complementa con lo que plantea Garcia-Huidobro[52] "Como todas las instituciones, el Estado significa una potenciación de fuerzas humanas. Sus organismos y reglas permiten acumular experiencias y resolver de modo relativamente eficiente cuestiones que de otro modo conllevarían un considerable gasto de tiempo y energía. La existencia misma de la burocracia estatal hace posible que el resto de los ciudadanos puedan dedicarse a sus propios asuntos "

Es decir, por su amplitud, relevancia y alcance, el Estado es en muchos aspectos, irreemplazable.

"Así como -al igual que en su momento la polis- el Estado está dejando cada vez más claramente de ser una sociedad autosuficiente, o sea, una sociedad en la que sus miembros encuentran todos los medios que necesitan para cumplir su fin temporal. En las últimas décadas -y con grandes deficiencias- se tiende a dar lugar a organizaciones supraestatales frente a las cuales ya no se puede hablar, en forma estricta, de soberanía en el sentido que esta expresión tenía en siglos pasados"[53].

Es decir, abrían dos efectos importantes, a saber, que el estado deja de cubrir alguna de las necesidades básicas de la población, y la imposición de organismos supranacionales, como solución al vacío institucional.

Esto plantea una crisis, que necesariamente ha requerido de una salida, entre las que se han observado las expresadas por Robinson Pérez, quien señala que el cuadro sería que: "Dicha transnacionalización demanda cambios en el Estado –que se asumen como una modernización institucional–, en función de un apoyo sostenido al proceso exportador, de una renovación tecnológica y de la inserción en los nuevos bloques económico-políticos internacionales. Esta lógica de la modernización del Estado, con un claro sesgo empresarial, tiende a relegar a segundos planos o a considerar débilmente lo relativo a la modernización del sistema democrático (en la idea de la reforma pendiente) y a la modernización del sistema social (en la dirección de la equidad y desarrollo de la ciudadanía democrática)."[54]

Es decir, los cambios que se han realizado a nivel estatal, se conceptualizan como modernización institucional, o sea, como una transformación del aparato estatal, orientada bajo una racionalidad que está centrada en las variables económicas, y en donde lo primordial es la integración a los mercados internacionales, en desmedro de una preocupación por reformar el sistema social o por mejorar el sistema de representación política.

Pérez[55] plantea que existirían dos corrientes sobre la modernización del estado: una que sería la dominante, y que estaría asociada al pensamiento neoliberal y al proceso de globalización y que él denomina transnacional; y otra que estaría en proceso de emerger y

[52] García-Huidobro Joaquín. Más allá de las modernizaciones: La Reconstitución del Estado. Revista chilena de Derecho vol 24 # 2. Pontificia Universidad Católica de Chile. Mayo Agosto1997. Pág.245.
[53] García-huidobro Op.cit. pág 246.
[54] Pérez Robinson. Contextos y racionalidades en la modernización del estado. Revista de la Academia. Universidad Academia de humanismo cristiano. 1995. Chile.
[55] Pérez Robinson. Op cit.

que estaría ligada al proceso de democratización del Estado y que el llama democratizadora, porque se daría dentro de una visión de la necesidad de cambios en el estado, en pos de una ampliación de la ciudadanía política y en pos también de incrementar la equidad del sistema económico.

Existiría, según plantea este autor, cuatro elementos básicos que permiten plantear una crítica a la visión dominante transnacional. La primera sería que un estado moderno se definiría por una privatización de empresas y funciones públicas, por el proceso de desrregulación y su retiro del área social y por el avance del mercado, el cual se considera, por sí, con amplias virtudes regulatorias. Es decir, modernización sería, bajo esta óptica, sinónimo de privatización. El segundo elemento es que el análisis de la institución estatal se daría fuera de un contexto histórico y sería demasiado general; lo cual se explica, por el hecho que esta visión estaría muy ligada a las teorías de la modernización.

La receta de solución planteada, como ya se ha mencionado anteriormente, es por un lado, el traspaso hacia el sector privado, de funciones y sectores que con anterioridad desarrollaba la institución estatal y por otro, se considera que el Estado debe ser un garante del funcionamiento de mercado, por lo tanto, lo que debe hacer ahora es establecer reglas más flexibles que no entorpezcan el libre juego de la competencia. Por último, se considera que por su responsabilidad de bien social, el estado no puede retirarse totalmente, pero que debe reducir al mínimo su presencia en esta área.

Por otro lado, se plantea una crítica válida de historicidad, es decir, que el análisis de la realidad de los estados se realiza sin tomar en consideración el contexto social y en donde al estado moderno se lo perfila como un arquetipo institucional o económico-social.

"Las teorías de la modernización tienen en común la construcción de una propuesta de cambio estatal (y social) con prescindencia del análisis histórico-cultural, de los procesos sociales reales, de conflictos, proyectos, intereses en torno a los cuales se edifican los Estados"[56]

El tercer elemento de crítica es el excesivo predominio de la lógica económica en el análisis, la cual pasa así a determinar los contenidos y formas de la reforma-modernización del estado (predominio, entonces, de la lógica económica instrumental neoliberal).

Por último, el cuarto elemento (se deriva del anterior) es el reduccionismo economicista, es decir, para esta visión lo importante es traducir los códigos contenidos de análisis, en variables económicas. En los últimos años, en nuestro país, podemos indicar que hay varios ejemplos de lo anteriormente planteado, tales como:

1) En el área social, la privatización de los fondos de pensiones y prácticamente la desaparición de las antiguas cajas de previsión. Privatización de fondos para atención en salud.

[56] Pérez Robinso Ib.bid. Pág 61

2) Firma de tratados de libre comercio y bilaterales, en busca de la integración al mercado internacional.

3) Privatización y a la vez, subsidio al sector transporte (Transantiago).

4) Desrregularización – flexibilización: grandes garantías a las empresas mineras trasnacionales para su instalación en territorio nacional, lo que incluye pago muy beneficioso de impuestos.

Realice ejercicio nº 25

3.2 La Crisis del Estado de Bienestar y las Políticas Públicas

La definición del Estado de Bienestar, requiere necesariamente ser contextualizada en un marco histórico, ya que de esta manera se pueden comprender las causas que provocan su crisis.

Amartya Sen, en El futuro del Estado de Bienestar, define la naturaleza de este tipo de Estado, el cual es el ofrecer protección a las personas, que sin el apoyo de esta Institución político-administrativa, no serían capaces de lograr una vida con cánones mínimos de subsistencia; detrás de este concepto se encuentran dos ideas principales, a saber:

- La necesaria interdependencia entre los seres humanos para subsistir, esto es tan simple como que el individuo depende de los demás para vivir, y con esto Sen lo está comparando con la economía de mercado, ya que la base de esta última está definida por el hecho que los individuos solos, obligatoriamente deben interactuar, so riesgo vital.

- La segunda se refiere a la responsabilidad social de la institución estatal, es decir, el estado es necesario que exista, entre otras cosas, por su responsabilidad social hacia los pobres y los enfermos.[57]

Si se pone un marco histórico, se puede decir que a partir de 1945, nace en Europa el Wellfare State (o estado de bienestar) cuya filosofía económica y política aparece plasmada en el "informe Beveridge", en donde se plantea que es necesario: (a) disminuir las desigualdades sociales, (b) redistribuir la renta, (c) instalar un buen sistema de seguridad social, y (d) subvencionar áreas y actividades económicas y sociales que a los sectores empresariales no le interesan por no ser rentables.

[57] Amartya Sen. El futuro del estado de bienestar. Revista La factoría # 8. febrero 1999. Catalunya España. El plantea que, conjuntamente con esta responsabilidad social estatal, esta institución debería incentivar una *cultura de la autoayuda,* es decir, que existan condiciones y motivaciones para que las personas se interesen en buscar empleo, y en este sentido, los seguros de desempleo existentes en Europa, desincentivan el que la gente busque trabajo; amen que el desempleo significa péerdida de habilidades, desgaste psicológico y la sociedad pierde el aporte de estas personas.

La preocupación por disminuir las desigualdades sociales, por distribuir la renta, e instalar un sistema de seguridad social al igual que la subvención de actividades, son todas preocupaciones que obedecen a la responsabilidad social de este estado ligado a la economía social de mercado; pero se debe agregar que, detrás de lo anterior, no hay sólo esta preocupación de justicia social, sino también hay un interés por asegurar un alto nivel de consumo, y con ello un crecimiento del mercado interno (es decir, se diagnostica que hay masas importantes de población que por ser pobres, no tienen capacidad de consumo, y por ende, están fuera del sistema, dando como resultado mercados internos muy pequeños).

Por Ejemplo

Este tipo de diagnóstico, fue el que inspiró la política de cambios instaurada por la Alianza para el Progreso, entre otras, en Chile; la política de Reforma Agraria en los años sesenta, en el Gobierno de Eduardo Frei Montalvo, la cual surgió por la necesidad de crecimiento del mercado interno y la necesidad urgente de mejoras en el nivel de vida del campesinado.

Al mismo tiempo, los valores de filosofía política que inspiraron a este estado serían: El valor de la libertad; la necesidad de igualdad de oportunidades y la existencia de igualdad de derechos (democratización), al tiempo que se considera necesario también, la disminución de las desigualdades sociales como ya se ha planteado (esto último a través de la seguridad social y redistribución de la renta). Es por esto que se indica al estado como benefactor, en el sentido que se considera que el estado debe asegurar el igualitario acceso de sus ciudadanos a la educación, salud, el trabajo, la vivienda, subsidiando estas actividades de ser necesario; amen de asegurar el libre acceso de los ciudadanos a la participación social y política.

En el plano más económico-social, se puede ver a este estado como protector-regulador, en el sentido que se considera que este último debe regular y proteger a la industria y economía nacional (en términos de asegurar la productividad), y debe regular y proteger las condiciones laborales de los trabajadores (salario mínimo y condiciones laborales en general, como condiciones de horario e higiene), situación bajo la cual se incentiva además, la existencia de organizaciones gremiales y sindicales; como una forma de no dejar en la indefensión a los trabajadores ante la parte empresarial.[58]

Cabe aclarar que, el marco histórico, económico y social de análisis de esta institución político-administrativa es el marco de la economía social de mercado capitalista, donde está inserta; la base de la comprensión del modelo entonces, está dado por la interacción público/privado, y más específicamente público/ economía de mercado.

[58] La visión clásica del modelo keynesiano sería el inspirador de este modelo de Estado de bienestar que se implementa a partir de la II guerra mundial; la cual le otorga a la entidad estatal una función interventora tanto en el ámbito de política social como económica, en lo económico como dinamizador del sistema, al corregir las fluctuaciones, que se producen por los desajustes resultado del funcionamiento del mercado; y en lo social, por medio de lo que ya hemos nombrado: a) distribución de la renta, b) promoción pleno empleo y c) posibilitación de recursos para el consumo interno.

Gómez Bahillo, en Globalización y Crisis del Estado de Bienestar[59], plantea que la intervención del Estado como regulador de la vida económica, se justifica en primer lugar, porque es la forma de hacer compatible el modo de producción capitalista, que funciona con la lógica del beneficio, y el sistema democrático que marcha con la lógica de la participación y redistribución. En segundo lugar, por la necesidad de fomento de la actividad económica y tercero (y muy importante), por la necesidad de evitar el conflicto social.

El logro de mejores salarios y horarios de trabajo son un ejemplo de intento de evitar el conflicto social. Pero la presión del sistema, actualmente, por la competitividad, actúa en sentido contrario.

Realice ejercicio nº 26

- La Crisis del Estado y las Políticas Públicas

Como primera tarea se definirá el concepto de Globalización. Este proceso según Moncada[60], entre otras cosas supone "La ampliación, la profundización y la aceleración de la interconexión mundial existente en todas las facetas de la vida social, de la económica a la cultural, de la política a la criminal". Es decir, la globalización, no puede ser entendida si sólo es analizada por sus efectos económicos, ya que se trata antes que todo, de un proceso multifacético que afecta todas las áreas, incluso implica la transformación de la vida personal[61] y familiar; es decir, como plantea Giddens, la globalización es un fenómeno político, económico, tecnológico y cultural dentro del cual se manifiesta claramente la revolución de las comunicaciones que se inicia hacia finales de los años 60. Esto ha significado que hoy en día se conviva en una aldea global.

Para profundizar en la idea del efecto multifacético del proceso, Moncada[62] plantea que la globalización se diferencia de la continuidad de la internacionalización, ni tampoco es otra fase del ciclo de cierres y aperturas de la economía mundial, entre la política de libre mercado y el proteccionismo. "La diferencia consiste en el efecto combinado del crecimiento rápido de las comunicaciones e informática y el creciente poder de los actores transnacionales en las transacciones económicas y financieras. Se organizan cada vez más actividades a escala mundial, no sólo para la producción y distribución de mercancías y servicios, sino también para la difusión de publicidad material y simbólica. La vida de las personas y el destino de las comunidades dependen cada vez más de lo que ocurre en lugares remotos".

[59] Gómez Bahillo, C. Sociedad, Individuo y Organización. Editorial Egido. Zaragoza. España.
[60] Moncada Alberto. Para entender la Globalización. Libros UNESCO. Centro UNESCO Valencia, España, 2006.
[61] Giddens nos plantea "Es un error pensar que la globalización sólo concierne a los grandes sistemas, como el orden financiero mundial. La globalización no tiene que ver sólo con lo que hay "ahí fuera" remoto y alejado del individuo. Es también un fenómeno de aquí dentro" que influye en los aspectos íntimos y personales de nuestras vidas. El debate sobre valores familiares que se desarrolla en muchos países puede parecer muy apartado de las influencias globalizadoras, No lo está. Los sistemas familiares tradicionales están transformándose, o en tensión, en muchas zonas del mundo, sobre todo, sobre todo al exigir las mujeres una mayor igualdad" Anthony Giddens: Un mundo desbocado. los efectos de la globalización en nuestras vidas. Taurus.. México 2000.
[62] Moncada Alberto. Op cit.

Por Ejemplo

Lo que le interesa al capital no es que un individuo forme parte de una remota tribu en África, lo importante es que se consuma Coca cola y que además, en lo posible, a esa aldea pueda llegar un local más de McDonald`s, y no debería extrañarnos que el jefe de esta aldea cuente con conexión a Internet y tenga un teléfono celular.

Es decir, la globalización, además de ser el resultado de la revolución de las comunicaciones, como se ha planteado, está marcada por un sello muy importante en lo económico, el cual significa la transnacionalización del capital financiero y especulativo. Se puede decir entonces que, las principales consecuencias se darían en el plano de lo económico, y sus efectos se extenderían a la totalidad de la vida social, política y al ámbito de la cultura.

Los efectos a la institución político-administrativa, llamada estado de bienestar, han sido analizado por diversos autores, como Gómez Bahillo[63] que manifiesta que "La globalización de la economía, ha supuesto en primer lugar, el agotamiento del modelo Keynesiano ante los profundos cambios producidos en el mercado mundial, y la aparición de movimientos especulativos y políticas competitivas a gran escala, que impiden el crecimiento económico constante, que había posibilitado el desarrollo y funcionamiento del estado de bienestar; en segundo lugar, la expansión de la nuevas tecnologías, que ha acelerado la crisis del modelo que han transformado los procesos productivos y sistemas distributivos, afectando el mundo del trabajo y su organización". Es decir, el modelo de estado benefactor sufre una profunda crisis como resultado de la transnacionalización de los mercados y la imposición global del capital especulativo, a lo cual se agrega que esta nueva fase significa que el crecimiento de las economía "nacional" pasa a depender y es afectada por las crisis del sistema a nivel global. Por otro lado, los cambios tecnológicos que conllevan son ahorradores de mano de obra, afectando la cantidad de puestos de trabajo, amén de que las empresas han trasladado sus filiales al mundo en desarrollo, ya que les significa un importante ahorro de costo en el rubro salarios.

Al observar con más detalle los efectos de la crisis, al respecto los autores destacan fuertemente, una pérdida de autonomía y soberanía por parte de los estados nacionales. Esto porque ahora esta institución político-administrativa debe pasar a someter sus políticas económicas, monetarias, laborales y sociales "nacionales" a las exigencias de los grandes bloques políticos-económicos, a las exigencias de los organismos económicos internacionales y a las presiones de las empresas transnacionales.

De acuerdo a lo establecido anteriormente, se puede señalar que dentro de los requisitos necesarios que debía cumplir nuestro país para establecer convenios de libre mercado con Europa y Estados Unidos, era la transparentación del gasto público. Para ello se hace necesario crear una institucionalidad que los desarrollara, y así nace "chilecompra".

[63] Gómez Bahillo, C.

A través de ella se canalizan las compras públicas de manera tal que a todas las necesidades que requieren los servicios públicos y que implique compras, tengan acceso todos los potenciales abastecedores de ello.

Según Gómez Bahillo "El estado–nación ha ido perdiendo paulatinamente el control sobre su propia política económica, que está condicionada por las exigencias de convergencia y competitividad que se van imponiendo entre los países de las áreas más desarrolladas. Un nuevo control supranacional sobre las políticas económicas nacionales se está produciendo por parte del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional." En otros términos, tanto el mercado global, como los organismos económicos internacionales, van condicionando y determinando las políticas económicas locales; con el consiguiente perjuicio a la autonomía y soberanía de los estados nacionales.

¿De qué forma afectaría este proceso al funcionamiento los mercados internacionales? El funcionamiento de estos mercados implica en la práctica "nuevos patrones de jerarquía y desigualdad, nuevas formas de inclusión y exclusión, que traspasan fronteras nacionales y penetran en todas las sociedades y regiones del mundo. Amenazan las existentes formas de cohesión social. La tradicional jerarquía geográfica de la periferia principal cada vez más coincide con las desigualdades étnico sociales en las mayores ciudades del mundo"[64].

Todos los diagnósticos indican que el funcionamiento de este mercado, agudiza y acentúa la brecha de desigualdad entre los países ricos y pobres, y crea nuevas formas de exclusión, como se plantea, como es la pobreza de los emigrantes que van de un país a otro buscando mejoras laborales.

Cuando se ha planteado que la globalización implica una pérdida de soberanía, es por efecto de la aparición de nuevos entes reguladores como el funcionamiento de: (1) la red de capital financiero internacional, (2) la existencia de grandes conglomerados multinacionales, y (3) la injerencia de Banco Mundial y FMI. Pero la otra razón detrás de lo anterior, sería resultado de que tanto el capital financiero, los conglomerados multinacionales y organismos financieros no responden a los intereses de los estados nacionales[65].

Lo anterior ¿significa que el Estado-nación no tiene un rol relevante en el impulso y crecimiento de la globalización? No obstante la pérdida de soberanía, el estado ha tenido un papel relevante en el desarrollo de este proceso, al firmar convenios internacionales y al establecer coaliciones políticas con las transnacionales. Es decir, hay en el plano económico, un aumento de la acción intensiva y extensiva de capital, y en el plano político un cambio en el tipo de soberanía a nivel mundial (restringida en el caso de los países periféricos), pero esto no resta importancia al rol fundamental de este actor en el proceso que se ha analizado.

---

[64] Moncada Alberto. Ib.bid Pág 30

[65] Osorio Jaime El Estado en el Centro de la Mundialización. Fondo de Cultura Económica. México 2oo4. "El estado se nos presenta en este cuadro como una entidad frágil y débil ante procesos y nuevos actores que lo rebasan y que –como una novedad de la globalización– limitan su soberanía. Más a fondo, el supuesto implícito es que el capital financiero internacional, los conglomerados multinacionales y organismos financieros internacionales no responden a intereses estatales".

"La expansión económica del capital, que busca borrar fronteras, se ve limitada en el terreno político por la presencia del Estado-nación que fija fronteras. Pero este es un aspecto de la contradicción. Al mismo tiempo, la mundialización capitalista sólo ha podido alcanzar los niveles actuales, y podrá seguir avanzando apoyada en el Estado-nación, el cual podrá redefinirse, ampliando, por ejemplo, los espacios "nacionales" que controle, pero que mantendrá los rasgos esenciales que lo definen como tal y con ello las disputas entre Estados capitalistas"[66]. En otras palabras, un proceso de cambios en la soberanía, no debe ser confundido con el hecho de llegar a plantear que el rol del estado pasa a ser insignificante como efecto de la globalización, fenómeno que no debe extrañarnos, por lo demás, ya que el estado de bienestar siempre se planteó como parte del proceso de surgimiento del sistema capitalista.

Realice ejercicio nº 27

CLASE 06

3.3. El Desarrollo y las Políticas Públicas

El desarrollo debe ser concebido como un proceso que se presenta en determinado contexto sociocultural y político–económico; y además, en determinado marco de tiempo y espacio, como toda actividad y proceso humano, y por ende, es dinámico. En otros términos, el desarrollo es un proceso dialéctico, es decir, no es irreversible en el sentido que puede haber retrocesos y avances, y además puede presentar diversos grados, es decir, en una misma realidad sociohistórico, al interior de un país pueden haber zonas más desarrolladas que otras. Al mismo tiempo, es un proceso que puede ser por etapas, las que pueden complementarse y contraponerse, y en donde pueden haber cambios y saltos cualitativos. Todo lo cual tampoco quiere decir, necesariamente, que se trate de un proceso unidireccional, como plantea la teoría de la modernización, en donde se manifiesta que los países "en desarrollo" deben seguir el modelo americano; ya que (al contrario de lo que plantea esta teoría) lo que es racional, dentro de determinado contexto socioeconómico, es relativo a ese contexto donde está inserto.

Por Ejemplo

La lógica económica de un campesino de la India es funcional a su realidad; por lo tanto, no se trata que sus decisiones económicas sean irracionales, sino que éstas responden y están adaptadas a una lógica diferente a la lógica occidental, siendo, entonces racionales respecto de esa realidad.

El desarrollo es un fenómeno donde las diversas áreas de la realidad, necesariamente siempre dependen unas de otras para poder subsistir (es decir, son interdependientes). En otros términos, lo que sucede en un estado-nación, en el área de lo económico y de desarrollo productivo-tecnológico, produce y determina cambios en el área de la organización social y la cultura. Ahora bien, si esto lo trasladamos a la realidad de los

[66] Osorio Jaime. Op cit. Pág.157.

estados-nación se debe decir que la historia ha demostrado que el desarrollo de los diversos países ha dependido y ha sido afectado por lo que sucede en las otras realidades socio históricas, es así como se puede explicar gran parte del desarrollo de los países del centro gracias a la expoliación que han realizado de los países periféricos; entonces, la dependencia no sería sólo unidireccional, es por esto que se plantea el proceso de desarrollo como algo dialéctico y dinámico.

3.3.1 Teorías Explicativas del Desarrollo

Una de las definiciones bastamente aceptadas entre los estudiosos, es que el concepto de desarrollo es: una condición social y política dentro de un país, que se caracterizaría porque:

1. Las necesidades de la población son satisfechas con un uso racional y sostenible de los recursos naturales, es decir, con un respeto al medioambiente.

2. La población tendrían acceso a satisfacer sus necesidades básicas de vivienda, salud, educación y alimentación.

3. En lo económico, se le garantiza a las personas y grupos sociales oportunidades de empleo y oportunidades de satisfacción de sus necesidades básicas, y en donde se procura una redistribución positiva de la renta y riqueza nacional.

4. En lo político, los ciudadanos tendrían garantizado el poder participar y organizarse (para poder elegir y ser elegidos, y poder defender sus condiciones laborales, entre otras cosas), y por la existencia de gobiernos democráticos que proporcionan beneficios sociales a sus ciudadanos.

Como se observa entonces, esta definición corresponde exactamente, con la que se ha descrito con anterioridad como características del estado de bienestar.

Dentro de las teorías que explican el desarrollo económico y social; se encuentran las siguientes: (1) teoría de la modernización, (2) teoría de la dependencia, (3) teoría de los sistemas mundiales, y (4) teoría de la globalización (esta última ya fue expuesta).

- Teoría de la Modernización.[67]

[67] En su libro Modernidad, Razón e Identidad en América Latina. Jorge Larraín, (Editorial Andres Bello.1996) nos plantea la visión de Giddens, respecto de cuales serían las tres fuentes importantes de dinamismo de la modernidad: la primera sería la separación tiempo/espacio. Las sociedades premodernas se caracterizarían por no tener desligados estos dos conceptos. Ahora, la separación de estas dos dimensiones sería muy importante porque así se produciría una separación de las actividades sociales del contexto que las rodea, además de permitir la creación de organizaciones racionalizadas como el estado moderno que conectan lo local y lo global.

La teoría de la modernización surge en el contexto posterior a la segunda guerra mundial, donde se da un cuadro compuesto por tres procesos paralelos; por un lado EE.UU pasa a ser la primera potencia mundial, ante una Europa debastada, luego del conflicto, y que es apoyada por este país al implementarse el Plan Marshall; por otro, nace el bloque soviético–comunista, el que se extiende tanto en Europa oriental, como a China y Corea; y por último, se da una desintegración del imperialismo colonial Europeo en Asia, África y América Latina, donde se da nacimiento a nuevos estados nacionales.

El eje central de comparación de esta teoría, lógicamente, como su nombre lo dice sería Moderno/tradicional, donde lo tradicional está reflejado necesariamente por la situación de los países del tercer mundo; y lo moderno por la situación y modelo existente en el mundo capitalista occidental, a saber EE.UU. y Europa. El diagnóstico es que los países "atrasados", para lograr su despegue, deben abandonar sus estructuras arcaicas en lo político (pasando a tener en su estructura sociopolítica división de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, entre otras cosas), en lo económico y en lo ideológico (Redfiel habla de las estructuras mentales arcaicas del campesinado, las cuales les impedirían salir de la pobreza) y que además, para lograr este proceso de ser modernos deben tener como norte, la imitación del modelo americano o europeo.

Por otra parte, el proceso modernizador, al mismo tiempo se plantea como un proceso homogenizador, un proceso sistemático y progresivo, irreversible y de largo plazo. Lo cual quiere decir, que lo moderno no hará a todos iguales (tanto a países ricos como pobres) bajo el modelo sociocultural y valores americanos.

Asimismo, el llegar a ser modernos sería un camino por etapas, las cuales deben ser constantes en el tiempo además de progresivas. Se considera que cada etapa es un escalón superior en el camino al progreso, superior, porque cada una se plantea, además, como irreversible, es decir, que luego de logrados determinados cambios, éstos no desaparecen o se vuelven a transformar. Por último, el alcanzar la modernidad sería un proceso largo en el tiempo (por evolución a lo largo de esta dimensión) y aquí, entonces se da una influencia de las concepciones evolucionistas sobre esta teoría.

- Teoría de la Dependencia

Esta teoría surge en los años 50, fundamentalmente producto de las investigaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), donde uno de su autor más destacado es Raúl Prebish.

La segunda, es el desarrollo de mecanismos de desarticulación, es decir, mecanismos de separación de las relaciones sociales de los contextos locales de interacción y su reformulación o reestructuración en tiempos/espacios indefinidos. La creación de un medio simbólico como el dinero sería un ejemplo de ese fenómeno. La tercera, sería la apropiación reflexiva del conocimiento en las sociedades premodernas, la reflexividad se aplicaría, según el autor, con respecto a la tradición, ya que toda acción situaría su valor social con respecto a una continuidad con el pasado; en cambio, en la sociedad moderna, pensamiento y acción serían constantemente transformados de acuerdo a la nueva información que entregaría la misma práctica.

Este autor propone un modelo hacia el desarrollo que se asemeja al modelo de estado de bienestar, y en el cual plantea entre otras cosas:

- Un papel gubernamental más eficiente en el desarrollo nacional.

- La promoción de un mercado y demanda interna que sea la base para la promoción de una industria nacional en Latinoamérica en particular, y en los países en desarrollo en general.

- En la misma línea de lo anterior, se propone una mejora salarial de los trabajadores.

- Un sistema de seguro social más eficiente por parte de los gobiernos, de manera de hacer más competitivos a los sectores pobres.

- Se propone una política de protección a la producción nacional, bajo la fórmula de imponer determinadas tarifas y cuotas a los mercados externos (modelo de sustitución de importaciones).

- La creación de una plataforma de inversiones donde se permita la entrada de capitales extranjeros, pero donde se de prioridad al capital nacional.

Estas propuestas, que fueron la base de la teoría de la dependencia y de la visión de la CEPAL , se consideran fracasadas hacia fines de la década del 50 por parte de autores como Theotonio dos Santos o Enzo Faletto, los cuales profundizan esta teoría, la que se caracterizaría por incluir en ella elementos teóricos propios de la visión económica Keynesiana (visión liberal ya revisada) y elemento de la visión neomarxista, los cuales en definitiva, ya se encuentran en las propuestas de Prebisch; (a) La necesidad de activar y promover la demanda interna para lograr, a su vez un crecimiento del mercado; (b) reconocimiento de la importancia de la industria en el desarrollo nacional, en términos de la generación de valor agregado a los productos; (c) incremento de los ingresos de los trabajadores como manera de mejorar la condiciones del mercado nacional; y (d) se enfatiza en la necesidad de un rol gubernamental más activo y efectivo del estado, en las mejoras de las condiciones de desarrollo y de vida en los países.

El eje del análisis, en el caso de esta teoría, sería la contraposición centro/periferia, donde la periferia son los países del tercer y cuarto mundo, y donde el planteamiento principal, lógicamente, es que el desarrollo de los países periféricos depende, está afectado, por la relación que tienen con los países del centro (es decir, estos países necesitarían para su desarrollo de una relación con el centro, lo cual no sería el caso de estos últimos países, con desarrollo independiente).

La relación centro/periferia sería, entonces, de dependencia y subordinación, entre otras cosas, por el hecho que el desarrollo de los países periféricos, depende de los avances científico-tecnológicos del centro. A su vez, también sería de dependencia y subordinación por el hecho que se trataría de un intercambio desigual, porque estos países aportarían materias primas (con un pago de muy bajo costo por parte de los países centrales) y por parte del centro, se daría una fuerte intervención en la realidad histórica, político-económica y

social de la periferia, lo anterior gracias a la convivencia de las élites locales de los países periféricos.

Por otra parte, la visión dependentista plantea también, que los países periféricos logran mejores niveles de desarrollo cuando, por motivos históricos o de otro tipo, los lazos con el centro se han hecho más débiles.

Como proceso histórico, se plantea que cuando los países centrales se recuperan de la guerra y otras crisis integran al nuevo sistema a los países periféricos, con lo cual el crecimiento e industrialización de estos países se tiende a ver subordinado.

Un último punto se refiere a que se habría dado una relación de mayor dependencia y subordinación con respecto al centro, en el caso de los países más subdesarrollados y con estructuras tradicionales feudales, lo cual es una verdad. Según la visión de Dos Santos, la dependencia sería el resultado de la producción industrial tecnológica, y en menor medida por efecto de los vínculos financieros a monopolios centrales. Hoy en día, el peso de los grandes monopolios internacionales y del capital financiero es tan poderoso que puede ser visto como tan o más importante que la dependencia tecnológico-industrial.

Se hace necesario señalar que el concepto de dependencia debe ser relativizado, en el sentido que no debe ser analizado como un fenómeno unidireccional, ya que la realidad histórica indica que el desarrollo del centro se pudo realizar gracias al "generoso" aporte de capital humano y riquezas materiales de los países periféricos. Por lo tanto, el desarrollo central también se sustentó en los países de la periferia.

- Teoría de los Sistemas Mundiales

Esta teoría surge en los años 60, influida por la nueva forma que fue tomando el desarrollo del sistema capitalista a nivel mundial; el que se caracterizó por un cuadro de mejores condiciones para que los países del tercer mundo pudieran mejorar sus condiciones de vida; lo anterior derivado de una determinada circunstancia económica: "una menor influencia de los sistemas financieros y sistemas de intercambio a nivel internacional". Lo anterior, producto de que el capitalismo entra en crisis en EE.UU. por la guerra de la guerra de Vietnam, el abandono del patrón oro por dólar, alza del precio del petróleo (1973 y 79), fenómeno de estanflación[68], déficit fiscal, etc. Todo lo cual constituían signos de debilitamiento de la influencia económica norteamericana a nivel mundial.

También entra en crisis el mundo socialista, marcada por la división chino-soviética, el estancamiento económico de los estados socialistas que los lleva a tener una gradual apertura hacia las inversiones capitalistas; el fracaso de la revolución cultural en China; todo lo cual fuerza a estos países a la necesidad de hacer cambios en su agenda de desarrollo.

El crecimiento económico de países del Asia oriental, como Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Japón que lleva a pensar que su milagro económico ya no es un imperialismo manufacturero.

[68] Se denomina el fenómeno que se dio en los años 70 que se caracterizó por estancamiento económico e inflación.

Esta escuela de pensamiento, del ámbito de la sociología, nace en el Centro de Estudios de Economía, Sistemas Históricos y Civilización de la Universidad Estatal de Nueva Cork, bajo el liderazgo de Immanuel Wallerstein.

La unidad de análisis que aplica esta teoría al comportamiento de la sociedad, es el sistema-mundo, donde se compara lo macro con lo micro. Wallerstein plantea que "la perspectiva de los sistemas mundo niega que la "nación-estado" represente de alguna forma a una "sociedad "relativamente autónoma que se "desarrolla" con el tiempo". Es decir, los límites del estado-nación no necesariamente coinciden con las diversas sociedades que están en su interior y no necesariamente, tampoco, estas sociedades se "desarrollan" en el sentido que plantean, quienes se adscriben a la teoría de la modernización.

La segunda premisa de esta perspectiva es la larga duración en el tiempo; esto quiere decir que los sistemas-mundo son sistemas históricos, es decir, que tienen comienzo y final en el tiempo, y están insertos en un sistema mundial, sistema que sus estructuras no son inamovibles en el tiempo.

El tercer elemento es que el sistema mundo se sitúa desde la perspectiva del sistema de la economía mundo capitalista en particular, la cual se caracterizaría entre otras cosas por: (1) tener a la acumulación de capital como fuerza impulsora; (2) tener una división del trabajo desigual entre centro y periferia; (3) tener una estructura donde se da una zona periférica; (4) la importancia de la mano de obra asalariada y no asalariada; (5) la existencia de una correspondencia entre los límites de la economía mundo y los de los estados soberanos que componen el sistema; estados cuya hegemonía, además tiene la característica de ser fluctuantes y cortas en el tiempo; (6) la no relevancia de los estados, grupos étnicos y familias, los cuales se crean y recrean constantemente; y (7) el sistema se caracterizaría por "un patrón, tanto de ritmos cíclicos como de tendencias seculares que encarna las contradicciones inherentes al sistema y que explica la crisis sistémica que supuestamente vivimos en la actualidad"[69]. Es decir, sería inherente al sistema este patrón de crisis cíclicas producto de sus propias contradicciones.

Desde esta perspectiva, el sistema mundo sería un sistema dialéctico, inserto en un movimiento histórico, y por ende, inserto en un sistema económico mundial capitalista que tiene un centro y una periferia.

Realice ejercicios nº 28 y 29

3.3.2 Políticas Públicas para el Desarrollo

Antes de abordar el tema de las políticas públicas y/o de cual serían las políticas aptas para el desarrollo, se definirá con Kliksberg el cuadro histórico-económico en el cual se desarrollan.

[69] Wallerstein, Emmanuel," Impensar las ciencias sociales". Editorial Siglo XXI. México. 2004

"La caída de la teoría del derrame, la revalorización del capital humano y del capital social, y el replanteo de las relaciones entre inequidad y crecimiento, son dimensiones centrales de un debate más amplio que está alcanzando a la orientación global de los modelos de desarrollo"[70].

El modelo se fundamenta en el supuesto que el crecimiento económico "chorrearía" hacia los sectores más desposeídos de la sociedad; en otros términos, se daría una relación proporcional entre crecimiento económico y disminución de desigualdades. Pero la realidad demostró ser más compleja que eso. Conjuntamente con esto se comienza a vislumbrar que parte de las soluciones hacia el desarrollo pasaba porque las políticas públicas comenzaran por revalorizar y tomar en consideración, el gran rol del capital humano (y de su capital social), en el desarrollo de su propia realidad. Lo anterior, lleva al autor a plantear que es necesario repensar el rol del Estado, para que éste asuma un rol de un motor activo de desarrollo social, "un abordaje usual del tema de cómo rediseñar el Estado para facilitar y promover el desarrollo social pasa por trabajar directamente sobre sus estructuras organizacionales, hacer eficiente su gestión, incorporar técnicas modernizantes. Se trata de aspectos de imprescindible tratamiento, pero hay una necesidad previa. Es necesario discutir ante todo qué rol se desea que cumpla el Estado."[71]

Es decir, antes de discutir cómo hacer más eficiente la gestión estatal, se debe despejar cuál es el rol que debe cumplir el estado. El modelo del derrame (el solo crecimiento llevaría a solucionar la pobreza) llevaría a una concepción minimalista y asistencialista del papel del estado en lo social. El fracaso de estas visiones minimalistas lleva a Kliksberg a plantear la necesidad de que exista un Estado inteligente en lo social, es decir, un Estado que asuma como propio el desarrollo del capital humano (y social), y que al mismo tiempo promueva un trabajo eficiente de mejora de la equidad.

Para este autor lo importante es la interrelación articulada tanto de lo económico y social en un modelo de desarrollo en el que se complementen a través del papel que debe jugar el Estado como elemento concertador y sinergizante. "La creación de empleos y políticas de ingresos adecuadas han de hallarse en el centro de esta interrelación. Por otra parte, parte fundamental del nuevo rol, es sumar aliados al esfuerzo por enfrentar los problemas sociales. El Estado debe generar iniciativas que promuevan la participación activa en este esfuerzo de los actores sociales básicos, empresa privada, sindicatos, universidades, la sociedad civil en todas sus expresiones"[72].

En resumen, entonces, un rol central del estado en la articulación de lo económico y lo social, a través de una preocupación por el desarrollo del capital humano, el incentivo en la creación de empleos y políticas de ingresos adecuadas, la suma de voluntades público/privadas y por intermedio de la implementación de políticas públicas que incluyan la participación activa de la población y sus organizaciones e instituciones (sindicatos, universidades, organizaciones vecinales) en el desarrollo de su propia realidad. Es decir, se trata, de sumar, y de plantearse en un escenario donde no hay antinomia Estado/mercado.

---

[70] Kliksberg, Bernardo. Repensando el Estado para el Desarrollo Social: Más allá de los dogmas y convencionalismos. Reforma y democracia # 8 .1997. Centro latinoamericano de administración para el desarrollo. CLAD. Venezuela.
[71] Kliksberg. Op cit. Pág.10.
[72] Kliksberg Ibid. Pág.14.

3.4 La Modernización del Estado y la Gestión Pública

Diversos estudios, a través de sus diagnósticos, han planteado el fracaso de los estados latinoamericanos en las denominadas "reformas administrativas". "Una historia de fracasos donde los ajustes periféricos en el papel no han generado cambios sustantivos en el funcionamiento de los servicios públicos"[73]. Es decir, se trataría de un proceso en donde los "cambios" se caracterizarían por:

- Ser inducidos artificialmente (y por ende, son resistidos).
- Ser sólo "cambios de fachada" del aparato público.
- Ser "cambios" que incluyen una simbiosis no muy benéfica de lo nuevo (moderno) con lo viejo (lo tradicional).

Frente a lo anterior, Kliksberg[74] propone un perfil de un nuevo Estado, el cual denomina "el estado necesario".

El primer rasgo que plantea para este estado, es su gobernabilidad, esto es un estado que sea efectivamente capaz de gobernar, ya que para hacerlo no basta con tener el poder político, sino tener una soberanía efectiva.[75]

El segundo rasgo, es la democratización de la sociedad, esta fase requiere de un estado que ayude efectivamente a la rearticulación de la sociedad civil, fomentando la rearticulación de las organizaciones sociales básicas y la creación de nuevas formas de organización (importancia del aporte del capital social, se agrega que sólo el sistema democrático puede llevar adelante este proceso).

El tercer rasgo, debe ser un estado que sea capaz de actuar en el marco siempre presente de las crisis económicas endémicas en la región. Lo que se traduce en que, en términos de políticas sociales debe aplicar discriminación positiva, o sea, debe aplicar una redistribución del gasto público (proviene de diversos sectores de la economía) hacia los sectores sociales básicos. En términos organizacionales, se plantea que se debe terminar con la vieja práctica de sectorializar el trabajo de distintas áreas e instituciones de la administración estatal, en pos de una gestión interinstitucional. Ya que esto permitiría "lograr metas más significativas, la movilización de recursos ociosos importantes y la posibilidad de obtener niveles de optimización y de productividad mayores"[76].

---

[73] Ramírez Alujas, Álvaro Vicente. Reformas del estado y modernización de la gestión pública. Lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena. Instituciones y desarrollo. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona. España. 2002. Pág.149.

[74] Kliksberg, Bernardo. Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre. Instituto Nacional de Administración Pública. España, 1989.

[75] Es así que nos plantea *"Se requiere un estado que sea efectivamente soberano, lo que significa que decida en forma autónoma, por lo pronto frente a los factores de influencia externa".*
Kliksberg, Bernardo. Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre. Instituto Nacional de Administración Pública. España. 1989.

[76] Kliksberg, Bernardo. Op cit .Pág103.

El cuarto rasgo de este perfil organizacional renovado del Estado sería la descentralización, es decir, la necesidad de traspaso efectivo de poder económico y político a las regiones, lo cual debe ser acompañado de un incremento de la capacidad real de gestión, ya que sin lo anterior, no puede haber un traslado efectivo de este poder político-económico.

El quinto rasgo, se refiere a la política de personal, debe ser orientada al trabajo de temas importantes como el de las remuneraciones que se desarrollen áreas que sean comparables con el mercado de trabajo privado, y la redistribución del personal público con el fin de optimizar sus funciones.

El sexto rasgo se refiere a la relación con la ciudadanía, el perfil organizacional debe apuntar a la necesidad de hacer transparente la gestión pública a los ojos de la ciudadanía. Es decir, la participación ciudadana debe integrarse al control de la gestión estatal, esto también como una manera de hacer más democrática la gestión.

En séptimo rasgo propone que el estado debe poner en práctica un modelo organizacional que sea el contrario del antiguo esquema Weberiano. La nueva organización debe tener como característica básica, la flexibilidad y capacidad de adaptación rápida al contexto, además de tener como rasgo la eficiencia. Debe ser una organización que estimule la generación de soluciones y respuestas creativas a los problemas. Soluciones que, planteen un uso eficiente de recursos escasos y propios. Por último, este nuevo esquema se complementa con el interés, por parte de la organización, por la participación e integración a nivel internacional, participación que puede ser bajo diversas fórmulas; cogestión o integración a círculos de calidad, entre otros.

Como se observa entonces, los desafíos que demanda la necesidad de una nueva gestión no son pocos: demanda un estado que tenga gobernabilidad y al tiempo democratice a su sociedad, un estado que redistribuya el gasto público, que gestione interinstitucionalmente, que descentralice al pasar poder a regiones, que modernice su política de personal, que transparente y haga participativa la gestión (control ciudadano).

Ramírez Alujas plantea que se requieren esfuerzos sistematizados para actualizar y dinamizar el funcionamiento de los servicios públicos, para cambiar el “modo de hacer las cosas”. Lo primordial es incorporar procesos de aprendizaje constantes que les permitan “hacerse concientes de sí mismos”, adecuarse a los nuevos escenarios desde una perspectiva más “biológica” y no tan “mecanicista”, que privilegie la apertura e incorporación de la ciudadanía en un estrecho esfuerzo por fortalecer confianzas y hacer que ”la gestión pública sea un preocupación social permanente, y que comprometa recíprocamente a todos los actores”[77].

En resumen, plantea: lo importante sería, lograr cambios en las prácticas (lo cual incluye un trabajo de rompimiento de resistencias basadas en costumbres arraigadas culturalmente), la incorporación de procesos de aprendizaje continuos; y por último, también lo importante sería la incorporación de la ciudadanía al proceso. Lo anterior no difiere de lo

[77] Ramírez, Alujas. Op cit. Pág.103.

que plantea Kliksberg que propone que la organización debe estar abierta a la innovación, ser flexible, tener capacidad de adaptación, integrarse al contexto internacional, e integrar la participación y trabajo conjunto con la ciudadanía.

Finalmente, Ramírez Alujas[78] señala que los contenidos de la nueva gestión pública serían los siguientes:

- Fortalecer las funciones estratégicas de los gobiernos (coordinación, gestión transversal, control y evaluación de resultados).

- Descentralizar y orientar resultados, flexibilizando las estructuras y los procedimientos.

- Crear competencia y capacidad de elección (mercados internos, contratación de servicios, cobro por prestaciones, privatización y externalización de servicios).

- Proporcionar servicios de calidad (mejorar la accesibilidad y participación, establecer estándares de servicio e indicadores de desempeño).

- Mejorar la gestión de recursos humanos.

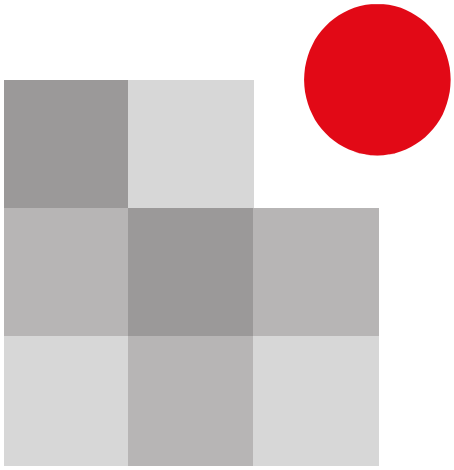
- Optimizar el uso de las tecnologías de la información (comunicación electrónica interna y externa, gestión de procedimientos y automatización de oficinas, información de gestión).

Como se señala al inicio de esta unidad, se puede establecer que acerca de las políticas públicas, aún hay mucho que desarrollar y analizar, es decir, continuar con un esfuerzo metodológico por parte de los teóricos. Por parte de las autoridades, la tarea es que los productos suministrados, produzcan los efectos deseados.

Realice ejercicio nº 30

[78] Ramírez, Alujas. Ibid. Pág.151.

RAMO: POLÍTICAS PÚBLICAS



IPLACEX
instituto profesional

UNIDAD II

MODELOS DE FORMULACIÓN Y ANÁLISIS, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

CLASE 01

1. MODELOS PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Existen muchas definiciones y escuelas en el plano teórico y metodológico en el ámbito de las políticas públicas, por lo que es útil estudiar cómo se articulan los enfoques en torno a estas, los que se dividen en dos grandes ejes. Uno de ellos se orienta a la finalidad de las políticas, mientras que el otro se articula en torno al método empleado (Regonini, 1991).

La primera división involucra a quienes piensan que las políticas públicas se estudian con un fin prescriptivo, definiendo su estudio como "policy análisis", mientras que el otro enfoque se muestra partidario de un enfoque explicativo, definiendo su estudio como "policy sciences".

Al sumarse la variable metodológica, las diferencias se acentúan y dan como resultado cuatro enfoques de los estudios de políticas públicas.

- Policy analysis
- Incrementalismo
- Elección racional
- Análisis de políticas públicas.

a) El Policy Analysis: es "un conjunto de instrumentos y técnicas que tienen como objetivo determinar la alternativa más adecuada en cada caso, para hacer posible la ejecución de los objetivos y programas de la administración pública" (Boix, 1991)[1].

La finalidad es instrumental y pretende encontrar una óptima solución a cada uno de los problemas públicos, usando para ello esquemas analíticos, técnicos y racionales, deudores de la economía del bienestar[2] y que se pretenden políticamente neutros.

El Policy analysis alcanza su mejor momento durante los años sesenta en la administración estadounidense, donde se incorporaron nuevas técnicas de gestión; sin embargo pronto este modelo de eficiencia tecnocrática demostró limitaciones y la imposibilidad de encontrar soluciones a todos los problemas sociales que aquejan a la sociedad.

[1] Boix Charles " Promesas Y Limites Del Policy Analysis En Estados Unidos". *Documentación Administrativa*, 1990;1991

[2] Rama de la teoría económica que intenta determinar las condiciones que se requieren para alcanzar el máximo de bienestar social. A través de ella se pretende definir criterios que sean útiles para decidir si las políticas propuestas representan mejoramientos en el bienestar. (Términos Económicos de Uso Habitual, 1990).

Entonces, se pensó incluir en el estudio de las políticas públicas la complejidad de las relaciones organizativas, incorporando elementos conceptuales de la teoría de sistemas, como son las condiciones de incertidumbre en que deben ser tomadas las decisiones.

b) El Incrementalismo: es un enfoque de método inductivo, "los modelos racionales no tienen relevancia empírica y no reflejan las formas en que los decidores públicos y el resto de actores actúan"[3]. Esto quiere decir que muchas veces los funcionarios que trabajan definiendo las políticas públicas son influidos por factores como límites de tiempo, información y recursos, conflictos, acuerdos y negociaciones en el que cada cual defiende su propio interés y visión, lo que está distante del interés general, propio de la economía de bienestar.

Este enfoque desarrolla la idea de que la mejor comprensión de un problema de política pública es la que proporcionan las comparaciones de las políticas y decisiones anteriores, para así modificarlas.

Esto se puede evidenciar cada vez que llega fin de año, donde la mejor manera de destinar los recursos para el siguiente año en una institución gubernamental está determinada por la escasez o el superávit del presupuesto. Si no se invierten todos los recursos asignados, éstos son devueltos y el próximo año los recursos asignados serán menores. Ahora bien, si los recursos se invierten en su totalidad, las instituciones presionan para conseguir aumentos porcentuales de sus recursos, tomando como referencia la cantidad con que contaron el año pasado.

Este enfoque pronto fue criticado debido a que la modificación y creación de políticas públicas sólo era vista como un incremento en lo ya establecido, no pudiendo hacer cambios de profundidad, mediante políticas que atacasen de forma específica las causas de los problemas, en lugar de sus efectos.

Reflexionando frente a estas críticas, el precursor del incrementalismo admitió la posibilidad de que la racionalidad determine en cierta medida las grandes decisiones, mientras que el día a día queda circunscrito a pequeños cambios incrementales.

c) La elección racional: este enfoque de método deductivo, es similar al policy análysis, en el sentido de que intenta aplicar principios del campo de la ciencia económica en el estudio de las políticas públicas. Se diferencia básicamente en la imposibilidad de que pueda existir una función del bienestar social, como piensan los inspiradores de la economía de bienestar.

Aquí en la política, las reglas son semejantes a las de la economía, donde los sujetos aumentan sus utilidades a través de las elecciones en el mercado, lo que lógicamente satisface el interés personal, pero no el interés público. Según Downs, "de este modo los

[3] Lindblom Charles."El proceso de elaboración de Politicas Públicas", Ministerio para las Administraciones

actores que forman parte de la actividad pública, se atendrán al principio de utilidad”[4].

Uno de los objetivos de este enfoque es que las instituciones políticas respondan a las demandas de los individuos, pues es frecuente que los políticos atiendan más a sus propios intereses que a las demandas de los beneficiarios, que son variadas y cambiantes. Aún cuando los políticos estén interesados en satisfacer a los beneficiarios, puede que les falte información.

Por ejemplo:

Un hecho que representaría este enfoque sería sustituir las regulaciones de emisiones contaminantes que dañan el medio ambiente por el pago de un impuesto como permiso para la polución (impuesto verde) por un valor proporcional a lo que se contamine.

Como se aprecia en el ejemplo, se intenta regular a través del interés que tienen las empresas en producir más; lo que es más económico que fiscalizar la contaminación de las empresas, pues se requiere no sólo implementar una normativa, sino que toda una institución dedicada a este proceso, incluyendo a los funcionarios. Se debe también pensar que siempre las empresas intentarán transgredir la norma establecida.

Realice ejercicios n° 1 y 2

d) El análisis de políticas públicas: este enfoque es parte del método inductivo, cuya finalidad es descriptiva siendo más cercano a la ciencia política. Incorpora las variables sistémicas de tipo político y socioeconómico.

La disciplina del análisis de Políticas Públicas, se orienta principalmente a dar solución a problemas que surgen. Esta disciplina se nutre de otras teorías, métodos y avances de todas las ciencias tanto científicas como sociales, así como también de diversas profesiones.

En este sentido, nacen dos aristas de análisis. La primera se refiere a un trabajo profesional que busca dar solución a ciertos problemas con esto podemos entender que el enfoque del análisis de políticas publicas acude a ciertas técnicas o métodos para poder comprender, así como además expresar y dar solución a una situación que ha sido determinada como “Problema público”, así como también determinar sus causas que lo originan y nexos con

[4] Downs Anthony,”El ciclo de la atención a Problemas Sociales, los altibajos de la Ecología, en Aguilar Luis Fco.”El estudio de las Politicas Publicas”Primera Antología, Ed Porrua,Mexico 1996.

otros problemas.

La segunda arista que se puede determinar en esta definición es respecto al carácter multidisciplinario del Análisis de Políticas Públicas, que se refiere a que éste requiere de aportes, conocimiento, técnicas y métodos de diversas disciplinas: científicas (apuntando a lo que se señalo anteriormente: sociales y básicas), profesionales, filosóficas, etc. Con esto se puede generar un acabado escenario del problema que se enfrenta y dar así una adecuada comprensión para poder finalmente entregar una solución, o al menos se aminora el problema.

Por Ejemplo:

Para poder comprender el problema del Calentamiento Global es necesario concurrir tanto a ciencias básicas que entregan cifras, datos: aspectos sustantivos del problema, en los cuales las políticas públicas debieran enfocarse para dar solución. Esta solución puede traer consecuencias en diversos aspectos, en el sistema económico, por ejemplo, en el sistema productivo, laboral, político, etc. Es necesario entonces que en esta materia las ciencias sociales también hagan su aporte y ayuden a abordar el tema enfocado en lo social y brindar así una forma de abordar el tema. Se engloba entonces así diferentes disciplinas que ayudaran a entregar una solución a esta materia.

Un grupo de investigadores, donde destacan Lowi y Dye[5], otorga un enfoque que pone énfasis en el análisis de los contenidos, outputs y determinantes de las políticas públicas.

Lowi afirma que las políticas públicas son el resultado de acción de las elites y de la estructura del sistema político (politics determine policies). Sostiene que son las políticas las que determinan la política (policy determines politics), de tal forma que las características de cada política son las que crean sus procesos decisionales específicos. “De acuerdo a esta visión cada política crea su propio centro de poder, una “arena”que tiende a desarrollar su propia estructura y su proceso político, sus elites y sus relaciones de grupo” (Lowi, 1964).

Los miembros de una arena, aunque estén en conflicto entre sí debido a sus intereses, se reconocen legítimos. Impiden la entrada a otros miembros para garantizar la sobrevivencia de la misma arena y para evitar que ésta adquiera mala imagen en el exterior, mostrándose proclives al consenso.

[5] Citado Por Meny y Thoening.

Esta tipología de Lowi se estructura en relación a la coerción que una política pública establece entre el estado y el sujeto. Su propuesta contiene dos variables, una es la forma en que se ejerce esta coerción, directa o indirectamente y la otra se refiere a si la coerción alcanza al sujeto mismo o se ejerce sobre el medio en que el se desenvuelve. El siguiente cuadro diseñado por Lowi muestra esta relación.

Cuadro N° 1: Relación entre las variables propuestas por Lowi

		La coerción pública se ejerce…	
		…directamente sobre el comportamiento de los afectados	… sobre el entorno del comportamiento de los afectados
La coerción política es…:	… Indirecta, lejana	Políticas Distributivas	Políticas Constitutivas
	… directa, inmediata	Políticas Reglamentarias	Políticas Redistributivas

Las políticas distributivas se encuentran dedicadas a otorgar recursos colectivos a la sociedad, siendo las menos conflictivas y de mayor contenido técnico.

Por ejemplo:

Cuando se otorga una patente (permiso) para un comerciante ambulante, este individuo ejerce el derecho a trabajar, pero al mismo tiempo se da una situación en la que surge una política reglamentaria, ya que está prohibido trabajar de comerciante ambulante sin permiso.

A su vez, la política reglamentaria se da cuando el Estado ejerce el rol de otorgar y normar el ejercicio de un derecho, como son los permisos para la construcción. Aquí las políticas reglamentarias se deciden en un espacio donde está presente el enfrentamiento entre los diferentes intereses de cada uno de los implicados.

Las políticas redistributivas son más conflictivas que las políticas reglamentarias, ya que a través de ellas se dictan los criterios de acceso de determinados grupos de individuos

para que puedan disfrutar de ciertas ventajas. Aquí los actores lo conforman los grupos de interés, no los sujetos individuales.

Por ejemplo:

Un hecho que refleja lo anterior es el acceso a la seguridad social, donde el Estado decide quienes van a tener acceso a ciertas ventajas, estos beneficiarios son grupos que cumplen ciertas condiciones, el Estado manipula los criterios generales, no designando individualmente a los beneficiarios ni a quienes resultan perjudicados por estas políticas.

Por último, la política constitutiva es aquella en la cual se definen las reglas del juego político. Aquí los actores principales son los partidos políticos; la coerción afecta al sujeto de manera débil e indirecta, sin embargo para la autoridad pública esta creación representa una manera de intervenir. En conclusión, le sirve más al Estado para regular, que a los sujetos para obtener beneficios o perjuicios.

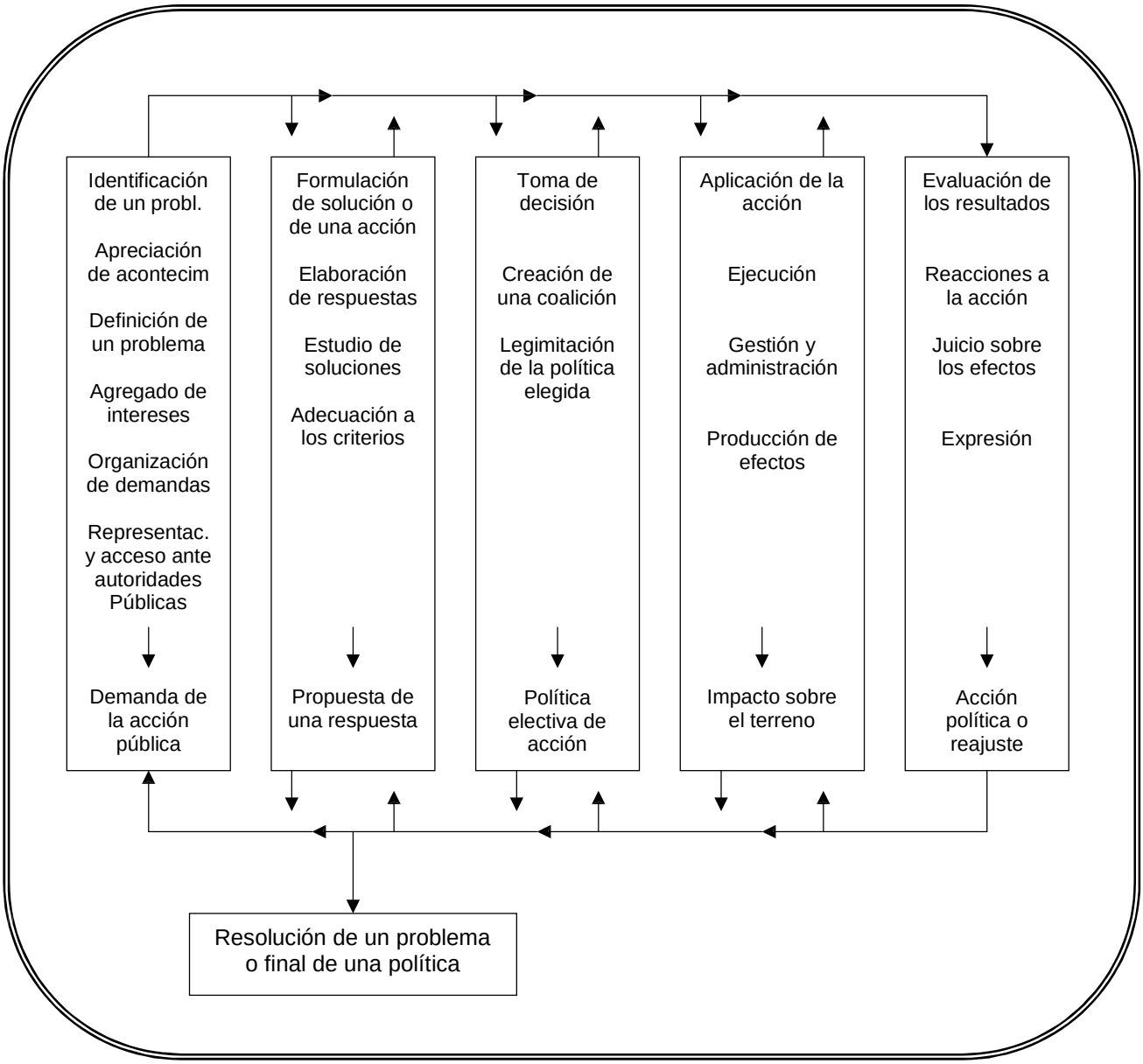
Por ejemplo:

La creación de un ministerio de Medio Ambiente. Establecida esta instancia, será la encargada de dictar las políticas medioambientales, lo que da inmediata legalidad a lo implementado, entregando un mayor peso en el tema frente a los intereses de otros grupos involucrados en la temática, como partidos políticos, ONGs o grupos ecologistas. Se establece hasta donde y cómo se define el cuidado del medio ambiente en este país, por lo que institucionalmente se puede apelar basándose en estas normativas y líneas políticas y no en otras.

Aunque el análisis en función del contenido es convincente, hay un segundo grupo, cuyo representante es Jones, que ha centrado sus estudios en el análisis de las diferentes fases o etapas de las políticas públicas, prestando especial atención al papel de los diferentes actores y estilos decisorios.

Se debe considerar que ambos grupos son caras de la misma moneda, tanto los que se basan en la función de los contenidos de una política pública como en su proceso, por lo que es necesario disponer de un modelo que permita aislar el proceso por etapas, sin perder de vista el todo. Jones propone el siguiente esquema que consta de un proceso de cinco fases.

Figura N°1: Proceso de las Políticas Públicas (adaptado de Jones, 1984 y Meny Thoening,1992)



Como se puede apreciar, este esquema no es lineal, lo que quiere decir que es posible que una fase no dependa de otra, ni se preceden entre sí, según un orden predeterminado. Muchas políticas no pasan de la fase de formulación, otras se redefinen sobre la marcha, en función de los resultados y del juego libre de los actores que intervienen

en este proceso, que cambia de acuerdo a las situaciones e intereses. Aquí siempre es posible saltar hacia adelante o ir hacia atrás.

Para cada una de las fases del Policy analisis, desde una visión prescriptiva, Dunn[6] propone una metodología basada en la utilización de cinco tipos de análisis: definición, predicción, prescripción, descripción, y evaluación. El resultado de estas cinco fases otorgará a la autoridad gubernamental el conocimiento necesario sobre la viabilidad y efectividad de una política pública.

Cuadro N° 2: Tipo de Análisis de acuerdo a la fase del Proceso (Dunn 1994)

Fase del proceso	Tipo de análisis
Identificación del problema y entrada en la agenda	Estructuración del problema o definición
Formulación de alternativas	Anticipación de los efectos de las diferentes alternativas
Decisión	Recomendación o prescripción
Implementación	Monitorización o descripción
Evaluación	Evaluación

En relación a las fases del proceso de políticas públicas, la mayoría de los especialistas indican que es recomendable fraccionar las diferentes fases que requiere la formulación de una política pública, pero siempre teniendo claros los objetivos de ésta y las relaciones entre las distintas fases, con el fin de no perder el sentido por el que fue creada y así lograr que el proceso se desarrolle de manera óptima.

Lo anterior hace recordar que el proceso de políticas públicas es una confusión permanente de fases, límites e interrelaciones entre políticas (Lidblom, 1991).

Realice ejercicios n° 3 y 4

[6] Citado por Meny y Thoening

CLASE 02

1.1. La definición de los Problemas Públicos

La supuesta objetividad de la aparición de los problemas públicos es en realidad algo más complejo, ya que éstos no existen por sí mismos. Pensar que los problemas públicos sólo requieren de su indagación o búsqueda y posterior análisis para encontrar soluciones, es muchas veces erróneo.

¿Cuándo un problema es un problema público?, ¿Qué condiciones deben darse?
Para que un problema privado trascienda y se convierta en un problema de política publica, es necesario que se produzcan condiciones que no siempre están presentes.

Siguiendo a Gary Becker[7], un cierto problema es reconocido como problema social cuando:
(i) Muestra carencias objetivas en la sociedad y;
(ii) Cuando los actores con poder califican a esa situación como problema público.

No todos los problemas se convierten en problemas públicos y de éstos, no todos llegan a ser temas en torno a los cuales se genera un proceso que puede concluir en decisiones públicas.

Lo anterior plantea el desafío de saber por qué determinados aspectos sociales se convierten en asunto público y por qué otros no; por qué la transformación de una situación de hecho, en problema público, no depende siempre de su gravedad objetiva.

Por ejemplo:

La baja natalidad en Chile en los últimos años. Si bien en el último tiempo ha aumentado la expectativa de vida, ha disminuido la tasa de natalidad, lo que convierte a Chile en un país compuesto predominantemente por gente mayor.

A pesar de la información anterior, aún no se implementan políticas públicas para enfrentar este problema y tampoco forma parte de las prioridades gubernamentales que estructuran la agenda pública, lo que es vital para esta fase del proceso.

[7] Becker, Gary S. (1995), “Human Capital and Poverty Alleviation,” HRO Working Papers N° 52. Washington DC: The World Bank.

Cuando se está analizando un problema que afecta a la sociedad, surge el concepto de “agenda”.

Definición Agenda:

Es un conjunto de problemas que apelan a un debate público, requiriendo la intervención activa de las autoridades públicas.

De acuerdo a las circunstancias, las autoridades podrán administrar agendas que contengan gran cantidad de problemas o pocos problemas.

En relación a la inclusión de los problemas en la agenda, se puede encontrar que:

- La agenda designa un conjunto de problemas que son objeto de controversias públicas.
- No todos los problemas se encuentran contenidos al mismo tiempo en la agenda de la misma autoridad.
- Incluir un problema en la agenda es un mecanismo esencial en una sociedad política.
- Aunque el Presidente puede determinar la agenda, no puede dominar las alternativas que son seriamente consideradas ni menos determinar los resultados finales de los temas de la agenda[8]

Se pueden encontrar distintos tipos de agenda, tales como agenda pública, agenda sistémica y agenda institucional.

Definición Agenda Pública:

Es aquella donde se inscriben los problemas que han alcanzado una atención seria y activa por parte del gobierno como posibles asuntos de política pública.

Si bien la agenda pública es un documento en el cual se incluyen estos problemas

[8] Olavarria Gambi, Mauricio. “Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas”, INAP, Diciembre 2007

públicos, no es programática ni ordena los problemas en jerarquía, como tampoco es seguro que la inclusión de un problema vaya a lograr que se decida sobre él.

Como se sabe, este proceso es dinámico y sujeto a innumerables problemas durante el proceso de gestión de las políticas, lo que forma parte de la naturaleza de este ciclo en el cual se construyen las políticas públicas.

El hecho de que un problema se establezca como tema en la agenda pública es porque ha conseguido superar a los guardianes de la agenda pública (agenda setters), que pueden ser los grupos de interés, el gobierno, las burocracias y los partidos políticos, los que debido a la constante interrelación que generan entre ellos -muchas veces marcada por el conflicto- dan como resultado que los problemas se inserten en la agenda pública.

Pero no sólo basta superar a estos "guardianes" para incluir un problema en la agenda pública, también se deben adquirir ciertas cualidades como las planteadas por Hogwood y Gun:

- Los problemas deben alcanzan proporciones de crisis
- Adquieren una cierta particularidad
- Tiene aspectos emotivos
- Parece tener un amplio impacto
- Tocan asuntos vinculados al poder y la legitimidad, de alto contenido simbólico
- Es un tema de moda.

En algunas ocasiones, una coyuntura específica puede suponer una oportunidad de entrada de los problemas en la agenda; una de ellas es cuando aparecen las denominadas "policy windows" o ventanas de entrada, que están abiertas durante un corto período de tiempo. Las ventanas pueden ocurrir durante un cambio de gobierno, y generalmente la entrada por estas ventanas se hace a través de un grupo de problemas, ya que un problema arrastra a otros de la misma naturaleza.

Cobb y Elder establecen la distinción entre "agenda sistémica" y "agenda institucional".

a) Agenda Sistémica: la agenda sistémica se constituye de problemas que no pertenecen a la competencia habitual o natural de la autoridad pública, incluyendo el conjunto de temas que la sociedad considera que merecen la atención del gobierno y otros poderes públicos, ésta tiene carácter coyuntural.

Por ejemplo:

El derecho a la vida. Aquí no se le permite a la autoridad pública intervenir, ya que se plantea como una libertad importante de todos los individuos y sólo de ellos. En la actualidad, debido a los nuevos conocimientos científicos y adelantos tecnológicos se ve como una encrucijada, pues, el hecho que existan diversas formas de procrear, hace reflexionar a la autoridad sobre la necesidad de intervenir o no intervenir en este asunto.

b) Agenda Institucional: es aquella donde se reúnen los problemas que dependen funcionalmente o por consenso de la autoridad pública. En esta agenda, es la Constitución del Estado o los estatutos de una entidad local la que regula en torno a la enumeración de los problemas, institucionalizando un modo de emergencia, el calendario y la orden del día de los órganos políticos y administrativos.

Otros problemas pueden ser de origen diferente pues su urgencia no está institucionalizada. Pero la forma y los procedimientos establecidos por la norma van a ordenar el contenido y la programación de los problemas.

Tanto en la agenda sistémica como institucional es difícil delimitar las fronteras, ya que éstas son difusas y sólo se caracterizan por el grado de consenso del conflicto que suscita el problema considerado. Muchos problemas que han conformado y conforman aún la agenda, han sido relativos en cuanto a la cantidad de consenso o conflicto que producen entre los diferentes actores. Temas como el presupuesto nacional no generan grandes conflictos en su origen pero sí en su distribución, aquí surge un elemento controversial en el que la autoridad pública debe decidir entre intervenir o no y la forma en que lo hará.

Los analistas también intentan mostrar que la incorporación a la agenda de un determinado problema, en un momento privilegiado del debate, puede ser evidente o silencioso. Será evidente cuando se pueda identificar a través de intervenciones, manifestaciones, tomas de posición pública; y será silenciosa, cuando los grupos sociales no comparten los mismos valores en cuanto a lo deseable de la intervención pública, ya sea por la diferencia en ideología, intereses y tradición.

El debate, la controversia, traducen las diferencias de opinión, normas, intereses, percepciones y juicios cognoscitivos. Éstas atraviesan la opinión pública y los grupos o actores individuales que operan durante este proceso de inclusión en la agenda.

Se conoce como desafío, al problema en torno al que se produce un debate por ser objeto de opiniones contrastadas. Este desafío no existe sólo en sí mismo, sino que en relación con los actores, que generalmente son portadores de prioridades diferentes. En conclusión, la inclusión en la agenda se presenta como un proceso de afluencias entre

múltiples desafíos y prioridades de jerarquías diversas.

El conflicto se expresa en términos de privilegios sociales, intereses materiales, de influencia política, pero se manifiesta también en clave normativa y cognoscitiva. A lo largo del tiempo las representaciones de los fenómenos cambian y su sentido y significado también.

Por ejemplo:

Las tasas de analfabetismo. Ante este problema, se debe determinar cuándo se transforma en un problema, según qué cantidad y la forma en que cada actor juzga de manera diferente si el tema es o no problema.

Cuando se llega a establecer este umbral, se va a determinar cuándo la autoridad pública deberá intervenir.

Frente al conflicto todos los actores son diferentes; Cobb y Elder proponen una diferenciación de los grupos en términos de capacidad para movilizarse en torno a un problema. Se distinguen así:

- Los actores propiamente dichos: los que se movilizan a través de formas de participación y de organización (partidos políticos, organizaciones sociales, etc.). Los más activos se constituyen como grupos de identificación, y los menos activos como grupos de atención.

- Los públicos: que son espectadores. Los más interesados se les denomina “público interesado” y los más distantes como “público en general”.

A pesar de que la tipología presentada anteriormente señala una división entre actores políticos y públicos, que parece práctica, se debe considerar que como todo lo que acontece en el proceso de políticas públicas, esto es relativo.

La probabilidad de que la distribución entre actores y públicos sea específica no es idéntica de un problema a otro. Para comprobar esto basta con recordar las numerosas ocasiones en que los profesionales de la política se ven sobrepasados por las organizaciones o los movimientos militantes al convertirse en público más o menos interesado.

Por ejemplo:

La movilización desarrollada por el movimiento de estudiantes secundarios en Chile, en el año 2006. En este caso quedó de manifiesto que los profesionales de la política en más de una ocasión se vieron sobrepasados por el movimiento generado, donde la adhesión de los estudiantes fue a nivel nacional (público interesado).

Dentro del concepto de actor se debe considerar la existencia de la política empresarial, en la que, al igual que un empresario que actúa sobre el mercado económico, los individuos, grupos, movimientos, coaliciones, se movilizan en el mercado político y ponen en marcha estrategias para obligar a la autoridad política a considerar un nuevo desafío.

Los estudiosos han identificado dos tipos principales de empresarios políticos:

- El primero reúne grupos, medios o individuos que integran las elites sociales, culturales, económicas o políticas. Es decir, grandes y notables parlamentarios, jefes de partidos, personas prominentes de la economías, de la cultura y dirigentes destacados del mundo sindical.

- El segundo tipo es más difuso y anónimo. Generalmente surgen del activismo, la agitación y la radicalización de los temas y se diferencia del grupo anterior ya que éste se caracteriza por carecer de capital elitista, la falta de notoriedad, de influencia y de contactos para llegar a la autoridad pública.

Surgen entonces asociaciones que se estructuran en torno a una reivindicación, como fue el caso de los movimientos de estudiantes secundarios surgidos el año 2006, los que luego de posicionar el problema en la agenda perdieron influencia, ya que a partir de ese logro el problema como tal pierde su fase crítica. Así, se encuentran en desventaja cuando el "desafío" ha sido tomado en cuenta por la autoridad pública y se trata de ejecutar, de administrar las respuestas concretas.

Cobb y Elder plantearon que un empresario político se mueve en función de variados objetivos, los que revisten cuatro tipos diferentes, donde cada uno de ellos induce un proceso particular de acción.

- El reajuste: se produce cuando un medio particular siente en un momento determinado que su situación e intereses son tratados de manera insatisfactoria para él. Para resolverlos, se constituirá como empresario político, cuyo objetivo será perseguir que la autoridad pública corrija el desequilibrio. El empresario actúa para sí mismo.

- La explotación: el empresario actúa para otros. Se apropia, defiende, enuncia y amplifica un problema de otros. Su objetivo es sacar provecho para sí mismo, en tanto que empresario político, por ejemplo, incorpora a su propio proyecto el reconocimiento

de sus defendidos.

- La mejora: el empresario político no saca ningún beneficio personal del problema del cual se apodera, trabajando en nombre del interés público. Su objetivo es evitar desequilibrios y perjuicios contra la colectividad, haciendo victoriosa una utopía por altruismo o ideología.

- La reacción circunstancial: aquí no hay empresario político activo. La inclusión en la agenda se impone por sí misma, es un "desafío", por accidente. Los hechos exteriores ejercen una presión tal que es obligatorio incluirlo en la agenda.

Por ejemplo:

Los casos de delitos en cuanto a la pedofilia y sus redes en el país, lo que llevó de inmediato al estudio y posteriormente a la generación de una reforma en el código penal.

Realice ejercicios n° 5 al 8

1.1.1. Formulación de los Problemas Públicos

Los problemas públicos se pueden presentar en tres características:

a) Interdependencia de los Problemas: Muy raramente los problemas públicos se revelan como asuntos externos de otros fenómenos de la vida social. "Los problemas que identificamos de otros son parte de un sistema completo de acción y muy raramente hay unicausalidad de su origen o explicación" [9]

b) Subjetividad en identificación de los problemas públicos: Hay diversas situaciones que azotan en la sociedad que son problemas en su conjunto. Pero pasan a ser importantes y ser consideradas aquellas aspiraciones de poder relevante, las cuales se incorporan a la Agenda Pública. Así se puede aportar nueva información objetiva sobre cuales son los elementos centrales, evolución y acercamientos del problema.

c) Los Problemas Públicos son dinámicos: No existe una Agenda Pública estática, los problemas evolucionan y se adaptan a las situaciones del entonces: fenómenos

[9] Olavarria Gambi, Mauricio. "Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas", INAP, Diciembre 2007

sociales, culturales, tecnológicos, etc.

Lo anterior indica que, una demanda social en su origen y de las necesidades que expresan esta demanda, se sitúan en la esfera política. Es decir, las necesidades no se definen ni se enuncian con toda claridad; la visión de las necesidades es selectiva.

Para el mercado y la empresa privada, una necesidad es todo lo transformable en demanda solvente, por lo que hace más difícil entonces definir las necesidades para el servicio público, los que siguiendo el criterio de la empresa privada aplican varios criterios para clasificar una necesidad:

- La necesidad normativa: son definidas por terceras personas, desde el punto de vista de expertos y de acuerdo con sus propios valores, poniéndose en lugar del consumidor.

- La necesidad sentida: la expresión de esta necesidad es indirecta, por lo que son los especialistas los que deben explicar el aspecto latente de esta necesidad.

- La necesidad expresada: es evidente debido a actos concretos como el consumo, etc.

- La necesidad comparativa: fruto del estudio comparativo entre necesidades en dos o más situaciones sociales o geográficas, el resultado de este estudio se utiliza como indicador de la conducta futura de los consumidores.

La definición de una necesidad es muy compleja ya que no depende de aquellos que la requieren, generalmente alguien es quien habla, exige y demanda por ellos. Esto resulta muy peligroso para la autoridad pública, sobre todo cuando la necesidad se concibe como una exigencia en sí.

De este modo, como la autoridad pública no dispone de necesidades claramente expresadas, tampoco dispone de criterios claros para determinar objetivos. A diferencia de lo que sucede en el ámbito público, la empresa privada puede definir la escala y parámetros de manera simple y unívoca, ya sea a través de cifra de negocios, margen de utilidades, imagen de marca, etc.

Como para la autoridad pública es mucho más complejo definir parámetros, trata de buscar sustitutos como por ejemplo el movimiento de los indicadores sociales, aunque la interpretación de éstos sea difícil y muchas veces poco objetiva.

Por ejemplo:

Si se busca medir el nivel educativo de una población a través del nivel de analfabetismo, no basta considerar la cantidad de egresados de enseñanza media, tampoco, en conclusión ninguno de los indicadores sociales suscita el consenso necesario, ya que todos ven de diferentes formas los hechos presentados.

"Desde un punto de vista más antropológico, un problema público es una construcción social, un hecho cultural que obedece a una estructura cognoscitiva y moral" (Gusfield, 1981, en Thoening, 1992). Por un lado, en una sociedad hay creencias acerca de las situaciones que dan origen a un problema; por otro lado, el aspecto moral se traduce en juicios que definen el acontecimiento como inmoral por lo que debe generarse un cambio. Lo anterior da nacimiento a un problema o desafío.

En cuanto al contenido y descripción que se le da al problema, se deben distinguir dos sentidos del concepto de responsabilidad.

- Sentido causal, donde el acontecimiento A es responsable del acontecimiento B, como se aprecia esto se sitúa en el universo de la creencia y del conocimiento.

- El otro sentido tiene que ver con la pregunta ¿qué hacer respecto de B?, se sitúa entonces en el ámbito de la responsabilidad política y moral, se debe cambiar a B para que no sea lo que es; el asunto entonces es saber ¿quién se hace cargo del cambio?, todo se remite a ¿quién debe hacerse cargo de la responsabilidad?.

"La estructura de los problema públicos (…) es un escenario de conflictos en el que un conjunto de grupos y de instituciones, que incluyen a menudo a organismos públicos, compiten y luchan por la apropiación y la desapropiación, la aceptación de teorías causales y la fijación de la responsabilidad. Aquí el conocimiento y política están en contacto el uno con la otra" (Gusfield, 1981). La definición del problema es entonces un ámbito de controversia que se manifiesta porque:

- Implica consecuencias juzgadas inaceptables para algunas o una parte involucrada, las que pueden ver perdidas ciertas ventajas o hacerse de nuevas obligaciones.

- Las partes se afectan debido a que se pone en tela de juicio sus principios fundamentales y/o valores absolutos, en este escenario la situación adopta ribetes de guerra de religión.

- Llegan refuerzos exteriores en apoyo a actores que solicitan su ayuda, por lo que se desarrolla una función preventiva entre los otros actores y públicos que rechazan esta

llegada de refuerzos.

En conclusión, es inusual que un problema se mantenga sin variaciones, tiene muchas posibilidades de cambiar, reajustándose o modificando su contenido y términos, ya que la redefinición de un problema durante el proceso en un desafío político aún mayor.

La redefinición de un problema, se desarrolla casi siempre en el ámbito de los símbolos[10]. Así, los empresarios políticos tienen la certeza de dónde y cuándo apelar a símbolos tales como el bien social, el futuro de todos, para temas que pueden ser muy particulares y localistas.

Por ejemplo:

La creación de una Ley de protección a los choferes de buses urbanos que establezca una subvención o seguro en caso de asalto o accidente.

Lo anterior da pie a lo conocido como demagogia, una práctica antigua que sirve para racionalizar el corporativismo inconfesable. La utilización de valores les permite a los empresarios políticos sumar públicos más extensos en el juego. Se habla entonces de la globalización; cuanto más se transforme un problema en un tema de resonancia emocional, más se acentuará su credibilidad. Para el logro de esto lo fundamental es conseguir que los públicos se apoderen del problema como propio, sobre todo en lo que respecta a los efectos del problema.

Para que suceda lo explicado en el párrafo anterior es muy importante contar con los medios de comunicación para acentuar y ampliar el desafío, como también para desmovilizar y disminuir. En todo caso, todo este proceso es variable y nunca está todo dicho, los actores deben siempre poseer un buen panorama y desarrollar sus estrategias en el momento apropiado.

Las condiciones para que un problema sea parte de la agenda gubernamental fueron clasificadas por Cobb y Elder en tres casos:

- El problema debe ser competencia de las autoridades públicas en general, o de una en particular. La competencia no debe ser entendida en un sentido puramente jurídico o institucional. Muchas veces para incluir un problema en la agenda gubernamental, basta con poner en tela de juicio la cartera de las tareas que competen a la autoridad. Aquí la competencia se define en función de que la autoridad pública es percibida o se

[10] "Por símbolos se entiende los valores o normas emocionalmente movilizadoras y que son compartidas extensamente por ciertos medios" (Thoening, 1992).

percibe a sí misma como capaz de prestar atención. En este punto, el analista debe estar atento ya que el hecho que la autoridad ponga atención y escuche, no significa que la autoridad pública deba actuar. Es común entonces ver a la autoridad emitiendo una declaración pública frente al problema y luego delegarlo a un grupo de especialistas.

- Otra condición se basa en que todo desafío es objeto de percepciones problemáticas que lo definen como merecedor de la atención pública. Se perciben diferencias entre lo que es y lo que debería ser. Éstas repercuten de manera resonante, de forma tal que invaden la opinión de todos, como para que la situación sea inaceptable y se exija la acción pública.

- La última condición tiene que ver con la forma en que se presenta el problema, la cual debe ser en términos de atención pública, es decir, debe estar codificada, traducida a un lenguaje adecuado para que la autoridad pública la escuche y la trate. Es imprescindible entonces plantear el problema y ser capaz de formular la demanda en los términos de la acción política y pública. El dominio de este código constituye un capital cultural para quien lo tiene: saber dónde golpear, por quién ser escuchado, cómo formular la demanda para que sea audible (técnicamente, en términos de interés, ideológicamente) y en el momento preciso.

Para que un problema forme parte de una agenda coyuntural es necesario que los actores lo conozcan a cabalidad, sin embargo esto no es lo único, es necesario que se consideren otros factores como:

- El actuar de los empresarios políticos, ante la amenaza que percibe la clase política y la autoridad que se sienten acusadas y criticadas. Los empresarios chantajean a las autoridades, diciendo que si no los escuchan o aceptan sus demandas será peor. Los empresarios políticos son los únicos capaces de salvar el orden establecido. Este chantaje pretende conseguir algo, al mismo tiempo que ofrecer una solución a la autoridad pública.

- La aceleración es otro factor y resulta del hecho de que los grupos interesados, si no están en primera línea como militantes activos, actúan como los grupos identificados con el tema. “Es clásica en este aspecto la amenaza de votar mal en las próximas elecciones, amenaza sumamente anticipada por los gobernantes, de manera a veces incluso exagerada en relación con las probabilidades reales de que tales amenazas se cumplan” (Thoening, 1992).

La autoridad pública tiene una variedad de respuestas frente a la demanda incluida en la agenda. Puede rechazar el desafío o actuar sobre él, desactivándolo, bloqueándolo, etc. O dirigir la acción hacia los empresarios políticos y los grupos (de identificación o atención) desacreditando a éstos o promoviendo las rivalidades internas.

Otra alternativa es responder a la demanda favorablemente en principio, pero en grados muy diferentes, es decir puede acoger el desafío pero sólo:

- Mandar una señal simbólica. Ejemplo de ello es recibir o escuchar a una delegación para conversar sobre el problema.

- Explicar que existen razones que no permiten que ayude aunque lo desee.

- Postergar el examen del problema a través de comisiones de expertos.

- Establecer un procedimiento para abordar el problema, sin garantizar un compromiso en cuanto al contenido.

- Normar una parte del problema que tiene valor simbólico, pero sin actuar en el fondo de él.

- Tomar en cuenta la demanda en su conjunto.

- Prever la demanda y anticiparse evitando el desarrollo a través de empresarios políticos.

Cuando ya está formada la agenda, la autoridad pública se ve obligada a impulsar medios concretos y simbólicos, sobre todo para responder y administrar el carácter potencialmente conflictivo de las demandas que recibe. La autoridad intenta educar a los públicos, sobrepasar a los empresarios políticos, desactivar las oposiciones y codificar las críticas y las aprobaciones. La comunicación política que utiliza masivamente los medios de comunicación, prolonga en este sentido las clásicas técnicas del Estado y quienes lo gobiernan pesan sobre la política, no sólo entregando bienes y servicios, sino que modelando las aspiraciones de sus administrados, su contenido y la manera de traducirlos en términos de controversias políticas.

Realice ejercicios n° 9 al 13

CLASE 03

1.2. Institucionalidad y Políticas Públicas

La decisión pública está vinculada a la institucionalidad, es decir, al Estado, gobierno y sus instituciones. La decisión pública es muy importante en la jerarquía de los actos públicos, por lo tanto se considera un momento clave del proceso de institucionalidad. Cuando esto sucede todos los involucrados se ven afectados, incluso aquel que toma la decisión.

Debido a lo anterior es que se ha tendido a atribuir un carácter de sagrado a la toma de decisiones, muchas veces el encargado de decidir incluso figura en la constitución. Siempre el decidor trabaja en el piso principal, sus consejeros y expertos, que colaboran a tomar la decisión, no son considerados de igual manera.

La decisión pública no es lo que parece, a veces es conveniente tomarla como una hipótesis, ya que el camino pareciera evidente pero los resultados y consecuencias de ella no, y a veces sorprenden.

1.2.1. La Controversia en cuanto a la Decisión

La decisión según Dahl[11], revela la estructura de poder político en una sociedad, es decir, cuando parece que la autoridad pública es la encargada de decidir, ésta muchas veces se ve presionada por otras fuerzas, que son expresadas por diversos actores que forman parte de este juego; la opinión a favor o en contra será un factor que la autoridad va a considerar para tomar su decisión. Aquí el poder es difuso y el juego pluralista.

Por ejemplo:

Los gobiernos de pequeñas localidades rurales, donde existen además del alcalde, actores con cuotas de influencia sobre el alcalde y la comunidad.

Para Hunter (1963), la persona que decide no es autónoma, es juguete de fuerzas sociales que la dominan. La decisión, plantea este estudioso, es un señuelo, donde las opciones responden a una lógica de intereses, sobre todo de los más poderosos, quienes no intervienen ruidosamente en los procesos de decisión (medios financieros, industriales, etc.).

Los políticos responsables de tomar la decisión no tienen otra opción que no sea hacerse cargo de sus intereses. Hunter demuestra esto, cuando desarrollando una investigación, entrevista a los expertos que conocen bien de los asuntos públicos y los

[11] Citado en Meny y Tohening.

mecanismos de influencia y busca identificar quién es más importante. De ello resulta la elaboración de una pirámide del poder, donde el poder está concentrado en un pequeño grupo constituido por la oligarquía, quien hace todo lo posible para ampliar sus intereses. A esto Hunter le llama enfoque reputacional y no decisorio.

Estas dos visiones son irreconciliables; para Hunter el poder de decisión concentrado en un pequeño grupo da origen a una sociedad estratificada y jerárquica, y Dahl, quien piensa en que es un conjunto de procesos interactivos y cambiantes, da una suma global positiva. Se puede entonces preguntar ¿Es el decidor tan importante o un actor que cuenta en cuanto a las políticas públicas?

1.2.2. La Realidad Múltiple

La decisión ha sido motivo de estudio de numerosos expertos. En las ciencias sociales se ha privilegiado el estudio de grandes decisiones, las que se caracterizan por marcar un hito en la historia de una mayoría, como lo fue la decisión tomada cuando EE.UU. entró a la guerra de Vietnam.

Si embargo, estas decisiones no son tampoco fruto de una sola persona como se apreciaba antes, existen a veces muchos grupos de influencia ante los que un decisor debe someterse.

Existen muchas formas en la cuales se toma la decisión pública, uno de ellos es el que pone de manifiesto el carácter activo de ciertos actores políticos que se transforman en promotores y elaboradores de decisiones. En algunos las políticas de Estado postergan el nivel local, esto sucede porque el decidor observa desde una conducta generalizadora de la situación.

Las decisiones públicas pueden, desde este punto de vista, ser gestoras de múltiples efectos, debido a las múltiples características que formaron parte de su gestación. Es así como una decisión puede afectar globalmente a toda la sociedad, convirtiéndose a la vez en política, ya que es tomada desde el punto de vista ideológico de un sector, y autoritaria si es tomada sin ampliar el debate y circunscribir la decisión a un pequeño grupo de expertos.

Lo anterior demuestra que ante políticas públicas diferentes hay decisiones diferentes en todos sus aspectos.

Se concluye entonces que: “no hay un decisor ni una decisión sino una serie de estrategias y de compromisos entre dos puntos de vistas entre grupos que no comparten la misma solución”. (Thoening, 1992).

En resumen:

"La voluntad del escalón político sirve de impulso; sin embargo la decisión es llevada a cabo especialmente por un sector de altos funcionarios. Funcionarios de ministerios, prefectos, miembros del consejo del Estado especialistas en el tema a abordar.

La decisión está conformada por actores y por varias actividades, quienes se reúnen en torno a dos fases: la fase de formulación y la de legitimación. La formulación se refiere a la inclusión de un problema en la agenda gubernamental. Esta fase también conocida como de preparación, abarca varias actividades, las que se diferencian una de otras sólo en términos teóricos, ya que en la práctica todo se puede ocultar o confundir.

La legitimación trata del reconocimiento del valor de las diferentes opciones presentadas para tomar una decisión, la que no pasa de ser más que un compromiso entre todos los actores participantes en ella.

Las actividades que forman parte de la formulación se conocen como el análisis y la selección.

- El análisis: donde se investiga el problema, se buscan opciones y alternativas, se anticipan y explicitan las consecuencias, ventajas e inconvenientes, los efectos inducidos y buscados. Todo se basa en saber si es necesario actuar o no y qué pasaría si nada se hiciera. Investigar no es nada fácil, ya que si la autoridad no comprende lo que sucede en esta fase, no podrá decidir.

- La selección: es un proceso de reducción de las opciones a una sola, puede ser el momento en que se expresan y tratan los conflictos, los hechos o análisis no son neutros para los actores. La revalorización de alternativas permite la generación de las tácticas, tan diferentes como el recurso, los valores, la propaganda, la comunicación o el chantaje. La promoción política acompaña la selección de una alternativa.

1.2.3. La Racionalidad del Decidor

La decisión confronta a muchos actores, los que se involucran en un proceso que da como resultado una solución, éste proceso incluye muchas actividades, las que se desarrollan en un ambiente de constante fricción y controversia.

Para explicar el por qué de estos procesos decisorios se debe conocer la teoría, la que se presenta a continuación:

a) La decisión Racional: la secuencia de actividades que abarca el decidor racional es muy estructurada, este actúa de acuerdo a criterios que le permiten escoger con objetividad la

alternativa más adecuada, a través de un ejercicio consistente en la selección inicial de preferencia y objetivos, búsqueda exhaustiva de alternativas y evaluación de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas, para optar finalmente por la decisión que más beneficios produce.

A pesar del compromiso del decidor con esta forma de actuar, al momento de decidir se han encontrado serias fallas en este proceso debido a:

- La existencia de límites psicológicos de los individuos, que les impiden disponer de las habilidades suficientes para el desarrollo, sin equivocaciones, de todas las operaciones que el modelo exige.

- La falta de información suficiente.

- Los excesivos costos no económicos, como el tiempo, que origina la indagación de información.

- Los limites de racionalidad determinados por los valores del decidor.

- El peso de las situaciones en las que se realiza la decisión, no puede restarse a la influencia de sus precedentes ni a las expectativas e intereses.

Se puede evidenciar la posibilidad de una decisión racional si el presupuesto para un país cada año fuese de 0, sin embargo a pesar de ello el presupuesto mantiene como parámetro legitimo el presupuesto del año anterior.

Por otro lado, Simón[12] propone dentro del esquema de la racionalidad un enfoque más realista basado en la racionalidad limitada; éste no intenta establecer una solución maximizadora, sino sólo satisfactoria.

b) La decisión incremental: Linblom critica los modelos racionales, piensa que son fantasiosos, no aplicables, frente a los que opone el incrementalismo, ya que según él refleja mejor la realidad y un modelo prescriptivo para la toma de decisiones en un sistema de democracia pluralista.

La búsqueda de compromisos más adecuados para ajustarlos a los intereses de los diferentes grupos y actores políticos, debe perseguir el beneficio de los pequeños avances incrementales, antes que aspirar a soluciones óptimas. A partir de esta mirada se deja de lado el hecho que las decisiones sean completamente racionales, pues éstas no son otra cosa que el producto obtenido de negociaciones, compromisos y presiones entre los actores independientes y con intereses contrapuestos. Por lo que se convierte en pequeños avances incrementales y no aspira a soluciones óptimas.

[12] Simon H, “Administrative Behavior”, Free Press, N.York. 1957.

c) La decisión que niega toda racionalidad: aún más extrema es la negación a toda racionalidad en la toma de decisiones planteada por March y Olsen, quienes aluden sobre un modelo de decisión para el que la causalidad es el factor determinante de la decisión, "el llamado modelo de la papelera (garbage – can) que proviene de una línea prescriptiva, permite que cuando los efectos y los objetivos son dudosos, desbloquear una situación y redefinir el problema" (Subirats, 1989 en Thoening, 1992).

Se puede concluir que sólo una visión contingente, que tenga en cuenta la naturaleza del problema y su contexto, permite adecuar la decisión a uno u otro modelo, sin que sea posible abogar a priori en favor de uno u otro.

Realice ejercicios n° 14 al 16

1.3. Participación en la Formulación de las Políticas Públicas

La fase durante la cual las políticas públicas son ejecutadas ha recibido menos atención que la toma de decisiones, como si se redujera a un mero trámite desarrollado por los administrativos. Sin embargo, se constata que muchas de las políticas implementadas, a pesar de sus buenas intenciones, no llegan más que al logro de algunos de los objetivos, lo que está muy por debajo de lo esperado y, en casos peores, sólo se quedan en el discurso.

La preocupación por el estudio de la implementación de las políticas públicas aparece en los años setenta en EEUU, cuando se evidencia que las reformas en educación, salud y combate a la pobreza no habían alcanzado sus objetivos, a pesar del gran entusiasmo de sus promotores y la abundancia de recursos destinados a la implementación de estas políticas.

La deficiencia en la implementación de las políticas acarrea un costo para los gobiernos, que se traduce en la desconfianza y desprestigio de la autoridad y la burocracia ante los ciudadanos. Ante esto, las intenciones de mejora de la implementación chocan con dos obstáculos, que son por un lado el ideal weberiano que delimita en el interior del proceso administrativo, una fase exclusivamente política que culmina con la decisión, y otra totalmente técnico-administrativa, que se trata de la ejecución fiel de lo decidido por los políticos.

Lo anterior conduce a pensar que la falla siempre estaría en los defectos en su fase de formulación, lo que sería responsabilidad de los políticos; o que los burócratas se comportan de manera ineficaz, sin pensar en otras variables capaces de explicar el fracaso de una política.

Son las policy community o policy network (Comunidad política y red de política), las

que tienen un papel fundamental en los resultados. Es de especial atención entonces la existencia de entramados de actores, grupos e instituciones que participan y se ven afectados por el proceso implementador.

Otro factor para tener en cuenta es la existencia de diferentes niveles de gobierno, lo que otorga un peso cada vez mayor a las llamadas relaciones intergubernamentales, que supone un problema adicional, donde la ausencia de relaciones jerárquicas entre los niveles de gobierno dificulta la implementación de las políticas que requieren colaboración interinstitucional.

1.3.1. El Enfoque Top Down

Es el enfoque que describe la implementación de las políticas como un proceso que va desde arriba (nivel político) hacia abajo (nivel técnico), por lo que es conocido como un modelo lineal o administrativo (Thoening, 1992). Es un enfoque muy ideal y poco realista ya que no considera que en la realidad difícilmente se darán las condiciones que permiten la perfecta implementación de las políticas.

Según Hogwod y Gunn las condiciones ideales serían:

- Que las circunstancias externas a la agencia implementadora no supongan limitaciones paralizantes.
- Que el programa disponga de tiempo y recursos suficientes.
- Que la combinación requerida de recursos esté disponible en ese momento.
- Que la política a implementar esté basada en una teoría válida, teoría de causa y efecto.
- La relación entre causa y efecto debe ser directa, con los mismos eslabones.
- Que exista un único y claro agente ejecutor, con plena libertad de movimientos.
- Que exista comprensión y acuerdo respecto a los objetivos de la política.
- Que las tareas se hallen completamente especificadas, de acuerdo con una secuencia correcta.
- Que exista una perfecta comunicación y coordinación.
- Que la autoridad pública encargada de la implementación obtenga una perfecta obediencia.

El estudio de la implementación de las políticas desarrollado por Pressman y Wildawsky dejó al descubierto que una de la causas del fracaso de las políticas implementadas para generar empleo y desarrollo en las minorías de Oakland en Estados Unidos, tiene que ver con no contar con la complejidad de la relaciones entre los diferentes actores implicados en la cadena de ejecución del programa, cuyas actitudes, intereses y motivaciones influyeron a lo largo del proceso, de manera que el fin se debe adaptar de forma constante a consideraciones particulares, estableciéndose acuerdos y venciendo resistencias, mientras se acumula el retraso y la ineficacia.

En conclusión, a medida que aumenta la cantidad de actores implicados a lo largo de la cadena de ejecución, crece el número de acuerdos necesarios, se alarga el tiempo necesario para la ejecución y mayores son las posibilidades de fracaso.

Bardach en 1977 propone la siguiente explicación a partir de la imagen de la implementación, que se entiende como un juego en el que participan muchos y diferentes actores, los que intentan tener acceso a los elementos del programa y controlarlos, esto tiene como efecto:

- El desvío de recursos
- La distorsión de los objetivos.
- La resistencia al control administrativo
- La disipación de energías personales y políticas.

Bardach piensa que el ejecutor de las políticas debe prever las resistencias y contar con los apoyos y capacidad de mediación entre los actores.

El mismo autor ofrece un esquema de trabajo del proceso de construcción de una propuesta de política pública, que se muestra en el siguiente cuadro:

Definir el problema
Recolectar evidencia
Construir alternativas
Seleccionar criterios
Proyectar resultados
Analizar pros y contras
Decidir
Presentar el caso

Bardach señala que, generalmente, no se da la secuencia en el orden presentado en el cuadro anterior, además tampoco todos estos pasos estarán presentes en cada política. Sin embargo, Bardach señala que el primer y el último punto (Definir el Problema y Presentar el caso) se

darán en todos las situaciones.

1.3.2. El Enfoque Bottom up

Un enfoque alternativo al anterior es el bottom up, que parte desde abajo, es decir, desde los impactos de la política sobre la realidad para ascender en el análisis, dando énfasis a los actores, sus relaciones, objetivos, negociaciones y fuerza. Se puede destacar la cualidad de pertinencia que se da en este enfoque, cuando se da especial atención a los intereses de la comunidad local, lo que permite un éxito en la aplicación del programa, como también desarrollar la capacidad de ciertos empleados públicos cuyo trabajo está directamente vinculado con los ciudadanos.

El problema de este modelo no está en los elementos descriptores sino más bien, en algunas veleidades prescriptivas de sus promotores, que privilegian los acuerdos por negociación por encima de la jerarquía legítima. Gunn (1991) señala que la negociación debe ser parte del proceso anterior a la implementación, para evitar los conflictos durante la implementación, ya que al fin y al cabo, quienes deciden han sido elegidos democráticamente para ejercer el poder y quienes se encargan de la puesta en práctica de las políticas no tienen esa legitimidad.

Se concluye que es muy difícil esperar que el proceso de implementación de una política no esté libre de dificultades, lo importante es aprender de los aciertos y fracasos en este tema.

1.3.3. La Burocracia

Las maquinarias en que queda -en la mayoría de los casos- la decisión de la ejecución de las políticas públicas, es en la burocracia. Según Weber su papel constituye un actuar de manera neutral, sin que los valores propios de sus miembros afecten al resultado de sus acciones. Se supone que la burocracia es técnicamente competente, lo que la hace garante de su eficacia frente a otras formas de organización administrativa.

Pese a lo anterior, la realidad demuestra que la burocracia está implicada en los procesos de altos niveles funcionariales, casi siempre corporativizados y de reclutamiento elitista, cuya influencia en la formulación e implementación de las políticas públicas no se puede negar. Esto último sucede tanto en las altas como en las bajas esferas.

La permanencia de los burócratas en los cargos, unido al conocimiento técnico de los asuntos, frente a la improvisación de los políticos y su control de las fuentes de información, es lo que explica la inmensa influencia de las burocracias en los procesos de formulación, decisión y ejecución de las políticas públicas. A esto se agrega el hecho que muchos altos funcionarios de esta maquinaria burocrática, pasan a la política, llevándose con ellos

información, zonas de influencia, etc., que alteran y dañan la neutralidad e imparcialidad de la burocracia.

Los críticos de la burocracia destacan su rigidez e incapacidad de adaptación a los entornos cambiantes como uno de los principales problemas que obliga entonces a crear nuevos sistemas organizativos de carácter orgánico o matricial.

Hace dos décadas más o menos que se intenta generar nuevos proyectos de modernización administrativa como una forma de combate a la ineficacia burocrática. Estos proyectos pretenden superar el problema, instalando un nuevo paradigma administrativo, donde los conceptos de eficiencia, competencia, mercado, receptividad y servicio a los ciudadanos, sustituyan la rigidez del sistema burocrático creado para administrar potestades y no servicios y que hace del cumplimiento de las normas un fin en sí mismo, olvidándose que la eficacia gubernamental es un acto de legitimación, tan importante como en el pasado fueron para los Estados liberales los derechos individuales.

Realice ejercicio n° 17

CLASE 04

1.4. La Evaluación de las Políticas Públicas

Al abordar el tema desde el punto de vista teórico, Dunn plantea paradojalmente que el análisis de las políticas públicas es una metodología para formular problemas con la finalidad de buscar soluciones. Dicha metodología considera procedimientos generales que son:

- Estructuración del problema
- Pronostico del problema
- Recomendación
- Monitoreo y evaluación.

Como se puede deducir, a partir de los procedimientos señalados, la evaluación forma parte integral del proceso de análisis de Políticas Publicas. Este análisis es un proceso cíclico que considera la definición del problema, la selección de políticas, monitoreo o evaluación de los resultados de esas políticas y redefinición del problema en el caso que se requiera. Generalmente se considera que la evaluación es la etapa de postimplementación,

diseñada para determinar la efectividad del programa y facilitar la reorientación o terminación del mismo.

Dunn pone énfasis en que la evaluación cumple un papel valorativo ético y la función más importante es proporcionar información acerca del desempeño de las políticas públicas permitiendo detectar las discrepancias entre el desempeño real de las políticas públicas y el desempeño esperado, así como la contribución de éstas en la solución de los problemas públicos.

Sin embargo, Weiss C[13], enfoca el carácter de la evaluación no sólo en los resultados sino que estudia los procesos. Define la evaluación como "el sistemático análisis de la operación y/o de los efectos de una política o programa comparándolo con un grupo de estándares explícitos o implícitos como medio para contribuir a mejorar el programa o la política". Divide las funciones de la evaluación en dos áreas, que son el proceso de la toma de decisiones y el aprendizaje organizacional.

La evaluación en el ámbito de las políticas públicas engloba muchos significados. Por un lado está la comprensión de la evaluación como una actividad constante que realizan una multitud de sujetos, como los periodistas, políticos, burócratas o ciudadanos que diariamente formulan juicios sobre las políticas públicas.

Por el otro lado está la evaluación especializada que desde hace un tiempo se lleva haciendo a las políticas públicas. Estos estudios de evaluación de políticas públicas se llevan a cabo por especialistas que utilizan métodos propios de las ciencias sociales, a través de los cuales se pretende obtener un conocimiento de base científica acerca de los resultados obtenidos al aplicar una política pública en particular.

Este tipo de evaluación se desarrolló inicialmente en Estados Unidos y en Europa, el interés por la evaluación se desarrolló más tarde, alcanzando un ejercicio notable en Suecia, Francia, Holanda y el Reino Unido, donde son los Ministerios de Hacienda los que promueven esta iniciativa evaluadora. Todo lo anterior debido al propósito de mejorar los programas públicos, necesidad que se hace más viva en momentos de intención presupuestaria. Aquí la evaluación tiene un rol predominante para seleccionar los programas que han de ser financiados, reajustados o abandonados y constituye una de las herramientas más valoradas de la inteligencia política de una nación, ya que obliga a las autoridades públicas a preocuparse de los efectos de sus acciones y al hacer pública las evaluaciones, se pone en manos de los ciudadanos una herramienta de control democrático de los gobiernos.

Los países denominados en desarrollo, guardando las diferencias, se caracterizan por tener gran cantidad de problemas sociales que requieren acciones del Estado a través de programas públicos y que simultáneamente presentan fuertes restricciones presupuestarias.

La evaluación bajo este prisma, se convierte en un instrumento muy importante al

[13] Weiss, C. "La investigación evaluativa, Trillas, México. (1982)

momento de mejorar la eficiencia en el gasto público en programas sociales, permitiendo maximizar la utilidad de los recursos del Estado.

La evaluación, además de permitir la reestructuración o eliminación de los programas que no logran cumplir sus objetivos, genera conocimiento para las agencias gubernamentales sobre el cómo enfrentar los problemas sociales de manera eficiente, adecuada y equitativa.

Sin embargo y a pesar de lo anterior, los países en desarrollo no realizan frecuentemente el proceso de evaluación y análisis de las políticas públicas, lo que genera con mayor frecuencia que la deseada, programas que no consiguen los objetivos propuestos o duplicación de éstos aunque se han demostrado poco eficientes. En resumen, se dificulta la acumulación de conocimiento sistematizado respecto de las intervenciones que se han realizado a través de los organismos públicos, además de entorpecer el proceso de rendición de cuentas, favoreciendo con ello la corrupción administrativa.

Cabe destacar que los organismos internacionales que han entregado un fuerte apoyo a estos países a través de donaciones o préstamos, han propiciado la cultura de la evaluación y en mucho de los casos, condicionando la renovación de sus donaciones o préstamos a la realización del análisis de evaluación y a los resultados obtenidos de ésta.

Los organismos internacionales tales como el Banco Mundial, UNESCO, Food and Agricultura Organization of the United Nation (FAO) por mencionar algunas, cuentan con unidades y departamentos de evaluación y monitoreo de los programas y proyectos en los cuales tienen ingerencia. En general, los organismos internacionales consideran como elemento clave para el fortalecimiento de la agencia pública y la rendición de cuentas, el desarrollar y generar capacidades de monitoreo y evaluación.

Para el Banco Mundial, la evaluación y el monitoreo, además de ser procesos de suma importancia en la rendición de cuentas, medir resultados e impacto en los programas y generar lecciones respecto determinado programa o proyecto; le otorga importancia como una herramienta gerencial para apoyar la toma de decisiones. Hay que considerar que la evaluación permite documentar procesos exitosos que pueden ser replicados en el futuro.

Otro elemento importante a tener en cuenta, es que hoy en día la difusión, en el proceso de evaluación y análisis, es un hito importante que pasa a formar parte de este ciclo de evaluación. Para los organismos internacionales la difusión de los resultados de la evaluación permite la incorporación de conocimiento que se integra en los nuevos programas, pero también esto se relaciona con que es frecuente la creación de consorcio de varios donantes que deben unificar criterios y compartir experiencias. Por otra parte, las agencias donantes no sólo han estrechado vínculos con los gobiernos, sino que se han orientado a establecer lazos con la sociedad civil y por tanto éstos deben tener acceso a los resultados de las evaluaciones.

En el proceso de evaluación, los países en desarrollo deben enfrentar varios obstáculos, referidos a:

- La falta de capacidad que existe para llevar a cabo actividades de evaluación y monitoreo, a pesar de los esfuerzos para crearla.

- La cultura organizacional, que al momento de la rendición de cuentas lo asume como un acto de desconfianza en la gestión de los recursos, por lo que hay poca disposición para colaborar en la evaluación.

- La presión de los organismos públicos para cumplir con los gastos presupuestados, propicia que se desarrollen acciones de ejecución rápida sin considerar las experiencias desarrolladas con anterioridad.

- La pérdida de memoria institucional por falta de registro, producto de la alta rotación de personal.

Otra consideración importante a la hora de la evaluación y que está presente durante todo el ciclo de de las políticas públicas, y que no está exenta de polémica, es la acción política. Para Lahera la política puede ser considerada como "la búsqueda de establecer o de bloquear políticas públicas sobre determinados temas, o de influir sobre ellas". Esta dinámica ha generado la necesidad de realizar evaluaciones de las dimensiones políticas de los programas. Aunque dicho análisis no ha sido totalmente aceptado por los países en desarrollo, hay una tendencia al reconocimiento del rol protagónico que juega la economía política y sus repercusiones en la dirección y resultados de los programas.

En este contexto algunos autores como Davis se formulan preguntas tales como:

- ¿Las realidades políticas obligan a hacer cambios en el diseño e implementación de los programas?

- De ocurrir lo anterior, ¿estos cambios han afectado negativamente el impacto de la intervención?

- ¿Cuál ha sido el impacto de las consideraciones políticas sobre el funcionamiento de los programas?

Para ejemplificar resulta interesante remitirse a experiencias de programas que han sido victimas de los procesos explicitados. Estos son los programas de transferencia monetaria directa condicionada[14] que varios países de América Latina han implementado

[14] Los principales programas de transferencia monetaria directa condicionada son . Oportunidades (Mexico) Chile Solidario (Chile), Familias en Acción (Colombia); Jefes y Jefas (Argentina); Bolsa Familia (Brasil);Red de Protección Social - RPS (Nicaragua); Programa de Asignación familiar - PRAF (Honduras); PANES(Uruguay); Programme for Advancement through Health and Education – PATH (Jamaica).

como paliativo a los cuadros de pobreza dura e inseguridad alimentaria. Estas intervenciones han sido diseñadas como medidas temporales y excepcionales, pero pronto pasan a establecerse como programas permanentes. Por lo demás, tal como están siendo implementados, corren el riesgo de transformarse en prácticas paternalistas, clientelares y asistencialitas, fomentando la dependencia de los beneficiarios hacia los recursos del gobierno de turno.

Es usual que la información sobre el rendimiento de los programas se concentre en el volumen de recursos ejecutados y en la cobertura. Los programas sociales al no vincularse a políticas de promoción en el que el empleo sea uno de los ejes de integración social, pueden llegar a ser sólo una transferencia de dinero improductiva con un impacto coyuntural, pero sobre todo una herramienta de poder en términos políticos.

El rol que juegan las evaluaciones de procesos y gestión, es fundamental para efectuar las correcciones de los programas. En términos políticos, las evaluaciones de impacto son las más sensibles, ya que exponen directamente a los responsables encargados de la conducción de los programas.

A pesar de ello y aunque los países de la región se han embarcado gradualmente en el camino de incorporar sistemas de seguimiento y evaluación dentro de sus políticas, hay dos aspectos importantes:

a) La actitud de los gobiernos frente a la incorporación de sistemas de evaluación, la resistencia que presentan muchos países en desarrollo a considerar la evaluación en sus programas. Dicha conducta se ha modificado en forma gradual, fundamentalmente por la presión que ejercen los países donantes y las agencias de cooperación para el desarrollo; no obstante, persisten causas o razones que obstaculizan una acción más comprometida de los gobiernos. Se pueden encontrar entre ellas las siguientes:

- Desvalorización: esto se refiere a que los funcionarios de gobierno no alcanzan a dimensionar la importancia de las evaluaciones y por tanto no están dispuestos a invertir recursos necesarios.

- Desconfianza: es decir, los evaluadores pueden tener su agenda propia y elaborar informes imparciales.

- Miedo: dado que las evaluaciones pueden ser políticamente controversiales, principalmente cuando éstas son negativas, ya que recaen responsabilidades en los decidores y responsables políticos y administrativos de los programas.

- Cambios políticos/institucionales: tanto de personal como de políticas y gobiernos, las disputas políticas y/o territoriales entorpecen la planificación y el desarrollo de evaluaciones a largo plazo.

- Adecuación: las evaluaciones se acomodan según indicadores fáciles de medir.

Algunos países se justifican indicando que implementar el proceso de evaluación implica un elevado costo, señalando además que es preferible que el gasto destinado a evaluación de impacto sea utilizado para aumentar la cobertura de los programas. Según Medina[15], hay otros que argumentan que aunque los programas no se evalúen y tampoco se apliquen criterios rigurosos para la asignación de recursos, todo gasto en los programas públicos, dejará algo positivo. En otras palabras el aumento del gasto en programas sociales es algo bueno por si mismo.

Sin embargo, de acuerdo a evaluaciones de un grupo de proyectos del Banco Mundial, el costo promedio de realizar una evaluación es alrededor 0,56% del monto total del proyecto. De este porcentaje, más de la mitad del presupuesto corresponde a la etapa de levantamiento de información.

b) El origen y destino de las evaluaciones: lo anterior se refiere a las utilizaciones que hacen los dirigentes políticos de los informes de evaluación y pasan a ser instrumentos políticos, perdiendo el sentido de herramienta de aprendizaje. Como resultado de ello, se pueden hacer las siguientes interrogantes:

- ¿En qué medida la información generada permite redireccionar y conocer las acciones del programa?

- ¿Son considerados los resultados del monitoreo y evaluación?

- ¿Hay incentivos institucionales para que las evaluaciones sean utilizadas para mejorar los programas y mantener sus objetivos?

- ¿Qué uso verdadero se le dará a los informes de evaluación?

En este contexto, se puede observar que se ha creado y fortalecido una cultura gerencial en la que la evaluación se considera como el control y cumplimiento de condiciones, pero no como una herramienta participativa y orientada al aprendizaje organizacional. Por tanto, las herramientas y los informes son considerados confidenciales para los tomadores de decisiones, en los más altos niveles, y no como información pública.

Para algunos autores, el ámbito político condiciona la información generada por las evaluaciones de los programas, haciendo usos de la información al poner el énfasis en la ampliación de cobertura sin prestar atención a la finalidad del programa, con esto permite situar el interés político por sobre el interés público.

[15] Medina Giopp: 2 La eficiencia de los programas sociales: análisis propuestas para su mejoramiento" En: VII Congreso Internacional de CLAD, sobre la reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa Portugal, Octubre 2002.

Se destacan algunas fuentes de incentivos institucionales que permiten contrarrestar la improductividad institucional, y que los informes sean difundidos sin restricciones y utilizados para redireccionar -si es necesario- las acciones de los programas. Estas fuentes son:

- Presión de grupos de interés, que ponen en juego la continuidad de los mandatarios políticos, solicitando informes de desempeño.

- Presión del electorado, en relación a informes sobre desempeño de candidatos políticos.

- Presión del ejecutivo, que solicitan información a instancias subnacionales sobre el funcionamiento de altos niveles de gobierno.

- Presión de los donantes, referida a agencias de cooperación internacional e instituciones de crédito internacional que les interesa saber el manejo y destino de los recursos, por lo que exigen sistemas de información que les permita evaluarlos.

- Rol de actores neutrales, que son agencias de cooperación y organismos internacionales, que por su carácter apolítico, podrían asumir la fiscalización, monitoreo, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

Gordillo y Anderson[16] señalan que las evaluaciones necesitan ser vistas más como herramientas de aprendizaje, que como mecanismos de control. De esto se desprende la importancia de los incentivos institucionales como un instrumento para evitar las fallas en la implementación de las políticas y su redireccionamiento.

Cabe destacar también que la escasa relación entre los ejecutores del programa y los beneficiarios, no permite generar la información requerida para conocer el éxito o fracaso de los objetivos de la intervención realizada a través del programa.

Por ejemplo:

La voluntad de corregir esta escasa relación entre los ejecutores del programa y los beneficiarios se da en nuestro país a través del programa Chile Solidario. En el componente denominado “Programa puente”, se realiza una visita semanal a los hogares beneficiados, lo que permite ir identificando problemas, restricciones y la dinámica de la población objetivo (Chile Solidario, 2005).

[16] Gordillo de Anda,G ;Anderson, K,”From policy lesson to policy accion; Motivation to take evaluation seriously”.Public Adminstration and Development,2004

Las conductas y acciones políticas que influyen en la aplicación y en la evaluación de programas de desarrollo, son de diverso tipo y magnitud en función de la estructura y cultura institucional de cada país, dependiendo principalmente de los factores asociados a la democratización, asimetrías de poder e información y transparencia de procesos e incentivos institucionales.

El fin principal de la evaluación es el aprendizaje derivado de las responsabilidades y acciones que asume el Estado en relación a los desafíos sociales y económicos que impone el desarrollo.

Realice ejercicios n° 18 al 21

2. POLITICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO

A continuación se analizarán las políticas publicas para el desarrollo, vinculando los temas que se incluyen en las políticas públicas, poniendo en evidencia el contexto económico social de los países de América Latina en general y Chile en particular, en que se generan dichas políticas.

2.1. Políticas Públicas y Políticas Sociales

Es imposible no relacionar el análisis de las políticas públicas y las políticas sociales[17] con el tema de la pobreza y del desarrollo económico. El fenómeno de la globalización que comienzan a experimentar algunos países en desarrollo se caracteriza por la apertura económica y su orientación hacia el mercado externo, una importante modernización tecnológica y política de ajuste, que permitieron un aumento del desempleo y la reducción del gasto público en coberturas sociales; produciendo una brecha enorme entre la riqueza y la pobreza, fortaleciendo estas desigualdades. Los costos sociales de este modelo económico golpean fuertemente a la población más vulnerable ya que los patrones de acumulación incrementaron la desigualdad en la distribución de ingresos.

Al concebir estas políticas sociales como estrategias del gobierno para intervenir en los vínculos sociales y paliar la pobreza, estas han demostrado en general una escasa capacidad para resolverla ya que no se localizan en el ámbito de la producción o de la

[17] Categoría, política social incluye enfoques y definiciones muy variadas. Conceptos guardan relación con los paradigmas de desarrollo que se han ensayado en América Latina y con las concepciones y rol del Estado. El enfoque universalista de la política social (ligado al desarrollismo) y el enfoque focalizado (ligado al neoliberalismo), ambos con perspectivas economicistas de la política social. Las opciones de estos dos modelos para incorporar a la ciudadanía y garantizar los derechos sociales son distintas; universalización o focalización.

generación de empleo y cuando se focalizan en el empleo, éstos son puestos de trabajo temporales y precarios. Por tanto, en ese sentido, pasan a convertirse en ámbitos de manipulación y clientelismo.

En general, en los países en desarrollo la metodología de intervención se aboca a atender a un segmento de la población, que se encuentra fuera del sistema, incorporándolos a programas de bajo costo en el gasto público pero de alto impacto político. A lo anterior se le atribuye el efecto perverso que ejercen las políticas asistenciales dentro del sistema social como una institución de apoyo que legitima el sistema, manteniendo los índices de pobreza y desempleo al convertirse en modalidades asistencialistas propiciando el clientelismo ya que las personas intercambian favores sustentados en la idea de caridad y no haciendo valer el derecho ciudadano.

Bustelo[18] sostiene que “el pobre no es tan sólo pobre porque tiene carencia de bienes materiales, sino porque además es hecho pobre para constituirlo como dependiente de quien le da la dádiva y administra favores”.

2.1.1. Definiciones de Pobreza

Es importante señalar que en los círculos académicos y políticos se maneja la idea de que la pobreza es un fenómeno tan obvio y visible que resulta innecesario dedicar esfuerzos para conocerla y estudiarla. Cabe destacar que no existe consenso para definir el concepto mismo de pobreza y tampoco en los criterios e instrumentos metodológicos para su medición.

Respecto a esto, Boltvinik[19] señala que "... conocer el volumen y las características de la población pobre, equivale a definir la población objetivo para determinadas políticas. Sin este conocimiento, se corre el peligro de terminar beneficiando a grupos poblacionales diferentes. Tampoco resulta eficiente emprender acciones sin conocer las carencias específicas de los diferentes grupos de pobres, para lo cual son sumamente valiosos los métodos que permitan subclasificar a los pobres según la naturaleza de sus carencias..." de lo que se desprende que al no haber un concepto aceptado y sin los instrumentos de medición adecuados, los esfuerzos por abatir o superar la pobreza resultan infructuosos.

Una de las primeras definiciones se pueden encontrar en los trabajos clásicos para medir la pobreza en York (Inglaterra) y está enfocado desde el punto de vista biológico; data de 1899, el autor es Soohohm Rowntree.

Dicha investigación desató múltiples críticas al analizar sólo una parte del problema. Este autor definió a las familias de “pobreza primaria” como “aquellas cuyos ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento

[18] Bustelo E. Políticas Sociales: Aproximación desde la política. En Hintze, S (comp.) Estado y sociedad. Las políticas Sociales en los umbrales del siglo XXI. Buenos Aires, Eudeba 2000.
[19] Boltvinik J. Pobreza y necesidades básicas. Venezuela, UNDP, 1990

de la simple eficiencia física”.

Una de las principales críticas las realiza Sen A., señalando que se deben considerar las variaciones significativas de acuerdo con los rasgos físicos de las personas, las condiciones climáticas y los hábitos de trabajo. Por otro lado, el que se establezcan requerimientos nutricionales mínimos en general, da como resultado una dieta monótona, barata y no refleja los hábitos de alimentación de la gente. Además es muy difícil definir los requerimientos mínimos para los rubros no alimentarios. Esta definición es considerada el típico ejemplo de definición absoluta de pobreza.

Otros enfoques tienden a identificar la pobreza con la desigualdad. La contrargumentación indica que aunque la desigualdad y la pobreza están relacionadas, ninguno de los dos conceptos considera dentro de él al otro. Un ejemplo claro es el hecho que el Banco Mundial en su informe de 1990 explicita "...la pobreza no es igual a desigualdad,...pobreza se refiere al nivel de vida absoluto de una parte de la sociedad.... mientras que desigualdad se refiere a los niveles de vida relativos en una sociedad general...."

Otro término frecuentemente utilizado en relación a la pobreza es el de "privación relativa", en él están contenidas las nociones de sentimientos de privación y "condiciones de privación". Para Townsend[20] la segunda de las acepciones resulta más aceptable, señalando que "definir el estilo de vida generalmente compartido o aprobado en cada sociedad y evaluar si. hay un punto en la escala de la distribución de recursos por debajo del cual las familias encuentran dificultades crecientes para compartir las costumbres, actividades y fiestas que conforman ese estilo de vida".

No obstante, Sen argumenta que para definir el estilo y el nivel de vida, se debe considerar la posibilidad de no compartir un estilo de vida, así como los sentimientos de privación y discutir cuáles grupos de referencia se escogen para fines comparativos. "El marco de comparación, no es independiente de la actividad política en la comunidad estudiada, ya que el sentimiento de privación de una persona está íntimamente ligado a sus expectativas, a su percepción de lo que es justo y a su noción de quién tiene derecho a disfrutar qué". Además, hay situaciones- las hambrunas, por ejemplo- en donde el patrón relativo dentro de una sociedad resulta intrascendente.

Por lo mismo, puede concluirse que "existe un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de la pobreza, que traduce los informes sobre el hambre, la desnutrición y el sufrimiento visibles en un diagnóstico de pobreza, sin necesidad de conocer antes la situación relativa. Por tanto, el enfoque de la privación relativa es complementario, y no sustitutivo del análisis de la pobreza en términos de desposesión absoluta".[21]

[20] Townsend P. Poverty as relative deprivation: resources and styles of living. In: Wedderbrun D, ed. Poverty, inequality and class estructure. Cambridge University Press, 1974.
[21] Sen A. The standard of living. Cambridge: Cambridge University Press

Por su parte, Bethencourt y Fernández[22] proponen una visión estructuralista de la pobreza; "es un fenómeno conectado con la estratificación social y con una ideología dominante que justifica la distribución desigual de la recompensa. Es el resultado de un determinado arreglo social, consolidado a través de mecanismos económicos, jurídicos y sociales, que conduce a que la capacidad de disponer de los recursos sociales existentes en un momento dado se encuentre desigualmente repartida entre diversos grupos, lo que le lleva a su vez, a que la distribución de los bienes sea desigual y cierto sector quede en una situación definida como pobreza".

Existen otras posiciones que entrecruzan puntos de vistas desarrollistas con el funcionalismo, que definen la pobreza, a través de la insatisfacción de las necesidades básicas, producto de la inequidad en la distribución del ingreso. Destacando pobreza como un efecto de la exclusión económica, política, social y territorial, poniendo especial atención en las condiciones de vida de los sectores populares y a las estrategias desarrolladas frente a la situación de pobreza.

En este sentido, la exclusión social como la pobreza suelen ser el resultado de una serie de determinantes estructurales que están presentes a la hora de analizar los procesos de crisis y los cambios operados en el ámbito de las políticas económicas. Por esa razón, un organismo como Naciones Unidas define a la extrema pobreza por "la ausencia de una o varias seguridades que permiten a las personas y familias el asumir sus responsabilidades elementales y gozar de sus derechos fundamentales. La inseguridad producida por la precariedad puede ser más o menos extensa y tener consecuencias más o menos graves y definitivas. Esta situación frecuentemente conduce a la gran pobreza cuando afecta varios ámbitos de la existencia; tiende a prolongarse en el tiempo haciéndose persistente y obstaculiza gravemente las posibilidades de recobrar los derechos y reasumir las propias responsabilidades en un futuro previsible"[23].

En los últimos años, a la definición de pobreza se añadió la precariedad, entendida tanto en función de derechos y de responsabilidades, como también distinguiendo categorías como pobreza y extrema pobreza. Si bien son situaciones diferentes, en apariencia corresponden a situaciones similares; varían según el número, el desarrollo y la duración en que se extienden. Se entiende que la permanencia de la situación de precariedad múltiple por un lapso continuo, que muchas veces comprende varias generaciones, se transforma en una situación de miseria.

Desde los primeros estudios en relación a la pobreza hasta nuestros días existe el interés por identificar y diferenciar la pobreza primaria y secundaria, para lo cual se han desarrollado diferentes métodos que permiten una aproximación.

- Método directo: que determina el conjunto de personas cuya canasta de consumo deja

[22] Bethencourt L. y Fernandez, B. ¿Qué sabemos sobre Pobreza en Venezuela? Espacio Abierto 4.
[23] Parisí E. "Derechos Humanos y Pobreza", Iniciativa Socialista 62. Disponible en http://www.inisoc.org/pobreza.htm

insatisfecha alguna necesidad básica (NBI).

- Método del ingreso o indirecto: que consiste en calcular el ingreso mínimo por familia para posteriormente construir la línea de pobreza (LP) bajo la cual, las familias no logran satisfacer sus necesidades básicas.

Ambos tienen una visión parcial de la pobreza por lo que tienden a subestimarla, por tanto deben ser complementarios. De hecho, a partir de este razonamiento surge en los años noventa una corriente que propone la medición integral de la pobreza, es decir, "... la medición integral de la pobreza implica revisar los distintos pasos de los métodos NBI y LP suprimir redundancias y buscar su complementariedad... por ningún motivo se recomienda la aplicación acrítica de ambos métodos conjuntamente...". Para algunos organismos internacionales la medición de NBI debe realizarse mediante los indicadores de ingresos con relación al costo de una canasta básica de alimentos que cubran los requerimientos nutricionales mínimos, según normas de la FAO y la OMS.

Realice ejercicios n° 22 y 23

CLASE 05

2.1.2. Factores Determinantes de la Producción de Pobreza

Durante la década de los 80 en América Latina, se hicieron ajustes macroeconómicos con diversos matices de acuerdo al contexto de cada uno de estos países. Se respondió en primer momento a la crisis de endeudamiento externo constriñendo las importaciones y expandiendo las exportaciones, lo anterior bajo el supuesto de un contexto internacional favorable, sin embargo, si bien para algunos países se incrementaba el flujo de divisas, el problema se provocaba al nivel de aparato estatal en cómo captaba dichas divisas para pagar la deuda externa.

A partir de esto se hace presente el tema del déficit fiscal lo que lleva al ajuste que plantea incidir, por una parte, en el gasto fiscal y por otra sobre los ingresos del sector público. Se incrementan los impuestos al consumo y las tarifas de los servicios públicos, mientras que, por el lado del gasto público, se incide sobre la contención de los salarios del sector público, la reducción del gasto público y la disminución de las transferencias.

En un contexto recesivo, los efectos esperados fueron escasos; la inversión privada no se comportó como se esperaba, los impuestos indirectos no lograron cumplir con la expectativa de recaudación tributaria que equilibrara las cuentas públicas. Por tanto, se realiza un ajuste aún más drástico y la propuesta se dirige a realizar cambios institucionales de gran magnitud, desmontando el sector público a favor de lo privado.

Para algunos autores como Lacabana y Maingon[24] los planes de ajuste continuos no han sido exitosos en el manejo positivo de la crisis y ésta continúa. “No se han resuelto los conflictos que emergieron del nuevo modelo económico y, además, se redujeron las posibilidades de manejarlos en el futuro. Al respecto, no debe olvidarse que cada «vuelta de ajuste» reduce las posibilidades de las políticas públicas, especialmente las monetarias y fiscales, en favor de los grandes grupos financieros y acreedores externos, a la vez que crea situaciones de creciente desintegración productiva interna en favor de nichos de acumulación restringidos que no tienen efectos en el conjunto del sistema económico”.

Para la mayoría de los analistas estos planes han dado lugar a notorios cambios redistributivos que ha llevado a profundizar el deterioro en la calidad de vida en amplios grupos de la población, es decir, a mayor pobreza.

Según estudios de la CEPAL, entre 1980 y 1990 el total de pobres aumentó en 60 millones, alcanzando a 196 millones el número de latinoamericanos con ingresos inferiores a los US$ 60 mensuales, mientras que un 46% de la población total no alcanza a cubrir sus necesidades básicas fundamentales.

Se señala que los ajustes de los años 80 trajeron como consecuencia la concentración del ingreso y elevaron los niveles absolutos y relativos de pobreza. La pobreza con ingresos inferiores a la línea de indigencia, sector de la población que tiene un ingreso de US$ 30 mensuales, creció del 19% al 22% afectando a 94 millones de personas. Uno de cada cinco latinoamericanos no dispone de ingresos suficientes para consumir una dieta que le permita satisfacer sus necesidades nutricionales mínimas.

Por ejemplo:

Un estudio del Banco Mundial sobre 11 países de la región, incluidos Brasil y Argentina (1995), señala que el 20% más pobre de la población recibe sólo el 4% del total del ingreso (para Brasil, Guatemala y Honduras la cifra es menor del 3%). Por su parte, la revista *The Economist* señala que en México el 20% más rico de la población tiene 27 veces más ingresos que el 20% más pobre. Para Argentina, la cifra es de 16 veces, mientras que el promedio para los países asiáticos es de 5 a 10 veces. Ni siquiera Chile, considerado como la experiencia exitosa de América Latina, ha logrado revertir la tendencia a la desigual distribución del ingreso

Entre las causas que explicarían este aumento de la pobreza están el crecimiento de

[24] Miguel Lacabana Thais Maingon: La focalización: políticas sociales estructuralmente ajustadas.

la desocupación y empleos de baja productividad (puestos de trabajos precarios, inestables y sin cobertura social lo que provoca que la inserción social sea muy frágil), la caída significativa de los salarios reales y de las remuneraciones mínimas, la importante pérdida del poder adquisitivo y la abrupta caída del gasto social.

Autores como Lo Vuolo[25] consideran otro aspecto importante respecto de los factores determinantes de esta, señala que:"hay personas empleadas en situación de pobreza y personas desempleadas que no viven como pobres. Por lo mismo, puede que haya personas que no tienen empleo, pero no son pobres porque tienen otras fuentes de ingreso". El incremento, la profundización y la complejización de la pobreza también tendrían que ver con factores cualitativos tales como; cognitivos, afectivos y conductuales involucrados en las actitudes frente a la misma. Dicha actitud se replica desde las políticas públicas hasta el mismo ciudadano portador de la pobreza, con sus creencias, valores y mapas mentales y culturales que modelan y estructuran sus conductas.

2.1.3. Las Políticas Públicas como determinantes de las Políticas Sociales

El modelo neoliberal redujo las responsabilidades y acciones del Estado trasfiriendo dicha responsabilidad a la sociedad civil, lo que trajo como consecuencia la diversificación de las políticas sociales en acciones puntuales y focalizadas. Es decir, los cambios en las políticas económicas han repercutido de forma importante en la población más pobre agudizando los problemas sociales.

Maingon plantea diversos enfoques para enfrentar las políticas sociales:

- La política social como política pública, donde "política" se considera desde la decisión sociopolítica, involucrando determinado tipo de racionalidad, a través de la cual se asignan valores a la población o a grupos de ella.

- La política pública se entiende como el proceso mediante el cual el Estado diseña y ejecuta una política dirigida a un sector mayoritario de la población; esa política puede involucrar no sólo acciones, sino también omisiones respecto de asuntos de interés para determinados actores.

- La política social como política pública es un término que tiene límites muy vagos y contenidos muy amplios porque está complejamente relacionada con todos los ámbitos de la vida social.

- Como política pública, la especificidad de la política social depende de los objetivos y significado de su acción.

Por su parte, Sen plantea que la política social es un concepto subjetivo señalando

[25] Lo Vuolo, R (comp) Pobres, Pobreza y exclusión social. Buenos Aires: Ceil-Conicet.1999.

que responde a una disposición de libertad o capacidad de elección. La calidad de vida, se mide en capacidades de funcionamiento antes que la disposición de bienes y recursos. No asocia bienestar con el consumo, puesto que hay individuos que disfrutan del bienestar con un consumo mínimo. Se debe entender entonces que estas políticas no son más que la expresión fragmentada de las relaciones de clase y, en sentido ideológico, manifiestan los rasgos básicos del modelo de acumulación.

Realice ejercicio n° 24

2.2. Transformación del Estado y de las Políticas Sociales

La crisis del Estado de Bienestar se focalizó en el ámbito económico, dejando de lado el rol de regulador y asignación de recursos. Esta perspectiva económica fue utilizada como el instrumento capaz de generar estos cambios, dejando de lado el paradigma del "bien común". De esta manera y según lo señala Offe[26], la política perdió su base ética produciendo lo que luego se denominó "el costo social del ajuste".

El modelo neoliberal representa un proyecto de transformación de las relaciones entre los principios de organización del sistema de bienestar social que comprenden al Estado, el mercado y la familia. Este modelo neoliberal resalta ciertos rasgos en las políticas sociales, caracterizado por:

- Una marcada tendencia hacia la privatización que pone en desventaja la estructura incompetente del Estado.
- La desigualdad de la condición ciudadana que restringe el concepto de universalidad de los servicios básicos como son la educación, la salud, etc.
- Intervenciones focalizadas en las necesidades coyunturales y selectivas a pequeños grupos de población.

La flexibilización del sistema trajo consigo el proceso de descentralización, que tuvo como objetivo incentivar al sector privado para que se hiciera cargo del gerenciamiento a nivel estatal y condicionaron los préstamos para llevar adelante los programas sociales. La concepción que entraña la descentralización prioriza al mercado, de manera tal que se reorganiza y redefine el rol del Estado. A la vez, se suprime la función reguladora de los

[26] Offe Claus, Economista, filosofo y Sociólogo Alemán. "Contradicciones en el Estado de Bienestar",Ed.Alianza.1994

procesos socioeconómicos.[27]

En sus comienzos, la política de descentralización fue presentada como un instrumento de racionalidad, de búsqueda de eficacia de la acción estatal, como también una estrategia de desarrollo de los mercados locales. Sin embargo, termina perfilándose como una política de fuerzas socio-políticas articuladas al ejecutivo nacional en dirección a una mayor participación del sector privado (prestación de servicios de atención médica).

El contexto de los países de América Latina se debe analizar considerando que coexisten diferentes realidades socioeconómicas y organizaciones del Estado; algunos más consolidados y con mayor continuidad junto con otros más nuevos y con mayor fragilidad en su institucionalidad social. Por tanto, países con grandes diferencias en su desarrollo social y económico tuvieron diversos desempeños en la aplicación de las políticas económicas y sociales. No obstante, es posible indicar algunas tendencias que se produjeron en casi todos los países de la región latinoamericana, si bien, con intensidades y temporalidades distintas.

La responsabilidad en materia social ha sido asignada históricamente al Estado que ha tenido a su cargo el financiamiento, el diseño, la puesta en marcha y la supervisión de las políticas sociales. El Estado suele cumplir tres funciones principales:

- Provisión y producción de servicios (educación, salud, vivienda, seguridad social y otros).

- Función financiera y compradora de servicios (asignación del gasto social y contratación y supervisión de servicios privados).

- Función reguladora de los aspectos institucionales (marco regulatorio tanto de las políticas sociales como de las económicas).

Sin embargo, los estados latinoamericanos han desempeñado estas funciones con diversos énfasis a lo largo del tiempo y, en algunos países, la función reguladora sólo ha adquirido preeminencia en períodos recientes[28].

La reforma del Estado que se aplicó en los años 80 en varios países de A. Latina, generó una amplia discusión acerca de las funciones que debía cumplir un Estado moderno. El contexto de esta discusión es de alta insatisfacción con la calidad y cobertura se los servicios básicos versus volumen del gasto social y la cobertura. Las políticas sociales fueron seriamente afectadas, como se señaló anteriormente, por la aplicación de políticas restrictivas en función de la recuperación de los equilibrios macroeconómicos; la reestructuración de los sectores sociales, se redujo personal del sector público y el presupuesto. La eficiencia estuvo supeditada a la meta de equilibrio fiscal.

[27] Satriano, C. 2006. Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales. Revista Mad 15: 60-73
[28] Arriagada Irma "Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia",Serie Políticas Sociales, CEPAL, Abril 2006

Se reduce el tamaño del Estado disminuyendo sus funciones y a su vez se privatizan algunos servicios que anteriormente otorgaba el Estado de Bienestar.

Por ejemplo:

En algunos países muchas de las funciones que cubría el Estado, como los servicios de salud, educación y vivienda a la población, pasaron a ser patrimonio de instituciones privadas, quienes administraron las formas de acceso y el valor de estos servicios.

Ante este panorama, el Estado debe hacerse cargo de generar los mecanismos de regulación y de establecer normativa relativa a la licitación de estos servicios. Por medio de diversas combinaciones de aportes de privados y estatales, estos servicios fueron entregados a la población. A mayor aporte de privados el valor para los usuarios se incrementaba y en algunos casos, mejoraba la calidad de los mismos.

La política social fue orientada casi exclusivamente hacia la pobreza y focalizada en la población de extrema pobreza implementándose programas de asistencia social. Son característicos de esos programas los fondos de inversión social y los programas de empleos de emergencia, con el fin de resolver agudos problemas de desempleo con una visión de corto plazo.

La salud y seguridad social se privatizaron, coexistiendo un sector público –con recursos insuficientes para dar cobertura a la población que los demanda, junto con un sector privado de altos costos. La seguridad social pasó desde un sistema solidario, a uno de ahorro individual o en el mejor de los casos a un sistema mixto.

De este modo, los principales cambios han sido producto del desplazamiento de la provisión de los recursos institucionales desde el Estado hacia el mercado, y principalmente hacia las familias. En los años 80, el cambio en el diseño y ejecución de las políticas sociales condujo a lo que se ha denominado modelo "minimalismo en lo social[29] ".

Ahora bien, en la mayoría de los países de América Latina en la década de los 90 y en los años transcurridos desde el 2000, se puede observar una revalorización del rol del Estado, surgiendo una visión distinta a las Consenso de Washington[30], denominada sistémica

[29] González de la Rocha, Mercedes (2005) "México: Oportunidades y capital social" en Irma Arriagada (edit.) *Aprender de la experiencia: El capital social en la superación de la pobreza,* Libro N °86 de CEPAL, Santiago de Chile.

[30] El "Consenso de Washington" debe su nombre al economista inglés Jhon Williamson, quien en 1989 elaboró un documento que contenía un listado de políticas que consideraban medidas económicas pensadas para impulsar el crecimiento de los países de América Latina.

que incorpora las necesidades y problemas de las personas y que incluye lo social como una preocupación central.

Dado el fracaso en la reducción de la pobreza y el desarrollo económico, se estima que el Estado juega un papel importante en tres campos:

- Articulación de los diversos factores y actores en el proceso económico, con el fin de asegurar la competitividad sistémica de los países en una economía globalizada.

- Garante de la integración de la sociedad

- En función del nuevo protagonismo de los ciudadanos.

Al revisar este modelo se observa un leve aumento del gasto social, los programas orientados a la extrema pobreza han mejorado su diseño y gestión, además de que su oferta programática está orientada hacia la integralidad.

También se reforma la institucionalidad social reorganizando el aparato gubernamental a cargo de los aspectos sociales, se generan nuevas instituciones (Ministerios, Secretarías, Subsecretarías y otras) o reestructuran las existentes.

La igualdad de oportunidades y el desarrollo de la capacidad de las personas pasan a ser las nuevas orientaciones y los nuevos enfoques: capital social, vulnerabilidad, inclusión social y otros.

Realice ejercicios n° 25 y 26

CLASE 06

2.3. Desafío de las Políticas Sociales

Algunos autores hacen hincapié en que, si bien es cierto se hicieron reformas en los años 90, aún no se cuestiona el modelo global de desarrollo vigente y tampoco el enfoque centrado más bien en la asistencia que en el aumento de la participación efectiva; en sistemas de cobertura social asociados a la participación en el mercado de trabajo y no en los derechos de ciudadanía.

Por tanto, se hacen serios intentos de generar políticas sociales que se centren en los derechos ciudadanos, lo que a su vez significa una nueva reestructuración del Estado, esta vez se trata de reestructurar las funciones y el presupuesto. Esta reorientación de las políticas públicas es para darles un carácter integral e intersectorial y a su vez una activa participación ciudadana que sea capaz de definir el tipo y calidad de los bienes y servicios

que requiere.

Durante la década de los 90 se agregaron nuevos problemas y desafíos en Políticas Sociales a los que ya existían en América Latina, entre ellos se destacan[31]:

- En el mercado de trabajo: dado el nivel de exigencias sobre el capital humano incorporado al mercado laboral, este se vuelve un espacio que no integra a la población, sino todo lo contrario aumentando la brecha en torno a la capacitación, generando grandes barreras.

- La incertidumbre por el futuro: este ya no es un problema exclusivo de los pobres, pasando a convertirse también en un problema de la clase media, transversalizándose la pobreza. Por tanto, se debe incorporar una dimensión intertemporal a las políticas sociales con el fin de resolver el problema actual del alto porcentaje de población imposibilitada de jubilarse permitiendo además descomprimir la tensión adicional que se agrega al problema social.

- El menor grado de libertad de manejo de la política social: un mayor control sobre el gasto y una menor disposición de aportar recursos para las políticas sociales, como parte del manejo fiscal.

Los desafíos son complejos, ya que las demandas sobre la política social se han incrementado sostenidamente considerando además que las políticas sociales tradicionales no fueron capaces de dar solución a los problemas anteriores sumándose los actuales. Por una parte, el mercado laboral evoluciona exigiendo aumento de productividad y aquellos que no se adecuan a estas exigencias son expulsados del mercado. Otras fuentes de exclusión que destacan son: la aplicación de la justicia, el medio ambiente y la violencia urbana que enfrenta la juventud. Cabe destacar que en la actualidad, la dificultad de acceso al mercado laboral influencia los valores de la juventud en cuanto a su sentido de esfuerzo y futuro.

El desafío principal de los responsables de las políticas sociales es legitimizarlas considerando el modelo económico imperante. Por otra parte se requiere actuar de manera transparente para despejar sospechas de clientelismo y corrupción en la ejecución de proyectos y teniendo en cuenta la baja tolerancia a las filtraciones por escasa focalización.

Otro desafío son las organizaciones sociales por identidad (jóvenes, mujeres, ancianos, etnias y localidades) que exigen políticas sociales específicas, dificultando la aplicación de políticas universales. Produciendo además en el aparato estatal una fragmentación institucional lo que a su vez complejiza la coordinación, llevando a una presión por la descentralización de los programas.

[31] Amadeo E."Nuevos Desafíos de las políticas Sociales en Desafíos de las Políticas Sociales Superación de la Pobreza e Integración en A. Latina",FONCODES, CIE, Lima 2002.

Arriagada, plantea que para el siglo XXI se requiere un nuevo modelo de políticas sociales "de tercera generación", que reconozca el rol que juegan las familias y la comunidad en el bienestar de las personas, cubriendo en muchos casos las ausencias del Estado y dificultades de acceso a bienes y servicios. En este nuevo modelo el "Estado mantiene su importancia en el reparto de servicios públicos a través de una gestión más eficiente, en red y con gobierno electrónico, asumiendo funciones regulatorias y de control en economías altamente interrelacionadas"[32].

Dicho modelo requiere de una rearticulación del área social, liderada con una autoridad social fuerte. Con orientaciones claras respecto de la ampliación del gasto social y mejoramiento en su eficiencia social.

El modelo de tercera generación de las Políticas Sociales propuesto por Arriagada considera los siguientes elementos:

- Rol compartido y equilibrado entre Estado, mercado, comunidad y familias para el desarrollo social y económico.
- El Estado mantiene su importancia y asume nuevas responsabilidades regulatorias, nueva gestión en red y gobierno electrónico.
- Ampliación, reestructuración y eficiencia del gasto social
- Nuevas políticas sociales en el marco de derechos y autonomía, de carácter integral y multisectorial, orientadas a las causas de la pobreza y de la desigualdad.
- Activa participación de los involucrados en el tipo y calidad de los servicios recibidos.
- Nuevos actores sociales: mujeres, niños, jóvenes, etnias.

Las políticas sociales debieran regirse por un marco de derechos de los ciudadanos, orientadas a aumentar el bienestar y la cohesión social y ya no por el asistencialismo. Por tanto, las acciones deben realizarse hacia las causas de la pobreza y de la desigualdad y no

[32] El gobierno electrónico incluye a todas las aplicaciones de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) para promover el desarrollo económico, social y cultural. De manera más acotada, el gobierno electrónico usa las TICs para proporcionar información y servicios de gobierno a los ciudadanos; mejorando los servicios públicos entregados a las personas, incluyendo la automatización de los procesos de coordinación, planificación, ejecución y control y la digitalización e integración de los sistemas de información de la administración pública; aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública, con una infraestructura que permita otorgar servicios con reducción de tiempo y máximo acceso; estimular la transparencia de las acciones gubernamentales, dando mayor visibilidad a procesos de interés público como licitaciones públicas y proyectos de ley y, finalmente, promover la participación ciudadana, permitiendo el acceso de los ciudadanos a las rendiciones de cuentas y generando espacios para la expresión de sus opiniones (Villatoro y Silva, 2005, p. 23).

sólo a sus manifestaciones. Para esto se requiere de la participación activa de los involucrados instando a un diálogo ciudadano que los considere como actores dinámicos. Para establecer las demandas, se precisa hacer valer los derechos ciudadanos y definir el tipo se servicio y la calidad que se requiere. Se necesita atender a los sectores postergados por el modelo, y que no han sido escuchados, actores como son los jóvenes, las mujeres y los grupos indígenas y afrodescendientes, quienes requieren políticas específicas y diferenciadas.

Hay autores que se inscriben en la perspectiva ampliada de la política social, insistiendo que debe ser parte de una política de desarrollo social dirigida al conjunto de la sociedad y no sólo a los sectores más vulnerables. Haciendo énfasis en los riesgos de reemplazar la primera por la segunda, y peor aún, los riesgos de sustituir una política social por una simple estrategia de mitigación de pobreza.

Para Bustelo, cualquier alternativa de una política social debe ser considerada dentro de un proceso histórico de desarrollo de dicha política, además debe existir una relación entre el sistema social y las políticas sociales como principio de organización, cuya función sea la regulación de las crisis de reproducción social, tendientes a mantener las condiciones de la producción y el desarrollo social.

2.4. Las Políticas Sociales en Chile

En Chile, se reconocen tres grandes periodos en la política social, que coinciden con tres etapas socio-políticas:

- La industrialización sustitutiva de importaciones con Estado de Compromiso y Nacional Popular, etapa que se extiende desde inicios del siglo XX hasta 1973.

- Gobierno militar, con orientación neoliberal en lo económico-social y autoritaria en lo político, que abarca los años 1974-1990. Se caracterizó por una fuerte reducción del gasto social, focalización en los sectores más pobres, ampliación de servicios privados sujetos a reglas de mercado para la población con capacidad de pago.

- Período democrático de los 90, plantea un nuevo enfoque a la política social apartándose de las características del período militar y también al período precedente; busca una nueva relación entre Estado, mercado y sociedad.

A continuación se analiza en forma más detallada las características de cada uno de estos periodos:

a) Inicios del siglo XX hasta 1973: en el primer periodo señalado se plantea que se consolidó un sistema estatal de servicios dividido y estratificado. El Estado asume un

rol creciente en el financiamiento, la gestión y la producción directa de los servicios sociales. Este sistema obtuvo resultados positivos pero no obstante fue acumulando problemas. Este enfoque estaba basado en que las políticas generales también beneficiaban a los sectores más postergados y que la equidad se aseguraba con programas estandarizados y homogéneos, definidos y ejecutados directamente por el Estado y con subsidios generales a los precios de productos básicos.

Las preocupaciones estaban centradas principalmente en inversión en infraestructura de educación y salud, además de la formación de recursos profesionales y técnicos destinados a las áreas mencionadas; así como incentivos para que la población se acercara e hiciera uso de los servicios.

Lo anterior obtuvo resultados tales como, amplia cobertura en educación básica y servicios de salud, principalmente en el área materno-infantil. Se consolida la red de escuelas y consultorios de salud y hospitales públicos generando demanda en la población por educación y servicios de salud.

Por ejemplo:

Hacia 1970, el 84% de la población entre 6 y 14 años estaba matriculada en la educación básica y la matrícula en la educación secundaria cubría el 38% de los jóvenes entre 15 y 18 años de edad. El 80% de los nacimientos contaban con atención profesional en el momento del parto. Un porcentaje similar de los niños menores de seis años accedían al programa de control del niño sano y al programa nacional de alimentación complementaria.

El sector público ejecutaba programas centralizados, definidos, estandarizados y homogéneos para todo el país, estaban abiertos en principio para toda la población. Hay una preocupación específica al final del periodo por llegar en mejor forma a los sectores rurales y urbanos más desposeídos. La desigualdad social llevó hacia el final del período a la implementación de políticas de apoyo a la organización vecinal y comunitaria urbana ("promoción social") y a la organización campesina (sindicalización) y reformas estructurales que afectaron la tenencia de la tierra (reforma agraria) y propiedad industrial ("área de propiedad industrial").[33]

Dado que el sistema tenía falencia, se realizaron intentos por hacerlo mas equitativo y eficiente, a través de la integración de diversas instituciones que se abocaban a la atención de distintos segmentos sociales conformando entidades mayores. Esto trajo como resultado la conformación de aparatos públicos de gran tamaño que mostraron

[33] Raczynski Dagmar “Politicas Sociales y de superación de la pobreza de Chile”.

dificultades en el momento de responder a las diversas necesidades y demandas de la población, ya que además eran centralizados y lentos en la toma de decisiones e implementación de las políticas.

b) Etapa de 1974 hasta 1990: siguiendo con el análisis de Raczynski el segundo periodo comprende, desde 1974-1990, en el que se instala la dictadura militar. Con ello se implanta un modelo de desarrollo que se caracterizó por privilegiar el crecimiento de la economía, la apertura externa, la ampliación del mercado y la competencia, y la incursión del sector privado comercial en el ámbito social, fundamentalmente en los sectores de educación, salud, seguridad social.

El rol del Estado se limitó a los segmentos más pobres de la población. El enfoque sobre la pobreza es que el crecimiento de la economía es la mejor política de superación de pobreza, con un gasto social bajo por tener una relación negativa con el crecimiento. La eficiencia en la reducción del gasto (tributación) se radica entonces en la focalización los sectores más pobres.

Para llevar a cabo esto se desarrolla la llamada red social que considera un conjunto de subsidios en beneficio de los sectores más pobres, también se desarrollan instrumentos de focalización como ficha CAS y mapa de la extrema pobreza e instrumentos como la encuesta CASEN que permiten caracterizar los beneficiarios de la política social. Se concentra el gasto en educación y salud en los niveles menos complejos de atención, es decir en educación básica y salud materno-infantil, intentando alcanzar la cobertura universal de la población.

Sin embargo, se redujeron los recursos orientados a fines sociales aunque en menor medida que el conjunto del gasto público, afectando específicamente los sectores; vivienda, salud y educación en lo relacionado con la inversión y remuneraciones. Se restingaron programas universales focalizándose en los sectores más pobres desarrollándose una red de programas sociales destinados a la pobreza extrema.

La importancia de los subsidios de la red social fue vital, aunque insuficientes para los sectores más pobres, considerando que había que contrarrestar los efectos negativos de las elevadas tasas de desempleo y la reducción de los salarios sobre el nivel de ingreso de las familias.

Este Estado subsidiario traspasa en muchos casos la gestión y administración al sector privado y/o instancias descentralizadas. Por ejemplo, a la administración municipal como es el caso de educación, los consultorios de atención primaria de salud y de la red social compensatoria.

Se plantea que esta transferencia de las funciones sociales opera a tres niveles:

- Creación de un sistema de previsión social de capitalización individual administrado por

el sector privado y de un sistema privado de salud orientado a las familias con capacidad de pago.

- Ampliación de la administración privada de escuelas que cuenta con subsidio estatal

- Externalización de servicios específicos hacia el sector privado (aseo en los hospitales, la preparación y distribución de las raciones alimenticias en las escuelas, la entrega oportunidades de capacitación para la fuerza de trabajo).

Se puede señalar que opera fundamentalmente la demanda en la asignación de recursos públicos, subsidio habitacional, unidad de subsidio escolar etc. Lo anterior bajo el supuesto de que los recursos fiscales efectivamente llegarán a los sectores más pobres, además de acuerdo a las leyes del mercado se fomentaría la competencia, lo que llevaría a que los servicios elevaran su calidad y eficiencia.

Como los principales obstáculos en las orientaciones de política durante este periodo, se visualizan:

- La crisis económica de inicio de los 80
- Respuesta baja y lenta del sector privado
- La oposición de grupos gremiales (Colegio médico principalmente).

El gobierno militar pretendió desmantelar el sistema estatal prevaleciente, no obstante continúa siendo el responsable mayoritario del financiamiento y provisión de la salud y educación.

Por ejemplo:

En el sistema público de salud el 60-65% continuaba recibiendo atención en el sistema público, porcentaje algo inferior al que prevalecía en 1970. El 90% de la matrícula escolar básica contaba con subsidio estatal (porcentaje similar que en 1970). El 60% estaba en manos municipales (estatal descentralizado) y un 30% bajo administración privada. El 10% restante correspondía a colegios privados pagados, porcentaje similar al de los años 70.

Hay que considerar que si bien el Estado atiende con una cobertura mayor a los sectores más postergados, lo hace en condiciones evidentes de deterioro tanto a nivel de infraestructura y equipamiento hospitalario. Por otro lado en el sector educacional, se deterioran, la infraestructura, remuneraciones y capacitación al profesorado lo que trae consigo disparidades significativas en la calidad de la educación, entre escuelas subvencionadas y pagadas (municipales y particulares). Deterioros y disparidades que se

presentan hasta hoy y deben ser materias de políticas sociales.

Realice ejercicios n° 27 al 29

c) Etapa 1990 hasta la fecha: se recupera la democracia en Chile. Este gobierno de la Concertación de partidos por la Democracia se propuso conciliar por una parte el crecimiento económico, basados tanto en la empresa privada y exportaciones; y por otro, las condiciones distributivas en un contexto de equilibrio macroeconómico y de democracia. Como se puede inferir, se propone una continuidad en la política económica. En el contexto de una democracia aún vulnerable, se apuesta por cambios graduales en las políticas sociales y el estilo d e tomar decisiones políticas.

El gobierno implementa una estrategia de acercamiento y consensos políticos y sociales entre partidos políticos, trabajadores y empresarios, con el fin de lograr una visión común del desarrollo económico y social y promover un sistema de negociación política que posibilitara concordar las restricciones macroeconómicas con las demandas sociales.

Al analizar los últimos tres gobiernos de la concertación se puede señalar que hay una redefinición del papel que juega el Estado en al ámbito social, se establece la complementariedad entre crecimiento económico y desarrollo social, la descentralización se amplía[34], las regiones pasan a jugar un importante rol preponderante creándose los Gobiernos Regionales a quienes paulatinamente se les transfieren atribuciones y funciones al igual que los municipios. Por otro lado, se apoyan las visiones y planes estratégicos tanto para las regiones como para las comunas, implementándose diversos instrumentos de planificación.

Al establecer las principales orientaciones en el enfoque de las políticas sociales de los años 90 se destacan las siguientes:

- En cuanto al rol del Estado, se distinguen principalmente tres funciones:

- Conducción política y concertación social.
- Mantención de los equilibrios macroeconómicos.

[34] De la Maza Gonzalo, "Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile: El caso de las Políticas Sociales (1990-2004)

- Garante de los derechos básicos y civiles, económicos y sociales, así como de la integración social y resguardo de la equidad.

  Este último ámbito es prioridad de la acción del Estado, quien debe velar por el acceso efectivo de la población a programas sociales y servicios de calidad, fiscalizando, financiando y evaluando dichos servicios. Cabe destacar que el Estado es conductor, catalizador, regulador, fiscalizador y evaluador de políticas programas sociales.

- Respecto de la Política Social los componentes básicos son:

- Políticas sectoriales que aseguren un nivel de vida a la población.

- Programas específicos complementarios, destinados a población pobre y vulnerable, que permitan lograr mayores grados de equidad e integración

- Las denominadas Áreas Prioritarias:

- Educación, velando por la calidad y equidad de los procesos que involucran.

- Salud, tendiendo a fortalecer los servicios públicos y de atención primaria (municipales).

- Pobreza, potenciando redes de atención en el nivel local, ampliando las capacidades sociales y productivas y fortalecer la organización y articulación de los actores que le competen a ésta área.

- Temas emergentes como son el acceso a la justicia, familia, género, jóvenes, medioambiente, discapacidad, tercera edad, etnias, drogas y salud mental.

La decisión del gasto público debe considerar necesariamente las dimensiones de recaudación y gasto, así como la eficiencia en el uso de los recursos. Las decisiones que se tomen en esta área deben ser el producto de un proceso de negociación y acuerdo entre los distintos agentes sociales, económicos y políticos. Ésta es considerada herramienta principal de la política social.

- En relación a la Focalización, ésta define claramente la selección de determinada política y sus destinatarios y forma de llegar efectivamente a ellos. Si bien es cierto los sectores pobres son los principales destinatarios, pueden aparecer grupos particulares que estén en situación de discriminación o exclusión social. Se hace necesario diversificar los instrumentos de focalización individual, por demanda y oferta territorial.

La Descentralización se aborda a través de la extensión y profundización de la dimensión política, económica, institucional y de recursos humanos y técnicos.

Por ejemplo:

- En la dimensión política: elección de Alcaldes y Concejales, creación de Gobiernos Regionales.

- Dimensión económica: recursos de decisión regional y local y nuevas reglas de asignación de recursos.

- Dimensión Institucional y de recursos Humanos: capacitación y fortalecimiento institucional y profesionalización.

- Dimensión Técnica: creación e implementación de instrumentos de diagnostico y planificación, entre otros; Estrategias Regionales de Desarrollo, Planes de Desarrollo Comunal.

- La Relación público-privado se establece desde los siguientes parámetros:

- Ampliación del sector privado hacia ONG, fundaciones y la organización social, productiva y territorial.

- Incorporación del sector privado (con y sin fines de lucro) a la ejecución de programas específicos para los sectores pobres y grupos vulnerables.

- Estímulo al financiamiento privado (de las empresas y familias con capacidad de pago) de programas sociales.

- Aporte de las familias y organizaciones sociales, productivas y territoriales en la definición de prioridades, recursos y gestión de los programas en el nivel local.

- Perfeccionamiento en la regulación de la intervención privada en el ámbito social.

- En relación a la Participación, se reconoce con una vinculación estrecha con la descentralización y la consolidación democrática, por otra parte se define su rol central en el fortalecimiento de los programas sociales y se operacionaliza específicamente para la etapa de ejecución de éstos.

Cabe destacar que este cambio en el enfoque e implementación de las políticas sociales requería de una modificación de la institucionalidad. Por tanto en el primer Gobierno de la Concertación se realiza una reforma tributaria que permitió aumentar el gasto social e iniciar las modificaciones en la implementación de la política social, permitiendo entre otras

cosas realizar innovaciones en la institucionalidad.

Así es como en el nivel institucional se crearon nuevos servicios e instituciones entre los que destacan el propio MIDEPLAN, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS) Corporación Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) [35].

Ahora bien, como lo plantean Serrano y Raczynsky,[36] en materia social nuestro país ya no es el mismo que cuando se dio origen a una estrategia de política social centrada en la calidad en la promoción social, la participación ciudadana, la colaboración público privada y el desarrollo mancomunado entre el Estado, los privados, comunidad y familia. El sistema de políticas sociales que se está construyendo es más diverso y heterogéneo que el aplicado en el periodo anterior. Se pretende lograr la superación de situaciones de pobreza y exclusión y satisfacer necesidades básicas, no obstante el componente relevante tiene relación con la búsqueda de "construir sociedad", es decir, fortalecer actores sociales, reforzar vínculos y propiciar una convivencia cívica y democrática.

Raczynski describe tres grandes periodos en las políticas sociales del país con el objetivo de mostrar los cambios y énfasis en distintos periodos históricos del país. Estas fases se pueden observar en el siguiente cuadro.

[35] MIDEPLAN, Ministerio de Planificación y Coordinación, se crea a partir de la antigua ODEPLAN, Oficina de Planificación Nacional, entre las funciones que se le encomendó fue la de coordinar los programas dirigidos a la Pobreza y Grupos Prioritarios. Hoy es el ministerio de Desarrollo Social.

[36] Serrano Claudia y Raczynsky, "La función de Evaluación de Políticas Sociales en Chile"Articulo realizado por Asesorías para el desarrollo"

Cuadro N° 2: Fases en la política social y de superación de la pobreza (1940-)

	Pre 1973	Gobierno Militar 1973-1990	Gobiernos Democráticos 1990-
Rol del Estado	"Benefactor"	Subsidiario	Integrador
Política social/política eco nómica.	Política social "sobrepasa" a la económica.	Política social subordinada a la económica.	Política social integrada y complementaria a la económica.
Prioridades de la política social	Inversión en servicios sociales. Ampliar cobertura	Llegar a bolsones de pobreza. Énfasis en subsidios asistenciales y transferencias directas.	Calidad de los servicios, equidad en resultados. Inversión en capital social y apoyo productivo. "Dar voz" a los destinatarios – sujetos de la política. Abrir canales de participación social. Definición de derechos sociales.
Nivel del Gasto Social	Creciente	Decreciente	Creciente, sujeto a equilibrios macro-económicos. Esfuerzo por aunar más recursos para fines sociales.
Descentralización	Ausente. Administración central y vertical.	Desconcentración de los servicios. Administración municipal de la educación y salud y de los subsidios sociales.	Descentralización política; profundización de la descentralización administrativa y de recursos; creación de gobiernos regionales y fortalecimiento capacidades técnicas en los niveles regional y comunal.

	Pre 1973	Gobierno Militar 1973-1990	Gobiernos Democráticos 1990-
Rol del Estado	"Benefactor"	Subsidiario	Integrador
Estado/sector privado	Estado norma, financia y ejecuta la política social, sin intervención del sector privado.	Estado norma y aporta financiam. de los programas para los más pobres, supervisa y evalúa. Ejecución municipal y por privados con fines de lucro. Privatización de los servicios sociales para los estratos medios y altos.	Mayor énfasis en papel regulador del Estado. Ejecución programas por organismos privados con y sin fines de lucro y con apoyo municipal.
Asignación de los recursos del gasto social	Subsidio a la oferta.Presiones de grupos e intereses corporativos. Asignación histórica.	Preferencia por subsidios a la demanda y modalidades de pago por acciones realizadas.	Subsidios a la oferta y a la demanda, asignación per cápita, “fondos concursables”
Focalización	Baja preocupación. Énfasis programas universales (nominalmente).	Preocupación fuerte. Implementación de ficha socioeconómica del hogar para seleccionar beneficiarios. (means testing)	Preocupación fuerte con una mirada más diversa y compleja. Mecanismos de asignación individual / familiar y a unidades colectivas (organizaciones, grupos, territorios,establecimientos educacionales, etc.).
Grupos destinatarios de las políticas sociales	Definición ambigua Salud materno infantil.	Hogares pobres, salud y nutrición materno-infantil, educación básica.	Sectores pobres. Niños, jóvenes, mujeres, tercera edad, etnias y pueblos originarios, discapacitados, pequeños productores rurales y urbanos. Comunas y localidades pobres.

Realice ejercicio n° 30

POLITICAS PÚBLICAS

UNIDAD III

DESDE EL DIAGNÓSTICO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

CLASE 01

1. DETECCIÓN DEL PROBLEMA

En cuanto a la evaluación de las políticas públicas, las ciencias sociales se encuentran entre dos opciones: en primer lugar, estudian si en un sistema político existen medios u organismos que asuman la evaluación, como la prensa, los funcionarios especializados, las asociaciones de consumidores o grupos de presión, es decir, si existen actores políticos o sociales que se dedican a medir o descubrir los resultados generados de las políticas públicas.

La segunda opción consiste en elaborar los conceptos y métodos que permiten describir y explicar los resultados de una política pública implementada.[1] Esta gestión tiene muchos adherentes ya que se cifra la esperanza de que a través de los instrumentos aplicados y los métodos usados se pueda llegar a un análisis completo de la política.

En ambos casos sí, es necesaria que para que la evaluación sea útil, el sistema de evaluación que se vaya a utilizar debe ser parte fundamental e integral de los distintos procesos tanto de decisión como de gestión

Cuando se aborda actualmente la evaluación de las políticas públicas, generalmente se deposita la confianza en un método científico que otorgue certeza de evitar la consideración de prejuicios o filiaciones ideológicas en la emisión de los juicios que constituyen la evaluación, por lo que las observaciones deben ser concretas y basadas en normas y valores lo más objetivos posibles.

Según la literatura especializada en el tema, en lo que respecta a la evaluación propiamente tal, se pueden considerar una serie de beneficios[2] que se podrían lograr obtener posterior a la aplicación de esta etapa ya mencionada:

Beneficios

- Mejoramiento en las políticas en el mediano plazo
- Diseño de programas
- Selección entre alternativas de soluciones /intervención
- Mejoramiento en la gestión y la entrega de los servicios y bienes públicos
- Identificación de los productos, resultados, e impactos

[1] Levine, R.A., Salomon, M.S., Hellstern, G.M., Wollmann. (comps).: Evaluation Research and international perspectives. Ed. Sage. 1981.
[2] Winchester, Lucy "Políticas públicas: formulación y evaluación" ILPES/CEPAL, Mexico , Mayo 2011.

Entonces, “evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico”.[3] La evaluación es un modo de pensar, de razonar, que es asumido por el analista, todo esto de acuerdo a un método establecido para la eficacia y los efectos reales que estén o no previstos.

El anterior precepto es casi una utopía, sin embargo se han diseñado muchos métodos y correcciones de ellos para alcanzar la meta de la evaluación objetiva. Según lo menciona Thoenig, en 1992, este enfoque científico puede desglosarse en cuatro actitudes, que son:

- La actitud descriptiva
- La actitud clínica
- La actitud normativa
- La actitud experimental.

La actitud descriptiva es la que asume un evaluador que sólo genera datos a través de la acumulación de observaciones de efectos de una política pública, desde un tiempo T a un tiempo T+1. Es muy exhaustivo, anota todo tipo de variaciones, no determinando su amplitud ni indicando si se cumple con el objetivo, pues no es ese su problema. Es un evaluador informante, tan solo es el que genera y entrega datos.

La actitud clínica es la que persigue explicar por qué un objetivo propuesto no ha sido alcanzado y por qué otros no buscados intencionalmente sí se lograron. Se intenta establecer las diferencias entre las metas logradas y las planteadas en un comienzo. Para ello el analista prioriza algunos parámetros correspondientes al objetivo buscado en la política pública y no considera los demás efectos que la política en sí generara en otros parámetros. Se establece así un diagnóstico y es capaz de explicar las diferencias de efectos por los fallos del proceso durante el recorrido que lleva acabo.

En la actitud normativa, el evaluador adopta una posición más externa y establece valores propios que le servirán de referencia para medir los resultados observables. Lo anterior lo hace porque no estaban claros los objetivos propuestos antes de la intervención política o simplemente, porque el analista no comparte los objetivos de los decidores. El evaluador entra en el debate político y normativo.

En la actitud experimentalista, el evaluador establece sus propios criterios para comparar y analizar una política pública. El analista descubre si existen relaciones de causalidad entre el contenido dado por una política pública y un conjunto dado de efectos sobre el terreno. Incluso se realizan experiencias con pequeños grupos de manera de poner a prueba la política implementada o a implementar.

[3] Thoenig J,Meny “ La politicas públicas”.Ariel Ciencia Politica, Barcelona, 1992

Las cuatro actitudes antes mencionadas constituyen y caracterizan la evaluación de las políticas públicas. Por lo que, al establecer criterios para esta medición en torno al logro de los objetivos, se está tomando ya una posición en cuanto a la forma de ver los efectos, lo mismo ocurre si es que se analiza desde el punto de vista de lo que no se logró con una política pública.

Lo anterior genera una situación de conflicto, pues la evaluación a pesar de que intenta ser objetiva, en el proceso no lo es, y para ello sólo basta con pensar que los evaluadores forman parte de un mundo y de un campo de ideas que predominan en su pensamiento, el cual define sus valores y determinan desde donde se hace el análisis. De ahí la necesidad de abordar los problemas abiertamente. Esto implica las opciones que a continuación se presentan:

- Los valores de referencia: pueden ser objetivos que se encuentran incluidos en la política pública o criterios elegidos por el evaluador. Sin embargo, en el caso de la actitud descriptiva, no se consideran los valores.

- Los impactos o efectos observables sobre el terreno: se refiere a considerar los impactos producidos por una política pública, ya que el objetivo de una política esencialmente es alterar el rumbo de los acontecimientos. Aunque se debe tomar en cuenta que muchas de las políticas públicas pretenden no transformar el curso normal de los sucesos y no evidenciar transformaciones sino que la mantención de un orden, esto se conoce como política preventiva. Los impactos visualizados por el analista se observan por el efecto que tienen en el cuerpo social, su morfología, sus actividades e incluso en el medio ambiente; como las políticas de protección de especies de la flora y la fauna. Por último los efectos pueden ser abstractos o manifestarse en forma simbólica.

Por Ejemplo

Las opiniones de la gente, sus creencias y formas de pensar. Aquí se puede constatar la satisfacción que sienten los beneficiarios de una política pública.

- Un adecuado tiempo (de T_0 y T_{0+n}): son pocas las políticas públicas que establecen rangos de tiempos de duración o plazos concretos. La mayoría no establece desde cuando una política hará sentir sus impactos; por lo que el analista decide a veces de manera arbitraria el momento en el que se debe evaluar una política. Entre T_0 y T_{0+n} una política puede ser contaminada por efectos de otras u otra política y en último caso, por algún acontecimiento que transforman el contexto en el que se aplica, por lo que la elección del momento de la evaluación presenta riesgos en torno a si es ese el tiempo de evaluar los efectos y el cumplimiento de los objetivos de una política.

Realizar ejercicio n° 1

1.1. Análisis de las propuestas: de la Teoría a la Práctica

Desde comienzos del siglo XX se producen muchos eventos en los cuales las ciencias sociales se colocan a la vanguardia y hegemonizan el tema de las políticas públicas, siendo estas disciplinas las más reconocidas para tratar el tema. Las ciencias sociales se hacen cargo, entonces, de las políticas públicas Las concepciones se diversifican, afirmándose. Así mismo estas áreas de estudios sociales desarrollan cuatro ejes en torno a los cuales se implementa la evaluación de las políticas públicas:

a) El estudio de los efectos

Éste se caracteriza por la observación de los impactos concretos que han generado las políticas públicas, dando relevancia a los efectos inesperados o emergentes.

La idea de evaluar en un tiempo T_{0+n}, la cual revela que se desarrollan diferencias entre lo que se pretendía en el momento T_0, pudiendo comprobarse entonces que la intervención gubernamental ha producido consecuencias imprevistas.

Por ejemplo:

Si hipotéticamente se generara una política en la que se obligara a los vendedores de autos, sólo a vender automóviles que cuenten con las medidas de seguridad que se conocen o se han desarrollado por la tecnología, seguramente disminuirían los daños a los pasajeros y conductores de los vehículos cada vez que hay un accidente; sin embargo esto no asegura que los accidentes disminuyeran, ya que al sentirse más confiados por los accesorios de seguridad, los conductores conducirían sus vehículos en forma más arriesgada.

Estos efectos se producen debido a tres factores, que son:

- El entorno que cambia con el tiempo (evolucionan los problemas).
- La estructura causal de la acción no es la buena.

- Pequeños efectos han generado consecuencias colectivas incontrolables.

La evaluación cumple entonces una función de conocer que la intervención gubernamental no es una acción mecánica, en la que sólo basta identificar el problema y que se puede solucionar con medidas específicas, ya que los problemas están situados en un universo complejo en el que la autoridad no puede abordar una parte de ellos sin considerar el contexto global en el que se encuentra el problema. Por lo que el efecto de una política no es en esencia lineal en términos de causa–efecto. Todo se encuentra en un contexto sistémico.

CAUSA ⟶ SISTEMA ⟶ EFECTOS MULTIPLES

Por ejemplo:

Las políticas para aumentar el control en las carreteras, sobre todo los fines de semana largos. Si bien estas medidas deben disminuir las faltas, en lugar de ello éstas aumentan, ya que son las fechas en las cuales las empresas de transportes pueden generar utilidades que en otros períodos de tiempo no logran; aquí el problema no es la infracción sino el ímpetu del ser humano por obtener ganancias, sobre todo en una economía de libre mercado y libre competencia.

El análisis del evaluador entonces, es acompañado por una explicación acerca de las condiciones concretas que rigen el funcionamiento del sistema social o físico sobre el que ejerce la acción pública.

b) El juicio de los objetivos

Éste trata de analizar los resultados obtenidos en contra posición con los objetivos planteados al comienzo de la intervención. Por lo que la evaluación se transforma en un fin en sí misma. Es decir que evaluar una política equivale a medir la parte que le corresponde en la variación de una situación en la cual se ha ejercido una influencia y la parte imputable a factores exteriores a esta política no dirigidas expresamente a la situación que se desea resolver. Para saber en qué medida existe una relación entre la intervención gubernamental y los impactos en la sociedad y la naturaleza, se pueden establecer lazos entre las acciones públicas que serán X, Y o Z y los indicadores de datos U, V o W. Para esto el evaluador trabaja bajo cuatro afirmaciones, las que son:

- Admite que la autoridad pública persigue objetivos inequívocos y desea su realización.

- Supone que la autoridad pública administra racionalmente los medios necesarios para alcanzar los objetivos fijados y los adapta según las circunstancias del momento y las exigencias finales.

- Aclara las condiciones y las razones que rigen la elaboración de los objetivos de la política considerada.

- Postula que la política tiene un impacto posible.

Este enfoque permite que algunos problemas se puedan apartar del análisis sin poner en peligro la pertinencia de los resultados. Es así como se afirma que la persecución de los objetivos (que se consideran identificables por la autoridad), se desarrollan a través de una política pública. Esto contribuirá a aclarar el contenido; incluso este contenido podrá traducirse en los indicadores más concretos y cuantitativamente medibles.

Cuando los objetivos no son identificables surge entonces la posibilidad de que existan varias interpretaciones del problema. Una de estas interpretaciones se basa en aquellos que opinan que una política no tiene un objetivo preciso, unívoco y estable, por lo que escapan a toda evaluación (Wholey,1987)[4].

Para otros analistas es posible evaluar aún cuando los diferentes grupos afectados tengan objetivos propios y diferenciados. Éstos son más cercanos a la política como labor, por lo que analizan objetivos más explícitos o cercanos a los fenómenos que se desarrollan producto de una política pública; es decir un analista político evaluará cuando ya posea toda la información de los efectos de la intervención gubernamental, identificando objetivos explícitos. "Se produce una inversión total del sentido analítico de la evaluación; siendo la acción política racional cuando formula ex post los objetivos apropiados para adaptarlos al programa, y no para generar los mejores efectos derivados de objetivos ex ante."[5] En este tipo de evaluación, que es denominada política, el evaluador toma una actitud normativa: sustituye por sus valores de referencia los de la política pública considerada.

c) La innovación social por la experimentación

En este tercer eje, el analista más que emitir un juicio, que genera soluciones; ya que el evaluador experimenta con las políticas públicas sobre la realidad. Se genera un modelo de comparación entre programas alternativos:

[4] Wholey, J.S.: Evaluation an effective public mangement, Ed. Little Brown, Boston, 1987.
[5] ibid. Anterior.

Se derivan

Grupo 1: Política A → consecuencias L
Grupo 2: Política B → consecuencias M

Este modelo fue muy usado en Estados Unidos para la implementación y evaluación de las políticas públicas. Sin embargo, muchas veces desembocó en un completo fracaso debido a que:

- Las condiciones técnicas, limitan en la práctica, la factibilidad de la experiencia
- La presión del tiempo, ya que a veces se requiere de un largo plazo para poder detectar los efectos de una política, sin embrago, en la realidad un gobierno no cuenta con mucho tiempo para implementar sus políticas.

- En las objeciones de orden ético y moral que provoca la experiencia sobre el comportamiento de las personas, no se puede evaluar el mal gusto, la manipulación o la desigualdad.

- Los efectos de este experimento sobre el grupo de ciudadanos que son parte de la experiencia atentan contra sus derechos y muchas veces pueden salir perjudicados en el proceso.
- Se puede cometer el error de generalizar a partir de la experiencia, pensando que si una política funcionó con grupo, es seguro que con otras tenga éxito, no se considera las particularidades locales de cada comunidad.

d) La función de la evaluación como actividad política

Este último eje intenta no considerar la aplicación de la política, sino que se ocupa de lo trivial o abstracto. Aquí la sociología política se ha interesado por el conocimiento de los mecanismos cognoscitivos a través de los cuales los individuos y los grupos perciben el entorno y extraen informaciones sobre el mundo que les rodea, dando un sentido a todo ello.

Se considera entonces el medio socio cultural de los individuos o grupos que pertenecen a diferentes sistemas, los que son muy heterogéneos en función de su posición social, su capital cultural, incluso de su desarrollo cognoscitivo, por lo que las respuestas y efectos de una política serán muy variadas y al mismo tiempo será variado el juicio que se haga de la política implementada. Por lo que el análisis resulta muy subjetivo ya que los juicios de una política están filtrados por la ideología del individuo, su condición social, etc.

La evaluación entonces hecha por los sujetos y los grupos es de carácter cultural, la gente juzga desde su propio marco de referencia, optando por seleccionar lo que más le

convenga, no esperando ni observando los efectos. No se juzga en sí los objetivos del decidor.

Por ejemplo:

En el Sistema Metropolitano de Transporte, más conocido como Transantiago, las personas no juzgaron ni emitieron opiniones sobre el resultado de los objetivos sino más bien, sobre los efectos que tuvo sobre su forma de vida, aún cuando esta información es muy relevante ya que se hace políticas públicas precisamente para los individuos y grupos que emitieron estos juicios.

Debido a lo anterior, para el analista la información no es una variable esencial para la formulación de juicios de valor, pues es muy difícil diferenciar la evaluación que el individuo hace del contenido o del proceso, por eso lo que se evalúa es el programa y la legitimidad de la acción gubernamental, ya que una influye sobre la otra.

Este eje permite saber cómo los individuos evalúan una política pública, saber cómo ellos juzgan una política conlleva al evaluador a elegir mejor los criterios de impacto para realizar la evaluación, lo que limita la subjetividad o arbitrariedad normativa.

1.2. Debate Público: Responsables Formales y Participantes Informales

La función de la evaluación realizada por los ciudadanos o los evaluadores constituye el debate político de una sociedad. Es lo que evidencia los procesos de acción, de las iniciativas, de las estructuras de poder (Wholey, 1987).

Las ciencias dedicadas a la gestión y los expertos en materia de ayuda a la decisión política son los que más le han dado importancia al análisis sociológico y político para evaluar las políticas públicas y no así las ciencias políticas.

El analista o evaluador entra en escena cuando ya se han producido los efectos de las políticas públicas, por lo que su análisis será retrospectivo.

La evaluación ex ante o a priori es prospectiva y se utiliza sólo para ayudar a la decisión cuando compiten diversas opciones. Lo que se evalúa en este análisis prospectivo son las repercusiones de las diferentes opciones, comparándolas entre ellas, lo que permite decidir entre la alternativa más satisfactoria. La diferencia de esta evaluación con la que se hace ex post o posterior es que los efectos enunciados de antemano no contemplan todos los efectos que pudieran surgir en el curso de la ejecución o en otras dimensiones, sólo los efectos relacionados con los contenidos de la política en cuestión, lo que no sucede con la evaluación posterior que sí involucra todas las variables.

En la práctica, la evaluación a priori se utiliza más para la implementación de las políticas que tengan que ver con efectos económicos-financieros y no del tipo social y político, ya que se apoya en métodos de cálculo económico por ejemplo: costos-ventajas o costos-beneficios. Generalmente lo anterior es aplicado a las políticas que permiten la optimización de los recursos, esencialmente se trata de ayudar al decidor público a elegir grandes inversiones como programas de armamento militar, construcción de autopistas o carreteras, etc. Sin embargo y a pesar de que parece un análisis apropiado, éste no considera el impacto al medio ambiente o sobre las normas y costumbres de la sociedad.

La evaluación de las políticas públicas no tiene que ver con la regulación y control administrativo realizado por el cuerpo de inspección general o el Tribunal de Cuentas. A estos organismos les corresponde controlar la regularidad de los actos emprendidos por un servicio y no la eficacia y los efectos de la acción. Se trata de ver si los recursos han sido usados correctamente y según las normas establecidas, el control administrativo trata al funcionamiento de los servicios, por ningún motivo a los aspectos externos o efectos de la política pública implementada. En conclusión:

> "El control trata de la eficiencia interna; la evaluación trata de la eficacia externa de la política pública".

Realizar ejercicios n° 2 y 3

CLASE 02

1.3. Proceso Legislativo en Chile

La historia constitucional de Chile ha dado forma a la organización de los poderes públicos y al reconocimiento de los derechos de los gobernados, permitiendo comprender la visión de organización de país que cada constitución refleja. Del estudio de las constituciones se desprende que un Estado puede organizarse de manera centralizada o descentralizada, lo que influye directamente en la forma en que se desarrollarán las políticas públicas.

1.3.1. Reseña Histórica

En la historia constitucional de Chile se debe considerar el período colonial, ya que es un antecedente que influirá posteriormente en el orden republicano del Estado. En ésta colonia de España se instauró un Régimen de Administración Indiano, por el que el territorio

de Chile de ese entonces pasó a ser una Capitanía General que dependía del Virreinato del Perú. La capitanía General se ubicaba en el borde sur occidental de América del Sur junto al Océano Pacífico, y abarcaba el territorio completo de la Patagonia oriental hasta el Océano Atlántico. Su límite septentrional era el Desierto de Atacama y el meridional era el Polo Sur, aunque el control efectivo del territorio abarcado por ésta se reducía al valle central hasta el río Bio Bio. Los mayores núcleos poblaciones se ubicaban en la zona occidental de la Cordillera de Los Andes, entre el desierto de Atacama y el río Bio Bio, conocido como La Frontera, además de la ciudad-fuerte de Valdivia, la Isla Grande de Chiloé y de las provincias de Tucumán y Cuyo al oriente de la cordillera (separadas en 1776). Su capital era la ciudad de Santiago de Nueva Extremadura.

Al frente de la Capitanía se encontraba el gobernador, asesorado por la real Audiencia, la que era presidida por el mismo gobernador (razón por la cual se le denominaba indistintamente presidente o gobernador). La Audiencia, además de servir de órgano consultivo del gobernador, tenía las funciones de tribunal de apelaciones del reino. También existía una institución llamada Cabildo donde las comunidades locales ejercían un papel protagonista, el que fue decreciendo con la construcción del Estado nacional chileno. Tal vez este podría considerarse como el primer intento de descentralización; a pesar de lo anterior, desde los comienzos de la Independencia, ya se evidencia una política de tipo centralista en las instituciones gubernamentales.

El proceso de independencia que se inició por la prisión del rey de España Fernando VII a manos de Napoleón, fue gestado por la iniciativa de grupos criollos, que convocaron a un Cabildo el 18 de Septiembre de 1810, el cual generó la instauración de la Primera Junta de Gobierno, donde se nombró como presidente a perpetuidad al Conde de la Conquista Don Mateo Toro y Zambrano, quien hasta ese momento era presidente de la Real Audiencia y Capitán General interino, sin embargo éste murió muy pronto y el cargo quedó vacante. Junto al presidente de la Junta fueron nombrados seis vocales, mientras se convocaba a elección de diputados de todas las provincias de Chile.

Esta Junta dictó un Reglamento Provisional de la Junta Gubernativa, donde se explica de manera detallada el ejercicio de la función jurisdiccional y gubernativa de la Junta, creando un cargo asesor. Finalmente todo lo anterior derivó en la constitución de un Congreso Representativo, el cual trata de definir un sistema gubernativo, que deriva en la creación un Reglamento para el arreglo de la Autoridad Ejecutiva de Chile. En este reglamento delega todo lo correspondiente a la materia de negocios y legalidad a un cuerpo colegiado que se instala como Autoridad Provisoria de Chile.

A pesar de que este reglamento es muy criticado por los investigadores, pues señalan que no hay claridad en materia de derecho político, ya que a pesar de que tratan de dividir y organizar los poderes, no lo logra; se debe considerar que es el primer esfuerzo de autogobierno nacional y que trata de centralizar el poder como forma de organizar y ordenar el nuevo Estado.

El segundo texto constitucional es el del 26 de Octubre de 1812, hecho por el gobierno de José Miguel Carrera. En este segundo reglamento, tiene gran importancia la disposición 26, que señala la suspensión de algunos aspectos de la constitución en caso de que la patria esté amenazada. Se crea la figura de Director Supremo, donde se concentrará todo el poder en este estado de excepción, esta figura va a inspirar futuras constituciones que centralizan el poder en una sola persona, lo que dará impulso al poder ejecutivo por sobre el legislativo.

El primer Director Supremo fue Don Francisco de la Lastra, quien designó una comisión que gestó el Reglamento para el Gobierno provisorio, del 17 de marzo de 1814. Éste documento parece ser inspirado en el sistema romano de dictadura, el texto señala: que "frente a la necesidad de concentrar el Poder Ejecutivo en un individuo, con el título de Director Supremo debido a las críticas circunstancias del día (artículo 1º) se inviste a aquél de las absolutas facultades que ha tenido la junta de Gobierno", las cuales son amplísimas e ilimitadas, salvo puntuales materias relativas al Estado de guerra y los impuestos que requieren la consulta del Senado. Por lo que las políticas públicas que se generaron en ese tiempo estaban diseñadas por un sólo poder que reside en una persona.

Al revisar este período de la Patria Vieja es preciso destacar los esfuerzos por articular la institucionalidad indiana y castellana a las nuevas tendencias constitucionales y liberales. Sin embargo muchos de los elementos mencionados permanecerán a lo largo de la historia incluso hasta hoy. Un ejemplo de ello son el orden, autoridad y centralización, que son rasgos indianos y castellanos.

O´Higgins reúne una comisión que redacta un documento llamado "Proyecto de Constitución Provisoria para el Estado de Chile de la declaración de que: "…perteneciendo a la nación chilena reunida en sociedad, por un derecho natural e inamisible, la soberanía o facultad para instalar su gobierno y dictar las leyes que le han de regir"[6], esto se llevará a cabo a través de los diputados reunidos en congreso o sino del senado, instaurado por la nueva constitución. Se mantiene el ejercicio de una excepcionalidad, pues el senado es nombrado por el Director Supremo, ya que no se establece tampoco en el texto un plazo o fecha de cuando se convocaría a elecciones de diputados.

Sin embargo, este documento prohíbe al Director Supremo intervenir en cualquier cuestión de orden judicial, éste poder entonces se presenta semejante a la constitución de Estados Unidos, estableciendo autoridades máximas del sistema judicial; un tribunal supremo Judiciario y una Cámara de Apelaciones.

Esta constitución estuvo vigente durante todo el gobierno de O´Higgins. A medida que se afianzó el proceso de Independencia, los senadores presionaron al Director Supremo para mejorar la constitución y aumentar las libertades de los ciudadanos, como también la participación; por lo que O´Higgins comisionó a su ministro de Hacienda y de Guerra, José Antonio Rodríguez Aldea, la preparación de un proyecto que fue aprobado por una

[6] Muñoz León, Fernando: "Notas sobre la Historia Constitucional de Chile"

convención preparatoria. Esta constitución duró sólo algunos meses en vigencia, por lo que se destacarán sólo dos aspectos:

- La constitución introdujo en nuestro ordenamiento el bicameralismo, donde el senado fue compuesto por ex directores supremos, los integrantes de la Corte de Representantes, los ministros de Estado, los obispos, un ministro del supremo tribunal de Justicia, tres jefes de ejercito, un delegado direccional, un doctor de cada universidad, dos comerciantes y dos hacendados; los diputados se constituían por lo que en Gran Bretaña se conocía como los representantes del pueblo o tercer estado, es decir lo que no estaba conformado por la aristocracia de la sociedad.

- Fue la primera constitución en contener los límites naturales de Chile "al sur, el cabo de Hornos; al norte, el despoblado de Atacama; al oriente, los Andes; al occidente, el mar Pacífico"; se une a esto la posesión de "las islas del Archipiélago de Chiloé, las de Mocha, las de Juan Fernández, la de Santa María y demás adyacentes".

Luego de un intento más de constitución que no amerita destacar pues no varía en el tema tratado en este módulo, vino a instalarse a Chile el experimento federal, el que fue encabezado por Miguel Infante, quien presidía el Consejo Direccional y promulgó el 30 de Noviembre de 1824 una ley que dividió el país en ocho provincias, y logró que el 4 de julio de 1826 se reuniera un Congreso para elaborar una constitución de carácter federal, lo que no se logró. Todo lo anterior estaba inspirado en la organización de los Estados Unidos, cuya intención no es otra que la de volver a hacer más descentralizada la toma de decisiones en materia de políticas públicas. Sin embargo, la promulgación de las 8 provincias permitió que se realizaran elecciones populares de gobernadores, municipalidades y hasta de los párrocos.

Después del intento anterior, el 8 de Agosto de 1828 se promulgó la llamada constitución liberal, la que se caracteriza por la superioridad técnica con respecto a los intentos pasados. Conteniendo dentro de ella disposiciones generales relativas a la Nación chilena, al territorio, la religión, normas de nacionalidad y ciudadanía, derechos individuales (que serían referente de los textos de 1833, 1925 y 1980). En lo político, la constitución dicta la forma de gobierno de República representativa popular y la división de poderes. Con respecto al poder judicial se reitera la estructurada promulgada en el texto del año 1823.

El parlamento es bicameral, las que se componen por miembros elegidos por el pueblo en el caso de los diputados y por los miembros de la Asamblea provincial en el de los senadores. Se eligen dos senadores por provincia. Las asambleas provinciales, recibían junto con los Intendentes el gobierno y la administración interior de las provincias.

Esta constitución fue descrita por Huneeus[7], en 1891, de la siguiente manera: "Constitución de 1828, bellísimo conjunto de principios liberales y de preceptos hábilmente combinados, es una de las más adelantadas que se conocen… desgraciadamente, aquella

[7] Huneeus Jorge, "Obras de Jorge Huneeus, Tomos I y II: La Constitución ante el Congreso", Santiago, 1981.

obra simpática no correspondía a la verdadera y entonces poco satisfactoria situación de la república. Fue editada medio siglo antes de la fecha en que había debido serlo". Lo anterior comprueba que no sólo se deben establecer sistemas de gobierno y constituciones que sean técnicamente adecuados, sino que se debe considerar el momento político que vive el país y las características del mismo.

Con este y otros ensayos constitucionales se acaba el tiempo en que Chile como país prueba la forma de establecer su constitución, el legado de este período es que a pesar de los constantes cambios se aprendió como país una conciencia de independencia y se delinearon los rasgos de la institucionalidad. El desorden de estos años provocaría la vocación autoritaria que se manifiesta a partir de 1833.

La constitución de 1833, evidentemente centralista, destinó 10 artículos a diseñar el perfil estructural de la municipalidades (ya no se usa el término cabildo). En el artículo 122 señalaba: "habrá una municipalidad en todas las capitales de departamentos, y en las demás poblaciones en que tuviera por conveniente establecerla el Presidente de la República, oyendo a su Consejo de Estado." (Ciudad, 2001).

El artículo 124 establecía: "la elección de los regidores se hará por los ciudadanos en votación directa, y en la forma que prevenga la Ley de Elecciones." En el 127 dice: "el gobernador es el jefe superior de las municipalidades del departamento". Pero, aún así, en la práctica la división por departamentos no reflejaba la distribución de las comunidades, el gobernador, al igual que el intendente y el subdelegado eran agentes naturales e inmediatos del Presidente de la República. Éstos mismos controlaban las elecciones, lo que permitía al ejecutivo intervenir abiertamente en ellas.

La remoción del Cabildo ayudó a terminar con el poder comunal, terminando así la herramienta que servía como instrumento institucional defensivo que los productores locales tenían frente a la acción avasalladora de la oligarquía mercantil-financiera de Santiago. Los productores quedaban indefensos frente al Estado centralizado que se interesaba por la integración hacia fuera; esto produjo una crisis en los sectores mencionados anteriormente, como son el campesinado del valle central, los pequeños empresarios mineros del Norte chico y el artesano urbano, o sea se frenó el desarrollo de la clase media rural, según Salazar[8].

Se denomina a este período "autoritario y presidencial, el que se caracteriza … porque en él triunfa la idea de que la autoridad, por representar al derecho, es forma de la sociedad y por tanto ha de tener preeminencia sobre ésta, no para que la sociedad o sus integrantes sirvan a la autoridad y a quienes la ejercen, sino al revés, para que la autoridad o quienes la encarnan sirvan a los miembros de la comunidad, así como el orden está al servicio del hombre y no éste al servicio de aquél" (Tagle, 1996, p. 198). Lo anterior

[8] Salazar Gabriel; "Comunidad, Gobierno Local y Participación, en "Historia Contemporánea de Chile".Vol. I "Estado, Legitimidad y ciudadanía, Stgo Chile, LOM, 1999.

constituía el pensamiento de Diego Portales, quien estaba convencido que la estabilidad y el orden político sólo se puede obtener canalizando las fuerzas sociales.

Esta constitución tuvo vigencia por más de 90 años y fue tan exitosa, pues según estudiosos como Alberto Edwards, se apoyó en las dos más poderosas tradiciones de organización y gobierno que se hereda de la época colonial; la centralización y la autoridad.

La constitución de 1925 viene a retomar el proceso de descentralización de los órganos administrativos del país. Un ejemplo de ello es que en el capítulo VIII sobre Gobierno Interior del Estado, creaba las Asambleas Provinciales, que, junto con el Intendente y de manera independiente, eran los encargados de la administración de las provincias. Las municipalidades quedarían bajo la vigilancia correccional y económica de las respectivas Asambleas Provinciales, las que se regirían por una ley orgánica constitucional, pero esta ley nunca se dictó. Paulatinamente se comenzó a restringir las atribuciones de las provincias y las comunas, contradiciendo así al Ordenamiento Jurídico, que expresaba que "los organismos provinciales o comunales debían hacerse cargo de la administración de las ya mencionadas". En 1950 se dictó la ley 7.164, que dice que las Asambleas Provinciales serían subrogadas por el Intendente, al que se traspasó el ejercicio de sus atribuciones. Por lo que esta constitución no pudo cumplir con la planteada descentralización en sus comienzos y el centralismo continuo predominando.

El gobierno comandado por el general Pinochet, tras el golpe militar de 1973, que fue un gobierno autoritario, fue el que impulsó la política más sistemática de descentralización. A través de los D.L. 573/74 sobre Estatuto del Gobierno y Administración Regional y 575/74 sobre Regionalización del país, los constituyen el punto de partida en este proceso.

La Constitución de 1980 recoge los anteriores proyectos de Ley mencionados y mantiene un Estado unitario encomendando a la ley propender a la descentralización territorial y funcional de la administración pública. Sin embargo, esta iniciativa no contó con la participación de los ciudadanos, tras 150 años de centralismo ya para conciencia ciudadana, la descentralización no era un anhelo, "Diríase que la soberanía estaba inerte cuando se decretó su soberanía" (Salazar, 1999).

Entonces, el proceso de descentralización y municipalización fue conducido y gestado por el poder central, sin participación de la ciudadanía; debido a lo anterior es que no hubo una respuesta entusiasta de los ciudadanos. De esto se puede concluir que los procesos no dependen de decretos, sino de la movilización cultural y política de los ciudadanos.

La reforma constitucional de 1991 dio nuevos impulsos al proceso de descentralización. La ley 19.175 publicada en Marzo del 1993, sobre Gobierno y Administración Regional, creó:

- Los Gobiernos Regionales.

- Fortaleció su gestión a través de Estrategias Regionales de Desarrollo.

- A nivel local democratizó el municipio a través de sufragio universal para la elección de alcaldes y concejales.

Posteriormente se dicta la Ley Orgánica de Municipalidades que da más flexibilidad administrativa, más control y participación ciudadana. Y por medio de la modificación al artículo 110 de la Constitución Política se entregan nuevas competencias a las municipalidades.

Así mismo la ciudadanía ha demandado por una mayor descentralización generando instancias como: Asociación Chilena de Municipalidades, la Asociación Nacional de Consejeros Regionales y el Consejo Nacional para la Regionalización y la Descentralización (CONAREDE) en 1998.

A pesar de lo anterior, aún no se logra un avance en revertir el centralismo tradicional chileno; por lo que el proceso de descentralización ha sido insuficiente; debido a esto, aún se puede caracterizar al Estado como unitario y desconcentrado, más que descentralizado. Todavía existe una serie de contradicciones, como por ejemplo: el Gobierno Regional administra y NO gobierna; Seremis dependiendo a la vez del Intendente y del Ministro de la cartera respectiva; consejeros regionales cuyo poder de decisión y funciones aún no están claras, y el escaso poder de decisión de las regiones respecto al presupuesto regional.

En estos momentos existe una demanda a niveles regionales por más responsabilidades y recursos, por lo que la reforma de 1991 ya no basta. Se instala el discurso de la "…descentralización política y económica, tanto para el desarrollo como para la equidad interregional". (Ciudad, 2001); aunque esto sólo es parte de la ideas de una elite, por lo que se requiere socializar la idea para que toda la ciudadanía esté conciente de ella.

El gran cambio que implica la descentralización y regionalización política del país pasa por la concientización colectiva, lo que legitimará el proceso y hará que se pueda avanzar más rápido en ello. Todo lo anterior en la medida que se cuente con el apoyo y la participación informada y efectiva de todos y cada uno de los integrantes de la nación.

Se vive en un mundo globalizado, las viejas estructuras de Estado centralizadas, que no pueden responder con rapidez y flexibilidad a los requerimientos de la actualidad, no tendrán éxito. Aquí aparece la descentralización como un factor clave en la eficiencia de las decisiones apropiadas, las que no sólo deben ser rápidas, sino que también pertinentes, evitando errores pasados al no considerar el factor temporal, cultural, social y económico de cada región o comunidad.

Por lo que en los próximos años se deberán dar cambios importantes en esta materia, fortaleciendo las organizaciones definidas territorialmente en el orden local y regional, en lugar de organizaciones, como son los ministerios o las empresas multinacionales. La estrategia de desarrollo regional debería propender a la eficiencia general de todos los factores productivos de la Región, de una manera integrada territorialmente. Esta integración

de los recursos territoriales, junto con la movilización de las estructuras sociales y políticas organizadas territorialmente, constituirán la base para la generación endógena de impulsos de desarrollo desde abajo, sustentados por factores no solamente económicos, sino también sociales, culturales y territoriales.

Realizar ejercicios n° 4 al 6

2. PUESTA EN PRÁCTICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para poner en práctica las políticas públicas es necesario pensar siempre cómo darles mayor fluidez, por la que la gestión toma un carácter transversal, ya que existen factores generales que determinan su calidad, tales como su transparencia, flexibilidad, descentralización, especialización, separación entre instancias decisorias, ejecutoras y evaluadoras.

Por otro lado, los intercambios que forman parte de la actividad de las distintas reparticiones del sector son diferentes, por lo que requieren modalidades de gestión distintas. Es por eso que se producen cambios en el modelo de gestión, resultando que el sector público aplique diversos modelos de gestión.

La gestión pública y la privada son diferentes, pues varían en los fines a alcanzar, lo que implica distintas modalidades de gestión. Los principios más importantes con respecto a la gestión pública, en materia de responsabilidad administrativa son los de:

- Transparencia
- Ecuanimidad
- Disciplina fiscal

Toda reforma de la gestión pública tiende a fortalecer estos principios en lugar de delimitarlos, y es por eso que se requiere de criterios, prioridades e instrumentos propios. Según Lahera, una de las grandes diferencias entre la gestión pública y privada "… es que las instituciones públicas generalmente no efectúan transacciones a través del mercado, sino que prestan a menudo, en forma gratuita, servicios al público".

Esto significa que los servicios no tienen una expresión monetaria que se aproxime a su valoración por el receptor; y por otro lado, el funcionamiento de las instituciones públicas y su prestación de servicio se financian con transferencia desde el nivel central, por lo que resulta que la relación entre el producto y el financiamiento de éste es indirecta. Sólo se aprecian los resultados de gestión en una línea final de balance, además que no son los clientes o usuarios del sistema público los que imponen la disciplina financiera, ésta es impuesta por mecanismos o agentes internos del Estado.

La falta de control externo entonces, se trasforma en una debilidad del sector público, ya que en ella no se reconocen límites a las economías de escala, lo que las hace vulnerables.

Lo anterior ocasiona que, en ausencia de mecanismos de evaluación de desempeño estructurados y que relacionen los resultados de dicha evaluación a la asignación de recursos, no existen al interior del sector público incentivos económicos a un desempeño eficiente.

Además, se debe considerar que muchos aspectos del accionar de las instituciones públicas son intangibles, por lo que resulta muy difícil medirlos. Por otro lado el sistema público debe coordinar equilibrios entre los objetivos para lograr eficiencia, equidad, estabilidad y crecimiento y también los intereses de los más pobres e indigentes, contribuyentes, empleados públicos, asalariados, y los usuarios que siempre compiten por alcanzar los escasos recursos disponibles.

Cuando se incorporan modelos de gestión que vienen desde el sistema privado para modernizar la gestión, se debe siempre tener presente la necesidad de evitar su aplicación de manera mecánica, tomando en cuenta lo anteriormente planteado.

2.1. Ejecución y Control de Presupuestos y Gastos

Para lograr los objetivos de las políticas públicas, es muy conveniente el aumento en la productividad del gasto público, lo que conlleva al mejor cumplimiento de los acuerdos programáticos y las políticas públicas que dieron origen al gasto.

Para ello debe cumplirse con dos condiciones:

- Eficiencia en función de los costos.
- Combinación óptima de productos a niveles sostenibles de gasto agregado.

La primera condición es para el diseño y la ejecución de programas de gasto público, para generar niveles dados de producto o lograr objetivos específicos a menor costo. Siguiendo con el análisis de Lahera, la combinación exacta de producto, implica que “los beneficios sociales derivados de los programas de gasto público deberían igualarse en términos marginales”.

La eficiencia y eficacia generan ganancias al sector público que le permiten reducir gastos improductivos, esto aumentaría los recursos disponibles para la inversión pública, programas sociales o la reducción de déficit adicionales.

Se puede hablar de tres enfoques para mejorar el gasto público:

- El enfoque más tradicional plantea que las mejoras deben ser de modo centralizado, por una oficina especializada.

- El segundo enfoque considera que un tema esencial es el establecimiento de un vínculo progresivo e irreversible entre el financiamiento y resultado, para que la asignación de recursos sea un incentivo por desempeño. Esto implica desarrollar una relación de carácter contractual entre la autoridad financiera y los servicios públicos. Al mismo tiempo los requisitos de esta relación obligan a optimizar los sistemas de gestión y el aumento de la flexibilidad en el manejo de los recursos por parte de los diferentes servicios.

- El otro enfoque es fruto de la experiencia de diversos países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), donde el papel del control y seguimiento por parte de la oficina de presupuesto parece crecientemente incompatible con la reforma de la gestión pública. Esto porque uno de los componentes es la mayor flexibilidad en el uso de los recursos entregada a las agencias que realizan el gasto, en un marco de cuentas más responsable de sus resultados. La idea es que a mediano plazo la reforma de la gestión pública debe ser confiada a los ejecutivos, más que a los diseñadores de políticas públicas.

Para Lahera este último enfoque requiere reforzar o reformar diversos aspectos institucionales de la gestión del gasto público: “planes estratégicos y operacionales, objetivos y evaluación de desempeño, contrato para desempeño personal y organizacional, la separación del diseño de políticas y de la provisión del servicio, nuevas medidas contables, uso más activo de las auditorias y evaluaciones, así como incentivos y sanciones financieras”.

Esto debe ser intentando siempre evitar la instalación de agencias autónomas que formen áreas de gobierno en las sombras, de dudosa transparencia o fuera del alcance de los canales de control. También podría generarse consecuencias como la dependencia de transacciones con terceras partes desarrollando situaciones de colusión y corrupción, debido a la excesiva dependencia de los contratos.

Para combatir lo anterior algunos países como el Reino Unido son muy flexibles en la entrega de recursos pero, combinan esto con un sistema de control expost. En Estados Unidos hay mayor rigidez institucional y cualquier modificación presupuestaria requiere de autorización legislativa.

En la actualidad, la mayor discrecionalidad de los directores de servicios plantea nuevos papeles de la Oficina de Presupuesto, generalmente ésta ha operado como comando central y de control, a cargo de los ítems de gasto, monitoreando el cumplimiento de las regulaciones, asegurando que los insumos son los establecidos por el presupuesto e interviniendo según se considerara apropiado.

La oficina de presupuesto encabeza los esfuerzos por mejorar la gestión, protagonizando:

- El diseño de nuevos arreglos institucionales.

- La integración de los procesos presupuestarios y de gestión.

- Impulsa a los servicios y entidades públicas a medir su desempeño y evaluar resultados.

- Desarrolla nuevas orientaciones y métodos para precisar la responsabilidad de los directivos.

- La instalación de nuevos sistemas de información.

Para evitar el desperfilamiento de la función de la oficina de presupuesto debido a todo lo mencionado anteriormente, es necesario que las innovaciones en gestión sean confiadas a los ejecutivos y no a los hacedores de políticas.

Todo lo revisado tiene efectos en las tres tareas básicas de la Oficina de Presupuesto:

- Mantención de la disciplina fiscal: ésta ha cambiado, el principal instrumento es el desarrollo y la puesta en práctica de un marco de estabilización a mediano plazo, el que incluye proyecciones, normas y medios de asegurar su cumplimiento. El control del aumento de las transferencias y otros gastos forma parte también de estas tareas a través de reglas que son originadas si los programas exceden los límites presupuestarios.

- Eficiencia agregada: las Oficinas de Presupuesto se empiezan a alejar de los sistemas centralizados de asignación de recursos, la que tiende a ser traspasada a los servicios, los que plantean intercambios entre sus programas. Éste se transforma en la principal decisión presupuestaria.

- Eficiencia técnica: se produce por que las Oficinas de Presupuesto dedican recursos importantes a hacer posible la medición de las ganancias de productividad. Esto puede incluir la revisión de los sistemas de contabilidad y de medición, sanciones más fuertes e incentivos para el desempeño, mayores demandas a los ejecutivos para que promuevan y propicien el cambio en sus organizaciones, junto con nuevas formas de contrato de especificar y monitorear resultados.

Sin embargo, hay temas que emergen, para evitar la generación de operaciones que excedan a la responsabilidad de las instituciones y que se producen debido a una mayor discreción en la gestión de ministerios y agencias, los que son necesarios de considerar:

- Los aspectos operacionales de la formulación de políticas, pagos a terceros e implementación de contratos.

- Convenios de desempeño, información detallada de costos y potenciamiento del marco de responsabilidad.

- Inversiones para desarrollar sistemas de información que faciliten el monitoreo regular y el análisis de desarrollos.

La institucionalidad fiscal es parte importante de la institucionalidad democrática, ya que ella permite compatibilizar equilibrio macroeconómico y crecimiento, garantizando el uso de recursos en lo que se refiere al acuerdo social que se expresa a través de las políticas de gobierno, mejorando la gestión fiscal y estableciendo incentivos, métodos de control y evaluación.

Las instituciones fiscales deben considerar todos los actores sociales que corresponden: Poder ejecutivo nacional, gobiernos subnacionales, entidades públicas autónomas, el Parlamento, los organismos de control y la sociedad civil, dando apoyo técnico a los actores más débiles del proceso presupuestario.

La autonomía del Banco Central debe ser especialmente considerada, pues los estudios demuestran que los Bancos Centrales independientes producen niveles de inflación menores que los no autónomos. Pero también aportan menos al crecimiento en largo plazo. En conclusión, las instituciones deben desarrollar la participación de todos los actores y tratar de influir en las normas y prácticas informales; esto implica:

- Primero: fortalecer las instancias del poder ejecutivo encargadas de velar por la coherencia entre la distribución de recursos fiscales y los programas de gobierno e instalar prácticas que conduzcan al buen manejo de los recursos.

- Segundo: dar más apoyo técnico a los actores débiles del proceso presupuestario que son los gobiernos subnacionales, los parlamentos y la sociedad civil.

- Tercero: debe poner atención al mundo de las reglas y prácticas informales y no sólo a las instituciones formales. Ya que el primero es el ámbito en que el debate público y la generación de consensos democráticos son insustituibles.
  La gestión financiera tiene algunos principios básicos que son:

- Disciplina fiscal que pone límites al gasto público y regula las fuentes de financiamiento.

- El Carácter incluyente se trata de la existencia de una norma centralizada y de procedimiento que abarque a todos los organismos públicos de manera de asegurar la gobernabilidad fiscal.

- Flexibilidad, deben existir instrumentos que ajusten el ritmo de la implementación presupuestaria, sin que se desvirtúen las orientaciones fundamentales aprobadas en el Congreso.

- Centralización de la autoridad fiscal, la que es responsable de la administración de las finanzas públicas, por lo que los montos de gastos deben tener niveles máximos ajustables de acuerdo a la realidad macroeconómica.

- Transparencia en la ejecución financiera de las políticas públicas, de manera de poder evaluarlas posteriormente. Para lo que se establecen reglas simples y mínimas que produzcan indicadores significativos, por lo que deberían presentarse informes anuales de lo realizado por las instituciones públicas.

Para el cumplimiento de estos principios, Lahera propone que: se establezca una gerencia de proyecto, cuando corresponda a las necesidades de la institución pública; institucionalizar mecanismos como los cobros diferenciados a los usuarios, con subsidios no endosables para el acceso a servicios o valores de bienes ofrecidos de modo competitivo; la recuperación de los costos intragobierno, y los fondos concursables.

El valor de la actividad permite ver el gasto basándose en la unidad que lo origina, las tareas o actividades que se ejecutan. Desde aquí se puede desprender la gestión basada en sus indicadores, sea para reducir costos o precisar los requerimientos de productos y servicios.

En Chile, existe el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) enfocado a mejorar la oportunidad y calidad de la información para la formulación presupuestaria anual, la ejecución, la contabilidad, la tesorería y la administración de la caja y el control de resultados presupuestarios. Entrega información relevante oportunamente de acuerdo a la demanda de los diferentes actores involucrados en la administración de los recursos financieros del Estado.

Los aspectos financieros de la descentralización se fundamentan en la participación de las transferencias, sin embargo hay que considerar que esta transacción es más acentuada en el caso de los gastos que en el de los ingresos. Lo anterior genera una brecha entre la desconcentración de la administración pública y la descentralización fiscal, la que es difusa.

El alto grado de dependencia financiera respecto al nivel central disminuye las posibilidades de los procesos de descentralización. Una de las experiencia exitosas en Chile sobre este proceso tuvo lugar en la ciudad de Arica, que durante la década de los 60 y parte de los 70, pudo administrar los recursos generados por algunos impuestos fiscales a través de una instancia conocida como la Junta de Adelanto de Arica; la que invirtió estos recursos en obras de progreso y modernización de la ciudad y sus alrededores, lamentablemente con el gobierno de Pinochet esto quedo sin efecto, por lo cual la ciudad comenzó un proceso de deterioro en su actividad productiva.

Es necesario respetar el principio de responsabilidad fiscal, ya que la autonomía no implica extraterritorialidad: las políticas tributarias y de endeudamiento deben poderse coordinar, tanto espacial como temporalmente (Banco Interamericano de Desarrollo, BID, 1994). Por lo que se requiere de un marco normativo que resuma los criterios sobre los cuales se establecen los vínculos entre los diferentes niveles de gobierno. Éstas deben estar formuladas con alta previsibilidad, debe ser un texto ordenado sobre las obligaciones y funciones de los distintos niveles de gobierno en cuanto a los gastos y sobre todo de competencias en reglamentaciones.

Por otro lado a nivel constitucional se deben fijar principios de carácter general para el tratamiento de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. El margen discrecional de estas leyes debe quedar reservado para catástrofes o imprevistos trascendentes. Es decir, se intentan establecer reglas que limiten las demandas permanentes para atender dificultades normales y previsibles de cualquier jurisdicción.

Se debe además controlar el endeudamiento para evitar problemas al orden macroeconómico. Establecer prohibición a endeudarse sería una de las medidas a considerar, incluso por la vía de las hipotecas de patrimonio de un municipio. Además se debe regular la deuda pública y los regímenes de contratación de los mismos con topes precisos; también es conveniente evitar el nivel de endeudamiento con el sistema financiero.

Realizar ejercicios n° 7 al 11

CLASE 03

2.2. Descentralización Presupuestaria

Para lograr la anhelada descentralización presupuestaria y evitar así los desequilibrios financieros locales, se debe incorporar al municipio:

- Los recursos que financian programas específicos de alcance local.
- Agilizar los procedimientos de cobro.
- Hacer más eficiente la recaudación, también se puede externalizar.
- Dar mayor transparencia al Fondo Común Municipal, donde este mecanismo exista.
- Licitar cartera de morosos municipales.

Gabriel Aghón en su texto “El financiamiento municipal” menciona que para fortalecer las finanzas locales se puede requerir varias líneas de acción, tales como:

- Mejoramiento de la capacidad administrativa y técnica de las localidades; fortalecimiento de los sistemas de información fiscal y socioeconómica a nivel municipal para fines de seguimiento y evaluación.

- Cierta flexibilidad del sistema impositivo, que permita a los gobiernos locales tener autoridad para fijar sus propias tasas de impuestos y determinar los cobros a los usuarios. Complementariamente, es recomendable flexibilizar los gastos, de modo de responsabilizar cada vez más al gobierno local en la definición y ejecución de los programas prioritarios de inversión local.

- El impuesto inmobiliario puede organizarse a nivel municipal, por su conocimiento y proximidad al bien raíz. Ello requiere la uniformidad de los criterios de valoración e información catastral.

- Conviene plantear nuevas fuentes de ingreso a nivel local, tal como los llamados cobros a usuarios y contribuciones especiales por beneficios específicos relacionados con el desarrollo urbano, contribuyendo así a su autofinanciamiento.

- En cuanto a las transferencias intergubernamentales, conviene que el diseño sea simple y transparente, en lugar de introducir sofisticados criterios para su asignación. Dichas transferencias deben ser complementarias al esfuerzo recaudador municipal y servir para la promoción de una gestión eficiente, responsable y autónoma.

- Respecto del endeudamiento municipal, debe haber una clara percepción de los beneficios o rentabilidad de las inversiones y su respectiva recuperación.

El hecho de asignar automáticamente cierto porcentaje del presupuesto nacional a las municipalidades, lo que ya es practicado en diversos países, es un paso hacia el fortalecimiento de la autonomía financiera. Otra alternativa es avanzar hacia la uniformidad de impuestos en el país y dividirlo en base a una fórmula establecida.

En cuanto a los Fondos de Desarrollo Regional, que se orienta al logro de un desarrollo regional armónico y equitativo, a partir de un elemento de compensación socio-económica y territorial, una parte de sus recursos podría ser asignado a las regiones como estímulo a la eficiencia (Lahera, 2002).

Estos fondos deben ser asignados sobre la base de dos criterios:

- Un fondo social con fines redistributivos, los que se adjudican de acuerdo a las prioridades presupuestaras nacionales.

- Un segundo fondo para uso de acuerdo a presentación de proyectos municipales o regionales según rentabilidad social ex-ante, cofinanciamiento, rentabilidad social ex-post de los últimos proyectos financiado con dicho fondo (Costa, 1996).

La transparencia del gasto público incluye la apertura al público con respecto a la estructura y las funciones del gobierno, las intenciones en materia de política fiscal y la contabilidad del sector público.

Se trata de entregar información permanente y pertinente sobre la gestión del sector fiscal y lo mismo deben hacer las empresas públicas. La contabilidad de los agentes públicos debe ser sometida a una auditoria oportuna y externa. Se debe normar sobre la necesidad de los entes públicos de informar sobre el desempeño en relación a las metas y estándares establecidos. “La relevancia de esta tarea es incuestionable ya que de ella depende no sólo el control macroeconómico, sino la eficacia y eficiencia de la acción pública. Es, por lo tanto, un tributo al fortalecimiento de valores democráticos que exige la presentación a la comunidad de cuentas específicas, transparentes y oportunas del quehacer del Estado” (Lahera, 2002).

Las cuentas fiscales deben abarcar también el ámbito de las cuasifiscales, que se refieren a las operaciones de salvamento en casos de crisis cambiarias y el otorgamiento de garantías a inversionistas privados. Igual de importantes son los gastos tributarios y las regulaciones obligatorias. Los primeros son gastos que realiza el sector privado y generan diferentes beneficios tributarios como: exenciones, tasas preferenciales, deducciones y prórrogas de pago, los que por ser financiados con cargo a las obligaciones tributarias constituyen subsidios o gastos públicos indirectos.

Para que la transparencia forme parte de las cualidades de las finanzas públicas, es deseable reducir el alcance de las prácticas cuasifiscales incluyéndolas en el presupuesto público, esto permite un mayor control macroeconómico, un adecuado análisis de los efectos sectoriales y distributivos de la política fiscal, un buen control democrático y tener una visión global de los costos de las múltiples actividades desarrolladas por el Estado y de los recursos necesarios para financiarlas.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha establecido criterios del gasto fiscal, los que se pueden apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 1: Códigos de Buenas Prácticas sobre Transparencia Fiscal, Declaraciones de Principios, 4 mayo de 1998

- La gestión de las finanzas públicas debe basarse en leyes y normas de carácter administrativo de alcance general que regule las operaciones presupuestarias y extra presupuestarias. Todo compromiso o gasto de fondos públicos deberá sustentarse en una autorización legal

- Deberán especificarse los procedimientos de ejecución y control de los gastos aprobados. Para ello corresponde establecer un sistema contable integrado de alcance general, el que deberá permitir una evaluación fiable de los atrasos. Deben establecer procedimientos uniformes de adquisición y contratación. La ejecución del presupuesto deberá ser sujeta a una auditoria interna y deberá existir la posibilidad de revisión de los procedimientos de dicha auditoria.

- Debe publicarse con puntualidad información completa y fiable sobre las operaciones fiscales. Esta información deberá señalar toda desviación con respecto al presupuesto. Si no se dispone de información detallada sobre los niveles subnacionales de gobierno, deberán presentarse los indicadores disponibles sobre su situación financiera. Por ejemplo, empréstitos bancarios y emisiones de bonos.

El gasto público militar no se ha analizado mucho, debido a razones políticas, las que limitan el acceso a la información. Sólo en los últimos años empieza a ser objeto de análisis económico tanto por el gobierno como por otros organismos multilaterales, poniendo énfasis en saber ¿cuánto es suficiente?, y su costo de oportunidad, es decir ¿Cuál es su impacto directo o indirecto en materia económica?

Igual que en el caso de otros gastos públicos, es necesario hacer un debate en torno a la eficacia y la eficiencia del gasto militar en relación con el proceso de desarrollo en general y su impacto económico en particular.

A pesar de que no existe una precisión de cuánto es el gasto apropiado en lo que se refiere a defensa, no es menos cierto que su provisión excesiva representa un gasto excesivo. Es muy difícil justificar grandes inversiones en armamento sofisticado, si el equilibrio vecinal o regional se restablece.

Por otro lado es sabido que el costo del gasto militar es elevado, “mientras que las externalidades positivas que genera pueden lograrse mediante otro gasto público que lleve a cabo otro servicio, más especializado” (Lahera, 2002).

La política de inversiones de las empresas públicas deben establecer una política de inversiones para algunos años, ésta debe ser adecuada a la planificación estratégica de cada empresa, independizando este proceso de la discusión presupuestaria anual. Una de la propuesta es formar empresas mixtas en el sector público, es decir, se incorpora cada vez más al sector privado al financiamiento y al crecimiento de ellas.

"Lo anterior exige el compromiso de las empresas de generar una cartera de proyectos que les permita aprovechar las oportunidades existentes. Por otra parte, el Estado debe asegurar a la empresa acceso al financiamiento directo o indirecto para ejecutar las inversiones que cumplen con los requisitos inherentes a cualquier proyecto viable; una rentabilidad superior al costo de oportunidad del capital y coherencia con la estrategia corporativa, y que además aseguren la mantención de competitividad estratégica" (Lahera, 2002). Lo que resulta hasta hoy un equilibrio muy difícil de lograr.

2.3. Teoría de la Agencia

A pesar de que anteriormente se ha mencionado la agencia como concepto, en estos párrafos se pretende profundizar la definición. Por tanto se debe establecer, en primer lugar, que esta teoría es parte de la ciencia política que se ocupa de aquellas relaciones en las que un agente actúa por cuenta de otro, el principal, y se supone que el primero ejecuta las preferencias e intereses del segundo.

Por ejemplo:

Los votantes como actor principal, que seleccionarían a un agente de entre los diversos que concurren a las elecciones, le otorgan el poder y esperan que lleven a cabo las políticas que prefieren. Es decir, que cumpla sus programas y promesas electorales.

Según la teoría de la agencia, le suele ir mal a las organizaciones que no son capaces de estar atentas y captar las señales que vienen de la sociedad. Puesto que en un sistema democrático los ciudadanos juzgan en base a quien con más credibilidad, recoge sus preferencias y en consecuencia, castigan o recompensan.

Desde la teoría de la agencia es posible ilustrar las diferencias entre los problemas de formulación e implementación en su compleja estructura multinivel, que a la vez es multiprincipal y también implica multitarea. Por un lado, en la formulación de la política, el principal son los ciudadanos en su calidad sobre todo de votantes, mientras que los agentes son los partidos políticos, sometidos a unas reglas del juego consensuadas por la coalición distributiva a que responden.

En la implementación de la política, el principal es el gobierno y el ejecutivo (o la relación entre ambos), mientras que los agentes son organizaciones administrativas y/o empresas. Asimismo, se trata de una estructura multiprincipal en el sentido de que todo agente tiene más de lo que podría llamarse un acreedor legítimo.

Por ejemplo:

Los partidos políticos no sólo responden ante todos los ciudadanos sino también ante los organismos multilaterales, sus votantes y fuentes de financiación, así como a múltiples motivaciones personales.

Por otro lado, la administración como agente del gobierno también se ve sometida a restricciones y sanciones provenientes de otros actores, como son los impuestos por el sistema judicial y los grupos de interés. La estructura multinivel podría seguirse alargando, analizando la administración como por ejemplo, una agencia regulatoria; como principal de las empresas de un mercado en tanto establece normas tales como tarifas y circulares; aplica sanciones, como las multas por incumplimiento de obligaciones, y restringe o permite la entrada vía concesión de licencias o autorizaciones.

Asimismo, además de estar sometido a más de un principal, el agente realiza diversas tareas para las que dedica su tiempo y esfuerzo disponible. Como el esfuerzo es imperfectamente mensurable y las diferentes tareas pueden o no coincidir con las del principal, éste debe establecer incentivos en función de las valoraciones del agente y lo mensurables que sean las tareas realizadas por el mismo.

En una estructura multinivel, el control sobre las tareas realizadas desciende a medida que va alejando de aquellas que Ostrom et. Al. (1994) consideran que se produce a nivel operativo. Así, la incertidumbre y los problemas de información son más graves a nivel constitucional, donde los contratos tampoco son completos y se requiere más de los mecanismos de repetición y reputación, de delegación de autoridad, y de dependencia de la senda para forjar el compromiso que refuerce los acuerdos alcanzados. El alineamiento efectivo o el equilibrio institucional vendrán determinados por la armonía existente entre los diferentes niveles, que producirá unos efectos u otros sobre las políticas y, en último término, los ciudadanos.

Realizar ejercicios n° 12 al 15

3. LA EVALUACIÓN

La evaluación se considera un juicio analítico y sistemático referido a aspectos importantes de una política y su valor, orientada a que sus conclusiones puedan ser confiables y utilizadas por los usuarios. Este ejercicio es posible realizarlo en las distintas etapas de la inversión o de la implementación de la política pública, es decir en forma previa, simultánea o posterior como el esquema propuesto por Lahera en su libro “Introducción a las Políticas Públicas”.

Rol de la Evaluación en la Toma de Decisiones

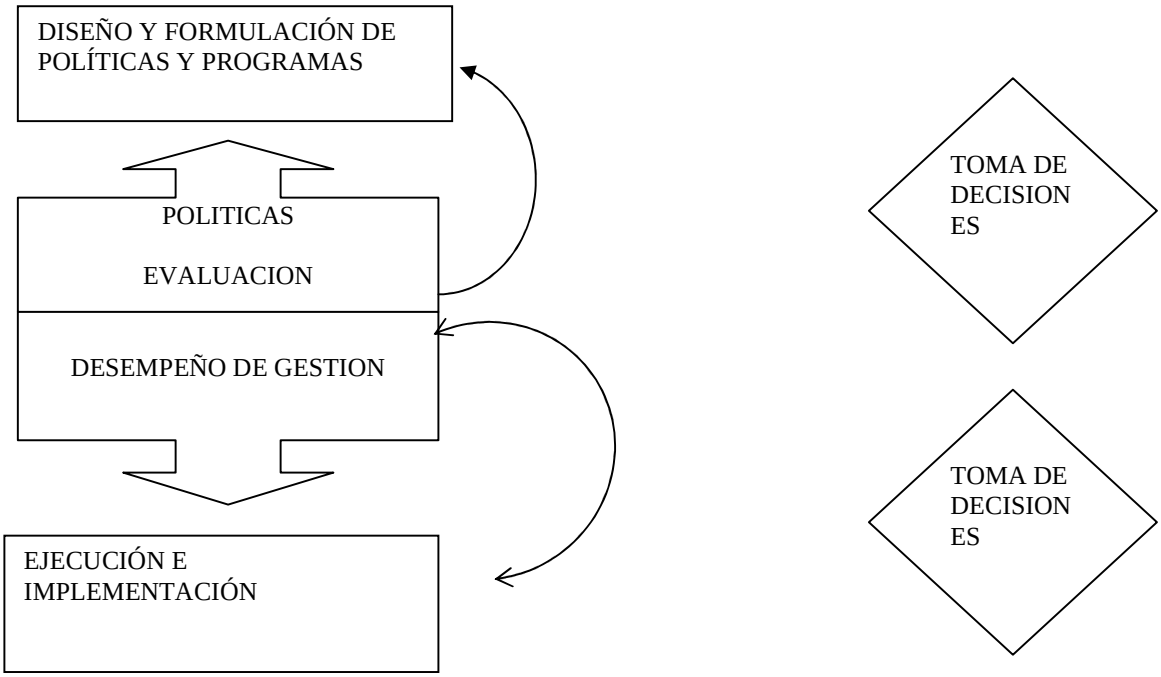
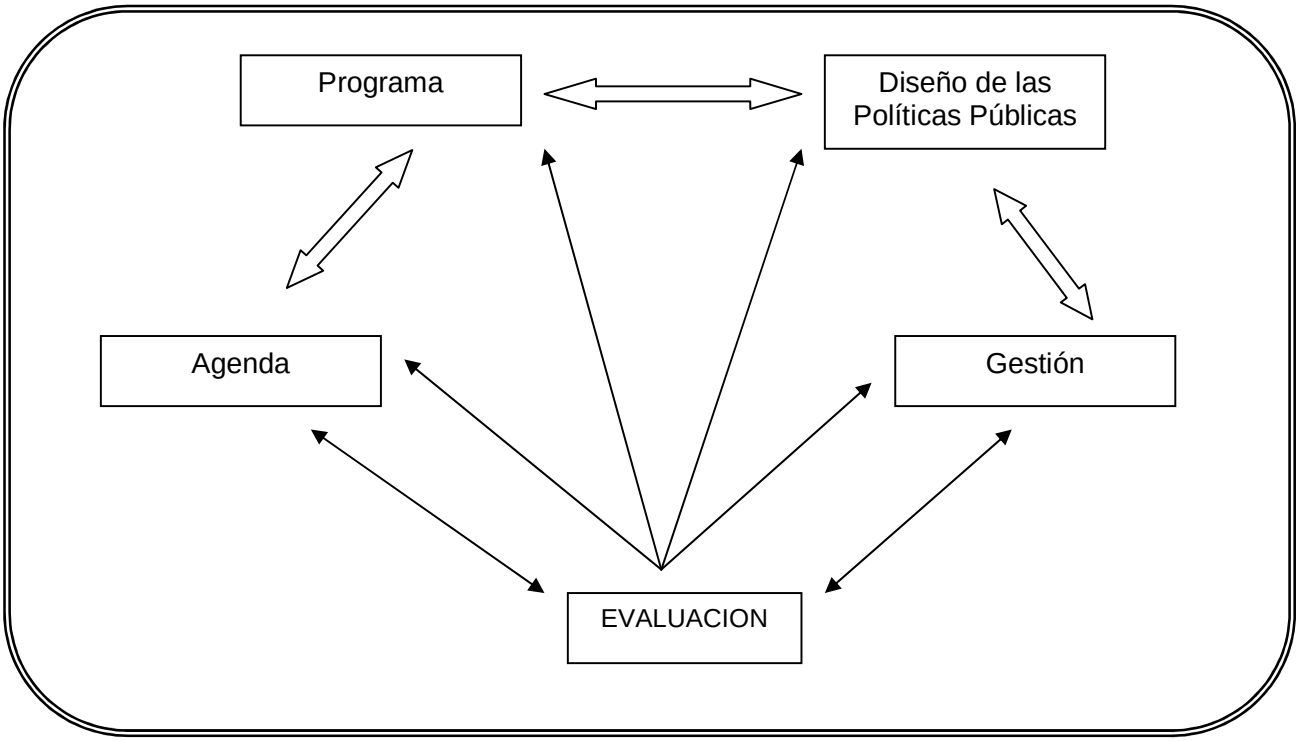


Figura Nº 1: Ciclo Analítico de las Políticas Públicas desde la Evaluación



La evaluación previa se vincula directamente al diseño de políticas públicas, ya que éstas se retro-alimentan en buena parte de si misma, de antecedentes y orientaciones anteriores.

En esta etapa de evaluación previa o anterior, es importante considerar la articulación técnico política, ya que es habitual que se requiera de un conjunto amplio de habilidades y conocimientos que trasciendan mas allá del simple análisis técnico.

Los actores técnico-políticos deben cultivar habilidades tales como el análisis, conjuntamente con conocimiento acabado de los aspectos institucionales y legales, así como el sentido político de la oportunidad. El acabado manejo de la información y el conocimiento necesario que permita plantear alternativas, seleccionar lo relevante destacando los resultados y costos previsibles.

Según Nelson[9], es importante también ser capaz de anticipar cómo serán percibidas las políticas y plantear su defensa en términos más amplios ideológicos o filosóficos.

El analista de políticas debe ser capaz de explicar y defender un plan de acción razonable aunque el óptimo teórico no sea conocido o se considere inalcanzable, es un

[9] Nelson Robert, "The economic profession and the Making of Public Policy", *Journal of Economic Literature,* Vol. 25, 1987.

productor de argumentos con el fin de examinar con mirada crítica los supuestos, para producir y evaluar pruebas. Hay que tener claro que los gobernantes requieren el análisis posterior a la decisión (retrospectiva) al igual que el anterior a la decisión (prospectivo).

También hay que considerar que la formulación de políticas debe atender explícitamente las implicancias financieras de éstas, precisando el costo-resultado y además poniendo en práctica las recomendaciones realizadas en las evaluaciones. Para llevar a cabo la buena asignación del gasto público, es necesario fortalecer previamente el sistema de evaluaciones de las inversiones públicas, la que debe perseguir el objetivo de asignar los recursos de inversión a aquellos proyectos de mayor rentabilidad social.

Ahora bien hay que considerar que las diferentes metodologias que se utilizan para la evaluación pueden ser aplicadas dependiendo de los objetivos que se requieran establecer en los distintos momentos de la evaluación, es decir, tanto exantes o expost, como es el caso de la aplicación del marco lógico. Por otro lado, los métodos de evaluación corresponderán a los objetivos establecidos para el proceso de evaluación.

Siempre es importante considerar que para llevar a cabo la buena asignación del gasto publico, es necesario fortalecer previamente el sistema de evaluaciones de las inversiones públicas.

3.1. Sobre Teoría y Práctica de la Evaluación de Políticas y Programas Sociales

Como ya se ha mencionado, el tema de la evaluación de las políticas sociales con el paso del tiempo se ha transformado en una temática central de los cursos de acción de los gobiernos, esto se justifica principalmente por tres razones:

- El desarrollo y progreso social en el nuevo milenio no han modificado los problemas sociales tales como: pobreza, exclusión, desigualdad.

- Las innovaciones institucionales y programáticas, no han generado la respuesta que se esperaba.

- Escasez de recursos y con esto se vuelve al tema de la evaluación en la medida que esta permita asegurar el uso eficiente de los recursos.

Es posible establecer tres áreas principales en el extenso campo de funciones relativas a la evaluación, éstos son:

- Colaborar a la toma de decisiones y contribuir a optimizar la gestión pública, como por ejemplo la asignación más eficiente de los recursos informa a los que diseñan políticas.

- Generar conocimiento y aprendizajes en el área de la planificación social. Por ejemplo, identificar buenas prácticas permite el contraste de teorías.

- Aportar al control ciudadano, lo que fortalece la gestión democrática y la responsabilidad.

Ahora bien, a continuación se revisarán las cuestiones prácticas de la evaluación social de políticas y programas públicos. La literatura que existe disponible, en general hace énfasis principalmente en lo relativo a la teoría y metodología así como a lo relativo a las instituciones y procesos operativos.

Los distintos tipos o modelos de evaluación son de proceso, resultado, impacto y resultados e impacto y satisfacción. Mientras que las técnicas usuales son cualitativas o cuantitativas.

Para cumplir su labor, es necesario tener claro los objetivos del ejercicio de la política. En este sentido es necesario tener en cuenta que no existe algún modelo de evaluación que pueda ser capaz de cumplir de mejor manera todos y cada uno de los requisitos necesarios.

En cuanto a los actores que participan de las decisiones sobre evaluación, en la mayoría de los casos son los directivos y autoridades, así como los operadores de las intervenciones y los profesionales de las ciencias sociales que realizan labores de evaluación.

Por ejemplo:

Los diseñadores de políticas, la Dirección de Presupuesto, auditores, gerentes de políticas y programas los funcionarios involucrados y los usuarios de servicios.

En relación a los usuarios se utiliza comúnmente el termino Stakeholder[10] para referirse a quienes tienen interés en la política o programa que se evalúa y sus conclusiones.

Sin embargo, los principales actores involucrados en el proceso evaluativo deberían ser principalmente, los ciudadanos que se ven afectados por la implementación de las

[10] El término fue utilizado por primera vez por R. E. Freeman en su obra: “Strategic Management: A Stakeholder Approach”, (Pitman, 1984), para referirse a quienes pueden afectar o son afectados por las actividades de una empresa y deben ser considerados como un elemento esencial en la planeación estratégica de negocios. Son varios los especialistas que consideran que la definición más correcta de stakeholder es "parte interesada", es decir, cualquier persona o entidad que es afectada por las actividades de una organización; por ejemplo, los trabajadores de esa organización, sus accionistas, las asociaciones de vecinos, sindicatos, organizaciones civiles y gubernamentales, etc.

políticas y programas. No obstante, el foco de las evaluaciones sólo recientemente comienza a incluir la preocupación por el juicio ciudadano.

3.1.1. Definiciones Conceptuales Respecto de La Evaluación

La mayoría de los autores que se aventuran en el campo de las definiciones de evaluación de las políticas y programas, relevan elementos tales como "que es una tarea rigurosa y sistemática, con carácter retrospectivo y donde se emiten juicios de valor sobre las políticas y programas". Al tener carácter retrospectivo, la evaluación por tanto no es homologable a las acciones de seguimiento y monitoreo.

Algunas definiciones conceptuales relacionadas con la evaluación:

- Para Sulbrandt José[11], una investigación evaluativa es un examen riguroso y sistemático de los logros de una política o programa en relación a las metas propuestas y los efectos esperados.

- En tanto para Vedung E[12], la evaluación es una valoración retrospectiva de los méritos, importancia y valor de la aplicación, productividad y resultados de las intervenciones que realizan los gobiernos.

- Para el Conseil Scientifique de l'Evaluation[13], ésta tiene la intención de aplicar métodos y técnicas de las ciencias sociales con el fin de reflexionar respecto de la utilidad y eficacia de las acciones implementadas, así como a la responsabilidad de las agencias gubernamentales (1997).

- Para Nirenberg. et. al,[14] la evaluación de programas sociales es una actividad programada de reflexión sobre la acción basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables, sobre actividades, resultados e impactos de estos proyectos o programas y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y la acción futura.

Cabe destacar que de acuerdo a estas definiciones, la evaluación pasa a ser un juicio de valor sobre una política o un programa. Estos juicios de valor pueden tener distintas connotaciones.

---

[11] Sulbrandt José,"La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva critica de los modelos usuales, en Kliksberg Bernardo, Pobreza: un tema impostergable, nuevas respuestas, México, PNDU/CLAD/FCE.1993.
[12] Vedung Evert "Evaluación de políticas públicas y programas", Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales" 1997.
[13] Conseil Scientifique de l'Evaluation, *L'evalaution en developpement,1997.Rapport Annuel Sur L'evaluation des Practiques D'evaluation des Politiques Publiques*.La Documentation Francaise,Mayo 1998.
[14] NIRENBERG, Olga; BRAWERMAN, Josette y RUIZ, Violeta (2000) Evaluar para la transformación, Paidós, Buenos Aires.

Por ejemplo:

- Pertinencia, en el caso de que las alternativas metodológicas y de intervención responden a las necesidades de la población.

- Focalización, que indica en qué medida está orientado hacia su población objetivo.

- Cobertura, indica a qué cantidad de posibles beneficiarios un programa entrega sus beneficios.

- Proceso, relacionado con las actividades y procedimientos que se realizan para establecer su realización, el cómo se está desarrollando.

- Eficiencia, estableciendo la relación entre los resultados que se obtienen y la utilización de los medios adecuados.

- Eficacia, verificar en qué medida existen medios de prueba en que se establezca que los objetivos de la política o programa se han logrado.

- Efectividad, establecer la medida en que se han provocados efectos que se habían previsto, sobre la población objetivo.

- Satisfacción, entendido como algo subjetivo se intenta establecer una opinión por parte de los beneficiarios respecto de la política o programa.

Realizar ejercicio n° 16

CLASE 04

3.1.2. Diferencia, entre la evaluación y otros métodos[15]

La evaluación se diferencia de:

- Los estudios científicos porque se focaliza en el uso practico de la información.
- La auditoria tradicional porque es mas amplia ya que incluye opiniones sobre la oportunidad de los objetivos y la eficiencia de la efectividad de su logro.
- Control porque la evaluación lo necesita como insumo para su realización en un solo esfuerzo y con mayor información sobre una política.
- De la medición de resultados porque la evaluación busca explicaciones para los resultados y una mayor comprensión de la lógica de la intervención pública.

3.1.3. Diferencias entre Evaluación de Políticas y Programas

Para abordar la diferencia entre la evaluación de las políticas y programas, en primer lugar, se debe establecer qué se entiende por Políticas. Según la CEPAL, las políticas corresponden a la forma en que el Estado satisface las demandas y necesidades, establecen prioridades, orientaciones generales, población beneficiaria y focalización.

La evaluación se orienta a un análisis sistemático de un problema y a los programas asociados, por tanto los diseñadores tienen la posibilidad de elegir los programas y políticas que sean más adecuadas a aplicar frente a un problema y obtener los resultados deseados. Necesitan establecer definiciones a mediano plazo con el fin de medir avances, logros y dificultades respecto de los objetivos generales planteados.

Respecto de la evaluación ex post de las políticas, Lahera plantea que dicha evaluación cuenta con dos posibilidades:

- Evaluación de los objetivos de las políticas y de la consideración de soluciones optativas. Se puede realizar reconstruyendo el proceso entre las ideas y su paso a la agenda, así como de la agenda al programa y de éste a las políticas publicas.
- Evaluación de la gestión con finalidades restringidas, el objetivo no está en la cuestión.

En relación a la precisión de los objetivos de la política a ser evaluada, cabe hacer presente que las políticas no son fenómenos autodefinidos, más bien las políticas son una

[15] De acuerdo a OECD en" Improving Evaluation Practices,PUMA/PAC,".

creación intelectual que da origen a una categoría analítica cuyo contenido debe ser previamente identificado por el analista.

Ahora bien, hay que considerar que la teoría dice que la coherencia y consistencia de las políticas está sujeta a la misión definida de cada sector del gobierno, sin embargo como esta situación es inexistente en la realidad y producto de dicha deficiencia en las políticas, su evaluación es limitada a su viabilidad y beneficio neto.

Dado lo anterior, se debe entender que para facilitar la evaluación, hay que definir claramente en el momento del diseño de las políticas, los resultados que se esperan y generar los indicadores correspondientes.

Con respecto a los programas sociales, para Fernández-Ballesteros son "un conjunto especificado de acciones humanas y recursos materiales diseñados e implantados organizadamente en una determinada realidad social, con el propósito de resolver algún problema que atañe a un conjunto de personas". Pueden dividirse en subprogramas y éstos a su vez en acciones o proyectos. Responde a una concienzuda preparación, constituyendo además una propuesta de solución. Al evaluar un programa; procedimientos, productos y resultados, se llega a conocer las hipótesis subyacentes, sus conceptos centrales y la teoría en que está basada la solución a los problemas que se pretenden resolver.

3.1.4. Utilidad de la Evaluación de los Programas

Se plantea que entre otras razones, es útil la evaluación porque este proceso permite estimar la efectividad y la eficiencia de los programas.

La efectividad permite conocer si la teoría implícita en cada programa, con sus correspondientes expresiones metodológicas y técnicas (cómo hacerlo, en quiénes focalizar, por cuánto tiempo, etc.) aporta las respuestas que se buscan y genera los cambios que se requieren. También interesa estimar si esta teoría pudiera ser aplicable a otros campos o población beneficiaria, materias de especial interés de los planificadores.

En cuanto a la eficiencia, ésta tiene relación con maximizar el impacto del gasto público, es decir, si la alternativa elegida es costo-eficiente en relación a otras alternativas de asignación de recursos (costo-oportunidad); dicha materia es de especial interés para el Ministerio de Hacienda y las agencias de financiamiento.

La evaluación durante el desarrollo de los programas se considera un instrumento útil en el contexto del ciclo de planificación, al momento de cerrar un proceso para extraer lecciones para nuevos diseños o introducir mejoras en la fase de ejecución y al rediseño. Tomando en cuenta que los programas se desarrollan en complejos contextos en el que se desarrollan problemas sociales, son espacios de dificultad y conflicto que a partir de la evaluación es posible generar aprendizajes nuevos.

3.1.5. Requerimientos de los Procesos de Evaluación

Se debe tener en cuenta, en primer lugar el contexto óptimo en el que se debe dar el proceso de evaluación. Para ello, debe existir un clima político y esquemas mentales abiertos a la evaluación y a información nueva, además del interés por generar y difundir aprendizajes en materia de programas sociales.

Situados en el contexto descrito, autores tales como: Banco Mundial (1994), Bamberger y Hewitt (1986), Valadez y Bamberger (1994) y Baker (2000), plantean requerimientos más específicos a nivel metodológico, que a continuación se indican como los más relevantes tanto a nivel de programa como de estudios de evaluación:

a) Programas

- Éstos deben ser una intervención sistemática y estructurada.
- Deben especificar qué objetivos específicos serán evaluados.
- Disponer de información preliminar básica.
- Incorporar las perspectivas de los diferentes actores involucrados, incluidos los beneficiarios de los programas.

b) Estudios de evaluación

- Es necesario delimitar la pregunta, objetivos y campo de acción de la evaluación.
- Las evaluaciones deben gozar de credibilidad sustantiva (metodológica).
- Los evaluadores deben ser percibidos como creíbles por parte de los policy makers[16].
- Las evaluaciones deben ser independientes.
- Se debe identificar quiénes serán los usuarios de la evaluación y determinar sus requerimientos.
- La evaluación debe generar productos (informes) que sean de utilidad para el proyecto, oportunos, de fácil comprensión y manejo y que consideren los puntos claves.
- La evaluación debe ser diseñada y controlada por profesionales calificados y bien situados en la jerarquía del proyecto.
- El sistema debe ser adecuadamente simple con el fin de que la información sea absorbida por al organización.
- Decidir si es pertinente y relevante realizar una evaluación, y realizarla principalmente a innovativos que puedan ser replicables y programas piloto que se pretenda expandir más adelante.
- “Evaluar la evaluación”, estimando su costo eficiencia y costo eficacia.

[16] Generador, diseñador, redactor de políticas

3.1.6. Dificultades de la Evaluación por Cumplimiento de Objetivos

Algunas de las dificultades de la evaluación de políticas y programas sociales, se presentan debido a la ambigüedad en la definición de objetivos, lo que dificulta establecer cuál es el objetivo de impacto a ser evaluado. Por tanto, la precisión en la definición de los objetivos y propósitos de los programas es central para llevar adelante, posteriormente, la evaluación del mismo.

Dicho problema de indefinición o ambigüedad obedece en algunos casos a la falta de rigurosidad en los diseños y/o de claridad respecto a los resultados específicos que se pretende alcanzar, pero también da cuenta de un escenario complejo y multifacético que tiene lugar en la realidad social en ámbitos de pobreza y necesidades básicas insatisfechas.

Al no contar con objetivos específicos claros es imposible llevar a cabo una evaluación orientada a la medición del cumplimiento de los resultados e impactos buscados, lo que en la mayoría de los casos es la primera tarea del evaluador, "reconstruir el objetivo de interés del programa", es decir, establecer cuál es su teoría respecto de la realidad en la que se instalará. Sin embargo, que los programas cuenten con objetivos claros no implica que evaluar su cumplimiento sea la única tarea de la evaluación ni deba enfocarse exclusivamente a evaluar los cumplimientos de dichos objetivos, en otras palabras a medir sólo la eficacia de éste.

No obstante, ésta no es la única tarea del evaluador, según los especialistas, también será de fundamental interés establecer los resultados relevantes que se están presentando en la población objetivo, que en el diseño no fueron planteados como objetivos.

3.1.7. Externalización de la Evaluación

La externalización de la evaluación, se entiende como un proceso realizado por equipos especializados, independiente de aquellos actores que están involucrados directamente en la ejecución del programa. Lo anterior bajo el supuesto que existe un mercado de consultores profesionales con experiencia en materias de evaluación y, por otra parte que las agencias públicas tienen facultades y capacidad para actuar como contrapartes técnicas idóneas. Para la mayoría de los autores dicha modalidad presenta ventajas, las que radican fundamentalmente en "garantizar la independencia del proceso, lo que a su vez otorga mayor legitimidad a las conclusiones".

La externalización le otorga especial importancia a los llamados "Términos de Referencia", este instrumento permite establecer normativamente la relación de trabajo entre los actores que solicitan la evaluación y quienes la realizan.

Ahora bien, esta modalidad conlleva implícitamente el riesgo de que al realizarla en forma externa de aquellos que ejecutan o son los gestores del programa o de aquellos que toman las decisiones respecto a éste, no se involucren o comprometan a actuar en consecuencia con los resultados de la evaluación. Por lo tanto, se sugiere establecer un vínculo entre quienes evalúan desde fuera y quienes son evaluados dentro del programa.

Realizar ejercicios n° 17 al 22

4. ENFOQUES, MODELOS Y METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN

Entre los teóricos de la evaluación se pueden distinguir dos corrientes o enfoques que se describirán a continuación:

- Enfoque sumativo: utiliza métodos cuantitativos de evaluación de impacto, buscando establecer causalidades. La investigación evaluativa tenía como fin medir, con técnicas cuantitativas y experimentales, los efectos de un programa versus las metas. Esto con el propósito de contribuir a la toma de decisiones y mejorar la programación futura. La evaluación sumativa, certifica la utilidad del programa. Es capaz de poder dar respuestas a los tipos de resultados que se producen con la intervención, con quién y bajo que condiciones, a que costo, entre otras características.

- Enfoque focalizado: focalización en la utilidad de generar la información para el diseño y rediseño de programas, en relación a la naturaleza y causas de los problemas sociales, poniendo énfasis en resultados, procesos y factores organizacionales.

Permite valorizar el conocimiento, la identificación del problema y evaluar la capacidad del programa para entregar respuestas adecuadas. Además valoriza la interacción con los policy makers. A partir de este enfoque surgen las evaluaciones formativas que entregan elementos para aprender y reorientar la marcha de los programas.

En general, en este campo se ha transitado desde métodos o enfoques experimentales para incorporar cuestiones de proceso, contexto y satisfacción de los usuarios. Sin embargo, aún subsisten muchas interrogantes como por ejemplo la conveniencia de la implicancia del evaluador, la forma en que se miden los procesos a diferencia de los cumplimientos de metas y otras muchas interrogantes que surgen en este proceso de evaluación.

Ahora bien, es sabido que no existe una sola respuesta para alguna de las interrogantes, así como también es sabido que algunos modelos de evaluación son adecuados para ser aplicados a ciertos tipos de programas en consideración a otros que no

lo son. Por tanto, el tipo de evaluación que se realizará, dependerá del foco de interés que manifieste el interesado en la evaluación.

4.1. Modelos de Evaluación

Se revisarán a continuación los modelos de evaluación de programas y políticas sociales más utilizados y más citados por los estudiosos del tema.

Se establecen algunas categorías de análisis de los modelos de evaluación:

- La que distingue entre evaluaciones sumativas y formativas. Las evaluaciones sumativas se orientan a proyectos de gran escala. Son evaluaciones de impacto que buscan establecer causalidades mediante metodologías experimentales. Por su parte, las evaluaciones formativas. Además del impacto consideran recabar aprendizaje útil para el desarrollo y rediseño de los programas. Utilizan técnicas cualitativas y se ocupan de los procesos, las lógicas de acción y el carácter de las organizaciones. En este tipo de evaluaciones es posible establecer tipos heterogéneos de modelos de evaluación, que se diferencian según la escala de proyectos para los que son apropiados.

- La que divide los modelos de evaluación en analíticos y subjetivistas. Los modelos de evaluación analíticos son aquellos que consideran el programa con una sola estructura con ajuste a sus definiciones funcionales. Los modelos subjetivistas están orientados a entender los procesos considerando los resultados del programa. En este modelo subjtivista, los evaluadores se involucran en el proceso de evaluación.

- Los modelos integrales. En la perspectiva de carácter sistémico y estratégico se trata de superar las dificultades de los otros modelos. Las técnicas utilizadas son una combinación de cuantitativas y cualitativas, valorizando el contexto inter e intraorganizacional del programa.

4.1.1. Modelos Sumativos y Formativos

En los modelos sumativos y formativos, se puede encontrar los siguientes enfoques, Planteados por Cabrera[17] en 1993:

[17] CABRERA, F. Evaluación de la Formación. Madrid: Síntesis. En:

Valora el conjunto de las acciones formativas y cómo influyen éstas en el mejor logro de los objetivos, mejoría de las relaciones y satisfacción interna. En este sentido podemos considerar como evaluación sumativa a través de algunos instrumentos dirigidos al personal docente y directivo para valorar y contemplar aspectos tales como: el impacto que tienen las prácticas educativas de los docentes, cual es la atención que han prestado a los procesos formativos de los alumnos durante el desarrollo de las actividades escolares así como la evolución en el dominio de las competencias, el tipo de relaciones que establecen los alumnos y los que establece cada uno de los integrantes del personal docente y directivo con su pares y con padres de familia, cual es el tipo de intervención docente que realiza, etc. es decir abarcar aspectos importantes que influyen en el proceso educativo.

- Evaluación de impacto: se pretende determinar si los programas dan respuesta a la situación que los originó, establecer en qué medida se logran superar y los factores que inciden en los resultados. La mayoría trata de establecer causalidades mediante la recreación de una situación contractual y a través de métodos experimentales, es decir, que los evaluadores sean capaces de manejar el contexto de la evaluación recreando la citación con y sin el programa con el objetivo de comparar, por tanto el grupo de control debe ser equivalente al grupo objetivo. La metodología exige controlar rigurosamente los posibles efectos no atribuibles al programa. Las técnicas empleadas son de carácter cuantitativo. Este tipo de evaluación suele incorporar análisis de costo eficacia y costo eficiencia de los programas sociales.

  Las evaluaciones realizadas bajo este enfoque a menudo son de alto costo y requieren de mucho tiempo por lo que en general los resultados son extemporáneos a las posibles correcciones que se le puedan hacer a la ejecución del programa.

- Metodologías experimentales y cuasi experimentales: entre las bondades de este método se encuentra su gran capacidad de objetivar los resultados y el carácter científico y objetivo de los procedimientos. No obstante, dicha situación se transforma en debilidad a la hora de revisar los aspectos asociados a procesos, a roles sociales de los diversos actores y en general al contexto institucional y social. Otra de las limitaciones es el uso de los grupos de control ya que en su selección puede existir algún sesgo.

  En resumen para éstos métodos es fundamental revisar las condiciones contrafactuales, de lo contrario los estudios se limitan a los resultados y no al impacto, así como considerar a los sujetos afectados por el programa, los que están en riesgo; es decir, la cobertura del programa. Hay que considerar que tampoco son adecuados para programas pequeños, con objetivos específicos poco definidos o para programas con énfasis en aspectos cualitativos.

- Línea de base: es un modelo alternativo que requiere de la construcción de un completo registro de la situación inicial a partir de indicadores, de tal forma de establecer esta línea de base contra la cual comparar los resultados del proyecto para

un mismo grupo de beneficiarios en temporalidades distintas. Una de las debilidades consiste en que en general no se tiene la concepción de que serán evaluados y no se construyen inicialmente una línea de base.

- Evaluación de resultados: establece el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y de señalar los productos que generan su implementación (bienes y servicios producidos en términos de cantidad y calidad de los beneficios que otorga). Si bien da cuenta de las realizaciones, nada dice respecto en qué medida estos beneficios contribuyen al logro de los objetivos del proyecto y al programa en su conjunto.

- Evaluación de efecto: para algunos estudiosos es una categoría intermedia entre la evaluación de impacto y la de resultado. Esta consiste en establecer fundamentalmente las transformaciones atribuibles a un programa. Generalmente combina metodologías cuantitativas y cualitativas.

- Evaluación formativa o de proceso: este método permite conocer los factores que sustentan la implementación de un programa, poniendo énfasis en los factores que dan cuenta del desarrollo y el impacto final de una intervención. También esta evaluación para algunos autores puede ser denominada como formativa ya que permite en forma constante la corrección de aspectos del programa en ejecución, en este caso afecta directamente la organización y operación del mismo. Utiliza preferentemente metodologías de carácter cualitativo. Los usuarios de este tipo de evaluación son los funcionarios que administran el programa (Cohen y Franco, 1992).

Realizar ejercicios n° 23 y 24

CLASE 05

4.1.2. Matriz de Marco Lógico

Esta metodología es elaborada y promovida por el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), hoy en día es utilizada en Chile por el Ministerio de Desarrollo Social (Ex MIDEPLAN) como un instrumento para el diseño y evaluación de programas.

Permite al evaluador examinar el desempeño de un programa en todas sus etapas y poder determinar si se han alcanzado los objetivos y para definir los factores externos al programa que pueden influir en su consecución.

Esta matriz se fundamenta en secuencias lógicas entre propósitos, actividades e indicadores de resultados de las mismas. El potencial de esta matriz está en la estructura que permite tener una perspectiva del programa en su conjunto ya que se basa en la construcción de indicadores que apuntan al cumplimiento de metas. La debilidad se muestra en que no se consideran a los beneficiarios y tampoco a los procesos implícitos.

La matriz está dividida en cuatro componentes:

- Fin del programa: la finalidad que se quiere alcanzar
- Propósito del programa: cómo se alcanzará su finalidad
- Productos del programa: estos permitirán alcanzar los propósitos
- Recursos/actividades (inputs): estos permitirán alcanzar los productos.

Al aplicar la matriz se debe constatar que, si los recursos/actividades se llevan a cabo en el tiempo y cantidad adecuada, se obtendrán los productos. Si se obtienen estos productos, se alcanzarán los objetivos y si se alcanzan los objetivos, la finalidad general del proyecto se cumple.

Esta matriz se ha ido adaptando para poder considerar la participación de los beneficiarios en la planificación del proyecto. Esto se realiza a través de las siguientes fases[18]:

- Análisis de problema: se identifica el problema principal que aqueja a una población objetivo, esto se realiza a través de la representación de “un árbol de problemas “en el cual se identifican las causas y efectos de dicho problema.

- Análisis de los objetivos: relaciona objetivos específicos con el problema identificado, en esta etapa se consideran talleres de consulta con los beneficiarios.

- Análisis de alternativas: en esta etapa se evalúan distintas estrategias a seguir eligiendo la mas eficiente para alcanzar los objetivos.

- Matriz de planificación: detalla planes de acción para alcanzar los objetivos e identificar indicadores que midan progresos.

[18] (Valadez y Bamberger, 1994).

Figura N° 2: Matriz de Marco Lógico

Objetivos	Indicadores	Medios y verificación	Supuestos
Fin			
Propósito			
Componentes			
Actividades			

Las flechas indican el sentido del análisis y coherencia interna de la matriz.

Para mayor comprensión por parte del alumno, observe el siguiente ejemplo de realización de una Matriz de Marco Lógico, enfocada a un programa de adultos mayores.

Por ejemplo:

Objetivos	Indicadores	Medios y verificación	Supuestos
Fin: Adultos mayores con calidad de vida adecuada.			
Propósito: Mejora de los niveles nutricionales de los adultos mayores.	Eficiencia Eficacia Calidad	Estadísticas sectoriales Informe financiero Informe de Ejecución	
Componentes: -Entrega de suplemento alimenticio - Capacitación sobre importancia de la alimentación en el adulto mayor.	Eficiencia Eficacia Calidad	Estadística de consultorio Informe financiero de ejecución de programa	Adultos sin enfermedades que alteren su metabolismo. Adultos mayores sin capacidad física y psíquica importantes como consecuencia de enfermedades degenerativas.
Actividades: - Determinación del suplemento alimenticio - Licitación para elaboración del suplemento - Convenio con Municipio para entregar en Consultorio	Presupuesto detallado por actividades.	Ejecución presupuestaria	

4.1.3. Modelos Subjetivistas[19]

Según algunos autores, estos modelos investigativos ponen énfasis en la comprensión de la conducta humana y el significado de ésta. Utiliza una lógica inductiva y métodos cualitativos de investigación. Estos modelos permiten detectar efectos no esperados de cada una de las intervenciones de los programas, permitiendo complementar el análisis que de ellas se hagan.

- Evaluación focalizada[20]: el evaluador identifica a quienes tomarán las decisiones del programa y a los usuarios activos del mismo. Ambos, en un trabajo en conjunto con el evaluador, logran focalizar diversos problemas y temas relevantes para mejorar la marcha del programa. En base a ello se hace la selección de las técnicas de recolección de información y procedimientos de análisis. El énfasis está puesto en comprender la dinámica interna del programa. Puede combinar técnicas cualitativas y cuantitativas.

- Evaluación Iluminativa: intenta reflejar el proceso global del programa, por tanto se le atribuyen características holísticas y de diseño heurísticos, es decir, está sujeto a continuas redefiniciones en relación a la adquisición de nuevos conocimientos y además es interpretativa ya que describe el programa a partir de los propios principios de éste, interpretando los símbolos, el lenguaje y significado de las palabras. En este modelo, los propios actores involucrados en el programa se convierten en co-investigadores, por tanto la evaluación pasa a ser una experiencia de aprendizaje. El electo de objetividad está dado por la capacidad del evaluador de que su análisis sea sensible y apegado a los principios y valores del programa.

- Evaluación sin objetivos pre-fijados: busca los resultados reales obtenidos por el programa, sin necesidad de determinar por anticipado sus objetivos. Esta tarea se cumple a través de técnicas de observación y de descripción sin que ellas sean moldeadas por los objetivos pre-establecidos.

- Evaluación participativa: tiene el propósito de minimizar la distancia entre el evaluador y los beneficiarios, bajo el supuesto de que estos últimos tienen opinión sobre el programa y éstas se constituyen en insumos para elaborar criterios analíticos que faciliten la comprensión del objeto de estudios. Se adecúa a los casos en que se trata de establecer cambios en las comunidades y que los propios beneficiarios generen sus propias respuestas. También es apropiado en el fortalecimiento de capacidades locales. Cabe destacar que este tipo de evaluación fortalece la ciudadanía, dado que ésta se constituye en sujetos del proceso, es por esto que se considera un instrumento de control ciudadano permitiendo fortalecer la democracia.

[19] Briones (1993)Richards(1982)
[20] Presentada por Patton en 1978

- Evaluación de satisfacción: recoge y pondera el juicio y valoración del usuario respecto de la satisfacción que provoca el programa. Esta evaluación se realiza con metodologías cualitativas que permitan tomar contacto, generar un clima de confianza en el que fluyan las percepciones, creencias y expectativas de los usuarios con el objeto de conocer qué aspectos del proceso y de sus resultados tienen mejor acogida y las razones de esto.

4.1.4. Modelos de Evaluación Estratégica o Integral

Los modelos de evaluación estratégica o integral son más formales y se orientan a productos, procesos y actores, se caracterizan fundamentalmente por los siguientes elementos:

- El concepto del programa, su estructuración y sus resultados.
- La organización misma que lo ejecuta, entendiendo que está inserta en un escenario cambiante.
- Los tomadores de decisiones y políticos comprometidos con la evaluación.

Entre estos modelos de evaluación estratégica, se puede encontrar:

a) Modelo de evaluación integral de Sulbrandt

Sulbrandt (1993) propone un modelo de Evaluación Integral que toma como punto de partida la conducta real de los actores involucrados, es decir, una mirada “de abajo hacia arriba”. Utilizar un esquema amplio, multidimensional y multifacético orientado a responder en qué medida se han logrado los resultados y también cómo y por qué. Dado que hay más de un criterio para evaluar un programa (eficiencia, eficacia, equidad, impacto social, etc.), las preguntas básicas de la evaluación y los criterios a utilizar deben ser claramente explicitados. Al formular las preguntas centrales del estudio se debe asumir la perspectiva de los principales actores y no sólo de quién encarga el trabajo. Una vez que se tienen las preguntas, se deben ordenar y jerarquizar, determinar objetivos y metas, clarificar su naturaleza y señalar los procedimientos adecuados para medir el desempeño.

b) Evaluación Estratégica de la gestión de programas (CEPAL)

El diseño de estas evaluaciones incorpora la evaluación de resultado, pero su énfasis más bien está puesto en el proceso de implementación y en la dinámica institucional y organizacional que rodea al programa.

Esta visión combina la preocupación por maximizar el impacto sobre los beneficiarios y optimizar la eficiencia de los recursos, para generar los productos requeridos en el proceso de gestión de programas. Entiende, que las organizaciones están sujetas a una multiplicidad de influencias del entorno y que son vulnerables a él. Los programas sociales son especialmente vulnerables respecto del financiamiento, continuidad, permanencia de los equipos, efectos en los beneficiarios y cambios en los equipos, aspectos ineludibles de considerar en una evaluación de resultados.

Este modelo la evaluación tiene tres momentos.

- El primero describe el problema y el programa, se ordena y sistematiza el sentido del programa, su interpretación de la realidad asociada con los elementos que caracterizan el problema: causas; respuesta institucional; otras intervenciones, etc. En los elementos que caracterizan el programa se abordan las definiciones generales: objetivos, horizonte temporal, población objetivo, cobertura y focalización, productos, financiamiento, resultados y el modelo de organización y de gestión, procesos, estructura organizacional, cultura y clima, funciones, influencia del contexto.

- El segundo, estudia y analiza el programa identificando brechas, nudos estratégicos y facilitadores.

- El tercer momento es de selección y construcción de senderos estratégicos (ruta crítica) asociados al programa.

Este análisis considera cuestiones de entorno institucional y contexto político, que otorgan legitimidad a la propuesta que representan los programas.

En resumen, en materias de evaluación de programas y políticas, si se consideran los conceptos vertidos aquí y que responden a distintos estudiosos del tema, es posible delimitar un campo de opciones convenientes, sin perder de vista que es un tema que está en permanente evolución y cambio.

Realizar ejercicio nº 25

5. ANÁLISIS CONTINGENTE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los temas contingentes en materia de políticas, está conformado pro la educación, la salud y la pobreza. A continuación se analiza cada uno de ellos.

5.1. Educación

En la década de los sesenta la mirada estaba puesta en la baja cobertura de la educación, atribuyéndosele en gran parte a la falta de infraestructura educacional, lo que llevó a los Gobiernos de la época a construir una escuela por día en el periodo de Frei Montalva.

Hoy, la diferencia radica en que la prioridad para los gobiernos de la Concertación en el tema de educación ha estado centrada en el Mejoramiento de la Calidad de ésta. Los estudios arrojan un logro en la cobertura de la Educación Básica de casi un 100% con algunos problemas de retención en los niveles de séptimo y octavo ubicado especialmente en las zonas rurales. La Educación Media alcanza alrededor de un 80% de cobertura, la deserción está centrada prácticamente por falta de pertinencia en los contenidos, es decir, que los jóvenes señalan que la formación que están recibiendo del sistema escolar no les permite insertarse en el mundo laboral. En los niveles prebásico se alcanzó una cobertura de alrededor de 92% por los que se recibe subvención, en los niveles inferiores a los niños de 5 años esta cobertura baja ostensiblemente.

Las estrategias que se han seguido para superar los problemas de calidad en la educación dicen relación con la generación de un programa de mejoramiento de la educación básica (MECE-Básico); una reforma generalizada de la Educación Media (MECE-Media); mayor autonomía de las escuelas, extensión de la educación preescolar, incremento gradual y sostenido de los aportes públicos y privados.

También el énfasis se ha puesto en programas tales como la introducción masiva de la informática educativa (Enlaces), introducir metodologías pedagógicas más activas y participativas, extensión de la jornada escolar; para lo cual se ha tenido que mejorar notablemente la infraestructura educacional, descentralización no sólo administrativa situación que ya se había enfrentado, sino a la pedagógica esto se realiza a través de fondos concursables, descentralización curricular lo que se refleja en mayor apertura para realzar planes y programas propios considerando los objetivos municipales sin dejar de lados los contenidos mínimos obligatorios.

Ahora bien, la discusión respecto de la política social orientada a este sector se ha dado en torno a dos grandes temas que dicen relación con los problemas de gestión y financiamiento, ambos ligados, ya que mayores recursos no garantizan por si sólo el mejoramiento de calidad.

Desde el punto de vista de la subvención, el sistema está concebido de tal forma que para regular la calidad del servicio a través de la competencia entre los distintos proveedores, se elige el que ofrece mejores servicios y que por lo tanto convoca más alumnos, lo que lleva a mayor subvención.

Por tanto, claramente la Calidad educativa está directamente vinculada a la cantidad, tanto de alumnos, como a la cantidad de recursos.

Esta situación ha sido aplicada para todas las escuelas, ya sean especiales o escuelas cárcel por citar algunas, independientes de las zonas o territorios en que se insertan. Sin embargo, dadas las condiciones que presentan las escuelas rurales y las escuelas urbanas, no se puede realizar una comparación entre ellas, ya que no es posible que una escuela rural sobreviva con la subvención por alumno que recibe, porque sus costos medios por alumno serán mayores que los costos de un liceo del área urbana con una matricula de entre 1.200 a 2.000 alumnos.

Para algunos autores, desde el punto de vista de la Constitución el estado chileno no está garantizando el derecho a la educación de todos los chilenos, dado que al analizarlo bajo la óptica del sistema de subvención debe ser interpretado como "proveer educación debe ser rentable", en el lugar en que se encuentre la escuela y con la matricula que tenga.

Por ejemplo:

Si una escuela se encuentra en una zona apartada con baja cantidad de población, deberá cerrar o el sostenedor, en este caso el Municipio, deberá hacerse cargo. En esta situación particular el Estado no está cumpliendo con el mandato Constitucional.

En el año 1996 a lo largo del país no existía oferta educacional privada en 83 comunas, lo que arroja algo más de un cuarto de las comunas del Chile, esto se explica porque no son rentables bajo el sistema de subvenciones. Cabe destacar que estas comunas también tienen asociados los índices mas altos de pobreza e indigencia a nivel país, a la población más pobre, por tanto se está constatado una inequidad fundamental en el sistema.

Dicha situación se ha corregido mediante algunas medidas basadas en el modelo de costos de funcionamiento. La estructura de subvenciones se ha corregido para hacer más rentable los distintos tipos de educación; se ha incrementado en forma especial las zonas rurales de baja densidad poblacional, la educación de adultos, la educación especial, entre otras medidas. Sin embargo aún no se logra tomar en cuenta la variación de costos que se dan de una localidad a otra, ya sea por variación de costos, diferencias de precios o de matricula potencial.

Otro tema relacionado con el anterior es la inversión en infraestructura y la mantención, esta última en su etapa preventiva es más económica que la reparación de las escuelas. No obstante para los sostenedores municipales no hay incentivos apropiados para realizar la mantención preventiva; es el Estado central el que financia las reparaciones mayores ya que con el financiamiento mediante las subvenciones para la mayoría de los sostenedores no es posible realizarlas.

Algunos incentivos en la gestión educativa, son:

- Incentivo a mejorar la calidad: a partir de la descentralización curricular, la evaluación (SIMCE) se debe adaptar a la medición de objetivos fundamentales de la enseñanza. Para ello es necesario generar indicadores con factores de corrección con el fin de que se pueda evitar que los resultados brutos puedan ser "mejorados" por las escuelas con la exclusión de los alumnos con problemas mediante la selección, la que a su vez genera externalidades sobre el resto del sistema escolar y también para el país, ya que quienes la sufren es casi imposible que puedan superarla generando un alto costo a los jóvenes y al sistema escolar.

- Mejoramiento del sistema de gestión: en este sentido se han llevado a cabo programas de fortalecimiento de quienes tienen a su cargo la administración de la oferta municipal o la dirección de establecimientos, ya que en la actualidad se ha impulsado un sistema que requiere conocimientos en temas de gestión y política educacional. Lo que se ha apoyado con los programas de mejoramiento de la gestión comunal financiados tanto por el MINEDUC como la Subsecretaria de Desarrollo Regional, los proyectos de desarrollo educativo y las redes de apoyo consideradas en MECE-media y el directorio de asistencia técnica creado para ese programa. Lo anterior es parte del fortalecimiento de competencias técnicas que permitan hacer un adecuado uso adecuado de las mayores facultades traspasadas.

  La tendencia será que producto del aumento de competencias técnicas adquiridas por los Municipios, éstos llevarán a adquirir una mayor autonomía en los establecimientos educacionales. Ahora bien, el simple traspaso de la propiedad de los establecimientos educacionales no es sinónimo de una mayor autonomía de cada escuela, esto dependerá de la voluntad de los alcaldes el otorgarles mayor autonomía a los directores de las escuelas.

  Otra de las apuestas en torno a la descentralización y autonomía de las escuelas, que han realizado los Gobiernos de la Concertación dice relación con la participación de la comunidad, es por eso que se han creado diversos instrumentos tales como los Consejos Escolares, donde la comunidad educativa de cada escuela asume atribuciones y adopta responsabilidades, esto a su vez pone de manifiesto el rol que debe jugar la familia en la educación de sus hijos. La tendencia también pasa por involucrar al sector privado, comprometiendo a las escuelas y liceos más allá de las donaciones que se pueden hacer efectivas bajo la Ley de Donaciones con fines Educacionales.

También hay que considerar que para algunos autores, la actual forma de educación descentralizada, las externalidades de la educación que justifican el financiamiento público no justifican el control público de la oferta. Lo que a su vez teóricamente, podría llevar a establecer estándares y mecanismos de "enforcement"[21] para la aplicación de dichos estándares con la finalidad, de que el control de la oferta publica, que está en manos de los municipios, se pueda compatibilizar los requerimientos del Estado en torno a la no discriminación en el acceso a la educación y permanencia y calidad de un currículo de integración nacional que son características que el Estado debe fortalecer y propiciar, sin embargo para conseguirlas no requiere ni de la administración ni de la propiedad de los establecimientos educacionales; sólo bastaría con un contrato adecuado entre Municipio y el referente Estatal.

El rol que juega el municipio en materia de Gobierno Local no es delegable, tema que aún en cuanto a la descentralización, en este marco el gobierno central se retira, el municipio debiera generar políticas locales cercanas a la comunidad ya que las funciones de Gobierno educacional le son más naturales en la práctica que las de administrar solamente los establecimientos educacionales.

Por ejemplo:

Generar mecanismos que relacionen la oferta educacional con los lineamientos productivos locales y/o de preferencia de los padres, planificar a largo plazo las estructuras de las escuelas considerando cambios demográficos, apoyar a los establecimientos con buen servicio de inspección y asesoría técnica permitiendo diagnosticar y formulando alternativas de solución.

En resumen, la tendencia en el proceso de descentralización educacional se basa en:

- Una comunidad educativa fortalecida con las posibilidades y las vías establecidas ante las cuales las autoridades del Gobierno local deban responder.

- Establecimientos educacionales con recursos suficientes y bien administrados que se hacen responsables frente a las familias por sus resultados.

- Educación de calidad y pertinente a la realidad de cada localidad con vinculaciones a su entorno.

[21] El término no tiene traducción precisa al español. Al intentar precisar su utilización podría comprenderse como una definición el acto de poner las normas en ejecución, de llevar a cabo un mandato u orden. Esta definición alcanza las funciones de los poderes ejecutivo y judicial. El Poder Ejecutivo, a través de la aplicación de las leyes, la promulgación y la aplicación de normas administrativas. El Poder Judicial, a través de la aplicación de las cláusulas constitucionales y de todo el orden normativo.

No se puede desconocer lo que señalan algunos autores como Ocampo[22], en que los factores que generan pobreza son un enorme obstáculo para alcanzar la equidad, imperativo estratégico del desarrollo. Es por ello que la CEPAL ha insistido en que la política social debe tener la capacidad de influir en los factores estructurales a través de los cuales se reproducen la pobreza y la desigualdad de generación en generación: mala distribución de las oportunidades educativas y ocupacionales, desigualdad en la distribución de la riqueza, dependencia demográfica, los problema étnicos y de género que son transversales.

En este escenario se destaca el rol fundamental y principal que desempañan la educación y el empleo. Siendo la educación el camino obligado para el crecimiento equitativo, el desarrollo democrático, la consolidación de la ciudadanía y el desarrollo personal. Sin embargo, en una sociedad segmentada, la educación pasa a ser un instrumento de segmentación social, y se debe abordar en confluencia con la generación de empleos de calidad que hagan efectivamente posible la utilización del capital humano[23].

Considerando la prioridad que debe otorgarse a los programas de capacitación y recalificación de la mano de obra, a aquellas instituciones que favorecen la cooperación entre empresarios y trabajadores, al desarrollo de sistemas adecuados de protección social, tanto de carácter permanente como de emergencia, y a una razonable política salarial. Obviamente, en un marco macroeconómico estable y un crecimiento dinámico.

Estas consideraciones acerca de la interacción entre la educación y un empleo de calidad y las características del entorno económico, deben ser considerados en el momento del diseño de marcos integrados de política, que consideran las interrelaciones de los factores estructurales de reproducción de la pobreza.

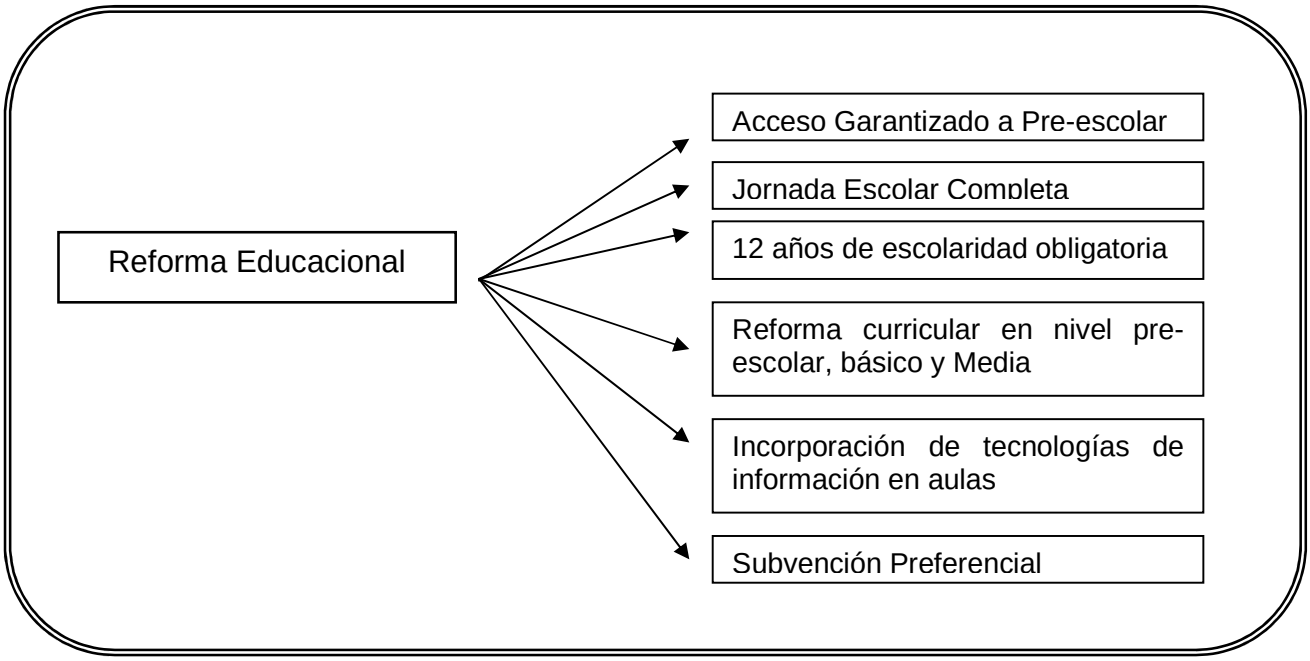
Se señala como una de las causas principales que impiden la adopción de marcos integrados de políticas, la carencia de instituciones flexibles y adecuadas. Las políticas deben caracterizarse por una activa participación de los diversos actores sociales; capacidad de intervenir en los sectores más pobres de la población; y la promoción de sistemas eficaces de coordinación entre las autoridades económicas y sociales, que garanticen que las prioridades sociales se incorporen efectivamente en la política económica.

---

[22] Ocampo J.A."capital social y agenda de desarrollo, Cepal

[23] La teoría del capital humano la desarrolló Gary Becker en 1964. Se define como el conjunto de las capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales o específicos, de savoir-faire. Se expresa la idea de un stock inmaterial imputado a una persona que puede ser acumulado, usarse. Es una opción individual, una inversión. Hay distinta formas de evaluarse, una de ellas evalúa por la diferencia entre gastos iniciales: los gastos de educación y los gastos correspondientes (compra de libros...), y el salario que recibiría si estuviera inmerso en la vida activa, y sus rentas futuras actualizadas. El individuo hace, una valoración entre trabajar y continuar una formación que le permita, en el futuro, percibir salarios más elevados que los actuales. Se toma en cuenta también el mantenimiento de su capital psíquico (salud, alimentación, etc.). Optimiza sus capacidades evitando que se deprecien ya sea por la desvalorización de sus conocimientos generales y específicos, o por la degradación de su salud física y moral. Invierte con miras a aumentar au su productividad futura y sus rentas.

Figura N° 3: Principales Lineamientos en la Políticas Sociales de Educación



Realizar ejercicio nº 26

CLASE 06

5.2. Políticas sociales de Superación de la Pobreza

Las principales dificultades que enfrentan las políticas de superación de la pobreza en Chile dicen relación más bien con "el cómo se hacen" que con la escasez de programas, la falta de instituciones y de recursos. Lo que implica que en la práctica de la política social y de superación de la pobreza sea posible comprender y conceptualizar las situaciones de pobreza de forma distinta, de gestionar nuevas respuestas, prácticas y relaciones de trabajo en el aparato público y las relaciones que genera éste con la sociedad civil y sus actores. Cabe recordar que tanto en Chile como en América Latina la pobreza se asociaría y por tanto se ha medido mediante indicadores de carencia ya sea en una o en varias necesidades

básicas[24], así como la medición más frecuente se realiza en base a la línea de pobreza que hace la diferenciación entre hogares:

- Pobres indigentes (hogares cuyos ingresos autónomos, sin transferencias o subsidios, per cápita no supera una canasta básica[25] de alimentos.

- Pobres no indigentes (hogares cuyo ingreso fluctúa entre 1 y 2 canastas básicas de alimentos)[26].

- No pobres (hogares cuyos ingresos superan el costo de dos canastas).

Con el regreso de la democracia, en los años 90, se reafirma el papel que debe jugar el Estado en el ámbito social, también se refine la relación entre desarrollo social y crecimiento económico enfatizando el rol complementario entre ellos, se crean los gobiernos regionales como reflejo de la voluntad de llevar a cabo la descentralización. Paralelamente los municipios deben asumir nuevas atribuciones y responsabilidades, se desarrollan planes estratégicos para las regiones y asimismo para las comunas.

5.2.1. Generalidades acerca de Las Políticas Sociales de Los Gobiernos de la Concertación

Es importante recalcar que entre los tópicos más importantes, y que marcan la diferencia con las políticas sociales de los años 80, es la orientación a las áreas prioritarias, preferentemente a los sectores más pobres y postergados, sin dejar de lado a los sectores medios que viven precariamente sin calificar de pobres. Se abordan temas transversales como son la calidad de la educación, que a su vez afecta el desarrollo económico y social del país, la problemática de género e igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, el acceso a la justicia, las malas relaciones entre el sistema público y privado de salud, entre otros.

Se intenta generar capacidades transfiriendo herramientas para fortalecer las acciones autónomas de los sectores pobres para que en una interrelación con otros puedan incorporarse al proceso de desarrollo nacional. Es decir, modificar la intervención que hasta ahora se ha traducido en acción asistencial a una promocional. Lo anterior ha reforzado una

[24] Necesidades Básicas: ingreso suficiente para la alimentación del grupo familiar, una vivienda adecuada y acceso a servicios de agua, luz y alcantarillado, y a un nivel básico de educación.

[25] Desde 1987, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL ha realizado la medición de la pobreza e indigencia utilizando este método, lo que ha permitido la construcción de indicadores comparables a lo largo del tiempo, requisito indispensable para evaluar su evolución. Operativamente, un hogar es pobre cuando su ingreso per cápita es inferior a 2 veces el valor de una canasta básica de alimentos, en la zona urbana, y a 1,75 veces, en la zona rural, donde los gastos en servicios tienen menor importancia. Un hogar se considera indigente si su ingreso per cápita es inferior al valor de una canasta básica de alimentos. El valor de la canasta de alimentos en la zona rural es inferior a su valor en la zona urbana.

[26] Se entiende por valor de la Canasta Básica, el costo de los alimentos que cubren los requerimientos nutricionales de la población, más los recursos monetarios requeridos por los hogares para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias (vestidos, calzados, viviendas, servicios médicos, educacionales, etc).

modalidad descentralizada que se ha llevado a cabo a través de terceros, vale decir ONGs, sector privado lucrativo y organizaciones sociales. Además se ha invitado al sector privado a unirse en la lucha contra la pobreza y a construir un trato gobierno-sociedad civil.

Por último, un aspecto relevante dice relación con que se han destinado mayores recursos de los fondos nacionales para desarrollar las políticas sociales, sin dejar de lado los equilibrios macro-económicos, mediante la recaudación tributaria, para no influir en forma negativa en el crecimiento de la economía.

Las áreas prioritarias son:

- Educación: calidad y equidad de los procesos educacionales
- Salud: fortalecimiento de los servicios municipales y públicos[27]
- Pobreza: ampliar y potenciar capacidades sociales y productivas; fortaleciendo las organizaciones, la articulación de actores y redes sociales particularmente en el nivel local.

Otros temas nuevos que también se deben considerar son: acceso a la justicia, jóvenes, mujeres, familia, medio ambiente, tercera edad, etnia, drogas, salud mental, discapacidad.

En el primer gobierno de la Concertación, se puso énfasis fundamentalmente en el tema de la reforma tributaria, lo que permitió elevar el gasto social y a su vez esto marca el inicio de modificaciones en la política social que hasta ese momento se había implementado. Lo anterior marcó tres hitos importantes como son:

- Innovaciones en la Institucionalidad[28]
- Diseño y puesta en marcha de diversos programas.
- Mejoramiento de beneficios en programas preexistentes.

También, las políticas sectoriales se fortalecieron al modificar sus prioridades, en lo que se refiere a la calidad de la educación, mayores inversiones en viviendas sociales y equipamiento comunitario, fortalecimiento del sector.

---

[27] La prioridad en salud es la recuperación del sector público (infraestructura, equipamiento, mejoramiento de los canales de acceso, eficiencia en la gestión) y una mayor regulación y transparencia en el sistema ISAPRE.

[28] Se crea Ministerio de Desarrollo Social a partir de la antigua Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), con el encargo, entre otras funciones, de coordinar los programas dirigidos a la pobreza y grupos prioritarios. También el FOSIS, SERNAM, CONADI, FONADIS, entre otros servicios e Instituciones.

Se le da importancia al diseño de políticas y programas que están orientados a que los sectores vulnerables y más pobres puedan desarrollar sus capacidades y también tengan accesos a la información, lo que a su vez conlleva a que tengan una mayor influencia sobre las decisiones que los afecta.

Por ejemplo:

Infancia, jóvenes, mujeres, pueblos indígenas, adulto mayor, discapacitados, pequeños productores urbanos y rurales.

En este periodo la participación privada con y sin fines de lucro en la ejecución de los programas públicos se amplía, este fenómeno para algunos autores se explica por las pocas aspiraciones que tiene el Estado en crecer y ejecutar acciones por sí mismo, así como también es una forma de promover la descentralización y el desarrollo de capacidades locales o porque existe la expertis en algunas áreas de desarrollo social.

Esta ejecución por la parte privada se lleva a cabo de la siguiente forma: el Ministerio o Servicio diseña el programa, desarrolla bases o términos de referencia y hace el llamado a concurso y el sector privado, es decir las consultoras, ONGs, organizaciones sociales, etc., formula y postula proyectos y se hace cargo de la ejecución. Se subcontrata la ejecución a terceros mediante la subcontratación directa, posteriormente a la calificación e inscripción del administrador, licitaciones públicas abiertas en que los oferentes, en este caso los privados, compiten entre sí con propuestas que son evaluadas técnico y económicamente y se adjudica a la que se apega a los términos de referencia definidos por el programa. Y por ultimo las licitaciones privadas, en las que se invita en forma dirigida a instituciones previamente calificadas a presentar propuestas.

Si bien es cierto que se establece que Chile contaba con una estrategia social renovada con programas nuevos y objetivos inmediatos exitosos, pero que sin embargo a pesar de que muestran control sobre su campo especifico, el sistema no se flexibiliza al punto de acoger otros problemas y vincularse a otros programas dado la incapacidad de vencer las acciones centralizadas y sectoriales.

Para el segundo gobierno de la Concertación se definen nuevas prioridades, destacándose las siguientes:

- Coordinación intersectorial al interior de la institucionalidad publica.
- Fortalecimiento del proceso de descentralización.
- Convocatoria a la sociedad civil a integrarse a la tarea de la superación de la pobreza.

- Intervención que privilegia unidades de acción ya sea en comunas o áreas de menor tamaño al interior de ellas.

Para enfrentar la primera de las tareas el Presidente Frei-Ruiz Tagle conformó el Comité Interministerial Social, denominado CIS, dicho Comité era responsable del diseño e implementación del Programa Nacional de Superación de la Pobreza y también de la creación del Consejo Nacional de la Pobreza, ente privado que colabora con el Estado en esta tarea.

El CIS fue presidido por el Presidente de la Republica y formado por 11 Ministerios, lo coordinaba el Ministerio de Planificación y Cooperación y se creó una Secretaría Ejecutiva inserta en dicho Ministerio y de un comité técnico, dado todos los ajustes institucionales se pude presumir que contó con un fuerte apoyo político lo que generó amplias expectativas respecto de las acciones que se realizarían para enfrentar la pobreza.

Los objetivos establecidos para el CIS fueron:

- Revisar, evaluar y priorizar anualmente los programas sectoriales que tenían relación con las prioridades estratégicas del gobierno.

- Apoyar el fortalecimiento de las instancias de coordinación central y regional que tienen relación con los programas de superación de la pobreza.

- Contribuir al mejoramiento de las capacidades de gestión y técnicas de los organismos responsables y los ejecutores de los programas sociales y rectificar el curso de esto cuando sea pertinente.

- Permitir que se realice una buena coordinación en la ejecución de las políticas y programas sociales de gobierno.

Este Comité fue constituido y después de un año pasó a existir formalmente, lo que llevó a que recibiera los recursos en forma extemporánea y éstos tampoco alcanzaran para hacerlo que operaran en forma regular. Esta situación sin duda provocó un desfase entre la decisión política de lanzar el Programa y su preparación técnica y la asignación de recursos.

A la Secretaría Ejecutiva del Comité[29] le correspondió diseñar el Plan Nacional de Superación de la Pobreza cuyo objetivo era orientar la acción pública hacia territorios o segmentos pobres o vulnerables de la población, además de coordinar los programas públicos relacionados con la pobreza, fortaleciendo los mecanismos de coordinación al interior de los servicios públicos. Dicho trabajo culminó en 1995 con un catastro de programas sociales dirigidos a sectores vulnerables, tanto de infraestructura como productivos, el resultado fue 125 programas correspondientes a 14 ministerios y 19 servicios.

[29] Molina Sergio;"Autoridad social en Chile un aporte al debate "serie Políticas Sociales, Stgo, sept 2003.

Por otro lado debía diseñar e implementar un Programa Especial de Comunas (PEC) en el que se detectaron 79 comunas pobres y además las comunas formularon planes locales de superación de la pobreza y se constituyeron Comités Comunales de Pobreza. La implementación del PEC era responsabilidad de los Intendentes, delegando en los gobernadores el liderazgo con las comunas. Este Plan no contó con recursos nuevos, recurriendo a los recursos fijados con antelación a los Ministerios y Servicios. Es decir, se plantea un plan de superación de la pobreza movilizador y participativo, pero sin recursos adicionales.

Ya en el año 1996 el Plan de Superación de la Pobreza pierde legitimidad y se desperfila producto de la salida del Ministro de MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL y en 1998, el Presidente Frei Ruiz-Tagle anuncia públicamente el rediseño y cierre de MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL para el año 2000, dejando el tema de la coordinación de la política social y de superación de la pobreza en un vacío.

Se impulsa también el Consejo Nacional de la Pobreza compuesto por diversos actores del sector privado, del ámbito político heterogéneo, de la iglesia, del mundo sindical, medios de comunicación y organizaciones sociales. El Consejo consideraba una Secretaría Ejecutiva y un Comité Técnico, además se le asignó un presupuesto fiscal exiguo.

Las dos tareas fundamentales que se le asignó fueron:

- Establecer un espacio de propuesta y de reflexión en torno a iniciativas de la sociedad civil orientadas a superar la extrema pobreza.

- Asesorar a la autoridad en la aplicación del Plan de Superación de la Pobreza.

Con el tiempo, este Consejo mostró mayor proyección, pudiéndose distinguir dos momentos que marcan la trayectoria del Consejo. En el primer momento se extiende hasta fines del año 1996, donde se destaca una relación distante con el gobierno, principalmente porque el Consejo realizó informes analíticos con recomendaciones propuestas de rediseño de programas o políticas sociales. Por otra parte, el gobierno tenía expectativas más bien de que al estar compuesto por actores del sector privado, éstos realizarían aportes y el Consejo recibe críticas por repetir temas abordados por el Gobierno o por plantear temas poco innovadores.

El segundo momento se extiende hasta la actualidad, dando origen a la Fundación Nacional de la Superación de la Pobreza, figura jurídica privada autónoma del Estado que busca el complemento y colaboración con el Gobierno cuando lo considera pertinente.

Uno de los aciertos es la creación del Servicio País, programa que convoca a profesionales jóvenes, destinándolos a lo menos por un año a ejercer su profesión en las comunas más pobres o aisladas con déficit de profesionales, donde se les paga una modesta remuneración. Este programa ha sido uno de los aciertos del Consejo que se desarrolla con apoyo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y con el Proyecto

Redes. Posteriormente se diseñan e implementan nuevos programas como “Adopta un hermano” y “Ciudadanía y gestión local”.

Realizar ejercicio nº 27

5.3. Nuevos programas

A partir de los años 97 hasta el 99 se generan varios programas que ponen énfasis en la instersectorialidad, participación social con instalación en espacios locales y además con apoyo municipal; de ellos se revisará el Chile Barrio y el Programa Pro-rural.

a) Programa Chile Barrios

Se constituye en el principal esfuerzo de inversión público privada para superar las condiciones de marginalidad social, económica y cultural de los habitantes de los asentamientos. Se crea a partir del Catastro de Asentamientos Precarios elaborado por el Instituto de Vivienda dependiente de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile. Dicho programa fue creado en el año 1997, con el objetivo del concentrar iniciativas y recursos públicos en asentamientos precarios. Dicho catastro arrojó que en el año 1996 había 972 asentamientos precarios en 213 comunas a lo largo del país. Estos campamentos territorialmente concentran los principales focos de pobreza e indigencia a nivel país, es decir, no sólo a nivel de precariedad habitacional sino también otras formas de exclusión social.

La experiencia piloto se inició con 20 campamentos de cinco regiones el año 1997, iniciando su fase regular antes de que terminara la experiencia piloto el año 1998. Se implementa por un servicio creado por el Programa que coordina las instituciones publicas que intervienen en él, es decir MINVU, SENCE, FOSIS, Bienes Nacionales, Ministerio del Interior y MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL .

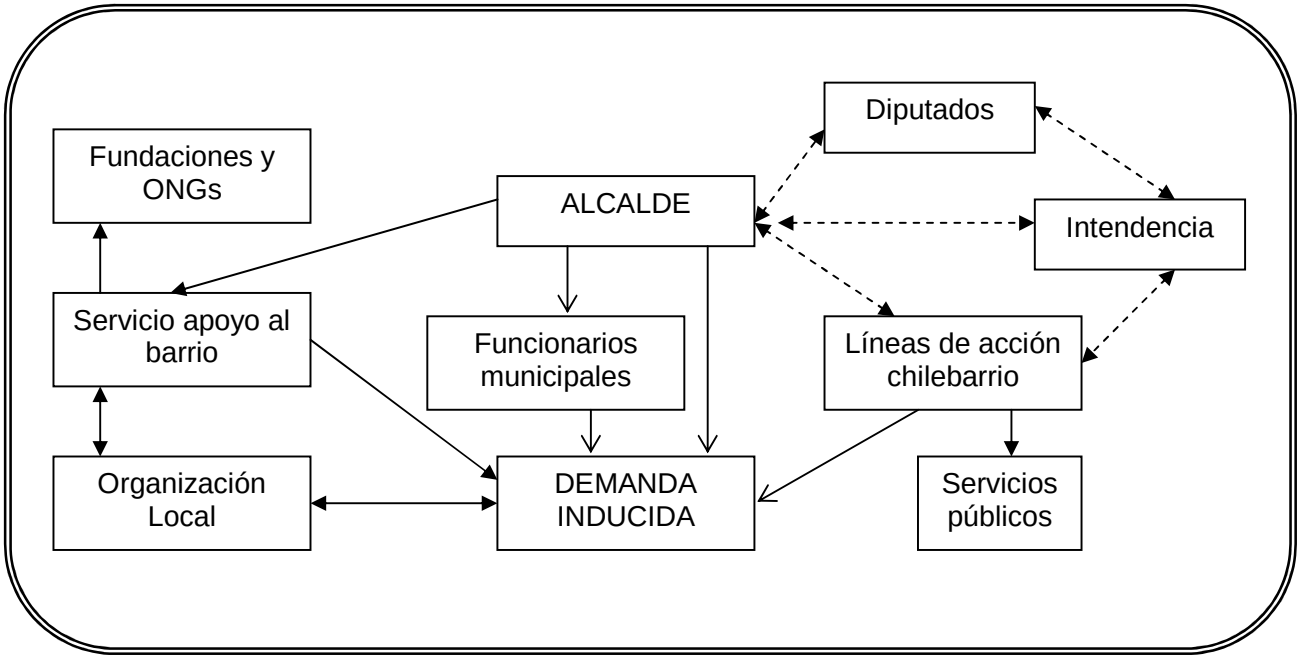
Las principales líneas de acción del programa:

- Habilitación laboral y productiva.
- Desarrollo comunitario e inserción social.
- Mejoramiento de la vivienda y del barrio
- Apoyo al fortalecimiento institucional de programas destinados a la superación de la pobreza.

La intervención se basa fundamentalmente en articular programas, servicios existentes y los municipios, para que interactúen en el asentamiento determinado sumando a los integrantes de los propios asentamientos con una doble finalidad; desarrollando gestión

comunitaria y contraloría social. Esta modalidad genera intersectorialidad, descentralizada y participativa que concita esfuerzos entre los sectores y niveles gubernamentales y privados.

Figura N° 4: Estructura de relaciones entre los distintos Agentes de Desarrollo Comunitario en el marco del Programa Chile Barrio



Elaboración Fuente:Espinosa V.

b) Programa de Cooperación Institucional para Zonas de Pobreza Rural, denominado PRO-RURAL.

Se diseña en 1998 y se inicia en 1999 bajo la tuición del Ministerio de Agricultura, y por tanto considera el apoyo de INDAP y por otro lado del FOSIS y otros servicios. Este considera la implementación de proyectos de desarrollo de carácter intersectorial en territorios de pobreza extrema en las regiones VI, VII, IX y X.

Los objetivos específicos del programa son:

- Mejorar los ingresos y niveles de vida así como la calidad del trabajo en la población rural pobre.

- Promover la localización de inversiones e iniciativas productivas en las zonas rurales.

- Vincular territorialmente los programas públicos y capacidades locales.

Se puede establecer que este programa pretende optimizar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas rurales pobres, dinamizando las economías locales, con una

visión territorial, intersectorial y participativa. Considerando que el desarrollo económico local también debe incorporar todo el potencial y recursos existentes en esos territorios, se espera que a través de los proyectos se permita con mayor fluidez la integralidad en la intervención pública, potenciando componente no-agrícola de los ingresos así como el fortalecimiento institucional de las organizaciones productivas y sociales.

Por Ejemplo

Desarrollo de la actividad acuícola, forestal y el turismo rural de una determinada región.

En cuanto a la operación del Programa, fundamentalmente se consideró necesario la adecuación y flexibilización de los instrumentos y programas públicos relativos al medio rural para hacer posible el financiamiento y apoyo de las propuestas de desarrollo local contenidas en los Planes Zonales de Desarrollo.

A la fecha ambos programas se encuentran en etapa de ejecución y eventualmente podría ser aventurado emitir alguna opinión respecto de los resultados. Si embargo hay algunas evaluaciones preliminares que indican que ambos presentan algunos problemas en su ejecución, principalmente el Chile Barrios, en lo que se refiere a las vinculaciones operativas en la intersectorialidad y por otra parte la centralización de algunos servicios que tienen niveles altos de ingerencia en dicho programa.

Por tanto, los grandes desafíos para implementar las políticas sociales radican en la intersectorialidad y descentralización, particularmente el Chile Barrios presentan problemas en su ejecución, lo que dan cuenta de que la intersectorialidad y la descentralización constituyen enormes desafíos para la política social ya que el aparato estatal presenta enormes dificultades para flexibilizar su actuar (Rubilar, 1998).

El gobierno del Presidente Lagos se enfrentó en un primer momento a una situación social compleja producto de las tendencias de la economía internacional, con un crecimiento económico menor, con altas tasa de desempleo y pobreza estancada. Con una fuerte crítica a la institucionalidad social, que debiera centrarse en direccionar los programas relacionados con la superación de la pobreza dirigidos a los grupos vulnerables. Se percibe, en ese momento entre los distintos actores, altos niveles de insatisfacción con la operación y resultados en materia social; no obstante se reconoce que hay avances importantes pero lejos de los esperados. Las acciones emprendidas se muestran insuficientes, rígidas y poco participativas.

El descontento se planteó con respecto al funcionamiento y a la oferta de programas sociales y el proceso de descentralización.

Por otro lado, las altas tasas de desempleo y la precariedad del empleo propiciaron la implementación de programas de empleo municipal, fomentando con ello establecer una política de carácter asistencial.

La situación del empleo originó a su vez que se instalara la discusión al interior de la Concertación de cómo compatibilizar la urgencia con intervenciones sociales de más largo aliento.

Este Gobierno continúo con los programas dirigidos a los sectores pobres y grupos vulnerables, con restricciones de recursos.

Las críticas que se le realizan son:

- La ausencia de una instancia definida como coordinadora de las políticas sociales.
- La incapacidad para lograr coordinación interinstitucional entre los diferentes programas e iniciativas.
- Las constantes fricciones entre los niveles centrales y locales y una efectiva descentralización.
- La fragilidad de la participación social efectiva y el escaso fortalecimiento de ciudadanía.

También se implementa desde el Estado algunas iniciativas de fortalecimiento de la sociedad civil que consideran facilitar el financiamiento de fundaciones y organizaciones sin fines de lucro, voluntariado, apoyo técnico y capacitación a programas públicos para que incorporen la participación social y apoyo directo a organizaciones sociales de carácter territorial y funcional.

Además se elaboraron conceptos de política social que garantizarán los derechos básicos y deberes asociados, que se hacen extensivos a los sectores de salud, educación, vivienda y justicia. Un ejemplo de ello es el Chile Solidario que se analizará en un acápite aparte de este módulo.

c) Chile Crece Contigo

El año 2006, el actual Ministerio de Desarrollo social presenta el programa Chile Crece Contigo, el cual se anunció con la creación del Sistema de Protección Integral a la Infancia. Este programa está dirigido a fomentar y acompañar en el desarrollo, gestación y hasta que ingresan a su educación pre básica a todos los niños y niñas de nuestro país. Específicamente, el programa se encarga de entregar a niños y niñas un rápido acceso a los servicios que sean capaces de atender sus necesidades y apoyar en su desarrollo en cada etapa de crecimiento.

Desde el año 2009, la ley 20.379 creó el Sistema Intersectorial de Protección Social conformando para su desarrollo o institucionalizado en Chile Crece Contigo, transformándose este programa en una política pública definitiva.

En términos generales lo que esta ley garantiza es lo siguiente[30]:

- Los niños y niñas se integran a *Chile Crece Contigo* desde su primer control de gestación en el sistema público de salud, y son acompañados y apoyados durante toda su trayectoria de desarrollo hasta que ingresan al sistema escolar.

- Adicionalmente, se establecen garantías de acceso a ayudas técnicas, salas cuna, jardines infantiles, y a Chile Solidario a aquellas familias en situación de mayor vulnerabilidad. Así mismo, se establece un acceso preferente de las familias a toda la red de servicios y prestaciones sociales del Estado.

En la actualidad el programa ofrece:[31]

1) Programa Educativo Masivo : Dirigido a la realización de diferentes instancias comunicativas del programa, creación de un programa radial, un segmento televisivo informativo, fonos de ayuda, sitio web, etc.

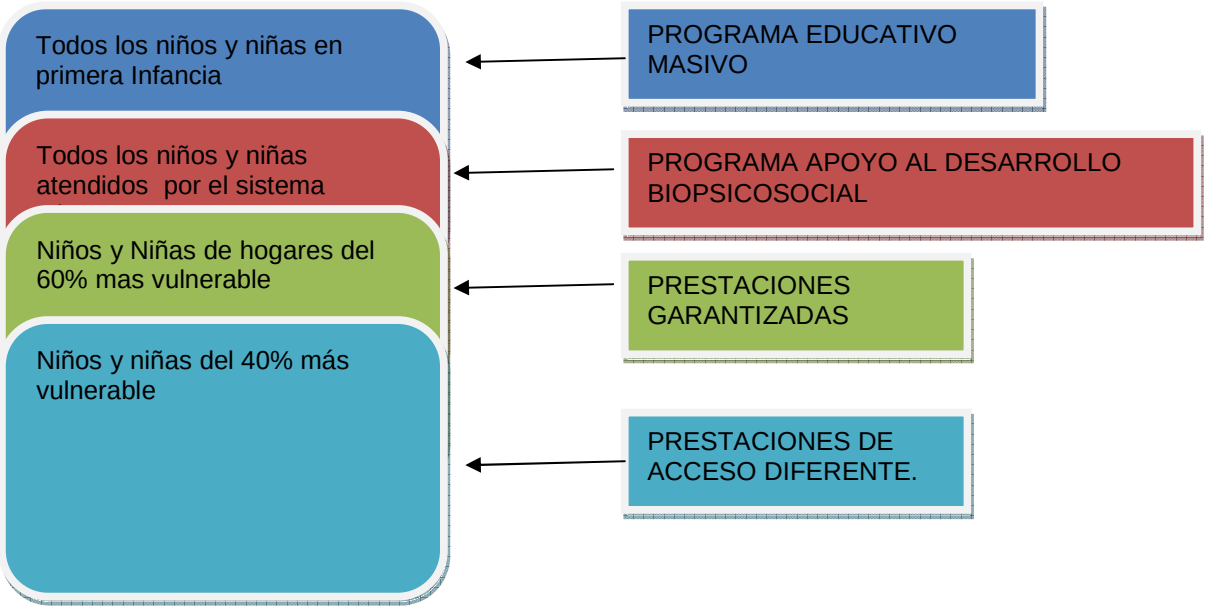
2) Programa Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial: : Es el programa de acceso al subsistema Chile Crece Contigo enfocado a la salud pública. Dirigida a todos los niños y niñas que se atiendan en el sistema público de salud. Este es ejecutado en el Ministerio de Salud

3) Prestaciones Garantizadas: Se refieren a aquellas técnicas para niños y niñas que presenten alguna discapacidad, (con la exclusión de ser del 60% de los hogares más vulnerables de chile) , y otros beneficios relacionados con acceso gratuito para niños y niñas a jardines y jornadas especiales de trabajo.

4) Prestaciones de Acceso Diferente: En este caso se refieren a aquellas prestaciones para familias con niños y niñas que formen parte del 40% de los hogares más vulnerables de la población nacional.-

[30] Sitio web Chile Crece Contigo : www.crececontigo.gob.cl.
[31] ibidem

Cuadro N° 2: Programas y Sus Requisitos, Programa Chile Crece Contigo



5.3.1. Chile Solidario

Este Sistema fue implementado en el Gobierno de R. Lagos, en el Mensaje Presidencial al Congreso Pleno del 21 de mayo de 2002, donde el Presidente de la República, Ricardo Lagos, se comprometió a terminar con la indigencia antes del fin de su mandato. Con este objetivo, anunció la creación del Sistema de Protección Social Chile Solidario. Este Sistema diseñado fundamentalmente para familias indigentes considera un trabajo psicosocial con los beneficiarios y además los acerca a los servicios públicos y privados. La mujer indigente que se compromete a participar en él, recibe $10.000 durante dos años y del cual egresa del programa habiendo cumplido con diferentes trámites que le permiten acceder a las redes sociales del sistema público.

Por ejemplo:

Sacar cedula de identidad, lo que a su vez le permite acceder a transferencias bajo la forma de subsidios. La incorporación de los hijos al sistema de salud y de educación obteniendo los beneficios de programas de alimentación y salud escolar entre otros.

Se trata de un programa focalizado por ingreso; la unidad de intervención deja de ser el territorio y pasa a ser los hogares indigentes y está basado en la solidaridad de los integrados a la sociedad hacia los sectores excluidos.

La puerta de entrada al sistema es el Programa Puente, administrado por el FOSIS, en el que los beneficiarios se constituyen a partir de una "demanda latente" conformada por una población desconectada de los sistemas de apoyo del aparato estatal, a veces ni siquiera constituida propiamente como familia. La intervención se realiza a través de los "Apoyos Familiares" que pueden ser funcionarios municipales, quienes actúan con entrenamiento, metodología y supervisión del Programa Puente. Una vez dentro del sistema, la municipalidad canaliza los recursos públicos.

El sistema Chile Solidario representa, un retorno a la política focalizada y la atención asistencial. Sin embargo, la diferencia con las políticas focalizadas de los ochenta radica en que ahora el Estado se hace responsable por la integración social de los excluidos, poniendo a su servicio las herramientas que posee el sector público. Esto se realiza mediante "derechos-contrato", es decir, quien recibe un apoyo se compromete a realizar alguna acción individual de integración como contrapartida. Esto dignifica y legitima al grupo que recibe el apoyo, porque demuestra empíricamente su voluntad de integración.

En este caso las políticas públicas reflejan la aplicación práctica que el Estado hace de los derechos reconocidos a los miembros de una comunidad, recibiendo una señal" que los ciudadanos reciben respecto de cómo el Estado atiende sus derechos; vale decir, dónde comienza la integración o dónde termina la exclusión.

El gobierno de Bachelet le dio continuidad a este Programa, convirtiéndolo en el eje principal del Sistema de Protección Social que busca principalmente la incorporación a las redes sociales de las familias o grupos vulnerables en pos de mejorar su acceso a mejores condiciones de vida. Este Sistema garantiza el cumplimiento de 53 prestaciones sociales en los ámbitos de los derechos de salud, vivienda, educación, trabajo, ciudadanía y cultura. Este enfoque busca pasar de la mera satisfacción de necesidades hacia uno que preserve derechos sociales.

Para fines del 2006, según información de MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL , se había planificado la incorporación de 268.246 familias, 14.623 adultos mayores de 65 años que viven solos y 7.254 personas en situación de calle. Es decir, habrán recibido protección social un total de 290.123 familias, el equivalente aproximado a un millón de personas.

El instrumento diseñado para la identificación de las familias vulnerables dentro de este Sistema de Protección Social es la nueva Ficha de Protección Social que reemplaza la antigua ficha CAS[32], mencionada en acápite anterior, esta permitirá identificar a las familias

[32] En el Gobierno de Bachelet se anuncio su cambio ya que no da cuenta de la nueva realizadas de pobreza y tampoco contempla los riesgos sociales de las personas y grupos vulnerables, lo anterior como una medida que

vulnerables bajo el concepto dinámico de pobreza, es decir como estado presente o potencial en el mismo momento, lo que facilita la caracterización de la pobreza "dura", midiendo los recursos económicos y los riesgos que enfrentan.

Debe ser capaz de recoger los cambios experimentados por la pobreza, identificar las dimensiones que confluyen en ella, detectar quienes están en situación de vulnerabilidad y además de recoger información respecto de la aplicación de los programas de protección social. Este instrumento busca identificar y priorizar con mayor certidumbre a la población que requiere los beneficios sociales, caracterizando la condición socioeconómica de las familias y los puntos vulnerables de éstas. También debe entregar información con mayor preescisión respecto de la selección de las familias con mayor vulnerabilidad con el fin de hacer efectivos algunos beneficios sociales principalmente subsidios monetarios y habitacionales.

5.4. Sistema De Protección Social

Para el Gobierno de Michelle Bachelet uno de los principales desafíos en el tema de política social fue la construcción y consolidación de un Sistema de Protección Social.

Como se señaló anteriormente, en los Gobiernos de la Concertación, a partir de los 90, no basta con superar la condición de pobreza. Especialmente este Gobierno puso énfasis en que además se deben enfrentar las desigualdades y discriminaciones que implican riesgo social que afectan a las personas y sus familias.

Por ejemplo:

Pérdida de empleo, trabajo precario, bajos ingresos, enfermedad, la falta de educación, amenazas todas para los grupos vulnerables (niños, mujeres, adultos mayores o personas con discapacidad).

Este Sistema permite generar condiciones que ofrezcan seguridad a las personas durante toda su vida, garantizándoles derechos sociales que les permitan finalmente reducir los riesgos en empleo, salud, educación y previsión, generando condiciones de mayor igualdad y oportunidades de progreso.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL es depositario de este mandato presidencial, por lo que nuevamente asume protagonismo en torno a las políticas sociales adaptando su institucionalidad, ya que aún no hay cambios legislativos que le permitan un rediseño orientado a un Ministerio Social, se promueven iniciativas encaminadas a construir un Pacto Social para el Desarrollo, que convoque a los principales actores políticos, sociales

permitirá hacer una asignación de los beneficios mas justa y que responda a una lógica fundada en derechos y no "beneficiarios" situación que fomenta el clientelismo social.

y económicos. Un componente indispensable en este Pacto se ha considerado la promoción de un voluntariado social, ya sea de personas u organizaciones, lo que traería como resultado por una parte la participación ciudadana y por otra la responsabilidad social empresarial en el desarrollo social.

El plazo que estableció este Gobierno son diez años para reducir la pobreza y alcanzar el nivel de países avanzados erradicando la indigencia, por tanto los esfuerzos están encaminados por dejar instalado legal y administrativamente este Sistema ya que, no hay que olvidar que este Gobierno y los próximos cuentan con un periodo presidencial de tan solo cuatro años, que para algunos es insuficiente para realizar modificaciones sustanciales en torno al tema de la pobreza fundamentalmente. Para llevar a cabo este desafío se requiere seguir los siguientes pasos:

- Articular el Sistema de Protección Social, sustentado en los derechos sociales capaces de garantizar igualdad de oportunidades y cobertura de los principales riesgos que amenazan a las familias vulnerables durante su vida.

- Institucionalización del Chile Solidario, programa central del Sistema de Protección Social, descentralización en la función operatoria territorial del Sistema al traspasarle a los municipios con capacidades de gestión los recursos para su aplicación. Esto permitirá instalar en las comunas esta estrategia de apoyo a las personas en situación de extrema pobreza.

- La focalización de las familias de Extrema pobreza seguirán siendo focalizadas por el Chile Solidario y a medida que estas se vayan reduciendo se instalarán nuevas prioridades vinculadas a la vulnerabilidad. Se plantea que durante los próximos años la cobertura se ampliaría a los hogares pobres que tengan algún integrante con discapacidad o adulto mayor, esta cobertura no sólo estaría orientada a los hogares en situación de indigencia.

- Entrega de apoyo a Instituciones de la sociedad civil especializadas en la atención de personas que viven en la calle y en la implementación de un paquete de apoyo básico diseñado a partir de las condiciones específicas de estas personas.

- El Gobierno debe constituir el área de Protección Social conformada por los Ministerios; Educación, Salud, Vivienda, Trabajo, Cultura y Sernam, dicha área debe ser coordinada por MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL . La misión, una vez más, es articular y complementar los organismos públicos e impulsar servicios de mayor calidad para la atención de la población más pobre y con riesgo social del país. Ahora bien, cabe destacar que este grupo debe hacer los esfuerzos en torno a concebir como derechos que deben ser garantizados por el Estado. Las prestaciones y beneficios sociales se considerarán las unidades territoriales como ejes en torno a los cuales articular las políticas sociales.

5.4. Algunas consideraciones

Algunos autores señalan que en la medida que las políticas sociales no incorporan el componente de la participación como un fin en sí mismo y como objetivo, se separan las políticas de superación de la pobreza de las políticas de participación, esta sólo se expresa en un marco jurídico que vincula a las organizaciones sociales e instituciones filantrópicas con el interés, sin establecer como requisito la funcionalidad con las políticas sociales. La brecha entre las políticas sociales y las expectativas de los beneficiarios se resuelve en términos de la ampliación de la ciudadanía como objetivo de las políticas sociales en forma explicita.[33]

Para Raczynski la importancia radica en que la superación de la pobreza pasa necesariamente por las personas sus circunstancias y sus posibilidades de acción adquiriendo importancia los temas de crecimiento personal y autoestima, competencias actitudes conductas relaciones interpersonales, miradas y visiones que permiten nuevas posibilites de acción[34]. Por lo tanto, plantea que en forma urgente estos sean temas de debate que deberían dar contenidos y ejes orientadores de la política social: inversión social, expansión de capacidades, participación social, igualdad de oportunidades, equidad, integración social, respeto a la diversidad, ciudadanía, derechos sociales, mínimos sociales garantizados.

Por otro lado, plantea una interrogante que parece ser clave en el tratamiento de las políticas sociales. Hasta qué punto es posible y cómo se conjugan las tres visiones que coexisten en las políticas sociales:

- Las que abordan los temas de empleo.
- Las que le dan un enfoque de grupos prioritarios que requieren apoyo.
- La que plantea un enfoque territorial, comunitario y de desarrollo local.

Realizar ejercicios nº 28 al 30

[33] Espinosa Vicente;Revista Nº43 Instituto de estudios avanzados USACH,2004
[34] Raczynski D.”Políticas Sociales y de superación de la pobreza en Chile”.Asesorías para el desarrollo en Chile”,Enero 2002.