

Prototipo *de una política pública de desarrollo*

Carlos Salazar Vargas



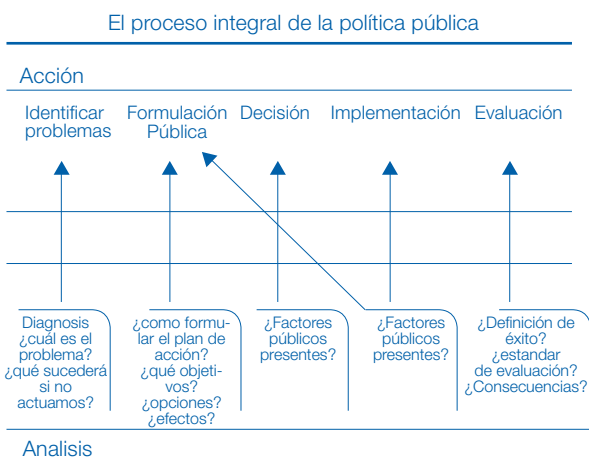
El desarrollo es ante todo un proceso; un proceso que supone tanto la *modificación* de las instituciones como un *incremento* sostenido de las inversiones. Los resultados de este proceso se materializan al cabo de prolongados períodos.¹

Mientras más prolongados sean los períodos, los planes y las estrategias, deben ser menos detallados y precisos en cuanto a sus objetivos, a las inversiones y demás elementos estratégicos seleccionados, y a los instrumentos propuestos. Los planes a largo plazo, sólo deben considerar la coherencia (consistencia y viabilidad) de los aspectos y variables consideradas como fundamentales.

Para el caso de los planes de mediano plazo, es necesario precisar en mejor forma, tanto los objetivos como las estrategias, velar por la viabilidad de las medidas de políticas propuestas y por su capacidad de elevar la eficiencia económica de los recursos asignados por el Estado y por los particulares. Por estas razones la formulación de planes de mediano plazo debe tener en cuenta un mayor número de variables y parámetros, así como las diversas características que

pueden asumir las diferentes clases de producción, los tipos empresariales, los distintos departamentos y regiones del país, etcétera; debe considerar también los posibles efectos de los cambios en los precios relativos de los productos, factores y servicios.²

Para una visión panorámica del proceso integral cobijado por las políticas públicas en donde se incluye la de desarrollo, se puede recurrir a la siguiente Figura.



Fuente: Starling (2002), G. *Strategies for Policy Making*. PDF. Traducido en versión libre por el autor.

² En resumen, la política en el mediano plazo debe ser más rigurosamente coherente, tanto en su formulación como en su implementación, evaluación y posterior análisis.

Generalidades y aspectos básicos

*La donna é mobile qual piuma al vento,
muta d'accento-e di pensier.
(Popular locución italiana de la ópera
Rigoletto de Verdi, con letra de F.M. Piave,
asegura que "la mujer es voluble como
pluma al viento; cambia de acento
y de modo de pensar").*

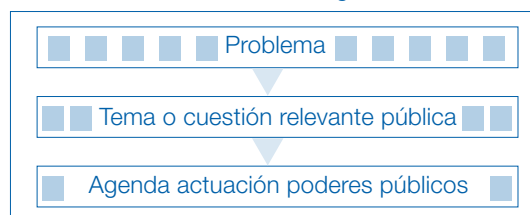
Tal y como se ha dejado claro desde el inicio de este documento, el término *política*, en castellano, se refiere tanto al *logro* como al ejercicio del *poder* en una organización. Dentro de este orden de ideas, el proceso político constituye el conjunto de relaciones necesarias para alcanzar, mantener, incrementar, legitimar y ejercer el poder.³ Asimismo dentro del concepto de Estado, las decisiones de quienes detentan el poder están regidas por normas preestablecidas. A su vez, éstas originan otras normas que orientan y regulan el comportamiento de sus miembros y el de la misma organización con relación a las demás organizaciones.

Es dentro de ese sentido en donde se ubica la *política de desarrollo*, la política económica, la política internacional, la agropecuaria, la política industrial y comercial, etcétera. En cada uno de estos casos se utiliza el mismo concepto para definir un *conjunto o rosario de decisiones como respuestas del gobierno de turno a problemas socialmente relevantes*. Los problemas, una vez identificados, pueden dar lugar a la acción de los poderes públicos. Es necesario resaltar la distinción entre los denominados problemas y lo que podríamos denominar temas, cuestiones o asuntos.⁴ Es decir, aquellos problemas los suficientemente relevantes (desde distintos puntos de vista) para ser considerados como problemas por parte de los poderes públicos y, por tanto, susceptibles de formar parte del programa o agenda de esos mismos poderes públicos (véase la Figura siguiente). Muchas veces la consideración de un específico *issue* depende de una previa batalla por la definición del problema entre los distintos actores presentes.

³ Véase por ejemplo: B. de Jouvenel, "Théorie politique pure", en *Du principal et autres réflexions politiques*, Hachette, París, 1972, págs. 85-100 y R.A. Dahl & D.E. Neubauber (comps), *Reading in modern political analysis*, Prentice Hall, N.J., 1986.

⁴ *Issues* en inglés; muchas veces se encuentra el término en escritos y en documentos redactados en castellano.

Proceso de formación de la agenda institucional



Fuente: el Autor, con base en su definición de Política Pública

Pero, se podría plantear la pregunta acerca de las razones por las cuales unos problemas dan el tránsito hasta formar parte de los *programas de acción* de los poderes públicos, mientras que otros no. La respuesta en principio, se puede encontrar aduciendo que este hecho es el resultado de la limitación de recursos (humanos, técnicos, financieros y de información).

Sin embargo, puede ser debido también a la falta de legislación sobre el tema que permita, autorice o valide la acción, o a una falta parcial o absoluta de voluntad política, o bien a una adecuada presión o bien de los medios masivos de comunicación social o bien de los sectores actores implicados en ellos, etcétera.

Dentro de este marco teórico, es posible asegurar que se presenta una cierta competencia entre cuestiones o temas planteados. Ante este hecho, los poderes públicos proceden a establecer prioridades y otorgan el nombre o status de *problema socialmente relevante o problema público*, o si se quiere, *problema objetivo* a determinados temas y no así a otros.

En resumidas cuentas y de acuerdo con lo anteriormente expuesto, es posible afirmar que todo nuevo tema resulta potencialmente susceptible de convertirse en problema público y, por lo tanto llegan a tener la dignidad de formar parte de la agenda gubernamental, es decir, formar parte del programa de actuación del gobierno.

Estas decisiones están enmarcadas, delimitadas y concretadas por *normas* emanadas de las autoridades competentes y destinadas a cumplir con objetivos previamente establecidos.

Dentro de un análisis científico, el concepto adquiere un sentido más estricto. En él es posible

distinguir entre las *decisiones de la autoridad*, que establecen la manera general de actuar, y las *decisiones de políticas*.⁵

Hay autores que aseguran que una política no es el conjunto de decisiones mediante el cual las autoridades regulan el comportamiento de sus subordinados, sino el patrón que determina sus decisiones cotidianas.⁶

De otra parte, las políticas comprenden un aspecto formal –la manera como se desea regular el comportamiento de los actores de las actividades que son motivo de conducción y regulación– y otro sustantivo, que se refiere a las actividades necesarias para alcanzar los objetivos deseados.⁷

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se puede dar el caso de políticas semejantes en su contenido sustantivo, pero que pueden tener distinto contenido formal, y viceversa.

No es extraño por eso que se identifiquen políticas sólo con su contenido formal o sólo con su contenido *sustantivo*.⁸

Así, las políticas exigen identificar –con precisión– la o las autoridades que intervienen en su formulación y, exactamente cuál es su participación.⁹

Es común que en las políticas públicas, la autoridad para establecerlas se comparta entre los diferentes poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.¹⁰ En

⁵ Mientras que las segundas corresponden a decisiones adoptadas dentro del marco de la misma política, las primeras forman parte del proceso de formulación de la política. Las segundas entonces, corresponden al manejo o aplicación de ésta.

⁶ Véase R.H. Salisbury, "The análisis of public policy", en D.L. Thompson (comp.) *Politics, policy and natural resource*, Free Press, Nueva York, 1992, págs. 65-85; y A.J. Kahan *Theory and practice of social planning*, Russel, Nueva York, 1989, cap. V.

⁷ L.A. Froman, Jr., "Public policy" en *International encyclopedia of the social sciences*. McMillan, Nueva York, 1987, vol. 12, págs. 204-208.

⁸ Este error ha llevado, en algunos casos, a limitar el análisis científico al diseño instrumental de las políticas globales o específicas; en otros ha significado utilizar esos análisis y métodos sólo para definir los grandes modelos de desarrollo.

⁹ Esto es particularmente importante en el caso de las políticas públicas de desarrollo, dada la complejidad del proceso de decisión en el seno del Estado y teniendo en cuenta que comprometen en el proceso a toda una nación.

¹⁰ En algunas teorías de la decisión, se asume la existencia de "una sola unidad o agente en la toma de decisiones con un conjunto único de preferencia; que está en conocimiento de una gama amplia de alternativas de acción y de las consecuencias de las mismas; con la intención de seleccionar la alternativa que derive la máxima utilidad, y, que posee la oportunidad, disposición y capacidad para realizar los cálculos apropiados". En el proceso de formulación de una política cada uno de estos supuestos es violado. R.A. Bauser, "The policy process" en R.A. BAUSER & K.J. Gergen (comp.), *The study of policy formation*, Free Press, Nueva York, 1988, págs. 11-28.

regímenes presidenciales el gobierno ejerce la totalidad del poder ejecutivo y participa en proporción variable en el ejercicio del resto de los poderes. Al gobierno corresponde principalmente la iniciativa en materia de proposiciones de política y posee además, el derecho a veto o a pedir la reconsideración de algunos acuerdos legislativos y judiciales que afectan determinada política que desea impulsar.¹¹ El gobierno posee, por lo general autoridad *discrecional* para utilizar algunos recursos –financieros, materiales y humanos– asignados en forma general o específica a la administración pública.

Dentro del marco descrito, las políticas de un gobierno cualquiera estarían constituidas por dos elementos fundamentales e inseparables:

- Las proposiciones *generales* contenidas en los objetivos, estrategias¹² y metas, que son dadas a conocer a la opinión pública y al resto de las autoridades nacionales y que deben contar en principio con su apoyo.¹³
- El conjunto de proposiciones *específicas* relativas a los instrumentos que requiere aprobación legislativa o bien del ejecutivo, en ejercicio de su autoridad discrecional tanto para alcanzar el logro de los mencionados objetivos, como para completar el cumplimiento de sus estrategias y la consecución de las metas.

Si faltara el primero de estos elementos –que constituye el conjunto ordenador de las proposiciones específicas–, no podría hablarse de una política de desarrollo, pues se carecería del patrón que le diera forma. Si no se presenta el segundo, la proposición generalmente conocida como plan no puede ser definida en términos estrictos como una política, puesto que el gobierno no cuenta con la competencia o autoridad suficiente para poner en práctica el conjunto de acciones propuestas. En estas circunstancias, las políticas efectivas de desarrollo, resultaría esencialmente distintas a las políticas propuestas.

En otras palabras, los *objetivos*, las *estrategias* y

¹¹ Así, las políticas propuestas deben ser entonces objeto de transacciones, de acuerdo y negociaciones frecuentes con las fuerzas opositoras, presentes en el resto de los poderes del Estado.

¹² En la que se especifica el carácter que se desea dar a la acción estatal y los principales instrumentos que se tratará de utilizar.

¹³ En algunos países, ya sea en forma de mensaje presidencial o de plan de la nación, estas proposiciones deben ser aprobadas o al menos discutidas por el Congreso o su sucedáneo.

las *metas*, proponen un *marco general* al que debe ajustarse el comportamiento de los actores públicos y privados. Para obtener en la práctica acciones encuadradas en este marco, la autoridad debe establecer conjuntos de *normas específicas*, cuyo cumplimiento pueda ser exigido o promovido por la autoridad que ejerce, tiene o potencializa el gobierno.

Estas normas a su vez pueden ser clasificadas en dos tipos. El primero corresponde a las normas que *determinan* las actuaciones que serán permitidas, prohibidas, alentadas o desalentadas. El segundo, a las normas que *promueven* ciertas acciones, ya sea imperativamente o mediante el consentimiento de una parte de los actores.

Formulación de la política pública de desarrollo

*Me servirá para saberlo cuando muera.
("¿De qué te servirá, oh Sócrates,
aprender este aire, si has de morir?",
preguntaron al filósofo que ensayaba
pacientemente un aire de flauta en su
celda de condenado a la cicuta.
Y esa fue su respuesta).*

Se mencionan a continuación algunos de los aspectos generales más importantes para la formulación de los mecanismos –tanto de mediano como largo alcance– que la misma experiencia ha hecho resaltar como relevantes.

Desde el comienzo habrá que conocer y jerarquizar las necesidades más sentidas de la población, las cuales deberán ser consideradas al definir los objetivos de la política de desarrollo. Las necesidades en materia de alimentación, vestuario y vivienda y demás necesidades básicas, contribuyen a determinar la demanda interna de bienes y a establecer las metas nacionales de abastecimiento y producción de esos bienes. Los objetivos habrán de contemplar también otras necesidades nacionales en material tales como empleo, ingreso, integración social, etc., además de aquéllas más específicas de los participantes en el sistema a quienes se trata de orientar por medio de la misma política de desarrollo.

Estas necesidades de la población y de los otros actores participantes en el sistema, son captadas y jerarquizadas –generalmente– por distintas organizaciones políticas y diferentes fuerzas sociales tales como partidos políticos, organizaciones de empresarios,

sindicatos de trabajadores y grupos de consumidores entre otras, también las organizaciones de funcionarios de la administración pública.¹⁴

Estas organizaciones no se deben limitar a recoger las necesidades. Es necesario proceder a lograr que es de por sí muy importante y es el hecho de hacerlas conscientes, surgieron además fórmulas de solución.

Para cumplir con los objetivos, existen diversas alternativas en materia de asignación de recursos en el sistema. Todo plan bien formulado deberá obviamente elegir la opción viable más eficiente. Esta opción corresponde precisamente al concepto de estrategia. En este sentido habrá que decidir entre opciones referidas a la estructura productiva, el empleo relativo de recursos (tecnología, a cambios en la estructura empresarial, o a distribución regional y temporal de las actividades del sistema. También será necesario decidir qué fuerzas sociales servirán de apoyo, qué papel relativo corresponderá al Estado y a los particulares, etcétera.¹⁵

De otro lado, su expresión en términos de metas tampoco debe tomarse como un compromiso rígido del gobierno, pues su propósito central es ayudar a cumplir los objetivos, dando coherencia a la formulación y orientando el diseño y la ejecución de los instrumentos de acción del gobierno.

Los *mecanismos instrumentales* corresponden al conjunto de medidas destinadas a materializar las estrategias. Habría que distinguir, por indicativamente –las reglas del juego a las que se deben ajustar respectivamente los actores públicos y privados–. Por otra parte están los que determinan, con mayor grado de precisión, la forma y oportunidad en que deben realizarse ciertas actividades (programas y proyectos). Finalmente, cabe mencionar las medidas de organización de la administración pública, necesarias para que ésta cumpla sus tareas, incluso aquellas tareas relativas al financiamiento de la política de desarrollo.

En el proceso de *formulación* es necesario ir precisando, cada vez mejor, los *resultados* en relación

¹⁴ Véase, por ejemplo, E.S. Kirschen y otros, *Política económica contemporánea*; Oikos Tau Edic., Barcelona, 1989, tomo I, págs. 248-60. Puede verse ahí un análisis de las preferencias de los partidos políticos de varios países de Europa Occidental respecto de los distintos objetivos principales de la política económica nacional.

¹⁵ No se trata normalmente de opciones radicales –esto es, incorporar o eliminar la producción de ciertos bienes, o sustituir totalmente una tecnología por otra– sino de preferencias relativas, como uno de los medios para seleccionar los lineamientos más generales y permanentes del desarrollo del sistema.

con cada *objetivo*, las *estrategias* y la magnitud y la oportunidad de los esfuerzos que corresponden a cada uno de los actores. Cuando es posible, pueden establecerse *metas*, entendiendo por éstas la prestación cuantificada y temporal de los objetivos. Los anteriores elementos resultan imprescindibles para otorgar coherencia, eficiencia y lograr un *nivel aceptable de riesgo* para todo el conjunto de la política de desarrollo, así como para controlar y evaluar posteriormente su ejecución, y para reformularla, en caso necesario.

De esta manera, todo plan de mediano y largo plazo implica numerosas metas, cuyo número aumenta, a medida que las técnicas de formulación se van perfeccionando. Estas metas están interrelacionadas entre sí, pero tienen distinta jerarquía y grado de operatividad. Esta jerarquización es necesaria para ordenar las relaciones de las metas entre sí, y poder esclarecer en mejor forma los procedimientos metodológicos, no sólo de la etapa de formulación sino también y muchas veces fácilmente olvidado políticas públicas para las posteriores etapas de evaluación, análisis, reformulación o reestructuración.

Al formular la política, el gobierno inevitablemente compromete la acción del Estado. Al fijar las reglas del juego para los actores privados contribuye a restar incertidumbre a la política de desarrollo y a disminuir el riesgo para dichos actores, siempre que estén informados de dichas decisiones y confíen en que serán llevadas a la práctica.

Lo dicho anteriormente no significa considerar a los planes de mediano y largo plazo como un molde que obligue al gobierno a ejecutar a toda costa lo indicado en ellos. Sin embargo, en tanto expresan necesidades de la población y reglas del juego aceptables para la comunidad, dichos planes constituyen una guía cuya esencia no puede ser modificada continuamente o simplemente desconocida.¹⁶

Es por todos bien conocido que aunque los planes de mediano y largo plazo –nacionales y sectoriales– se aprueban por ley o decreto supremo, esto no asegura su ejecución ni sirven para establecer definitivamente las políticas. Dicha aprobación reviste sólo un carácter general que permite al gobierno actuar dentro de un marco relativamente preciso en la formulación de un conjunto de mecanismos

instrumentales. Tampoco responsabiliza definitivamente su ejecución a determinados organismos públicos o privados, ni asigna los recursos humanos y financieros que necesitan para realizar, para incentivar o para controlar dicha ejecución.

Por lo general, estas intenciones se enmarcan dentro de las leyes de presupuesto y a través de leyes especiales, que aprueban programas o proyectos específicos, establecen los cambios necesarios en la organización de la administración pública, etcétera.

Metodología propuesta para la formulación de una política pública de desarrollo

*On en donne rien si libéralement
que ses conseils.*

*(Locución francesa de La Rochefoucauld
en sus Máximas, 110, quien asegura que
"Nada se da tan generosamente
como los consejos").*

Dentro del proceso generado por una política de desarrollo es necesario pensar en compatibilizaciones y desagregaciones, como parte integral para proceder a la determinación de los objetivos.

Deben compatibilizarse los objetivos entre sí y éstos con la estrategia y con el conjunto de los mecanismos instrumentales, para que resulte un proceso en el cual se identifican y seleccionan en forma coherente, las aspiraciones y necesidades de los distintos actores sociales.

Lo anterior tiene su origen en la relativa autonomía de los diversos actores que participan en el desarrollo del país. Al definir los objetivos, el gobierno debe contemplar las necesidades de esos actores, frenándolas, moldeándolas o incentivándolas, según sea el caso.

Las desagregaciones surgen de la necesidad de especificar en el tiempo y en el espacio la contribución o responsabilidad de cada uno de los diferentes actores.

En la compatibilización y desagregación de los objetivos, se siguen principios similares a los que rigen las relaciones jerárquicas y funcionales de un sistema. Según la modalidad de organización adoptada en el sistema, la iniciativa en materia de objetivos partiría de un vértice específico. Este puesto lo puede ocupar un Consejo Nacional de Política Económica Social, que propone los objetivos más

generales y posteriormente acoge sugerencias de los responsables en las distintas ramas de actividades, de los representantes de fuerzas sociales, de los comités de coordinación a nivel nacional y de las corporaciones o autoridades regionales. Sin embargo, cualquiera que sea el grado de desagregación, deberá estar centralizada, de tal manera que garantice –en alguna medida– su coherencia y una adecuada asesoría a quienes deben tomar las decisiones en cuanto a direccionalidad de la política.

Sobre la base de la decisión tomada respecto de los objetivos, la determinación de su contenido supone tres condiciones complementarias:

La primera, hace referencia a la necesidad de identificar tanto las aspiraciones, como las necesidades, gustos y deseos de una comunidad para un período determinado. La segunda, se relaciona con el hecho de establecer los estados y resultados que habrían que alcanzar para satisfacer aquellas aspiraciones, necesidades, gustos y deseos. Por último, es necesario obtener el compromiso de los miembros de la comunidad para realizar las acciones que permitan lograr esos resultados.

Cuando cualquiera de estas condiciones está ausente, se deben abandonar –al menos temporalmente– ciertas proposiciones como objetivos de la política de desarrollo.

Estos tres factores dan lugar a una secuencia, donde en cada etapa los objetivos que sea susceptible de ser atendido durante el período correspondiente. Luego se procede a una decisión preliminar de las mismas. Debe relacionarse el tipo de estados o resultados que serían convenientes obtener para satisfacer las aspiraciones, necesidades, gustos y deseos de la comunidad. También habría que determinar las ramas de actividades donde deberían realizarse los mayores aportes y la magnitud del esfuerzo que se requiere.

En una segunda etapa, se confeccionan hipótesis que permitan explotar la plausibilidad parcial de conjunto de algunas soluciones y determinar así los objetivos que simultánea o alternativamente permitan alcanzarlas.

En una tercera etapa, culmina con la aprobación de los objetivos, lo que lleva el compromiso o autorización –en principio– de las autoridades competen-

tes para la formulación de la estrategia, a partir de los lineamientos ya aprobados, así como para explotar el uso de los instrumentos que puedan necesitarse.

La determinación de objetivos múltiples es una situación que normalmente se enfrenta en la concreción y conducción de una política de desarrollo. En buena medida, la manera como se selecciona y formula el conjunto de objetivos contribuirá a que las correspondientes estrategias –e instrumentos– sean comunes a todos ellos. Esto significa que cada lineamiento de estrategia sea considerado individualmente, así como el conjunto de los mismos.¹⁷ Los múltiples objetivos que conlleva una política pública de desarrollo se refieren tanto al mediano como al largo plazo, e inclusive restricciones permanentes, representadas, por ejemplo, por los niveles máximos de desocupación, mínimos de productos, paz social, estabilidad de precios, etcétera.

La capacidad de orientar la conducción de la política de desarrollo sobre la base de un conjunto de objetivos, dependerá del grado de perfeccionamiento alcanzado por el sistema como un todo.¹⁸ Aunque difícil, es posible la determinación de objetivos múltiples de largo y mediano plazo, cuyos instrumentos adquieren coherencia dentro del anual. Negarse a afrontar una tarea de esta naturaleza es limitarse a apagar incendios; equivale a orientar constantemente la política a la solución de los problemas inmediatos y a mantener un divorcio entre la formulación y su ejecución.

El mayor inconveniente es la dificultad para traducir las aspiraciones y necesidades en objetivos, debido a la falta de conocimiento e información adecuados, así como, determinar con relativa precisión las relaciones entre el conjunto de objetivos.

Para superar las dificultades derivadas del insuficiente conocimiento e información, es conveniente trabajar con un reducido número de objetivos y restricciones, pero que correspondan a los que más atañen a la política de desarrollo en mediano plazo.¹⁹

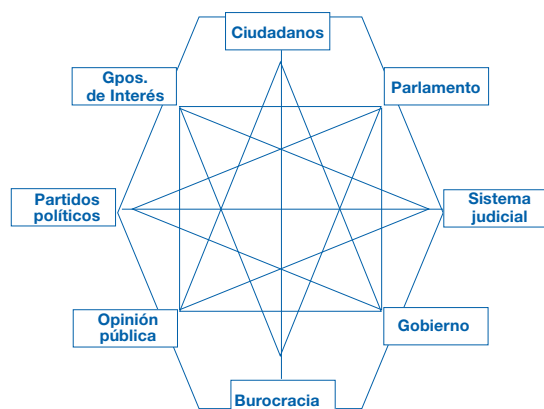
²⁰ No existirá por ejemplo, una estrategia de empleo, otra de producción, otra de productividad, otra de ingreso, etc., sino una sola, indivisible, coherente y orientada a la obtención de cada uno y del conjunto de los objetivos que la orientan.

²¹ Ésta, es una condición necesaria para el éxito de la política.

²² En este período la acción del gobierno es más dependiente de las orientaciones así definidas porque así pueden emitirse juicios más seguros y trabajar con hipótesis más plausibles sobre el comportamiento futuro.

Posterior y paulatinamente, a medida que se disponga de los resultados de diagnóstico específico y del control de la ejecución y evaluación de la política mediante la retroalimentación (*feed-back*), se irán teniendo antecedentes suficientes para determinar con más precisión un mayor número de objetivos y de restricciones.²⁰ Para completar este aspecto es importante hacer referencia a los actores relevantes en el proceso de información de las políticas públicas, resumidos en la siguiente Figura

Actores relevantes en el proceso de formación de las políticas públicas



Fuente: SUBIRATS, J. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración, INAP, Madrid.

Finalidades de la política pública de desarrollo

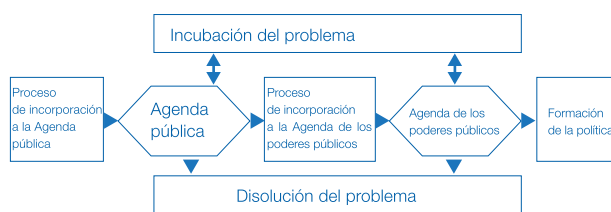
Por el dinero es capaz de todo... hasta de una buena acción.
(Juzgando a Mirabeau, el satírico escritor de los primeros tiempos de la revolución francesa, Rivarol, pronunció estas palabras cuando se afirmó en 1790 que la Corte lo había comprado).

Aunque todas las actividades del proceso deben contribuir –al final de cuentas– a lograr los objetivos fijados para el sistema, cada una de ellas cumple papeles específicos. Las más importantes finalidades de la *formulación de las políticas* de desarrollo pueden ser incluidas dentro de seis grupos:

- Dar una perspectiva a la conducción y regulación de la política de desarrollo.
- Otorgarle coherencia.
- Eficiencia.
- Un nivel aceptable de riesgo.
- Promulgar las orientaciones y las vías escogidas para el desarrollo y,
- Proporcionar los elementos en los que se apoyará el control de la ejecución, la evaluación y la reformulación.

Para una mejor comprensión integral de las finalidades de una *política de desarrollo*, el lector puede remitirse a la Figura siguiente:

Formulación de la agenda de actuación de los poderes públicos



Fuente: SUBIRATS, J. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración, INAP, Madrid.

Conducción y regulación de la política pública de desarrollo

El que quiere hacer algo, busca los medios, el que no, los obstáculos.
Yolanda Castro

Todo gobernante –normalmente– desea imprimir una característica propia a su mandato que se concrete mucho más allá del esfuerzo necesario para manejar la coyuntura diaria, y dentro de las restricciones impuestas por las circunstancias. Esta impronta se identifica con el logro de ciertos objetivos y con una forma determinada de usar el poder estatal.²¹

Sin embargo, el manejo de los asuntos corrientes y el esfuerzo por superar problemas coyunturales, tienden a primar sobre consideraciones de mediano y largo plazo.²² En este marco deben ser entendidas

²³ Puede parecer un contrasentido que las restricciones no sean conocidas desde el comienzo, sin embargo, la experiencia muestra que en el corto plazo, los problemas más inmediatos siempre parecen los más importantes. ¿Cómo negar la importancia de resolver una amenaza de huelga, en una actividad clave, aprobar las inversiones y subsidios para enfrentar los efectos de una fuerte sequía, etc.? Sólo cuando se dispone de un mejor conocimiento del funcionamiento de la economía y la sociedad, es posible conocer sus niveles probables de resistencia y el efecto de cada situación coyuntural y determinar así el marco de restricciones.

²⁴ En general, las posibilidades y realizaciones de un período de gobierno son consideradas como parte de un proyecto político más ambicioso y de largo plazo.

²⁵ Los gobiernos se ven así muchas veces impulsados a definir su fisonomía por la forma como dan solución a los problemas más urgentes, relegando infortunadamente, a un segundo plano, los lineamientos programáticos que se plantearon al iniciar su mandato.

las finalidades de la formulación de una política de desarrollo. Al formularla, se deberán identificar con realismo los objetivos y las estrategias para el mediano plazo, tomando en cuenta las principales restricciones permanentes que se enfrentarán durante el período de gobierno, y considerando una perspectiva de largo alcance.

La formulación exige además, que los gobernantes definan su posición, con respecto a diversas opciones de políticas propuestas por el sistema. Estas opciones deberán, en primer lugar, señalar aquellas proposiciones que parecen tener mejor viabilidad y repercusiones más positivas, lo que a menudo supondrá sacrificar, al menos temporalmente, otras opciones ligadas a compromisos y aspiraciones doctrinarias. Habrá que demostrar también que lo propuesto es el *óptimo razonable* que se puede alcanzar, teniendo en cuenta las características de la política de desarrollo y de su conducción política.

En segundo lugar es necesario, identificar las *restricciones* más importantes que deberán enfrentarse. Usualmente, se tratará de aspectos globales tales como la tasa de inflación y desocupación, el monto de la tributación y el gasto público, etcétera, los cuales determinan el *marco de acción cotidiano* en cada rama de actividad y el esfuerzo requerido por el gobierno.²³

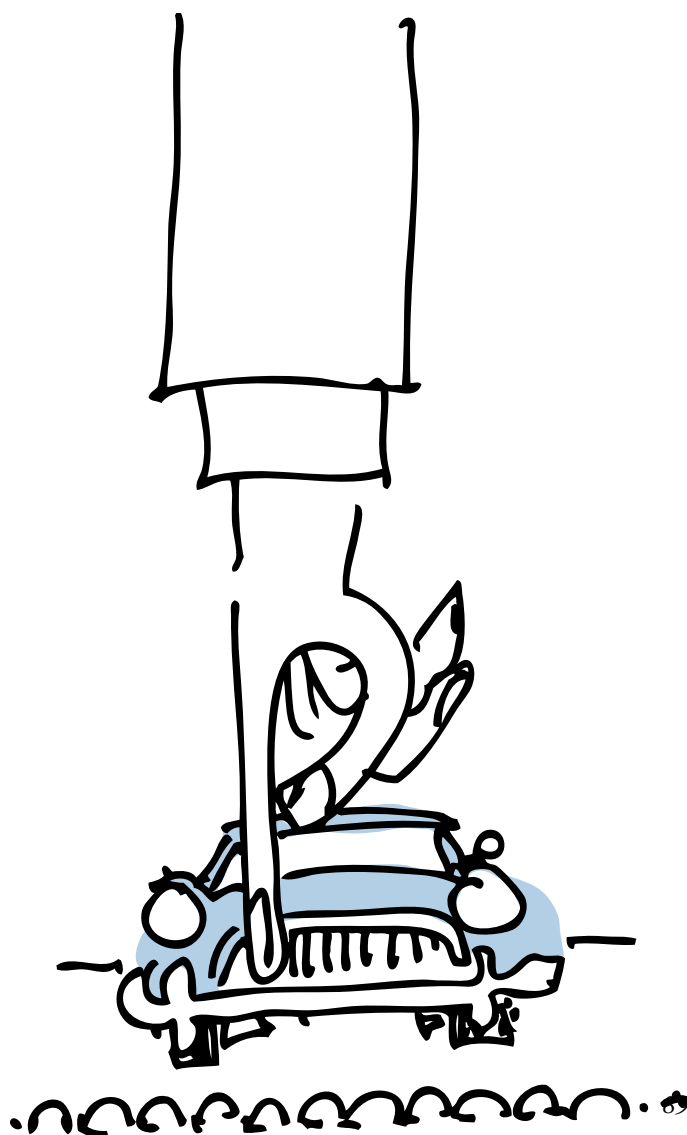
Buena parte de las actividades de formulación de una política de desarrollo se orientan a darle a la política un máximo de *coherencia* y una gran eficiencia, dentro de un nivel aceptable de riesgo.

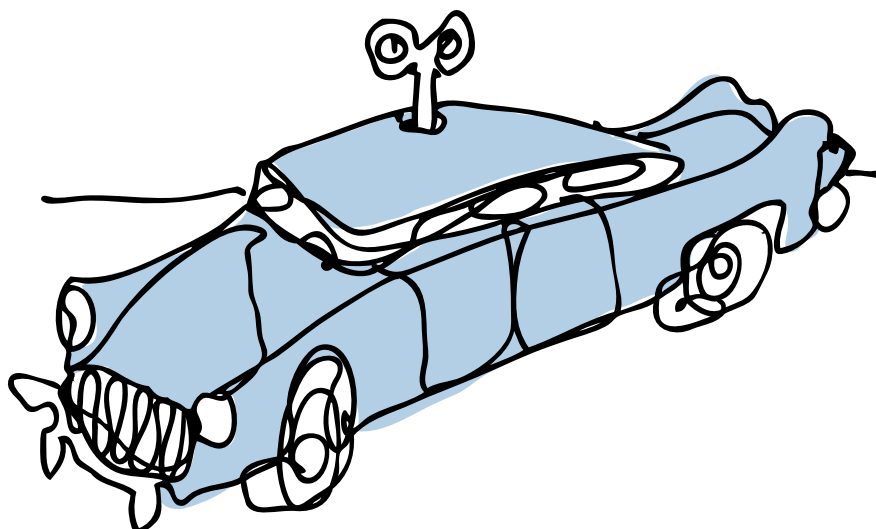
Coherencia de la política de desarrollo

*C'est plus qu'un crime; C'est une faute.
(Así censuró Fouché a Napoleón por
el fusilamiento del duque de Enghien,
diciéndole que ese acto "Más que
un crimen es una falta").*

La coherencia está ligada conceptualmente al tema del *equilibrio*. Por un lado, entonces, puede ser entendida como la necesidad de que los distintos elementos de la política de desarrollo sean compatibles entre sí. Pero además de su *coherencia formal o consistencia interna*, la política debe ser coherente en relación con las posibilidades reales de desarrollo del sistema. Este segundo aspecto

²⁶ La formulación deberá indicar, entonces, dentro de qué límites deberán mantenerse estos parámetros para no perjudicar el proceso.





de la coherencia, atañe a la viabilidad de la política. Aunque es el más importante, por lo general es también el más olvidado, si bien la mayoría de los planes formulados son internamente consistentes, algunos carecen de toda viabilidad, lo que explica muchos de los fracasos conocidos.²⁴

La consistencia –y especialmente la viabilidad– se refiere a la totalidad de la política destinada a orientar el proceso de desarrollo. Es necesario considerar como conjunto, a las diversas dimensiones o planos en que, por comodidad o necesidad de análisis, se subdivide normalmente dentro del estudio de dicho proceso.²⁵ Esto requerirá un enfoque interdisciplinario que asegure la coherencia técnica, económica, social, política y administrativa de dichos mecanismos.

Se acostumbra el uso de modelos matemáticos como ayuda para analizar el equilibrio cuantitativo de los principales agregados, así como para establecer las ventajas y desventajas de distintas alternativas de la política de desarrollo. Posteriormente habrá que realizar estudios más integrados, que bien podrían llegar a demostrar²⁶ la inconsistencia de ciertas formulaciones.

La viabilidad de la política consiste en su *capacidad efectiva* para modificar el curso previsible de la política de desarrollo. La política formulada, entonces, será

²⁴ De ahí los daños que han caudado la aprobación o difusión de planes libro, que muchas veces eran considerados irrealizables hasta por sus propios autores.

²⁵ Básicamente se trata de la trabazón interna de los objetivos, la estrategia y los mecanismos instrumentales y de su compatibilidad entre sí y con las políticas formuladas para las otras ramas de actividad.

²⁶ Que, aunque factibles desde el punto de vista de los recursos y de los conocimientos técnicos, proponían alcanzar simultáneamente metas de producción y redistribución del ingreso mediante políticas que harían entrar en pugna a las fuerzas sociales que favorecen uno y otro tipo de metas.

viable en la medida en que se adecue a las diversas restricciones y a las potencialidades reales del desarrollo del país.²⁷ Además, exigirá que la estrategia considere adecuadamente el comportamiento esperado de los distintos actores públicos y privados del sistema, así como el conjunto de otras variables igualmente importantes. Estos antecedentes deberán haber surgido del diagnóstico y no de modelos teóricos elaborados con base en otras experiencias o de las buenas intenciones de los tecnócratas o de los políticos. El gobierno, por su parte, deberá tener el poder para lograr la aprobación de los *mecanismos instrumentales* que requieran sanción parlamentaria, así como capacidad administrativa y financiera para llevar a cabo las responsabilidades que asume. Los mecanismos instrumentales –además de ser viables en el plano técnico y económico– deben adaptarse a las características institucionales y especiales del país y –sobre todo– conseguir el apoyo necesario de las fuerzas sociales existentes.

Es importante tener en cuenta, además, que la coherencia debe ser concebida como un requisito que trascienda la esfera de la planeación. De ahí que también deberá comprobarse la coherencia entra en el plan sectorial y el global y los planes de otras ramas de actividad y regiones del país. La vinculación conceptual de la coherencia con el equilibrio no implica apoyar *a priori* la tesis de que el desarrollo debe ser armónico, ni rechazar las opiniones que, por el contrario, ven en ciertos desequilibrios la posibilidad de generar tensiones favorables al cambio.²⁸

²⁷ La viabilidad dependerá, por ejemplo, de que en el país existan efectivamente las tierras, el capital y los demás recursos consultados en el plan y de que sea factible aumentarlos y mejorarlos en la forma prevista.

²⁸ El examen de la coherencia del plan permitiría anticipar por ejemplo, en qué mercados, en cuáles áreas y entre cuáles fuerzas sociales se producirán tensiones, con qué cambios de los precios, de las inversiones, estas tensiones se disminuirán, con

Sobre esta base se podrá decidir –en definitiva– cuáles son los desequilibrios coherentes que convendrá mantener, y cuáles los indeseables que se intentará obviar o suprimir. Considerar que un plan es coherente no supone esperar que la política pueda anular las tensiones existentes, ni las que probablemente surgirán al pretender acelerar la política de desarrollo. Para alcanzar sus finalidades, la política puede realizar una serie de acciones que podrían acarrearle la oposición de algunas fuerzas sociales. El análisis de coherencia es necesario para mantener controlado el proceso y para formular una estrategia que anticipe –con debido tiempo– las principales medidas que podrán adoptarse en caso de que aparezcan o se acentúen ciertos conflictos o problemas.

Todas esas exigencias repercuten lógicamente sobre los métodos de formulación. Éstos no serán adecuados si se basan en modelos excesivamente simples que –aun cuando utilicen cifras correctas– representan inadecuadamente el funcionamiento del sistema.²⁹

Eficiencia de la política pública de desarrollo

El que inventó la lanzadera fue más útil a la humanidad, que el que descubrió las ideas innatas. (Voltaire, en su Diccionario filosófico).

Para cada realidad se pueden formular numerosos planes, todos coherentes, pero que cumplirán en diverso grado los objetivos del proceso de desarrollo. Para obtener los mejores resultados, las proposiciones deben ser eficaces, es decir, deben tener objetivos y metas que reflejen correctamente las prioridades políticas; una estrategia que permita al país tender a la mejor asignación de los recursos humanos, técnicos, financieros y de información disponibles, tanto por parte de los actores privados como de los públicos y, finalmente, los mecanismos instrumentales más eficientes, considerando que éstos están sujetos a diversas restricciones de oportunidad, costo, operatividad, etcétera.

En teoría, existen criterios y métodos para determinar la eficiencia relativa de cada alternativa de la

política de desarrollo.³⁰ Sin embargo, toda política de desarrollo tiene aspectos tan complejos conformados por variables por lo general relacionadas tanto con los enfoques sobre cada una de ellas, como con sus relaciones, que es muy difícil y casi imposible (ya sea por deficiencia de información o por limitaciones metodológicas) seleccionar la alternativa óptima. Esta situación se en forma más amplia en el enfoque racional absoluto.

Dada una situación real de ineficiencia y mal uso de recursos en el sistema, no resultará normalmente muy difícil tener la certeza de que las soluciones propuestas mejoran sustancialmente la situación actual, y que el control de su ejecución y los ajustes y reformas posteriores permitirán situarlas en entornos razonablemente cercanos al óptimo. En la fase inicial, se origina cierta tosquedad y pragmatismo en la formulación, sin que sean indispensables las informaciones, las técnicas de análisis, el personal capacitado y el tiempo que sería necesario en etapas más avanzadas del propio proceso de desarrollo.

Indudablemente, se pueden –y se deben– utilizar con provecho diversos modelos y técnicas de optimización; sin embargo, éstos deben estar complementados, por todas las demás herramientas que se tengan al alcance.

La eficiencia –al igual que la coherencia– de los planes dentro de la política de desarrollo desborda –inevitablemente– la mera aproximación economista. A pesar de que ha sido el tema de la eficiencia el que más esfuerzos metodológicos ha concitado y, a veces, la única incorporada en los planes, habrá que considerar igualmente los resultados del diagnóstico en cuanto a la orientación de las categorías y las fuerzas sociales, la conformación de las alianzas políticas, la capacidad operativa de los organismos públicos, y otros diversos aspectos, de manera tal que se logren buscar *alternativas estratégicas* y *mecanismos instrumentales* que permitan disminuir obstáculos que inevitablemente enfrenta la política de desarrollo y aprovechar al máximo las potencialidades de los recursos y condiciones del país.³¹

cuáles cambios del ambiente político relativo las tensiones se incrementan, etcétera.

²⁹ De ahí la conveniencia de usar procedimientos que permitan considerar el mayor número de variables importantes –incluso las no cuantificables– y la utilidad de tener en cuenta los juicios de numerosos funcionarios, empresarios y trabajadores, así como de los representantes de las organizaciones que los agrupan.

³⁰ Véase O. Lange, *La economía en la sociedad moderna*, De. Grijalbo, México, 1996, págs. 101-113.