

# ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS POLITICAS SECTORIALES DE GOBIERNO

JUAN A. BARRIENTOS VIDAURRE\*

## A. MACROPOLITICA Y MICROPOLITICA

Las políticas sectoriales de gobierno se podrían inscribir en el ámbito de la ciencia política positiva o práctica, para diferenciarla de la ciencia política normativa o teórica. Desde otro punto de vista, podríamos clasificarlas en el ámbito de la así llamada micropolítica, para contrastarla con la convención que denominaremos macropolítica.

Nos atrevemos, de este modo, a aventurar la hipótesis de que la macropolítica es fundamentalmente sistémica; entendido el sistema como el conjunto de órganos públicos (poderes del Estado), normas (constitucionales y legales), conductas políticas (reguladas y no reguladas), y procesos (políticos y administrativos), interdependientes e interactuantes, de dominación y de subordinación que posibilitan al Estado-Nación su autoconducción y el logro de las metas de integración y estabilidad social y de desarrollo económico, entre otros objetivos. El sistema macropolítico supone la interacción de múltiples subsistemas, tales como: el constitucional; el legislativo; el político-administrativo; el de partidos políticos; el electoral; el de gobierno y administrativo regional y local; el de finanzas públicas; el del comercio exterior y de la balanza de pagos; el de la distribución del ingreso; el del control de la inflación; el del control de la desocupación; el de la seguridad social; el de la seguridad pública, etc. A través de este sistema, que es estructuralmente poliárquico y funcionalmente transaccional o convencional, y en el cual los que gobiernan, con el apoyo y la participación de la mayoría ciudadana pueden imponer, aun cuando sea parcialmente, sus concepciones ideológicas o programáticas sobre el Estado y la sociedad; establecer las prioridades socioeconómicas; controlar el territorio; condicionar a la población para afrontar situaciones de emergencia económica, militar, política o social; definir el tamaño del sector público o, lo que es lo mismo, decidir sobre el grado de intervención del Estado en la sociedad civil; resolver la ecuación entre la libertad y la igualdad y, finalmente, definir la estrategia del desarrollo nacional. En el ámbito macropolítico se conciben y ejecutan las grandes políticas que versan sobre las relaciones internacionales, la seguridad nacional, los derechos humanos, el desarrollo económico nacional, la conservación y la transferencia del poder, la justicia social, la democratización, la participación política y social, etcétera.

\* Administrador Público U. de Chile. Coordinador del Programa de Administración Pública de este Instituto.  
POLITICA N° 22/23, JUNIO 1990

La micropolítica es funcional a la macropolítica y es básicamente sectorial, intersectorial, institucional o territorial, consistiendo en la intervención del gobierno (concebido como ejecutivo) y/o sus agentes para procesar y resolver demandas políticas o socioeconómicas y/u otro tipo de expectativas comunitarias; para fiscalizar a los diferentes estamentos de gobernados, en el ámbito de un sector político-administrativo de gobierno; para condicionar las conductas del gobernado y, con la finalidad de obtener una meta de "interés público" (1), definida con la participación de los gobernados y materializada a través de decisiones políticas o evaluativas.

Desde otro punto de vista, deben ser objeto de estudio de la micropolítica la actividad de los grupos intermedios, comunidades territoriales, personalidades y otras entidades que presionan al gobierno en sus diferentes niveles sectoriales o territoriales, para obtener las ventajas, beneficios, franquicias, bienes o servicios que satisfagan sus necesidades reales o sus expectativas psicológicas, pudiendo esta presión llegar a desequilibrar a las organizaciones y a los presupuestos (nacional, regional o municipal) y obligar la definición de nuevas políticas que pueden llegar a facilitar el logro de ventajas inequitativas en el mercado, favoreciendo injustamente a individuos, grupos o sectores en desmedro de otros segmentos de la sociedad; o bien, definir una política de equidad, de eficiencia y de sensibilidad política que logre una amplia aceptación pública. En resumen, la micropolítica se da normalmente dentro del subsistema político-administrativo, en el cual el Presidente de la República, sus ministros, la burocracia estatal y los sectores administrativos de gobierno, con todos sus componentes, participan en la definición de decisiones y de políticas sectoriales, las que deben conllevar, a lo menos, una estructura de metas y de objetivos, de estrategias de consecución y de medidas de implementación legales, reglamentarias, financieras u organizativas, las que se realizan en un entorno sectorial, intersectorial, territorial o institucional de naturaleza intrínsecamente social.

## B. GOBIERNO, POLITICAS Y SECTORES

El gobierno, conceptualmente hablando, se compone principalmente de esquemas de cooperación humana, de la selección, calificación, funciones y atribuciones en la autoridad; de normas y de procedimientos. Tiene un componente político definido por los poderes del Estado, el cuerpo electoral, los partidos políticos, las asociaciones y otros grupos intermedios, las comunidades territoriales, los notables, etc.; y, además, contiene un instrumento administrativo constituido por la administración del Estado y su burocracia; la finalidad del gobierno es dirigir, controlar, coordinar y condicionar la conducta de los gobernados en la

(1) El autor considera el Interés Público como el principal "resorte" del sistema político; aun cuando algunos autores no lo consideran utilizable para la investigación empírica, otros lo consideran un concepto básico de la acción política administrativa. Ver a Friedrich, Carl (comp.), "El Interés Público", Editorial Roble, México, 1967; Von Beyme, Klaus "Los Grupos de Presión en la Democracia", Fundación Editorial Belgrano, Buenos Aires, 1986; ver Klosterman, Richard "A Public Interest Criterion", *Journal of the American Planners Association*, vol 46 N° 3, July 1980, etcétera.



procura de metas colectivas (de interés público), definidas con la participación del cuerpo electoral a través de la selección de sus representantes y de otras formas de participación social o corporatista. Por otra parte, la potestad del gobierno, considerado como ejecutivo para dictar políticas sectoriales, proviene de las facultades asignadas al Presidente de la República, por la constitución política a través de lo preceptuado en el articulado correspondiente. El Art. 1º y siguiente de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado (2) define la composición de la Administración del Estado y su ámbito de acción; el artículo 19, referido a los ministerios, aclara que tienen “las funciones de gobierno y de administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones”; más adelante agrega que: “deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector”. En otra parte, y refiriéndose a los servicios públicos, manifiestan que deberán aplicar “políticas, planes y programas”. Con respecto al Intendente Regional, dice: “Corresponderá al Intendente formular la política de desarrollo de la respectiva región, ajustándose a los planes nacionales, asumir la

(2) Ley N° 18.575 publicada en el Diario Oficial N° 32.640 del 5 de diciembre de 1986.

superior iniciativa y responsabilidad en la ejecución y la coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo regional...”.

La Ley Orgánica Constitucional de los Consejos Regionales de Desarrollo (3) confiere a estos organismos las facultades de definir políticas o programas importantes a través de la aprobación del plan regional de desarrollo y sus modificaciones y a través de la aprobación del presupuesto regional y sus modificaciones; asimismo, la distribución del fondo regional de desarrollo y otras actividades generadoras de políticas públicas.

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (4) contiene normas que implican una sujeción a los planes nacionales y regionales; no obstante, los Alcaldes con los Consejos de Desarrollo Comunales pueden establecer políticas y programas en materias tales como: el plan comunal de desarrollo y el presupuesto comunal, el plan regulador comunal, las políticas sobre derechos municipales, servicios y concesiones, establecimiento de tributos, expropiaciones, otorgamiento de subvenciones, establecimiento de multas, etcétera.

Para los fines de este artículo usaremos las voces de política o de programa sectorial para significar lo mismo, ya que algunas acepciones en uso suelen referirse, respectivamente, a “el arte de conducir un asunto para alcanzar un fin” y, “de una exposición que fija la línea de conducta que ha de seguirse” (5). Juan Ignacio Jiménez Nieto (6) formula una aclaración terminológica y amplifica la naturaleza del vocablo al decir: “para salvar el equívoco conceptual del término español ‘política’, refiriendo al lector a los bien diferenciados vocablos ingleses ‘policy’ y ‘politics’. Queremos sólo indicar que la fijación de una política industrial de un país (‘industrial policy’) supone una acción de naturaleza política (‘policy’ o ‘politics’) y, por tanto, que los encargados de formularla son órganos primigeniamente políticos”. Lo que queremos destacar con esta cita es que las políticas sectoriales o programas provienen, fundamentalmente, de decisiones políticas, aun cuando detenten un contenido de decisión técnica considerable, mas no determinante. Decidir, acota Jiménez Nieto, es “seleccionar un curso de acción de entre un inventario de cursos alternativos en base al ejuiciamiento ponderado de las consecuencias anticipables” (7), y agrega: “gobernar o hacer política es asignar autoritariamente valores al grupo, es decir, predecir las decisiones ajenas”. “La decisión desprovista de fuerza o autoridad tampoco es política, porque carece de fuerza para influir en las decisiones ajenas”. Como ya hemos dicho, las decisiones políticas tienen o pueden tener un componente técnico basado en métodos cuantitativos, que sustenten juicios de hecho, provenientes de proposiciones empíricas que posibiliten la validación de su eficacia; pero, lo fundamental de las decisiones políticas es que se apoyan en juicios de valor, sobre cuya oportunidad y mérito no cabe otra prueba empírica que su validación o legitimación por un consenso o ratificación ulterior.

(3) Ley N° 18.605 publicada en el Diario Oficial N° 32.740 del 6 de abril de 1987.

(4) Ley N° 18.695 publicada en el Diario Oficial N° 33.035 del 31 de mayo de 1988.

(5) Pequeño Larousse (en color) Librairie Larousse, 1976.

(6) Jiménez Nieto, Juan Ignacio. “Política y Administración” Ed. Tecnos, Madrid, 1970, pág. 354.

(7) Jiménez Nieto, Juan Ignacio. “Teoría General de la Administración” Ed. Tecnos, Madrid 1975, pág. 183.

O, como expresa Sowell (8), su aprobación por el público en general o grupo de referencia (clase social, secta religiosa, movimiento ideológico, etc.), y agrega como fundamentos de legitimación a la tradición y a la posteridad histórica.

Todo lo anterior no excluye la elección y evaluación administrativo-financiera, como dato, a veces determinante, a través de los diferentes métodos cuantitativos y cualitativo-cuantitativos en uso (9).

Pero, ¿qué es un sector? (o sector administrativo de gobierno), según lo define Juan Ignacio Jiménez Nieto: "Representa el sumatorio de la acción pública y privada en cada uno de los compartimentos estancos en que arbitrariamente puede dividirse la acción social (10)". Un sector involucra a servicios públicos y organizaciones privadas; a personas naturales y a personas jurídicas; a productores, a usuarios y a consumidores; a empresas públicas y a empresas privadas; a trabajadores y a propietarios; a ciudadanos, a estudiantes y a menores; a pobres y a deficitarios en algún bien o servicio; a acreedores y a deudores; y, a múltiples intereses creados. Todos los cuales son gobernados a través de un ministerio o subsecretaría (11).

El sector es un concepto analítico, expresado con diferentes connotaciones en otras ciencias sociales y en materias de ingeniería industrial. En ciencia política o del gobierno se pretende, como hemos indicado, representar al conjunto de la actividad pública y privada que requiere ser gobernada; vale decir: dirigida, controlada, coordinada o condicionada por la autoridad pública; por la ley, por el reglamento, por las políticas sectoriales o por las decisiones públicas o políticas, en las cuales debe considerarse la participación del gobernado.

En Chile, Estado unitario y fuertemente centralizado, "El Presidente de la República ejerce el gobierno y la administración del Estado con la colaboración de los órganos que establezcan la constitución y las leyes", y, "Los ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores... Para los efectos, deberán preparar y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector". Ahora, ampliando el concepto, es territorialmente nacional, puede ser enteramente público, político o de administración general; en los cuales el efecto de sus actos son válidos para la comunidad nacional, casi sin excepciones; o bien mixtos, en el sentido que sus participantes tienen el derecho a influir en las políticas que produzca.

La frontera entre lo público y lo privado es incierta: la ley orgánica constitu-

(8) Sowell, Thomas. "Knowledge and Decisions", Basic Books Inc., New York, May 1979.

(9) Zechauer, Richard *et al.* "Public Policy, and Normative Economic Theory".

(10) Jiménez Nieto, Juan Ignacio. "Política y Administración", Ed. Tecnos, Madrid 1970, pág. 33.

(11) El Art. 21 de la Ley N° 18.575 les encarga funciones a los Subsecretarios, de carácter general, pero, es deducible su responsabilidad con respecto a un sector en los casos de Transporte, Telecomunicaciones, Trabajo, etcétera.

cional de COREDES N° 18.605 dice que: “Se entenderá como sector privado, para los efectos de esta ley, el constituido por entidades que realicen actividades regidas por el derecho común, cuya administración no está intervenida por el Estado o sus organismos, como asimismo aquellas en que el Estado o sus empresas, sociedades o instituciones sólo tengan aportes de capital, representación o participación minoritarios”; para otros, el límite entre lo público y lo privado corresponde al dominio que un particular, grupo, empresa u organización privada ejerce sobre el efecto de sus actividades; cuando el efecto no es dominado por el individuo u organización y afecta a otros segmentos sociales, la actividad deviene en pública al requerir la intervención de la autoridad pública, en diferentes grados de intensidad, de calidad y de obligatoriedad.

En el actual ordenamiento político-administrativo es posible distinguir los siguientes sectores administrativos de gobierno.

1. Sectores de Administración General, Políticos o Tradicionales
  - Gobierno Interior
  - Relaciones Exteriores
  - Defensa Nacional y Orden Público
  - Justicia
  - Comunicación Social (corresponde más bien a un sistema administrativo de gobierno)
2. De Infraestructura
  - Infraestructura o Capital Social (Ministerio de Obras Públicas)
  - Hacienda Pública y Administración Pública (Ministerio de Hacienda y Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior)
  - Bienes Nacionales (correspondientes más bien a un servicio público)
3. Sectores Sociales (Mixtos)
  - Educación
  - Salud y Medio Ambiente
  - Vivienda y Urbanismo
  - Seguridad Social
  - Relaciones Laborales
4. Sectores Económicos (Mixtos)
  - Silvoagropecuario
  - Recursos Hidrológicos
  - Minería
  - Pesquero
  - Industrial
  - Construcción
  - Financiero
  - Energía y Combustibles
  - Comercio
  - Transportes y Comunicaciones

- Telecomunicaciones
- Turismo
- Misceláneos (Deportes y Recreación, Cultura, Bellas Artes, Servicios Personales y del Hogar)

1.2. Los Sectores de Administración General, o Políticos y de Infraestructura, no son básicamente sectores, sino funciones o instituciones del gobierno y se caracterizan, someramente, por algunos de los siguientes aspectos:

- Tener tareas explícitas, dominantes y bien definidas
- Tener una burocracia jerarquizada y especializada en tareas de difícil conversión y adaptación a otras tareas
- Poseer una tecnología dominante y característica
- Detectar un alto grado de profesionalismo
- Procedimientos operativos reglamentados
- Decisión centralizada y no participativa o en el mínimo de participación
- Burocracia cerrada o de ingreso restringido
- Acceso limitado a las influencias políticas y de los grupos de interés
- Información casi inaccesible para los ciudadanos comunes, los partidos políticos y los grupos de interés
- Se destacan la decisión experta y profesional más que la participación democrática y la fiscalización política

3 y 4. Los Sectores Sociales y Económicos (Mixtos) son estrictamente sectores de gobierno y obviamente constituyen un segmento de la sociedad que incluye a personas naturales y jurídicas; entes públicos y privados; productores; intermediarios y consumidores, instituciones públicas (centralizadas y descentralizadas); entes privados (nacionales, extranjeros); comunidades territoriales; no pueden ser autoritariamente gobernadas, por lo que se requiere idoneidad política para su conducción por las siguientes razones:

- Sus tareas son variables, a veces explícitas y a veces implícitas que exceden el espíritu y la letra de la ley y del reglamento
- Su burocracia es influida por la política general y por los grupos de intereses y dentro de las mismas puede constituir, su burocracia, un grupo especial de interés, en la defensa de sus posiciones y de sus propios valores
- La política prevalece sobre la tecnología sectorial
- Las decisiones deben ser negociadas participativamente y, en lo posible, consensuadas, debido a que afectan a grupos sociales importantes
- Los valores predominantes son esencialmente de interés público, o lo que es lo mismo decir, son políticos

La enumeración que antecede y las características señaladas no son exhaustivas, ni absolutamente consistentes, y sólo pretenden dar una idea de la conformación sectorial. Desde el punto de vista de la administración del Estado, existe un alto grado de dispersión sectorial, como por ejemplo:

- Los recursos hidrológicos que sirven al desarrollo agropecuario, a la industria, a la energía, a las obras sanitarias, etc., y que requieren de un cierto grado de coordinación y de unidad gubernativa

- Las acciones sectoriales encargadas a las municipalidades, como son las de educación, salud y otras
- Las funciones de educación que se realizan en el Ministerio de Defensa Nacional o en otros
- Los recientes problemas ocurridos con la ley de pesca y de patentes farmacéuticas explican la dispersión internacional, la influencia de empresas transnacionales y de gobiernos extranjeros y la intervención de los poderes del Estado, para su definición y aplicación.

La decisión pública o política sectorial debe satisfacer un interés público, definido con la participación del segmento de la comunidad involucrada. Ese interés público debe tener un contenido ético-político, mayoritariamente aceptado, de buen gobierno; debe ajustarse a los procedimientos debidos, no debe favorecer intereses claramente abusivos y debe tener como finalidad última la de evitar conflictos sociales destructivos. Entendemos que la gran mayoría de las políticas públicas, incluyendo las decisiones políticas de autoridades territoriales (Intendentes y Alcaldes), pueden envolver intereses en conflicto. Más aún, muchas decisiones de carácter nacional, sectorial, regional y comunal, además de las consecuencias previstas por la ley o por el gobierno, tienen un efecto emocional inmediato y general. A menudo, declaraciones y/o actos de los funcionarios públicos, estimulan, en la comunidad, efectos psicosociales y políticos que fluctúan entre la completa aceptación, la indiferencia y, en algunos casos, un violento rechazo a las decisiones, que pueden incluir alteraciones en los precios y en el mercado de valores y divisas, la inhibición de la actividad privada y otros efectos no queridos.

Finalmente, es en la dimensión del sector donde puede verse con mayor claridad la diferencia entre las funciones de gobernar y la de administrar. Gobernar es dirigir, controlar, coordinar y condicionar, esto último bajo la fórmula de Jiménez Nieto de hacerlo mediante la información, la orientación, las recomendaciones, los incentivos y los desalientos, la regulación, la sanción y el control, con el objeto de intervenir en la capacidad de decisión de los gobernados para satisfacer un determinado interés público. Administrar es "gerenciar" la adecuación de medios a fines institucionales, bajo restricciones de condicionamiento establecidos por un ordenamiento normativo, que sirve de marco al ejercicio de la facultad discrecional (12). El carácter sustantivo de la administración le concede la eficacia con que se mejora la infraestructura territorial, se alista la fuerza armada, se movilizan los medios de transporte, se administra el espectro electromagnético, se mejoran los índices de salud de la población, etc.; en suma, se administran los servicios públicos y las empresas estatales y se gobiernan los sectores, y también algunos sistemas administrativos de gobierno.

(12) Jiménez Nieto, Juan Ignacio. "Política y Administración", Ed. Tecnos, Madrid 1970, p. 33.

### C. LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DE GOBIERNO Y OTROS RELACIONADOS

No podríamos continuar el discurso sobre sectores administrativos de gobierno, sin mencionar a los sistemas administrativos de gobierno. Siguiendo a Jiménez Nieto podemos repetir que constituyen “el conjunto armónico y coherente de órganos, normas y procesos destinados a proveer a las instituciones públicas de los insumos necesarios para cumplir eficientemente sus fines institucionales. Al igual que los sectores, son un concepto analítico y macroadministrativo, formado por un conglomerado de órganos centrales e institucionales” (13).

En la organización de la administración del Estado en Chile aparece claramente el Ministerio de Hacienda como cabeza de los sistemas de presupuestos, de administración del personal (remuneraciones), de administración de bienes y servicios (aprovisionamiento) y las oficinas de presupuesto y de personal desplegados en la administración. Obviamente estas funciones son compartidas con los ministerios, los servicios públicos, la Contraloría General de la República, el Ministerio del Interior. Todo lo anterior sin perjuicio de gobernar el sector financiero, en coordinación con el Banco Central.

La Oficina de Planificación Nacional, que se despliega territorialmente a través de las Secretarías Regionales de Planificación y se coordina con las oficinas de planificación sectoriales, institucionales y municipales, encabeza el sistema de planificación económica y social.

El Ministerio Secretaría General de Gobierno, que dirige el sistema de comunicaciones de gobierno.

El Ministerio de Bienes Nacionales, que no parece ser nada más que un servicio público elevado de rango.

Finalmente, el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que gobierna a los sectores industria, comercio y pesca, supervigila a la CORFO y se pretende que realice funciones intersectoriales, como la defensa del consumidor, el control de precios y tarifas, y se le atribuye además la coordinación de las políticas económicas. Hecho este aparte continuaremos con las políticas sectoriales de gobierno.

### D. ESTRUCTURANDO LA POLITICA SECTORIAL

La política o programa sectorial se entiende como el conjunto de actividades que se realiza en un segmento importante del ámbito gubernamental (sectores, sistemas, servicios públicos, regiones y municipios). La formulación de un programa o una política sobre un supuesto político básico convierte las ideas en relacio-

(13) Jiménez Nieto, Juan Ignacio. “Política y Administración”, Ed. Tecnos, Madrid 1970, p. 55.

nes, los fines en medios y los objetivos en formas de organización y de procedimientos.

Giovanni Sartori, entiende a la acción política como: "*Acción inteligentemente llevada*, del hombre que verdaderamente sabe lo que hace" (14); en el mismo texto aclara: "Exactamente como los comportamientos económicos, los comportamientos políticos están constituidos por *opciones* que se hacen en relación a ciertos *fines*, en función de los medios disponibles, que presuponen *técnicas* adecuadas", y agrega: "(la acción política) debe entenderse (como) *programas de acción que se cumplen del modo previsto*" (15).

Las ideas introductorias de G. Sartori, sobre políticas o programas de acción, debemos visualizarlas en el ámbito sectorial, cuya complejidad técnica, heterogeneidad de los actores y de la población gobernada, y la acción de los intereses creados contrapuestos que dificultan su dirección, exponen al gobernante del sector ante la alternativa de definir una meta de "interés público" y la correlativa política sectorial. Sartori ilustra esta situación: "En primer lugar, la vida práctica urge, no admite dilaciones, y por esto le exige prisa al conocimiento científico. Debido a ello, es muy frecuente que nos veamos obligados a dar respuestas prematuras. Lo que equivale a decir que la *urgencia práctica* obliga a sobrepasar los requisitos exigidos por el conocimiento científico. El riesgo a la desviación es, en este caso, hablar antes de saber; debemos llegar a alguna conclusión, aun si esa condición está escasamente fundada. En segundo lugar, el hombre político que recurre a la consulta del especialista sabe ya lo que quiere, ya ha hecho la elección de sus fines. Lo que no sabe y quiere saber de ese especialista es el mejor modo para llegar al resultado que se ha prefijado" (16). Por otra parte, la expresión "especialista" requiere algunas consideraciones: ¿Quiénes son?, si seguimos al razonamiento de Jean Meynaud (17), son los poseedores de conocimientos específicos adquiridos por "la reflexión teórica o la experiencia práctica (eventualmente, y rara vez, por un empleo acumulado de estas dos vías)". La relación especialista-político es difícil, por la disparidad de las opiniones técnicas en cuanto al comportamiento y efecto global de las políticas y por la responsabilidad social del tomador de decisiones políticas, enmarcado por la macropolítica y por la necesidad de hacer efectiva la participación social para lograr consenso y evitar conflictos sociales destructivos o por lo menos que impliquen un bajo costo político.

Para decidir la opción, definición, implementación, ejecución, evaluación y término de una política sectorial, la literatura política anglosajona nos ha propuesto múltiples esquemas teóricos, entre los cuales citaremos a Braybooke y Lindblom (18), a Herbert Simon (19) y H. Laswell (20), entre otros muchos, y coinciden, más

(14) Sartori, Giovanni. "La Política: Lógica y Método de las Ciencias Sociales". FCE México 1987, lo que está en cursivas es del autor citado.

(15) Sartori, Giovanni. *Op. cit.*

(16) Sartori, Giovanni. *Op. cit.*

(17) Meynaud, Juan. "La Elaboración de la Política Económica", Ed. Tecnos S.A., Madrid, 1961.

(18) Braybooke, D. y Lindblom, C.E. "A Strategy of Decision", E. Free Press, New York, 1963.

(19) Simon, Herbert. "Decision Making and Administrated Organization", *Public Administration Review* (Winter 1944).

(20) Laswell, Harold *et al.* "The Policy Sciences", Standfor University Press, 1951.

o menos, en las fases de la adopción de decisiones de políticas, las que podrían resumirse en el siguiente punteo:

1. Reunión de la información y el diagnóstico que define la naturaleza del problema sobre el cual se aplicará una política sectorial, para intervenir y solucionar una necesidad pública o expectativa social. Esta debería considerar antecedentes históricos, geográficos, socioeconómicos, culturales, demográficos, etc. Se deberían considerar las políticas aplicadas históricamente y el análisis de su éxito o fracaso y los recursos políticos (demandas y apoyos); además de los recursos físicos, financieros y humanos disponibles.
2. Corresponderá la definición del problema con los correspondientes objetivos (¿qué hacer?), y la finalidad (¿para qué?) y las restricciones que se deberían tomar en cuenta (jurídicas, políticas, sociales y financieras).
3. Seguidamente habrá que definir políticas alternativas y analizar las estrategias posibles para cada política (¿cómo?), y las respectivas medidas de implementación para cada estrategia (¿quién?, ¿cuándo?, ¿con qué?).
4. Existirá un proceso de selección de estrategias y de medidas de implementación para cada política alternativa (en el lenguaje militar se definen como cursos de acción).
5. Corresponde la selección de la política adecuada y su estrategia de aplicación.
6. Finalmente corresponde la evaluación y corrección permanente de la política en aplicación.

Lo que esquemáticamente puede parecer sencillo, no lo es, ya que el universo sectorial es complejo y heterogéneo, debido a que los actores y grupos también lo son y en cada segmento del sector aparecen intereses creados y en algunos casos determinantes, que es preciso detallar aunque sea someramente.

1. Las políticas, planes, programas y presupuestos generales del gobierno condicionan a las decisiones políticas sectoriales.
2. Los encargados de un sector, sean ministros, subsecretarios, directores de servicios, asesores o diseñadores de políticas, conllevan el bagaje de una ideología política, de una ideología propia y, también, de una ideología burocrática (Ley de Miles: "El lugar en que uno está parado depende del lugar en que uno está sentado"), las cuales pervierten con su discurso los enfoques y las definiciones de la política sectorial.
3. Los partidos políticos y los grupos de interés desde el Parlamento o por intermedio de los órganos de comunicación social o a través de diferentes instancias organizativas, fiscalizan las acciones sectoriales y protegen sus intereses; muchas veces contradictorios con la política en estudio o aplicada por el gobierno.
4. Los responsables de una política sectorial, finalmente, son el Ministro y el Presidente de la República, quienes poseen muchos instrumentos u opciones para imponer políticas que satisfagan el "interés público" del segmento social sectorial; como por ejemplo:
  - el virtuosismo de la seducción carismática
  - las tratativas para mantener los equilibrios entre los intereses multilate-

- rales mediante estrategias que le permitan corregir los desequilibrios que supongan un costo político grave
- la aplicación de una estrategia “mini-max” (21); en presencia de fuertes resistencias, seguir el curso de acción que promueva el interés público sectorial y al mismo tiempo considere las menores probabilidades de provocar conflictos socialmente intensos
  - la búsqueda de segmentos políticos, sociales o profesionales que participen positivamente en el apoyo a la referida política sectorial del gobierno definida o en vías de definición.
  - la negociación calculada y ponderada entre la obtención y la cesión de ventajas equilibradas, etcétera.

#### E. RECOMENDACIONES PARA LOS ENCARGADOS DE DEFINIR E IMPLEMENTAR POLÍTICAS SECTORIALES DE GOBIERNO

Los diseñadores y responsables de políticas sectoriales, son por excelencia el Presidente de la República y los ministros; vale decir, quienes conforman el subsistema político-administrativo (Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado); aunque la ley no distingue, podríamos decir, parafraseando a Orwell, que algunos son más sectoriales que otros, existen ministerios que no son sectoriales, en los términos que hemos señalado anteriormente, como es el caso de los ministerios de administración general (Interior, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Justicia, Bienes Nacionales, Obras Públicas) o de servicios públicos con rango de ministerios, como la Secretaría General de Gobierno, ODEPLAN, la Comisión Nacional de Energía, la CORFO; aunque la Comisión Nacional de Energía, teóricamente, encabezaría un sector a través del Ministerio de Minería. El Ministerio de Hacienda, aun cuando sea intrínsecamente de planificación y ejecución, define políticas para el sector financiero conjuntamente con el Banco Central. En todo caso, estos ministerios, con las excepciones anotadas de Hacienda y Obras Públicas, se caracterizan porque son menos accesibles a los ciudadanos comunes y a los grupos de interés, salvo los propios de sus respectivas burocracias; en ellos se destaca más la operación experta y profesional que la participación y la supervisión del ciudadano. Los ministerios típicamente sectoriales o mixtos, ya sean del sector económico o del sector social, requieren la aplicación de una experticia más política que técnica, ya que deben elaborar programas sectoriales en los cuales los partidos políticos, los grandes grupos de articulación de intereses (empresarios y trabajadores), las comunidades territoriales, los grupos profesionales y los simples ciudadanos tienen, eventualmente, el

(21) Yates, Douglas.

a) “Análisis de la Burocracia”, Ed. Fraternal, 1985, Buenos Aires.

b) El teorema mini-max, de Von Neuman, se puede sintetizar diciendo que la estrategia óptima es la que minimiza la mayor pérdida (Enciclopedia Británica, 15ª Edición, 1979, 12:1067d).

derecho a usar los canales apropiados para la defensa de sus derechos o la promoción de sus expectativas y, necesariamente, ante intereses antagónicos y conflictivos, debe establecerse una negociación participativa y competitiva. El chileno medio desea que alguna autoridad del gobierno, de la administración pública, de la administración municipal o del parlamento recoja sus inquietudes; desea que las políticas que lo afecten sean sensibles a sus necesidades individuales, familiares o comunitarias y, a lo mejor, desea participar en algún nivel de gobierno territorial. Le inquieta que el gobierno, los partidos políticos y la burocracia no se preocupen del ciudadano corriente y desea evitar que el gobierno sea dominado por los partidos políticos, por los grandes grupos empresariales y por las grandes confederaciones sindicales, contra las cuales no puede competir. Más aún, el chileno corriente no conoce las estructuras de la administración del Estado, ni sus derechos como usuario de la misma; ni los canales de acceso a los gobiernos sectoriales, regionales y comunales. Por otra parte, los grandes actores sectoriales, la burocracia pública especializada; los grandes sindicatos; los grandes grupos de interés económico, tienen la competencia técnica y el poder para imponer o alterar políticas sectoriales afectando al ciudadano como usuario, como consumidor, como propietario y como contribuyente.

Estas reflexiones abonarían la naturaleza política, que debe conformar el carácter y la personalidad de un ministro sectorial, demás está insistir que cuando hablamos de naturaleza política, no nos referimos a su tendencia ideológica, sino a sus capacidades para negociar, persuadir, convencer y finalmente ejecutar una concepción del “interés público”.

Respecto a los diseñadores de políticas sectoriales cito a Joseph LaPalombara en “Burocracia y Desarrollo Político” (22), quien, citando a Morstein Marx, explica: “El crecimiento de la especialización funcional dentro de la burocracia debilita sobremanera la tarea que cumplen los funcionarios públicos con status. El especialista cumple una tarea aislada, su visión y sus aspiraciones son estrechas y tiende a provocar divisiones internas. Su preocupación por intereses limitados oscurece su visión de los grandes problemas nacionales y reduce su capacidad para desempeñarse como asesor político. Según la frase de Morstein Marx, la metafísica se rinde ante la tecnología. De acuerdo con la formulación de Braibanti, la pérdida de una fuerte orientación intelectual, por parte de los dirigentes de la burocracia, hace menos probable que puedan desempeñar un papel creativo y estabilizador en el desarrollo económico y político de la sociedad”. En otro aparte agrega: “El funcionario administrativo no especialista puede ser un factor aglutinante del sistema. Acaso los programas de desarrollo económico requieren cierto grado de especialización funcional dentro de la administración, y en verdad resulta difícil imaginar que sin ella se puedan llevar a cabo las muchas actividades técnicas implícitas en la modernización económica. Pero debe prestarse la misma atención al importante rol político que desempeña el funcionario no especializado”.

(22) LaPalombara, Joseph. “Burocracia y Desarrollo Político”, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1978.

Al escribir estas líneas, en enero de 1990, leo que el Colegio de Profesores aspira que el Ministerio de Educación sea ocupado por un profesor y el Colegio de Arquitectos desea que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo tenga un arquitecto a su cargo; sin poner en duda la idoneidad y afinidad que pueden tener ciertos profesionales con determinados sectores de la actividad social, además de estimar legítima la petición, estamos muy lejos de apoyarla, ya que ni la tecnocracia, ni la burocracia podrán, en cualquier tipo de gobierno sectorial, suplantar la capacidad del político-estadista que, actuando con neutralidad ante los grupos profesionales, de interés o de presión y con sensibilidad ante el interés público, coadyuve eficazmente al gobierno nacional.

Finalmente, existen dos aspectos de la mayor importancia, por lo menos para el que esto escribe, y que es preciso destacar: el primero se refiere a la información pública y el segundo se refiere a la negociación pública. Con respecto al primer aspecto, por razones de filosofía moral me remito, en primer lugar, a I. Kant (23), quien dice: "Una máxima que no puedo manifestar en alta voz, que ha de permanecer secreta, so pena de hacer fracasar mi propósito; una máxima que no puedo reconocer públicamente, sin provocar en el acto la oposición de todos a mi proyecto; una máxima que, de ser conocida, suscitaría contra mí una enemistad necesaria y universal y, por tanto, cognoscible *a priori*, una máxima que tiene tales consecuencias, los tiene forzosamente porque encierra una amenaza injusta al derecho de los demás". Con respecto a la misma materia, Douglas Yates (24) formula dos criterios: "1) Una política merece la reseña pública cuando es una iniciativa nueva, no rutinaria, o implica una modificación acentuada de la práctica precedente. 2) Una política merece una reseña pública cuando implica la aplicación de un valor social importante, por ejemplo la igualdad, la oportunidad igual, la libertad personal, o el interés público".

Con respecto a la negociación pública de políticas sectoriales y de decisiones evaluativas, formulamos las siguientes recomendaciones:

1. La información o comunicación pública es un elemento impulsor de la participación social y puede ser un eficiente instrumento de gobierno. Creemos que en muchas oportunidades no se sensibiliza suficiente ni eficientemente a la opinión pública en temas sectoriales o intersectoriales.
2. Se debe propender a limitar y/o evitar el uso del poder institucional de la autoridad, aun cuando sea legal.
3. La persuasión personal que puede efectuar la autoridad sectorial o institucional, bien aplicada para solucionar conflictos sectoriales, es un elemento político de la mayor importancia. Esta persuasión personal debe estar apoyada por buenas relaciones públicas y ha de conllevar dos condiciones a lo menos:
  - Eliminar la amenaza del uso del poder institucional conferido a la autoridad.

(23) Kant, I. "La Paz Perpetua". Espasa-Calpe, Argentina, Buenos Aires, 1984.

(24) Yates, Douglas. "Análisis de la Burocracia", Ed. Fraterna, 1985, Buenos Aires.

- Eliminar la percepción pública, por remota que sea, de que la autoridad pretende engañar o presionar indebidamente a segmentos del sector o de la comunidad.
- 4. La persuasión social, transmitida a los segmentos políticos, gremiales, profesionales y público en general y el estímulo a la participación social hace posible la mantención de las comunicaciones entre el pueblo y las autoridades. También facilita la crítica constructiva que debe basarse en la búsqueda sincera de pruebas objetivas. Lo útil para resolver conflictos de intereses son los hechos más que las opiniones comprometidas y las consignas ideológicas.
- 5. Finalmente, recomendamos una acción persistente de negociación frente a grupos con intereses antagónicos, entre ellos o con la autoridad, en materias de "interés público" sectorial. Nunca debe producirse el estancamiento ni la suspensión de la negociación. Incluso es posible transformar, variar o cambiar la materia en discusión, hasta lograr un consenso, aunque sea parcial. Jamás se debiera trasladar la discusión al Presidente de la República. No es conveniente que decisiones sectoriales resistidos por la comunidad requieran el arbitraje y la solución del Presidente de la República, o la intervención de otros poderes del Estado. Ni menos aún se debe llegar a la desaprobación jerárquica de altos funcionarios que formulen declaraciones inopinadas, inquietantes o mal expresadas que provoquen reacciones negativas.

## F. CONCLUSIONES

Es de general conocimiento y aceptación el hecho de que los teóricos políticos no conocen todos los aspectos e implicancias de la situación político-administrativa real, que se supone son del dominio de los estadistas y/o de los políticos profesionales. Asimismo, la burocracia, en sus diferentes sectores, funciones o estamentos, se complace en atribuirse un conocimiento superior y una capacidad para la acción que sobrepasa a la del teórico sectorial y a la del político, que asume funciones gubernamentales en el decurso del juego de la alternancia democrática. Otros ponen su confianza en el buen criterio que suponen poseer, el cual les permitiría realizar un excelente gobierno. Lamentablemente no siempre es así y, cuando las dificultades aparecen, casi todas las autoridades se inhiben y traspasan sus problemas a otros sectores, a consejos o a comités o a sus superiores jerárquicos.

Desde otro punto de vista, la constitución, las leyes y reglamentos, los programas y las políticas superiores constituyen un condicionamiento de las políticas sectoriales, las que se suman a la fiscalización parlamentaria, a la acción de los partidos políticos y movimientos de oposición y a las demandas sociales, profesionales, de las comunidades territoriales y de diferentes grupos de interés, los que dificultan la definición del interés público en el plano sectorial.

Por otra parte, ejemplos antiguos y recientes nos plantean la preocupación ante la influencia de poderes externos (gobiernos extranjeros, organismos internacionales y empresas transnacionales) que gravitan en las definiciones sectoriales o intersectoriales. Todo lo anterior implica un alto grado de complejidad que obliga a

una consideración y estudio de largo alcance temporal, global, multisectorial y multidisciplinario, que puede llegar a exceder las capacidades del Ejecutivo y del Parlamento.

Lo anteriormente expuesto avalaría, a mi entender, que la universidad se aboque al estudio de las ciencias del gobierno y de la administración pública a través de un renovado instituto multidisciplinario con real capacidad de análisis y de formulación de proposiciones coherentes, consistentes, competentes, realistas y utilizables para la ejecución de un buen gobierno, sea este de naturaleza nacional, sectorial, regional o municipal en el ámbito de una democracia consolidada.