

Afterthoughts on Public Policy

Eduardo Lizano *

* Academia de Centroamérica. Ponencia presentada en la conferencia anual de la Society for the Advancement of Socio-Economics (SASE), 21-23 Julio de 2008, San José, Costa Rica.

Introducción

Durante mi vida activa de poco más de medio siglo, me he dedicado principalmente a dos actividades casi por partes iguales: la academia (precisamente, la universidad en donde se lleva a cabo esta actividad) y las políticas públicas, con énfasis en la política económica.

Mi propósito, hoy, consiste en comentar con Uds. algunas de mis experiencias al transitar por estos dos mundos tan diferentes.

Las diferencias existentes plantean dos problemas. El primero se refiere a las dificultades cuando alguien desea desplazarse de una de esas actividades a la otra. El segundo tiene que ver con los obstáculos cuando académicos y “policy makers” intentan dialogar para tratar de entenderse mejor unos y otros.

En lo que sigue se abordan dos temas. En la primera sección se examinan en qué consisten las dificultades. En la segunda se analizan las áreas a las cuales debería presentarse especial atención.

I

What are the main difficulties?

La actividad académica, es decir la producción de nuevos conocimientos, y la actividad relacionada con la conducción de las políticas públicas, si bien presentan ciertas similitudes, plantean contrastes que son aún más importantes. A continuación se mencionan los más significativos.

1. Acerca de los objetivos. En ambos campos, por lo general, existen ciertos objetivos de mediano o largo plazo. Por ejemplo, en el caso de la academia, proyectos de investigación cuya ejecución requiere varios años, o bien, en el caso de los “policy makers”, el cambio del modelo de desarrollo, la disminución de la pobreza o de la desigualdad.

A la par de estos objetivos, se encuentran las medidas y decisiones de corto plazo cuya adopción busca alcanzar los objetivos de más largo plazo. Mientras estos últimos están relacionadas con el “¿qué hacer?”, las acciones inmediatas se refieren más bien al “¿cómo lograrlo?”

La tarea del “policy maker” es, no obstante más, compleja y difícil que la del académico. Esto se debe a varias razones:

- Primera, el horizonte en el cual se mueve el “policy marker” es, por lo general, incierto. De hecho, los gobiernos cambian y con ellos los objetivos, con frecuencia, también.

- Segunda, el marco legal e institucional, si bien, cambia en el transcurso del tiempo, para efectos prácticos, en el corto plazo, es rígido. Así, el “policy maker” dispone de menos flexibilidad en cuanto a los instrumentos disponibles y a las limitaciones para utilizarlos.
- Tercera, el entorno – interno y externo, político, social, natural, económico – en el cual el “policy maker” debe tomar sus decisiones cambia frecuentemente. Los cambios en las circunstancias obligan al “policy maker” a ajustar y modificar, no tanto los objetivos de largo plazo, pero ciertamente las medidas para alcanzarlos.
- Cuarta, los objetivos para el académico son generalmente claros y definidos. Para el “policy maker”, por el contrario, muchas veces son imprecisos. Esto se debe a que en la fijación de los objetivos de las políticas públicas intervienen muchos actores, lo cual hace que los objetivos sean imprecisos, se presten a diversas interpretaciones y, en no pocos casos, resulten incoherentes o contradictorios entre si.

2. Tener que escoger a qué dedicarse es una tarea ingrata tanto para el académico como para el “policy maker”. En efecto, cuando se decide dedicarse a A o a B, significa dejar de lado C y D, aún cuando sean importantes.

Nadie puede pretender tener como campo de acción todo el bosque.

Cada quien tendrá que escoger su árbol: economía o biología, derecho o

farmacia. Más aún, dado el avance extraordinario del conocimiento, en la práctica, un árbol tampoco resulta una opción viable. Habrá de limitarse a alguna de las ramas de un árbol: economía internacional o economía agrícola, desarrollo económico o moneda y banca.

El “policy maker” también debe tomar una decisión importante de igual naturaleza: no puede tratar de resolver todos los problemas importantes del país a la vez. Debe escoger, debe establecer prioridades, debe decidir en dónde poner énfasis, lo cual significa dejar algunos temas importantes de lado.

La situación no deja de ser paradójica. De una parte, la especialización es inevitable tanto para el académico, debido al avance del conocimiento, como para el “policy maker”, dada las limitaciones (constrains) de tiempo y de recursos. Pero por otra parte, es indispensable también tomar en consideración el bosque en su conjunto, Así, por ejemplo, Myrdal insiste en que “...Economic analysis will have to deal with all relevant factors if it wants to be realístico; general economic theory will have to become social theory”¹. Por su parte, Mill afirmaba en la misma dirección que “...nadie podría llegar a ser un buen economista si solo era un economista”². (“A person is not likely to be a good economist who is nothing else”).

¹ Gunnar Myrdal, *Economic Theory and Under- developed Regions*, 1957, p. 100.

² John Stuart Mill, *Principles of Political Economy*...

Asimismo, Keynes recordaba “... do not let us overestimate the importance of the economic principle, or sacrifice to its supposed necessities other matters of greater or more permanent significance”³.

Todo lo anterior significa dos cosas:

- (i) Para comprender la realidad sería necesario tomar en cuenta, como dice Myrdal, todos los factores que inciden sobre ella y la determinan. Se trata de factores históricos, geográficos, políticos, sociales, religiosos, económicos, culturales, institucionales, legales, éticos.
- (ii) Para plantear soluciones adecuadas para resolver los problemas el “policy maker” requeriría no sólo ser capaz de entender la realidad en toda su complejidad sino también conocer la naturaleza de las múltiples interrelaciones entre los diferentes factores, así como la importancia relativa de cada una de ellas.

Este planteamiento coloca al “policy maker” en una posición insostenible. Sencillamente, no existe suficiente conocimiento sobre del primer punto que se acaba de mencionar ni tampoco acerca del segundo. El “policy maker” no puede posponer su acción para enfrentar los problemas a la espera de que los académicos elaboren una teoría que explique la dinámica del cambio social, es decir una teoría para explicar hoy, el futuro. Por ello el “policy maker” debe actuar en condiciones de

³ John M. Keynes (1930), *Economic Possibilities for our Grandchildren*, reimpresso en John M. Keynes *Essays in Persuasion*, 1931, p. 373.

gran incertidumbre dada la limitada información y el conocimiento rudimentario de que dispone, así como el cambio frecuente de las circunstancias. Pero si no se actúa el paciente fallecería. El “policy maker” sin duda, llega a tener ciertas percepciones, ideas e intuiciones acerca del bosque y de cómo se modifica en el transcurso del tiempo. Sin embargo, a la hora de actuar se ve forzado a basar sus decisiones en el enfoque de equilibrio parcial y no en el del equilibrio general del proceso dinámico de cambio social.

3. Cuando estudiaba en la *London School of Economics*, Robbins y Meade me enseñaron que el ingrediente básico para avanzar en el campo del conocimiento, en general, y de manera específica en el de la economía, era el desacuerdo. Es necesario poner en tela de duda, permanente y sistemáticamente, las “verdades”. Las “verdades” son solo preliminares y transitorias. La tarea del académico consiste en poner a prueba esas “verdades” desde el punto de vista lógico-conceptual y empírico. El conocimiento económico progresa mediante un proceso de “construir destruyendo”, lo cual recuerda a Schumpeter. Así, la vida académica consistía en crear condiciones favorables para que los académicos puedan destruir las “verdades” vigentes y sustituirlas por otras “nuevas” en un proceso permanente, sin poder llegarse a una culminación.

Por el contrario, el avance en el campo de “public policy” solo puede darse si se alcanzan acuerdos entre los actores sociales y los protagonistas políticos. El “policy maker” diariamente tiene que dialogar, negociar, ceder, concretar alianzas, alcanzar acuerdos con personas con diferentes puntos de vistas, opiniones y tesis. Se trata de una condición *sine qua non* para poder llevar a cabo y ejecutar las políticas públicas. La diferencia es obvia: para poder promover el crecimiento, el académico debe cultivar el desacuerdo, para poder avanzar en la ejecución de las políticas públicas, el “policy maker” debe ser capaz de lograr acuerdos. El académico dispone de mucha mayor flexibilidad y grados de libertad para proseguir su labor de “destrucción creativa”. No necesita del apoyo de aliados. El “policy maker”, por el contrario, debe aceptar severas limitaciones y restricciones. De hecho, se encuentra inmerso en un proceso permanente de negociación, que representa su pan cotidiano. La decisión, en algunos casos, resulta de ceder mucho y lograr poco, en otros, de obtener mucho y ceder poco o en fin, ceder y lograr poco o bien de ceder y obtener mucho.

Esta diferencia tan marcada entre el mundo académico y el de las políticas públicas representa uno de los obstáculos más difíciles de vencer cuando un académico decide incursionar en el campo del “policy maker”. Sin duda, la manera de pensar y de actuar del académico debe cambiar

significativamente, lo cual no siempre está de acuerdo con sus ventajas comparativas. De ahí se derivan consecuencias no siempre positivas.

4. Otra área en la cual existe una marcada diferencia entre el académico y el “policy makers” se refiere a las relaciones de este último con las instituciones políticas y organizaciones sociales. Mientras el académico tiene pocos contactos de esta naturaleza, el “policy maker” está obligado a mantener y desarrollar relaciones de muy diversa naturaleza con dichas entidades. Varios ejemplos sirven para aclarar este punto:

- Las relaciones con los representantes de los partidos políticos son claves ya que las políticas públicas requieren, frecuentemente, legislación, reglamentos y recursos financieros aprobados por los partidos políticos en el Congreso.
- Las relaciones con los grupos de interés y grupos de presión. Estos son numerosos, de variada naturaleza y no pocas veces poderosos. Se trata de organizaciones laborales (sindicatos), empresariales, profesionales, religiosas, culturales, regionales. Es de suma importancia mantener relaciones expeditas con estos grupos para conocer sus intereses y para que ellos entiendan los alcances de las políticas públicas propuestas o en ejecución. Cómo lograr la

participación activa de la “sociedad civil” de manera de democrática es un reto de gran complejidad para el “policy maker”.

- Las instituciones públicas a cargo de la supervisión legal y financiera establecen límites a la acción del “policy maker”. Por ello es indispensable, para la buena ejecución de las políticas públicas, no sólo conocer las limitaciones existentes sino también saber cómo acatarlas.
- Las organizaciones no gubernamentales (ONG) juegan cada día un papel de mayor relevancia. Al respecto no debe olvidarse la influencia, no siempre positiva, de ciertas ONG extranjeras que disponen de cuantiosos recursos humanos y financieros.
- Los medios de comunicación ejercen en la opinión pública una gran influencia y por ende, en la posibilidad de llevar a cabo las políticas públicas. En consecuencia, para el “policy maker” es de la máxima importancia sus relaciones con los diversos medios de comunicación para poder hacer llegar a la opinión pública la información concerniente con los objetivos que se desean lograr y las decisiones y medidas tomadas con el propósito de alcanzarlos. A la vez, para el “policy maker” es de mucha importancia recibir los comentarios y los puntos de vista, así como las críticas y las sugerencias de la opinión pública. Este proceso de retroalimentación, a través de los medios de

comunicación, es uno de los elementos claves para el “policy maker” en la formulación y ejecución de las políticas públicas.

- Además de los actores nacionales el “policy maker” debe tomar en consideración los actores externos. Estos, por lo general, ejercen una fuerte influencia. Los organismos de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) y regionales plantean opciones y posibilidades que facilitan las políticas públicas, pero a la vez sus condiciones y requisitos dificultan también su ejecución.

Todo lo anterior exige un esfuerzo de gran envergadura para mejorar día tras día los procedimientos de coordinación y participación, de rendición de cuentas, de información y comunicación y de aprendizaje.

Crear este complejo entramado, adecuarlo cuando cambian las circunstancias y ajustarlo conforme transcurre el tiempo, es una tarea esencial del “policy maker”. Es ahí en donde, cotidianamente, se llevan a cabo las luchas por el poder. Este no es caso de quien se dedica a la academia.

5. Es necesario referirse ahora a otro tema que representa un verdadero quebradero de cabeza para el “policy maker”. Se trata de la responsabilidad moral y ética que él debe asumir por las consecuencias que sus decisiones tienen sobre ciertos grupos de la sociedad o sectores de la economía.

De hecho, Marshall insistía en que “...the wellbeing of the whole people should be the ultimate good of all private effort and public policy”⁴. Al referirse a “toda” la población, la posición de Marshall implicaría que al “policy maker” le está vedado tomar medidas que, de alguna manera, perjudiquen a miembros de la comunidad. Esto aun cuando los beneficios recibidos por otros agentes económicos sobrepasen con creces los perjuicios ocasionados a otros. En otras palabras, no basta con que los beneficios superen a los costos, si no se requiere que no haya costos para nadie. Las decisiones del “policy maker” no deben empeorar las condiciones de ninguno de los miembros de la sociedad, aunque sea temporalmente y aunque los beneficios recibidos por otros miembros sean significativamente más elevados que los costos ocasionados.

Si esta es la interpretación de la posición de Marshall, él pondría el “policy maker” en una situación insostenible. Esto por las siguientes razones:

- (i) No hay posibilidad de tomar medidas de política económica sin ocasionar daño o perjuicio a algunos miembros de la sociedad. No es posible que solo haya “ganadores”, inevitablemente también habrá “perdedores”.

⁴ Principles of Economics, 8th Edition, 1920, p. 47.

- (ii) Si la norma moral consiste en que las medidas tomadas por el “policy maker” solo generen “ganadores”, esto condenaría al “policy maker” a la inacción. No podría, en efecto, tomar ninguna medida.
- (iii) Pero, no actuar, es decir mantener el *statu quo*, también genera “perdedores”. Este punto es esencial y con no poca frecuencia se pasa por alto. De hecho, las medidas se toman, precisamente, para tratar de cambiar la situación imperante – el *statu quo* – por cuanto se considera que ciertos sectores de la población están siendo perjudicados.

La norma de conducta moral para el “policy maker” no puede ser la de no causar daño o perjuicio. Más bien debe consistir en:

- Primero, tratar de maximizar los beneficios y de minimizar los costos (daños o perjuicios) de sus decisiones.
- Segundo, la decisión no consiste en escoger entre el bien (solo beneficios y ningún costo) y el mal (causar perjuicios), sino entre dos males, causado uno por la acción y el otro por la inacción y debe optarse por el menor de los dos.

Por otro lado, el “policy maker” sí está en la obligación de prever. Es decir, hacer frente a los daños o perjuicios que sus medidas acarrearán. Se trata de adoptar programas cuyo propósito consista en ayudar a los “perdedores”, por ejemplo, mediante “safety nets” y otras medidas compensatorias (educación).

II

Something to do?

Varios temas requieren una atención especial. Debería ponerse especial énfasis en ellos para así poder lograr resultados tangibles.

1. Es indispensable mejorar las relaciones entre los académicos y los “policy makers”. Para ello sería necesario:

(i) Mantener y fortalecer la libertad irrestricta de pensamiento y de expresión en la academia. Este es el único camino para propiciar la producción de nuevas “verdades”, es decir nuevas ideas, nuevos puntos de vista, nuevos planteamientos. Todo lo cual representa “insumos” esenciales para los “policy makers”.

A la vez, se requiere que los “policy makers” puedan transmitir, de manera expedita, a los académicos los nuevos problemas que ellos van encontrando en el cumplimiento de sus funciones. Esto servirá de acicate a la curiosidad de los académicos.

(ii) Crear un conjunto de instituciones cuya tarea estaría, por así decir, a medio camino entre los académicos y los “policy makers”. Concretamente, los llamados “think tanks” podrían desempeñar esta función. El ejemplo, clásico está representado por la Fabian Society y el Partido laborista británico. Estos “think tanks” servirían de intermediarios: tomar la investigación “pura” elaborada por la academia y con ella realizar investigaciones “aplicadas” las cuales podrían ser utilizadas por los “policy makers” como materia prima de las políticas públicas. Y a la vez, plantear a los académicos los problemas de los “policy makers”.

2. Fomentar la formación de nuevos grupos de pensamiento (cultural, socio-político, religioso, etc.) Sus funciones sería:

- Decantar su pensamiento incluyendo sus propuestas y sugerencias (seminarios, medios de comunicación, jornadas).
- Mantener relaciones (diálogo) con otros grupos o movimientos.
- Negociar con otros grupos.

3. Establecer procedimientos de diálogo y negociación entre los diferentes agentes sociales a fin de alcanzar y formalizar determinados acuerdos. No se pretendería crear consensos acerca de

Queda claro que existe una amplia gama de oportunidades para mejorar el entorno en el cual el “policy maker” lleva a cabo sus tareas. Si se aprovechan sería posible mejorar el resultado (outcome) de las políticas públicas.