



**FLACSO - CHILE**  
**UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN**  
**MAGÍSTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO**

**“DISEÑO OPERACIONAL Y ESTRATÉGICO PARA  
EVALUAR PROBLEMAS PÚBLICOS COMPLEJOS EN  
REFERENCIA AL INTERÉS PÚBLICO:  
EXPERIENCIA DE TRANSANTIAGO”**

**TESIS PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN  
POLÍTICA Y GOBIERNO**

**PROFESOR GUÍA:  
SR. LUCIANO TOMASSINI**

**ALUMNA:  
SRA. CLAUDIA RODRÍGUEZ MAGGI**

**SEPTIEMBRE 2008**

*A Mercedes Elena Zavala Palacios*

*Mi abuela*

*Agradecimientos:*

A mi Profesor Guía Luciano Tomassini, Cientista Político y Director Académico del Programa de Magíster en Política y Gobierno, por la consistencia de sus ideas y por su invaluable prestancia política.

A Eduardo Queirolo Menz, Coordinador Académico del Magíster, por su sólido y permanente apoyo moral.

A todos los Profesores y a FLACSO por su apertura a las nuevas ideas.

A cada uno de mis compañeros de curso por el grato ambiente vivido de cordialidad, alegría y apoyo mutuo.

A mi hija Constanza

A mis padres Mario y Rina

Gracias, por ser quienes son, por su amor y paciente comprensión.

A toda mi familia y a Iván Serra Canales por su valioso apoyo moral y gran experiencia como Investigador y Consultor Internacional.

## ÍNDICE

### **Introducción** 10

### **Planteamiento del Problema de Investigación** 12

El interés público en el Proceso de Formulación de las PP. 14

Dos concepciones opuestas sobre interés público y su relevancia para esta investigación. 20

Utilidad de los consensos como forma de superación de las asimetrías de poder y de la divergencia de intereses. 24

Interés público, actores públicos y privados. 26

Conclusiones al planteamiento del problema de investigación. 27

### **Marco Conceptual:**

Qué son las Políticas Públicas (PP) y los Problemas Públicos. 29

Reformas del Estado e intervención en el “Ciclo de Políticas”. 31

Necesidad de una instancia de formulación estratégica de PP, como actividad reconocible en Chile que aborde el contexto complejo de las PP actuales. 34

Sentido de la acción estatal. 37

Diversos Enfoques han dominado el campo para la elaboración de Políticas Públicas. 40

Diferencias entre diferentes enfoques de Policy Making o Proceso de Formulación de Políticas Públicas, con este enfoque de resolución de problemas públicos dedicado a resolverlos estratégicamente, es decir, que aborda la complejidad del interés público y de los problemas públicos. 41

Conflicto técnico – político entre una agenda viable y la subordinación del interés general al particular. 41

Conflicto técnico –político en la formulación de un problema público según Lindblom. 45

Orientación a la eficiencia en ausencia de una consideración explícita del interés público en el enfoque de Bardach. 46

Consecuencia de ambos enfoques para la Definición del Problema Público. 47

Análisis de la Acción estratégica del Formador de PP según Habermas.48

Aspectos conceptuales que apoyan la idea de “objetivar” el problema. 54

## **DISEÑO METODOLÓGICO O DE INVESTIGACIÓN**

Dificultades para evaluar el interés público. 59

Dificultades para evaluar el Problema público. 63

Relevancia de la acción estratégica del formador para el resultado de la formulación. 65

Definición de conceptos metodológicos. 67

**Planteamiento del Problema de investigación. 68**

Problema de Investigación.

Hipótesis de Investigación.

## **DISEÑO ESTRATÉGICO**

### **Diseño de una estrategia de formulación para relacionar el interés público a un problema público. 69**

Razones que justifican la elaboración de una estrategia. 69

Objetivo General Estratégico. 70

Objetivos estratégicos específicos. 70

## **DISEÑO OPERACIONAL PARA FORMULAR EL INTERES PÚBLICO DE UN PROBLEMA PÚBLICO CUALQUIERA**

Planteamiento Problema operacional. 71

Hipótesis Operacional 71.

### **Definiciones operacionales 71**

Interés público.

Problema Público.

Acción estratégica para formular el interés público de un problema público.

Definiciones operacionales de la “Acción Estratégica”.

### **Parámetros Operacionales y plan de Análisis 72**

### **Objetivos operacionales 72**

Recolección de la información 73

## **TÉCNICAS DE EVALUACIÓN**

Análisis de Contenido. 74

Técnica de Reformulación y re-contextualización. 75

### **ANÁLISIS DEL PROBLEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO: TRANSANTIAGO**

Objetivo estratégico N° 2: Aplicar los parámetros operacionales para evaluar el problema público del transporte público de la ciudad de Santiago: Transantiago, para saber si responde o no al interés público, y extraer conclusiones de ello. 77

Breve Diagnóstico al antiguo Sistema de Transporte de Santiago “micros amarillos”, existente previo al Transantiago, según el Informe de la Comisión Examinadora: 77

### **ANÁLISIS AL DISEÑO OPERACIONAL 80**

#### **I) Reconstrucción del Problema Público que representaba el antiguo sistema de transporte público: “micros amarillos” 81**

Reconstrucción del Parámetro N°1: 81

Reconstrucción del Parámetro N°2: 82

Reconstrucción del Parámetro N°3: 83

Reconstrucción de la definición del problema que ocasionaba el antiguo sistema de transporte público 83

Reconstrucción parámetro N° 4° 85

Definición del problema público que ocasionaban las micros amarillas.  
85  
Conclusión a la utilización del diagnóstico previa a la formulación del  
problema: 86

## **II) Análisis de la formulación del Problema Público del Transantiago:**

Reconstrucción del Parámetro N°3 87  
Conclusiones Preliminares a la Evaluación del Transantiago: 91  
Corolario a las conclusiones anteriores: La exclusión: 92

### **RESULTADOS AL DISEÑO OPERACIONAL**

#### **CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS:**

Cumplimiento de Objetivos Operacionales. 93  
Cumplimiento Parcial de los Objetivos Estratégicos Específicos 94

### **ANÁLISIS, RESULTADOS Y CONCLUSIONES AL DISEÑO ESTRATÉGICO**

#### **Resumen de las Conclusiones al Diseño Operacional. 97**

Validez operacional y Confiabilidad. 97

#### **Breve Análisis Estratégico y Conclusiones a la Investigación: 98**

#### **i. Atribución del fracaso de la PP del “Transantiago” desde un punto de vista estratégico y consecuencias para la formulación de las PP: 98**

Consecuencias de la falta de una herramienta apropiada de evaluación.98



Conclusión respecto a la utilidad del objetivo estratégico de aplicar un diseño operacional al Transantiago. 100

Conclusión Parcial a la Estrategia General de la Investigación. 102

Análisis Estratégico y conclusiones a la “Acción Estratégica”. 104

### **Conclusiones al Diseño Estratégico de la Investigación: 108**

El rol o función de la Estrategia al reconstruir el Interés Público en la Definición del Problema Público de Transporte Público, Transantiago.110

Utilidad o Beneficios Técnicos del Diseño Estratégico. 111

### **Conclusión final de la Investigación: 113**

Corolario Político a las Conclusiones de la Investigación: (Comentario al Objetivo general Estratégico: “Mostrar que el abordaje a las Políticas Públicas Complejas requiere de un Diseño Estratégico y de una Acción Estratégica y que ambos deber ser separados”) 114

Significado de la “fusión” entre lo técnico y lo político en el marco de una acción estratégica. 114

### **Bibliografía 116**

## **Introducción:**

¿Qué más se podría decir sobre una pregunta y un problema de investigación que han pretendido abarcarlo todo? A lo más, esperar no haber cometido los mismos errores que inspiraron la tesis, es decir, tratar de explicarse porqué fracasan los mejores esfuerzos por de tratar de abordar la complejidad.

Aquí se intentó buscar una respuesta, tratando de no sucumbir en el intento, como les ha pasado a muchos, a pesar de sus intenciones. Un poco lo que representa el objetivo práctico de esta tesis que ha sido estudiar precisamente el fracaso de una política pública.

Si bien el objetivo inicial fue muy ambicioso para lo que se acostumbra en las academias y universidades, bajo la exigencia de rigurosos métodos, y ello pudo haber “derribado” esta tesis, habiéndose convertido posteriormente en un ensayo con un título de algo así como “ventana política”, habría sido desperdiciar una oportunidad de explorar, y se cree que todos los que participaron en esto de verdad lo entendieron así.

Por eso, en realidad, esta tesis es una *invitación* a quebrar ciertos “esquemas mentales” que a veces no permiten avanzar en la búsqueda de más y mejores alternativas a cómo hacer las cosas. Porque no se encuentra la forma de hacer “calzar” los nuevos conceptos con los antiguos.

Es también una *invitación*, a resolver problemas modernos, con técnicas reflexivas, es decir, que nos permitan soluciones integrales a problemas grandes y pequeños, simples y complejos, públicos y privados, generales y específicos. Es decir, a poder explorar la realidad con menos limitaciones,

sobre todo en el campo de las políticas públicas y del gobierno que es donde más se necesita de creatividad, más allá de las ideas políticas particulares.

Por ello no quisiera dejar de expresar en esta introducción, que no ha sido menor abordar un tema como el del interés público, en el camino pasaron muchas cosas, internas y externas, es decir, hubo que superar no sólo los obstáculos propios del abordaje de la complejidad intelectual del tema, sino que simultáneamente, la propia complejidad interior. Quizás un “gracias” es lo que mejor expresa lo que se siente y lo que se quiere comunicar, este “gracias” es también parte de la sección “agradecimientos”, sin embargo, es un “gracias” diferente porque se ha puesto en la introducción.

No se quiere confundir al lector sólo se busca sintonizarlo con la dinámica del tema:

El fuerte de la tesis es la especificidad del diseño metodológico que comprende un diseño operacional y otro estratégico. Respecto al marco teórico, la tesis no tiene un solo punto de apoyo teórico sino que es el resultado más bien de una sinergia entre distintas fuentes. Su aspecto más débil es la confiabilidad, puesto que queda en cierta forma expuesta al error humano. Y una fortaleza sería su capacidad de abrirse a nuevos y variados campos de exploración.

Un breve resumen de lo que trata esta investigación: primero, se analiza por qué las políticas públicas no satisfacen el interés público y se trata de buscar una explicación para ello. Luego se entra en el tema de los problemas públicos y de la dificultad para abordarlos. Más adelante, se concluye que abordar la complejidad es imposible sin una herramienta adecuada y una estrategia. Se procede a confeccionar una herramienta y a diseñar una estrategia, las que son puestas a prueba en la evaluación de la política pública del transporte público: Transantiago. Se logran cumplir los objetivos

propuestos. Finalmente, se extraen conclusiones importantes tanto respecto al fracaso del Transantiago como, en general, para el desarrollo de estudios estratégicos que utilicen como referente al interés público.

### **Planteamiento del Problema de Investigación:**

Esta tesis surge con la siguiente pregunta ¿Cuál es el problema que interfiere u obstaculiza el que las políticas públicas no respondan a los reales intereses y necesidades de las personas, que expresa frecuentemente la opinión pública, pese a todos los esfuerzos políticos y técnicos que se realizan para que ello ocurra? Naturalmente que esta pregunta exigía para su respuesta primero tener una visión global del problema y luego detectar o diagnosticar dónde, en qué lugar, en qué área podría estar el o los obstáculos y qué clase de “ruido” o interferencia produce.

Lo primero que llamó la atención fue observar que la realidad del acontecer nacional no estaba lo suficientemente expresada en las políticas públicas. Se observaban hechos como los siguientes: estudiantes secundarios, universitarios y el gremio de profesores que reclaman que la educación debe ser impartida por el estado y que se debe poner fin al lucro en la educación; pescadores artesanales que dicen que no pueden competir con los grandes consorcios pesqueros y que ya no pueden sostenerse; trabajadores subcontratados que consideran injusta la subcontratación; trabajadores de la salud, del registro civil, de correos, los camioneros etc todos reclamando por reivindicaciones que tiene que ver con la percepción de que a ellos no les llegan los beneficios del sistema sobre todo en un país que se supone tiene recursos. Por otro lado, continuas quejas de la gente de que no son escuchados, de que al gobierno no le importa la gente, lo cual ha ido erosionando la credibilidad de las políticas públicas, de los partidos políticos y de los políticos. Todo esto puede referirse, a parte del descontento social, del riesgo a la gobernabilidad, de una proliferación creciente de la violencia

y a una creciente erosión del sistema político y democrático, a una insuficiente capacidad de los Problemas Públicos para recoger las necesidades e intereses de la gente.

La forma que se eligió para abordar el problema de investigación fue recurrir a analizar el proceso de formulación de las Políticas públicas (PP) por considerar que esa era el área donde se conciben, donde se originan. Se trataba entonces de aislar el proceso de formulación de la políticas públicas de la política. Esto resultaba ya hecho para los países anglosajones y para Europa en general, tanto así que en español no se cuenta con un término adecuado para denominar a esta área de la formulación de las políticas en circunstancias que en inglés se denomina “policy making” en oposición a politics (política).

Hecha esa delimitación se procedió a determinar qué aspecto de la formulación de políticas era el que estaba en juego a fin de ir acotando el tema. Una mirada muy general, basada en el sentido común, dejaba suficientemente en evidencia que las políticas públicas debían dar respuesta al interés público y de esa manera satisfacer las quejas, reclamos, expresiones populares etc, que originaban una percepción general de insatisfacción y descontento, lo que en algún momento se denominó por los organismos evaluadores<sup>1</sup> “un malestar subjetivo”.

Sin embargo hay que señalar que el malestar subjetivo es nada más una expresión de un descontento o insatisfacción, pero que de ninguna manera representa al problema que lo origina. Para ello había que recurrir a examinar lo que realmente le “preocupaba” a la gente lo que obviamente se

---

<sup>1</sup> Informes del PNUD

expresaría en los intereses generales de la población, vale decir en el “interés público”

Es así como examinar el interés público se convierte en el foco de esta investigación.

### **El interés público en el Proceso de Formulación de las PP:**

La expresión “*proceso de formulación de políticas* (PFP) engloba todo el proceso de discusión, aprobación e implementación de las políticas públicas. Se puede entender como un proceso de negociaciones e intercambios (o transacciones) entre los actores políticos”<sup>2</sup>. Entre los actores políticos se encuentran los actores estatales oficiales y los políticos profesionales así como los miembros de la sociedad civil; y éstos interactúan en escenarios formales (como asamblea legislativa o gabinete) e informales (de la calle).

Las políticas públicas poseen características claves que permiten su evaluación estas son: la estabilidad, adaptabilidad, coordinación y coherencia, calidad de la implementación y de la efectiva aplicación, eficiencia y finalmente, orientación al interés público que es el objetivo de esta tesis.

Como característica “clave” del PFP el interés público se expresa como “orientación al interés público” y se refiere” al grado en que las políticas producidas por un sistema dado promueven el bienestar general y se asemejan a bienes públicos (es decir, se orientan a la satisfacción del interés general) o tienden a canalizar beneficios privados hacia determinadas personas, facciones o regiones en forma de proyectos con beneficios concentrados, subsidios específicos o resquicios que permiten eludir

---

<sup>2</sup> “La política de las Políticas públicas” Informe 2006 BID cap 2, p18

impuestos (es decir, se orientan al interés privado)”<sup>3</sup>. Después de esta definición en este mismo informe se señala la dificultad de separar el interés público del privado con la siguiente afirmación que haciendo alusión a la definición anterior señala “esta dimensión está directamente vinculada a la desigualdad”.<sup>4</sup> Evidentemente que esto representa un espacio de preocupación que debería orientar la investigación.

Por otro lado el BID también emplea una medición de la orientación hacia el interés público compuesta por 4 componentes.

el grado en que los funcionarios públicos tienden a favorecer a quienes tienen buenas conexiones en sus decisiones de políticas

el grado en que las transferencias sociales realmente llegan a los pobres y no a los ricos

la capacidad del Estado para imponer pérdidas a actores poderosos

el grado en que el gobierno representa intereses difusos y desorganizados, además de intereses concentrados y bien organizados.

Respecto a lo primero, el grado en que los funcionarios públicos tienden a favorecer a quienes tienen buenas conexiones en sus decisiones de políticas se refiere al hecho de que en la medida de que los intereses no estén bien representados durante el ciclo de políticas, por actores relevantes, bien informados y debidamente organizados, éstos terminan no incorporando aquellos intereses.

En relación con el segundo punto, el grado en que las transferencias sociales realmente llegan a los pobres y no a los ricos. Se refiere al problema señalado en el informe del BID con respecto a la desigualdad. Pero también se refiere a políticas mal implementadas, o mal diseñadas. Por último este

---

<sup>3</sup> La política de las Políticas Públicas”. BID, informe 2006 p.146 citando a Cox y McCubbins 2001

<sup>4</sup> ibid cap VI p146

punto también alude al tema de la exclusión, el que será abordado en las conclusiones de este trabajo.

Respecto del tercer punto, la capacidad del Estado para imponer pérdidas a actores poderosos, aquí se encuentran los esfuerzos redistributivos que realiza el Estado a favor de los que reciben menos beneficios.

Y por último, en relación al cuarto punto, el grado en que el gobierno representa intereses difusos y desorganizados, además de intereses concentrados y bien organizados. Se cree que este es precisamente el tema que convoca este estudio.

Actualmente no es del común conocimiento una fórmula que permita remediar esta situación. Estando el interés público constituido por ambos tipos de intereses, se hecha de menos una formulación capaz de integrarlos. A lo más se cree que con PP eficientes se va a favorecer el interés público: “en la medida que los encargados de formular políticas favorezcan indebidamente a sectores específicos en detrimento del interés general, se estarían alejando de la asignación más eficiente de recursos”<sup>5</sup>. Es decir esos intereses difusos y desorganizados a los que alude el punto 4 se tratarían de resolver a través de políticas eficientes, lo cual no asegura el que ellas sean al mismo tiempo eficaces. En otras palabras, que no estén sólo considerando una relación costo –beneficio sino que incorporen realmente el interés de las personas.

Otro aspecto relevante para considerar que el interés público esté o no presente en la formulación de las PP es el rol de los actores políticos.

---

<sup>5</sup> ibid, capVI p.146



Con respecto a los actores, en general el comportamiento de los actores políticos depende de múltiples factores, obedece al juego de ciertos roles y posee ciertas pautas de interacción. Lo importante es que “los patrones de comportamientos interactivos constituyen lo que en teoría de juegos se llama equilibrios”<sup>6</sup> y de estos equilibrios depende finalmente la formulación de políticas.

Íntimamente relacionado a la facultad negociadora del PFP están los resultados de las políticas, en los cuales, el rol de la cooperación, entendido como la habilidad de los actores políticos para llegar a acuerdos intemporales y para asegurar su cumplimiento, es fundamental, ya que favorecen la estabilidad, la adaptabilidad y la calidad de las políticas.

Para poder brindar estabilidad a las políticas, es decir, mantenerlas en el tiempo independientes de los recambios de partidos o actores, se requieren soluciones de compromiso, acuerdos intemporales capaces de poner en práctica políticas aceptables para todas las partes, en lugar de que se impongan políticas unilaterales como resultado del acceso al poder.

Otra característica que influiría positivamente en que las políticas se orienten al bien común nacional es el grado de nacionalización de los partidos, es decir, los temas que se tratan tiene alcance nacional lo que les permite actuar con una orientación nacional común. Esta característica también puede atribuírsele a la figura del presidente en regímenes presidencialistas. Esto en términos absolutos pero no relativos a una gran cantidad de factores que influyen y modifican lo anterior.

El clientelismo y la fragmentación de los partidos también son factores que alejan a las políticas del interés público

---

<sup>6</sup> ibid cap II p.18

En la búsqueda de un aspecto concreto referido al interés público como posible objeto de investigación, se encuentra una característica consustancial al mismo, el de ser un concepto polivalente, es decir, con la capacidad de actuación simultánea en múltiples espacios y en distintos ámbitos, de ahí que sea un concepto útil tanto para su reflexión teórica como por su capacidad de acción práctica a lo que Gorki Gonzáles<sup>7</sup> denomina “ el interés público como caja de herramientas”. Más aún Gorki resalta esta característica llamándola “polivalencia táctica” del interés público por su vínculo esencial con el estado de derecho, pero, asimismo, su funcionalidad para el desarrollo de acciones orientadas a la defensa de derechos y afirmación de la institucionalidad”<sup>8</sup> En otras palabras, este concepto de polivalencia expresa la capacidad del interés público para ser una parte consustancial a todo quehacer ciudadano y cuando ésta es generada por un actor político propicia la institucionalidad democrática. Intimamente asociado a esta característica el interés público puede expresarse como “ el lugar que refleja consensos activamente producidos”<sup>9</sup>.

En el debate cabe hacer la distinción que los consensos se refieren no a una voluntad política que actúa en nombre del Estado (con razones de estado”) sino al tipo de consensos que se expresan en las necesidades de una sociedad plural con distintos centros de poder que representan a la sociedad civil en su conjunto.<sup>10</sup>

Poner el foco de atención en la creación de consensos obedece, entre otras, a razones que aparecen en la literatura caracterizando una forma de repensar lo

---

<sup>7</sup> Gorki Gonzáles “Interés Público e institucionalidad democrática: Investigación para la acción” en “Rompiendo la Indiferencia” Fundación Ford, octubre 2000, p.41-59

<sup>8</sup> ibid

<sup>9</sup> Gorki Gonzáles “Interés Público e institucionalidad democrática: Investigación para la acción” en “Rompiendo la Indiferencia” Fundación Ford, octubre 2000, p.41-59

<sup>10</sup> ibidem

público y el interés público, estas son: el valor estratégico de lo público “destinado a orientar la labor de los gobernantes para modelar el sistema jurídico-político”.<sup>11</sup> Donde lo público pasa a ser una instancia de mediación entre la sociedad civil y el Estado”. Es decir, si los consensos representan una forma de organizar y resolver intereses opuestos y antagónicos, entonces el espacio en que ello ocurre y los actores involucrados son importantes para comprender porqué lo público se puede reivindicar como espacio de interés para todos los involucrados y desde allí se entiende porqué “lo público”, como dice Gorki, representa una instancia de mediación entre sociedad civil y el estado.

Otro argumento a favor del valor estratégico del interés público sería en el área de la investigación por su repercusión social, es decir, cada vez que se esgrime la defensa de derechos y se pone en marcha una acción social, ello ya presupone “un íntimo compromiso con la defensa del propio interés público.....el interés público presupone ya el debate para la acción”<sup>12</sup>. En otras palabras, “invertir” en investigar en el interés público ya nos prepara para la acción a favor de ese interés.

Por tanto una primera aproximación al problema de la formulación del interés público en las PP tiene dos aspectos interrelacionados:

Que los intereses que representan al interés público, sean generales o difusos, particulares o específicos no están debidamente representados en las PP, ocasionando con ello desigualdades y teniendo el Estado que recurrir a instrumentos distributivos o redistributivos para remediar esta situación.

Segundo, el papel relevante de los actores políticos ya sea en términos de que favorecen o no el consenso, de que promuevan políticas de corto plazo o más intemporales, es decir, de que incorporen para su práctica el valor

---

<sup>11</sup> ibidem

<sup>12</sup> ibid

estratégico que tiene el interés público de, como se dijo más arriba, ser un puente entre la pluralidad de intereses ciudadanos y el Estado.

### **Dos concepciones opuestas sobre interés público y su relevancia para esta investigación:**

Quizás el corazón del debate respecto al interés público, tanto por sus implicancias como por sus proyecciones y su actualidad lo constituya la rivalidad entre las diferentes concepciones sobre interés público. En efecto, el meollo de estas divergencias está constituido básicamente por dos concepciones opuestas cuyas implicancias son enormes; la primera es si se considera el interés público como algo más que la suma de los intereses individuales, y la segunda, considerar el interés público como la mera suma de los intereses individuales. En el primer caso una consecuencia de ello se deriva en la necesidad de contar con administradores públicos y servidores públicos especialmente entrenados para darles un estatus que asegure la protección de ese interés público, ( aquí tal vez también se pueda asemejar este concepto con el bien común). Por su parte en el caso de que el interés público no es más que la suma de los intereses individuales, la cosa cambia radicalmente, si el primero tenía una tradición más platónica, éste posee una visión más utilitaria e individualista, y si el primero reivindica el servicio público, el segundo no lo cree necesario y considera que son los mismos ciudadanos considerados individualmente los que tienen que ser austeros en sus vidas y asegurarse su propia defensa de los derechos y que el estado a lo más asegura, a través del estado de derecho, que ello se haga efectivo.

Estas dos concepciones básicas han ido adoptando diferentes facetas a través del tiempo con distintos énfasis. Se pueden así diferenciar 3 tipos de orientaciones generales con respecto al interés público. La primera, es lo que se denomina una *visión trascendental* en la cual el interés público necesariamente precede al interés individual en orden a conformar una

visión ideal de sociedad. Esto requiere que lo individual se sacrifique por lo colectivo. La segunda una *visión instrumental* la que en contraste a la anterior, acepta la existencia de un interés público más amplio que el del ciudadano que conforma una sociedad pero requiere del reconocimiento de la primacía de los derechos humanos<sup>13</sup>. . Por último una tercera visión *individualista* donde el interés público consiste nada más que en la suma de los intereses de los miembros de una comunidad.. Lo cual permite y anima a que sea el individuo quien maximice su propio bienestar y por consiguiente asegure el bienestar de toda la comunidad..

Fueron los utilitaristas del siglo XVIII los que a su turno adoptaron una visión individualista que enfatizaba que cada quien debía lograr su propia felicidad y evitar el sufrimiento. Luego, el interés público y el logro del mayor bienestar para la mayor cantidad posible de personas sería logrado por el comportamiento libre del mercado. Aquí tenemos exponentes como Adam Smith y su mano invisible, David Ricardo con su énfasis en la competir con ventajas comparativas, The “lesser eligibility principle” que prescribía que la provisión pública para los pobres debía ser menos atractiva que el estándar mínimo de vida que se puede lograr privadamente, “which had dire consequences for poor people`s liberty of action and movement, as well as their standard of life”<sup>14</sup>., de lo cual se puede deducir que estas nefastas consecuencias para los pobres también en su momento fueron parte de una política pública.

Más tarde a finales del siglo XX los seguidores del “New Right” como M. Thatcher y Tony Blair revivieron los principios utilitaristas. Esta adopción de una definición individualista del interés público se acompañó por un aumento creciente de los líderes políticos por los hombres de negocios

---

<sup>13</sup> Howard Elcock “ The public Interest and public administration” Politics:2006 Vol26 (2)= , 101-109.

<sup>14</sup> *ibid*

(business people) y sus métodos conjuntamente con el desarrollo de las escuelas de negocios en la educación superior y el desplazamiento de la administración pública por cursos del management de negocios (business management) en universidades y escuelas. Elcock dice que este desarrollo del management afectó la autonomía de profesiones como leyes, medicina e incluso de la iglesia en forma creciente al solicitarles objetivos impuestos por ministros y managers, los cuales, según la protesta de muchos de ellos, producían distorsiones en las prioridades profesionales y en consecuencia dañaban el interés del cliente. Los managers trataban de lograr sus metas sin considerar los efectos que esto producía en la calidad del servicio profesional.<sup>15</sup> Por tanto estos hechos representan las consecuencias de un individualismo que ha exacerbado el poder de la eficiencia por sobre el interés público, aunque el autor dice que este debate entre el management y las políticas (policy) no es evidente en forma inmediata. Elcock dice que el argumento de un interés colectivo superior al individual tiene poderosos y variados adherentes antiguos y modernos. Sin embargo su influencia tanto en la conducta de los gobernantes como en la educación de los servidores públicos ha declinado en los últimos años a favor de la dominancia creciente de la ideología del Management del New Right”.

Finalmente estos hechos han tenido un impacto para los liberales más modernos y para los socialistas democráticos quienes encuentran más aceptable una visión más moderada como aquella que siendo instrumental recoge también directrices en orden a posicionar valores en la administración pública como son: el accountability, la legalidad. La integridad y la responsabilidad. Sin embargo, esto no ha bastado y se ha propuesto una guía más práctica de cómo incorporarlos en los estados democráticos por sus representantes. Incluso a la lista de valores anteriores

---

<sup>15</sup> ibid

se han agregado los siguientes: ausencia de egocentrismo, objetividad, apertura, honestidad y liderazgo.

Esta corrección y nueva aceptación de una definición instrumental “ampliada” ha llevado asimismo a admitir que para llevarla a cabo se requiere de un cuerpo de administradores públicos bien entrenados en la promoción de deberes y derechos. Entonces, se ha producido una vuelta atrás, pese a que en vez de hablar de interés público se habla de deberes y derechos y de ética pública, la que sólo es rechazada por los teóricos de la elección pública. En orden a confirmar lo anterior cabe citar a Barbara Nelson “De una manera general, sin embargo, la escuela de la elección pública se identifica más con el interés para las soluciones de problemas de las políticas que con el interés por las definiciones de las políticas públicas como proceso o un campo de estudio”<sup>16</sup> Pero además se advierte que el entrenamiento en un management de negocios no es suficiente para producir promotores efectivos y defensores del interés público. “The notion of generic management is therefore a dangerous fallacy”<sup>17</sup>. En palabras de Elcok y parafraseando lo anterior “las tres Es y la responsabilidad por si mismas no son suficientes para proteger y promover el interés público.”<sup>18</sup>

En suma, el rol protagónico del interés público, si bien fue puesto en el debate por los antiguos griegos, fue relegado durante los siglos XVIII al último cuarto del siglo XX por visiones más utilitaristas e individualistas. Pero en las últimas décadas se ha reivindicado su importancia para la administración pública en conjunto con una visión pragmática de la actividad pública y que además incorpora procedimientos y valores éticos, enfatizando la importancia de un adecuado entrenamiento de los servidores públicos en la defensa de los derechos y de la ética a parte de su

---

<sup>16</sup> Barbara Nelson Políticas públicas y administración . una visión general Apunte

<sup>17</sup> ibid

<sup>18</sup> ibid

entrenamiento en el management, el que habría sido considerado como insuficiente para garantizar el interés público.

### **Utilidad de los consensos como forma de superación de las asimetrías de poder y de la divergencia de intereses:**

El examen del espacio donde se formulan las políticas públicas y del proceso mismo de formulación es un campo muy vasto, variado y donde confluyen una gran cantidad de disciplinas. Asimismo una mirada transversal pasa por aspectos políticos, técnicos, administrativos e institucionales.

El interés en el análisis de políticas ha llevado a buscar en dicho ámbito en términos amplios y generales con la finalidad de encontrar aquellos aspectos que, de acuerdo a los objetivos de este estudio, se podrían incorporar más , en forma más específica o mejor al proceso global, en orden a aspirar a una mejor comprensión y utilización de las mismas. El interés en el tema de los consensos también radica en que se considere tanto en el proceso de formulación , como de implementación, una mirada integradora que obedezca a la necesidad de incorporar a todos los actores intervinientes y que se realicen esfuerzos por conciliar intereses que a veces son opuestos o incluso contradictorios. Este interés a su vez es una respuesta a las necesidades crecientes de democratización de la actividad pública y de las acciones que se llevan a cabo en lo público en orden a favorecer los procesos de participación de los distintos actores involucrados en la vida política de un país. Lo anterior en un contexto en que se requiere que las PP representen cada vez más y mejor las necesidades e intereses de todos los ciudadanos.

Siendo el interés público, una parte constitutiva del proceso mismo de formulación y de la actividad política de los actores políticos, no siempre se hace efectivo en el proceso de formulación de políticas. Esto tiene un



aspecto conocido por todos, se relaciona al riesgo del ciudadano considerado a nivel individual (que es la gran mayoría de la población puesto que no está organizada y si lo está, tal vez su filiación a un grupo no represente los intereses del momento) el que queda “sin voz”. Es por ello que la participación es el otro lado de la medalla de la representación, “porque no tengo voz se la doy a alguien más que me represente”. Pero no sólo ellos quedan sin voz, aquellos que están organizados pero no lo suficiente o con menor capacidad de recursos o de poder corren el riesgo de quedar subrepresentados y de que su participación sea menor, si no existe la instancia en la cual se puedan ejercer pesos y contrapesos entre intereses divergentes por parte de los actores políticos involucrados. Sin embargo, este problema también se asocia a un problema menos estudiado pero que dice relación no sólo con el hecho de que estén *todos* los intereses representados en el proceso de formulación, sino también al hecho de que estén los que realmente son *prioritarios* y *relevantes* al problema al cual se intenta brindar solución.

Estas consideraciones entran de lleno en el campo de la democratización de los procesos de formulación de políticas y en el debate y de la contradicción entre las fuerzas centrífugas que amplían la exclusión social y las fuerzas centrípetas que demandan una mayor participación. En este contexto Augusto Varas expresa una alarmante e inquietante afirmación “La democracia representativa tanto en los países en desarrollo como en los industrializados está siendo desafiada por la emergencia de nuevos centros de poder cuya influencia de facto tiende a quedar al margen de los mecanismos institucionales de regulación política y social”<sup>19</sup> Es ante este hecho ineludible donde radica la preocupación por la utilidad de los consensos como forma de superación de las asimetrías de poder y de la divergencia de intereses.

---

<sup>19</sup> ibid

### **Interés público, actores públicos y privados:**

El debate que esta a la base de si el interés público es más que la suma de los intereses individuales o no, posee profundas implicancias que van desde considerar que una democracia centrada sólo en la idea de costo beneficio no puede ser suficiente por sí misma para defender el interés público hasta reconsiderar que el entrenamiento de los servidores públicos no puede ser igual al de los managers de negocios aunque los contenidos a veces se superpongan. Además el entrenamiento en interés público y ética pública para los servidores públicos y para los políticos es un aspecto crucial para asegurar el buen gobierno y la gobernanza en los estados democráticos modernos.<sup>20</sup>

Otro aspecto, propuesto por Augusto Varas, es relacionar el interés público al insuficiente control que ejercería el gobierno sobre los poderes fácticos, con el riesgo de que éstos puedan ejercer una influencia desmedida en la vida pública y privada, a través de la manipulación de la opinión pública.

Por otro lado, y debido a la expansión del mercado interesa la distinción entre lo público y lo privado en relación con el ejercicio de la política, ya que la participación en la vida política se ejerce precisamente para llevar adelante intereses públicos, los cuales comprenden a los privados al formar parte del interés público, entendiendo lo público como aquello que trasciende el tiempo y el interés individual y es capaz de incorporarse y modificarse en las instituciones.

---

<sup>20</sup> ibid

Por su parte, quienes ejercen esta función pública son los partidos políticos en contraste con las asociaciones de la sociedad civil que representan intereses particulares (por temas o de grupo) en consecuencia son éstos los actores que representan al interés público y quienes tienen además el poder, otorgado por el estado y por los electores para ejercerlo.

Desde el punto de vista metodológico, es importante para la investigación del interés público que los actores e involucrados se ajusten a los procesos de integración que demanda el trabajo de equipo, sea al interior de las organizaciones, de las instituciones o de los grupos.

### **Conclusiones al planteamiento del problema de investigación:**

Las continuas quejas de la gente, de los gremios, de los últimos movimientos sociales, hacen pensar que los problemas públicos deben ser repensados.

En PP la idea de costo beneficio está más desarrollada asociada a un concepto individualista del interés público, en desmedro de su contraparte la eficacia asociada a un concepto de interés público que exprese algo más que la suma de intereses individuales.

En el proceso de formulación de políticas<sup>21</sup> el concepto “interés público” se utiliza en forma reiterada. Sin embargo, éste es utilizado más bien para señalar algo así como una falla, un déficit, un vacío, algo que no ha sido suficientemente considerado.

---

<sup>21</sup> propuesto por el BID en el Informe 2006

Esa falta de referencia al interés público en forma explícita en la formulación de las PP se asocia más a la promoción de los derechos humanos y de la ética que al interés público mismo.

Cuando se utiliza el concepto de “orientación al interés público”<sup>22</sup> como característica clave del PFP no se hace una distinción entre el interés público y el privado y se asume que esta dimensión se vincula a la desigualdad. Tampoco se hace distinción entre qué intereses involucra el interés público.

Se asume que el interés público es un concepto complejo y polivalente, y que posee un valor “táctico”<sup>23</sup>.

Se destaca la importancia que tendría, por parte de los actores políticos, la búsqueda activa de consensos como forma de favorecer el interés público y la representación pública de los intereses ciudadanos.

Estas conclusiones llevan a plantear que el interés público “no ha muerto”, existe, se utiliza en la literatura aún a pesar de su ambigüedad intrínseca y práctica. Y de su dificultad metodológica para aislarlo como concepto polivalente. También, el hecho de que ahora se represente por los derechos humanos y la ética pública y que ambos sean susceptibles de institucionalización refuerza la idea de que el interés público es algo que está más allá y que no se pone en evidencia en aspectos específicos, sino que es un todo que representa más que la suma de sus partes.

En suma, el **Planteamiento del Problema de Investigación** es el siguiente:

---

<sup>22</sup> ibidem

<sup>23</sup> Gorki Gonzáles “Interés Público e institucionalidad democrática: Investigación para la acción” en “Rompiendo la Indiferencia” Fundación Ford, octubre 2000, p.41-59

## **“Las políticas públicas no están respondiendo al interés público”**

### **Marco Conceptual:**

#### **Qué son las Políticas Públicas (PP) y los Problemas Públicos:**

Las PP forman parte de la actividad gubernamental y al estar insertas en procesos amplios de democratización y reformas del estado se encuentran asimismo sujetos a éstos.

Hay diversas formas de definir una PP, dependiendo del contexto y del enfoque teórico empleado. Según Luciano Tomassini . “una parte de la literatura pertinente declara que, en el fondo, una política, en su acepción más básica, es toda línea de acción adoptada por el gobierno para lograr un cambio social positivo”. Sin embargo, como las PP surgen de realidades sociales, políticas y económicas complejas, la comprensión y el abordaje de lo que es un PP es mucho más amplia. Por ello L. Tomassini señala:

- “en las actuales sociedades las políticas públicas han pasado a ser (1) el eje en torno al cual se estructura la agenda pública, (2) el principal instrumento disponible para ordenar y dar coherencia a la acción gubernativa, (3) la principal herramienta que el gobierno tiene para encauzar sus relaciones con los partidos que lo apoyan, (4) el elemento de que dispone para priorizar la agenda legislativa, (5) la arena en que se desenvuelven sus relaciones con los partidos de oposición, (6) el eje alrededor del cual se articulan sus relaciones con la sociedad civil y (7) la principal fuente para construir una visión de país de mediano y largo plazo.”

La anterior definición plantea la necesidad de situar a las PP en el contexto gubernamental, como parte esencial de la actividad política del Estado. Es así como cobra importancia tratar de especificar aún más qué otros aspectos se deben tomar en consideración, al respecto L. Tomassini señala:

- “Las políticas públicas constituyen (1) un curso de acción estable (2) adoptado por el estado o el gobierno (3) con el objeto de resolver un área relevante de problemas públicos (4) a través de un proceso en que actualmente suelen participar otros agentes económicos o sociales, como entidades del sector privado, organizaciones de la sociedad civil, agencias transnacionales e incluso otros gobiernos.”

Con esta definición, cobra sentido el enfoque de esta tesis consistente en focalizarse en el punto 3, es decir, que tienen como objeto “resolver un área relevante de Problemas Públicos”.

Resolver los problemas públicos, cobra especial importancia en los momentos que estamos viviendo, debido a que en los últimos años, se ha generado un malestar creciente en la sociedad chilena, que indica que estos problemas no han sido suficientemente resueltos a satisfacción del usuario, por decirlo de alguna manera.

Es así, que las PP constituyen poderosas herramientas del gobierno para introducir los cambios necesarios en una sociedad. Y al concentrarse en el análisis de los problemas públicos sería posible, como se sostiene acá, comprender mejor cómo ensayar distintas formas de brindar soluciones para producir un mayor bienestar social.

En efecto, al respecto la siguiente definición dada por L Tomassini sobre las PP parece ser la que abre la formulación hacia el encuentro y la satisfacción de dichos objetivos de bienestar social:

- “Otra manera de definir las políticas públicas, coherente con la anterior, es la de caracterizarlas por su función de proveer los bienes públicos que la sociedad espera del estado, en donde el bien público, en cada caso, es el problema solucionado por ellas.”

Esta tesis ha tomado dicha definición como el norte al que debe orientarse la investigación de las PP en cuanto a la resolución de los problemas públicos se refiere.

### **Reformas del Estado e intervención en el “Ciclo de Políticas”:**

Durante los gobiernos de la Concertación se han producido especialmente 3 tipos de Reformas al Estado, en la primera se trató de adaptar los costos económicos y sociales asociados al aparato estatal, a las necesidades y dinámicos del mercado; y en la segunda, se introdujo una reforma gerencial orientada a modernizar la gestión de los servicios públicos. Ahora bien, necesitando todavía, dichas reformas un mayor afinamiento y desarrollo, se esperaba que estas dos primeras reformas sentaran ciertas bases para el advenimiento de un tercer tipo de reforma; un poco más exigente que las anteriores, se trataba de “una reforma democrática o de políticas públicas, encaminada a ampliar la participación ciudadana en la gestión del estado y en la formación de las políticas públicas”.<sup>24</sup> En ese contexto se enmarcaron una serie de reformas<sup>25</sup> destinadas a repensar lo público, para fortalecer la democracia y sobre todo estos esfuerzos iniciales comenzaron con tratar de lograr una mayor participación ciudadana en la formulación de PP. En éste último contexto, aunque parezca paradójico, se enmarcó la PP de transporte público para la ciudad de Santiago,

---

<sup>24</sup> L tomassini “Las Políticas Públicas”, Dic 2005

<sup>25</sup> Ltomassini y M. Armijo Reforma y Modernización del Estado en América Latina: Experiencias y Desafíos, Lom, 2002.

Transantiago. El aspecto contradictorio de esta política se va a poder visualizar mejor en la sección de “análisis de resultados” pero un adelanto es decir, que siendo una PP destinada a satisfacer un bien público de tan amplio alcance como el transporte y habiendo sido sus resultados, como se verá más adelante, excluyentes, su fracaso sería atribuible a un “desarrollo prematuro de la etapa de reformas democráticas”.

Esta tercera etapa del ciclo de reformas, implicaba en términos muy generales, abrir dos frentes de acción. Uno que incorporara el análisis y la investigación de la forma cómo se formulaban las PP incluyendo sus aspectos estratégicos, lo cual, hasta ahora no ha sido suficientemente desarrollado, representando hasta el momento, la aspiración de formar un “núcleo estratégico” para el análisis de políticas. Por lo cual se dio paso, más bien, al segundo aspecto, consistente en aumentar la participación ciudadana, para lo cual se utilizó la fórmula de “abrir el ciclo de políticas” y ello significaba, en palabras del ex Presidente Ricardo Lagos, lo siguiente:

- “Un elemento central en cualquier esfuerzo por avanzar hacia una democracia más participativa – como ya se ha dicho - consiste en reconstruir el llamado **“ciclo de políticas”**, es decir, el proceso que conduce a la formación de las políticas gubernamentales, singularizando a sus principales actores, su itinerario, sus modalidades y sus distintas etapas. Ello es lo que podría hacer posible la identificación, a lo largo de ese itinerario, de las oportunidades disponibles para ampliar la participación de la sociedad civil y la ciudadanía en la formación de las políticas<sup>26</sup>, y para analizar cómo, podría ello lograrse

---

<sup>26</sup> Un buen ejemplo de este tipo de análisis se encuentra en la clásica obra de B. W. Hogwood y L. A. Gunn, Policy Analysis for the Real World, Oxford University Press, 1984, y en el no menos clásico trabajo de Ch. Lindblom y E. J. Woodhouse, The Policy Making Process, Prentice Hall, 1993 (tercera edición). Una útil descripción de ese proceso se encuentra en E. Lahera, Introducción a las Políticas Públicas, FCE, 2002. Un estado del arte referido a América Latina, con más énfasis en las instituciones formales que en los actores de la sociedad civil, está representado por el informe del BID titulado La Política de las Políticas Públicas, 2006. En mi documento se distingue entre la formulación y la “formación” de las políticas, entendiendo que este último proceso es más amplio que el primero, que comienza antes y termina después que aquel en que el



y a través de qué instituciones, estilos de gobierno y de qué alianzas entre la sociedad civil y el estado compatibles con la realidad de la sociedad chilena.”<sup>27</sup>

Esta aspiración de la Concertación, de iniciar la tercera reforma abriéndose al ciclo de políticas para lograr la participación social, se cree que es un aspecto complementario, paralelo y diferente al de la formulación estratégica de PP.

En efecto, a la luz de los objetivos de esta tesis, el ciclo de políticas, se organizaría en torno a las reformas de tipo institucionales y al rol que le cabe a los actores políticos y no en la formulación de problemas públicos directamente. Lo anterior señala un tipo de análisis diferente al que se pretende acá. No obstante, que los objetivos de un mayor bienestar social sean los mismos.

Por último recalcar, que los objetivos de un análisis estratégico de PP, como los de esta tesis, se acercan más al concepto ya mencionado “el diseño de un núcleo estratégico de políticas” y a la idea que expresó R. Lagos en el mismo discurso respecto a que las PP no pueden ser reduccionistas porque “producen una democracia lejana a la ciudadanía, un tipo de economía de mercado como referente de las estrategias políticas y un sistema internacional centrado en una agenda antiterrorista”<sup>28</sup> Esta idea del núcleo estratégico y de una instancia de evaluación será puesta en contexto a continuación.

---

gobierno las diseña, ya que comienza en la calle y termina a lo largo de su aplicación en la sociedad que las demanda.

<sup>27</sup> Ricardo Lagos “Abrir las Puertas” La participación de la Ciudadanía en la Formación de las Políticas Públicas. Discursos y Mensajes durante su período.

<sup>28</sup> R, Lagos ibid

**Necesidad de una instancia de formulación estratégica de PP, como actividad reconocible en Chile que aborde el contexto complejo de las PP actuales:**

Las actuales sociedades son sociedades complejas que están cada vez más expuestas al riesgo, la ambigüedad y la incertidumbre. Asimismo lo son los problemas públicos que no escapan a dicha complejidad y también es algo a lo que los actores públicos están expuestos.

Por ejemplo, el problema de la exclusión, como se verá en los resultados, parece ser un producto de la formulación de PP, es un tema que puede recoger estos intentos de abordar la complejidad a través del análisis de políticas. El BID<sup>29</sup> señala "el diseño y la adopción de políticas de inclusión se ven obstaculizadas por la falta de claridad conceptual sobre la índole de la exclusión y las fuerzas que la producen y la reproducen". Así como éste hay muchísimos problemas pendientes que requieren de una instancia especial para su evaluación.

Por tanto, urge comprender qué es la complejidad y cómo abordarla.

Respecto a qué es la complejidad, parece ser que no hay una sola forma de entenderla y menos de abordarla. Algunos<sup>30</sup> se refieren a ella como la característica "reflexiva" de las sociedades actuales, en tanto otros<sup>31</sup> enfatizan sus aspectos más polivalentes. El hecho, es que la complejidad estaría dada por la aceptación, de que el ser humano en su forma de conocer, no distinguiría a priori entre aquello que observa y lo observado, puesto que éste produciría sus propios productos mentales, los cuales a su vez son incorporados por la mente humana pasando a formar parte de su experiencia

---

<sup>29</sup> BID "Los de Afuera" pág 19

<sup>30</sup> ver Giddens, Beck, en bibliografía

<sup>31</sup> ver Gorky bibliografía

del mundo. Así Maturana<sup>32</sup> al decir, que en el acto de conocer se debe poner la objetividad entre paréntesis, se está refiriendo precisamente a esa imposibilidad del cerebro de abordar directamente la realidad. Lo cual a su vez significa que es un error tomar los datos de la realidad como algo dado, como que comportan una “verdad” independiente de quién la observa o define. Es por ello que el rol del observador, y la forma cómo éste puede cambiar y construir la realidad a pasado a ser muy relevante en las ciencias sociales y por ende en la política.

Respecto a cómo abordarla, he ahí la cuestión. L. Tomassini sugiere lo siguiente:

- “La capacidad del estado o del gobierno para auscultar y procesar las demandas ciudadanas, para escoger políticas que respondan más o menos certeramente a ellas, para coordinar la actuación de los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales involucradas en la formulación de las mismas, y para implementarlas en forma efectiva y oportuna, supone la identificación o la construcción de un punto neurálgico dentro de éste que en ocasiones ha sido denominado, con gran acierto, como **“el núcleo estratégico del gobierno”**, un término utilizado en el proceso de modernización del estado brasileño durante los años 90. Puede sostenerse que el estado en Chile carece de un núcleo estratégico visible y definido”

Se cree, que esta idea de formar un “núcleo estratégico” como forma integral de abordar las PP sería de gran utilidad, considerando además, que abordaría varios aspectos de las PP simultáneamente a fin de enfrentar la complejidad.

---

<sup>32</sup> Humberto Maturana y F Varela “Bases Biológicas para el Entendimiento Humano. El Árbol del Conocimiento” Santiago 1994

En lo tocante a los Problemas Públicos en particular, se cree que la siguiente idea de L. Tomassini va en la dirección de resolver el tema del abordaje de la complejidad de los problemas públicos a través de una acción estratégica:

- “Hoy día la mejor recomendación podría consistir en combinar una clara visión estratégica de lo que se desea, con la capacidad interpretativa necesaria para llegar a una definición correcta de la situación que se pretende mejorar.”

Se comparte plenamente la idea anterior, sin embargo, a la hora de mencionar la palabra “estrategia” se produce una suerte de incerteza respecto del significado otorgado por diferentes autores.

En efecto, según Lindblom,<sup>33</sup> es frecuente que los analistas de políticas hagan planificación y que sus objetivos sean de largo plazo. Sin embargo, esta actividad, él la diferencia del análisis de políticas precisamente porque es una actividad de planificación de largo plazo. Es decir, el proceso de planificación no sería lo mismo que el proceso de análisis.

Al respecto, señalar que evidentemente que un proceso de planificación no es lo mismo que un proceso de análisis, de partida ambos conceptos representan funciones mentales distintas. No obstante, este tema requiere una breve digresión por cuanto, con respecto al problema complejo de esta tesis, al planificar de alguna manera se anticipa el futuro, si el proceso de anticipación es un objetivo en si mismo es diferente a cuando es utilizado como medio para resolver un problema presente. La estrategia propuesta lo utiliza en este último sentido. Por tanto, aquí surge una distinción que es válida al propósito de esta tesis, aquí no se está proponiendo planificar estratégicamente como un fin en si mismo, lo que aquí se propone es

---

<sup>33</sup> Lindblom, *ibid*, pág 22

realizar acciones estratégicas para resolver problemas que desde otro punto de vista serían inabordables debido a su complejidad.

Entonces, si se acepta que se requiere un “núcleo estratégico” para formular PP sería necesario llegar a un acuerdo de qué se va a entender por estrategia. Por ahora baste con decir, que la actividad estratégica del formulador de PP que se le da en esta tesis concuerda, en un sentido amplio y general, con el concepto de “acción Comunicativa” de Habermas (ver más adelante) lo cual no significa que se comparta la forma posterior en que Habermas contextualiza el concepto.

En lo que respecta a la estrategia misma ésta no se considera un fin en si misma sino que un instrumento de análisis. Haciendo eco a la formulación, del párrafo más arriba, de L.Tomassini.

Por tanto, un núcleo estratégico bien podría estar orientado a la planificación de futuros estratégicos como a la utilización de la estrategia como herramienta de evaluación y formulación de problemas complejos.

### **Sentido de la acción estatal:**

Respecto al rol del Estado y de la política Bauman<sup>34</sup> nos refuerza la idea de que se requieren nuevas formas de hacer las cosas que permitan que tanto el estado como los políticos, en el caso nuestro el gobierno en su conjunto como elaboradores de políticas públicas, retomen su función democrática de representar las verdaderas necesidades de las personas, en el sentido de proteger otros intereses además de los que impone el mercado.

Ahora bien, una de las principales consecuencias de que al Estado se le haya ido de las manos la posibilidad de fijar ciertas reglas y de establecer

---

<sup>34</sup> Zygmunt Bauman “Vida de Consumo” Fondo de Cultura Ecoómica. Argentina 2007

critérios, no se estaria referindo a si hay más o menos Estado a si éste es más o menos grande, sino que deja ver la necesidad urgente de un cambio en la forma de hacer las políticas públicas. No se puede seguir abalando una falta de definición en los problemas públicos ya que las únicas salidas posibles podrían ser sino están siendo extremas. Bauman<sup>35</sup> sostiene que el problema de la exclusión o como él le denomina de la “infraclase” e incluso de la criminalidad son productos de la sociedad de consumo. Ésta no tendría un contrapeso adecuado para favorecer el que los beneficios públicos, aquellos que corresponden a todos, realmente lleguen a todos, a través de una acción efectiva de los actores políticos.

Entonces la pregunta es ¿puede el Estado rescatar lo público? Y al hacerlo ¿rescata también al individuo?. Muchos se verán tentados de decir que este es el precio que se paga por la libertad individual. Sin embargo, si se analizara el problema de la libertad, desde otro punto de vista, seguramente nos tendríamos que preguntar si realmente lo que hay es libertad o es que tenemos un sistema democrático imperfecto que hace descansar sobre los hombros de los consumidores toda la responsabilidad por los costos de políticas mal diseñadas y cuando las cosas se hacen bien, este bien siempre queda acotado, difícilmente se trata de un bien que puede ser extensivo a todos los involucrados, por la falta de políticas debidamente representadas. Se cree que esta disparidad entre un rol del Estado insuficientemente preparado para atender asuntos públicos, dando garantías a todos los integrantes de una sociedad, y un mercado que presiona, en forma natural, por su propia supervivencia, es lo que podría estar produciendo una suerte de desigualdad en la forma de hacer política. Y que requiera urgentemente un cambio, como dice L. Tomassini<sup>36</sup> “los nuevos enfoques de PP transitan hacia una visión más cultural de la sociedad y de las PP.

---

<sup>35</sup> Bauman ibid “Daños Colaterales del Consumismo”

<sup>36</sup> L Tomassini ibid

No obstante que se ha mencionado el rol del mercado como eje fundamental de políticas que no satisfacen el interés de todas las personas, ni todos los intereses humanos (las preferencias del ser humano van más allá de la lógica económica) enfatizar, que atribuirle al mercado un rol relevante en PP, no es lo mismo que “echarle la culpa” de políticas mal hechas. Justamente acá se pretende señalar que las mejores estrategias que se requieren en PP, son para el beneficio de todo el conjunto de la sociedad, donde los intereses asociados al mercado también juegan un rol, sólo que si se convierte en un fin en sí mismo, es ahí donde radica el problema puesto que se empiezan a “sentir” los “daños colaterales del consumismo” como lo expone Bauman.<sup>37</sup>

Ahora bien la lógica del mercado y de la racionalidad económica que está instalada en la mayoría de los modelos de análisis de PP proviene de una antigua tradición de acuerdo a Lindblom “Una gran figura social de occidente hizo de la elaboración de políticas, especialmente de su eficiencia y racionalidad, el centro de su trabajo, comenzando así una tradición intelectual que persiste hasta nuestros días. En “La Riqueza de las Naciones”, Adam Smith analiza las deficiencias de las políticas comerciales de los gobiernos contemporáneos. . Propuso el quitar la política económica de las manos del gobierno para que pasaran a ser controladas por el mercado. La nueva profesión de la economía adoptó el estudio de la racionalidad en los asuntos públicos, que desde entonces ignoró ampliamente al gobierno y predicó las virtudes del mercado como instrumentos de racionalidad social”<sup>38</sup> Esto señala que el mercado al imponer su racionalidad sobre la formulación de los asuntos públicos éstos quedan supeditados a esta lógica. Y en esta tesis se sostiene que la formulación de todos los asuntos públicos

---

<sup>37</sup> Bauman *ibid*

<sup>38</sup> Charles Lindblom. “El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas” Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid. 1991, pág 9

en general debe tener como referente a los intereses públicos, para evitar precisamente ese “reduccionismo” al que se habría referido R. Lagos<sup>39</sup>.

### **Diversos Enfoques han dominado el campo para la elaboración de Políticas Públicas:**

Durante los últimos 50 años se han desarrollado 3 modelos para la formulación de PP mostrando una evolución desde lo más racional hacia una apertura a los factores culturales.

El enfoque de J. March y H Simon, de carácter racional, surge en el seno de lo organizacional en 1958, subrayando su utilidad para la toma de decisiones en ese ámbito pero mostrando ser excesivamente cerrado para lo público. Este es el enfoque cuyo representante es Eugene Bardach con su conocido Manual de elaboración de PP de 8 pasos.

G.T. Allison sacó enfoque denominado “burocrático” aproximadamente en los 70s. Su principal característica es sostener que el Estado no es un ente unitario sino que funciona con distintas agencias premunidas de agendas propias de tal manera que cobran importancia los procesos de negociación política.

Un tercer enfoque es el de Charles Lindblom denominado “incrementalista”, surge entre los 50 y 60s y cuestiona fuertemente la utilización excesiva de la racionalidad en el proceso de formulación para abrir paso a la discusión política, en una aproximación de etapas sucesivas al problema.

Un intento diferente lo constituye el Informe del BID llamado “La Política de las Políticas públicas” por cuanto trata de pasar desde los contenidos del

---

<sup>39</sup> Ricardo Lagos “Abrir las Puertas” La participación de la Ciudadanía en la Formación de las Políticas Públicas. Discursos y Mensajes durante su período.



proceso a la incorporación de actores formales e informales, institucionalidades y enfoques que con mucha frecuencia están relacionados.

Según L Tomassini<sup>40</sup>, las realidades contemporáneas, en su complejidad, han sobrepasado a todos los enfoques, dice: “Hoy día la mejor recomendación podría consistir en combinar una clara visión estratégica de lo que se desea, con la capacidad interpretativa necesaria para llegar a una definición correcta de la situación que se pretende mejorar, y con una gran capacidad política para conducirse en complejas, cambiantes e imponderables circunstancias”.

**Diferencias entre diferentes enfoques de Policy Making o Proceso de Formulación de Políticas Públicas, con este enfoque de resolución de problemas públicos dedicado a resolverlos estratégicamente, es decir, que aborda la complejidad del interés público y de los problemas públicos:**

**Conflicto técnico – político entre una agenda viable y la subordinación del interés general al particular:**

Respecto a si el proceso de formulación de políticas públicas se iba a quedar en la resolución de los problemas políticos solamente o iría también a abordar el proceso de formulación como campo de estudio, Lindblom<sup>41</sup> considera que esto es un conflicto , y a pesar que lo plantea como tal, también admite que, ambas posiciones se complementan es decir todo el desarrollo de su tesis en la publicación referida comporta el conflicto pero, sin embargo, no se decide a cerrar la puerta , dice así: “En breve, existe un profundo conflicto en las actitudes normales hacia la formulación de las políticas públicas. Por un lado la gente quiere que las políticas estén bien

---

<sup>40</sup> L Tomassini Las Políticas Públicas diciembre 2005

<sup>41</sup> Charles Lindblom El Análisis para la formulación de Políticas públicas pág 20 en “El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas” Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid. 1991

informadas y sean bien analizadas. Por otro lado se quiere que sea democrática y necesariamente política....Muchos teóricos de la democracia y líderes políticos han intentado resolver este conflicto....a pesar del conflicto una sociedad puede tener una elaboración de políticas públicas a la vez lógica y democrática, o al menos con mejoras desde ambos puntos de vista” Sin embargo, en un sentido práctico o si se quiere técnico la no resolución de este conflicto o ante la permanente tensión entre ambos aspectos ha ocasionado que se imponga la resolución de problemas políticos antes que favorecer y dar cabida al ensayo de nuevos métodos y mejores fórmulas para plantear y resolver dilemas públicos, incluso llegando algunos políticos a sentirse intimidados y amenazados si se incorpora un aspecto más racional o analítico de hacer políticas públicas.

La práctica de la formulación de políticas sería una actividad que sólo recientemente se ha venido independizando, en la ciencia política, de sus vínculos con el modelo económico por un lado, y de la aceptación del análisis de políticas como una actividad que tiene un rol a la hora de tomar decisiones.

Siguiendo a Lindblom, y desde el ángulo que interesa a este estudio, se podría reducir el anterior conflicto a dos factores que el mismo Lindblom identifica: “la formulación de una agenda política viable y la subordinación del interés común al interés particular.”<sup>42</sup>

Respecto a formular una agenda política viable Lindblom dice “Un argumento técnico apoya tal conclusión. El número de alternativas de políticas que un gobierno puede perseguir en cualquier tema es al menos tan amplio como el número de ciudadanos, cada uno de los cuales podría tener su propia idea sobre una buena política.....Si las políticas tienen que responder eficientemente al deseo popular, algunas personas, mediante

---

<sup>42</sup> Lindblom ibid

análisis partidistas, deben encontrar beneficios comunes, preferencias, deseos, intereses o estrategias para atraer las opiniones de un gran número de personas e integrarlas, para que renuncien a una gran diversidad a favor de una unidad común de muchos de ellos....Visto de esta manera, la actividad de los grupos de interés...establece intereses comunes para cada una de las muchas secciones de la sociedad contra una diversidad imposible y un conflicto de intereses individuales. Sin embargo, no integra a todos los miembros del sistema político bajo una visión común y compartida”<sup>43</sup>. En otras palabras, él admite que hay un conflicto para conciliar los intereses comunes y los particulares y soluciona este dilema con la actividad partidaria, hasta aquí esto es lo que todos hacen. Sin embargo, el punto en cuestión es lo que expresa en la última frase que: no integra a todos los miembros del sistema político bajo una visión común y compartida. En esta tesis se intentará hacerlo a través de la utilización de una estrategia. Si esto se logra no es menor, implicaría que habría una conciliación entre los intereses particulares y el interés común o general.

Respecto a esto último, hay una diferencia fundamental con Lindblom pues él parte de la base de la subordinación del interés común al particular. Para ello fundamenta que sería “intolerable” que un sistema político persiguiera puros intereses comunes y excluyera los particulares. Incluso dice que “los grupos marginales de la población presumiblemente necesiten oportunidades para perseguir sus intereses particulares”. Ante esta opinión la diferencia es que no se trataría de excluir unos intereses contra otros, más bien se trata de integrarlos y, tampoco se cree que los “excluidos”, los que están fuera del sistema puedan exigir sus intereses a través de mayores oportunidades para hacerlo sino lo que se sostiene aquí es que una buena representación de sus intereses en el proceso de formulación puede ser suficiente para el logro de sus intereses particulares. Respecto al problema implícito en este punto con respecto a la democratización del proceso será tratado en las conclusiones.

---

<sup>43</sup> Lindblom, *ibid.* Pág 111

Por el momento centrarse en la integración entre intereses particulares y generales. Al respecto otra diferencia con Lindblom es que lo que él entiende por intereses comunes es distinto. Para él ejemplos de interés común son: “evitar una destrucción nuclear, el evitar el agotamiento de las fuentes energéticas, el evitar una depresión económica, el reducir cierto tipo de crímenes, el mejorar la educación, o el desarrollar métodos de reconciliación para evitar guerras civiles.”<sup>44</sup> Y para justificar la subordinación del interés común al interés particular expresa que “Además, muchas actividades de los grupos de interés persiguen intereses comunes en lugar de intereses particulares. Los oponentes de la energía nuclear, los defensores de la energía, los defensores de una política exterior dura con la unión soviética, los muchos defensores de la reforma de la educación pública y organizaciones con objetivos amplios como la causa común o los grupos de Nader a menudo argumentarán que luchan por el interés común.”<sup>45</sup> La diferencia con esta postura es que para él el interés común queda expresado en objetivos amplios y generales, olvidándose de que un objetivo general sólo expresa una intención, incluso a veces con un carácter normativo, como por ejemplo “mejorar la educación”; ello debe pasar por objetivos específicos o particulares, no sólo para hacer viable que se logre el objetivo general sino además, lo que se sostiene en esta tesis, es que dichos objetivos, o en este caso, intereses particulares, deben expresar o representar al interés común. Y ello sería posible por la forma cómo la estrategia se propone identificar y distinguir al referente del problema que requiere solución.

### **Conflicto técnico –político en la formulación de un problema público según Lindblom:**

---

<sup>44</sup> Ldblom.ibid. pág. 118

<sup>45</sup> Ldblom.ibid.pág. 119

En cuanto a la formulación de un problema público, en último término, se reduciría de acuerdo a Lindblom, al conflicto entre lo político y lo técnico asumiendo que ambos aspectos hacen sus aportes y que imponen limitaciones a su conceptualización. En efecto, desde el punto de vista del cálculo analítico y de sus límites él señala que: “En resumen, la elaboración de políticas públicas analíticamente es inevitablemente limitada, y debe dejar espacio a la política en la medida que: Primero, pueda fallar y la gente crea que así es. Segundo, no pueda resolver el conflicto de valores e intereses. Tercero, sea demasiado lenta y costosa. Cuarto, no pueda decirnos de manera concluyente qué problemas confrontar.”<sup>46</sup> Este planteamiento resume las principales críticas a la actividad técnica de formulación de políticas.

En esta tesis se está en desacuerdo con Lindblom porque, primero, la decisión política y técnica sobre un problema público siempre está expuesta a fallar, sobre todo si existe una falta de preparación de los actores públicos para enfrentar problemas complejos, por tanto, más vale prepararse que considerar que la batalla está perdida o que las buenas intenciones son suficientes. En segundo lugar, respecto al conflicto entre valores e intereses, justamente lo que aquí se plantea es que tal conflicto, si es que se produce, se resuelve formulando adecuadamente el interés público. Tercero, ningún proceso de elaboración de políticas es fácil, pero que sea demasiado lento y costoso es cuestión de apreciaciones y de oportunidad, ya que una buena estrategia simplifica todo el proceso acelerando incluso su formulación; más costosas resultan políticas mal diseñadas y peor implementadas. Cuarto, por último, es una falacia pensar que los formuladores de políticas públicas deben saber de manera concluyente qué problemas confrontar, debido a la naturaleza misma de los problemas públicos que en su complejidad es más importante la posición del observador que aquello que es observado. De aquí también la importancia de la acción estratégica.

---

<sup>46</sup> Lindblom, *ibid.* Pág 30

Por último señalar que este conflicto técnico –político que plantea Lindblom, que efectivamente se da en la práctica diaria de la formulación de PP, que además se dio (como se verá más adelante) en la PP del Transantiago, señala la necesidad de separar el observador de lo observado, como estrategia, sin embargo, si el actor político y el formulador de políticas debieran o no ser la misma persona, ése es un asunto que no será evaluado, ni se hará, por ahora, un pronunciamiento al respecto por considerarlo un asunto de extrema importancia que requiere de un análisis mucho más profundo que el que abarca esta tesis.

### **Orientación a la eficiencia en ausencia de una consideración explícita del interés público en el enfoque de Bardach:**

En tanto el enfoque que defiende Eugene Bardach considera el proceso de formulación de políticas públicas tanto un arte como una ciencia. Con esto último deja abierta la posibilidad creativa del formulador de políticas y del resolutor de problemas de introducir nuevos elementos. No obstante, dado que su concepción del proceso de formulación está orientado a la eficiencia económica, en un concepto ampliado que intenta conjugar tanto la efectividad como la eficiencia, sus resultados y el proceso mismo de elaboración queda sujeto a ese criterio, lo cual se contrapone a lo que se propone en esta tesis, que es que el proceso de formulación quede en referencia al interés público. No obstante lo anterior se concuerda con Bardach en un sentido amplio cuando él dice textualmente que “la definición de criterios se basa en la definición de problemas y es un proceso continuo”.<sup>47</sup> Es decir, al proceso de formulación de problemas de Bardach le faltaría un reconocimiento explícito al interés público como criterio para la definición del problema, lo cual no es menor, ya que al hacerlo cambia

---

<sup>47</sup> Eugene Bardach. “Los 8 pasos para el Análisis de Políticas públicas”. CIDE. México. 2001

completamente tanto el resultado de las políticas , como la forma de evaluarlas.

### **Consecuencia de ambos enfoques para la Definición del Problema Público:**

El enfoque de Lindblom , por poner demasiado énfasis en el aspecto político, desconfía de los procesos más analíticos, al hacerlo, se encuentra con una gran dificultad para decidir entre las preferencias personales de lo que a los formuladores les gustaría que ocurriera y la realidad donde las diferencias de valores se encontrarían en conflicto. Por ello piensa que el consenso es fruto de una confrontación política y de negociaciones y que a éste el análisis de políticas no contribuiría. De esta forma Linblom expone la definición de un problema a sus aspectos más conflictivos, no dejando margen a una formulación capaz de integrar intereses particulares y generales. Al no hacerlo, el problema público mismo termina quedando expuesto a sus propias contradicciones al modo de una profecía autocumplida.

En cuanto a Bardach, asumiendo que la definición del problema es crucial para el analista, porque le da una “razón y un sentido de dirección para obtener evidencia e información”<sup>48</sup> termina no distinguiendo entre lo que él mismo señala requiere de juicio crítico esto es la “retórica del tema”, o aspectos generales y subjetivos, que proviene de recolectar la información de lo que el “cliente” quiere. Esto no es menor, por cuanto en las etapas iniciales suele confundirse, la etapa de diagnóstico o recolección de información y el problema mismo. Se cree que esto sucede por una insuficiente separación entre el formulador y el problema o en otras palabras, entre observador y observado, como técnica estratégica.

---

<sup>48</sup> Bardach idem p17

Lo anterior obedecería al fenómeno de la confusión entre observador y observado que tiene sus fundamentos en la complejidad del comportamiento humano o más exactamente de su forma de conocer como fue señalado más arriba. Esto queda mejor expresado en una interesante observación que hace un terapeuta sistémico a propósito de la resolución de problemas sociales dice "cuando se define un problema terapéutico diciendo que concierne a las relaciones sociales de los clientes, el terapeuta debe incluirse a si mismo dentro del problema, puesto que él contribuye a definirlo. Catalogar a un niño como "delincuente"... o a un adulto como "alcohólico"...significa participar en la creación de un problema en forma tal que puede dificultar aún más el cambio deseado....El modo en que clasificamos un dilema humano puede cristalizar un problema y volverlo crónico"<sup>49</sup>. Si bien es cierto esta afirmación está hecha para la terapia y siendo éste un fenómeno bien conocido en esa área, esto funciona igual en la vida cotidiana. Es por ello que aquí se habló de la necesidad de separar a quien formula el problema del problema mismo y forma parte de la estrategia que se propone para no incluir la subjetividad, especialmente en las etapas iniciales. Esto último en consideración a que en la definición queda establecido todo lo que ocurrirá posteriormente.

### **Análisis de la Acción estratégica del Formador de PP según Habermas:**

Se creyó que aquí cabía hacer una distinción entre quién formula la política y aquello que es formulado, esto permitía separar el problema de quien lo formula. Esta separación permite explicar que la actividad del formador corresponde a una racionalidad estratégica ya que el problema mismo tiene su propia lógica o morfología.

---

<sup>49</sup> Jay Haley "Terapia para Resolver Problemas" Amorroutu. B.Aires 1976 pag 6



Este punto es muy importante porque permite comprender qué es lo que hace el formulador cuando actúa estratégicamente. La identificación que hace J. Habermas de la acción estratégica como acción de comunicación representa lo que aquí se asimila con el rol estratégico del formulador, sin que ello represente que se comparta con Habermas la discusión que hace del tema pero en referencias a cosas muy distintas a las que convoca el interés de esta tesis.

Volviendo a la acción estratégica, el término, en el sentido habermasiano del mismo, significa que una acción está orientada a obtener determinados resultados y se arregla la situación de tal manera que se involucra a otros en la consecución de dichos fines, expresado en palabras de Habermas<sup>50</sup> “la acción teleológica se amplía y convierte en acción estratégica cuando en el cálculo que el agente hace de su éxito interviene la expectativa de decisiones de a lo menos otro agente que también actúa con vistas a la realización de sus propios propósitos”. En este caso al resolver poner al interés público como foco del problema público, es decir, colocarlo en su definición, en cierto modo, se obliga al formulador de la política pública a tener que considerarlo.

Se acaba de utilizar la palabra “obliga” lo cual requiere una breve digresión. Si la lectura de este término se interpreta como una forma de autoritarismo, significa que no se está leyendo en un contexto en el cual una estrategia puede precisamente estar impidiendo distintas formas de autoritarismos que se pueden efectuar fácilmente a la hora de formular PP, precisamente por la falta de un procedimiento que lo impida o al menos lo atenúe. En otras palabras, se cree que los formuladores de políticas es deseable que impongan sus propias reglas para tener mejores políticas que satisfagan mejor a la gente.

---

<sup>50</sup> J. Habermas Tres Conceptos de Acción diferenciados según las relaciones actor mundo. En Teoría de la Acción Comunicativa. Tomo I, pág 122 Edit Taurus 1989 .B Aires.

Como se acaba de señalar en este estudio es esencial la separación de quién formula la política o policy maker y el problema público que da origen a la PP. Esta sección se referirá al formulador de la política en el proceso de formularla , es decir, en el proceso de tomar determinadas decisiones lógicas de tipo instrumental que lo llevaran a conseguir el objetivo de colocar el interés público como foco del problema público, por un lado y por otro señalar que representa a todo el proceso de acción comunicativa que toma lugar entre diferentes actores al momento de consensuar la política.

Para ello se recurrirá al concepto de “acción comunicativa” de Jurgen Habermas por considerarlo que expresa con amplitud y profundidad la clase de comunicación implícita en el proceso de formulación de PP, más aún se considera recomendable hacer las distinciones que hace Habermas al respecto sobre todo para el campo de lo político ya que ofrece un abanico bastante explícito de opciones comunicativas como se verá enseguida.

“El concepto de *acción comunicativa* se refiere a la interacción de a lo menos dos sujetos capaces de lenguaje y de acción que ( ya sea con medios verbales o extraverbales) entablan una relación interpersonal. Los actores buscan entenderse sobre una situación de acción para poder así coordinar de común acuerdo sus planes de acción y con ello sus acciones. El concepto aquí central, el de *interpretación* , se refiere primordialmente a la negociación de definiciones de la situación susceptibles de consenso.. En este modelo de acción el lenguaje ocupa, un puesto prominente”. Esta definición de Habermas<sup>51</sup> contiene una serie de elementos los cuales, ya sea que el problema se formule en solitario o en equipo siempre incorpora una negociación de definiciones y de situaciones entre distintos actores, que es lo que ocurre cuando un problema entra en la agenda pública y se construye en

---

<sup>51</sup> Habermas. Ibid pág 124

base a los intereses de los involucrados en el momento. Ahora bien, la búsqueda de consenso asegura el que la comunicación se haga efectiva entre los participantes, aún cuando éste no llegue a transformarse en acuerdos, lo que interesa por tanto, es el proceso comunicativo en sí mismo, el cual al intentar acuerdos lo que hace es comunicar y sólo así es como se puede llevar un problema desde su formulación a su resolución.

Ahora bien, Habermas también distingue 3 subtipos de acción, racionalidades o argumentación que componen en conjunto la acción comunicativa. Una de ellas es de especial importancia aquí que es la acción teleológica, es decir, la acción con arreglo a fines que Habermas<sup>52</sup> define del siguiente modo:” El actor realiza un fin o hace que se produzca el estado de cosas deseado eligiendo en una situación dada los medios más congruentes y aplicándolos de manera adecuada. El concepto central es el de una decisión entre alternativas de acción, enderezada a la realización de un propósito, dirigida por máximas y apoyada en una interpretación de la situación” . Como se señaló más arriba, una acción teleológica cuando hace que en su realización intervenga a lo menos la expectativa de otro agente, puede ser considerada una acción estratégica. Es precisamente este significado el que se atribuye a la acción de incluir el interés público como referente obligado del proceso de formulación del problema, de esta forma se logra que todas las alternativas de acción consideren al mismo.

Otro aspecto importante de considerar de la acción tanto teleológica como estratégica es que éstas “presuponen un solo mundo”<sup>53</sup> (ontológicamente considerado) el mundo objetivo. Es decir, tanto las opiniones como las intenciones del agente que realiza la acción debe adecuarse a los hechos, independientemente de que éstas sean verdaderas o falsas, que tengan éxito o que fracasen. Se recordará que todo proceso de conocimiento o de

---

<sup>52</sup> Habermas. Ibid pág 122

<sup>53</sup> Habermas,pág126

aprendizaje incorpora el ensayo y el error como parte de la forma de conocer.

Lo otro interesante con respecto a la objetividad de la acción estratégica o con arreglo a fines es que “sus manifestaciones pueden enjuiciarse conforme a criterios de verdad y de eficacia”<sup>54</sup>. Es decir, la acción estratégica significa tomar en consideración el estado de cosas actual, ver cuáles son los hechos, en otras palabras, ajustarse a criterios de verdad; y por otra parte, ajustarse a criterios de eficacia, es decir, pretender que las intervenciones con respecto a que aquello que se plantea objetivamente pueda lograr un estado futuro de cosas deseado.

Los otros 2 componentes de la acción comunicativa la acción regulada por normas y la acción dramática también tendrían un papel en la acción comunicativa de negociar definiciones y significados aunque el énfasis en este estudio está puesto en la acción teleológica y estratégica referidos más arriba.

Se entiende por acción regulada por normas según Habermas<sup>55</sup> “no al comportamiento de un actor en principio solitario que se topa en su entorno con otros actores, sino a los miembros de un grupo social que orientan su acción por valores comunes. ...El concepto central de *observancia de una norma* significa el cumplimiento de una expectativa generalizada de comportamiento....Este modelo normativo de acción es el que subyace a la teoría del rol social.”

Respecto a la acción guiada por normas es importante señalar que ésta se desarrolla en la interacción de dos mundos uno fáctico y otro social. Para

---

<sup>54</sup> Habermas, pág 126

<sup>55</sup> Habermas, ibid pág 123

Habermas<sup>56</sup> el mundo social “ consta de un contexto normativo que fija qué interacciones pertenecen a la totalidad de relaciones interpersonales legítimas.” Y continúa, “ Así como el sentido del mundo objetivo puede aclararse por referencia a la existencia de estados de cosas, así también el sentido del mundo social puede aclararse por referencia a la vigencia de normas.” Respecto de la acción normativa misma agrega que “El actuar de conformidad con normas presupone que el agente puede distinguir entre los componentes fácticos y los componentes normativos de su situación de acción, es decir, entre las condiciones y medios, y los valores”<sup>57</sup>. En suma, un formulador de problemas cuando se enfrenta a un problema normativo debe distinguir entre lo objetivo o fáctico y aquello que está legitimado socialmente, no siendo lo uno o lo otro sino siendo ambos simultáneamente.

Por último la acción comunicativa también involucra la acción dramática que presupone la concurrencia de varios actores en el que se ponen en escena imágenes de los mismos. Esta es una acción subjetiva donde cada actor, en la medida que sólo él tiene acceso privilegiado a su propia subjetividad, es capaz de “regular” la imagen o el impacto que quiere causar en el otro. Para Habermas esta acción “no tiene perfiles tan netos”<sup>58</sup> como el de la acción teleológica o el de acción regulada por normas, por tanto, tampoco tiene para este estudio un rol significativo salvo cuando éstas van montadas en una acción estratégica para lograr que los motivos subjetivos tengan un efecto sobre los demás, en cuyo caso convendría hacer la distinción entre una acción dramática y un hecho objetivo.

Resumiendo, el tipo de acción comunicativa que se esperaría de parte del formulador de un problema en política pública es una acción de carácter

---

<sup>56</sup> Habermas, *ibid* pág128

<sup>57</sup> Habermas. *Ibid* pág130

<sup>58</sup> Habermas pág131

racional, objetivo, realista, propositivo, con arreglo a fines y legitimado intersubjetivamente.

**Aspectos conceptuales que apoyan la idea de “objetivar” el problema:**

Esta tesis está construida sobre la idea eje de que hay que objetivar el problema para separarlo de la acción estratégica del formulador de PP. Esto para facilitar una adecuada distinción entre lo técnico y lo político, entre observador y observado.

La distinción que hace Popper de los 3 mundos resulta adecuada a estos fines. Según Popper en el acto humano de conocer podemos distinguir 3 mundos:

Mundo Uno: el mundo de los objetos físicos por ejemplo: un libro

Mundo dos: que es el mundo de la experiencia subjetiva, de los estados mentales, de la conciencia, por ejemplo: el proceso de imaginar el libro y,

Mundo tres: que es el mundo de los productos de la actividad humana, los que en un sentido amplio son los productos del pensamiento humano, las obras de arte, la cultura y en un sentido restringido, los problemas, las teorías, los argumentos científicos. Siguiendo con el ejemplo sería el libro imaginado.

Este mundo tres en sentido restringido sería un reflejo del lenguaje humano, su coherencia es lógica y sería el que en estricto rigor es considerado como objetivo por Popper. En otras palabras el conocimiento científico, es decir aquel compuesto por conjeturas y refutaciones, susceptible de ser falseado, corresponde a un producto de la mente humana y dice Popper que es tan objetivo y real como cualquier objeto del mundo físico, puesto que tiene una existencia independiente del sujeto. Sin embargo es sólo parcialmente autónomo ya que para su decodificación e interpretación requiere de la intervención de la mente humana, es decir del mundo dos. Y es autónomo

porque siendo una creación humana crea a su vez sus propios productos, es decir queda abierto a la producción de nuevas consecuencias que no fueron previstas.

La importancia de interpretar a Popper para comprender mejor la estrategia propuesta radica en el hecho de que se requiere reconocer que la separación entre los estados mentales subjetivos de quien formula la política y el problema mismo corresponden al mundo dos y tres respectivamente. Esta distinción ayuda a comprender que el que formula el problema, lo define, lo plantea realiza una acción racional de crear un producto que es el problema mismo, expresado en argumentos y en el lenguaje., a su vez este producto es parcialmente autónomo porque constituye en sí mismo un mensaje abstracto que puede ser decodificado por cualquier persona y puede ser a la vez refutado, criticado y modificado, respetando las leyes de codificación implícitas en el lenguaje. Por eso Popper dice que esta forma de argumentación es objetiva. Lo cual se comparte.

En esta tesis se apela precisamente a separar didácticamente, con fines explicativos, el mundo dos del tres, es decir, al que formula el problema y a la definición que se hace del problema porque de esta manera se garantiza un mejor grado de objetividad. La presente tesis es una estrategia, es decir, forma parte de una racionalidad instrumental de quien formula la política, está orientada en esta fase, al fin completamente utilitario e instrumental de relacionar adecuadamente dos conceptos complejos, el de interés público y el problema público a través de una acción estratégica.

Ahora bien, la decisión estratégica de separar al formulador del problema es estratégica porque su propósito u objetivo es que represente al interés público, desde la partida en el proceso de formulación. De esta forma se espera lograr que el interés público quede representado en el proceso de

formulación. Para lograr esto es absolutamente necesario que el problema público sea tratado con total independencia del sujeto que lo formula, debido a que el problema tiene su propia morfología. Es por esto, que es útil distinguir que el “ambiente” del problema es el mundo tres, simplemente con fines prácticos.

Cuando se habla, en este caso, de que el problema público tiene su propia morfología, se hace referencia a la utilización del lenguaje, esto en un sentido amplio. En efecto, si se considera que la formulación de un problema cualquiera se hace a través del lenguaje, eso equivale a decir que el lenguaje hace las veces de un sistema representacional de nuestra experiencia. Esta tesis tomará como referencia un supuesto básico de quienes trabajan con el lenguaje que son los gramáticos transformacionales quienes dicen que toda lengua es reconocida de la misma manera por todos los hablantes nativos de un idioma. Ellos descubrieron que era posible aislar el orden gramatical de las palabras (sintaxis) de su contenido, con lo cual se podían examinar en forma separada. El que los gramáticos transformacionales hayan partido de este supuesto y construido toda una teoría y una praxis al respecto, nos dice que cuando se elabora un problema, en términos argumentativos, el lenguaje nos ofrece distintas posibilidades de “objetivar” nuestros argumentos. En otras palabras, el formulador de problemas, en este esquema, tendría que respetar las “intuiciones” que tienen todos los hablantes nativos de una misma lengua. Dos exponentes de esta corriente, Richard Bandler y John Grinder<sup>59</sup> cuando se refieren a las intuiciones significan lo siguiente “Las personas tienen intuiciones consistentes acerca de la lengua o idioma que hablan. Al decir intuiciones consistentes nos referimos al hecho de que si a una misma persona se le presenta un determinado grupo de palabras hoy, y luego el mismo grupo dentro de un año, hará el mismo juicio acerca de si constituyen o no una frase bien formada en su idioma. Más aún, diferentes

---

<sup>59</sup> R Bandler, J Grinder Estructura del lenguaje .En “La Estructura de la magia I” Edit Cuatro Vientos , Santiago, pág 46



personas que hablen el mismo idioma emitirán los mismos juicios acerca de si el mismo grupo de palabras es o no una oración.” Un ejemplo que ilustra lo anterior es el siguiente: no es lo mismo decir “desde muy niña he tenido una vida doble” que decir “doble vida una tenido he niña muy desde”. Evidentemente que esto resulta obvio, por eso ellos dicen que son intuiciones consistentes para todas las personas. Sin embargo, este análisis del lenguaje adquiere altos niveles de complejidad, en la medida que incorpora nuevos elementos. Seguir esta línea complicaría en extremo el proceso de formulación de problemas, puesto que se centraría en el lenguaje y no en las decisiones que se toman. No obstante esta precisión, lo que los gramáticos transformacionales aportan al problema estratégico que tiene el formulador de políticas es por un lado a que el problema mismo se mantenga “objetivado” es decir, bajo la lupa de lo bien formado en el lenguaje. Y por otro lado, en segundo lugar, nos alertan de que tenemos que respetar al menos 2 intuiciones lingüísticas que son básicas en la utilización del lenguaje en orden a formular un problema: la buena formación y las relaciones lógico semánticas.

Por “buena formación” se entiende que una frase no debe contener errores sintácticos ni semánticos. Y con respecto a las relaciones lógico semánticas, éstas se refieren a “ los juicios consistentes que los hablantes nativos de un idioma hacen acerca de las relaciones lógicas reflejadas en las oraciones de su lengua”<sup>60</sup> En el lenguaje se distinguen 5 que son: Completividad, ambigüedad, sinonimia, índices referenciales y presuposiciones.

Por ahora, sólo señalar que la acción estratégica propuesta acá, se fundamenta además de lo ya dicho, en que tanto en la concepción de Lindblom como en el Manual para la Elaboración de Políticas Públicas que propone Bardach, existiría una omisión al no incorporar los índices

---

<sup>60</sup> Bandler y Grinder Algunos universales del proceso lingüístico humano. En ibid pág 48

referenciales del problema al análisis del mismo, cuyas consecuencias serán puestas en evidencia en el análisis de los datos.

## **DISEÑO METODOLÓGICO O DE INVESTIGACIÓN**

### **Dificultades para evaluar el interés público:**

Al evaluar si una PP está o no representando el interés de todos los involucrados, generalmente tanto actores políticos, como el público en general, demuestran insatisfacción.

Al preguntarse porqué ocurría lo anterior, en un primer momento, se pensó que el problema era el concepto de interés público el que no era suficientemente público valga la redundancia. Se creyó que esto era así porque a la hora de implementarlo o de incluirlo como criterio en un problema público, éste quedaba representado sólo por los grupos que podían organizarse para representar sus intereses quedando así sectores no representados lo cual produce desigualdades. Según la referencia que otorga el BID respecto de la calidad de la implementación de las políticas se habla de que “La orientación al interés público se refiere al grado en que las políticas producidas por un sistema dado promueven el bienestar general y se asemejan a bienes públicos (es decir, se orientan a la satisfacción del interés general) o tienden a canalizar beneficios privados hacia determinadas personas, facciones o regiones en forma de proyectos con beneficios concentrados, subsidios específicos o resquicios que permitan eludir impuestos (es decir, se orientan al interés privado)<sup>61</sup>....Esta dimensión está directamente vinculada a la desigualdad, sobre todo porque quienes se ven favorecidos por las políticas orientadas a intereses privados tienden a ser miembros de la elite, que detenta el poder económico y político para inclinar las decisiones de política en su favor”<sup>62</sup>. Con respecto a la desigualdad aclarar que esta tesis no pretende que en el proceso de formulación haya que buscar la igualdad, sólo sostener que no es admisible un proceso lógico de formulación que enfatice la desigualdad .

Se pensó entonces que el problema radicaba en que había gran representación de los intereses particulares en la medida de que éstos estaban representados por grupos o personas debidamente organizados y que además tenían la facilidad de intervenir en el proceso de formulación de políticas como en general a lo largo de todo el ciclo de políticas. No ocurría lo mismo con los intereses más generales o “difusos” como es admitido más arriba,

---

<sup>61</sup> La política de las Políticas Públicas”. BID, informe 2006 p.146 citando a Cox y McCubbins 2001

<sup>62</sup> Bid ibid, pág 146

señalando que esta situación producía desigualdad. Sin embargo, no siendo el tema de la desigualdad la raíz del problema sino su consecuencia, entonces había que preguntarse lo siguiente: ¿Cuándo se habla de interés público a qué nos estamos refiriendo? Según lo analizado más arriba y en el planteamiento del problema de investigación se habla de orientación al interés público y no de interés público propiamente tal. Se creyó entonces que eso no era una omisión sino que por el contrario estaba evidenciando una dificultad a la hora de representar el interés de todos los involucrados. Se pensó entonces, que esto obedecía a que no existía una fórmula adecuada para dar satisfacción a todos los intereses involucrados.

Entonces la pregunta devenía ¿cuáles eran esos intereses? Se pensó que sería un error considerar los “intereses públicos” como opuestos a los “intereses privados” y esto por una razón muy simple, el interés público no sólo recoge el interés general, intereses difusos o intereses de una mayoría sino que dentro de esos intereses también están considerados los intereses privados. Es decir, y para decirlo en forma simple “ en lo público cabemos todos”.

En consecuencia, para responder a la pregunta de cuáles eran los intereses que el interés público recogía habría que haber hecho un listado de todos los posibles intereses que tendrían tanto personas individuales, como grupos, como instituciones, como áreas de actividad, etc., etc.

Al respecto, mencionar el reconocimiento que hace Karl Polanyi de que en una sociedad (especialmente en una de consumo como la nuestra) no sólo existen intereses monetarios sino también intereses que tienen una constitución más amplia. “Tales intereses afectan a los individuos en formas innumerables, como vecinos, profesionales, consumidores, peatones, pasajeros, deportistas, paseantes, jardineros, pacientes, madres o amantes, y

en consecuencia pueden ser representados por casi cualquier tipo de organización territorial o funcional”.<sup>63</sup>

Que existen tantos intereses como personas o agrupaciones de personas existen es entonces, valga la redundancia, un hecho real. Y tal como fuera expuesto en el planteamiento del problema durante el desarrollo concepto de interés público intervinieron dos visiones opuestas, una que decía que éste era la mera suma de sus partes y otro que decía que era más que la suma de sus partes.

En Psicología, especialmente gracias al aporte de las teorías de la Gestalt, de la teoría de sistemas y más recientemente de los conceptos holográficos de la mente humana, de las teorías motoras de la mente, de los aportes de Humberto Maturana, hace mucho tiempo que se asume que cualquier concepto, y con mayor razón si éste es complejo, es más que la suma de sus partes y constituye un error cualquier intento de reduccionismo.

En consecuencia, si se acepta que los intereses son múltiples y que el interés público es más que la suma de sus partes, entonces lo que mejor representa al interés público son los intereses generales, en referencia al conjunto o al todo y los intereses particulares en referencia a la parte o a algo específico.

Recapitulando, se pensó entonces que si el interés público lograba dar satisfacción a ambos tipos de interés simultáneamente entonces se cumpliría mejor su función de beneficiar a todos sin distinción.

En consecuencia ¿qué había que hacer para lograrlo?. Nuevamente se procedió a buscar en el “cajón de herramientas cognitivas” como expresara

---

<sup>63</sup> Karl Polanyi. Ibid, El nacimiento del credo liberal. Interés clasista y cambio social. Pág 212

Gorky a propósito del carácter “táctico del interés público”<sup>64</sup> y la respuesta era muy simple “reformularlo”. La técnica de la reformulación permite integrar generales con particulares, es decir, serviría para integrar los intereses generales con los intereses particulares. Sin embargo, en la medida que éstos representaban intereses públicos iban a representar a las más amplia gama de involucrados, fueran estas personas, grupos, instituciones, etc entonces ¿cuál iba a ser la referencia válida?

La respuesta a la pregunta anterior se encontraba en el contexto de formulación, es decir, ¿para qué nos estábamos haciendo todas estas preguntas? Y la respuesta era que se querían resolver mejor los problemas públicos, por tanto la respuesta era obvia, había que utilizar como referente a los problemas públicos, pero no a *todos* los problemas públicos sino solamente al que se intentaba dar una solución.

Resumiendo, el interés público se iba a desglosar en intereses generales o del conjunto y particulares o de la parte, y a través del proceso de reformulación éstos serían integrados en referencia al problema público específico que se intenta dar solución.

### **Dificultades para evaluar el Problema público:**

Si se iba a tomar como referencia al “problema público” entonces el problema ahora devenía en distinguir en qué aspecto o fase del problema había que hacer la intervención con la herramienta de reformulación. Para ello había que considerar que un problema público tiene dos grandes fases una de diseño y otra de implementación. La fase de diseño corresponde al

---

<sup>64</sup> ver Gorky en cap Planteamiento del Problema

qué se va a hacer cómo y con quién y la fase de implementación a ejecutar aquello que se diseñó, es decir, a ponerlo en práctica. Se sabe que el éxito o fracaso de un proyecto depende básicamente de un buen o mal diseño, aún cuando un buen diseño si es mal implementado también puede fracasar y un mal diseño si es bien implementado puede que se “salve”.

Sin embargo, si lo que se quiere es asegurar el éxito de un plan o proyecto entonces más vale que éste considere en su diagnóstico todos los aspectos que son de nuestro interés. Ello porque es en la etapa de diagnóstico de un problema es donde se distingue cuál es el problema y cuáles son sus componentes.

Por ejemplo, cuando se le pide a una persona que realice un plan para hacer una torta, no sólo importan los ingredientes que utiliza, la forma como los mezcla y la secuencia de los pasos que realiza sino que interesa también, si posee una percepción global del problema y si es capaz de diseñarse “un plan de acción” para lograr sus objetivos en forma efectiva y eficiente, es decir en el menor tiempo posible y si es capaz de anticipar consecuencias. En otras palabras, el “abordaje de un problema” consiste en habilidades de carácter más abstracto que intervienen en su planificación a parte de los elementos del problema mismo. Este punto es muy importante por cuanto el “abordaje” del problema es la primerísima etapa de su diseño, es decir, “el diagnóstico de la situación problema”. Un ejemplo de esto lo constituyen quienes habiendo experimentado un daño cerebral, simplemente no son capaces en las pruebas psicométricas especializadas de construirse un “plan mental para abordar el problema que se les pide solucionar” y gran parte de la ejecución posterior es azarosa y aleatoria porque se carece de ese plan. Con ese ejemplo se quiere demostrar la importancia de las primerísimas etapas del proceso de diseño, en esta tesis, su abordaje o diagnóstico.

Ahora bien, si el abordaje o diagnóstico del problema es importante para asegurar el éxito de un “plan de acción” en la etapa de diseño, hay también otro elemento que tiene que ver con lo que se señaló más arriba de que un buen diseño si es mal implementado también puede fracasar y un mal diseño si es bien implementado puede que se “salve”, esto se refiere, para seguir con la analogía, a la forma cómo los componentes del problema ya detectado y diagnosticado se van a poner en relación. Para ilustrarlo con un ejemplo, supongamos que se quiere construir un edificio en determinado lugar, no basta con detectar que en esa determinada zona hay muchos sismos y por ende si se va a construir un edificio éste tiene que cumplir con ciertas especificaciones técnicas, lo que correspondería a la etapa de abordaje al problema, sino además, que la forma cómo esas especificaciones para evitar sismos se van a relacionar con otras partes del diseño como son la especificidad y disponibilidad de los materiales, su arquitectura, sus costos y financiamiento, la habilidad y experiencia de sus constructores, etc. En otras palabras, importa cómo se va a “definir” el problema a fin de relacionar adecuadamente sus componentes para darle una solución a lo que se detectó en el diagnóstico.

Resumiendo, un problema se aborda y se define y ambas son fases en su diseño. El abordaje requiere una visión global y exhaustiva del problema y su definición requiere identificar y distinguir adecuadamente sus componentes y las relaciones entre ellos.

En consecuencia aquí aparece como relevante la definición del problema. Volviendo al interés público, si se quiere que el interés público esté debidamente representado en un problema público que requiere solución, entonces, se requiere que el problema público identifique dichos intereses, tanto generales como particulares, y luego los defina poniendo sus componentes en una interrelación tal que integre los intereses particulares con los generales y luego distinga cómo se relacionan unos con otros.



Aquí surge otro punto de esta fórmula que se refiere a su aplicación. Ya se dijo que el interés público se iba a desglosar en intereses generales o del conjunto y particulares o de la parte , y a través del proceso de reformulación éstos serían integrados en referencia al problema público específico que se intenta dar solución. Más tarde se agregó que a esto le seguiría la definición del problema.

**Relevancia de la acción estratégica del formulador para el resultado de la formulación:**

Sin embargo, aún falta un elemento. Para reformular el interés público esto no puede ser llevado a cabo si antes el formulador no toma lo que se denomina “distancia emocional del problema” para evitar que sus propias preferencias intervengan con una consideración del problema que pueda referir insuficientemente los intereses a sus representantes. Esto alude al conocido fenómeno de la “proyección psicológica” en el cual se basan además todos aquellos que esgrimen que ninguna decisión es totalmente “neutral”. Efectivamente, como ninguna decisión es totalmente neutral, al menos el criterio que sí puede satisfacer es la imparcialidad y la transparencia misma del proceso de toma de decisiones a través de identificar y distinguir sus componentes en un proceso que aquí se propone explícito. Para lograrlo se requiere que la identificación y distinción de sus componentes se realice explícitamente y además de que el problema sea “objetivado”, es decir, con la menor intervención posible de las preferencias del formulador.

Para ello, para evitar dicha interferencia de los intereses y preferencias del formulador se propone que el problema público obedezca a hipótesis y argumentaciones adecuadamente formuladas en el lenguaje y explicitando su referencia. Es decir, que se asuma que un problema es un asunto que

pertenece al mundo tres tal como lo formuló Popper, mundo que él identifica con el del lenguaje y de las cosas objetivas.

Por otra parte, si la acción estratégica del formulador o actor es distinta al problema político, no es de extrañar que ambas cosas deban estar separadas. Así la acción estratégica se convierte en un problema político y la resolución del problema público en un asunto técnico. Sin embargo, ambos, tanto lo técnico como lo político interviene en la acción estratégica misma. En consecuencia, ¿qué importancia tiene juntarlas o separarlas?.

Se cree que la importancia es máxima, por cuanto, en el marco de una política pública formulada en referencia al interés público, no puede ser lo mismo la acción de beneficiar con un bien público (lo político) que describir la forma cómo se va a beneficiar (lo técnico). Por esta razón se ha decidido incluir esta conveniente separación entre el formulador o actor político y el problema público que requiere solución.

### **Definición de conceptos metodológicos:**

**Constructo:** Variables que no son directamente observables y requieren de definiciones operacionales para su evaluación.

**Definiciones operacionales:** enunciados o identificadores de qué fenómeno observable es la evidencia de un constructo particular.

**Polivalencia de un concepto:** La polivalencia de un concepto se refiere a que debe entenderse más allá de su verdad o falsedad (bivalencia). Si todo el campo de la experiencia humana estuviera determinado sólo por dos valencias (valores o significados) entonces todo estaría predeterminado. En cambio las lógicas polivalentes o modales plantean la existencia de valores intermedios entre 1 y 0 lo que indicaría algún grado de indeterminación, sino total indeterminación, en los fenómenos que nos rodean, lo cual evidentemente abre la producción de valores y significados a una cantidad de posibilidades que pueden ser finitas o infinitas.

La importancia de este concepto para el interés público radica en que siendo el interés público un concepto complejo que recoge los intereses tanto de las partes como los del conjunto constituye un concepto que puede tener múltiples significados o valores dependiendo del ángulo que se observe, en definitiva, de los intereses que el observador utiliza para observar. Lo cual evidencia al mismo tiempo la elevada versatilidad del concepto y del uso que se puede hacer de él. Lo cual no significa en modo alguno que sea un concepto totalmente indeterminado, ya que sería inabordable, más bien, significa que su abordaje requiere necesariamente de una referencia clara y explícita, en este caso, el problema público.

A su vez, esta dificultad para determinar el significado o valor de un concepto, señala la necesidad de que el actor político cuando elabora un problema público lo haga en términos estratégicos no con el fin de conseguir objetivos personales o particulares sino con el propósito de hacer posible el abordaje al problema que es en sí mismo un problema polivalente y complejo.

**Planteamiento del Problema de investigación:**

Esta tesis parte con la idea de resolver el siguiente Problema de Investigación:

**Problema de Investigación:**

“Las políticas públicas no están respondiendo al interés público”

Para abordar un problema tan amplio como el anterior fue necesario formular una Hipótesis de Investigación:

**Hipótesis de Investigación:**

“Siendo el Interés Público y los Problemas Públicos constructos complejos y polivalentes su abordaje directo no es posible sino a través de una Estrategia de Formulación que los relacione”.

## **DISEÑO ESTRATÉGICO**

**Diseño de una estrategia de formulación para relacionar el interés público a un problema público:**

**Razones que justifican la elaboración de una estrategia:**

- 1° La naturaleza polivalente del concepto de Interés Público.
- 2° La necesidad de disponer de un modelo reconocible de formulación estratégica de Política Pública
- 3° La naturaleza polivalente del concepto de “Problema Público”.
- 4° La necesidad de separar al actor o formulador de la Política Pública del Problema que requiere solución

Se requiere de una estrategia en este caso, no sólo por la polivalencia y complejidad de los conceptos sino porque aún no se ha formulado una estrategia capaz de abordar estos dos problemas, el del interés público y el del problema público.

Se pensó entonces, que si se conocía uno de los términos el problema se simplifica. En efecto, se podía identificar el problema público con el problema del transporte público para la ciudad de Santiago que fue abordada por la PP del Transantiago. Por tanto faltaba una estrategia para abordar el Interés Público.

Se decidió así crear un Diseño Operacional para medir el Interés Público, basado en las conclusiones al Planteamiento del problema de Investigación, las que indicaban que si el Interés Público era más que la suma de sus partes y el problema era que no estaba siendo suficientemente referido a los problemas públicos que requerían solución, entonces habría que crear o diseñar una estrategia para su abordaje, siendo esa estrategia el diseño operacional mismo.

Además se pensó, como se planteó en el marco teórico, en la necesidad de que en nuestras prácticas científicas se incorpore una separación entre el observador y lo observado, hasta donde sea posible hacerlo.

**Objetivo General Estratégico:**

“Mostrar que el abordaje a las Políticas Públicas complejas requiere de un diseño operacional-estratégico y de una acción estratégica y que ambos deben ser separados”

**Objetivos estratégicos específicos:**

1 Diseñar una estrategia operacional para formular el interés público de un problema público cualquiera

2 Aplicar los parámetros operacionales para evaluar el problema público del transporte público de la ciudad de Santiago: Transantiago, para saber si responde o no al interés público, y extraer conclusiones de ello.

3 Mostrar que la acción estratégica debe estar separada del diseño estratégico.

**DISEÑO OPERACIONAL PARA FORMULAR EL INTERES PÚBLICO DE UN PROBLEMA PÚBLICO CUALQUIERA**

**Planteamiento Problema operacional:** El constructo polivalente de “interés público”, debido a su naturaleza compleja y polivalente, no sería posible abordarlo directamente.

**“Hipótesis Operacional:** El constructo “interés público” sería abordable directamente si se logran identificar, distinguir, integrar y priorizar los intereses de todas las partes y del conjunto y luego se incorporan o instalan en la definición de un problema público específico”.

**Definiciones operacionales:**

**“Interés público:** Es un concepto complejo y polivalente que integra intereses del todo y de las partes, en algo que es más que la suma de las partes, y que se verifica en la acción de beneficiar”

**“Problema Público:** Es un concepto complejo y polivalente de cuya identificación y distinción depende su definición.”

**“Acción estratégica para formular el interés público de un problema público:** Actuar con el propósito deliberado de integrar los intereses de las partes y del todo en la definición de un problema público”.

**Definiciones operacionales de la “Acción Estratégica”:**

“Lo técnico son todas las acciones que realiza un formulador de políticas públicas cuando intenta solucionar un problema público”

“Lo político son todas las decisiones que toman los actores políticos sobre los bienes públicos cuando resuelven problemas públicos”

**PARÁMETROS OPERACIONALES**

**“Parámetros operacionales: (o Plan de acción para el análisis de datos)**

1° Identificar los intereses de todos los involucrados en un problema público que requiere solución.

2° Distinguir las prioridades de los intereses del conjunto y de las partes.

3° Integrar o reformular los intereses del conjunto con los de las partes.

4° Realizar una definición del problema público que requiere solución en base a la identificación, distinción, integración y priorización, de los intereses de todos los involucrados.”

**OBJETIVOS OPERACIONALES**

**Objetivo operacional N°1:** “Mostrar que la definición de un problema afecta sus resultados”

**Objetivo operacional N° 2:** “Mostrar que la integración de los intereses de las partes o involucrados es más que la suma de ellas y su principal referente son los intereses del conjunto”

**Objetivo operacional N° 3:** “Mostrar que un problema queda definido por la prioridad que se le asigna a los intereses de cada una de las partes”

**Recolección de la información:**

La política pública del Transantiago es una posibilidad única para aprender de ella, ha estado en los medios permanentemente desde que comenzó su implementación el 10 de febrero del 2007, se han discutido sus aciertos y desaciertos en círculos académicos y ello ha trascendido incluso hasta formar parte del conocimiento común de todos los ciudadanos.



El Transporte Público es un bien estratégico para cualquier ciudad, de él depende principalmente su actividad económica y en general la calidad de vida de las grandes ciudades, también el transporte en su conjunto es un factor de contaminación ambiental para las grandes urbes como Santiago. Por eso la PP del Transantiago constituyó una PP en extremo compleja que requirió para su evaluación formar en la Cámara de Diputados un Comité destinado a evaluar los errores del Transantiago.

El comité sesionó por 47 sesiones especiales u ordinarias, consultó a 10 actores públicos colectivos a 5 actores privados colectivos, 29 actores públicos y a 6 actores privados. Participaron en el Comité 29 diputados los cuales emitieron un Informe de 736 páginas.

Dicho Informe incorporó la evaluación de los siguientes sub items:

- Diagnóstico previo de la situación del Transporte en la capital
- Diseño del Transantiago
- Estructura de financiamiento
- Licitación de vías y contratos
- Dimensión de la flota
- Infraestructura
- Críticas a la institucionalidad del Transantiago
- Impacto social y medidas de mitigación
- Información a la ciudadanía
- Implementación gradual o Big Bang
- Consulta a los Municipios
- El Metro
- Transantiago y contaminación
- El AFT, licitación, obligaciones e incumplimiento
- Implementación del Transantiago
- Informes de base a las conclusiones
- Conclusiones

Se cree que los resultados arrojados por el informe del Comité son lo suficientemente exhaustivos y completos como para extraer de ellos el material que se analizará en este estudio

## **TÉCNICAS DE EVALUACIÓN**

Se utilizarán las siguientes técnicas de evaluación en conjunto con el diseño operacional:

### **Análisis de Contenido:**

Se aplicará la técnica de análisis de contenido para extraer el significado del contenido de algunos extractos de los testimonios, comentarios y conclusiones brindados ante la “Comisión Especial Investigadora encargada de analizar los errores en el Proceso de Diseño e Implementación del Plan Transantiago”.

### **Técnica de Reformulación y re-contextualización:**

La reformulación es una técnica ampliamente utilizada no sólo en el campo de la mediación y de la psicoterapia sino que es aplicable al vivir cotidiano. “Consiste en dar otra formulación a algo ya dicho” o lo que es lo mismo a algo ya establecido, o visto desde un ángulo específico que deja fuera otras posibilidades. Por ejemplo, en el campo de la terapia y la resolución de conflictos las metáforas suelen utilizarse con el fin de provocar un cambio en

la percepción de una situación por parte de los pacientes o clientes y se ha comprobado que son muy operativas y eficaces.

En el campo de las PP naturalmente que las metáforas no serían apropiadas para resolver un problema, pero a lo que se recurre en estos casos es a re-contextualizar los problemas en base a consideraciones que por ejemplo: generen mayor consenso, generen mayor inclusión, se vinculen a parámetros no vistos hasta ese momento, se vinculen a situaciones potenciales, se vinculen a situaciones ya probadas etc. El abanico de posibilidades de reformulación es casi tan vasto como alternativas y opciones tiene un problema determinado.

Un ejemplo de reformulación es el siguiente:

- el antiguo sistema de transporte público ocasionaba contaminación debida a buses antiguos, mal mantenidos y a un exceso de circulación.

Éste se podría reformular como sigue:

- Unidades de negocio que contaminan el medio ambiente por el uso indiscriminado de energía contaminante.

La validez de una reformulación no proviene de que ésta aporte con más datos “verdaderos” o más “reales” sino que supone que es la rigidez de la concepción del mundo que las personas traen lo que no les permite solucionar un conflicto, resolver dilemas, o encontrar salidas a situaciones opuestas o contradictorias. La reformulación anterior permite redefinir un problema en términos de hacerlo más manejable.

La re-contextualización es un concepto algo distinto al de reformulación, la re- contextualización consiste en asociar algo con su contexto.

Se puede re.-contextualizar recurriendo a incluir un problema o situación en un contexto más amplio, o por el contrario, desde uno amplio y abarcador llevarlo a uno menos abarcador o mas restringido. También es posible re-contextualizar cambiando de contexto.

Otro aspecto importante de la re- contextualización, a parte de referirse al contexto, es que ésta debe estar “legitimada” por así decirlo con los actores intervinientes, es decir, representar sus valores, creencias, expectativas, intereses, etc De lo contrario una re- contextualización no cumple con un criterio de eficacia.

Ejemplo de re-contextualización:

- el diseño de transportes del Transantiago, re-contextualizó sus objetivos en términos del “uso de las vías urbanas o del espacio público”, en vez de contextualizar el transporte público en términos del servicio de transporte que incluía la unidad de microempresa.

## **ANÁLISIS DEL PROBLEMA DE TRANSPORTE PUBLICO: TRANSANTIAGO**

**Objetivo estratégico N° 2:** Aplicar los parámetros operacionales para evaluar el problema público del transporte público de la ciudad de Santiago: Transantiago, para saber si responde o no al interés público, y extraer conclusiones de ello.

Para dar cumplimiento a este objetivo, se extraerá la información pertinente del Informe de la Comisión Examinadora. Si bien la elaboración de esta tesis debió recurrir a evaluar toda la información contenida en dicho informe, para los efectos de la aplicación del diseño operacional se utilizará básicamente la información contenida en el diagnóstico previo del antiguo sistema de transporte público: “micros amarillos”. Y más adelante se utilizarán extractos de la información asociada a la definición del problema de transporte. Esto debido a que se evaluará solamente la etapa de diseño del mismo, que es la que se relaciona a los objetivos de esta tesis.

**Breve Diagnóstico al antiguo Sistema de Transporte de Santiago “micros “amarillos”, existente previo al Transantiago, según el Informe de la Comisión Examinadora:**

“A partir de la década de los 70s existía en nuestro país una falta de regulación absoluta del transporte público de pasajeros. Cualquier operador, casi sin condiciones, podía prestar el servicio, establecer tarifas, elaborar trazados y manipular las frecuencias que quisiera. Entre otras cosas, ello significó un aumento excesivo de la oferta de transporte público, llegando a operar en Santiago cerca de 13 mil buses a fines de la década del ochenta.”

Dicho sistema de transporte público presentaba las siguientes características:

- a) Servicio de transporte “plano”, es decir, sin integración física ni tarifaria entre los distintos servicios, tanto a nivel de servicio bus-bus como bus-Metro, careciendo de una organización común y sin distinción de tipo y calidad de los servicios. Ello era particularmente complejo en relación con el Metro donde se había realizado una fuerte inversión en infraestructura y material rodante. A fin de modernizar el sistema de transporte público, el que, sin embargo, estaba siendo subutilizado.

- b) Mercado o industria atomizada y muy informalizada. Existía un gran número de operadores agrupados en organizaciones gremiales- no en empresas- que, en la práctica, actuaban en este mercado ejerciendo sus influencias, formando, de alguna manera, verdaderos carteles. Además, la informalidad en la operación de los servicios llevaba a que el sistema de transporte público operara casi en términos artesanales. Había una fuerte influencia de los gremios en el desarrollo y en la operación del sistema de transporte público, lo que generó una serie de conflictos. Los gremios agrupaban a todas las organizaciones y operadores, imponiendo sus criterios e intereses.
- c) Desencuentro entre la oferta y la demanda: Existían externalidades que impedían el equilibrio natural entre oferta y demanda, permitiendo la fijación de precio por el mercado y la prestación de los servicios más adecuados. A modo de ejemplo, quien quiera comprar un producto tiene la posibilidad de ir a varias tiendas o lugares de venta para encontrar aquél de mejor calidad y al precio más conveniente. En el caso del transporte público, quien espera en el paradero no puede sino tomar el próximo bus que pase, independientemente de cuál sea la calidad del servicio prestado y la tarifa cobrada. Hasta el 2002, el 82% de todos los servicios que operaban en Santiago- que eran del orden de 350- pasaba por el centro de la ciudad. El promedio de circuito de cada uno de estos servicios era de 64 kilómetros entendiéndose por tal la distancia entre el paradero de origen y el de destino, más el regreso al de origen. Algunos circuitos incluso llegaban a tener más de 100 kilómetros de extensión.
- d) Graves problemas de contaminación y congestión: La situación antes mencionada generaba una sobreoferta de transporte público, lo que se manifestaba en una gran cantidad de buses operando en las calles, ocasionando graves problemas de congestión y contaminación. El exceso de buses que circulaban con pocos pasajeros y que ocupaban parte importante de la red vial, particularmente en las horas fuera de punta, junto con la

escasa mantención de ellos y su lenta renovación en el tiempo, contribuyeron a agudizar los citados problemas. Hasta no muchos años atrás por la Alameda podían circular hasta casi mil buses en las horas punta, sin que se redujera mucho durante el resto del día.

- e) Graves problemas de seguridad a los usuarios: Dado que los ingresos, tanto de operadores como de conductores, dependían de la cantidad de pasajeros que captaban, combinado con la sobreoferta de buses antes mencionada, se producía una competencia agresiva por los pasajeros que generaba enormes problemas de seguridad para los usuarios. Asimismo se generaba maltrato y discriminación hacia los estudiantes y hacia todos aquellos usuarios que pagaban una tarifa menor, ya que ello no tenía compensación económica para los operadores.
- f) Problemas de seguridad ciudadana: Éstos se generaban por el sistema de recaudación del dinero pagado por los servicios, ya que permanecía abordo de los buses, lo que constituía un incentivo permanente para la comisión de asaltos y otros delitos que se hicieron comunes en el transporte público.
- g) Condiciones laborales perjudiciales para los conductores: Las jornadas laborales eran excesivamente largas llegando incluso hasta 16 horas de trabajo continuo. Por otra parte el sueldo fijo pagado a los conductores tenía un componente fijo muy bajo y un componente variable o comisión que recibían por cada pasaje vendido. Ello se tradujo en una verdadera guerra por captar pasajeros y la adopción de prácticas fraudulentas en el cobro de los pasajes que llegaron a ser comunes y aceptadas por los operadores, los conductores e, incluso, por los propios usuarios. En conclusión se trataba de un servicio desjerarquizado y desintegrado, con sobreoferta de transporte público, generando una cantidad enorme de externalidades, básicamente congestión y contaminación e informalidad de servicios. Por este motivo

constituía una verdadera necesidad la adopción de un sistema de transporte público integrado para la ciudad de Santiago.

### **ANÁLISIS AL DISEÑO OPERACIONAL**

#### **(Aplicación de parámetros operacionales a la información recogida de la Comisión)**

Corresponde en esta etapa aplicar el diseño operacional, es decir, los parámetros operacionales a la evaluación del interés público de la política pública de transporte público, entendiendo que una PP empieza con un diagnóstico o apreciación del problema para luego entrar en la fase de su definición, por tanto esto se realizará en las siguientes dos etapas:

I) Reconstrucción del Problema Público que representaba el antiguo sistema de transporte público: “micros amarillas”

II) Análisis de la formulación del Problema Público del Transantiago:

También recalcar que por tratarse de una política pública ya hecha e implementada, se requiere “reconstruir” la formulación, lo cual es una ventaja porque se cuentan con mayores datos para su evaluación ya que ha sido una PP amplia, precisa y detalladamente comentada.

**I) Reconstrucción del Problema Público que representaba el antiguo sistema de transporte público: “micros amarillas”**

**Reconstrucción del Parámetro N°1: identificar el interés público de los involucrados en el problema público que requiere solución.**

**Referencias al interés público del usuario:**



- problemas de seguridad para los usuarios generado por la competencia de los buses por captar pasajeros
- maltrato a los estudiantes que pagaban una tarifa menor
- inseguridad ciudadana por los asaltos a los buses
- desencuentro entre la oferta y la demanda: el usuario no puede elegir transporte por precio y calidad (toma lo que está disponible)

**Referencias al interés público los microempresarios del transporte:**

- transporte sin integración física con otros servicios como el Metro (Metro subutilizado)
- Transporte sin integración tarifaria
- operadores agrupados por organizaciones gremiales no por empresas
- servicio informal de operación artesanal
- -organizaciones gremiales que ejercían gran influencia
- -producen externalidades que impiden un adecuado equilibrio de oferta y demanda
- produce congestión en el centro de la ciudad
- excesiva distancia recorrida por los buses entre origen destino
- produce externalidad en contaminación: por buses antiguos y mal mantenidos y por circular sin pasajeros

**Referencia al interés público los conductores:**

- jornadas laborales excesivamente largas
- prácticas fraudulentas en el cobro de pasajes
- sueldo fijo muy bajo y comisión por pasaje vendido

**Conclusión al parámetro N°1:** La etapa de diagnóstico contenida en el referido informe, sólo identificó los intereses vulnerados y no todos los intereses de los involucrados.

**Reconstrucción del Parámetro N°2: Distinguir las prioridades de los intereses del conjunto y de las partes.**

Distinción de los involucrados en el interés público:

**Los usuarios:** pasajeros de bus con tarifas diferenciadas, donde los que pagan menos reciben mal trato por parte de los conductores (Estudiantes); además, perciben inseguridad por los asaltos a los buses; afectos a las alzas de tarifa y a la mala calidad en el transporte.

**Microempresarios:** unidades de negocio sin integración física ni tarifaria lo que provoca un exceso en las distancias recorridas y subutilización del Metro. Que forman organizaciones gremiales , informales, y de gran influencia. Productores de externalidades negativas como congestión del centro de la ciudad, y contaminación debida a buses antiguos y mal mantenidos y a un exceso de circulación.

**Conductores:** Trabajadores afectos a una condición laboral insuficientemente definida

**Conclusión al Parámetro N° 2:** Nótese que el parámetro dos sólo se pudo distinguir los intereses de los involucrados que estaban siendo vulnerados por el sistema de las micros amarillas, pero no se pudo establecer una relación de prioridad entre las partes ni menos de las partes con el conjunto.

**Reconstrucción del Parámetro N°3: Integrar o reformular los intereses del conjunto con los de las partes.**

Al no distinguirse las prioridades de todos los involucrados en el problema, tampoco se hizo, en esta etapa, una integración de los intereses de todas las partes. Pero como se verá más adelante se realizó en el parámetro N° 4.

Por lo tanto se procederá a hacer una reconstrucción del problema para establecer qué pasó. En otras palabras, cuáles fueron los pasos que se siguieron.

### **Reconstrucción de la definición del problema que ocasionaba el antiguo sistema de transporte público:**

Las “micros amarillas” constituían un problema porque mantenía una relación insatisfactoria entre los usuarios y los conductores debido a que las condiciones laborales de los primeros (sueldo fijo muy bajo y comisión por pasaje vendido) no satisfacía el interés del trabajador de vender más pasajes sin afectar (con mal trato) al usuario que paga menos (estudiantes).

Además el transporte público antiguo constituía un problema porque los intereses de los usuarios de mantener baja la tarifa junto a una buena calidad del transporte no habría sido (nótese el condicional) satisfecha por los microempresarios quienes debido a su informalidad y a su forma artesanal de operación, no ofrecen garantías para los usuarios.

También el antiguo transporte público no ofrece seguridad a los usuarios, conductores ni microempresarios ante los asaltos.

El antiguo transporte público puede ejercer una gran influencia y ocasionar desequilibrios entre oferta y demanda.

El antiguo sistema de transporte público presenta externalidades de congestión de las vías por excesivo uso de las vías del centro de la ciudad y por un exceso de las distancias recorridas.

debida a buses antiguos y mal mantenidos y a un exceso de circulación.

Por último el antiguo sistema de transporte público ocasionaba contaminación debida a buses antiguos y mal mantenidos y a un exceso de circulación.

**Conclusiones al ejercicio de reconstrucción de la definición del problema antiguo:** Nótese que la anterior definición carece de índices referenciales adecuados, no se sabe cuál es exactamente el problema, si el transporte, si la contaminación, si la inseguridad, ni tampoco si éste tenía algo bueno, por decirlo de una manera sencilla. Por tanto se pasará a mostrar las consecuencias de estas deficiencias. Éstas se evidenciarán con el parámetro N°4. Ya que al parecer se habría pasado directamente del parámetro uno al cuatro, con las consiguientes consecuencias, como se verá, de confundir el diagnóstico con la definición del problema ,y por tanto, el problema quedaría definido en función de los aspectos en los cuales el transporte público dse encontraba vulnerado.

**Reconstrucción parámetro N° 4° Realizar una definición del problema público que requiere solución en base a la identificación, distinción, integración y priorización de los intereses de todos los involucrados.**

**Definición del problema público que ocasionaban las micros amarillas:**

“Las unidades de microempresas no ofrecen garantías de calidad del servicio, ni aseguran al usuario la mantención del precio de las tarifas. Tampoco mantienen con sus trabajadores adecuadas relaciones laborales.

Producen externalidades negativas en términos de desequilibrios económicos, congestión y contaminación. Y el conjunto del sistema experimenta inseguridad ciudadana”

En seguida se verá cómo esta definición del problema del transporte, que se desglosará en términos de sus componentes y correspondientes referentes, afectó subsecuentemente al nuevo diseño que más tarde se implementaría, debido a que los nuevos referentes del problema son:

- las unidades de microempresas afectos a la calidad del servicio
- los trabajadores del transporte afectos a leyes laborales
- los usuarios afectos a una tarifa
- la inseguridad ciudadana (sin referente)
- la contaminación (sin referente inmediato)
- los desequilibrios económicos (sin referente inmediato)
- la congestión de las vías (sin referente inmediato)

Nótese que ya en esta etapa el usuario recibiría un beneficio directo asociado sólo a la tarifa, porque en cuanto a la calidad del servicio éste queda asociado a las unidades de microempresas y más tarde se verá que queda asociado a los operadores. ***Lo que se quiere poner en evidencia es que la forma de definir el problema, establece las bases sobre las que se construirá el problema más tarde. En esto radica su importancia.*** En este caso, el sistema de transporte público queda dependiendo directamente de:

- la calidad del servicio que entreguen los operadores
- del mejoramiento de las leyes laborales y,
- del precio de la tarifa

Lo mismo se puede decir de los componentes que están sin referente o sin referente inmediato, lo cual implica que se está planteando que el servicio de transporte público “debería” , señalando su sentido incondicional, estar referido a:

- la seguridad ciudadana
- el uso de las vías y,
- la contaminación ambiental

### **Conclusión a la utilización del diagnóstico previa a la formulación del problema:**

Una vez elaborado un diagnóstico, se procedió a definir el “problema de transporte público” en base a cómo fue inicialmente evaluado el antiguo sistema de transportes. En otras palabras, los parámetros utilizados para el diagnóstico no se reformularon para encontrar nuevas o mejores alternativas de solución.

Se cree que ello afectó la subsecuente serie de definiciones.

### **II)Análisis de la formulación del Problema Público del Transantiago:**

**Reconstrucción del Parámetro N°3: *integrar o reformular los intereses del conjunto con los de las partes.***

Nótese que recién ahora aparecerá el parámetro N° 3.

Se procederá ahora a analizar cómo la definición anterior afectó el “concepto matriz” o definición del problema que dio origen a la política pública del Transantiago, es decir, a la definición de “un sistema integrado de

transportes” y de las consecuencias que esto tuvo en términos del “interés público”. Para ello se realizará un análisis del contenido pertinente al diseño que aparece en el Informe de la Comisión.

El problema se plantea con la idea de crear un “Plan de transporte urbano para Santiago 2000- 2010” PTUS, el cual sería una “propuesta global”.

Esta “propuesta global” constituía un “Sistema Integrado de Transporte público” SITP. Su objetivo era desarrollar áreas o unidades integradas de negocio para mover buses en un medio vial considerado escaso.

#### **Análisis de contenido a extractos del Informe emitido por el Comité Evaluador del Transantiago:**

- “existe una indisoluble relación entre el desarrollo de la ciudad y el transporte urbano, y el transporte público en particular”pág 32
- “el transporte urbano podría definirse como todo aquello que se mueve en la ciudad sobre un bien escaso, caro y creciente que es el espacio público, y particularmente la vialidad”.pág 32
- Un SITP intenta capturar esa complejidad sistémica de la ciudad y la traduce en una propuesta de sistema integrado para mover a la gente en ese espacio” pág. 32
- “un sistema integrado de transporte público tiene dos ejes conceptuales fundamentales. Su carácter sistémico, donde radica su gran virtud y sus diversas ventajas, pero también su gran problema y limitación y en su carácter integrado, que básicamente es una integración operacional, física y tarifaria.” Pág 33

- “con este sistema integrado se busca producir un cambio estructural de la industria productora del servicio de transporte público en Santiago.” Pág 33
  
- “este cambio estructural conlleva una serie de significados: 1) se introdujo un nuevo agente que en el sector no existía: el agente de mercado que es el empresario y la empresa. Había propietarios individuales de buses. La mitad de ellos tenía una micro en esa época y el otro 25% entre una y tres. Por lo tanto, la unidad de negocio no estaba en la producción de servicio, que son los 20 o 30 buses necesarios para servir una línea y su frecuencia, sino que era un individuo que estaba arriba de un vehículo y que ese era su unidad de negocio, que contrataba al chofer, que ganaba por lo que recolectaba, independientemente de la línea en que funcionaba 2) se introducen nuevos actores en el sistema. pág 33

Esta propuesta global partía de la idea de que en un medio urbano, la vialidad, considerada como bien público es escaso, caro y creciente ( se subentiende que “creciente” se refiere a que se expande físicamente y se congestiona con el tráfico, aunque no queda claro a qué se refiere específicamente). Por ende parte de la base que el transporte público se mueve por un bien escaso y en consecuencia que éste es caro. Al partir de este supuesto, se asume que el transporte público al producirse a través de un bien escaso, las vías urbanas, y ya que éstas son caras, el corolario es que se tendría que autofinanciar. Con lo cual la idea del transporte público queda ligada a la forma de cómo se va a resolver el tema del precio por el uso de las vías urbanas. Definido así el tema de tener un control del precio aparece como prioritario. Entonces probablemente por esa razón se pensó que un cambio estructural en la industria productora del transporte público era necesario, lo cual según lo dicho más arriba introduce nuevos actores en el



sistema que son las Administradoras Financieras de Transporte o AFT y los operadores de vías. En otras palabras estas unidades de negocio quedan compuestas por las empresas, los operadores, los conductores. Se agrega este último porque “ la formalización de la prestación del servicio se realizaba en torno a estos 3 actores” pág 29

En suma, cuando se habla de una “propuesta global” se está haciendo referencia a:

- unidades o áreas de negocio que satisfacen la necesidad de mantener un control del precio por el uso de las vías consideradas un bien público escaso.

Otro aspecto del problema es el que señala que se refiere a un concepto no sólo integrado sino que organizado jerárquicamente:

- **“que debía implementar un sistema nuevo organizado jerárquicamente en torno a tres tipos de servicios”pág 28**

Este es un concepto de integración física que incluye desde las unidades más pequeñas de transporte público que contemplando también a los taxis colectivos y algunos trenes de cercanía, al Metro, los buses alimentadores y los troncales . Un sistema integrado de tarifas. Y el tercer elemento que eran las unidades o áreas de negocio:

- “el tercer lineamiento básico era que la industria del transporte público definitivamente se organizara en torno a empresas formalmente constituidas y responsables, legal y técnicamente, de la operación de los servicios de transporte, además de la administración financiera y de la información del sistema” pág 28

En consecuencia, el problema devenía en cómo ejercer un control del transporte urbano en términos físicos, operacionales y tarifarios.

**En suma el problema público al ser considerado “una propuesta global organizada jerárquicamente” quedaba definido de la siguiente manera:**

- “unidades o áreas de negocio que satisfacen la necesidad de mantener un control del precio por el uso de las vías consideradas un bien público escaso y cuyos componentes se organizan en términos físicos, operacionales y tarifarios.”

**Definido así los componentes y sus correspondientes referentes del problema del transporte público queda como sigue:**

- unidades o áreas de negocios afectas al uso de las vías urbanas consideradas un bien público escaso
- organización física, operacional y tarifaria afectas a la integración de las unidades o áreas de negocio.

Es decir los referentes del problema público del Transantiago son : la escasez de vías urbanas y la integración de áreas de negocio.

Entonces la pregunta deviene ¿era el Transantiago un sistema diseñado para satisfacer el problema público del transporte público o para satisfacer necesidades asociadas al “uso del espacio urbano” entendido como “vías urbanas escasas”?

**Conclusiones Preliminares a la Evaluación del Transantiago:**

En conclusión, el aspecto de la estrategia operacional propuesta en esta tesis de identificar, distinguir, integrar y priorizar correctamente a los intereses de los involucrados del problema es necesario por su posterior incidencia en la formulación de la definición del problema público y sus subsecuentes resultados. Aquí se puso en evidencia cómo la forma de definir el problema,

estableció las bases sobre las que se construyó el problema más tarde. En efecto, primero, la PP del Transantiago no reformuló el diagnóstico previo al Transantiago (micros amarillas), en orden a construir nuevas alternativas y, segundo, ello afectó subsecuentemente la definición del problema público de transporte público sobre la cual se fundamentó la PP del Transantiago.

Es posible decir que el Transantiago al ser una PP referida al uso de las vías urbanas y no de la satisfacción del usuario y del transporte directamente, se constituyó en una PP excluyente, puesto que no representó en forma conveniente los intereses de todos los involucrados.

Se cree, por lo que viene sosteniendo el análisis, que ello se debió a que en su formulación no se identificaron inicialmente los intereses del problema mismo del transporte, como interés del conjunto, sino que el análisis fue llevado directamente a un nivel lógico muy superior de integración con lo cual el problema del transporte quedó relegado a un segundo plano y dependiente de variables que no fueron consideradas; teniendo por resultado, la exclusión de la satisfacción directa del usuario y la exclusión de la microempresa.

En otras palabras, en la PP del Transantiago, no se consideraron los intereses del conjunto, es decir, los intereses del “servicio de transporte que otorgaba la microempresa” porque no se recurrió a la integración de los intereses de las partes con los del conjunto, en las etapas iniciales de la formulación, es decir, ello se realizó en función del diagnóstico y no de una posterior reformulación del mismo, lo que hubiese implicado no saltarse los parámetros dos al tres.

**Corolario a las conclusiones anteriores: La exclusión:**

Debido a la relevancia que tienen las conclusiones anteriores para comprender mejor cómo puede producirse una política pública excluyente, es que se señala la necesidad de investigar el tema de la “exclusión” desde el punto de vista de una insuficiente integración de los intereses de los involucrados, en las etapas iniciales del problema, con la subsecuente sobreabstracción que devino en la exclusión de los intereses de los usuarios y de las microempresas. En otras palabras, de una referencia al interés público que puede tener el proceso de la formulación del problema público.

En cuanto a que paralelamente también se habría producido una falta de representación de los intereses de todos los involucrados, será tema del análisis estratégico.

## **RESULTADOS AL DISEÑO OPERACIONAL**

### **CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS:**

#### **CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS OPERACIONALES:**

##### **Objetivo operacional N°1: “Mostrar que la definición de un problema afecta sus resultados”:**

- Esto se mostró claramente cuando en la política del Transantiago se utilizó la definición del diagnóstico previo como base para la formulación del problema de transportes afectando con ello el resto de la formulación.
- Lo cual además, pudo haberse hecho de manera diferente, si se hubiese reformulado en el parámetro N° 2 y 3 dando paso a optar por otra alternativa al diagnóstico previo lográndose con ello una definición del problema público completamente diferente.

**Objetivo operacional N° 2: “Mostrar que la integración de los intereses de las partes o involucrados es más que la suma de ellas y su principal referente son los intereses del conjunto”:**

- Esto quedó demostrado durante la reconstrucción del parámetro N°4 :
- En suma el problema público al ser considerado “una propuesta global organizada jerárquicamente” quedaba definido de la siguiente manera:
  - “unidades o áreas de negocio que satisfacen la necesidad de mantener un control del precio por el uso de las vías consideradas un bien público escaso y cuyos componentes se organizan en términos físicos, operacionales y tarifarios.” Demostrando que aquí lo que se integró fueron los intereses globales organizados jerárquicamente.
- Esto pudo haberse hecho distinto si se hubiese “separado” el problema del servicio del transporte , del uso de las vías escasas. Lo que tendría que haber ocurrido en el parámetro N°2.
- Además esto ocasionó la exclusión del componente “usuario” y “microempresa”

**Objetivo operacional N° 3: “Mostrar que un problema queda definido por la prioridad que se le asigna a los intereses de cada una de las partes”:**

- Esto quedó ampliamente mostrado en el punto II por la forma cómo se integraron los intereses de todos los involucrados en la definición del problema, priorizando la unidad “unidades o áreas de negocio”, en la definición “unidades o áreas de negocio que satisfacen la necesidad de mantener un control del precio por el uso de las vías consideradas un bien público escaso y cuyos componentes se organizan en términos físicos, operacionales y tarifarios.”

**CUMPLIMIENTO PARCIAL DE LOS OBJETIVOS  
ESTRATÉGICOS ESPECÍFICOS:**

Hasta aquí se cree que se ha cumplido con el objetivo de evaluar el interés público del problema de transportes, con lo cual se da cumplimiento al objetivo del diseño operacional. Respecto al resto de los objetivos éstos sólo se cumplirán en el análisis estratégico de las conclusiones que se extraigan de esta operación.

**Objetivo Estratégico N°1: Diseñar una estrategia operacional para formular el interés público de un problema público cualquiera:**

Se concluye que el diseño operacional resultó ser útil para la evaluación del interés público del problema del transporte público. Ya que permitió a través del cumplimiento de sus objetivos operacionales estimar que los parámetros eran válidos para medir el interés público.

Se cree además, que el orden de aplicación de los parámetros también fue adecuado, ya que permitió distinguir paso a paso la secuencia lógica del proceso, aunque cabe señalar que esto hubiese quedado mejor demostrado en una evaluación ex ante de una PP. Aquí la información recogida por la Comisión fue de incalculable valor, ya que pocas veces se cuenta con testimonios tan exhaustivos, fidedignos y confiables, hecho por la totalidad de los involucrados más directos e importantes y por los comentarios de los examinadores.

Por último, se cree que las técnicas de análisis de contenido utilizado en el parámetro N° 4 y de reformulación utilizado para reconstruir las distintas fases del problema, fueron bien escogidas porque sirvieron al propósito de la evaluación del funcionamiento de los parámetros operacionales.

**Objetivo Estratégico N°2: Aplicar los parámetros operacionales para evaluar el problema público del transporte público de la ciudad de**

**Santiago: Transantiago, para saber si responde o no al interés público, y extraer conclusiones de ello:**

Se concluye que la PP del Transantiago fue excluyente del interés público de todos los involucrados, así como de los intereses del conjunto (en este caso “servicio de transporte público”). Produciendo en consecuencia una referencia inespecífica al transporte público de pasajeros. Produciendo además una sobreabstracción del problema del transporte público de pasajeros para “elevarlo” a la categoría de sistema integrado de transporte público urbano. Ambas consecuencias señaladas, indican que el interés público debía poner el acento en las vías urbanas y no en la unidad que representaba el transporte público, como totalidad, entre el pasajero, el dueño del bus y el conductor.

Debido a lo difundido del tema del Transantiago, es de público conocimiento que éste no dejó contento al usuario tanto por recorridos, como por tiempos de espera, por transbordos, calidad de vida, entre otros. Y que tampoco dejó conformes a los microempresarios, muchos de los cuales se quedaron sin sus fuentes laborales y tampoco dejó satisfechos a los conductores quienes, a su turno, reclamaron por insuficientes mejoras laborales. Todo esto estaría abalando las conclusiones anteriores.

En la siguiente etapa de resultados estratégicos, se extraerán más conclusiones respecto a este objetivo.

**Objetivo Estratégico N°3: “Mostrar que la acción estratégica debe estar separada del diseño estratégico”.**

Este objetivo requiere un análisis estratégico para su cumplimiento y conclusiones.

**CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO ESTRATÉGICO GENERAL :**

**“Mostrar que el abordaje a las PP complejas requiere de un diseño operacional-estratégico y de una acción estratégica y que ambos deben ser separados”**

Este objetivo requiere para su cumplimiento el análisis de las conclusiones.

El cumplimiento de los objetivos estratégicos, como corresponden a un nivel diferente de análisis al de los objetivos operacionales, se verifican en el análisis estratégico de las conclusiones.

## **ANÁLISIS, RESULTADOS Y CONCLUSIONES AL DISEÑO ESTRATÉGICO**

### **Resumen de las Conclusiones al Diseño Operacional :**

Se entiende el diseño operacional como compuesto por las definiciones, parámetros y objetivos operacionales. Se aplicó como parte del objetivo estratégico N°2, a la reconstrucción del Transantiago.

El gran aporte del diseño operacional fue facilitar el análisis del problema público del transporte.

Por tanto, quedó en evidencia que:

**“Un Problema Público** es lo que es dependiendo de cómo se formule. Más específicamente de cómo se defina, de las prioridades que se le asigne a los diferentes intereses de las partes. Y de cómo se logren integrar los intereses



de las partes con respecto al todo, es decir, al problema. Para ello la recolección previa de la información y el análisis de las distintas posibilidades que brinda la información que aparece en los datos (diagnóstico) aparece como fundamental. El diagnóstico que da origen a la formulación de un problema es casi tan importante como la definición del mismo, siendo dos procesos distintos que a veces suelen mezclarse, pero a los cuales hay que dedicarles separada atención.”

### **Validez operacional y Confiabilidad:**

Respecto a la validez de las definiciones y parámetros operacionales, éstas se confirman al confirmarse los objetivos operacionales y estratégicos. Y en cuanto a su confiabilidad, ésta estaría dependiendo de la habilidad y del entrenamiento del formulador o actor político para aplicar la estrategia, junto a otras técnicas de evaluación, en ésta u otras situaciones. Ahora bien esta estrategia sería aplicable a cualquier problema público como asimismo el diseño operacional.

### **Breve Análisis Estratégico y Conclusiones a la Investigación:**

## **II. Atribución del fracaso de la PP del “Transantiago” desde un punto de vista estratégico y consecuencias para la formulación de las PP:**

### **Consecuencias de la falta de una herramienta apropiada de evaluación:**

La política pública del “Transantiago” ha sido, reconocido por todos los actores políticos, el mayor “error” cometido por los gobiernos de la Concertación, al tiempo que una oportunidad para el examen de las mismas.

La razón por la cual se cree que es una oportunidad radica, en que es una PP compleja, se han vertido muchos elementos para su análisis, el mismo informe es uno de ellos; y ha transitado por los dos momentos más importantes, el diseño y posteriormente su implementación lo que subraya aspectos diferentes que están en juego en su evaluación.

Sin embargo, la principal razón para que sea una oportunidad es que pone en evidencia, primero, la falta de procedimientos, herramientas, metodologías, técnicas adecuadas de abordaje a las PP, y segundo, muestra la necesidad de contar con ellas.

Cómo se produjo ese error y qué experiencias o lecciones se pueden extraer de la reconstrucción que se hizo del problema del transporte público asumido por el diseño del Transantiago, es lo que se procederá a hacer a continuación:

En este estudio aún no se ha aclarado cómo se produjo el problema de la exclusión, tan solo éste quedó descrito y detectado como una consecuencia a la reconstrucción del problema. Pero ahora se verá con más detalle en lo que resta de las conclusiones.

El “error” que constituyó el Transantiago, se relaciona a haber producido una **exclusión** del usuario y de la microempresa, debido a referir el “problema del transporte público” al “uso de las vías públicas” y no a la entrega del servicio de transporte público. Esto quedó ampliamente documentado en la reconstrucción de la PP del Transantiago que se realizó para los fines de este estudio y donde se observó además, un error de “procedimiento”, porque se había mezclado el diagnóstico con la definición del problema.

Haber contado con una metodología clara para no mezclar el diagnóstico con la definición del problema y de haber sabido, asimismo, cómo se produce la exclusión, se piensa que pudo haber evitado que el Transantiago, como PP, se convirtiera en un error.

Ahora bien, si la exclusión se produjo al no identificar adecuadamente el problema público, quedando el problema identificado con la maximización de los costos beneficios en el marco de una política pública integral (mal referida, desde este punto de vista, técnicamente a las vías urbanas) y no como hubiese podido ocurrir si se hubiesen explorado y asumido otras opciones como, por ejemplo, haberlo referido a la maximización de los costos operacionales en relación con los beneficios globales de largo plazo. Entonces, ¿qué pasó? Se sabe que se quiso evitar la gran influencia de los gremios y la dificultad de ejercer una gestión adecuada por parte del Estado, pero nuevamente aquí se plantea la siguiente interrogante ¿era ésta una PP para solucionar el transporte público de la ciudad de Santiago, o era una PP para solucionar el transporte, la contaminación, la inseguridad, los problemas laborales, los problemas gremiales, los problemas del espacio urbano disponible, los problemas de gestión del Estado, etc? En otras palabras, esta PP quiso abarcarlo todo en un “super mega” proyecto, sin estar dadas las condiciones para ello, ni institucionales, ni prácticas, ni siendo el momento adecuado, como se mostrará en lo que resta de estas conclusiones.

### **Conclusión respecto a la utilidad del objetivo estratégico de aplicar un diseño operacional al transantiago:**

Más arriba se mencionó que la ausencia de un diseño estratégico, fue una “oportunidad” para el análisis. Se verá a continuación qué representa esa oportunidad.

Como se señaló más arriba el gran aporte del diseño operacional fue permitir examinar en qué medida una PP incorpora el interés público en la definición de un problema público. Y a partir de allí extraer conclusiones.

Al hacerlo, al llevar a cabo el objetivo estratégico de evaluar el Transantiago, se pudo concluir que dicha PP al convertirse en una PP excluyente, dejó de representar el interés público de una parte importante del servicio de transporte público, nada menos que de la “unidad de microempresa”.

Se cree que la estrategia propuesta ayuda a distinguir este error y alerta con respecto a la posibilidad de cometerlo. Pero siendo esto en sí mismo importante, se asocia además a otra consecuencia.

Lo anterior señala, en otras palabras, que no aplicar un adecuado diseño operacional, como el utilizado para formular el interés público, tuvo como resultado políticas públicas que pueden ser excluyentes y/o no representativas del interés público.

Entonces, lo que aquí está ocurriendo es que para entender por qué la exclusión deja fuera ciertos intereses y por qué esto puede o no representar el interés público, habría que reemplazar y asumir que, como se dijo más arriba,

- “el interés público no queda suficientemente representado cuando existe una dificultad para distinguir los intereses de todas las partes involucradas en la definición del problema”.

Es decir, para comprender el problema de la exclusión hay que ponerlo en relación con la “dificultad” para representar los intereses de las partes.

En consecuencia, “la exclusión se produciría por una dificultad de los actores políticos para representar los intereses de las partes”

Esto explica por qué , “si hay exclusión habría una dificultad de los actores políticos para representar el interés público”

Es decir, **“la exclusión se produciría tanto por no integrar los intereses de las partes con respecto a los intereses del conjunto, como por una dificultad para hacerlo debido a una falta de representatividad de los intereses de las partes.”**

Lo anterior, ¿estaría señalando necesariamente una suerte de corrupción, de exceso de lobby, de falta de participación? Se cree que ello cabe dentro de las posibles opciones humanas, sin embargo, también puede ser atribuible a lo que se ha venido señalando como una ausencia de un método estratégico adecuado, que permita hacerlo, en forma transparente y a conciencia, es decir, informadamente. Y en eso consistiría, en definitiva, la utilidad de la estrategia propuesta en este estudio.(la cual se explicará más adelante.)

Volviendo a que se requieren estrategias “adecuadas” para resolver estos temas, mencionar que “adecuado” en una estrategia, se refiere a la validez del diseño operacional, el cual al cumplirse los objetivos operacionales y estratégicos, se piensa que cumple con un criterio aceptable de validez.

### **Conclusión Parcial a la Estrategia General de la Investigación:**

Se tiene, como conclusión general que, la decisión de aplicar un diseño operacional que formulara el interés público de un problema público fue

acertada. Tuvo como resultado permitir evaluar un problema público en términos de los intereses públicos representados en el problema. Aquí el tema de la “representatividad” de las PP surge evidente.

Dicho en otras palabras, **“si el diseño operacional sirvió para detectar un problema de exclusión, el diseño operacional-estratégico serviría, asimismo, para detectar un problema de representatividad.”**

Volviendo a la conclusión hecha anteriormente: “la exclusión se produciría tanto por no integrar los intereses de las partes con respecto a los intereses del conjunto, como por una dificultad para hacerlo debido a una falta de representatividad de los intereses de las partes.”

Entonces se tiene que, ya ha sido suficientemente analizado por qué se produjo la exclusión en términos operacionales, pero aún falta establecer sus consecuencias en términos estratégicos.

Para ello se recurrirá a analizar, como se adelantó más arriba, el tema de la “dificultad para representar los intereses de las partes”, al menos, desde el punto de vista estratégico que se plantea en este estudio particular.

También precisar al respecto, que al surgir el tema de la “representatividad”, éste surge como una consecuencia a la aplicación de la estrategia, y como una conclusión que proviene de la aplicación del diseño operacional, por tanto, cabe que sea analizado aquí, sólo en función de esas conclusiones. Respecto a las implicancias que ello puede tener para los procesos de democratización o para el análisis de futuros estudios públicos, es un tema que, por ahora, escapa a este estudio.

En otras palabras lo que se tiene hasta el momento es el cumplimiento parcial del Objetivo Estratégico General de esta investigación, a saber

**“Mostrar que el abordaje a las PP complejas requiere de un diseño operacional-estratégico” y estaría faltando “y de una acción estratégica y que ambos deben ser separados ”**

### **Análisis Estratégico y conclusiones a la “Acción Estratégica”:**

Ahora bien, si contar con una estrategia adecuada ayudaría a no cometer ese error atribuible a la exclusión y la falta de representatividad, entonces, dónde radica la dificultad para hacerlo?

Se recordará, que se señaló la importancia de “separar al actor o formulador de políticas públicas, del problema al que intentaba dar solución o que requería solución”. Esto habría quedado formulado en la parte final del objetivo general estratégico y en el objetivo específico N° 3

Aquí se pasará a formular y a utilizar las siguientes definiciones operacionales, para distinguir dos tipos de actividades o roles o funciones diferentes pero que se relacionan a la acción estratégica. Se recordará que todo actor político cumple dos funciones una política y otra técnica, y ambas son parte , en cualquier diseño estratégico como el propuesto, de la acción estratégica. Se remite al lector al marco teórico para la discusión al respecto y al planteamiento del problema metodológico.

### **Definiciones operacionales para la “Acción Estratégica”:**

“Lo técnico son todas las acciones que realiza un formulador de políticas públicas cuando intenta solucionar un problema público”

“Lo político son todas las decisiones que toman los actores políticos sobre los bienes públicos cuando resuelven problemas públicos”

Volviendo al Transantiago, en virtud de que en el análisis operacional de la reconstrucción del Transantiago, se puede identificar un error más bien técnico, ya que fue relativo a la solución del problema público, y que tuvo como resultado la exclusión y que además, produjo una falta de representatividad del interés público en el problema, luego ello, sumado a una ausencia de una estrategia adecuada de formulación, se puede colegir que, en el caso específico del Transantiago, el error técnico es indistinguible de su consecuencia política.

Lo anterior, significa que: “el Transantiago habría fracasado por una “fusión” entre lo técnico y lo político”.

En otras palabras, el no contar con estrategias adecuadas de formulación, sumado a una acción estratégica carente de ellas, produjo una fusión entre lo técnico y lo político. Los involucrados en la PP del Transantiago, no pudieron separar lo técnico de lo político por no contar con herramientas o con una metodología adecuada para ello.

En la práctica, se concluye que “ contar con una herramienta adecuada de análisis estratégico permite y facilita separar lo técnico de lo político de una acción estratégica.”

Por tanto , y como corolario a la conclusión anterior:



-“una separación entre lo técnico y lo político se hace necesaria para formular el interés público en la definición de un problema.” O lo que es lo mismo:

- “se requiere una adecuada acción estratégica para formular el interés público de un problema público”

Con esto se cumple el Objetivo estratégico N°3

- “Mostrar que la acción estratégica debe estar separada del diseño estratégico”

y se cumple además,

**Con esto se cumple, en su totalidad, el Objetivo Estratégico General de esta tesis:**

“Mostrar que el abordaje a las Políticas Públicas Complejas requiere de un Diseño Operacional-Estratégico y de una Acción Estratégica y que ambos deber ser separados”

Entonces ¿cómo se puede entender mejor lo que es una Acción Estratégica? Al menos, en lo que respecta al diseño estratégico planteado en esta investigación, una definición de este tipo debe considerar que es realizada, como se ha venido haciendo con las anteriores, en el marco de una PP que considera el interés público para su abordaje.

**Definición de Acción Estratégica en una Política Pública que integra el Interés Público:**

- “ Una acción estratégica es una acción , realizada por un actor político, destinada a solucionar un problema público, separando lo técnico de lo político”.

En consecuencia , un corolario a la conclusión anterior:

- “Una acción estratégica, debe en este marco de referencia al interés público, ser independiente del problema político, o lo que es lo mismo, una acción estratégica implica una separación entre lo técnico y lo político”

Esto podría estar implicando por qué a los actores políticos les resulta tan difícil hacer PP estratégicas, generalmente de largo plazo, es debido a la ausencia de herramientas adecuadas para separar lo técnico de lo político.

Ahora bien, las consecuencias políticas de estas conclusiones son enormes, como muestra, considérese simplemente el factor ético implícito en el corolario anterior. Se cree que no es el momento para extenderse más allá en las conclusiones. Se desea tener especial cuidado con no extraer conclusiones que abarquen más allá de lo que puede cumplirse a través de los objetivos de esta tesis.

En consecuencia, retomando la PP específica que se ha analizado, la PP del Transantiago. Se puede concluir que, ésta fue concebida en una fase de las reformas del Estado, en las que aún faltaba consolidar aspectos institucionales con la capacidad suficiente para detectar o hacerle frente a estos problemas, conclusión que también hace la Comisión Examinadora del Transantiago, que concuerda con esta investigación y que además, refuerza la idea de contar con una instancia de evaluación.

Por último, se cree que, en la actual etapa del ciclo de reformas del Estado y de los procesos en curso de democratización de la función pública, éstos exigirían una adecuada complementación entre las bases institucionales a la participación ciudadana y simultáneamente el ejercicio representativo del análisis de los problemas públicos.

En otras palabras, contar con adecuadas herramientas de análisis estratégicos es indispensable para llevar a cabo la tercera ola de reformas que consiste, en definitiva, en fortalecer, simultáneamente, la democracia tanto participativa como representativa. Y que una PP como la del Transantiago era impensable para una realidad como la nuestra, a la cual aún le falta todavía consolidar las primeras etapas de reformas institucionales. Lo cual, por supuesto, tampoco significa que estas reformas democráticas deban esperar, sólo significa que habría que ir paso a paso.

### **Conclusiones al Diseño Estratégico de la Investigación:**

Para ilustrarlo con más claridad, esta tesis, incorporó simultáneamente distintos niveles de análisis, como quedó expuesto en el diseño metodológico. Al hacerlo, incorporó objetivos operacionales y estratégicos o de investigación, cada uno de los cuales representa un nivel diferente de resultados. Además la estrategia fue utilizada en conjunto con otras técnicas, como la reformulación y el análisis de contenido, lo cual debe interpretarse como formando parte de una “batería de técnicas”. Y fueron aplicadas a la reconstrucción del problema público del Transantiago.

Corresponde ahora, sacar conclusiones respecto al diseño estratégico mismo, es decir, a sus aspectos técnicos.

Para ello recordar que el diseño estratégico de esta investigación quería responder a un problema de investigación, que planteaba una percepción de insatisfacción de la ciudadanía en conjunto con la ausencia de acciones estratégicas que les dieran solución, basado en una percepción informada del problema.

Ahora bien, el gran aporte que hizo el Diseño Estratégico fue, poner en relación dos constructos complejos, el interés público y el problema público, logrando con ello facilitar la acción estratégica, y de paso dar cumplimiento a la hipótesis de investigación:

Hipótesis de Investigación

- “Siendo el Interés Público y los Problemas Públicos constructos complejos y polivalentes su abordaje directo no es posible sino a través de una Estrategia de Formulación que los relacione”.

Para ello se creó un diseño operacional capaz de realizar la tarea de relacionar dos conceptos o constructos complejos. El diseño operacional a su vez, se basó en el siguiente

problema operacional:

- “El constructo polivalente de “interés público”, debido a su naturaleza compleja y polivalente, no sería posible abordar directamente.”

Para lo cual se hizo necesario crear el diseño operacional capaz de abordarlo, el criterio utilizado, para crear este diseño fue el mismo criterio utilizado para el planteamiento del problema de investigación que fue el siguiente:

“Las políticas públicas no están respondiendo al interés público”

De la necesidad técnica de solucionar ese problema complejo surgió la creación de la Hipótesis Operacional:

“Hipótesis Operacional: El constructo “interés público” sería abordable directamente si se logran identificar, distinguir, integrar y priorizar los intereses de todas las partes y del conjunto y luego se incorporan o instalan en la definición de un problema público específico.”

Por tanto, el rol o función, en este momento, estratégico, que cumplió la hipótesis operacional, en el diseño estratégico, tiene que ver con la “utilidad del diseño estratégico”, es decir, para qué serviría crear una hipótesis operacional y tener una hipótesis de investigación sino para cumplir con un objetivo estratégico, en referencia a un problema público específico, y ello fue la reconstrucción de la PP del Transantiago.

Entonces, volviendo a cuál sería ese rol o función que habría cumplido la estrategia al reconstruir el problema público específico del Transantiago, se tiene que:

**El rol o función de la Estrategia al reconstruir el Interés Público en la Definición del Problema Público de Transporte Público, Transantiago fue mostrar que:**

- “La Política Pública del transporte Público para la ciudad de Santiago, “Transantiago”, fue excluyente al no incorporar el interés público de la “unidad de microempresa”.

Ahora bien, considerando que el diseño operacional para formular el interés público se puede aplicar a cualquier problema público y no sólo al

Transantiago, es posible entonces generalizar la definición sobre la utilidad general que habría tenido este Diseño Estratégico, de la siguiente manera:

- **“El rol o función de la Estrategia capaz de formular el Interés Público en la Definición de un Problema Público es evitar la exclusión y favorecer la representatividad de los Problemas Públicos.”**

A la definición anterior se le pueden adicionar además, las conclusiones cumplidas para el objetivo general estratégico sobre las definiciones operacionales de la acción estratégica, de la siguiente manera:

- **“El rol o función de la Estrategia capaz de formular el Interés Público en la Definición de un Problema Público es evitar la exclusión y favorecer la representatividad de los Problemas Públicos, siendo lo primero resuelto como problema técnico y lo segundo resuelto por una decisión política”**

En consecuencia, las principales conclusiones al Diseño Estratégico tienen que ver con la utilidad de la estrategia.

Pero como ya se han analizado las implicancias de la acción estratégica, centrarse , por ahora, en los beneficios netamente técnicos del Diseño Estratégico:

#### **Utilidad o Beneficios Técnicos del Diseño Estratégico:**

- Permite aislar y examinar los intereses de las partes o involucrados.

- Permite tomar decisiones informadas sobre las prioridades de los involucrados.
- Permite aislar los antecedentes de los consecuentes de un problema y establecer relaciones entre ellos.
- Permite anticipar futuros escenarios en base a las decisiones tomadas.
- Permite reconstruir escenarios de políticas públicas ya hechas y establecer estimaciones de éxito o fracaso.

En suma, la utilidad de la estrategia, sirve para pasar del área “restringida” del problema público para incluir la actividad estratégica en el campo más amplio y general de las políticas públicas. En otras palabras, sirve para o actúa como un “puente entre lo técnico y lo político”.

En consecuencia el “uso” de la estrategia, o el desarrollo estratégico, tiene consecuencias para la fase política de las PP, y serían las siguientes:

- Permitiría realizar políticas públicas más inclusivas
- Brindaría amplio margen a las decisiones políticas y a las negociaciones
- Aumentaría la responsabilidad en la toma de decisiones
- Aumentaría el compromiso con los resultados
- Maximizaría el aprovechamiento de los recursos.
- Aumentaría la representatividad de los problemas públicos facilitando la democratización de los mismos.

En consecuencia, el concepto estratégico que sustenta esta tesis es un concepto global que debiera ser entendido y definido de la siguiente manera:

**Definición de Acción Estratégica en Política Pública cuyo referente es el Interés Público:**

- “En Política Pública cuyo referente es el Interés Público, una acción estratégica es un conjunto de técnicas que aplicada a los problemas públicos, facilita la toma de decisiones en forma informada, creando un puente entre lo técnico y lo político”

o lo que es lo mismo:

- “En Política Pública cuyo referente es el Interés Público, una acción estratégica consiste en un conjunto de técnicas que, aplicada a los problemas públicos, facilita la toma de decisiones en forma informada, al pasar desde el área “restringida” del problema público hasta incluir la actividad estratégica en el campo más amplio y general de las políticas públicas.”

### **Conclusión final de la Investigación:**

Esta manera de entender la actividad estratégica en política pública, la que pasa desde el área restringida del problema público hasta incluir la actividad estratégica en el campo más vasto y general de las políticas públicas, se cree, que haría posible contribuir a resolver los problemas públicos para que respondan al interés público. El campo general de las Políticas Públicas es tan complejo y sobre él recaen tal cantidad de necesidades y exigencias que urge crear más y mejores PP capaces de dar respuestas a preguntas como la que motivó este estudio:

¿ Cuál es el problema que interfiere u obstaculiza el que las políticas públicas no respondan a los reales intereses y necesidades de las personas, que expresa frecuentemente la opinión pública, pese a todos los esfuerzos políticos y técnicos que se realizan para que ello ocurra?

Se cree que esta interrogante, ha sido abordada pero no contestada. Por el contrario ésta se abre y despliega nuevos desafíos.



**Corolario Político a las Conclusiones de la Investigación: (Comentario al Objetivo general Estratégico: “Mostrar que el abordaje a las Políticas Públicas Complejas requiere de un Diseño Operacional-Estratégico y de una Acción Estratégica y que ambos deber ser separados”)**

**Significado de la “fusión” entre lo técnico y lo político en el marco de una acción estratégica:**

Por primera vez, en el marco de esta investigación, se comentará el aspecto Político de la misma, ya que en los inicios de la tesis, la primerísima delimitación de campos de estudio se realizó con respecto a la Política versus las Políticas Públicas, para lo cual no se tiene un lenguaje adecuado en español.

Hablar de una fusión entre lo técnico y lo político es tal vez la consecuencia práctica más importante que arrojó este estudio sobre la política pública del Transantiago.

Lo anterior, porque como ya se explicó, no separar lo técnico de lo político no sólo implica que no es posible distinguir entre estrategia y acción estratégica, sino que asimismo esto significa, por ejemplo en el caso del Transantiago, que el error se cometió en la fase de diseño, por falta de un diseño operacional-estratégico y de su correspondiente acción estratégica , produciendo consecuencias políticas.

¿Qué consecuencias políticas tendría esta ausencia?

Se cree que las consecuencias políticas son trascendentales. Si se toma conciencia del significado que tiene la inclusión del interés público en la evaluación de las PP. Esto representa, en el fondo, que la acción política deja de identificarse sólo con la parte, para hacerlo con el conjunto.

En otras palabras, “una fusión entre lo técnico y lo político, consiste en una fusión entre la característica de la parte y el atributo del conjunto, dando como resultado una identificación con la parte” Es decir, que lo público no se identifica con el conjunto sino con alguna de sus partes. El Transantiago se identificó con las “unidades o áreas de negocios” y no incorporó las necesidades o intereses de los involucrados que quedaron excluidas( usuarios y microempresas) dejando así de identificarse con el conjunto de los que reciben el beneficio del transporte.

De esta forma una PP se puede volver excluyente, poco equitativa, desigual, disarmónica, intolerante, poco ética, poco estética, estática, rígida, autocéntrica, inmediateista, autoritaria, etc. en definitiva convertirse en cualquiera de los atributos de la parte.

En cambio, “si se separa lo técnico de lo político, paradójicamente, la consecuencia es que lo Político no hace distinción entre las necesidades de la parte y las del conjunto.”

Para terminar, decir, que lo Político, en referencia al Interés Público, tampoco sería atribuible a lo que hace un actor político aisladamente o un conjunto de ellos aisladamente, sino que:

- “Lo Político, en referencia al Interés Público, sería el fruto de un acuerdo sobre los beneficios mutuos, respecto de un bien público.”

Por lo tanto, y como conclusión final, “para que las PP puedan exhibir el atributo del conjunto, se requiere separar lo técnico de lo político en una acción político estratégica”.

## **BIBLIOGRAFÍA**

“La Política de las políticas Públicas”. BID Informe 2006, cap.I al VII

¿Los de Afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe BID Informe 2008

Howard Elcock. “the Public Interest and Public Administration”. Politics: May 2006 Vol.26 (2) p.101- 109

Augusto Varas .”Democracia, Ciudadanía e Interés Público en América Latina” p.21- 37 en “Rompiendo la Indiferencia” Fundación Ford, Santiago, Chile, octubre 2000.

Gorki Gonzáles. Interés Público e Institucionalidad Democrática: Investigación para la acción. P 41-59 en “Rompiendo la Indiferencia” Fundación Ford, Santiago, Chile, octubre 2000.

Martín Bómer y Verónica Matus. “Nuevos Énfasis en la Defensa del Interés Público: Una Mirada Hacia el Futuro. P 489-520 en “Rompiendo la Indiferencia” Fundación Ford, Santiago, Chile, octubre 2000

Barbara J Nelson. “Políticas públicas y Administración” cap. 24 p 795- 860 de Apuntes s/ref

Richard Hofferbert y David Cingranelli. “Políticas Públicas y Administración: análisis comparado de políticas. Cap 25 p. 861-886 de Apuntes s/ref

Giandomenico Majone. “ Políticas públicas y Administración: Ideas, Intereses e Instituciones” cap 26 p 887- 913 de Apuntes s/ref

Guy Peters y Vincent Wright. “ Políticas públicas y Administración lo viejo y lo nuevo. Cap 27 p 914-933 Apuntes s/ref

Peter Wagner et all. “La Orientación hacia las Políticas: legado y promesa. P41- 161 Apuntes s/ref

Luis Aguilar Villanueva. “Estudio Introductorio” p 15 – 83 en Luis Aguilar Villanueva “La Hechura de las Políticas” Colección Antologías de Política Pública. México, 2000.

Theodore. J. Lowi. “ Políticas Públicas, Estudios de caso y teoría política”. P 89-117 en Luis Aguilar Villanueva “La Hechura de las Políticas” Colección Antologías de Política Pública. México, 2000.

Giandomenico Majone. “ Los Usos del Análisis de Políticas” p341- 366 en Luis Aguilar Villanueva “La Hechura de las Políticas” Colección Antologías de Política Pública. México, 2000.

Luciano Tomasini. “Abrir las Puertas: El Proceso de Formación de las Políticas Públicas. Apuntes s/ref

Luciano Tomassini “Las Políticas Públicas” Santiago, Diciembre 2005 Apuntes s/ref

Luciano Tomassini "Cambio Social y Políticas públicas". Apuntes .S/ref

L. Tomassini y M. Armijo Reforma y Modernización del Estado en América Latina: Experiencias y Desafíos, Lom, 2002.

Norbert Lechner "Desafíos, Desarrollo Humano, Individuación y Capital Social" Apuntes s/ref

Anthony Giddens "Un mundo desbocado". Apuntes de clases

Anthony Giddens "Transformaciones de la intimidad"

<http://www.educarchile.cl/autoaprendizaje/sexualidad/modulo2/clase1/doc/trans.doc>

Anthony Giddens "El estructuralismo, el post estructuralismo y la Producción de Cultura" en "La Teoría Social de Hoy" Alianza Editorial 1990

Amartya Sen, "Valores y Prosperidad Económica: Europa y Asia" PNUD, Instituciones y Desarrollo N°2 dic. 1998 Edit. IIG

Manuel Castell, "La Sociedad Red" En "La era de la Información" Tomo I Edit siglo XXI 1999

Manuel Castell, "tipos de identidad en la sociedad red", En "la Era de la Información "Tomo II Edit siglo XXI 1999

Manuel Castell, "sobre el crimen organizado" y "Conclusiones Finales" Tomo III Edit siglo XXI 1999

Ulrich Beck, “Prólogo” ; “La lógica del reparto de la riqueza y del reparto de los riesgos”, “Modernización Reflexiva”, “Demarcación de la Política”. En “La Sociedad del Riesgo: Hacia una Nueva Modernidad” Paidós, Barcelona, 1998.

Adriana Delgado. “Contribución del Análisis de Políticas a la Formulación y Gestión de Políticas públicas”. Papel político N° 14 sept. 2002 p 85-98.

Arturo Sánchez. “El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas”. Perfiles latinoamericanos. Revista FLACSO México 1993 a 2 N°3

Hans Morgenthau. “Political Power” p27 –36. “The Struggle for Power: Policy of the status Quo” p38 –43. The Balance of Power” p 167 –177. en Politics among Nations”.tercera edición 1966, New York

Informes PNUD año 1998 y 2000

Claudia Rodríguez “Informe sobre Estudio de Comparación Internacional”, marzo 2007, trabajo sin publicar

Moisés Naím, “Washington Consensus or Washington Confusion?” Foreign Policy Magazine, Spring 2000

Karl Polangy “La Gran Transformación” Los Orígenes Políticos y Económicos de nuestro Tiempo.Prólogo de J:Stiglitz. Introducción F. Block. Fondo de Cultura Económica. 2° Ed México 2003

Zygmunt Bauman “Vida de Consumo” Fondo de Cultura Económica. Argentina,2007

José Nun “Democracia: ¿Gobierno del Pueblo o Gobierno de los Políticos?”  
Apuntes S/ref

Umberto Cerroni .La Democracia como estado de cultura. Estructura de la Democracia. Democracia y eficiencia. La ética de los modernos. En “Reglas y Valores de la Democracia” Edit Alianza 1989

Robert A Dahl Justificación a la Democracia. En “Democracia Contemporánea :Transición y consolidación” Ediciones U. Católica de Chile 1990.

Bernard Crick La tradición clásica y la democracia parlamentaria moderna. En “Democracia Contemporánea :Transición y consolidación” Ediciones U. Católica de Chile 1990.

Enrique Barros .Poder y Derecho en la Democracia Representativa. En “Democracia Contemporánea :Transición y consolidación” Ediciones U. Católica de Chile 1990.

Charles Lindblom “El Proceso de Elaboración de Políticas públicas”  
Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid 1991.

Eugene Bardach “Los 8 Pasos para el Análisis de políticas Públicas” CIDE  
México 2001

J. Habermas Tres Conceptos de Acción diferenciados según las relaciones actor mundo. En “Teoría de la Acción Comunicativa”. Tomo I Ed Taurus, B Aires 1989

R Bandler, J. Grinder. Estructura del lenguaje Algunos universales del proceso lingüístico humano .En “La Estructura de la magia I” Edit Cuatro Vientos Santiago, 1980

Eugenio Tirón y otros Cuánto y Cómo cambiamos los Chilenos. Balance de una Década Instituto Nacional de Estad 2003

Revisión Censo 1992-2002 Instituto nacional de Estadísticas

Humberto Maturana “Biología de la Cognición y Epistemología” Ediciones Universidad de la Frontera Temuco 1990

Humberto Maturana y Francisco Varela “Las Bases Biológicas del Entendimiento Humano, El Árbol del Conocimiento” Programa de Comunicación Transcultural OEA Santiago MCMLXXXIV

Humberto Maturana “Emociones y Lenguaje en Educación y Política” Océano España 2002

Kurt Ludewig Cornejo y Humberto Maturana “Conversaciones con Humberto Maturana: Preguntas del Psicoterapeuta al Biólogo.” Ediciones Universidad de la Frontera. Temuco 1992

M:T: Miró “Epistemología Evolutiva y Psicología” Valencia Promolibro 1994

MT Miró “Constructivismo terapéutico y Psicoterapia Científica” Revista Argentina de Clínica psicológica Vol 5 nº 2 p121 –131

Marinés Suarez “Mediación Comunicación de disputas, comunicación y técnicas” Piados Argentina 1999



J Folger y Tricia Jones “ Nuevas Direcciones en Mediación” Paidós  
Argentina 1990

Jerome Bruner “Realidad mental Y Mundos Posibles. Los actos de la  
imaginación que dan sentido a la experiencia” Gedisa

Jerome Bruner “La Fábrica de Historias: Derecho, Literatura y vida” Fondo  
de Cultura Económica .Argentina 2002

Jerome Bruner “Actos de Significado más allá de la Revolución Cognitiva”  
Alianza. Madrid 1991

Luciano Parejo A. “Interés Público como criterio de control de la actividad  
administrativa” Universidad Carlos III de Madrid. Biblioteca Digital BID,  
[www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)