

documentos

El perfeccionamiento de la capacidad en los países de América Latina y el Caribe por medio del mejoramiento en la formulación de las políticas centrales*

Yehezkel Dror**

EL AUTOR SOMETE A DISCUSIÓN LAS POSIBILIDADES PROPUESTAS QUE INCIDIRÍAN EN EL MEJORAMIENTO DE LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS CENTRALES PARA LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

Prefacio

1. Este ensayo está estructurado como un documento para discusión y presenta concisamente un número de propuestas tentativas. Se basa en un paquete de cuatro docu-

mentos detallados sobre "El Perfeccionamiento de la Capacidad para Gobernar", presentado al PNUD en 1985 y que trata los cuatro temas siguientes:

- a. "El Perfeccionamiento de la Capacidad para Gobernar en los Países del Tercer Mundo como un posible Campo de Acción para los Proyectos del PNUD: una Introducción".
- b. "El Retroajuste de la Mente Central de los gobiernos en los Países del Tercer Mundo".
- c. "Las Sustentaciones de la Decisión para los Jefes de Estado: un Prospecto de Proyecto para el PNUD".

* Documento para discusión preparado para el Seminario en Formulación y Gestión de Políticas Públicas organizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Dirección Regional para América Latina y el Caribe, y realizado en el Instituto Centroamericano de Administración Pública en San José, Costa Rica, 4 y 6 de setiembre de 1986. Traducido del Inglés por María Cecilia Alvarado Van Patten.

** Profesor de Ciencias Políticas y Profesor Wolfson de la Universidad Hebrea de Jerusalén.

- d. "Un Enfoque modular para el mejoramiento de los Planificadores de las políticas: las lecciones de un proyecto"
2. Se sugiere que los participantes lean como material básico los documentos anteriormente mencionados, complementándolos con una versión expandida del documento titulado "Talleres Avanzados sobre el Análisis de Políticas para las Personas de Alto Rango que toman las decisiones: Lecciones Emanadas de la Experiencia" la que se suministra en forma separada. (Los temas en los documentos anteriormente mencionados y en otros relacionados se desarrollan más ampliamente, y en mayor detalle dentro de un marco teórico histórico comparado en el libro de Yehezkel Dror, *Pollicymaking Under Adversity New Brunswick, N.J.* Transaction Books, 1985. Un análisis adicional se proporciona en: *Public Making Reexamined* (Edición complementada, New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1983).
 3. Este documento para discusión pone el énfasis en los países latinoamericanos y se basa en el trabajo profesional del autor llevado a cabo en Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela, así como en sus visitas de estudio a la mayoría de los otros países de América Central y el Caribe.
 4. Este documento tiene la forma de nueve propuestas, las que se presentan y analizan brevemente después de una corta introducción teórica seguida por algunos comentarios sobre su posible relevancia para el PNUD. El autor pide disculpas por las propuestas que puedan parecer demasiado ambiciosas. El autor se percata de las complejidades para el mejoramiento de la formulación de políticas y de que su conocimiento es insuficiente; sin embargo, las formulaciones relativamente incisivas de este documento, hechas sin la necesaria reserva y advertencia, se diseñaron para que sirvan a su propósito: el ser un documento para "discusión".
 5. En este documento se tratan las capacidades centrales de la formulación de políticas, principalmente con una perspectiva relativamente "técnica". El autor considera a las capacidades para la formulación de políticas, como una dimensión crítica de la capacidad de gobernar, sin embargo éstas sólo constituyen una de las varias dimensiones de la capacidad de gobernar. En esta forma, aún la formulación de políticas más sobresalientes no puede compensar las deficiencias administrativas, cuyo mejoramiento puede tomar mucho tiempo. También, las actividades locales y aquellas subordinadas al estado constituyen las principales dimensiones de la capacidad de gobernar y de las habilidades para el desarrollo. Es más, como se discute en este documento, los aspectos emotivos de la política y de las características político-culturales, obviamente, son más importantes que los aspectos "imposibles" y semi-rracionales de la formulación de políticas.
 6. Las bases de poder, el grado de consenso y de la oposición, las cantidades

des y formas de la corrupción y los compromisos ideológicos, constituyen características adicionales de la formulación de políticas que son mucho más importantes que los aspectos limitados de la formulación de políticas que pueden calzar con las actividades del PNUD y, por lo tanto, se discuten en este documento. Sin embargo, las actividades centrales de la formulación de políticas, en un sentido más técnico, son muy importantes y susceptibles de mejorar, con la ayuda de los proyectos del PNUD, por lo que justifica el que se les preste mayor atención. Si bien se deben mantener en mente, aunque no se discutan en este documento, su arraigo en los procesos sociales básicos y su dependencia en las facetas emotivas, ideológicas y simbólicas de la política y de la sociedad en general.

7. La formulación de las políticas centrales es un tema muy sensible, por el cual constituye un campo de trabajo especial para las posibles actividades del PNUD. En las propuestas que se presentan se toman en consideración estas sensibilidades, las que se reúnen en torno a aspectos relativamente menos "delicados" de la formulación de las políticas centrales. La experiencia del autor, obtenida en América Latina, proporciona apoyo a la conjetura de que las propuestas desarrolladas en este documento entran en la factible esfera de acción del PNUD en algunos de los países latinoamericanos. Sin embargo el tema se enfocará en forma selectiva y cautelosamente.

8. El autor espera poder continuar trabajando en el tema que se desarrolla en este documento, inclusive en la escritura de un libro sobre *El retroajuste en el Ejercicio del Poder*. Por lo tanto, además de lo que pueda aprender durante la reunión, se invita a los participantes para que le permitan al autor beneficiarse de sus ideas, reacciones, pensamientos y experiencias escribiéndole a la siguiente dirección:

Department of Political Science
The Hebrew University
Jerusalem, Israel 191905
Office Telex 26458,
Home telephone (2) 631679

Algunas observaciones comparadas y técnicas

9. A pesar del mucho trabajo, tanto teórico como aplicado, que se está llevando a cabo en y sobre América Latina, los problemas de gobierno en la mayoría de estos países todavía plantean un enigma; un gran número de países latinoamericanos disfrutan de todas las condiciones que se pueden esperar que produzcan las economías competitivas, sociedades estables y un gobierno de relativamente gran capacidad; y en verdad, tales países han tenido períodos durante los cuales se han evidenciado estas características. Sin embargo, con algunas excepciones importantes, América Latina se caracteriza como un todo con graves dificultades económi-

cas, sociedades inestables y gobiernos con poca capacidad. Las causas básicas de esta situación se han debatido, sin embargo aún no se encuentra una explicación conveniente.

10. Todas las explicaciones proporcionadas conducen al menos a una conclusión: además de las circunstancias particulares que causan la poca capacidad de gobierno en países específicos, parecen estar presentes algunos factores más profundos y generales compartidos por muchos países. Existen pocas diferencias importantes entre los varios países latinoamericanos, tales como en la homogeneidad de la población y en la multiplicidad étnica, en el tamaño, en los ingresos "caídos del cielo" y en muchos otros.

Sin embargo, otros factores se comparten ampliamente tales como: la influencia dominante española-portuguesa y católica durante la estructuración de la nación; las élites económicas con orientaciones cosmopolitas parciales y aún completas, varias formas y grados de dependencia en los poderes externos y en los intereses económicos; características especiales del movimiento de la independencia y las guerras, etc. Pareciera razonable presumir que éstas y las variables relacionadas tienen algo que ver con las dificultades para gobernar, aparentemente endémicas en los países latinoamericanos.

11. Las observaciones anteriores no intentan de ninguna manera estable-

cer el escenario para presentar una teoría general de la inestabilidad gubernamental y de las incapacidades en la América Latina -una tarea que se encuentra más allá de los limitados conocimientos del autor, aunque necesita atención urgente y también para propósitos aplicados. Sin embargo, las observaciones anteriores pueden proporcionar una base para conjeturar que las dificultades en el ejercicio del poder en América Latina, debieran de explicarse, al menos en parte, en base a factores históricos y culturales, más allá de las explicaciones de los casos de historicidad de los "fracasos" particulares (una omisión que existe aún en estudios excelentes tales como el de Juan J. Linz y Alfred Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978), partes I, III, IV).

12. Es esta combinación particular entre las posibles causas muy arraigadas de la falta de adecuación en el ejercicio del poder con la disponibilidad de muchos de los recursos necesarios para un gobierno de gran calidad en muchos países de América Latina, la que presenta los retos particulares del mejoramiento de la capacidad de gobernar en América Latina. El reto puede ser aún más severo comparándolo por una parte con Europa Occidental y por otra parte con la mayoría de África. En Europa Occidental existe una necesidad urgente de ajustar el gobierno a condiciones rápidamente cambiantes, sin embargo, existe una base fuerte de capacidades para el ejercicio del poder,

julio-diciembre/1989

mientras que en la mayoría de los países africanos hace falta muchos de los requisitos esenciales para construir y mantener gobiernos efectivos, lo que vuelve muy difícil erigir capacidades para gobernar y lo que requiere como mínimo la invención de novedosos diseños de gobierno que encajen con las condiciones particulares de África. La situación en la mayoría de los países de América Latina es muy diferente, tanto de la de Europa como de la de África. Como se indicó anteriormente, puede haber factores profundos que inhiben el gobierno estable y efectivo. Por lo tanto, se requiere un mayor retroajuste que en Europa, más aún debido al subdesarrollo relativo de América Latina. Sin embargo, varios países latinoamericanos están bien equipados con muchos de los recursos necesarios para un gobierno de gran calidad, tales como profesionales bien capacitados; elites políticas experimentadas y al menos algunas y, a menudo, bastante tradicionales de "condición de estado". En forma acorde, el retroajuste para el gobierno puede ser posible entre las ideas y las experiencias actualmente disponibles a pesar de que las raíces implícitas de las dificultades del gobierno requieren mucha atención y pueden, en parte, estar más allá de las esferas de acción del "rediseño del gobierno" convencional.

13. Las observaciones anteriores necesitan ser desagregadas y ajustadas a países específicos. Especialmente existen grandes diferencias entre los países con poblaciones más homogéneas y

heterogéneas y entre países que tienen o no tradiciones de un gobierno relativamente efectivo y democrático. Los países del Caribe difieren mucho en las principales historias y circunstancias de gobierno y algunos países centroamericanos tienen su propia problemática. Sin embargo, sobre la base del anterior análisis preliminar se puede indicar una conclusión principal triple:

- a. Para mejorar las capacidades de gobernar en los países latinoamericanos se necesitará un retroajuste considerable. Las mejoras incrementadas y las medidas de rutina pueden ser inadecuadas.
 - b. A menos de que se hagan esfuerzos adecuados, para mejorar las capacidades de gobernar, los factores básicos de la sociedad que están en juego pueden producir graves dificultades continuas para gobernar.
 - c. Una buena oportunidad que mejore las capacidades para la formulación de políticas pueden existir al menos en algunos de los países latinoamericanos, sin suponer previamente transformaciones sociales. Sin embargo será necesario algún retroajuste "no convencional".
14. Las anteriores observaciones comparadas y teóricas suscitan muchas interrogantes las que no pueden ser manejadas en este documento para discusión y a las que en parte no se puede responder debido al conocimiento y al discernimiento disponible, en la actualidad. Sin embargo, sirven para proporcionar el medio y explicar los supuestos implícitos de

la siguiente disertación más "orientada hacia la práctica".

Algunas propuestas primordiales: la innovación institucional

15. Como ya se mencionó, el cuerpo principal está dedicado a presentar nueve propuestas tentativas para el mejoramiento de la formulación de las políticas centrales. De esta forma, se espera proporcionar un insumo útil en el pensamiento compartido y en el intercambio de ideas dirigido hacia la acción. Algunas consideraciones teóricas implícitas, se insinúan en parte en las secciones anteriores, mientras que las propuestas y sus razones fundamentales se desarrollan cuidadosamente en el conjunto precedente de documentos, como se mencionó en los párrafos anteriores 1 y 2, en la literatura citada en esos documentos y en los libros mencionados en el párrafo 2.

16. Las propuestas pueden resumirse en torno a dos grupos principales complementados por una propuesta integrante: las propuestas del uno al cuatro, las que tratan sobre las recomendaciones institucionales; y las propuestas cinco al ocho, las que tratan sobre la dotación de funcionarios y el adiestramiento. Los dos conjuntos son interdependientes, puesto que las innovaciones institucionales no tienen ningún significado sin un desarrollo adecuado de los funcionarios, y los nuevos contenidos del

adiestramiento a menudo se desperdician por falta de innovaciones institucionales que calcen. Para los propósitos de este documento, la discusión, es conveniente abordar estos dos grupos por medio de la presentación de un conjunto de propuestas discretas. Sin embargo, se deberá mantener en mente la intensa interdependencia existente entre algunas de las propuestas. La propuesta nueve recomienda un enfoque integrado para el perfeccionamiento de la formulación de políticas como una dimensión principal para mejorar la capacidad de gobernar.

*Primera propuesta:
Establezca cuerpos
de personal profesional
con funciones de asesoría
para los principales
encargados de tomar
decisiones*

17. En todos los países, y especialmente en casi todos los países de América Latina, un pequeño número de "mandatarios" cumple roles vitales en la formulación de políticas, ya sea como Presidentes, como Ministros de Hacienda, o en algunas posiciones adicionales exclusivas. Esto es verdadero en el caso de individuos y pequeñas "juntas". La importancia del pequeño número de los principales encargados de tomar las decisiones no es más pequeña en las democracias que en otros regímenes bajo las condiciones latinoamericanas, a pesar de que las opciones relevantes, de las esferas de acción de la libre

elección y de las "reglas del juego" difieren significativamente.

18. Por lo tanto, el mejoramiento de la formulación de las políticas centrales, involucra los esfuerzos necesarios para mejorar la actuación de las principales personas encargadas de tomar las decisiones. Esta es una tarea muy difícil. Las ideas dignas de confianza son muy escasas en la literatura el tema es muy delicado, política, psicológica y emocionalmente, y los aspectos personales del asunto hacen que sea especialmente muy sensitivo para los entes exteriores, tales como el PNUD. Sin embargo, es posible proponer diseños de mejoras de naturaleza claramente técnica y profesional que pueden ser el tema de los proyectos del PNUD. Además, la importancia de la toma de decisiones en el más alto nivel hacen que ésta sea un área prioritaria en la lucha por conseguir un mejoramiento, y aún más debido a que las fallas en la toma de decisiones en este nivel son muy difíciles de compensar por medio de las mejoras en los niveles más bajos del gobierno, y constituyen cuellos de botella casi insuperables en la mayoría de los esfuerzos para mejorar las capacidades de gobernar y para una mejor formulación de políticas. Por lo tanto, el establecimiento de cuerpos de personal profesional con funciones de asesoría para los principales encargados de tomar las decisiones debería ser prioritaria para las actividades del PNUD, dirigidas a mejorar la formulación de las políticas centrales como una dimensión primordial de la capacidad de gobernar.

19. El elemento más importante para el establecimiento de cuerpos de personal profesional, con funciones de asesoría para los principales encargados de tomar las decisiones, involucra el establecimiento de islas compactas de análisis de políticas de alta calidad y la planificación de políticas cerca de las principales personas que toman las decisiones en el más alto nivel. Estas unidades deberían de contribuir con una perspectiva global coherente con un concepto a largo plazo, así como servir como "racionalizadores" de las decisiones en la cumbre. Los cuerpos de personal adecuadamente adiestrados, de más o menos quince personas, son aptos para aportar contribuciones significativas para la toma de decisiones en la cumbre.

20. Las posibilidades adicionales van desde una mejor administración de las oficinas de los jefes de estado, hasta las bases de datos modernas para la toma de decisiones en la cumbre, prestando especial atención a la ejecución, a la revisión y al seguimiento de las decisiones. Sin embargo, la única posibilidad más importante es la tendencia a desplazarse en la dirección de los cuerpos de personal profesional con funciones de asesoría, al menos por medio del aumento en los cuerpos existentes y de la mejora de sus métodos de trabajo.

21. Los cuerpos de personal profesional, con funciones de asesoría, que apoyan la toma de decisiones en la cumbre, son esenciales para mejorar una gama de actividades específicas en la formulación de políticas y además

contribuyen a la toma de decisiones de alto nivel como un todo. Así, el mejoramiento de las habilidades para negociar, tanto dentro del país como con participantes externos, constituye una necesidad muy urgente en muchos países de América Latina y del Caribe. Los grupos profesionales conforme su proposición pueden jugar funciones importantes en el aumento de las habilidades para negociar si están adecuadamente previstas. Adicionalmente pueden mencionarse muchos campos de acción específicos en los que las unidades de análisis profesional de las políticas, cerca de las personas encargadas de tomar las decisiones, son esenciales; por lo tanto, proveer a los jefes de estado con sus propios asesores económicos suscita puntos difíciles pero necesarios.

Es conveniente considerar estos y otros detalles cuando se asumen proyectos de países específicos para proporcionar apoyo profesional a las personas encargadas de tomar las decisiones en la cumbre, pero éstos se encuentran fuera del alcance de este documento. Sin embargo, para ilustrar más ampliamente las funciones potenciales específicas de los cuerpos profesionales cerca de las personas encargadas de tomar las decisiones en la cumbre, el mejoramiento de la crisis de la administración se discute en la siguiente propuesta dos.

22.El tema está lleno de dificultades, tales como el balance inestable entre las políticas y el consejo, personal político y, entre los insumos desaparecidos, en la toma de decisiones y

los apoyos emocionales esenciales para las apuradas personas que toman las decisiones. La edificación de los apoyos profesionales para las personas encargadas de tomar las decisiones en la cumbre también involucra muchas tensiones político-burocráticas, tales como la ya mencionada necesidad de proporcionar a los jefes de estado sus propios asesores económicos de alta calidad y el deseo de los Ministerios de Hacienda y de otras organizaciones similares de monopolizar el consejo económico y la toma de decisiones.

Alguna de éstas y otras dificultades adicionales, así como las propuestas más detalladas se desarrollan con cuidado en el documento "c", mencionado en el anterior párrafo uno.

Todavía, y dada la importancia del tema, así como sus varias posibilidades, pienso que se puede y se debe considerar como un área en la que se pueden desplegar muchos esfuerzos por parte del PNUD, a pesar de sus complejidades y dificultades.

*Segunda propuesta:
Establezca y mejore sistemas
para la crisis de gestión*

23.Muchos países de América Latina y el Caribe de seguro enfrentarán un considerable número de crisis en un futuro previsible, en el sentido de emergencias importantes y difíciles, que involucran el elemento sorpresa y hasta el de conmoción, las que requieren decisiones urgentes y a veces inmediatas. Esto es muy seguro

julio-diciembre/1989

que suceda en el campo de la economía; en un número de países se pueden esperar varios tipos de crisis de seguridad, así como desastres naturales, y también pueden ocurrir sorpresas en otros campos impredecibles, las que pueden añadir retos adicionales para la toma de decisiones sobre la crisis.

Las decisiones sobre las crisis a menudo pueden tener repercusiones significativas y de largo plazo. Por lo tanto su mejoramiento constituye una necesidad práctica importante.

24. Como ya se mencionó, las unidades de análisis de las políticas centrales pueden ayudar en las crisis administrativas y pueden ser esenciales para la toma de decisiones adecuadas a éstas. Sin embargo, el mejoramiento en las crisis administrativas va más allá de estas unidades y requiere del diseño y la conducción de sistemas de administración para la crisis, en parte compartidos en todos los tipos de crisis, en parte dedicados a las crisis en esferas de acción específicas, como las económicas.

25. Por lo tanto, se propone que el PNUD tome en consideración para sus actividades las que ayudan a los países a establecer y mejorar los sistemas administrativos para la crisis, poniéndole énfasis a las crisis económicas y civiles. Preferiblemente esto debe hacerse en conjunción con el mejoramiento del cuerpo profesional para las personas encargadas de tomar las decisiones en la cumbre; sin embargo, el mejoramiento en la administración en mo-

mentos de crisis pueden también servir como un proyecto separado y, algunas veces, puede abrir oportunidades para llegar a proyectos más amplios sobre los apoyos de asesoría para las políticas profesionales destinadas a las personas encargadas de tomar las decisiones en la cumbre.

*Tercera propuesta:
Transforme las unidades de planificación al menos en parte, en una gran estrategia para el desarrollo y en "Depósitos de Ideas" para las decisiones críticas; o establece "Depósitos de Ideas" separados*

26. Muchos países de América Latina comparten una característica gubernamental-estructural y una necesidad urgente, que puede combinarse con una posibilidad para una mejora importante de la formulación de políticas. En la mayoría de los países latinoamericanos existen unidades para la planificación nacional y existe también una necesidad urgente de reconsiderar grandes estrategias para el desarrollo y un número de decisiones críticas. Esto conduce a la propuesta para transformar las unidades de planificación, al menos en parte, en una gran estrategia para el desarrollo y en "Depósitos de Ideas" para las decisiones críticas. Cuando esto no sea práctico, se deberá establecer "Depósitos de Ideas" separadas para que se ocupen del análisis y de la

innovación de la gran estrategia para el desarrollo y para que estudien a fondo las cuestiones nacionales críticas.

27. Un estudio preliminar del autor sobre las unidades de planificación nacional en varios países de América Latina, identificó un número de insuficiencias actuales, sin que de ninguna forma se trate de detractor las importantes contribuciones efectuadas por estas unidades en el pasado. Algunas de las principales debilidades incluyen:

- a. Demasiada preocupación por programar con mucho detalle, sin prestarle atención adecuada a reconsiderar las estrategias básicas.
- b. Relacionada con la debilidad antes mencionada, pero mereciendo una mención aparte, una iconoclasia inadecuada con respecto a las políticas aceptadas, así como una innovación insuficiente.
- c. Una fijación restringida sobre los enfoques y los métodos económicos a menudo circunscrita a una gama limitada de escuelas y modelos económicos. En particular las dimensiones sociales y políticas, por lo general, se consideran inadecuadamente.
- d. La capacidad inadecuada para manejar lo incierto y para ajustar la planificación al cambio acelerado y otras.

28. En vista de estos hallazgos tentativos, pueden existir oportunidades para revisar las ideas de la planificación y de las instituciones nacionales en muchos países de

América Latina (como se indicó en el borrador del autor del "National Planning for Development: Diagnosis and Prescription" preparado para el PNUD y presentado en marzo de 1985), como en realidad ha sido explorado en un gran número de actividades del PNUD. Dentro del campo restringido del presente documento para discusión, el hacer frente a una necesidad primordial de una formulación de las políticas centrales está fusionado con los problemas anteriores de la existencia de las unidades para la planificación nacional -que sirven de base para la recomendación tres.

29. Además de considerar la propuesta, deberá tomarse en consideración los puntos siguientes:

- La necesidad de reconsiderar las grandes estrategias para el desarrollo principal y para mejorar las decisiones críticas en los países de América Latina y el Caribe.
- Las unidades de planificación nacional a pesar de las debilidades actuales, anteriormente mencionadas, constituyen concentraciones de profesionales de gran calidad y depósitos de importantes experiencias nacionales. Por lo tanto, en un número de países, constituyen las ubicaciones preferentes para ocuparse de la reconsideración de las grandes políticas necesarias para el desarrollo, y para el análisis de las decisiones críticas.
- Sin embargo, para que puedan ocuparse de tales actividades se necesita un número considerable

julio-diciembre/1989

de cambios en las actuales unidades de planificación, accionándolas hacia la dirección de los "Depósitos de Ideas" nacionales.

Esto puede lograrse sin menoscabo de otras funciones útiles de las unidades de planificación, transformando partes de ellas en "Depósitos de Ideas" sin que necesariamente se toquen las funciones importantes que están efectuando.

30. En esencia, "El Depósito de Ideas" involucra una masa crítica de profesionales de alta calidad y multidisciplinariedad de académicos y de experimentados administradores profesionales, digamos de unos veinte a veinticinco como mínimo, los que trabajan a tiempo completo en asuntos de políticas primordiales, con libertad para participar en la iconoclasia dentro de un ambiente innovador. Un estudio comparado del autor (como se resumió en "Required Breakthroughs in Think Thanks", *Policy Sciences*, Vol. 26 1984, pp 199-225) conduce a la conclusión de que cuando no existen "Depósitos de Ideas" es muy difícil asegurar una reconsideración adecuada de las ortodoxias de las políticas, de sus supuestos y paradigmas y de las grandes políticas. Al mismo tiempo, los "depósitos de ideas" están constituidos por organizaciones problemáticas las que tienen dificultades para cumplir con las funciones necesarias y que han tenido éxito sólo en un número de países.

31. Por lo tanto, podría ser mejor en los países latinoamericanos, ubicar las funciones esenciales de los "Depósi-

tos de Ideas" en las organizaciones de planificación ya que están bien establecidas, especialmente tomando en cuenta que la misión original de muchas unidades de planificación era la de que participaran en actividades de "Depósito de Ideas" por separado, y en ciertos países latinoamericanos se han considerado algunos pasos en esta dirección y se han visto los primeros albores de ellos.

32. La propuesta para accionar las unidades de planificación hacia las funciones de los "Depósitos de Ideas" puede ser aplicada en los niveles inferiores del gobierno, como en los Ministerios individuales. Sin embargo, para poder ir al encuentro de las necesidades de mejoramiento de la formulación de políticas en los niveles nacionales, se recomienda conceder prioridad a las funciones del "Depósito de Ideas" nacional.

*Cuarta propuesta:
Reestructura al proceso
presupuestario*

33. No sea que se mal interprete la necesidad de las innovaciones institucionales como que éstas sólo incluyen los cambios organizacionales, la necesidad de la reestructuración de los procesos se demuestra por la propuesta para reconstruir el proceso presupuestario.

34. En muchos países latinoamericanos el proceso presupuestario es muy subutilizado como una oportunidad para la reconsideración de las prioridades nacionales y para racionalizar

las decisiones importantes. Las precisiones actuales para recortar los gastos públicos agravan aún más la situación, pues enfatizan la necesidad de reducir los presupuestos, a menudo sin una discriminación adecuada y hecha bastante al azar. Particularmente, irritante es el asunto de cómo permitir y hasta alentar las políticas innovadoras que se necesitan urgentemente en muchos países latinoamericanos con una gestión de reducción.

35. No tengo la suficiente experiencia sobre presupuestos para indicar propuestas detalladas para reestructurar el proceso presupuestario en los países de América Latina y el Caribe, sin embargo, la OCDE está llevando a cabo un trabajo muy interesante y relevante para mejorar los procesos presupuestarios a la luz de las difíciles situaciones económicas (dentro de un proyecto para mejorar la capacidad para hacer un presupuesto, bajo los auspicios del Servicio de Cooperación Técnica -Technical Cooperation Service-.

Como, en principio, el hacer un presupuesto constituye un proceso central muy importante en la formulación de políticas, el que condiciona ampliamente todas las otras facetas de esa formulación y el que configura significativamente la efectiva ejecución de las políticas -el mejoramiento del proceso presupuestario debería de constituir un medio prioritario para mejorar la formulación de las políticas centrales. Lo anterior dentro de un punto de vista amplio en cuanto a confeccionar presumpues-

tos, el cual combina las dimensiones macroeconómicas, del establecimiento de las prioridades, de la microeconomía, de la toma de decisiones, de la administración y de la ejecución.

Algunas propuestas principales: la dotación de personal y el adiestramiento

36. Todas las propuestas mencionadas dependen de una dotación de personal y de un adiestramiento adecuado, que requieren cambios significativos en las actuales políticas de personal de todos los países de América Latina y el Caribe, y, en algunos, un cambio bastante radical. Sin embargo, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe tienen los recursos humanos necesarios para servir como una base para mejorar la formulación de las políticas centrales, a pesar de que en algunos de ellos los recursos locales necesitan ser muy complementados.

37. Las propuestas estructurales y las propuestas para la dotación de personal y el adiestramiento se complementan entre sí y dependen una de la otra. Sin embargo, en muchos aspectos las propuestas para la dotación de personal y el adiestramiento son ambas muy importantes y difíciles. Son importantes porque las buenas políticas de personal resultarán en un mejoramiento en la formulación de políticas aún sin que existan

cambios estructurales ya que mas tarde o más temprano presionarán para que se efectúen cambios necesarios; mientras que estos cambios que no tienen una dotación de personal ni un adiestramiento adecuado son insignificantes y se tornan más un ritual que un verdadero mejoramiento. En realidad, las propuestas para la dotación de personal y adiestramiento son más difíciles porque requieren una inversión significativa y pueden encontrar mucha resistencia porque parece que menosprecian al personal actual, y sus conocimientos toman tiempo aún bajo condiciones óptimas; mientras que los cambios organizacionales pueden algunas veces ser ejecutados en forma nominal por decisiones formales y por "juegos de programas detallados de acción", los que lucen muy bien en el papel porque aparentemente cuestan poco. En realidad en varios países latinoamericanos el autor ha encontrado esfuerzos para una "reforma administrativa exhaustiva", a lo que se le presta mucha atención pero que en la realidad sea sólo lo que yo llamo "juegos de programas detallados de acción" y que permanecen sin tener impacto en la realidad. (Véanse los análisis incisivos en Bernardo Kliksberg, ed. *La Reforma de la Administración Pública en América Latina: Elementos para una evaluación*, Alcalá de Henares, España, Instituto Nacional de Administración, 1984).

38. Por lo tanto, el mejoramiento de la dotación de personal es uno de los principales requisitos de cualquier esfuerzo serio para mejorar la formulación de las políticas centrales, sien-

do el adiestramiento una de las principales herramientas para hacerlo, aunque de ningún modo la única. En esta parte del documento se presentan cuatro propuestas sobre la dotación y el adiestramiento de personal dirigidas a mejorar la formulación de las políticas centrales. Sin embargo, se deberá considerar que el mejoramiento de los profesionales que formulan las políticas, hacia los cuales se dirigen principalmente las propuestas, deberá ser llevado a cabo dentro de una política global innovadora para construir nuevos tipos de conjuntos de jefes, de mayor rango en el servicio civil, los que encajan con las necesidades reales de los países de América Latina y el Caribe, en lugar de seguir las tradiciones de países bastante diferentes, tradiciones que aún en los países altamente desarrollados ya son obsoletas. En las propuestas siguientes se tratan algunas de las necesidades para adecuar una política de servicio civil de alto rango para América Latina y los países del Caribe, de acuerdo con sus roles en la formulación de políticas. Sin embargo, algunas de las tareas de los funcionarios públicos de alto rango y, en un sentido más amplio, de los funcionarios de alto nivel del sector público, van más allá de su papel en la formulación de políticas, incluyendo por ejemplo funciones esenciales de gerencia, las interacciones con el público por una parte y de otra con los políticos, y mucho más. Por lo tanto, el tema de una política adecuada en el servicio civil de alto rango para América Latina y los países del Caribe necesita, pien-

so yo, urgentemente un tratamiento exhaustivo separado.

*Quinta propuesta:
Ocupese del adiestramiento
urgente de los profesionales
de tipo moderno
que formulen las políticas*

39. Lo que se debe agregar a la dotación de personal y que es de mayor urgencia para mejorar la formulación de políticas bajo condiciones difíciles como las que prevalecen en América Latina y en los países del Caribe, es un tipo moderno de profesional de las políticas, el que para los propósitos de este documento lo llamo un "analista progresista de políticas y planificador de políticas". Sin entrar en especificaciones detalladas, los requisitos necesarios se pueden resumir para incluir aquellas de los analistas de las políticas, adiestrados en las mejores escuelas de políticas públicas en los Estados Unidos, con adiciones importantes de estudios del desarrollo, en el más amplio sentido del término; todos empotrados dentro del conocimiento y la comprensión de los procesos sociales relevantes.

40. Se pueden vislumbrar diferentes versiones del análisis progresista de las políticas y éstas pueden hacer frente a varias necesidades. El desarrollo de las especificaciones detalladas puede y debe de ser dejado para proyectos concretos. Lo que es necesario enfatizar en el nivel del principio es que para un conjunto de jefes de más alto rango de los profesio-

sionales que formulan las políticas es esencial mejorar significativamente la toma de decisiones, incluyendo la dotación de personal de las nuevas instituciones, como se indicó en las propuestas una a cuatro; y que dentro de los profesionales adecuados para formular las políticas, es necesario una profesión moderna de análisis progresistas de las políticas y de planificadores de las políticas.

41. No está involucrado un salto radical en los requisitos profesionales en comparación con los profesionales de la política del desarrollo actualmente disponibles, sin embargo, sí son necesarios algunos cambios significativos en los requisitos. Por lo tanto, se puede llevar a cabo las preparaciones requeridas para la dotación de personal en la forma de urgentes programas intensivos, además de la institucionalización a largo plazo de nuevas escuelas para las políticas públicas, como se indica posteriormente en la octava propuesta.

42. En verdad algunas experiencias bastante relevantes se encuentran disponibles con el adiestramiento modelar de los analistas progresistas de las políticas y de los planificadores de las políticas, inclusive en América Latina y dentro de proyectos del PNUD. (Algunas de estas experiencias del autor se indican en el documento en la versión ampliada "Advanced Workshops in Policy Analysis for Senior Decision-Makers: Lessons from Experience" como se mencionó en los párrafos anteriores 1 y 2. Este documento también transmite algunas ideas sustantivas sobre

los requisitos de los analistas progresistas de políticas, planificadores de las políticas y sobre el adiestramiento urgente adecuado).

Sexta propuesta:

Suministre por adelantado información sobre las políticas, a los que formulan las políticas y a los funcionarios de alto rango del Servicio Civil

43. Un pequeño número de los analistas progresistas de políticas y de los planificadores de políticas, es esencial para mejorar significativamente la toma de las decisiones centrales; sin embargo, ellos solos tienen poca oportunidad de ejercer alguna influencia sustancial sobre la calidad de la formulación de políticas. Después de todo, los políticos, y su amplia gama de asesores de las políticas con antecedentes diferentes, y los funcionarios de alto rango del servicio civil, son los principales participantes en la formulación de las políticas centrales siendo la penetrante "cultura de las políticas" y los factores sociales los que determinan en mucho los estilos de la formulación de políticas (conceptualmente relevantes son algunos de los ensayos del libro de Jeremy Richardson *Policy Styles in Western Europe*, London: Allen and Unwin, 1982 y que vale la pena aplicar a los países de América Latina y del Caribe. Necesariamente, las actividades del PNUD, como cualquier intervención deliberada en los procesos de formula-

ción de políticas, y este ensayo, se limitan a los aspectos más "técnicos" de la formulación de políticas y de su mejoramiento.

Todavía, a menos que se llegue a una crítica "intervención masiva", realmente, no se puede esperar un impacto. Por lo tanto, al menos se debe tener como finalidad algunos cambios en la forma de pensar sobre la formulación de políticas, para proporcionar un contexto dentro del cual se puedan realizar y lograr los propósitos de las innovaciones institucionales recomendadas en las propuestas una a cuatro, así como para proporcionar un medio dentro del cual los analistas progresistas de políticas y los planificadores de las políticas puedan proporcionar insumos útiles y verdaderamente utilizables para la formulación de políticas.

44. Por lo tanto, se recomienda suministrar por adelantado información sobre las políticas a los encargados de formularlas, a los asesores de políticas y a los funcionarios de alto rango del servicio civil. Lo anterior involucra entre otras cosas actividades tales como las siguientes:

- a. La introducción de materias relevantes en todas las actividades de adiestramiento para los funcionarios de alto rango del servicio civil.
- b. Cursos y talleres para los funcionarios de alto rango del servicio civil y para varias clases de asesores de políticas en el conocimiento relevante (como se indicó en el documento D y el documento complementario, *op cit.*)

c. Esfuerzos intensos no convencionales que afectan a los políticos y presentarles el conocimiento relevante en la forma de talleres muy intensivos.

45. El asunto de presentar a los políticos el conocimiento relevante y de iniciarlos en los medios "profesionales" de la formulación de políticas presenta varios problemas. Estos se consideran convenientemente en relación con una propuesta concreta dirigida a mejorar las formas relevantes del pensamiento y el conocimiento de los que formulan las políticas; es decir, la propuesta para establecer colegios universitarios como se indica a continuación.

*Séptima propuesta:
Establezca Colegios
Nacionales/Regionales
para la enseñanza
de las políticas*

46. Es esencial, pero no suficiente, el mejoramiento de las facetas "técnicas" de la formulación de las políticas centrales como principalmente se planteó en las propuestas una a seis; a menos de que se mejoren también los aspectos más "políticos" de la formulación de políticas, esta última será incapaz de beneficiarse del mejoramiento técnico y la ejecución global de la formulación de políticas, cambiará muy poco. Por lo tanto, se requiere diseñar actividades que se ajusten al comportamiento de la formulación de políticas de los políticos, y de sus formuladores no técnicos que están

relacionados y de las políticas -influencias- al menos para permitirles que usen correctamente nuevos apoyos técnicos para la formulación de las políticas.

47. Se puede lograr algunos efectos en las direcciones necesarias por medio de talleres intensivos y cortos para los políticos, como se mencionó anteriormente y se indicó en el documento D y en el ensayo complementario, mencionado en los párrafos 1 y 2. Sin embargo, es necesario algo más para lograr las mejoras mínimas esenciales en la formulación de políticas en América Latina y en los países del Caribe. Para ejercer un impacto real sobre los patrones de formulación de políticas de los políticos, y en las políticas influyentes son recomendables, y tal vez esenciales, las experiencias internas de aprendizaje de dos o tres meses. Para proporcionar estas experiencias de aprendizaje se propone establecer Colegios de Políticas en los niveles nacionales y regionales.

48. Algunos de los elementos esenciales de estos colegios se pueden recapitular como sigue:

a. Participantes: políticos escogidos por lo general a media carrera, funcionarios de alto rango del servicio civil y otros funcionarios públicos; algunos ejecutivos de empresas, oficiales militares, académicos, líderes de sindicatos, funcionarios del partido, comentaristas de los medios de comunicación y otros que influyen las políticas -hasta treinta o treinta y cinco participantes por grupo.

Alrededor de cuatro grupos por año, de modo que una masa crítica de formuladoras de políticas y de personas que influyen las políticas pasa por el colegio en forma bastante rápida.

b. La naturaleza de la actividad: un período de estudios intensivos con alumnos internos, con una duración de dos o tres meses; que enfoque los asuntos de las políticas nacionales, con un aprendizaje activo por parte de los estudiantes en la forma de "proyectos", ayudado por insumos proporcionados por los tutores y los profesionales y algún aprendizaje y estudio sistemático.

c. Los productos finales esperados: una comprensión perfeccionada de las situaciones nacionales difíciles y de los asuntos de las políticas principales; un marco de apreciación mejorado para considerar los asuntos de las políticas; alguna familiaridad con el conocimiento relevante, para utilizar con más eficacia los profesionales que formulan las políticas; y como un producto secundario, una mejora en el consenso, al menos en el nivel del consenso secundario (por ejemplo, un acuerdo sobre qué no estar de acuerdo y por qué), así como mejores contactos informales.

49. La propuesta para crear un Colegio de Políticas se basa en las experiencias de los colegios de defensa nacional; en varias formas: con un adiestramiento para los ejecutivos de alto rango de las empresas, y con algunas actividades dirigidas a los políticos. Con todo, es una pro-

puesta innovadora que necesita una comprobación piloto. Se debe reconocer que para obtener éxito en un colegio de políticas, se necesitan grandes esfuerzos preparando los proyectos relevantes de aprendizaje, con el fin de reclutar y desarrollar el personal apropiado, y lograr que los participantes sean de alto nivel, etc. Como las actividades de los Colegios de Políticas pueden lograr mucho éxito, o ser un fracaso desconsolador que tendría como consecuencia una retroalimentación negativa para otros esfuerzos que persiguen el propósito de mejorar la formulación de políticas, una preparación cuidadosa es más que esencial. Sin embargo, como los Colegios de Políticas pueden ir al encuentro de una necesidad esencial en muchos países de América Latina y del Caribe, y pueden constituir un componente esencial en cualquier esfuerzo serio para mejorar la formulación de políticas, esta propuesta, bien valdrá la pena los esfuerzos y los riesgos que se involucren.

50. La propuesta para establecer Colegios de Políticas puede muy bien encajar en las actividades regionales, con el funcionamiento de algún tipo de Colegio Regional de Políticas, proporcionando una base para establecer Colegios Nacionales de Políticas en tanto que efectúa contribuciones sustanciales para la región y sus países.

Por lo tanto, el PNUD podría considerar algunos experimentos regionales con respecto a las actividades de los Colegios de Políticas mientras explo-

ran el interés que los países puedan tener en la idea.

*Octava propuesta:
Establezca una Universidad
Regional de Políticas
Públicas para estudiantes
graduados y apoye
las escuelas nacionales
de políticas públicas
para estudiantes graduados*

51. A largo plazo se necesita una infraestructura adecuada par una mejor formulación de políticas, que incluya entre otras cosas, programas universitarios de políticas públicas para estudiantes graduados. Algunos esfuerzos en esta dirección se están llevando a cabo en unos pocos países latinoamericanos; pero, que yo sepa, en ningún país de América Latina o del Caribe existe un programa de políticas públicas, con la suficiente madurez destinado a estudiantes graduados. Esta es una omisión que menoscaba las posibilidades para el mejoramiento de la formulación de políticas, la que por lo tanto necesita ser urgentemente rectificada.

52. Sin embargo, no se cuenta con diseños preconcebidos de programas de políticas públicas para estudiantes que tomen en cuenta las necesidades de los países de América Latina y del Caribe. Las experiencias de estas escuelas, en los Estados Unidos, algunos países en desarrollo, en Japón y otros países, es relevante pero inadecuada. Los programas actuales de políticas

públicas necesitan muchos cambios para hacer frente a las necesidades de los países en los que están ubicados y más aún los diseños innovadores son esenciales para desarrollar programas de políticas públicas para estudiantes graduados que sean aptos para las necesidades de los países de América Latina y del Caribe.

53. Para proporcionar algunas indicaciones del posible contenido de los programas de políticas públicas que se ajusten a las necesidades de América Latina y del Caribe, permítaseme mencionar temas-materiales que deberán de cubrir estos programas y otras características únicas en el plan general de un programa "tipo puro".

a. Los principales temas-materias: las realidades de la formulación de políticas y sus causas, los enfoques prescriptivos para el mejoramiento de la formulación de políticas tanto micro como macro, con las disciplinas fundamentales; enfoques de la planificación y de la observación; las dimensiones del valor de la formulación de políticas; la condición de la nación en sus ambientes dentro de los procesos históricos; las principales situaciones difíciles; el rol de los profesionales en la formulación de políticas y en sus problemáticas.

b. Métodos de estudio: énfasis en el aprendizaje activo, basado en las situaciones y asuntos reales, con aplicación práctica de la teoría en proyectos y con prácticas como internados; un currículum muy

julio-diciembre/1989

exigente que requiera dos o tres años de estudio intensivo a tiempo completo.

c. Cuerpo docente: sólo será útil el profesorado de máxima calidad; la necesidad de un núcleo central de profesores dedicados exclusivamente al programa de políticas públicas, además de docentes en las disciplinas establecidas y de las unidades de investigación y análisis de las políticas. La mayoría de los profesores también deberán de tener experiencia en la formulación de políticas en el mundo real, y en el análisis y la planificación de políticas.

d. Estudiantes: un programa muy "elitista" que exija mucho de los estudiantes; un programa para estudiantes graduados, con estudiantes que tienen antecedentes diversos y alguna experiencia, pero que todavía sean jóvenes; un número de prerrequisitos tales como algún conocimiento de las ciencias sociales y economía, pericias en la terminología cuantitativa, buen conocimiento de inglés.

e. Ubicación: para que un programa de políticas públicas sea oportuno necesita libertad para desenvolverse sin presiones del conservadurismo universitario y sin las resistencias de las disciplinas establecidas, aunque sí ayudado por éstas. Por lo tanto, una escuela o facultad autónoma dentro de una universidad que se inclina hacia la innovación a veces puede ser la ubicación referible. En forma alternativa, se puede necesitar especialmente una universidad Superior de Políticas Públicas

puesto que el estar afiliado a los "Depósitos de Ideas" ofrece muchas ventajas, y otras ubicaciones específicas pueden ser ventajosas en varios países.

54. Es posible llegar a algunos compromisos con las especificaciones anteriores, pero demasiados son contraproductivos y despojan al programa de la contribución única en su género para el mejoramiento de la formulación de políticas. Por lo tanto, las dificultades en el establecimiento de programas universitarios de políticas públicas para estudiantes graduados son bastante serias, lo que en parte explica que éstos sean raros. Sin embargo esos programas son esenciales para mejorar, a largo plazo, la formulación de políticas.

55. En forma acorde, soy de la opinión de que el PNUD debiera iniciar algunas actividades regionales para diseñar un programa de políticas públicas que sea apropiado para las necesidades y condiciones de América Latina y del Caribe e implantarlo a nivel regional (tal vez en el ICAP).

Simultáneamente, a los países que tengan interés se les debe dar aliento para que establezcan programas adecuados de políticas públicas para graduados y se les debe ayudar para que lleven a cabo este esfuerzo.

Propuesta integrante

56. Las ocho propuestas presentadas en este documento, y otras adicio-

nales que no se detallan aquí, se deben de ajustar a las condiciones específicas de los países y se reunirán en un diseño modular anterior, haciendo un cambio de "radicalismo selectivo" de estrategia que trate de lograr impactos positivos sobre la calidad de la formulación de políticas en forma económica, sustantivas en un número limitado de variables importantes de acuerdo a un diseño modular. Este enfoque es aún más esencial, debido a lo exigente de algunas interdependencias críticas entre las propuestas, tales como la estructural y la de personal, de una parte; y de otra, necesidad de ajustar los esfuerzos para el mejoramiento de la formulación de políticas a los constreñimientos rígidos de factibilidad.

57. Por lo tanto, es necesario estudiar la situación específica de la formulación de políticas en países particulares, para poder preparar un paquete apropiado de mejoras, con una mezcla viable de lo anteriormente expuesto y de propuestas adicionales. Esto se puede hacer, y debería ser hecho, mudando los intereses particulares en ideas aisladas de mejoramiento a consideraciones más amplias de la situación y de las necesidades de formular políticas. Sin embargo, algunas veces puede ser posible adoptar un enfoque más sistemático y efectuar una encuesta global, una evaluación y un diseño de las mejoras del sistema central de formulación de políticas. Este constituye el tema de la novena propuesta.

*Novena propuesta:
Desarrolle y ofrezca
un sistema de evaluación
integral y técnico
de la formulación
de políticas así como
de encuestas
para su mejoramiento*

58. Para evitar las posibles alusiones "políticas", se pone énfasis en el punto central "técnico" de los sistemas de evaluación integrales de formulación de políticas y sobre el mejoramiento de las encuestas. Estas encuestas pueden organizarse de diferentes maneras tales como: el trabajo realizado por un único experto externo o por un pequeño equipo; personal del país ayudado por un experto externo de manera informal o formalizada; y tal vez, aún en algunos casos, "grupos de contraparte" de países amigos (como es la práctica de OCDE), proyectos de múltiples países y otros.

59. Nos damos cuenta de la naturaleza ambiciosa y tal vez demasiado ambiciosa, de la novena propuesta. No se recomienda que ésta sea el punto de partida para los esfuerzos regionales del PNUD para ayudar a los países a mejorar la formalización de políticas como la medida principal de la capacidad de gobernar. Sin embargo, se deberá de mantener en mente las posibilidades y necesidades que se indican en la novena propuesta, para las oportunidades apropiadas que se pueden presentar.

Las posibles implicaciones para las prioridades y los planes del PNUD

60. No tengo los requisitos para presentar opiniones sobre las prioridades y los planes del PNUD. Por lo tanto, permítase limitarme a una observación que tal vez pueda ser relevante: el mejoramiento de la formulación de las políticas centrales, es necesario en todos los países, incluyendo a los de América Latina y del Caribe. Esta afirmación por sí sola es muy trivial. Sin embargo, el mejoramiento de la formulación de las políticas centrales en muchos países no es sólo deseable, sino que esencial, en el sentido de que sin mejoras significativas en la formulación de las políticas centrales, es probable que se presenten procesos muy poco deseables; mientras que las mejoras en la formulación de éstas tienden a posibilitar oportunidades de cambiar la tendencia en direcciones más positivas. Para expresar la idea en una formulación demasiado punzante: a menos de que se mejore significativamente la formulación de políticas centrales en un número bastante grande de países de América Latina y del Caribe, existe un potencial peligroso en el producto de otras actividades del PNUD, el que puede ser arrebatado por la turbulencia. A menudo los proyectos sustantivos principales se muestran indiferentes hacia las capacidades o incapacidades centrales para gobernar, sin embargo lo contrario es cierto también. Por lo tanto, el mejoramiento de la formulación de las políticas centrales

puede proporcionar una contribución significativa de la viabilidad y a los efectos positivos a largo plazo de otras actividades y proporcionar un contexto que haga que las otras actividades sean más efectivas.

61. Agregando los antes mencionados efectos secundarios a la importancia crucial de la formulación de las políticas centrales, en el establecimiento de las estrategias para el desarrollo nacional y para efectuar los escogimientos críticos; inclusive asuntos fundamentales y de efectos tan amplios, como los grados de autonomía de varias actividades de la sociedad con relación a la intervención del estado, el mejoramiento de la formulación de las políticas centrales claramente es una necesidad que tiene máxima prioridad. Aún mínimas mejoras, como la de evitar unos pocos errores serios, pueden producir grandes beneficios, las inversiones para el mejoramiento de la formulación de las políticas constituyen una de las mejores apuestas en términos del valor esperado. Cuando se añade a las consideraciones la posibilidad de que se pueden diseñar proyectos útiles y realizables para mejorar la formulación de las políticas centrales, la conclusión clara es que esta esfera de acción constituye una alternativa seria para las actividades del PNUD.

62. No implica que el mejoramiento de la formulación de las políticas centrales sea una actividad fácil, a la que se puede entrar precipitadamente en gran escala; el área es muy sensible; son escasas las propuestas dignas

de confianza; los expertos adecuados son difíciles de encontrar; los resultados a menudo son intangibles y pueden llevarse mucho tiempo para madurar y las variables más allá de la intervención puede anular cualesquiera perfeccionamientos técnicos. Estas son sólo algunas de las dificultades que confronta la mejora de la formulación de políticas centrales. Sin embargo, los países de América

Latina y del Caribe necesitan con urgencia esta mejora; y reúnen los requisitos esenciales de manera que en número considerable están llevando a cabo diversas actividades para perfeccionar la formulación de políticas. Por lo tanto, promisorio para las iniciativas y el apoyo del PNUD, este aspecto puede ser sin duda alguna campo al que debiera de prestársele atención y tal vez alguna prioridad ◊