

Revista Centroamericana de Administración Pública



Tema:
**Políticas
públicas:
enfoques
metodológicos**

17

en este número

**Una visión
de los conceptos del análisis
de las políticas**

p. 5

**Enfoques
sobre el análisis
de las políticas
estatales**

p. 27

**La perspectiva
organizacional de la política
pública**

p. 55

**Análisis de políticas
para la gestión pública:
aspectos
metodológicos**

p. 71

**Las metodologías
de evaluación
para programas sociales**

p. 85

**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**

p. 115

Economía para la paz

p. 137

**La estrategia del ICAP
en los años 80**

p. 143

Ronald John Hy

Presenta una discusión acerca de los principales enfoques existentes en el análisis de las políticas públicas.

Ludwig Güendell

Propone una concepción integral del análisis de las políticas públicas que conjuga un nivel de análisis macro (papel de las políticas estatales) con el nivel micro (la dinámica intrainstitucional).

Pablo Roberto Motta

Analiza las limitaciones que presenta la perspectiva organizacional en el análisis de políticas públicas.

Alvaro Freddy Navarro V.

Presenta una propuesta metodológica de carácter instrumental que recoge criterios a tener en cuenta en el análisis de políticas para la gestión pública.

Xinia Picado

Resume y discute los principales enfoques de evaluación de programas sociales.

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, y que coadyuvarán a un perfeccionamiento de las capacidades de los países.

Oscar Arias Sánchez

Mensaje del Señor Presidente al Simposio "Economía para la Paz".

Mauricio Valdés

Revisa el desarrollo institucional del ICAP en sus treinta y cinco años de labor en Centroamérica.

Revista Centroamericana de Administración Pública

Número 17
Julio/Diciembre 1989

★ Director
Carlos Cordero d'Aubuisson

★ Editor
Rethelny Figueroa

★ Comité Editorial
Cecilia Alvarado/Dennis Aguiluz/
Carlos Cordero d'Aubuisson/
Mauricio Valdés/Mauricio Vargas/
Raúl Eduardo Ovando

★ Coordinación Programa Editorial
Raúl Eduardo Ovando

★ Departamento de Publicaciones
Sebastián Vaquerano

● Para suscripciones, canje y solicitudes, escribir a Editor Revista Centroamericana de Administración Pública, ICAP. Apartado 10.025, San José 1000, Costa Rica, C.A.

● Esta publicación ha sido impresa en el Departamento de Publicaciones del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) en el mes de octubre de 1990.



EL análisis de políticas públicas ha cobrado desde los años setenta una gran importancia para académicos, técnicos y políticos.

UNO de los factores que más ha contribuido a este hecho es, sin duda alguna, la llamada crisis del Estado Keynesiano o Estado Interventor. Lo que para algunos analistas había constituido la posibilidad de alcanzar una racionalización de la sociedad que garantizará la cohesión e integración social que el mercado no había sido capaz de conseguir, se transformó en un factor de crisis

editorial

sistémica. Para otros que identificaban, como señala Gouh, las políticas del "Welfare State" exclusivamente con los intereses privados vinculados a las grandes cooperaciones, durante la crisis, se han visto en la paradoja de defender el intervencionismo estatal. Unos y otros se han visto obligados a redefinir los enfoques. Así pues, encontramos que los primeros, desde distintas ópticas, se han sentido obligados a reconocer el carácter diverso y multiterminado de las políticas públicas, al mismo tiempo que se han esforzado por desarrollar una serie de "tecnologías" evaluativas que procuran dotar a la toma de decisiones y la gestión de la política de una mayor racionalidad.

Los segundos, quienes se ubican desde una perspectiva

más crítica, han reconocido, no sólo que las políticas estatales son un resultado histórico de luchas y compromisos entre clases y sectores sociales, sino que internamente pesan una serie de factores de diversa índole (organizacional, administrativos, etc), ubicados en lo que Foucault ha llamado la "microfísica del poder", que sin ser determinantes, sí condicionan la formulación y aplicación de las políticas.

Ello ha conllevado a nuevas concepciones del Estado y la política, y a preocuparse más para comprender la dinámica que estas realidades encierran, propiciando la incorporación de perspectivas heterodoxas y diversas en términos de las dimensiones que se incorporan a tales análisis.

Revista Centroamericana de Administración Pública

La publicación de esta revista fue posible gracias al financiamiento de la Fundación Ford.

- La Revista Centroamericana de Administración Pública es una revista abierta a todas las corrientes del pensamiento administrativo que aboga por el desarrollo de la disciplina en Centroamérica.
- Esta publicación es editada cada seis meses por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), organismo intergubernamental al servicio de la región centroamericana con sede en San José de Costa Rica.
- Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del Instituto Centroamericano de Administración Pública.
- La Revista permite la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA
Apartado 10.025/San José, Costa Rica, C. A./Teléfono 22-31-33/Télex 2180 ICAP CR

artículos

Una visión global de los conceptos del análisis de políticas*

Ronald John Hy**

PRESENTA UNA DISCUSIÓN ACERCA DE LOS PRINCIPALES ENFOQUES EXISTENTES EN EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, PARTICULARMENTE, AQUELLOS QUE ENFATIZAN EL CONFLICTO SOCIAL. PROPONE UNA REVISIÓN DE LOS MISMOS Y UNA PERSPECTIVA DE ANÁLISIS PARTICULAR.

Introducción

En años recientes el análisis de las políticas públicas se ha tornado menos intuitivo e impresionista y más sistemático y empírico. La razón principal de esta corriente, aunque no la única, es que los funcionarios del gobierno federal, estatal y local están siendo presionados por sus respectivos cuerpos

legislativos así como por los contribuyentes, los que exigen una evidencia empírica y sólida de cómo se está desempeñando una política dada antes de acceder a gastar más dinero en ella. Debido a las exigencias financieras, los legisladores y los contribuyentes empiezan a resistirse cuando se trata de usar los limitados recursos fiscales en políticas cuyo impacto no se puede determinar.¹ Como consecuencia, las agencias gubernamentales están buscando y contratando, cada vez con más frecuencia, personas que puedan analizar las políticas públicas de una manera sistemática y empírica. De hecho, con el transcurso de los años y debido al número creciente de perso-

* Tomado de William D. Coplin (ed), *Teaching Policy Studies*. Lexington Books, 1978, pp. 7-25. Reproducido con autorización del editor Policy Studies Organization. Traducido del inglés por Ileana Castillo Pina.

** Profesor Wabash College, Wabash, Indiana.

1. Don C. Gibbons et al., *Criminal Justice Planning: An Introduction*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1977.

nas empleadas como especialistas en el análisis de políticas, se ha desarrollado una nueva profesión.

Hasta cierto punto, el número de unidades administrativas recién desarrolladas y/o de los programas dedicados exclusivamente a preparar analistas de políticas ha aumentado rápidamente, siendo esto un signo visible de esta nueva profesión.² Su auge se resalta aún más por el hecho de que tales unidades y programas se encuentran adscritos a prestigiosas universidades orientadas hacia la investigación, a institutos de investigación y a varios centros de excelencia (think-tanks) diseminados por todo el país. Aún más, muchas disciplinas tradicionales, particularmente las ciencias sociales y del comportamiento, están comenzando a ofrecer programas de estudio y de posgrado con una especialización en análisis de políticas públicas.³ Además de tales programas se está publicando una variedad de revistas y de nuevas publicaciones periódicas dedicadas parcial o completamente al análisis de políticas, y varias otras publicaciones de prestigio están dedicando regularmente espacio a este tema.⁴ Todo parece indicar que en un corto período se ha desarrollado

una nueva profesión, y que está aquí para quedarse.

Para preparar adecuadamente este nuevo tipo de profesional, las universidades e institutos deben poner en práctica nuevos planes de estudio porque los tradicionales, rara vez, si acaso, están dirigidos a cubrir las necesidades de los futuros analistas de políticas. Esto no quiere decir que ya muchas escuelas profesionales, bien establecidas, no hayan estado reestructurando sus planes de estudio para llenar las necesidades de los analistas de políticas. Muchas escuelas están enfatizando en cómo aliviar los problemas (lo que se conoce como la resolución de problemas) en sus planes de estudio y ha aumentado el número de escuelas que también han desarrollado cursos que incluyen experiencias de campo, prácticas y técnicas analíticas aplicadas. Estos cambios amplían indudablemente los planes de estudio tradicionales.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos los planes de estudio tradicionales, no logran llenar las necesidades de los futuros analistas de políticas porque muchos de los cursos recién creados, o recientemente modificados, no logran relacionarse efectivamente con la toma de decisiones en los asuntos políticos.⁵ Por ejemplo, los planes de estudios tradicionales tienden a hacer hincapié más bien en las metodologías explicativas que en aquellas prescriptivas, cuantitativas y cualitativas. Aunque se ofrecen, y muchas veces se requieren, cursos de metodología, éstos hacen énfasis más en las estadísticas sociales que en la toma de decisiones (por ejemplo, estadísticas deductivas, programación lineal, análisis de costo-beneficio, pronósticos) y en las técnicas de inves-

2. Henry Winthrop, "Policy and Planning Programs as Goals of Scientific Work: Interdisciplinary Training for Social Planning as a Case Study in Applied Social Science". *The American Journal of Economics and Sociology*, 34 (julio 1975): 228-9 Stuart Nagel and Marian Neef, "What Is and What Should Be in University Policy Studies?" *Public Administration Review*, 37 (Julio/agosto 1977), 384.

3. Ernest A. Engelbert, "University Education for Public Policy Analysis", *Public Administration Review*, 37 (Mayo/Junio 1977), 228.

4. Ernest A. Engelbert, "University Education for Public Policy Analysis", *Public Administration Review*, 37 (mayo/junio 1977), 228.

5. Engelbert, p. 234.

tigaciones de operaciones. Por otra parte, la mayoría de las modificaciones en los planes de estudios tradicionales normalmente no logran ser suficientemente enfáticos en áreas de políticas sustantivas (por ejemplo, la salud, la tributación, el gobierno, comercio y el cumplimiento de la ley).

A causa de las fallas encontradas al modificar los planes de estudio tradicionales,⁶ los programas de análisis de políticas necesitan desarrollar un núcleo básico de estudio para darle a los futuros analistas la formación necesaria para conducir el análisis. Para lograr este objetivo, el plan básico de estudios debe cumplir dos condiciones. Primera, debe orientarse hacia los problemas, puesto que la función principal de un análisis de políticas, es suministrar a los responsables de ellas la información diseñada para resolverlos. Segunda, debe ser esencialmente interdisciplinario -no multidisciplinario, como sucede tantas veces- porque la mayoría de los problemas con los que tratan los analistas no son propios de una disciplina. (La naturaleza interdisciplinaria del análisis de políticas exacerbaba los problemas que se encuentran cuando se está desarrollando un plan básico de estudios.)

Yehezkel Dror, uno de los primeros defensores de un plan básico de estudios para el análisis de políticas, sugiere que tal plan debe estar compuesto de cursos interdisciplinarios para que los analistas puedan aplicar conocimientos

nomográficos a situaciones ideográficas. Para lograr esto, él recomienda múltiples métodos de aprendizaje. Dror sugiere: "Estos métodos sumados a las conferencias, lecturas, ejercicios, coloquios y seminarios más tradicionales deben incluir, como mínimo, juegos, casos y proyectos, prácticas y trabajos en servicio, un nuevo tipo de disertaciones y excursiones de estudio."⁷

Un examen de cualquier plan básico de estudios establecido indica que en efecto los analistas de políticas dependen de las técnicas y materias de varias áreas académicas. Hay tres áreas, sin embargo, en las que se fundamentan más: las ciencias físicas, las ciencias administrativas y las ciencias sociales y del comportamiento.⁸ De manera general, estas tres áreas suministran a los analistas de políticas, técnicas normativas cuantitativas y cualitativas altamente desarrolladas, que cuando se aparejan con un conocimiento profundo de las políticas, permite a las personas desmembrar y sintetizar datos del sector público, con el propósito de proponer alternativas viables para solucionar problemas.

Sin duda, los cursos específicos que deberían incluirse en un plan básico de estudios difieren entre los distintos programas de análisis de políticas. Sin embargo, cualesquiera que sean los cursos que formen el núcleo, hay ciertos conceptos de dicho análisis que deberían usarse para formar el núcleo de un plan básico de estudios. Veamos estos conceptos más de cerca discutiendo lo siguiente:

- La naturaleza del análisis de políticas
- La necesidad de un marco de referencia para el análisis de políticas

6. Para un punto de vista más desarrollado, ver Yehezkel Dror, *Design for Policy Sciences*, New York: American Elsevier, 1971, capítulos 1-4.

7. Dror, p. 105.

8. Dror, pp.28-29.

- El planteamiento de un posible marco de referencia para el análisis de políticas (basado en su propia dinámica).
- La necesidad de un equipo interdisciplinario de analistas de políticas.

La naturaleza del análisis de políticas

Un análisis de políticas es la identificación, examen y evaluación sistemática del impacto real y potencial de una política en, por lo menos, una parte de la sociedad. Se esfuerza también por tratar de suministrar un insumo objetivo a los responsables de las políticas públicas, al identificar opciones y clarificar los intercambios necesarios asociados con los cambios propuestos.⁹ Con más precisión, el análisis de política se interesa no sólo por las consecuencias intencionales sino también por las involuntarias e imprevistas, sean éstas beneficiosas o perjudiciales, que podrían resultar de la aplicación de una política particular. El interés en las consecuencias tanto intencionales como en las involuntarias de aquella, es esencial para un análisis porque los efectos planeados rara vez son los únicos impactos de una política. De hecho, las repercusiones imprevistas muchas veces pueden ser aún más críticas que los resultados esperados.

Además de tratar con consecuencias planeadas e involuntarias, un análisis identifica los grupos que constituyen su objetivo (meta) y otros que son periféricos pero que son afectados por la ejecución de una política. Los grupos meta son aquellos sectores de la población a los que se dirige una política, mientras que los grupos periféricos son aquellos otros que reciben también los efectos de la política pero involuntariamente. (Estos dos tipos de grupos, debemos recordar, pueden verse afectados ya sea beneficiosa o perjudicialmente). Un análisis examina entonces detenidamente las consecuencias intencionales e involuntarias de la política que afectan a los grupos meta y a los periféricos, estudiando hasta qué punto se han cumplido o se están cumpliendo los objetivos de la política. Para mejorar la obtención de un objetivo, un análisis examina opciones alternas de las políticas que permita recomendar una acción de acuerdo con algún criterio regresivo o progresivo. Sin embargo, esta evaluación puede también recomendar que no se tome ninguna acción. Después de analizar alternativas, se puede llegar a concluir, de acuerdo al refrán, que la cura sería más dañina que la enfermedad.

La necesidad de un marco de referencia para el análisis de políticas

Para llevar a cabo un análisis óptimo, los investigadores necesitan emplear un marco de referencia formal y sistemático. Esta necesidad es aparente para cualquiera que alguna vez haya

julio-diciembre/1989

9. Vary T. Coates, "Technology and Public Policy: The Process of Technology Assessment in the Federal Government." Preparado para la Fundación Nacional de Ciencia por el Programa de Estudios de Políticas en Ciencia y Tecnología. Universidad de George Washington, julio 1972.

tenido que dirigir un análisis. En primer lugar, la realidad que no se haya refinado por medio de un modelo analítico, es demasiado compleja para poder comprenderla. Sin un plano, un carpintero es incapaz de construir una casa. Las vigas y tabillas son nada más que un montón de madera. El plano indica a dónde debe ir cada pieza de madera así como la interdependencia de cada una. Como el plano del carpintero, el marco de referencia de un análisis de políticas permite a los investigadores comprobar adónde pertenecen todos los factores complejos pertinentes y cómo estos se relacionan entre sí. De la misma manera un modelo ayuda a los investigadores a reducir el número significativo de factores dispares e idiosincráticos, a un número manejable para poder discernir los elementos que ejercen influencia sobre la ejecución de políticas.

El principal medio para reducir el número de factores necesarios para hacer un análisis bien fundado es un marco de referencia o modelo que simplifique la realidad sin omitir a los factores integrales. Dicho de otra manera, un modelo le sirve a los investigadores para ayudarlos a determinar primero, cuáles factores podrían afectar el desempeño de la política y luego para comprobar cuáles factores ejercerían un posible impacto. Cuando se integra un marco de referencia al proceso de evaluación, se puede efectuar un análisis de políticas más racional (nótese que el énfasis está en más racional y no en racional). La función de un modelo, dijo una vez Gunnar Myrdal, es hacer más racional un análisis comprobando hechos relevantes y colocándolos en su

verdadera perspectiva, al clarificar las relaciones causales entre los medios y los objetivos.¹⁰

Aunque sería presuntuoso indicar que un marco de referencia híbrido podría aplicarse con el mismo éxito a todo tipo de análisis de políticas, no obstante, existen funciones básicas esenciales a toda evaluación de las mismas. En primer lugar, un marco de referencia debe obligar a los investigadores a plantear los objetivos de una política clara y precisa; pues de otra manera podría llevar a pasar por alto los logros reales de ésta, al no especificar categóricamente esos objetivos, lo que constituye una falta seria cuando se trata de evaluar su cumplimiento. Sin un marco de referencia sistemático los analistas pueden fácilmente subestimar e incluso ignorar factores sumamente importantes. (El incluir todos los factores relevantes es crucial para una evaluación porque los factores omitidos pueden frustrar el análisis de una política).

En segunda instancia, un marco de referencia de tales análisis debería ayudar a los investigadores a lidiar con relaciones más bien de enlace que causales, sobre todo porque entender estas últimas es una tarea difícil, que consume tiempo y que es de una utilidad limitada para el análisis de las políticas. Al conducir este análisis, no es necesario determinar la causalidad. Es suficiente comprender que X se relaciona de tal manera con Y que X tendrá un impacto sobre Y. En otras palabras, el saber la causa de Y no es tan importante como comprender hasta qué grado X afectará a Y. En muchos casos, el discernir la causa de Y no es crucial. Por ejemplo, los analistas no tienen que de-

10. Gunnar Myrdal. *Value in Social Theory*. London: Routledge and Kegan Paul, 1958, p. 35.

terminar las causas de la criminalidad, para analizar el impacto de una política particular sobre el crimen. Sin embargo, deben comprobar si esa política está logrando sus objetivos contribuyendo a la disminución del crimen, o sea, si la ejecución de una política sobre el crimen afecta -ya sea de modo benéfico o perjudicial- a la criminalidad. En este ejemplo, el tratar de encontrar las causas de la criminalidad estaría por fuera del objetivo del análisis de las políticas.

Un marco de referencia debería permitirle a los investigadores tratar con las dinámicas de una política, la cual, sin duda, es afectada por el tiempo en su funcionamiento. Por lo tanto, se debe incorporar el elemento tiempo a este marco de referencia; de otra forma, la política sería analizada desde un punto de vista estático y no dinámico. Como lo indica la segunda ley de la termodinámica, se puede alcanzar un estado estático solamente por medio de la cesación de toda actividad. Puesto que una política no existe en un estado estático de animación suspendida, un marco de referencia útil debe permitirle a los analistas examinar las políticas como si estuvieran en un estado de equilibrio semi-dinámico, un estado en el cual la política analizada permanece analíticamente estática dentro de un período de tiempo estipulado, pero en el que se considera al tiempo como un factor importante.

Finalmente, el marco de referencia de un análisis de políticas debería permitir a los analistas usar técnicas de toma de decisiones tanto cualitativas como cuantitativas. Aunque el análisis cuantitativo científicamente riguroso es importante, también existe una pronun-

ciada necesidad de un modelo comparativamente simple y completamente práctico que logre un equilibrio entre las exigencias administrativas, la información disponible y los requisitos de investigación estrictamente metodológicos. Después de todo, el análisis de políticas depende, frecuentemente, del hecho de satisfacer los criterios que requieran los modelos puramente cuantitativos de una información que no es lo suficientemente precisa cuantitativamente. Más importante, sin embargo, es el que las agencias públicas, especialmente en el nivel local, muy a menudo tienen fuentes de datos inadecuadas y muchas veces poco confiables para poder tomar determinaciones importantes. En consecuencia, tampoco podrán ser cuantificables muchos factores que son sumamente cruciales para un análisis. Algunos factores críticos no se prestan a ser cuantificados ya que no se les puede asignar valores cardinales u ordinales. (Particularmente los resultados involuntarios son difíciles de cuantificar). La belleza de un bosque, por ejemplo, no se puede medir cuantitativamente.

Por lo tanto al utilizar sólo el análisis cuantitativo se omitirían ya sea intencional o invertidamente factores prominentes, provocando a menudo una evaluación sumamente inexacta.

Cualquier marco de referencia de análisis de una política que cumpla con las funciones básicas recién descritas también tendrá limitaciones intrínsecas, por lo tanto inevitables. En primer lugar, un modelo simplifica excesivamente la realidad por medio de un proceso incompleto. Asimismo, reduce el alcance de la realidad para hacer comprensible lo complejo. Cuando la realidad se

simplifica demasiado por medio de cualquier esquema conceptual, el resultado, muchas veces, no refleja el mundo real por lo que se hace difícil determinar cuáles factores son esenciales para el análisis.

Un problema aún más importante que enfrentan los investigadores que usan un marco de referencia de análisis de políticas es la tendencia a usar excesivamente compartimentos estancos fragmentando así los conocimientos aplicables a un análisis. El peligro, entonces, de fragmentar y de compartimentar es que una vez que se separan las piezas es difícil volver a yburkas, cini duhi Ian Mitroff, "Somos maestros en enseñar (nos) como dividir un sistema en componentes (i.e. análisis), pero somos muy deficientes en enseñar (nos) como unir estos componentes de nuevo (i.e. síntesis)"¹¹ El fracccionamiento innecesario hace casi imposible el unir de nuevo las partes porque tal proceso cognoscitivo dirige la atención hacia los componentes de una política, más bien que a su totalidad.

Teniendo presentes estas dos advertencias, los investigadores deben notar que sin importar la utilidad y sin tomar en cuenta el grado de sofisticación de cualquier marco de referencia, el efecto exacto de una política será siempre desconocido, y no hay mucho que se pueda hacer al respecto. Así, cierta conjetura está siempre presente en cualquier análisis porque los paradigmas tienden a omitir hechos y efectos prominentes. Es más, el suceso inesperado, de factores incontrolables

sin duda contribuye a esta falta de precisión. (El análisis de políticas, después de todo, se basa en una interacción entre la certeza y la incertidumbre). Al mismo tiempo, los investigadores deben darse cuenta de que la simplificación excesiva no conduce necesariamente a un análisis inexacto y poco confiable. Cuando un análisis incluye factores críticos que afectan el desempeño de una política, las generalizaciones originadas por el uso de un modelo serán sumamente informativas. En todo caso, un analista de políticas debe utilizar un marco de referencia o enfrentar el caos de la realidad.

El planteamiento de un marco de referencia para el análisis de proyectos

El siguiente modelo está diseñado para ayudar a los investigadores a simplificar un proceso sumamente complejo, algo subjetivo y difícil de cuantificar con el fin de evaluar sistemáticamente el desempeño de una política a la luz de sus objetivos, de modo que se pueda tomar una acción correctiva cuando sea necesario. Una vez que se determine hasta qué punto una política está alcanzando los objetivos planteados, los analistas pueden determinar cuáles aspectos de una política dada deberían mantenerse y apoyarse y cuáles corregirse o abandonarse. Se pretende entonces que el marco de referencia, ayuda a los investigadores a ver cuidadosamente tanto los logros como las fallas de una política. (Al analizar los puntos fuertes y débiles de una política,

11. Ian I. Mitroff, "Who looks at the Wole System", in Henry S. Brinkers (ed.) *Decision-Making: Creativity, Judgements, and Systems*. Columbus: Ohio University Press, 1972, p. 230.

se puede obtener un inventario de datos necesarios para un planteamiento progresivo).

Puesto que es usual que personas con poco conocimiento en el análisis de políticas dirijan una evaluación de esa naturaleza, el marco de referencia propuesto también se supone que ayudará a los neófitos permitiéndoles enfocar los elementos esenciales de un análisis y sugiriendo las preguntas pertinentes que se deben formular, los factores que se va a examinar y los procesos a seguir. Por ejemplo; ¿Por qué existe una política? ¿Qué clase de política es? ¿En

qué clase de política se está tratando de convertir? ¿Cuál es el grupo meta? ¿Cuáles grupos se ven afectados por la política? ¿Llega la política a los grupos afectados (por la política) directa o indirectamente?

Aunque existen varios marcos de referencia para esos análisis, ninguno se puede reducir a una serie de pasos mecánicos. A pesar de este hecho, los procedimientos indicados en el Cuadro 1 describen la secuencia de los diversos componentes del marco de referencia de un análisis de políticas.

CUADRO 1

MARCO DE REFERENCIA

- A. Identifique tan explícito y preciso, como sea posible, los objetivos formales e informales (y los subobjetivos) de la política.
 1. Determine si cada objetivo es:
 - a. De procedimiento
 - b. Sustantivo
 2. Desarrolle medidas verificables y, si es posible, cuantitativas, para cada objetivo.
 - B. Evalúe el funcionamiento de la política en términos de los objetivos establecidos.
 1. Compruebe hasta qué punto se están realizando o se han realizado los objetivos.
 2. Analice criterios específicos de desempeño:
 - a. Efectividad
 - b. Eficiencia
 - c. Esfuerzo
 3. Describa los obstáculos que impiden el cumplimiento de los objetivos.
 - C. Proponga cambios y recomendaciones
 1. Revise, modifique, y/o adapte los objetivos existentes a la luz de las condiciones y prioridades rápidamente cambiantes. (Las alternativas serán impuestas en gran parte por los problemas y obstáculos que se descubran).
 2. Deseche los objetivos inalcanzables.
-

La identificación de los objetivos

Como se dijo anteriormente, el análisis de políticas concentra su atención en comprobar si una política está logrando sus objetivos. Esta evaluación entonces debe comenzar con un planteamiento claro y preciso de los objetivos; y definirlos es la fase más importante de un análisis, porque los objetivos proporcionan parámetros para la evaluación.

Puesto de una manera diferente, los objetivos específicos y claros proporcionan criterios indispensables para juzgar los logros y las fallas de una política. Es sólo después de haber establecido los objetivos que los analistas podrán determinar el desempeño de una política, sin importar qué tan controversiales sean éstos.

Comprobar los objetivos de una política es, evidentemente, una tarea complicada porque éstos existen frecuentemente en una forma rudimentaria; la primera tarea, es entonces clarificar los que se van a evaluar, y la medición se haría posteriormente. Antes de que los analistas puedan evaluar el desempeño de una política, deben entender claramente la naturaleza de la actividad que está siendo evaluada; tarea complicada puesto que la mayoría de las políticas tienen múltiples objetivos y situaciones que a menudo crean desacuerdos entre los investigadores. Un ejemplo a la mano es el programa de Las Ciudades Modelo. Según Harry

Havens, la política federal tuvo diversos propósitos.¹² Esta constituía:

- Un medio de concentrar recursos existentes para demostrar el efecto de tales concentraciones.
- Una promesa de un compromiso masivo de nuevos recursos para resolver problemas urbanos.
- Un programa de "ladrillos y cemento" (una expansión de la renovación urbana).
- Una nueva fuente de fondos para servicios sociales.
- Una manera de asignar a los principales ejecutivos locales más control sobre las organizaciones cívicas tipo OEO.
- Una manera de darle a las organizaciones cívicas más influencia sobre las instituciones locales.

Puesto que en teoría hay casi un número infinito de objetivos, formales e informales asociados con cualquier política, los investigadores necesitan clasificarlos de acuerdo con algún esquema preconcebido para eliminar o por lo menos reducir un desacuerdo molesto. Este proceso clasificatorio, que constituye la fase inicial de cualquier análisis sistemático, ayuda a los investigadores a identificar los objetivos de manera más clara y precisa. Con la ayuda de un sistema de clasificación, los analistas pueden reducir racionalmente un número considerable de objetivos dispares a grupos manejables y comprensibles.

Existen varios esquemas funcionales de clasificación que pueden emplear los analistas. En general, los objetivos de las políticas se manejan más fácil-

12. Harry S. Havens, "MBO and Programa Evaluation, or Whatever Happened to PPBS?" *Public Administration Review*, 36 (enero/febrero 1976), 41.

mente cuando están clasificados como predominantemente de procedimiento o predominantemente sustantivos. Los de procedimiento son aquellos asociados con la aplicación administrativa de una política, mientras que los sustantivos son aquellos relacionados con los logros o fallos concretos de una política. Se clasifica un objetivo como de procedimiento cuando aspira a mejorar el funcionamiento administrativo interno. Los objetivos sustantivos, por otra parte, son aquellos supuestos a alcanzar las metas en la mirilla, concentrándose en metas sociofísicas específicas dentro del ámbito de la política.¹³ (Dada esta distinción cualquier examen de los procedimientos sin una evaluación concomitante de la esencia no tiene sentido). Aunque esta dicotomía tiene limitaciones, es necesario, sin embargo, para propósitos analíticos agrupar inicialmente -en base a la tendencia prevaleciente- cada objetivo en una de las dos categorías, aunque alguna puede calzar realmente en ambas clasificaciones.

Al llegar a este punto, hay varias advertencias que vale la pena mencionar. En primer lugar, puede ser que los objetivos indicados no sean los únicos, puesto que cada política tiene varios ob-

jetivos informales, y que en la mayoría de los casos no han sido señalados. Por lo tanto los investigadores deben estar seguros de hacer una lista de los objetivos cruciales para que puedan determinar cuáles son los de primer orden y cuáles los de segundo y tercer orden. En segundo lugar, no hay ningún modo aceptado comúnmente para monitorear los objetivos apenas esbozados. Por ejemplo ¿cómo se podría comprobar el efecto total de la política estatal de asistencia social? Finalmente, los objetivos rara vez, pueden percibirse como estáticos o absolutos, puesto que las fluctuaciones ambientales obligan a hacer ajustes y revisiones constantes de la política. Generalmente, se encuentran dificultades cuando se trata de determinar los objetivos de una política a causa de la naturaleza dinámica del ambiente en el cual ésta opera. (Estas limitaciones, se piensa, pueden minimizarse si se utiliza el esquema de clasificación propuesto).

La puesta en operación de los objetivos

Después de clasificar los objetivos en un número manejable, los analistas deben ponerlos en operación para poder determinar el desempeño de la política. Darles un carácter operativo es un proceso en el cual se utilizan funciones concretas y específicas para indicar la existencia o inexistencia de un objetivo de modo que los investigadores puedan medir hasta qué grado la política está alcanzando sus objetivos; y poner a éstos en operación es una tarea formidable porque usualmente hay una va-

13. La diferencia entre las metas y los objetivos debe tenerse presente. Una meta es una condición futura deseada que no tiene que ser alcanzada en un período dado de tiempo. Un objetivo, que es más concreto y específico que una meta, es un logro deseado a alcanzarse en un período particular de tiempo. Para una discusión más comprensiva de las diferencias entre las metas y los objetivos véase Chester A. Newland, "Policy/Program Objectives and Federal Management: The Search for Government Effectiveness", *Public Administration Review*, 36 (enero/febrero 1976). 24.

riedad de formas para medirlos. Como lo han afirmado Herbert Hyman y otros:

"Las muchas dificultades que se han indicado -la amplitud de la materia incluida bajo un objetivo en particular, los múltiples objetivos abarcados por muchos programas, la ambigüedad inherente en cualquier o en todos los objetivos planteados, y el desacuerdo en cuanto a los objetivos- son características de muchos programas y son suficientes para hacer tambalear la imaginación del evaluador."¹⁴

Para reducir la ambigüedad a la que se refiere Hyman, los analistas deben poner en operación cuidadosamente cada objetivo con indicadores del desempeño que cumplen dos reglas metodológicas: 1. los indicadores utilizados para verificar un objetivo deben concordar con su significado generalmente aceptado, y 2. los indicadores deberían proporcionar la verificación más exacta posible.¹⁵ Para asegurar que estas dos reglas se cumplan, todos los indicadores de desempeño deben ser tan confiables como válidos. Frank Scioli y Thomas Cook han definido concisa y precisamente cada uno de estos dos criterios. Ellos expresan que:

"El (criterio), la confiabilidad, se refiere a la cantidad de error al azar presente en el procedimiento de me-

dicción. Esto es puesto en evidencia por el grado de inconsistencia de los resultados objetivos al aplicar repetidamente un instrumento de medición a fenómenos similares en momentos diferentes. A mayor inconsistencia, menos confiabilidad en la medición y por lo tanto, mayor la cantidad de errores de medición presentes. El asunto de la validez de la medida está íntimamente relacionado con la confiabilidad (en un sentido estadístico). Mientras que los criterios anteriores son importantes para evaluar totalmente un procedimiento dado de medición, el concepto de validez es lo que se podría llamar "la prueba del ácido" para cualquier operación de medición. Tal tipo de procedimiento puede... ser totalmente objetivo al suministrar directrices para reproducir medidas sumamente consistentes en aplicaciones repetidas (i.e. confiables); pero si las medidas resultantes no son indicadores válidos de los conceptos que son relevantes para las decisiones contenidas en el estudio, se hacen sospechosas -sospechosas en el sentido que pueden ser irrelevantes a las preguntas analíticas planteadas en el estudio."¹⁶

Hablando en general, la manera más fácil de asegurar que los indicadores del desempeño cumplan con los criterios de confiabilidad y validez es usar indicadores que otros analistas hayan utilizado para poner en operación objetivos similares, en vez de tratar de desarrollar indicadores originales. (Esta afirmación no significa que se debe reprimir la creatividad sino controlarla. Obvia-

14. Herbert H. Hyman et al., *Applications of Methods of Evaluation: Four Studies of the Encampment for Citizenship*. Berkeley: University of California Press, 1962, p. 3

15. Ronn J. Hy *Using the computer in the Social Sciences: A nontechnical Approach* New York: Elsevier Nath-Holland, 1977, p. 79

16. T. J. Cook and F.P. Scioli, "Impact Analysis in Public Policy Research", en Kenneth M. Dolbear (ed) *Public Policy Evaluation* Beverly Hill, Cal.: Sage Publications, 1975, pp. 101

mente, hay veces que los investigadores deberían desarrollar indicadores originales).

Otra técnica que permite a los investigadores operacionalizar correctamente un objetivo, es la de recopilar un índice de varios indicadores. La razón principal para emplear un índice así es agotar, hasta donde sea posible, todas las facetas operacionales de un objetivo y ningún indicador puede hacerlo por sí mismo. Usando un índice, los analistas miden con más exactitud los logros o las fallas de procedimiento o sustantivo de cada objetivo.

Supóngase por ejemplo, que el objetivo que se está analizando sea la prevención del crimen. Un indicador de esa prevención es disminuir el número de crímenes reportados; si éstos disminuyen conforme pasa el tiempo, se puede concluir que se está alcanzando el objetivo de prevenirlos. Pero la prevención del crimen se mide más exactamente cuando se usa un índice que conste de varios indicadores para verificar hasta qué punto se está previniendo. Por ejemplo, un investigador puede usar un índice compuesto por el número de crímenes no reportados, el porcentaje de hogares que han sido víctimas de uno o más crímenes, las personas muertas o heridas durante la perpetración de un crimen y la pérdida en dinero de la propiedad ocasionado por ese mismo

motivo así como cantidad de crímenes reportado.¹⁷ Si todos estos indicadores muestran una disminución con el paso del tiempo, los analistas estarán sobre un terreno mucho más seguro metodológicamente de lo que estarían si sólo se usara un indicador para medir el grado de éxito frente a la prevención del crimen.

Siempre que sea posible, se deberían cuantificar los indicadores incluidos en un índice para que los investigadores puedan medir con exactitud cuanto se está logrando o se ha logrado un objetivo;¹⁸ pero muchos de éstos, aunque sean importantes, no siempre pueden ser operacionalizados con indicadores cuantitativos. Cuando se presenta una situación semejante, los investigadores deberían usar indicadores cuya exactitud pueda al menos verificarse; o sea cuando su logro o no logro pueda ser confirmado por más de una persona. Por ejemplo, si varios investigadores están de acuerdo, intersubjetivamente, en que se encuentra baja la moral de un departamento dado, entonces puede ser considerado que así es.

El aspecto importante de esta discusión aparentemente muy larga sobre poner a operar los objetivos es que sólo cuando los investigadores seleccionan indicadores confiables y válidos el objetivo, ya sea de procedimiento o sustantivo, será lo suficientemente específico, explícito y exacto como para medir el desempeño de una política. En síntesis, sin importar el tipo de indicadores empleados, es esencial notar que se llevan a cabo pocos análisis productivos sin usar indicadores comprobables.

17. The Urban Institute, *Measuring the effectiveness of Basic Municipal Services: Initial Report*. Washington, D. C.: The Urban Institute, 1974, pp. 40-41

18. Para una sencilla aunque sólida discusión de la cuantificación y medición de las variables, véase Kenneth R. Hoover, *The element of Social Scientific Thinking* New York: St. Martin's Press, 1976. pp. 85-93.

La evaluación del desempeño de las políticas

En este momento los investigadores deben tener en mente que existe una relación simbiótica entre operacionalizar los objetivos y la selección de los criterios de efectividad. En otras palabras, la forma en que se tornan, operativizables depende de si se está midiendo el criterio del desempeño, de la efectividad de la eficiencia o del esfuerzo, ya que los objetivos diseñados para medir la efectividad se tornan operativos de un modo distinto que aquellos destinados a medir ya sea la eficiencia o el esfuerzo. Por lo tanto, los analistas deberán decidir qué tipo de criterio desean emplear -la efectividad, la eficiencia o el esfuerzo- al realizar esa operacionalización.

La efectividad constituye el criterio más complejo de los tres, involucra la verificación: 1. del grado en que los objetivos de las políticas sustantivas y de procedimiento, formales e informales, afectan ya sea en forma adversa o benéfica a los grupos meta o periféricos; 2. la velocidad con la cual los objetivos se están logrando, y 3. las percepciones de los grupos afectados de cuán satisfactoriamente se han logrado los objetivos.¹⁹ (Los indicadores usados para construir la prevención del crimen son medidas de efectividad).

La eficiencia, que es principalmente una técnica de auditoría, conlleva la comparación del rendimiento

producido por la política con la cantidad de esfuerzo (carga de trabajo) requerido para producir ese resultado -por ejemplo, el número de sospechosos aprehendidos por hora-hombre de trabajo.²⁰ (El núcleo del criterio de eficiencia es la contabilidad de costos). El peligro de usar exclusivamente este criterio para medir el desempeño de las políticas radica en la tendencia a suponer que toda vez que una política se encuentre operando eficientemente (es decir a bajo costo), esto implique que se estén cumpliendo sus objetivos discernidos. Una política, sin embargo, puede estar desempeñándose eficientemente, pero no así efectivamente. A causa de un posible mal uso del criterio de la eficiencia éste nunca deberá usarse por sí mismo, ya que ello frecuentemente lleva a una evaluación incompleta del desempeño, si no inexacta.

El esfuerzo, a menudo señalado como carga de trabajo, conlleva la corroboración de la cantidad de trabajo efectuado por una agencia -por ejemplo, el número de policías en servicio por cada período de veinticuatro horas.²¹ Deberá señalarse, no obstante, que aunque el esfuerzo sea un criterio del desempeño definido y separable, los criterios del esfuerzo y de la eficiencia están concomitantemente relacionados. Más específicamente, el esfuerzo puede ser medido aparte de la eficiencia, pero ésta sólo puede medirse una vez que se haya determinado la cantidad del esfuerzo.

Aún siendo el criterio más fácil de comprobar de los tres: es también el más engañoso, ya que verifica solamente el grado en que se produjo y no que se hayan o no cumplido los objetivos.

19. Las siguientes han sido extrapoladas de The Urban Institute, *Measuring the Effectiveness of Basic Municipal Services*, pp. 3

20. *Ibid.*

21. *Ibid.*

El esfuerzo, sin embargo, es útil para el monitoreo de los cambios en la demanda de servicios, en el tanto en que revele los cambios necesarios en la asignación actual de los recursos; y puede, por consecuencia, ser usado para establecer los recursos necesarios para mejorar la eficiencia y la efectividad de las políticas. Sobra decir que se sugiere enfáticamente que los investigadores utilicen los tres criterios para determinar el desempeño de las políticas, ya que la mejor evaluación involucra el cerciorarse no sólo de la cantidad del esfuerzo producido, sino también del grado al que éste haya sido efectivo y al cual haya sido usado con eficiencia.

Una vez que los objetivos se hayan operacionalizado, y se hayan seleccionado los criterios de evaluación, los investigadores deberán decidir qué tipo de análisis deberá emplearse. Puesto que verificar el desempeño de las políticas es, en su mejor aspecto, una ardua tarea plagada de dificultades; muchos problemas (previstos e imprevistos) pueden evitarse al utilizar dos tipos de análisis complementarios: insumo/producto (input/output) y organización/proceso.

El análisis de insumo/producto depende primordialmente de los datos de distribución de los recursos agregados para medir la efectividad, la eficiencia y el esfuerzo. Este análisis es una faceta integral de la evaluación del desempeño, porque todos los datos, aún los cualitativos, pueden ser investidos

de propiedades por lo menos nominales. Esta circunstancia, acompañada de la profusión de nuevas técnicas estadísticas de alto poder, significa que poderosas estadísticas lineales y paramétricas pueden ser usadas para analizar todo tipo de datos: estadísticas tales como el análisis discriminante, el análisis de conglomerados, el de regresión y el de clasificación múltiple, para mencionar unos pocos. Además de estas estadísticas, existe un número heterogéneo de estadísticas no paramétricas que proporciona métodos alternos para el análisis de los datos que no llevan los supuestos de las estadísticas paramétricas.²²

A pesar de todas sus ventajas, el análisis de insumo/producto, por sí solo, usualmente conduce a una evaluación de políticas un tanto incompleta, principalmente porque ignora el efecto de las estructuras y los procesos sobre el desempeño de las políticas. Cuando los investigadores deciden arbitrariamente usar sólo este análisis, que les permite desempeñar poderosos y precisos cómputos estadísticos, pueden quedar excluidos numerosos factores de importancia. Como resultado, el análisis de insumo/producto, puede ser realizado considerablemente (y las omisiones minimizadas) al combinarlo con el análisis de organización/proceso. Este último análisis hace uso de datos verificables, aunque en algunos casos no cuantificables, que ayudan a los analistas a examinar las conexiones directas e indirectas entre los grupos meta y los grupos periféricos, afectados por una política, y las agencias responsables que ejecutan la política.

22. Algunas de las estadísticas no paramétricas más útiles son la prueba de Sing, la prueba de Mann-Whitney, la prueba de Kruskal-Wallis, la prueba de Wald-Wolfowitz y la prueba de Spearman Rank Order.

En otras palabras, el análisis de organización/proceso refleja el grado en el cual las organizaciones y los procedimientos administrativos influencia el desempeño de las políticas. Este análisis se efectúa principalmente, al revisar los nexos entre los procesos presupuestarios, los grupos meta y periféricos, la clientela y los grupos de interés y cualquier otro grupo interesado en la realización de los objetivos.

Una vez que se determinen los criterios de desempeño y los métodos de análisis, los analistas deberán decidir el tipo y cantidad de información necesaria para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos. El siguiente paso es averiguar la localización de los datos así como las técnicas que deberán emplearse en la recolección de esa información. Datos razonablemente exactos, relativamente completos y comparables que midan la efectividad, la eficiencia y el esfuerzo, podrán ser recopilados de varias fuentes. (Cuando sea posible, estos datos deberían recolectarse tanto antes como después de la ejecución de las políticas).

Algunas fuentes esenciales de datos son las siguientes.²³

Para el análisis insumo/producto

- Estadísticas y registros existentes: información de las agencias recolectadas rutinariamente.

- Entrevistas y encuestas: satisfacción de los grupos meta y periféricos.
- Observaciones de campo: mediciones profesionales.
- Experiencias de otras agencias del gobierno y semigubernamentales: datos comparativos de evaluación y procedimiento, por ejemplo registros de personal.

Para el análisis de organización-flujo de autoridad y responsabilidad

- Estructura de organización-flujo de autoridad y responsabilidad.
- Utilidades de inversión -resultados de costo beneficio.
- Productividad -relación del insumo con el producto final.
- Capacidad de los recursos.
 - Técnicos -estado actual y potencial de la tecnología.
 - Financieros -estructura del capital y disponibilidad de crédito y de capital de riesgo.
 - Físicos -condición del equipo y capacidad de utilización.
 - Humanos -personal capacitado y políticas de personal.
- Responsabilidad social -tipos y extensión de las actividades.

Algunas técnicas de recolección de datos incluyen lo siguiente:²⁴

- Observación (análisis de registros, registro de eventos, obtención de evidencia física).

23. Jack L. Franklin and Jean H. Thrasher, *An introduction to Program Evaluation* New York: John Wiley & Sons, 1976, pp. 72

24. *Ibid.*, pp. 72-73

- Encuestas y entrevistas.
- Pruebas.
- Mediciones subjetivas hechas por profesionales.
- Medidas directas, tales como exámenes analíticos.

Al recolectar la información, se insta a los analistas para que se basen en los datos que se recopilan rutinariamente, ya que tal procedimiento puede ahorrar tiempo y dinero. No obstante, deberá ejercerse cierta diligencia, debido a que hasta hace poco, el almacenamiento de registros y la recolección de datos no han tenido prioridad en casi ninguna de las agencias gubernamentales y semigubernamentales: de ahí que los datos frecuentemente carezcan de validez, confiabilidad y no puedan ser comparados.

Los datos, aunque sean válidos y confiables, no siempre pueden compararse, puesto que varias agencias tienden a recolectarlos de distintas formas, situación que reduce la utilidad de la información al conducir la fase evaluativa del desempeño de un análisis de políticas. A pesar de estos obstáculos, los documentos y registros existentes usualmente proporcionan la mejor información disponible requerida para dirigir esa fase evaluativa, (especialmente después de algún tiempo).

En resumen, el propósito de la fase correspondiente a evaluar análisis de políticas es el suministro de información específica acerca de las consecuencias de una política determinada, y no el determinar y aislar relaciones de causa/efecto. Cuando se usa apropiadamente, la evaluación proporciona información útil, con respecto al grado en

que las estructuras y procesos afectan el cumplimiento de los objetivos. La evaluación también dota a los investigadores de algún conocimiento acerca de las consecuencias, planificadas o no, que afectan tanto a los grupos meta como a los periféricos. La evaluación del desempeño, además, permite que el analista compare los resultados esperados con los resultados verdaderos por medio de cuestionamientos como estos: ¿Son las consecuencias reales más deseables que los resultados esperados? ¿Cuáles objetivos se están cumpliendo? ¿Cuáles estrategias deberían emplearse para alcanzar los objetivos? ¿Están siendo pasadas por alto las grandes oportunidades para alcanzar objetivos?

Traducido a términos más simples, la evaluación del desempeño es un proceso de dos clases. Una de ellas evalúa el desempeño con el análisis de insumo/producto y luego la modifica con los datos obtenidos por medio del análisis de organización/proceso. Por lo tanto, la evaluación del desempeño es un procedimiento reiterativo que involucra el examen de la interacción continua entre los objetivos formales e informales y entre las estructuras y procedimientos diseñados para cumplir estos objetivos.

La propuesta de alternativas y recomendaciones

La fase final de un análisis de política implica el desarrollo de revisiones y modificaciones viables para mejorar el cumplimiento de los objetivos y/o descartar los objetivos inalcanzables o

irreales. Para determinar cuáles elementos de la política deben modificarse y cuáles desecharse, los investigadores deberán familiarizarse con las prioridades implícitas de cada grupo afectado, puesto que los analistas se verán forzados a escoger de entre confusos grupos de prioridades conflictivas.

Al tomar estas decisiones los analistas deben tener en consideración las preferencias explícitas e implícitas tanto de los grupos meta como de los periféricos. Por ejemplo, el grupo A podría querer cambiar el objetivo X, mientras que el grupo B podría estar dispuesto a optar por el P. La razón es que éste incorpora más valores del grupo A que de la opción P. El mismo razonamiento se mantiene para el grupo B y su preferencia por la opción P. Dado el hecho de que los grupos y meta y periféricos generalmente tienen grupos competitivos de prioridades, es evidente que los investigadores raras veces satisfacen a todos los grupos al tratar de proponer alternativas y recomendaciones para mejorar el cumplimiento de los objetivos. Únicamente tomando en consideración el esquema de prioridad de cada grupo, podrán los analistas determinar las opciones más viables para ser aceptadas y/o rechazadas por los que formulan las políticas.

Al sugerir una acción correctiva, los investigadores deben considerar también el número de años que una política haya estado vigente. Los analistas deben recordar que son pocas las políticas que se planean racionalmente: la mayoría son el producto del incremento de respuestas no racionales (no con-

fundir con irracionales) a demandas de grupos con intereses creados y suficiente poder para asegurarse que una política particular sea propuesta y aplicada. Así, pues, una política aplicada siempre tiene una clientela interesada, que estará reacia a apoyar revisiones o modificaciones mayores. Los cambios drásticos, por lo tanto, en raras ocasiones son viables, ya que muchas políticas, en especial las bien establecidas, están "entretrejidas en redes de alianzas con otras políticas: están gobernadas por reglas, regulaciones y leyes, y han sobrevivido a muchas amenazas durante su existencia continuada".²⁵ Consecuentemente, los cambios en gran escala de las políticas, raras veces serán recibidos favorablemente, a menos que alguna política relativamente nueva esté siendo analizada, puesto que sus grupos interesados probablemente aún no se hayan consolidado. A pesar de estas advertencias, los analistas deben, sin embargo, desarrollar una lista de sugerencias optativas para mejorar la realización de los objetivos. Ya que existe un número casi infinito de alternativas imaginables de donde escoger, se deberá, por necesidad, restringir el número de recomendaciones a no más de cinco o seis.²⁶ (El inventariar opciones no viables es una pérdida de tiempo y esfuerzo, a menos que uno se halle en búsqueda de innovaciones o nuevas ideas).

En tanto que sería un error suponer que una política está cumpliendo todos sus objetivos, la mejor estrategia es proponer al menos una alternativa de cada una de las siguientes categorías de acción:

- Extender el alcance de la política actual.

25. *Ibid.* p. 116.

26. J. Klein, *The Study of Groups* London: Routledge and Kegan Paul, 1956, pp. 42.

- Efectuar sólo cambios menores en la política actual.
- Desarrollar una revisión mayor en la política actual.

Además de desarrollar sus propias nociones respecto a cuáles aspectos de una política necesitan ser cambiados o descartados, los investigadores deberán revisar para obtener posibles ideas algunas de las fuentes siguientes:

- Propuestas gubernamentales específicas.
- Informes legislativos y leyes.
- Posiciones y expresiones de grupos públicos y del sector privado y de individuos.
- Declaraciones personales de varias agencias.

Un equipo para el análisis de políticas

Antes de concluir esta reseña, cabe añadir unas breves palabras sobre cómo reunir un grupo de investigadores. En este punto se debería estar claro que es difícil, si no imposible, que una sola persona ejecute un análisis de políticas. Como resultado, se emplean habitualmente equipos de investigadores.

En general, un análisis es conducido por un equipo de investigadores seleccionados, ya sea de la agencia que es responsable en primera instancia de la aplicación de la política examina-

da (estudio interno), o de un pequeño círculo de expertos de afuera, quienes usualmente están asociados con universidades que están orientadas hacia la investigación, institutos de investigación o firmas consultoras (estudio de contratos). Cualquiera que sea el tipo de estudio realizado existen, de acuerdo con Vary Coates, algunas ventajas y desventajas mayores, ligadas con ambos tipos de estudio. El Cuadro 2 enfatiza los argumentos en pro y contra tal como los cita Coates.²⁷

¿Qué tipo de estudio es mejor? La respuesta no es clara, ya que depende en gran parte de circunstancias particulares -por ejemplo, si la responsabilidad es más importante que la autonomía. Para muchas agencias públicas, sin embargo, la pregunta es inapropiada porque no cuentan con suficientes fondos para contratar estudios. Consecuentemente, estas agencias han llegado a depender de estudios internos que, como sugiere la evidencia, son más informativos cuando la evaluación se lleva a cabo por un equipo interdisciplinario compuesto por subordinados y superiores de la organización; todos los que a su vez dependen de una variedad de técnicas de análisis para escrutar la política.²⁸ (Los analistas, cualquiera que sea el nivel que representen, deben entender la orientación que cada uno tiene, y no dejar que las diferencias interfieran con su habilidad para cooperar).

Son visibles las ventajas que emanan de utilizar un equipo de analistas de políticas de dos niveles. En primer lugar, un grupo a menudo toma en consideración factores en tanto diferentes que el otro grupo. La información generada por estos grupos bien defini-

27. Coates, pp. 4

28. Anthony P. Raia, *Managing by objectives*. Glenview, 111.: Scott, Foresman, 1974, 121.

CUADRO 2

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS ESTUDIOS INTERNOS Y POR CONTRATO

	Estudio interno	Estudio por contrato
V E N T A J A S	◦ Tiene mayor credibilidad para la administración de la agencia.	Proporciona menos perjuicios institucionales y mayor objetividad.
	◦ Muestra mayor posibilidad para producir cambios institucionales en la agencia.	Tiene mayor credibilidad externa.
	◦ Protege a los evaluadores individuales de la presión legislativa, a causa de su anonimato burocrático.	Permite usar mayor número de disciplinas de las que existen en las oficinas de la agencia.
	◦ Suministra datos disponibles a la agencia.	Permite que el trabajo regular del personal transcurra sin interferencia.
	◦ Desarrolla y conserva destrezas internas.	Utiliza destrezas altamente técnicas y especializadas.
D E S V E N T A J A S	◦ Permite flexibilidad y actividad evaluadora programada en términos de tiempo, recursos, y carga de trabajo.	
	◦ No cuenta con un personal interdisciplinario en la mayoría de las oficinas.	Tiene severas dificultades de coordinación y administración cuando la agencia y el contratista están geográficamente separados.
	◦ No cuenta con credibilidad externa.	Tiende a decir a las agencias lo que éstas quieren oír (tal como lo percibe el contratista).
	◦ Permite la posibilidad de sesgo institucional.	Sus informes pueden ser ignorados o suprimidos por la administración de la agencia.
	◦ Posibilita que los analistas que están a disgusto con los hallazgos o implicaciones puedan suprimir la información.	

dos, aunque también similares, frecuentemente proporcionan un cuadro integral y aparentemente compuesto por el desempeño y los objetivos de la política. En segunda instancia, y no sorprendentemente, las recomendaciones correctivas resultantes del análisis serán apoyadas con mayor facilidad cuando ambos puntos de vista estén

representados y considerados en la evaluación.

A pesar de la necesidad frecuente de realizar un estudio interno, se debe tener en mente que toda vez que sea posible, un equipo de análisis de políticas debería componerse de una combinación híbrida de investigadores internos y contratados. El grupo interno podrá

jugar un papel principal al definir y formular los objetivos de la política, mientras que los analistas por contrato, le prestarán su cooperación analizando los datos con el fin de constatar cuáles objetivos han sido alcanzados o están en el proceso de lograrse, y de recomendar los cambios que consideren necesarios. Llegado a este punto, el grupo interno tendrá la responsabilidad de aplicar los cambios sugeridos.

Conclusión

Los conceptos discutidos, como se ha mencionado previamente, deberán servir como núcleo de un plan de estudios central (básico) para el análisis de políticas. Por ejemplo, cursos que muestren a los analistas en perspectiva cómo determinar los objetivos de las políticas y cómo medir el desempeño de éstas, deberán formar parte integral de este plan básico de estudios. También deberían ofrecerse cursos que introduzcan a los estudiantes a varias técnicas cuantitativas y cualitativas. Serían de particular utilidad las técnicas que le permitan a las personas integrar datos tanto de insumo/producto como de organización/proceso, y utilizar procedimientos reiterativos que muestren la intersección dinámica entre los dos.

Más específicamente, cursos centrales que incluyan los siguientes tópicos que serán de especial utilidad a los posibles analistas de políticas.

- Diseño de la investigación.
- Programación matemática y estadística.

- Estadísticas descriptivas y deductivas.
- Formulación, aplicación y evaluación de políticas.
- Economía Política.
- Desarrollo y administración de recursos.
- Relaciones del sector público con el privado.
- Administración de políticas y programas.
- Valores públicos.

Al desarrollar un plan básico de estudios, se deberá tener en mente la relación simbiótica entre los cursos y las áreas importantes de las políticas. De todas maneras, los estudiantes tendrán eventualmente que combinar este conocimiento interdisciplinario con el conocimiento de un área sustentiva de las políticas, para analizar algunos problemas del sector público, por lo general en talleres, prácticas y/o capacitación en servicio. De esta forma, un plan básico de estudios deberá proveer a los estudiantes de suficientes conocimientos para examinar las políticas de una manera eficiente y efectiva.

Sobre este punto, se hace pertinente una advertencia. Los que desarrollen el plan básico de estudios deberán reconocer que éste no podrá inaugurarse sin considerar las necesidades del sector público. En un sentido más amplio, los tipos de cursos incluidos en este plan de estudios serán determinados por el sector público. (Después de todo, la mayoría de los planes desarrollados son el resultante de presiones externas ejercidas sobre una escuela). En con-

secuencia, el plan central de estudios deberá coincidir con las necesidades del sector público, si éste ha de ser útil a los analistas.

Cualesquiera que sean los cursos instituidos, no existe la menor duda de que el desarrollo de un plan central de

estudios de análisis de políticas, que sirva y que tenga sentido común, es una tarea enorme, pero que a la vez no puede ser ignorada. El esfuerzo es un paso esencial para desarrollar un programa efectivo de análisis de políticas para la década venidera

Enfoques sobre el análisis de las políticas estatales

ARGUMENTA QUE EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS ESTATALES HA ESTADO SESGADO TANTO POR EL INTERÉS ACADÉMICO O EL INTERÉS INSTITUCIONAL COMO POR EL ENFOQUE O ÉNFASIS UTILIZADO EN EL ANÁLISIS. REALIZA UNA REVISIÓN DE ESTOS ENFOQUES ANALIZANDO SUS BONDADES Y LIMITACIONES. PROPONE UN ENFOQUE INTEGRAL PARA EL ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS ESTATALES, DONDE SE CONSIDERE UN NIVEL DE ANÁLISIS MACRO (INTERPRETACIÓN DEL PAPEL DE LAS POLÍTICAS ESTATALES EN EL PROCESO DE REPRODUCCIÓN SOCIAL) CON EL NIVEL MICRO (LA DINÁMICA INTRAINSTITUCIONAL).

INTRODUCCION

En los últimos años se ha presentado un creciente interés tanto en el mundo académico como en el institucional, por estudiar las políticas estatales y su impacto en la sociedad.

Este ha sido especialmente significativo en los países capitalistas desarrollados, en donde se ha llegado inclusive a otorgarle a esta área del conocimiento el carácter de una disciplina autónoma.

En América Latina, si bien los recursos y esfuerzos invertidos en estos estudios han sido menores, también se le ha venido otorgando mayor atención. En este caso tanto la crisis económica, la cual entre otras manifestaciones, se ha expresado en una crisis fiscal en un incremento desmedido de la deuda externa como en el predominio de las pro-

puestas de política económica que plantean liberalizar la economía, han estimulado el análisis y las evaluaciones de las políticas, ya sea para hacerlas más eficientes y eficaces, considerando las condiciones de escasez existentes hoy en día (administrar la escasez) o para aumentar el conocimiento de un objeto de estudio que había sido soslayado.

Los análisis de políticas estatales generalmente cumplen dos tipos de propósito, que no son necesariamente excluyentes, sino más bien pueden ser complementarios: a) el académico que procura aumentar el acervo de conocimiento; b) el técnico-administrativo, que busca mejorar la administración y gestión de la política. Este último, por naturaleza es prescriptivo, y es recogido fundamentalmente por los administradores públicos.

Los estudios que ponen énfasis en el primero, se encuentran más inte-

* Sociólogo. Consultor ICAP e investigador del CSUCA.

resados en analizar la naturaleza de la política, y en algunos casos en evaluar sus impactos en la sociedad y en sus estructuras. Mientras que los que persiguen el segundo se inclinan por identificar los factores que intervienen en la toma de decisiones y en la implantación de la política, con la finalidad de hacer "más racional" dicho proceso. El primero, generalmente es más crítico y menos prescriptivo. El segundo, posee un carácter más instrumental y menos crítico.

Si bien estos énfasis no derivan necesariamente en perspectivas teóricas diferentes, el segundo tipo de estudios generalmente se inscribe dentro de una perspectiva funcional.

Esto resulta lógico, por cuanto, los enfoques funcionales (estructural-funcionalista y teoría de sistemas) se encuentran más interesados porque el sistema funcione bien. Lo cual lleva a estos planteamientos a enfatizar en la prescripción. Es decir, parodiando a Lukes, en "la política para" más que en la "política sobre" (Lukes, 1985).

En el presente artículo, por las razones que se esbozan posteriormente, no vamos a partir de esa perspectiva, aunque reconocemos que aporta elementos en el ámbito microsocial para el análisis de políticas públicas desde una dimensión más intraorganizacional.

El propósito de este trabajo, más bien, consiste en reflexionar en torno a una concepción más integral. En este sentido, se procura entrelazar una preocupación más general entre las interpretaciones que se explican el papel de las políticas estatales en el proceso de reproducción social y las que enfatizan en la dinámica intrainstitucional y micropolítica.

No se trata de construir una yuxtaposición de planteamientos sino de establecer los vínculos internos entre dos aspectos de la realidad que se encuentran cada vez más articulados.

A juicio del autor, esto es posible únicamente a partir de una concepción integral de la política estatal y de lo político. Esta concepción ha venido siendo desarrollada por el neomarxismo de los últimos años. (Laclau y Mouffe, 1987; Offe, 1984; O'Connor, 1984). En este sentido, el esfuerzo que se realiza es aplicar los planteamientos teóricos y metodológicos que propone dicha corriente. Por otro lado, se recuperan las preocupaciones emanadas desde la administración pública; dentro de ellas, fundamentalmente, algunos aportes de latinoamericanos que se esfuerzan por aplicar una visión menos funcional y más dinámica. (Oszlak, 1984; Mota, 1985; Nef, s. a.)

En el primer apartado realizamos un análisis sumario de las propuestas teóricas planteadas por algunos de los principales autores marxistas de los últimos años al análisis de las políticas estatales, con el objetivo de identificar sus aportes y limitaciones. En el segundo hacemos también una reseña crítica de algunos enfoques desde la administración pública propuestos por latinoamericanos, los cuales representan todo un movimiento renovador dentro de esta disciplina en nuestro subcontinente. Ambos apartados tienen la intención de proveer elementos y razonamientos teóricos que sirvan como material para proponer algunas notas de reinterpretación de las políticas estatales. En el tercero y último apartado, proponemos una aproximación para un enfoque de análisis de políticas,

dirigida a desarrollar una concepción relacional de éstas.

EL ANALISIS DE POLITICAS ESTATALES Y SUS DIFERENTES ENFOQUES

En el análisis de política pública se identifican dos grandes horizontes teóricos, el analítico-prescriptivo y el crítico-interpretativo. Estos centran su preocupación en aspectos diferentes. Mientras que los primeros se encuentran más interesados en la prognosis. Los segundos procuran la construcción de una hermenéutica.

Dentro de estos horizontes podemos localizar diferentes enfoques de interpretación y metodologías de análisis. Obviamente cada uno de los enfoques parte de hipótesis y supuestos diferentes, que los lleva a privilegiar algún o algunos aspectos en particular de las políticas públicas.

El elemento sustantivo que diferencia ambas perspectivas es el supuesto de racionalidad. Los enfoques analítico-prescriptivos le adjudican a la política pública una racionalidad de medios a fines predeterminados. Por el contrario, los que se enmarcan dentro de la tradición crítico-interpretativa, si bien asumen la existencia de una racionalidad, ésta es un resultado de las relaciones que establecen los individuos, grupos y/o clases sociales en el proceso de interacción social.

Los enfoques analítico-prescriptivos centran su preocupación en la toma de decisiones, más aún: la política pública es definida como la adopción de decisiones. De ahí que sus interrogantes

son: ¿Cómo se adoptan las decisiones? ¿Quién adopta las decisiones?

Por otra parte, esta perspectiva tiende a estudiar la política de manera fragmentada, identificando una fase de gestación y formulación, una de adopción y una de ejecución o implantación. (Bellavance, 1985).

Algunos de sus principales enfoques son: a) El enfoque racional, que presume la existencia de un actor racional, y concibe al estado como actor único. Su interés es estudiar cómo se adoptó la decisión. (Allison, s. a.). El enfoque organizacional, revisa el supuesto de racionalidad optimizadora del anterior, al considerar que la complejidad de la organización -el comportamiento organizacional- limita el acceso a la información, lo cual reduce las probabilidades de realizar una acción racional. (Simón, 1957). Por esta razón, para alcanzar el máximo de racionalidad en la decisión debe disminuirse la incertidumbre obteniendo el mayor control sobre la organización. El enfoque pluralista o incremental, identifica un mercado político, conformado por múltiples grupos de interés que obligan a desarrollar un proceso continuo de negociación. (Dye, 1975).

Esto significa, entre otras consecuencias, que para alcanzar una acción racional es necesario conocer la factibilidad de la decisión. Lo cual representa conocer cuales son las alternativas posibles, considerando los diferentes intereses presentes (escenarios), para alcanzar la decisión más racional.

Los enfoques analítico-prescriptivos, exploran únicamente su carácter instrumental, pues, la interpretan como una decisión que se encuentra subordinada a una legalidad inmanen-

te (la racionalidad óptima del decisor), o a la técnica, que prescribe una racionalidad limitada (lo posible es lo técnicamente factible). De ahí que se muestren interesados por el control de todos aquellos factores que obstaculicen o limiten el carácter racional de la decisión, o, dicho en un sentido contrario, favorecen por medio de distintas tecnologías condiciones favorables para realizar una decisión más racional.

En este sentido, en tanto se encuentran preocupados por el carácter racional que debe tener el proceso de selección de alternativas de decisión, no se interesan por los aspectos fácticos de la política, más que para introducirlos como una variable más adentro de su matriz de comportamientos posibles, que permita identificar técnicamente lo factible.

Los enfoques crítico-interpretativos, por el contrario enfatizan en el proceso social y en el contexto histórico-estructural que lleva a la definición de las decisiones. La política estatal es para este enfoque un resultado del conflicto social. De ahí que sus interrogantes fundamentales sean: ¿por qué se adoptó la política? ¿cuál impacto tuvo o tendrá la política? ¿cuáles características tiene la política? ¿cuáles procesos sociopolíticos podemos identificar en la política?

A diferencia del anterior, éstos no diferencian etapas de la política, sino más bien conciben la política como un proceso continuo de formulación y reformulación estratégica en el cual las agencias ejecutoras se encuentran totalmente enmarcadas.

En el presente trabajo nuestro interés va a estar centrado fundamentalmente en esta última perspectiva.

En el campo del análisis de las políticas estatales la teoría marxista contemporánea se ha preocupado, fundamentalmente, por estudiar el papel que éstas cumplen en el proceso de reproducción de las sociedades capitalistas. Es decir, su interés ha estado centrado, desde distintas perspectivas, en dilucidar el lugar estructural que ocupa el Estado en el sistema económico y político, su naturaleza de clase y sus políticas, y en los procesos de articulación social que se dan en relación con el accionar del Estado.

Pese a que es posible identificar una preocupación común en la mayoría de los teóricos marxistas contemporáneos que se ocupan de analizar este aspecto de la realidad social, encontramos distintos enfoques de interpretación, los cuales no sólo tienen su origen en apreciaciones diferentes de su objeto de estudio, sino también en el orden epistemológico y ontológico.

No es el propósito de este artículo profundizar en estos enfoques, sino, más bien, partiendo de un punto de vista pragmático, interesa destacar los principales aportes y limitaciones del marxismo en el análisis de las políticas estatales.

Dentro de la teoría marxista del Estado contemporáneo, los diferentes enfoques gravitan en torno a tres énfasis: el Estado como instrumento; como cohesión social y como garante. El primero acentúa en la dominación de clase, el segundo en las prácticas y mecanismos de articulación social y el tercero en las funciones de garante del proceso de reproducción del capital.

Cuando hablamos de énfasis, se quiere decir, que de algún modo todos incorporan algunas formulaciones de los otros. En este sentido, por ejemplo, ni los instrumentalistas desconocen que el ente estatal constituye un cohesionador de la sociedad, ni los segundos desconocen por completo que tal ente es instrumentalizado en última instancia.

Existen diferencias marcadas entre los enfoques instrumentalistas, derivacionistas y los del consenso. Los instrumentalistas tienden a reducir el conflicto social a lucha de clases, razón por la cual caen en un reduccionismo de clase, y en una concepción objetivista al definir la clase social predeterminadamente a partir de la posición que tienen en la estructura productiva. Además, le confiere a la clase dominante una conciencia absoluta en su accionar político. Los derivacionistas no sólo no rompen con la concepción objetivista sino que la llevan a su extremo pues erigen una lógica del capital que funciona como un *deus ex machina*, y tienden por lo tanto a disolver lo político en lo económico al presentarlo como una simple expresión del funcionamiento del capital. De este modo el Estado constituye un epifenómeno. (Laclau, 1983) Un órgano que garantiza el proceso de reproducción social del capital. Por último, los que enfatizan en el Estado como entidad cohesionadora, se aproximan a una concepción relacional del poder al postular que la clase no se define predeterminadamente en la estructura económica, sino que adquiere su identidad en la relación conflictiva que establece con otros sujetos (clases, sectores y grupos sociales). No obstante, en algunas interpretaciones, como la de

julio-diciembre/1989

Poulantzas, se tiende a recaer en una concepción funcionalista.

Desde la óptica de las políticas estatales, los enfoques instrumentalistas y derivacionistas si bien realizan algunos aportes, su interpretación es parcial y unilateral. Los primeros contribuyen a identificar el carácter de clase de las políticas; sin embargo, su concepción limitada del poder les impide captar la dinámica institucional y social que se teje dentro y en torno a ellas. Más aún, en la medida en que tienden a concentrar el poder en el Estado y parte de una visión reduccionista de clase, no se percatan del conjunto de constelaciones y ramificaciones que se gestan en las instituciones y la sociedad, las cuales, como veremos posteriormente, inciden directamente en el proceso de constitución de la política. Los derivacionistas, por su parte, avanzan en explicar el lugar que ocupan las políticas estatales en la estructura económico y social, y su papel en el proceso de reproducción del capital. Sin embargo, pese a que reconocen el carácter estructuralmente contradictorio del Estado, presentan una lógica del capital como una legalidad inmanente, que tiende a subsumir a ésta -la política estatal- los distintos procesos sociales y políticos presentes en las posiciones estatales.

Contrariamente, los que privilegian los procesos de articulación social, en la medida en que no parten de la instrumentalización como supuesto, sino que más bien se preocupan por dilucidar los mecanismos y prácticas dirigidas a alcanzar la cohesión social, que en último término quiere decir, la construcción de hegemonía, aportan herramientas teóricas y metodológicas para analizar la dinámica política.

Dentro de este énfasis destacan los planteamientos de Poulantzas y de los neogramscianos.

A continuación se expondrá de manera breve las principales contribuciones de éstos y otros enfoques que se enmarcan dentro de esta preocupación al análisis de las políticas estatales.

El enfoque de Poulantzas

Dos son, a nuestro juicio, los aportes más significativos de Poulantzas: el concepto de autonomía relativa y el de la inserción estructural en el aparato estatal de las contradicciones sociales.

Para Poulantzas el Estado capitalista contemporáneo es un ente multicompuesto, que al mismo tiempo que organiza los diferentes intereses de la clase dominante constituidos en un bloque de poder, bajo la hegemonía de una de sus fracciones, incorpora como focos de oposición a las clases subordinadas. Esta es la razón, por la cual, no es una cosa susceptible de manipulación o un sujeto con capacidad propia de poder, sino el resultado de una condensación de fuerzas. En tanto que constituye el resultado de múltiples presiones, éste, necesariamente, para conservar el orden social debe adquirir una autonomía relativa. En tal sentido, dicha autonomía no sólo se da con respecto a las distintas fracciones de la burguesía como un imperativo estatal para lograr la cohesión de la clase dominante, sino también con respecto a las clases dominadas. Sólo en virtud de

ésta es posible comprender los compromisos materiales indispensables para dicha hegemonía. (Poulantzas, 1979).

Las relaciones de fuerza entre clases que se presentan con el establecimiento de las políticas del estado en favor del bloque en el poder, a raíz del funcionamiento de la autonomía relativa y del papel que asume el ente estatal como organizador, llevan a una fragmentación de su aparato. En efecto "el establecimiento de la política del Estado debe ser considerado como resultado de las contradicciones inscritas en la estructura misma del Estado".¹ Esto significa que "cada rama o aparato del estado, cada panel de los mismos de arriba a bajo (...), cada uno de sus niveles constituye, a menudo, la sede del poder y el representante privilegiado de tal o cual fracción del bloque en el poder o de una alianza conflictiva de algunas de esas fracciones con las otras, en una palabra, la concentración-cristalización específica de tal o cual interés o alianza de intereses particulares".²

Desde este punto de vista, la lógica de poder que se presenta dentro del personal del Estado, si bien adquiere alguna especificidad, se encuentra totalmente enmarcada dentro de las contradicciones de clase.

La política estatal, desde esta perspectiva, "surge a partir de un proceso efectivo de contradicciones interestatales". Lo cual significa que es "un campo y un proceso estratégico, donde se entrelazan nudos y redes de poder, que se articulan y presentan, a la vez, contradicciones y desfases entre sí. De ello derivan técnicas cambiantes y contradictorias cuyo objetivo general o cristalización institucional toman cuerpo en los aparatos estatales".³

1. Poulantzas, Nicos. *Estado, poder y socialismo*, México, 1983. p. 159.

2. *Idem*.

3. *Idem*.

Las clases dominadas no existen en el Estado mediante aparatos, sino como focos de oposición al poder de las clases dominantes. Sin embargo, la configuración y organización del aparato estatal no dependen de la relación de fuerzas internas (del bloque en el poder), sino también, "de las relaciones de fuerza entre éste y las masas populares, y por consiguiente del papel que deben cumplir con respecto a las clases dominadas".⁴

Pese a que los anteriores planteamientos sugieren una concepción de política estatal plurideterminada y resultado de procesos complejos y diversos, presenta algunas limitaciones.

Primero, aún cuando el concepto de autonomía relativa insinúa que la dinámica estatal no se rige exclusivamente por la lógica clasista, sino también por conflictos sociales de otra índole, en última instancia se encuentra determinada por esta contradicción fundamental.

Así por ejemplo, en referencia al planteamiento de Offe y Habermas consistente en que la burocracia estatal tiene intereses específicos, sostiene que, "si tiene (...) intereses propios que defender -los de su puesto- de haberse podido hablar de un "interés" por la estabilidad del Estado propia del conjunto de su personal, lo esencial no está ahí".⁵ Al respecto también Laclau (Laclau, 1983) ha afirmado que la emergencia de nuevos sujetos no encuentra explicación dentro de su entramado teórico, tendiendo a reducir los antagonismos a la lucha de clases. Segundo, también adopta la concepción reduc-

cionista de que los efectos del poder estatal están necesariamente circunscritos por la dominación del capitalismo (Jessop, 1980). Por ejemplo, refiriéndose al Estado providencial señala que "todas las disposiciones adoptadas por el Estado Capitalista, incluso las impuestas por las masas populares se insertan finalmente, a la larga, en una estrategia a favor del capital o compatible con su reproducción ampliada".⁶ Tercero, y en contraposición con lo anterior, recae en una visión instrumentalista al asignarle a los intereses de la fracción hegemónica la capacidad de asegurar la unidad del Estado (Jessop, 1980, Laclau, 1983).

El enfoque Gramsciano

Por otra parte, los representantes de la escuela gramsciana erigirán la noción hegemonía como el principio articulador de una formación social.

El Estado, según esta corriente, tiene como una de sus actividades principales organizar el consenso. Es decir: "ganarse a las masas". Lo cual, pudo alcanzarse gracias a las políticas keynesianas, que incorporan al aparato estatal los intereses de las clases subordinadas al reconocer como legítimas algunas de sus demandas y a las transformaciones del capitalismo post-crisis, que posibilitaron (gracias a la "revolución" ética y moral que desencadenaron el fordismo y el taylorismo) incorporar al mercado de consumo a las masas trabajadoras (Glucksmann, 1978). Estas dos modificaciones provocaron cambios de morfología en el capitalismo, cuyo resultado fue un proceso de

4. *Ibidem*, p. 171.

5. *Ibidem*, p. 192.

6. *Ibidem*, p. 225.

politización de la economía y la sociedad en general.

Este tipo de Estado, ya sea el ampliado o social, que se configura, articula la política con la economía, dándole por lo tanto, a la dominación una base material: hegemonía; dirección con dominación.

La ampliación del Estado conlleva a la absorción de la sociedad, lo cual prácticamente lleva a indiferenciar la relación Estado-sociedad, y, ejerce un proceso de politización de esta última (desformalización de la política) (*Ibid*, 1985).

Las acciones estatales en esta perspectiva constituyen el resultado de una relación de fuerzas, en la cual la clase capitalista mantiene la hegemonía. Es decir, articula en torno a su proyecto a las demás clases y sectores sociales. "Dos consecuencias importantes se derivan de esto. La primera, que la lucha política ha pasado ahora a abarcar la totalidad de la sociedad civil. Conquistar la hegemonía no significa tan solo conquistar la dirección política, sino modificar el sentido común de las masas y lograr una rearticulación general de la sociedad. Pero, en segundo lugar, esto significa que el poder no se conquista en un solo acto sino que es el resultado de una larga guerra de posición a través de la cual se va modificando la relación de fuerzas en la sociedad".⁷

De lo anterior expuesto, deriva lo siguiente: en primer término, las políticas estatales constituyen un momento de articulación social y en este sentido son

un producto histórico. En segundo término, éstas, más que representar un todo coherente, expresión de una lógica económica que funciona como un *deu ex machina*, es resultante de un cúmulo de articulaciones contradictorias, las cuales no son producto de las estructuras, sino de la lucha política. De ahí que la "parcelación" del aparato estatal, no es sólo un asentamiento material de los intereses de clase, como plantea Poulantzas, sino un espacio más de confrontación social en el cual se da un proceso de absorción y de constitución del conflicto social. En tercer término, las políticas estatales son un espacio de constitución de sujetos políticos.

Esta formulación lleva a una concepción integral del Estado y de la política estatal (Laclau, 1983).

Sin embargo, coincidimos con Laclau y Mouffe (Laclau y Mouffe 1987) en el sentido de que la concepción gramsciana, pese a que entiende los sujetos políticos como voluntades colectivas y no como clases; esto es, como elementos generadores de articulaciones sociales, recae en el reduccionismo de clase, al localizar dentro de las prácticas articuladoras, siempre como principio unificante de toda formación hegemónica, a una clase fundamental.

Otros enfoques marxistas

Otras interpretaciones que si bien no podemos ubicar estrictamente dentro de la teoría marxista, contribuyen con nuevos elementos al análisis de políticas, los cuales aportan a la construcción de un enfoque integral de análisis de las políticas estatales, son los

7. Laclau, Ernesto. "Teorías marxistas del Estado: teorías y perspectivas". En: Morbert Lechner (comp.) *Estado y política en América Latina*. (México, 1983), p. 54.

planteamientos de Habermas, Offe y los llamados posmarxistas.

El argumento fundamental de estos enfoques es que no existe en las sociedades contemporáneas un único principio de organización social. Para Habermas y Offe, dos de los representantes más destacados de la Escuela Crítica, también llamada Escuela de Frankfurt, el Estado se convirtió en un nuevo principio de organización social, en la medida en que el conflicto social se desplazó a la esfera política (*repolitizó*). De este modo, los precios y los salarios tienen una determinación cuasipolítica, razón por la cual, la ley del valor pierde la capacidad explicativa que tenía en el capitalismo liberal. De ahí que la contradicción principal estará entre la integración sistémica (capacidad racionalizadora del Estado) y la integración social (anarquía capitalista). Incluso Offe postulará que a raíz de dicha politización el Estado a diferencia del mercado no se rige por una lógica capitalista. Así pues estamos en presencia de diversas lógicas de acción social, las cuales son contradictorias.

En este sentido, para este último la clave se ha de buscar dentro de los aparatos políticos donde se gesta la red entre las funciones públicas del Estado y su función selectiva respecto a las exigencias e intereses capitalistas (Picó, 1985). De ahí que: el autor justifique la necesidad de incorporar preocupaciones de teorías no marxistas como la de la decisión racional, la teoría de sistemas y de la organización (Offe, 1987).

Otros autores latinoamericanos tendrán inquietudes semejantes. Portantiero (Portantiero, 1988), siguiendo a Easton, plantea que en virtud de tal proceso de politización debe incorporarse la visión sistémica al análisis de la hegemonía. Así pues retoma la categoría sistema político, la que define como "la de un conjunto de instituciones y procesos políticos, gubernamentales y no gubernamentales, desempeñados por actores sociales constituidos como tales y dotados de cierta capacidad de poder".⁸ Es en el seno de dicho sistema "donde se regula la competencia para el poder, se producen las decisiones que concierne a toda la sociedad y se organiza la forma de la autoridad, es decir, se determina el tipo de régimen político vigente. Así, el sistema político agrupa a las instituciones que cumplen las funciones de dominación, dirección y administración política. Como la articulación entre coacción y consenso, entre ley y valores, es siempre un sistema hegemónico, pero no sólo entendido como el lugar desde donde la hegemonía se ejerce, sino, sobre todo, desde donde se constituye".⁹

Lechner (1984), Laclau y Mouffe (Laclau y Mouffe, 1987, Laclau, 1983) rompiendo con las concepciones esencialistas, propondrán, asimismo, una concepción relacional del poder, en la cual los sujetos se constituyen en su interacción con otros. En otras palabras, se da un proceso de construcción de identidades políticas, en el cual "lo ideológico" adquiere significación. Para Laclau y Mouffe, (Laclau y Mouffe, 1983) la noción gramsciana de hegemonía, en tanto que remite a la articulación como elemento explicativo de la

8. Portantiero, Juan C. La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia, entre el Estado y la sociedad. Buenos Aires, Editorial Nueva Visión, 1988, p. 117.

9. *Idem*.

constitución de sujetos, es la categoría de análisis fundamental. Sin embargo, señala que es necesario construir una teoría de las articulaciones, que rompa totalmente con el reduccionismo clasista y con las posiciones esencialistas que de él se derivan. En este sentido, avanza al plantear que en tanto la articulación es fundamentalmente discursiva, hay que remitirse a la lingüística y la psicología social.

De este planteamiento se desprenden dos conclusiones. La primera es que, en tanto los sujetos políticos no son agentes fijos y homogéneos (clase obrera, burguesía) sino actores que se constituyen en el accionar político, el análisis de los antagonismos sociales lleva al estudio de una pluralidad de posiciones diversas y contradictorias. La segunda, es que el "sistema mismo de relaciones ha dejado de ser fijo y estable -lo que hace a las prácticas hegemónicas posibles- en el sentido de toda identidad social aparece constantemente diferido (...). Con esto, sin embargo, no solamente cae la categoría necesidad, sino que tampoco es posible dar cuenta de la relación hegemónica en términos de simple contingencia..."¹⁰

Estas "rupturas", planteadas por los autores mencionados, tienen connotaciones de gran importancia para el análisis político. En primer lugar, se desecha el planteamiento consistente en la existencia de intereses objetivos, y se sustituye por una concepción más dinámica y, por qué no, fáctica, que se basa en la posición del sujeto. En se-

gundo lugar, se enfocan los procesos sociopolíticos como procesos de articulación. En este sentido, se construye una visión positiva de la política, en contraposición a las concepciones instrumentales y abolicionistas. Y, por tanto, en tercer lugar, se concibe al Estado como un espacio de constitución de sujetos políticos. En cuarto lugar, se plantean diferentes interpretaciones que apuntan a una relativización de los límites entre el ente estatal y la sociedad. Finalmente, se acepta que la totalidad social no se estructura a partir de una única racionalidad (o único principio de organización).

En resumen, estos enfoques contribuyen a ampliar el análisis político de la política, el cual estaba anteriormente restringido a la actuación de sujetos preconstituídos y en una relación externa con la dinámica interna de constitución de la política. En este sentido, permite aproximarse a una concepción de políticas, alternativo tanto al marxismo tradicional como a los planteamientos analítico-prescriptivos.

Teórica y metodológicamente, sus presupuestos permiten arribar a una concepción de política estatal que:

- Rompa con las concepciones instrumentalistas (reduccionistas), economicistas y racionalistas, que promueven los enfoques tradicionales del marxismo y analítico-prescriptivos.
- Recupere "lo político" en el desarrollo de la política estatal. En otras palabras, que identifique las redes de poder existentes, los conflictos y compromisos, las estructuras de poder que se configuran en torno a la política (las totalidades).

10. Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal. *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. México, siglo XXI, editores, 1987, p. 102.

- Desarrolle una interpretación multi-determinada y pluridimensional de la política estatal. Esto quiere decir, que el análisis de la política estatal, no se debe agotar a un sólo factor, sino que hay que retomar también otras estructuras y procesos como, por ejemplo, los aspectos organizacionales y las estructuras y procesos técnico-administrativos.
- Elabore una interpretación procesal y relacional de la política del Estado. Lo que significa comprender la política como un resultado de múltiples interacciones entre grupos, clases, sectores, órganos corporativos, instituciones y agencias gubernamentales y no gubernamentales, que se encuentran determinadas por distintas estructuras sociales, políticas e institucionales, y recortadas por los diversos contextos en el que se enmarcan. Estas políticas expresan un proceso de constitución y re-constitución de la relación Estado-sociedad.

LAS POLITICAS PUBLICAS Y OTROS ENFOQUES DINAMICOS

Otros aportes específicos que podemos citar son los trabajos de Oszlak y O'Donnel, Nef y Pablo Roberto Motta, que se ubican dentro de una preocupación que privilegia a la administración pública y representan una corriente latinoamericana en este cam-

po, que busca construir una identidad propia frente a la fuerte influencia que ha ejercido la tradición estadounidense (Valdés y Pérez, 1984). Además, constituyen una visión alternativa de análisis, tanto a las interpretaciones sociológicas que analizan al Estado como régimen político, como a los enfoques parciales de los funcionalistas y sistémicos. Los dos primeros se sitúan dentro de una dimensión que concibe al Estado como conjunto de instituciones, mientras que el otro se esfuerza por desarrollar un enfoque organizacional; que capte la dinámica diversa y contradictoria que se presenta en las organizaciones públicas.

Estos han contribuido a entender al Estado-Gobierno (administración pública) como una entidad heterogénea, contradictoria, sujeta a presiones de la más variada índole y compuesta por múltiples redes de poder. Naturaleza que impide pensar su actividad sujeta únicamente a una racionalidad técnica.

En el caso de Oszlak y O'Donnel la política pública se define como "un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad intervencionista estatal relacionado con una cuestión que concita el cuidado, interés o movilidad de otros actores".¹¹ La política tiene un período de gestación, el cual es resultado de la problemática social que se presente a partir de alguna demanda o necesidad, por parte de los grupos afectados como por individuos, otros grupos o el mismo Estado, un período de desarrollo y otro para resolver la "cuestión".

Frente a la "cuestión", intervienen tanto los grupos afectados como no afectados asumiendo una toma de

11. Oszlak, Oscar y Odonell, Guillermo, "Estado y políticas estatales en América Latina - Hacia una estrategia de investigación, p. 385. En: Gilberto Flores y Jorge Nef ed. *Administración pública: perspectivas críticas*. San José, ICAP, 1984.

posición o "política", cuanto el Estado, mediante de la participación de las distintas agencias involucradas. Esta participación que a veces es inconsistente o conflictiva entre sí, expresa una actitud predominante. "Desde esta perspectiva, la ambigüedad o conflicto no es inherente a la toma de posición del Estado sino producto del enfrentamiento entre algunas de sus unidades -sea respecto de los términos con que debe definirse la cuestión suscitada o del modo de intervención para resolverla- obedeciendo a intereses organizacionales y clientelísticos-contradictorios".¹²

Ahora bien, puede darse el caso en que la posición estatal sea omitir su participación, por diversas razones. Por lo tanto, para los autores, las políticas estatales deben ser vistas como "nudos" del proceso social, es decir, como resultados tanto de las tomas de posición de los actores como del Estado. En este sentido, a su juicio, "afirmar que dentro de este tema las políticas estatales son 'nudos' es presuponer que el Estado no suele ser pasivo ni irrelevante, no parece serlo para los actores interactuantes en el proceso; por el contrario, suele importar y tanto que alrededor del contenido de su toma de posición se teje buena parte de las interacciones de cada tramo del proceso".¹³

Pero la política no tiene una incidencia únicamente externa al Esta-

do, también provoca en este mismo proceso interno, en términos de redefiniciones y ajustes de "unidades" y "procesos" burocráticos, que crean puntos de interpenetración entre estado y sociedad.

Por su parte, Paulo R. Motta, critica la perspectiva tradicional de la teoría de la organización, que ve el gobierno como una organización monolítica, cuyo proceso decisorio es idéntico al de una empresa privada, y plantea la existencia de una asimetría y jerarquía organizacional, que expresa una distribución desigual de recursos, que no considera las prioridades institucionales. Lo cual responde a "la acción institucionalizada de los intereses de grupo". En tal aspecto, "ciertamente, las organizaciones públicas que constituyen un gobierno mantienen apenas un mínimo de intereses comunes suficientes para mantener la coalición de poder. Actúan políticamente con autonomía e independencia unas de las otras, configurando una red de intereses y conflictos y de formas diversas".¹⁴

Por lo tanto, para el autor, "La formulación de la política pública se da en un medio donde una inmensa variedad de objetivos y alternativas tienen que ser considerados en un ambiente competitivo de recursos limitados".¹⁵

La posición de Nef (Nef, S.A.) es diferente a los autores citados. Este último parte de una perspectiva marxista, de ahí que su interés se centre en relacionar la política pública con la estructura de poder y las características concretas de la formación social. Identifica tres niveles: la formación social, cultura e ideología (contexto más general), el régimen político (contexto) y la política pública. Plantea, en este senti-

12. *Ibid.*, p. 386.

13. *Ibid.*, p. 388.

14. Motta, Pablo R. "La perspectiva organizacional en la formulación e implementación de la política pública: inferencias sobre la realidad de América Latina. En: Seminario: Formulación y gestión de políticas públicas. San José, ICAP, 1985, p. 109.

15. *Idem.*

do, que la política pública tiene una trayectoria que es explicable únicamente en el marco de la estructuración económica, política e ideológica de las sociedades. "Estas se formarán a partir de la interacción de las fuerzas políticas (agentes), constituyendo expresiones específicas de proyectos políticos más amplios, y en última instancia, del proyecto histórico, aunque con un grado de autonomía de los mismos".¹⁶

El autor reconoce como válida formalmente la definición de Osziak y O'Donnel, pero agrega la categoría hegemonía, como explicativa. Así, pues, la política pública la entenderá como "una expresión específica de una alianza política, articulada por la fracción hegemónica dentro de dicha alianza".¹⁷

La política pública es la conjugación de tres aspectos: Clases Sociales, el Estado y el sector transnacional. En lo que respecta al primero, es indispensable identificar los actores y a qué fracción representa. Así como la realización de un mapeo organizacional de los actores, para determinar qué objetivos (latentes y manifiestos) tienen. En cuanto al segundo, por su parte, se encuentra fraccionado en virtud del conflicto social, fundamentalmente la lucha de clases. Y respecto al tercero, constituye un actor más que no se encuentra vinculado coyunturalmente, sino de manera estructural.

Además de este esquema conceptual, el autor propone un ordenamiento sistémico, que establece flujos entre los

niveles: formación social y cultura, régimen político y política pública. De modo que existen mutuas determinaciones entre cada uno que permite interpretar la política pública como determinada y determinante al mismo tiempo.

Estos tres planteamientos, tal como habíamos adelantado, contribuyen a dar una visión de la dinámica presente en el interior del Estado, que establece la existencia de una racionalidad político-administrativa y una lógica organizacional específica. Las cuales, al mismo tiempo que conforman realidades particulares y presentan, por lo tanto, una dinámica y estructura de poder institucional autónoma, constituyen un filtro por medio del cual deben transitar los conflictos sociales que se generan a nivel global. Esto hace que la política pública tenga una doble dimensión irreductible: la sociopolítica y la instrumental.

Las contribuciones de Osziak y O'Donnel, y Nef, a diferencia de Motta, quien simplemente intenta rescatar la dimensión organizacional, procuran recoger ambas. Los primeros interpretando la política como "nudo", el cual expresaría la articulación de la toma de posición de los actores y del ente estatal, mediando los procesos burocráticos. El segundo, desde una óptica marxista, analizando cómo se materializa la conformación de alianzas políticas de clase, en el marco de un proyecto histórico, y cómo cristaliza, institucionalmente hablando.

Pese a que los anteriores planteamientos intentan desarrollar una visión dinámica del funcionamiento de la administración pública, presentan algunas limitaciones. La propuesta de Osziak y O'Donnel, aún cuando presen-

16. Nef, Jorge. Formación social, regímenes políticos y políticas públicas: algunas aproximaciones metodológicas, San José, ICAP, mimeo, p. 6.

17. *Ibid.*, p. 7.

ta las políticas como un resultado de diversas tomas de decisión por parte de los actores involucrados, tiende a conferirle al aparato estatal una autonomía absoluta, haciendo aparecer al Estado como sujeto. En virtud de lo cual no desarrolla suficientemente y que, a nuestro juicio, es un elemento fundamental en el análisis de políticas: lo que han denominado como "nudos" de poder. Además, al no dar tanto énfasis en el proceso de articulación que se teje en el curso de aplicación de la política, lo lleva, como plantea Nef, a definirla en sus aspectos más formales: como una toma de posición frente a una situación socialmente problematizada. Por último, en lo que respecta a la "cuestión", si interpretamos que "lo socialmente problematizado" significa el reconocimiento, mediante un proceso de reflexión, de una necesidad o demanda común, consideramos que se reducen las políticas únicamente a acciones estatales en respuesta a demandas agregadas como, por ejemplo, la salud, educación, la paz...etc. Cuando exista otro tipo de políticas que no necesariamente representan una "cuestión", pero que sí se orientan a sectores y áreas muy específicas, digamos focalizadas o sectorializadas. Más aún: el Estado tiende generalmente a impedir que se construyan este tipo de demandas agregadas, y a presentarlas como exigencias, sectoriales. (Poulantzas, 1978).

Por otra parte, los autores enfatizan tanto en la discontinuidad, como momento de resolución parcial de "la cuestión", que no le prestan cuidado a la continuidad de la política. Motivo por el cual, la política se acaba cuando se resuelve "la cuestión". A este respecto, se

localizan dos problemas: en primer término, se le otorga a la política un carácter coyuntural y absolutamente terapéutico. De ahí que se tiende a confundir "lo político" con "la política", y a otorgarle al Estado una infinita capacidad de racionalización, lo cual en última instancia, significa caer en las concepciones racionalistas. En segundo término, su interpretación de la política es bastante limitada y unilateral, por cuanto se reduce a la relación resultado-respuesta, sin percatarse que la misma política provoca nuevas tensiones que redefinen "la cuestión" y los términos de la respuesta. Unilateralidad que probablemente tenga como causa el que se enfatice en el proceso de formulación, lo cual significa recaer en la concepción funcionalista que entiende la política como sumatoria de diversas etapas (formulación, adopción, aplicación, evaluación).

Con respecto a Nef, si bien a diferencia de los autores antes aludidos, realiza el esfuerzo de trascender la definición formal de la política estatal, situando el momento de la articulación como elemento explicativo para definir la política, en la medida en que parte del enfoque poulantziano, presenta las restricciones que se le han planteado a dicho enfoque. No obstante, su propuesta tiene el mérito de establecer interdependencias entre los principales elementos que considera se encuentran relacionados con la constitución de la política. Estas interdependencias, sin embargo, a diferencia del esfuerzo de Portantiero tiende a mantenerse en un plano formal, por cuanto las utiliza más como un recurso heurístico para establecer las múltiples determinaciones de la política.

HACIA UNA CONCEPCION RELACIONAL DE LA POLITICA ESTATAL

Nuestro punto de partida es una concepción relacional del poder y de la política. Esto quiere decir, como plantea Poulantzas, (Poulantzas, 1978) que el poder no es una cualidad intrínseca, sino el resultado de una relación. Es decir, suponiendo que A y B representan grupos o clases sociales, A construye su poder en relación con B, relación en la cual A y B se constituyen como sujetos. Esto es, se conforman como identidades colectivas.

Ahora bien, en tanto que las sociedades capitalistas establecen un ordenamiento fundamentalmente asimétrico, A y B se enfrentan en desiguales condiciones y en el marco de relaciones de dominación. En otras palabras, la dimensión del poder se da en los términos en que lo plantea Lukes: el poder sobre. (Lukes, 1985).

La diferencia entre este planteamiento y el que tiende a reducir el conflicto a la lucha de clases, se encuentra en que, reconoce que existen otros sujetos políticos distintos a las clases; -es decir, el poder se encuentra distribuido en la sociedad- y que éstos no se definen como grupo empíricamente dado, sino en su relación con los demás, en la cual se constituye a sí mismo.

Para el análisis de las políticas estatales esta concepción de poder tiene consecuencias importantes: en primer término, éstas son resultado de un conjunto de relaciones entre diversos grupos, sectores y clases sociales. En segundo término, como planteamos anteriormente, éstas no sólo son un instrumento que procuran alcanzar los julio-diciembre/1989

distintos actores (clases, sectores y grupos sociales) sino que en esa lucha se convierten en un momento de construcción de identidades colectivas. En tercer término, las políticas estatales, en cuanto que representan un espacio en el que se dan interacciones entre grupos, consecuentemente se constituyen en un límite de la vida social.

Dicho proceso es histórico, discontinuo y enmarcado en distintos contextos.

Ahora bien, partir de esta concepción de poder no significa dejar de reconocer los aportes que los diferentes enfoques han hecho al análisis de las políticas estatales. Por el contrario, asumimos que han elaborado un rico arsenal de instrumentos teóricos. De manera que, si se quiere, partimos también de una visión " ecléctica".

Así pues, en el caso de los instrumentalistas, si bien negamos que la política estatal constituye ex ante un instrumento, reconocemos que los distintos grupos sociales obviamente procuran instrumentarla, si no fuera así para qué el poder. También asumimos que no existe una lógica inmanente que determina la vida social, pero sin embargo se acepta que durante el proceso de la política se da una situación de extrañamiento-externalización y objetivación- que responde, en última instancia, al cúmulo de relaciones que se establecen en la política y factores que intervienen, los cuales determinan un comportamiento autónomo de ésta con respecto a los actores. Todo lo anterior significa que la política estatal es un objeto multi y plurideterminado. De ahí que se requiere avanzar hacia una concepción integral de su proceso constitutivo.

En primera instancia debe partirse del supuesto consistente en que la política estatal es la consecuencia de un doble proceso, por un lado, la construcción de la sociedad en el Estado, es decir, como decía Marx refiriéndose al Estado Moderno, la construcción de la representación de la sociedad civil, y por otro, de la construcción del estado en la sociedad.

Lo primero implica construir lo común, lo universal, vis a vis a lo particular, vale decir, edificar una voluntad colectiva. Este es un proceso mediante el cual se constituye lo político; y el conflicto de intereses particulares adquiere, en consecuencia, una dimensión institucional. Las disputas no se resuelven únicamente a través de la acción teológica o la estratégica (Habermas, 1973) sino que abre espacio para el establecimiento de relaciones intersubjetivas. En otras palabras, con la institucionalización se construye un universo de significados comunes (Berger y Lukman, 1963) que propicia una identidad colectiva (Habermas, 1973), y al mismo tiempo, la integración social, esto es, en términos de Durkheim, un ordenamiento basado en la cohesión y la unidad social. (O'Connor, 1984).

Lógicamente, conformar tal orden de cosas, no es un proceso continuo, exento de rupturas sociales. La construcción de lo general, del Estado como totalidad social, se da a partir del desarrollo de las formulaciones sociales capitalistas, cuando la legitimación no se basa en imágenes míticas del mundo (Habermas, 1973), ni en la autoridad de un poder extraeconómico, sino, predominantemente, en las formas mercanti-

les, que establecen el intercambio de equivalentes. Al universalizarse el mercado, se abre paso la diferenciación económica y social. Esta disolución, sin embargo, se reconstituye en unidad con la conformación del Estado. En efecto, la libertad de intereses que promueve el capitalismo, se entroniza políticamente en la figura jurídica y el "rol" de ciudadano. Abstracción, que constituye una representación simbólica del orden institucional como totalidad integrada (Berger y Lukman, 1963).

En sus orígenes, esta representación, en una sociedad cuyo principio organizativo fue la diferenciación económica, adquirió una existencia meramente formal. De ahí que Marx, en la ideología alemana, enfatizará en el carácter fetichista que tiene el Estado en su época. Posteriormente, las luchas sociales fueron obligando a ampliar la actividad estatal, que tuvo que ir integrando los reclamos y adquiriendo un papel cada vez más destacado en el proceso de legitimidad. En suma, abrió paso a la institucionalización del reclamo. Se desprende de lo anterior dos cosas, primero, que la construcción del Estado como intento de construir una síntesis social, es producto de la dinámica específica que tiene el régimen de producción capitalista, es decir de su estructuración particular, la cual se diferencia de otros modos de producción, Segundo, que esta particular forma organizativa conlleva contradicciones cuya resolución hasta ahora ha desembocado en una evolución histórica que cristaliza en la forma estatal como otro principio de organización social. Lógicamente, lo específico de dicha forma dependerá de las características peculiares de cada sociedad.

Así, pues en las más avanzadas del capitalismo organizado este carácter social del Estado se encuentra mucho más a la cabeza que en los que se denominan países de la periferia capitalista.

El segundo proceso, de la construcción de lo estatal en la sociedad, se encuentra relacionado con la formación de necesidades sociales. Entendiendo por tales, las carencias que van surgiendo a partir de las relaciones que los individuos establecen entre sí, y que se reconocen como comunes. En este sentido, una necesidad particular se constituye en social cuando mediante una actitud autorreflexiva se presenta un proceso de tematización de algún aspecto de la vida cotidiana, que es elevado al rango de lo común, y que por lo tanto exige una respuesta social.

Las necesidades sociales están históricamente determinadas. Son un resultado de la dinámica de estructuración de las sociedades, la cual impone determinadas exigencias comunes a los individuos, en la organización del trabajo, el espacio y la vida en general. Su evolución en cuanto que es producto de la autorreflexión da cuenta de un proceso de aprendizaje social (Habermas, 1973).

No obstante, no todas las necesidades surgen de la autorreflexión, algunas son impuestas por el Estado, cuando adquiere un carácter anticipativo. Y para que éste haya comenzado a realizar acciones sistemáticas y permanentes con vistas a resolver, modificar o elaborar alguna situación social, problematizada, social o focalizadamente, es necesario, en primer término, que se constituyan necesidades sociales y, en segundo término, que la disolución de lo social en lo particular, sea cada vez

más difícil, y obligue a que lo particular, necesariamente, adquiera dicha dimensión -si se quiere mantener un orden legitimado.

Hay que aclarar, por supuesto, que el ente estatal no es, en este sentido, una totalidad social transparente, sino que, en la medida que representa una sociedad organizada asimétricamente en lo económico, es opaca. O sea que no se trata únicamente de una representación real, sino que al mismo tiempo lo es trascendida. El Estado Capitalista a la vez que constituye un esfuerzo de síntesis de una sociedad fragmentada e individualizada, un intento de unidad de lo diverso, de identidad, es también una forma transfigurada, bajo la cual los intereses particulares de la clase dominante adquieren una dimensión general. Es decir, parafraseando a Habermas, el Estado Capitalista no es un ente real, sino históricamente existente (Habermas, 1973). Desde tal punto de vista, la política estatal, como el Estado mismo, se encuentra determinado históricamente. Lo cual significa que, ni el Estado en general, ni la política estatal en el capitalismo han existido siempre, ni constituyen realidades predeterminadas formalmente, ni totalidades sociales acabadas. (Poulantzas, 1978).

Desde esta perspectiva biunívoca, las políticas estatales, no se gestan únicamente desde el Estado, sino también desde la sociedad civil, y no constituye un mero instrumento, ni una intersección de "lo público" con "lo privado". Tampoco representa una continuidad, sino, más bien, en cuanto que resulta de la interacción entre la sociedad y su representación, tiene una existencia discontinua, es decir, es el campo de lucha sobre los límites (Lechner, 1986). En es-

te sentido, tal y como plantea Lechner para el Estado en general, esa lucha constituye la construcción de la continuidad en la discontinuidad.

Ahora bien, cuando hablamos del Estado no se hace sólo desde su definición más abstracta, sino, también a partir de su materialidad, es decir, se encarna en leyes, normas, prácticas y en un aparato institucional. De modo que la política estatal, supone un marco jurídico que expresa las relaciones políticas más globales, un conjunto de normas de menor alcance y una reglamentación institucional, que regulan su ejecución, y por supuesto, una expresión organizacional y financiera. Estructuración que se encuentra determinada por las prácticas políticas de actores sociales e institucionales.

Esto significa que la política estatal no sólo es resultado de la influencia recíproca de los diferentes actores, sino, también, responde a objetivos que cumplir.

LA POLITICA ESTATAL: UNA DECISION SOCIAL

La política estatal tiene un doble carácter; por un lado, constituye una acción instrumental, en la medida que persigue el cumplimiento de fines. Por otro lado, es el resultado de un conjunto de interacciones sociales.

Ambos aspectos se encuentran en una relación dialéctica, es decir se determinan mutuamente, ya que construir los fines significa un proceso social de toma de decisiones, el cual incluye seleccionar los medios. Este proceso se objetiva en normas, procedimientos y procesos burocráticos.

Identificamos entonces, en la toma de decisiones, dos procesos, el de subjetivización de la política, en el cual los actores internalizan los objetivos de la política y procuran orientarlos hacia la satisfacción de sus intereses, y el de objetivar y externalizar la política, es decir, el de la conformación de una racionalidad formal y técnica. En el primero los actores se constituyen en sujetos de un proceso social, en los productores de la política, mientras que en el segundo la política adquiere una autonomía relativa, y se conforma en una dinámica que aparentemente adquiere una vida propia e independiente de los sujetos que la constituyen, y de la cual éstos son únicamente objetos de intervención.

La política estatal como interacción

Esta relación entre la legalidad y la factibilidad de la política, entre el deber ser y la dinámica social, política y económica que se teje en torno a ella, es contradictoria. Los contextos, escenarios, las constelaciones de intereses y las correlaciones de fuerzas en la sociedad se modifican en el tiempo, incidiendo en la definición de los objetivos y en la selección de medios. Además intervienen otros factores secundarios como la reconstitución temporal o estructural de los procesos burocráticos-institucionales los cuales, eventualmente, pueden limitar el cumplimiento o reorientar los objetivos planteados.

Dicho proceso de redefinición resulta en una dinámica bastante compleja, en la medida en que es resultado del enfrentamiento entre distintos sectores sociales, que buscan constituirse o

julio-diciembre/1989

consolidar su constitución en la política. Encontramos, entonces, los sectores que procuran mantener sus privilegios, o los que reivindican una mayor participación en su definición, o incluso, los nuevos sectores, que fundamentados en nuevas orientaciones económicas o políticas, pretenden un cambio brusco en los objetivos, o simplemente clausurarlos para destinar los recursos a la atención de nuevas áreas.

Estas contradicciones no se expresan en la legalidad de la política, que muestra un mundo relativamente coherente, sino que tienen sentido únicamente cuando analizamos su carácter intersubjetivo, ésto es, la calidad y naturaleza de las interacciones que se presentan entre los diferentes individuos, grupos, sectores y clases sociales.

En efecto, la política estatal constituye una decisión o conjunto de decisiones que están sujetas a un proceso de articulación social. Este es a la vez premisa y resultado de la política. Premisa por cuanto toda decisión de respuesta social a un problema, supone un proceso de tematización, socialmente agregado o socialmente focalizado que exige, según sea el marco jurídico-político y las circunstancias históricas, la negociación entre diversos actores. Y resultado, por cuanto, la decisión *ex post*, y su inserción institucional, implica diversas interpretaciones de su contenido general y la formulación de estrategias de aplicación que la condiciona a otros procesos políticos, sociales, microinstitucionales, organizacionales y a contextos históricos.

Podemos distinguir de acuerdo a lo anterior, entonces, dos tipos de articulación social: una, es la que asume exclusivamente una forma hegemónica, y julio-diciembre/1989

otra la articulación de intereses, que responde a otras lógicas de poder, que si bien se inscriben en el marco de las grandes confrontaciones sociales, y por lo tanto, se encuentran vinculadas directamente con los procesos de construcción de hegemonía, no son reductibles a la primera.

En cada caso los procesos políticos adquieren matices diferentes. El primero se refiere al proceso de organización del consenso social, y por lo tanto, a la menor o mayor articulación de los intereses de los sectores sociales afectados directa e indirectamente a la política, y al proyecto histórico en el que ésta se enmarca.

Esa articulación es de dos tipos: la que agrega los intereses de los sectores económicamente privilegiados a la política, y la que integra e incorpora a los grupos y clases que se encuentran en una situación social, económica y política subordinada, y que, por lo tanto, ingresan al Estado en esta condición.

En la gestación de la política, este proceso se da, fundamentalmente, en términos de intenciones, mientras que durante su aplicación se realiza mediante la formulación de estrategias y programas de acción. En ambas etapas, participan activamente estructuras de mediación y representación, como el partido, cámaras, asociaciones, federaciones...etc, los cuales organizan distintos intereses políticos y económicos y las agencias gubernamentales que toman posiciones particulares con respecto a la política, en tanto que en ellas se afinan estos intereses.

La articulación-integración que sufren los grupos que ingresan en la política en la segunda condición, gene-

ralmente, se da de distintas formas: el clientelismo, la incorporación tácita o mediante la construcción de bases sociales permanentes. En este último caso, los intereses históricos de estos grupos son incorporados dentro de una concepción ideológica sistematizada.

Por tanto, definir y aplicar la política, representa un mayor o menor reconocimiento de los intereses de estos grupos por parte del Estado, es decir, no es una captación formal, ni una cooptación únicamente con un carácter negativo, sino una integración real que, siguiendo a Laclau y Mouffe (Laclau, 1980, Laclau y Mouffe, 1987), se expresa discursivamente.

No obstante, esto representa, como dice el refrán popular, una de cal y otra de arena, ya que al institucionalizarse el conflicto social que surge en relación con dichos sectores, el Estado queda en condición de ejercer un control sobre sus reclamos, en la medida en que han sido creados los mecanismos jurídicos y los canales institucionales para enmarcar las indicaciones.

Y más aún, provoca la reificación del conflicto social, en cuanto que dichos canales y mecanismos, que han sido productos de las presiones y luchas de estos sectores, se aparecen como elementos ajenos, independientes de su propia actuación.

Es importante aclarar que el grado, la cobertura y el tipo de la articulación social que se presenta depende también en gran medida del tipo de política estatal. Así pues, es factible que las políticas sociales presenten una mayor capacidad de articulación, por cuanto es el área estatal especializada en resolver el conflicto social, latente o manifiesto, producido a partir de las demandas

o necesidades de los grupos subalternos, mientras que la política de desarrollo tecnológico no sólo tenga menor capacidad de articular intereses, sino que se restrinja a agregar, fundamentalmente, los intereses de los diferentes sectores de la clase económicamente privilegiada.

Desde el punto de vista del proyecto histórico en el cual se enmarca la política, es decir, del proyecto de sociedad, tales procesos de articulación social dan lugar a la constitución de pactos y compromisos sociales o simples coincidencias de intereses entre sectores sociales, particulares o los grandes conglomerados sociales.

La política, en este sentido, constituye una expresión más concreta del proyecto histórico de sociedad; sin embargo no responde mecánicamente a él, y tiene una existencia más eventual, aunque al mismo tiempo le impone determinadas exigencias, que podrían incidir o no en su contenido.

Se distingue aquí, por consiguiente, dos tipos de proyectos: el proyecto de sociedad propugnado por los grandes conglomerados sociales, que procura orientar a toda la sociedad en su conjunto, el cual puede o no integrar las diferencias sociales, y en este sentido, ser más o menos legítimo, que denominamos, siguiendo a Nef, proyecto histórico; y los proyectos de política, los cuales son de carácter más contingencial.

El concepto hegemonía, que se utiliza para definir el sentido de la articulación hace referencia a la capacidad de elaborar dicho proyecto histórico, que tienen determinados sectores sociales, clases o fracciones de clase. Este nos permite encontrarle sentido a la dinámi-

ca de conflictos que se dan con la constitución de la política. Sin embargo, es importante aclarar que su construcción en la sociedad capitalista no es resultado único de la potencialidad integradora del discurso, sino, también de la condición privilegiada que tienen los sectores que disponen de los medios de producción social para imponerlo. (Mayorga, 1988). En tal entendido, la articulación que se da en torno a la política no supone negociación entre iguales sino lucha entre grupos con distintas cuotas de poder, lo cual significa que hay espacio también para la coerción y la desagregación de intereses.

En esta lucha los sectores subordinados, tácita o manifiestamente, se constituyen en sujetos, es decir en decisores. Sin embargo, tanto estos sectores como los dominantes no son decisores racionales, por cuanto no disponen de la información completa, ni tienen absoluto conocimiento de sus intereses, ni certeza absoluta de implicaciones futuras de la política en ellos. (Limbhlon). Aunque, lógicamente, por su condición de privilegio los sectores y clases predominantes en el poder estatal, pueden disminuir en grado considerable este nivel de incertidumbre.

El alcance político del proyecto histórico y la racionalidad que se le procura otorgar al enunciado de intenciones de la política, es relativizado por la incertidumbre. De modo que, el proceso de toma de decisión depende de hechos y situaciones contingentes, y de actos subjetivos de los actores. Por ejemplo, períodos electorales, modificaciones inesperadas de las condiciones políticas y económicas en el resto del

mundo, desastres naturales..etc. Desde esta perspectiva, hay lugar para el error, la indolencia, la frustración y la neurosis.

En otras palabras, como señala Laclau y Mouffe, refiriéndose a las articulaciones discursivas, "la práctica de la articulación consiste, por tanto, en la construcción de puntos nodales que fijan parcialmente el sentido; y el carácter parcial de esa fijación procede de la apertura de lo social, resultante a su vez del constante desbordamiento de todo discurso por la infinitud del campo de la discursividad".¹⁸

Las constelaciones y conflictos de intereses, que no responden directamente a la dinámica de las confrontaciones de los conglomerados sociales interesados en la toma de la decisión (política), sino que expresan otro tipo de contradicciones o diferencias como, por ejemplo, conflictos interorganizacionales, reacciones gremiales, conflictos de género y de otra índole, son igualmente importantes, en el proceso de ir constituyendo la política. Estos se dan tanto a nivel de la gestación como de la aplicación de la política.

En el período de gestación localizamos situaciones conflictivas originadas por oposiciones entre agencias gubernamentales, que muchas veces responden a conflictos inteorganizacionales que no se pueden reducir totalmente a las grandes confrontaciones sociales sino a reacciones puramente gremiales; y a expresiones de poder que responden a luchas entre coaliciones burocráticas gubernamentales formuladoras del proyecto de enunciado de la política.

Durante el proceso de aplicación de la política, ésta adquiere aún un

18. Laclau y Mouffe, *op. cit.*, p. 130.

carácter más contingencial, ya que el proceso para construir la hegemonía se encuentra más determinado por los procesos organizacionales y técnico-administrativo. En efecto, la política enunciada, la cual expresa una articulación social específica, al ser ejecutada pasará por el tamiz de lo que llama Benson una subestructura, "...una esfera no racionalizada de acción organizacional, una compleja red de relaciones que enlazan a los participantes entre sí y con el mundo social en una multiplicidad de formas reguladas".¹⁹ En efecto, las instituciones ejecutoras de la política, ni son totalmente autónomas, ajenas al conflicto social, como afirma la escuela funcionalista, ni se encuentran totalmente determinadas por el ambiente, tal y como plantea Poulantzas. Al contrario "la subestructura también incluye bases de dominación intraorganizacionales". Se agregan aquí las estructuras de control sobre recursos estratégicos realizados por algunos departamentos, divisiones, puestos, etc, así como ventajas, que se pueden obtener con otros. La cercanía de un puesto a la tecnología esencial de una organización o la capacidad de algún departamento para controlar la incertidumbre que afecta en forma significativa el bienestar de otro departamento puede suministrar la pa-

lanca para ejercitar el poder en las principales áreas de la organización".²⁰

Debemos agregar las luchas interorganizacionales, que no expresan únicamente el conflicto social en general, sino diferencias de enfoque a raíz de desarrollos organizacionales particulares, que han llevado a muchas instituciones gubernamentales a fijar objetivos que en ocasiones entran en pugna con los ya establecidos para otras. También se da el caso de que la lógica de una política fortalezca a una institución en detrimento de otra, provocando pugnas inteorganizacionales que afectan su proceso de implantación.

Este proceso de construcción de estructuras de poder, que se da al margen de la racionalización de las organizaciones públicas y del aparato en su conjunto, constituye un filtro por donde pasa necesariamente la política, el cual no sólo tiene incidencias en la aplicación de los enunciados, sino que influye directamente en su reformulación. En efecto, de las instituciones gubernamentales surgen decretos, normas y reglamentos, que muchas veces redefinen los objetivos y el contenido de los enunciados sin modificar la ley. Asimismo, puede ocurrir que un sector que haya perdido la batalla en la definición del enunciado de la política, logre imponerse en el momento de la aplicación, reformulando, por lo tanto, dicho enunciado en la práctica.

En otras palabras, la administración de la política redefine su formulación. Por supuesto, que tales regulaciones no sólo surgen de una dinámica autónoma de las instituciones ejecutoras sino también del proceso de construcción de hegemonía al que se ven sometidas también dichas entidades.²¹

19. Benson, Kenneth. "Organizaciones: un enfoque dialéctico". En: *Administrative Science Quarterly*. Vol. 22(1): 1986, p. 22. (Traducción libre ICAP).

20. *Ibid.*, p. 24.

21. Esta es una de las razones por las cuales es insuficiente plantear el análisis de la política en términos de fases. Una concepción contraria, sería analizarla como momentos de un mismo proceso constitutivo, en el que se da una selección estructural que establece los roles preferenciales en cada uno de ellos.

Desde este punto de vista el aparato administrativo estatal tiene una autonomía relativa con respecto al Estado mismo y con la sociedad, ya que responde tanto a sus imperativos como a sus propios procesos de estructuración formal (racionalización) e informal

La política como acción instrumental

Desde una perspectiva instrumental, la política del Estado debe definirse como una decisión o conjunto de decisiones de intervención sistemática y permanente, frente a una demanda o necesidad socialmente problematizada, focalizada, anticipada o impuesto (Oszlak y O'Donnel, 1984). La cual, no es tomada por el gobierno, como único actor racional, ni por un grupo en particular, y menos aún, por una clase social, sino es una decisión socialmente adoptada, en el marco de un conjunto de asimetrías y contextos estructurales, por el Estado como expresión de la sociedad civil.

Decidir, supone un proceso selectivo entre distintas alternativas basado en, al menos, dos criterios: -reglas técnicas y posición de los actores. Tal selección debe realizarse en distintos marcos, que fijan el conjunto de reglas jurídicas e institucionales, predeterminadas social e históricamente, y contextos históricos y estructurales, que determinan su límite posible. En otras palabras, que establecen los límites y alcances de la política (decisión) y los márgenes para seleccionar los medios que llevarán al cumplimiento de las metas.

Estos marcos son: a) El marco jurídico-político dado por el régimen político, el cual fija las normas bajo las que se encuentra subsumida la política, estableciendo cómo se formula, es decir, los mecanismos y procedimientos para tomar la decisión (plebiscito, decreto ejecutivo, decreto de ley, reglamento), y regulando el alcance de los contenidos. Este constituye el marco de legalidad, mediante el que se legitima una política. b) El marco institucional, que establece el proceso de conversión de la decisión en las acciones estratégicas de carácter instrumental, y provee de los medios técnico-instrumentales, expresados en normas (reglamentos, presupuestos, controles...etc), en los que se enmarca o debería enmarcarse la política. c) El marco sistémico, el cual identifica el haz de interacciones entre las diferentes esferas de la vida social, y las fronteras funcionales que la política debe satisfacer para mantener la integración sistémica. d) El marco histórico-estructural, el cual fija los distintos escenarios y las características estructurales que inciden en la definición de la política.

La política se encuentra condicionada aunque no determinada, por estos requerimientos técnicos, los cuales constituyen el marco normativo que dice lo que es posible y técnicamente factible hacer

No obstante, el apego a las normas no se da de manera absoluta. Primero, porque los criterios para seleccionar no se reducen al uso de la técnica de las posibilidades de optimización, sino que exige considerar los actores afectados, quienes de acuerdo a sus intereses reales o aparentes, toman posición frente al problema que mo-

tiva la posible decisión. Es decir, obliga a partir de un criterio de legitimidad, el cual no se funda únicamente en el cumplimiento de las reglas, sino fundamentalmente, en la capacidad de generalizar los intereses que tenga. Una política que sea capaz de generalizar los intereses de los diferentes grupos afectados, es una política pluralista, y por lo tanto, más legítima. Mientras que una política, incapaz de realizarlo se aproxima a una acción más elitista, y menos legítima desde esta perspectiva que asumimos.

Segundo, porque el uso de las técnicas de selección se encuentra mediada por la dinámica real en las instancias estatales, responsables de realizar dicha tarea. Dinámica que se ve determinada por conflictos intra e interorganizacionales, explicados por juegos de poder que responden tanto a la confrontación entre los diferentes intereses sociales, como factores propios de la actividad institucional (competencias personales, coaliciones internas en las organizaciones, insuficiencias en la capacidad técnica). Tercero, los marcos normativos y estructurales no constituyen límites absolutos, sino que están redefiniendo con arreglo a la naturaleza y especificidad de las constelaciones de intereses y los conflictos sociales.

Por consiguiente, el proceso de racionalización de la política no es autónomo, sino que expresa el conjunto de contradicciones y conflictos sociales e institucionales. Según Offe, (Offe, 1984) esto plantea la existencia de una contradicción en la administración pública entre estructura y función, por cuanto al mismo tiempo que debe res-

ponder a imperativos funcionales (racionalización), la lógica política que se produce en el ambiente la obliga a funcionar con base a que las metas sean logradas.

La política estatal y los contextos

La política estatal se constituye como resultado de condensar los procesos de articulación social, los cuales Oszlak y O'Donnell llaman en su análisis "los nudos" de la política estatal. La dirección y el contenido de estos procesos, que en último término representan el contenido de la política, se encuentra enmarcado y recortado por distintos contextos.

En efecto, se pueden identificar cuatro tipos de contexto: el histórico, que da cuenta del marco en el cual se ha estructurado la política; el estructural, que fija los límites, las posibilidades y las determinaciones más esenciales de la política; el sistémico, que plantea las exigencias a las cuales se ve sometida la política en términos de funcionalidades, y la coyuntura, que establece los escenarios posibles.

El primero define un papel y una institucionalidad a la política: una historia organizacional, un conjunto de leyes y reglamentos. Alrededor de éstos se constituyen determinados actores sociales. El segundo define cierta esencialidad a la política, es decir, enmarca sus contenidos. Por ejemplo, en el caso de la política de salud, la organización económica fija ciertos límites, en la medida en que deter-

mina ciertas especificidades del proceso salud-enfermedad (vgr. el perfil epidemiológico). El tercero, si asumimos que el ordenamiento de las sociedades responden a ciertos principios de organización sistémicos, y que el Estado constituye precisamente uno de ellos, las políticas estatales se encontrarán obligadas a ciertos requerimientos. Por ejemplo, la política social debe asegurar la integración social y la política económica, el equilibrio y crecimiento económico. Finalmente el cuarto, determina los distintos escenarios a los cuales la política debe responder.

Si bien estos contextos delimitan el campo de acción de la política, al mismo tiempo, excepto el contexto histórico que establece la configuración pasada, ésta también los afecta. Más aún, en tanto que la estructura y el sistema son producto de relaciones sociales, y la política representa un momento específico de articulación de estas últimas, también tales contextos se ven modificados.

BIBLIOGRAFIA

- Allison, Graham L. *Essence of Decision Explaining the Company*. Little, Brown, and Company, Boston, E.U.A. (traducción libre).
- Bellavance, Michael. *Las políticas gubernamentales (elaboración, gestión y evaluación)*. Les editions. Asence d'Arc Inc. (traducción libre de Angela Arias Formoso).
- Berger y Luckman, *La construcción social de la realidad*. Amorrortu Edit. Buenos Aires, 1968.
- Buci-Glucksmann, Christine. Gramsci y el Estado (Hacia una teoría materialista de la filosofía), México, Siglo XXI, editores, 1978.
- _____ "Forma de la crisis y del poder y concepción marxista de la política" en: Julio L. Martín del Campo (coord.), *Los nuevos procesos sociales y la teoría política contemporánea*, México, Siglo XXI. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM co-editores, 1986.
- Dahl Robert, Lindblom Ch. *Política económica y bienestar*. Buenos Aires, Ed. Paidós, 1971.
- Dye, R. Thomas. *Understanding public policy*. Prentice-Hall, 1975, (traducción libre Mauricio Valdés, ICAP).
- Easton, David. *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires, Amorrortu, 1973.
- Forester, John. "The Policy Analysis-Critical Theory Affair: Wildavsky and Habermas as Bed Fellows?". *Journal of Public Policy*. (2): 145-164, febrero 1982.
- Foucault, Michel. "El sujeto y el poder". *Revista Mexicana de Sociología*, julio-setiembre, 1988, pp. 3-21.
- Habermas, Jürgen. *La reconstrucción del materialismo histórico*. Madrid, Taurus editores, 1983.
- Habermas, Jürgen. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires, Amorrortu editores, 1973.
- Hg, Ronald, John. "An overview of policy analysis concepts". En: Coplin, William, *teaching policy studies*. (mass enssets: Lexington Book, 1978), (traducción libre ICAP).

- J. Kenneth Benson. Organizaciones: un enfoque dialéctico. En *Administrative Science Quarterly*. Vol. 22(1):1-21. 1977.
- Jessop, Bob. "Teorías recientes sobre el Estado Capitalista" En: *Críticas de la economía política: edición latinoamericana*, #16-17, México, 1980. pp. 181-222
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal. *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*, México, Siglo XXI, editores, 1987.
- Laclau, Ernesto. "Teorías marxistas del Estado: debates y perspectivas" en: Norbert Lechner, *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI, México, 1983, pp. 25-59
- Lechner, Norbert. "Especificando la política" en: Juan E. Vega (coord.), *Teoría y política de América Latina*, México, Libros del CIDE, 1984, pp. 127-143.
- Lukes, Steven. *El poder: un enfoque radical*, Madrid, Siglo XXI editores, 1985.
- Martell S., Eliseo. *Técnica y política en el análisis de políticas públicas*. Tesis de Maestría de Administración Pública, ICAP, 1989.
- Mayorga, Antonio René. "Discurso y constitución de lo social: el enfoque lingüístico de Laclau, en: *Homines*, Revista de Ciencias Sociales, Vol, 11, No. 1 y 2, Marzo, 1987, Febrero, 1988. pp.: 310-330.
- Motta, Pablo Roberto. "La perspectiva organizacional en la formulación e implementación de la política pública: inferencias sobre la realidad de América Latina". En: *Seminario: Formulación y Gestión de Políticas Públicas*. ICAP, 1985, mimeo.
- O'Connor, James. *Accumulation Crisis*. Ed. Blackwell, Inglaterra, 1984.
- O'Connor, James. *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana*. Buenos Aires: Ediciones Periferia, S.R.L., Colección Ciencia, Desarrollo e Ideología, 1974.
- Offe, Claus. "Razón y política: el poder de las instituciones", entrevista en: *Leviatán: Revista de hechos e ideas*, #29-30, 1987, pp. 127-143
- Offe, Claus. *Discorganized Capitalism*. Massachusetts the Mit Press, 1985.
- Oszlak, Oscar. "Políticas públicas y regimenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". *Estudios CEDES*, Vol. 3 No. 2, Buenos Aires, 1980.
- Pavesi, Pedro F. J. "La decisión" (Mimeo), Buenos Aires, 1981.
- Pérez, Ignacio y Valdés, Mauricio. Balance de los movimientos de reforma administrativa. En: Flores, Gilberto y Nef, Jorge; comp. *Administración pública: perspectivas críticas*. San José: ICAP, 1984.
- Pico Josep. *Teoría sobre el estado del bienestar*. México, siglo XXI, s.f.
- Portantiero, Juan Carlos. *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el Estado y la sociedad*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1988.
- Poulantzas, Nicos. *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI, México, 1978.

Poulantzas, Nicos. *Estado, poder y socialismo*. México, Siglo XXI, editores, 1983.

Simon, Herbert. "Models of man, social and rational". Wiley. New York, 1957, (traducción).

Wildavsky, Aaron. "Ejecución y evaluación como aprendizaje". En: Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aaron. *Implementation*,

tercera edición, London: University of California Press, 1984.

Wildavsky, Aaron. *Rescatando el análisis de políticas del PPBS*. Center For Planning and Development Research and Department of Political Science University of California, Berkeley. (Traducción libre, ICAP)

La perspectiva organizacional en la formulación e implementación de la política pública: sobre la realidad de América Latina*

Paulo Roberto Motta**

de América Latina*

ANALIZA LAS LIMITACIONES QUE PRESENTA LA PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. ARGUMENTA QUE EL PROCESO DECISORIO EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS ES EL PRODUCTO DE INTERESES CONTRADICTORIOS Y DE PRESIONES DE GRUPO.

La perspectiva organizacional en el análisis de la decisión gubernamental

Los estudios sobre formulación de políticas públicas han tomado importancia entre los especialistas en administración pública, en el afán de obtener una visión más amplia y global del proceso decisorio gubernamental. Estos tendían a enfatizar los procesos organi-

zacionales de decisión, limitando así la propia concepción de gobierno.

La perspectiva de ver el gobierno como una organización o como un conjunto de organizaciones interdependientes, con objetivos comunes, contribuía para dificultar, en gran parte la comprensión del proceso decisorio público. Por otro lado, las ideas traídas en los últimos años a la administración pública, como la visión "gerencial", reforzaba aún más la perspectiva del gobierno en cuanto "organización". Así, las propuestas para crear órganos burocráticos, como entidades autónomas y empresas públicas, proliferaron en diversos países de la región. La creencia que se tenía con esas propuestas era de que las entidades públicas, en principio aisladas al máximo posible del

* Ponencia presentada al 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, 5 y 6 de setiembre de 1986.

** Director Escuela Brasileña de Administración Pública.

contexto político y sin interferencias indebidas, pudieran desempeñar mejor sus funciones.

El mito de esa perspectiva es creer que el proceso decisorio público puede ser, a nivel de organización o entidad pública específica, semejante, al proceso de decisión en empresas privadas, las cuales tienen que ser obedientes a las leyes y normas públicas; pero la organización pública es dependiente en todas sus dimensiones y acciones del contexto político. Por lo tanto, la vulnerabilidad de la interferencia política, en cualquier momento de los procesos de planeamiento, implementación y evaluación, es una característica central de la organización pública. Por otro lado, el proceso decisorio público es marcadamente más complejo, por causa de los conflictos permanentes entre grupos de presión, que el involucramiento de organismos legislativos judiciales, partidarios, como intermedio directo con el público.

Las presiones políticas de grupos de interés, contradicen normalmente, las formas explícitas de organización. Además, las formas organizacionales en el área pública, por sí mismas, ya establecen sistemas de decisión en que los recursos organizacionales serán distribuidos desigualmente y sin considerar las prioridades institucionales. La jerarquía organizacional, por ejemplo, puede no reflejar la jerarquía de los intereses de grupo. A pesar de eso, la dimensión formal de la organización sirve para reflejar externamente una intención de equidad en el proceso decisorio público. El administrador público, como forma de protección de las innumerables presiones externas, tiende a apearse excesivamente, a la forma y

el proceso administrativo, con la intención falsa de garantizar equidad en las decisiones.

Una visión de sentido común sobre los problemas administrativos enfrentados por los dirigentes en el sector público, han demostrado que esos problemas no son tan diferentes entre los países de la región de la América Latina y del Caribe. Sobre esos problemas, dirigentes del sector, normalmente afirman que:

- Luchan constantemente por recursos dependiendo de decisiones presupuestarias que, en gran parte, son hechas sobre la base de contactos personales, apreciaciones sustentadas en informaciones incorrectas, presiones de clientelas específicas o grupos preferenciales, amistad, parentesco, lealtades políticas, etc.
- Dependen para su acción, de instancias superiores, donde no sólo la autoridad, la responsabilidad y los objetivos son ambigüamente definidos, sino que también la percepción sobre la importancia de los objetivos del órgano subordinado es intensamente variable.
- Enfrentan dificultades en mantener la disciplina de los subordinados, ya que no tienen poder de decisión sobre el sistema de sanciones y recompensas, no controlando por lo tanto, la distribución de los beneficios y resultados del trabajo; incentivos financieros, por ejemplo, incluidos en ascensos y gratificaciones están previstos en leyes y reglamentos que garanticen su concesión por antigüedad, condiciones de trabajo, etc., independientemente del nivel de desempeño. Los precios y provisio-

- nes se administran lejos del sitio de trabajo y no deben estar al alcance del directivo o supervisor inmediato.
- Interactúan simultáneamente con varias instancias administrativas y políticas superiores, normalmente inestables, discontinuas, intermitentes y, por tanto, incapaces de establecer claramente los objetivos según una visión de largo plazo.
 - Funcionan en un aparato burocrático enmarañado, en el cual los órganos que dirigen poseen objetivos coincidentes o conflictivos con otros órganos sobre los cuales no mantienen ninguna autoridad.
 - Tienen prácticamente un mínimo de poder sobre los objetivos de los órganos que dirigen, debiendo negociar la definición de esos objetivos con las diversas coaliciones de poder de manera que envuelva inclusive, los términos de su propio trabajo y empleo en cada objetivo.
 - Dependen y participan de grupos de poder que controlan áreas separadas del sistema político y administrativo.
 - Sienten obstáculos para asumir responsabilidades sobre los objetivos, ya que no deciden sobre los medios y procesos necesarios para alcanzar resultados.
 - Son presionados a mantener una apariencia de coherencia, para aparecer externamente como administradores, que toman parte de un sistema racional de decisión y acción, generando por tanto, presiones contrarias a las innovaciones y cambios fundamentales.
 - Enfrentan continuamente, y en los últimos años en forma más acentuada, la escasez de recursos, creando internamente un clima de pesimismo y frustración en que los funcionarios competentes terminan aceptando de sí mismos comportamientos de ineficiencia.
 - Perciben un desprestigio de la función de capacitación gerencial, pues sienten que, tanto a ellos como a sus funcionarios, no son concedidas oportunidades razonables para capacitación y desarrollo gerencial.
- Mientras más se enfatiza la dimensión organizacional del gobierno, mas se centraliza el estudio de la decisión gubernamental como un proceso gerencial y no como un proceso político. La política no es neutra y sirve a propósitos determinados.
- En la América Latina el gobierno siempre da la impresión, de una política integradora para la distribución de recursos y beneficios. La política de los intereses competitivos es escondida al máximo y ciertamente, se desarrolla en gran parte en los procesos competitivos para el alcance del poder. Grupos dominantes usan los recursos para mantener la coalición del poder. Así, la política puede manifestarse más integrada y finalmente más lógica. Si enfatizamos solamente la visión organizacional del proceso decisorio, cuestiones fundamentales de articulación y conjugación de intereses que ofrecen las alternativas de la política pública, prácticamente no serán tenidas en cuenta.
- Ciertamente, las organizaciones públicas que constituyen un gobierno mantienen apenas un mínimo de intereses comunes suficientes para mantener

la coalición de poder. Actúan políticamente con autonomía e independencia una de las otras, configurando una red de intereses y conflictos y de formas diversas. La formulación de la política pública, en la mayoría de los casos, no depende de una organización de referencia ni de un conjunto de organizaciones con propósitos comunes. Lo que importa es el tema central de decisión, que sobrepasa los límites de los individuos y de las organizaciones formando una red específica de decisión con vida propia. Temas de decisión gubernamental tienden a ser tratados públicamente. Las ambigüedades propias de las etapas iniciales del proceso decisorio son pasadas al público y a los grupos de presión. La organización pública pierde el control de la busca de informaciones, siendo la decisión producto de entendimientos anteriores o posteriores, o que pueden realizarse independientemente de una organización de referencia. La propia visión que el público tiene de la decisión gubernamental es mucho más en el sentido de ser ella gruto de arreglos entre individuos y grupos, que producto de cualquier análisis racional o de proceso organizacional.

Aunque considerando una perspectiva organizacional de la política pública se puede observar que ella difiere fundamentalmente de un proceso decisorio privado. La formulación de la política pública se da en un medio donde una inmensa variedad de objetivos y alternativas tienen que ser considerados en un ambiente competitivo o de recursos limitados. Al contrario, en una organización empresarial, la formulación de directrices se orienta a concentrar recursos en pocos objetivos, a

través de un proceso gerencial interno de búsqueda de cooperación entre unidades para un propósito común. A pesar de los conflictos y divergencias, los gerentes de una organización privada se ven en un mismo barco en donde todos tienen que dar su remada, y si entra agua de un lado, todos se hunden. En el área gubernamental existen varios barcos con destinos diversos y compitiendo entre sí. Y no siempre la pérdida de un barco es lamentada, por el contrario es vista con júbilo por los otros competidores por tener un oponente menos.

Las dificultades organizacionales en la formulación e implementación de políticas

Las estructuras y los procesos organizacionales son sistemas montados para garantizar la implementación de políticas y programas públicos. Consisten en sistemas de distribución de poder y autoridad, construidas dentro de una lógica de división del trabajo, en la cual los papeles y funciones atribuidos a cada subunidad son interligados por procesos administrativos que llevan al alcance de objetivos predeterminados.

En principio, las estructuras administrativas deberían responder a los objetivos políticos, implementando las políticas de acuerdo con las metas y condiciones propuestas. En la realidad, eso no ocurre tranquilamente; las organizaciones públicas han alcanzado grados de complejidad que operan como un sistema de valores propios.

Desde el punto de vista estructural, varios factores inherentes a una estructura organizacional se interponen en el proceso de formulación e implementación de políticas y se tornan en dificultades que impiden visualizar una estructura administrativa como un sistema aislado y secuencial a ser implementado, después de tomar la decisión política. Esas dificultades pueden ser enumeradas a través de las siguientes proposiciones que revelan los problemas de integración organizacional.

- Papeles organizacionales poseen limitaciones, pues la división de trabajo es siempre arbitraria y jamás puede seguir integralmente la lógica de los objetivos.
- Los recursos de poder son distribuidos desigualmente en la estructura organizacional, pues dependen de otros factores y no solamente de la división interna de autoridad.
- Las percepciones sobre lo que es el sistema organizacional y cómo debe relacionarse con otros subsistemas y con el ambiente externo es extremadamente variable en cada subunidad de la estructura.
- Incentivos y compensaciones para el alcance de resultados tienden a variar entre las subunidades de una estructura organizacional.
- Percepciones sobre objetivos, tales como sentido de relevancia, urgencia, oportunidades, son bastantes variables dentro de un mismo contexto organizacional.
- Subunidades internas tienden a atender mejor a las subunidades superiores que controlan su presupuesto.

Las dificultades estructurales de integración, planificación e implementación son acentuadas en el contexto organizacional por la propia naturaleza de las decisiones que se toman en el proceso mismo de ser puestas en práctica.

Decisiones de implementación no incluyen autoridades ni políticas externas y son casi siempre tomadas aisladamente por subunidades organizacionales. Al contrario de las decisiones iniciales de formulación de políticas, los órganos implementadores no precisan normalmente reunirse para juntar intereses, pudiendo decidir aisladamente. Por esa razón, es que normalmente desarrollan más independencia, lo que genera presiones de control de autoridades superiores. Esos controles sin embargo, vienen también de forma aislada e independiente sobre cada unidad, concentrándose en los medios administrativos, presupuesto, personal, material, no sólo por razones de uniformidad del control, sino también porque en el sistema en que los objetivos son ambigualmente definidos, los controles no pueden ser colocados en los resultados.

La integración, planificación e implementación debe ser realizada tanto vertical como horizontalmente en la estructura organizacional, a través de los objetivos. Se hace necesario ampliar la función de los objetivos en su dimensión integradora, para eso es preciso que al definir objetivos se envuelva a toda la organización y no aliena a los implementadores.

Conceptual y organizacionalmente no debe haber diferencias esenciales entre planificación e implementación, ya que son el mismo proceso de opciones secuenciales y con impacto político

externo constante, y separarlos para después tratar de juntarlos, o unirlos más tarde en el proceso de implementación, a través de métodos participativos, es inócuo. Nada se adelanta buscando consenso sobre procesos administrativos donde no existe el poder de decisión.

La implementación cuando es vista y estructurada como un proceso administrativo independiente de la formulación de políticas y definición de objetivos, reduce la posibilidad de que las interferencias políticas sufridas en los procesos de implementación, puedan ser analizadas a la luz de los valores políticos implícitos en los objetivos inicialmente propuestos. Faltan informaciones y conocimientos por la ausencia participativa en los procesos de decisiones. Además, en el área pública, normalmente encargados de implementar, no poseen autonomía ni incentivos para generar nuevas ideas y adaptar objetivos.

La importancia e influencia de los implementadores, en el sentido de la mejor dirección de las políticas, no es reconocida en estructuras basadas en lógicas administrativas de orden y uniformidad. El resultado es que las influencias políticas prosiguen en todo el proceso sin que los órganos de implementación posean gran capacidad analítica o reactiva. En ese sentido, las influencias políticas son más fácilmente dirigidas en tanto satisfacen intereses políticos de grupos preferenciales, en detrimento del bien público. Los implementadores pasan a ser una combinación de víctimas y cómplices de un proceso fragmentado en que pierden a lo largo del tiempo el conocimiento y poder para redirigir y corregir los

objetivos para atender mejor el bien público.

Por otro lado, los programas públicos son complejos, porque envuelven una amplia variedad de clientelas, con diferentes grados de agregación política. Clientelas rurales, urbanas, grupos sociales más pobres o ricos, geográficamente concentrados o dispersos, como decenas de otros factores comunitarios de poder político, influyen continuamente la toma de decisiones sobre objetivos y distribución de recursos.

Cuanto mayor sea el apoyo político, más existirá la posibilidad de que la implementación de los programas y proyectos encuentren un ambiente favorable en que los obstáculos naturales sean fácilmente removibles y que organizacionalmente ocurra mayor movilización interna. El apoyo político constante genera mucho más visibilidad, criterios más eficaces al elegir el liderazgo, como también mayor capacidad de decisión y acción, en el momento de la implementación.

La ausencia de apoyo político claro y visible, genera gran esfuerzo no sólo en la demostración de la relevancia, necesidad y viabilidad del programa, sino también, dificultades para obtener recursos y solución de problemas, se hace necesario mayor esfuerzo administrativo en la movilización externa e interna. En esos casos, aunque los objetivos sean fácilmente comprendidos por los clientes, los dirigentes de esos programas casi siempre tienen poco poder de decisión y limitada libertad de acción.

Conflictos sobre valores y opciones políticas son permanentes y no son resultados por simple opción administrativa. Además, por muy bien que sean

definidos los objetivos formalmente, ellos serán siempre algo ambiguo y mutable a ser complementados por otros objetivos informales.

Compromiso y apoyo político tienen que ser construídos integralmente en todas las fases de la administración de la política pública. El éxito en el área pública está en la sólida base de apoyo político a los objetivos de los programas. El apoyo político es insustituible en ofrecer a los dirigentes autonomía de decisión y acción para integrar los diferentes papeles organizacionales y transformarlos en fuerzas de impulso para el alcance de los objetivos.

La formulación de la política pública, planificación e implementación no pueden ser vistos como funciones técnico-administrativas, posibles de ser consideradas aisladamente en subunidades especializadas en el contexto organizacional.

La separación estructural entre planificación e implementación, exigen para eficiencia posterior, un sistema de informaciones extremadamente compleja, capaz de producir informaciones necesarias y fidedignas en tiempo hábil para que sean compartidas entre las secciones especializadas. Ese sistema sería oneroso, difícil de montar y de eficiencia dudosa por causa de los pre-conceptos valorativos naturales en el proceso de recolectar y analizar informaciones en puntos diferentes de la organización. Por tanto, la integración planificación-implementación a través del sistema de objetivos, a pesar de las dificultades organizacionales, es tarea más factible y de posibilidades de éxito más claras.

La integración planificación e implementación, así como el éxito de un pro-
julio-diciembre/1989

grama público se tornan más claros cuando:

- Objetivos sociales son definidos y adecuados a las preferencias y necesidades comunitarias y a los valores predominantes en las fuentes de apoyo político.
- Objetivos específicos son definidos de forma clara y realista, con el fin de posibilitar la integración de las subunidades y la comprensión global de los problemas externos. En el caso de proyectos públicos, las maneras de obtener algún consenso interno deben ser enfatizadas en la definición de objetivos, ya que factores mercadológicos o políticos externos son insuficientes por sí solos para garantizar coherencia en la estrategia de implementación.
- Estrategias de acción establecen prioridades y son suficientemente flexibles para adecuarlas a la multiplicitad y heterogeneidad de objetivos y clientelas.
- Existe coordinación y redireccionamiento del apoyo e interferencias políticas continuas, siempre en la perspectiva de las opciones sociales previamente escogidas.
- El sistema organizacional; es suficientemente uniforme para garantizar la integración de objetivos de las subunidades y de las tareas diferenciadas suficientemente flexibles para un ajuste constante a las variaciones, de objetivos y clientela.
- La gerencia de la organización pública considera variaciones individuales y culturales por la tolerancia de ambigüedades y diversidades pro-

pías de los valores de la organización y de la comunidad en la cual el proyecto está inserto.

La implementación de un programa público, consiste en un proceso de desequilibrio constante en relación al ambiente en el cual el programa está inserto. A medida que los objetivos son concretizados y las etapas van siendo vencidas, se hace necesario nuevos ajustes en estrategias, estructuras y procesos. La búsqueda de nuevas formas de equilibrio, estabilidad y congruencia debe ser vista globalmente y no sólo a través de evaluaciones de subunidades o del contexto administrativo.

Las evaluaciones por subunidades puede demostrar apenas la eficacia sectorial y sin la noción del todo puede significar aceptar implícitamente el mito de que la eficacia de una subunidad pueda compensar la ineficacia de otra.

Las evaluaciones del contexto administrativo puede dejar implícita relaciones de causa y efecto, no siempre bien establecidas, entre cambio y transformación administrativa y cambio y transformación sustantiva en el programa público. Esas relaciones deben ser analizadas con más cuidado, ya que cambios institucionales son más visibles y políticamente atrayentes, por el mantenimiento de grandes estructuras y por eso obtienen mayor apoyo político y facilidad de recursos. Cambios administrativos, por sí solo, no son suficientes para mejorar la eficacia de un programa.

Revisiones periódicas, ajustes en las estrategias y objetivos así como adaptaciones en lo estructural y en los procesos, deben ser realizadas en la perspectiva de las opciones sociales fundamentales que llevaron a la crea-

ción del programa. De lo contrario, el proceso de implementación se aislará de los objetivos iniciales contribuyendo para la desintegración del programa, de la misma forma que ocurre cuando la planificación está aislada del contexto de aquel proceso.

Las dificultades de la evaluación pública por criterios organizacionales y la búsqueda de indicadores sociales

La evaluación en el área pública debe consistir en un juzgamiento para valorar la forma por la cual una organización pública se ajusta a su ambiente. Consiste en un examen crítico de los valores internos de la organización, en sintonía o correspondencia con los externos, en términos de eficiencia, eficacia y efectividad. La evaluación de la efectividad (impacto de la política pública) o sea, de la capacidad de responder adecuadamente a necesidades y a demandas del público, es una tarea más compleja, porque requiere un conocimiento más profundo del ambiente social, económico y político de la administración pública.

La evaluación práctica, en términos de eficiencia y eficacia, aunque extremadamente importante, tiene algunas limitaciones, en lo que se refiere al juzgamiento del impacto social. A pesar de eso, la evaluación usual de las organizaciones públicas han resaltado el juzgamiento de los micro-sistemas y el análisis cuantitativo de los productos y servicios derivada de la teoría microe-

conómica y del análisis organizacional que consideran la eficiencia interna y la eficacia organizacional como el foco principal del análisis.

Limitaciones metodológicas del análisis de micro-sistemas

El análisis de los micro-sistemas tiende a ser vinculada a sectores específicos, en los cuales instrumentos económicos como costo/beneficio o costo/unidad pueden ser utilizados, a fin de influenciar la asignación de recursos a nivel operacional. Las decisiones estratégicas en el área pública incluyendo consideraciones más profundas de sensibilidad social no pueden ser sólo basadas en el análisis sistémico a nivel operacional. Cuanto más compleja la decisión y cuanto más elevado el nivel jerárquico incluido en el proceso decisorio, tanto más vulnerables pasan a ser las técnicas de micro-sistemas, en lo que se refiere a ofrecer elementos básicos para la opción estratégica de carácter social. La defensa de un enfoque macro-sistémico, sin embargo, nunca debería descuidar el análisis de la eficiencia organizacional. Ambas técnicas son extremadamente importantes y deberán estar interligadas. Al fin y al cabo, son muy pocos los proyectos o acciones públicas que pueden ser públicamente justificados, en términos de cualquier costo o esfuerzo.

La aplicación rígida de criterios de eficiencia y eficacia para evaluar la administración pública representa el enfoque de apenas una parte de la cuestión. Factores cualitativos de naturaleza social, que están presentes y tienen im-

portancia crucial en los procesos decisorios de la organización pública, pueden ser descuidados, no sólo porque no son susceptibles fácilmente para ser identificados o cuantificados, sino también porque su consideración interfiere con la racionalidad teórica del análisis de sistemas.

Criterios de relevancia deben prevalecer sobre el simbolismo estadístico y el de eficiencia económica. Por otro lado, el análisis cuantitativo de sistemas tiende a dividir un problema en diferentes componentes y sub-unidades en los cuales se procede a un análisis sofisticado. Los juzgamientos se inclinan a tomar por base los diferentes componentes y cuando mucho, en algún orden secuencial, más eso no aumenta las posibilidades de que sea realizada una evaluación global según el mismo método riguroso.

Limitaciones en la definición de indicadores sociales

En los últimos años se ha aumentado la preocupación con el desarrollo de indicadores sociales, para evaluar las políticas públicas. El problema central no obstante, ha sido de cómo hacer la evaluación del resultado social de diferentes programas y proyectos de organizaciones públicas, considerando las expectativas sociales surgidas en el reconocimiento del hecho de que indicadores económicos tienen algunas limitaciones; en cuanto a demostrar niveles de desarrollo social. El reconocimiento de esas limitaciones no sirvió para producir un conjunto de indicadores sociales totalmente aceptados. Estos son generalmente vistos hasta ahora

como un concepto análogo al de los indicadores económicos. Cómo medir y evaluar la política social de la misma forma que la política económica ha sido medida y evaluada, no constituye una cuestión de respuesta simple. A nivel de terminología y conceptos comúnmente aceptados, la teoría económica está al frente de la teoría social donde los conceptos ambiguos y difícilmente compartidos crean un escenario difícil para la medición y comunicación. Indicadores económicos se desarrollaron en función de medidas aceptadas y más claramente identificadas, tales como expresiones monetarias; y, hasta ahora, ninguna forma aceptada de medición de valores sociales, bienestar y expectativas fue encontrada. Indicadores físicos no reflejan el bienestar social, que es más una función del valor de utilidad, en un sistema social específico.

No existe una teoría generalizada, ni parcial, de la cual se pudiesen originar indicadores sociales y dado que no existe una teoría social de amplia aceptación, no existe un conjunto aceptado de fenómenos sociales que pudiesen ser medidos, con la finalidad del estado de la sociedad. La ausencia de una teoría reduce la sensibilidad de una escogencia efectiva de indicadores válidos y fidedignos, de acuerdo con algunos criterios objetivos. La relevancia pasa a ser un concepto más amplio y contaminado de valor, en consonancia con el discernimiento de cada analista.

La ausencia de una teoría de aceptación general es por lo tanto, más perturbadora que las dificultades de medición. Disponer de un buen concepto y ser incapaz de medirlo no le reduce la importancia, no obstante que el concepto pueda acabar siendo inútil

para la comprensión del estado de la sociedad. Pero disponiendo de bienes y sofisticados instrumentos para la medición de un fenómeno que no está conceptualmente bien definido, se puede correr el riesgo de hacer juicios irrelevantes, erróneos e ilusorios sobre el estado de la sociedad.

En consecuencia, se debe tener mucho cuidado con estadísticas sociales de ámbito nacional, porque éstas pueden no ser indicadores sociales. Mostrar la suma de bienes y servicios, como una base comparativa, puede no reflejar el estado de bienestar social, en una sociedad específica. Hay juicios de valor sobre la importancia, en un escenario determinado, que pueden ofrecer sobre un país explicaciones más completas y mejores que las amplias estadísticas sociales. Por ejemplo, la disponibilidad de lechos hospitalarios por número de habitantes puede ser un buen indicador social en la mayoría de los países desarrollados. Pero en las naciones en desarrollo, en donde la mayoría de la población vive en malas condiciones sanitarias, ese indicador puede no tener significación alguna, respecto al estado de salud del pueblo. Indicadores de las enfermedades de masas y mediciones de medicina preventiva probablemente reflejarían mejor el estado de la salud en el país. La polución del aire y del agua, puede también ser usada como indicadora de la condición social, ya que una alta o baja polución del aire y del agua puede ser un indicador de mala o buena condición de vida. Con esto se puede argumentar que la miseria humana también poluciona el ambiente. Empleo, vivienda, comida, que acompañan la polución industrial, constituyen alternativas mejo-

res que si esas cosas no existieran. Así, la polución tal vez sea sólo un precio que se deba pagar para satisfacer las necesidades básicas. Alta polución puede significar, en algunas sociedades, "mejor nivel de bienestar social".

Los valores sociales están implícitos en todos los procesos de medición. No hay objetivo real en la medición de un fenómeno específico. Por ejemplo, la escogencia del desempleo como fenómeno social, para ser objetivamente medido y analizado, ya constituye en sí, un juicio de valor sobre su importancia. El simple hecho de que fue seleccionado el desempleo y no otro fenómeno social revela una preferencia sobre la importancia de ese fenómeno.

Además de eso, los datos aportados por una analista, representan apenas una fracción de la realidad, que se desea examinar. Su análisis es limitado no sólo por sus criterios personales de relevancia, sino también por los instrumentos de investigación y medida de que se dispone. Por tanto, la explicitación de valores para criterios de relevancia, así como una buena definición conceptual y operacional de indicadores y sus mediciones, son necesarias para la construcción de buenos indicadores sociales; y más importante y absolutamente necesario es el control de valor, mediante la existencia de múltiples indicadores para el mismo fenómeno.

Los indicadores sociales han sido encarados también como medidas cuantitativas de fenómenos sociales, siendo además, el esfuerzo de cuantificación, desarrollado por analogía con los indicadores económicos.

El problema con los indicadores sociales, es que se hace la combinación

julio-diciembre/1989

de dos términos ambigüos. Lo que hay de ambigüo en "social" equivale a la ambigüedad de "indicadores". La propia palabra indicador, no sugiere, a priori, que una medición precisa debe ser hecha. El propósito de una evaluación es siempre cualitativo, y la cuantificación es apenas un buen instrumento para cualificar. Más, si buenos métodos cualitativos no se ligan a métodos cuantitativos, la cuantificación puede ser inútil para la evaluación. Así, la primera es importante toda vez que sea posible, pero nada tiene que ver con la relevancia. La cualificación precisa ocurre siempre, aún cuando la cuantificación no sea posible. Por tanto, los indicadores sociales, en la mayoría de los casos, pueden ser contruidos en escalas ordinales. Datos ordinales, naturalmente, no tienen el mismo rigor que los datos intervalados. Pero es mejor disponer de alguna medición, por deficiente que ésta pueda ser, a no tener indicación alguna sobre el estado de la sociedad.

El impacto social de la acción de una entidad pública es un fenómeno real, que necesita ser evaluado, y los indicadores sociales son instrumentos necesarios de evaluación social y de perfeccionamiento de política social, incluyendo directrices a nivel organizacional. Consecuentemente, el carácter *huidizo* de "indicadores sociales", a pesar de constituir una verdad, no puede ser usado como una disculpa para que no se enfrente la responsabilidad de valorar el resultado de una política socio-económica específica.

Cuánto más se analiza un fenómeno social y se hacen esfuerzos para medirlo con el limitado conocimiento existente, más se pueden investigar instrumentos válidos y fidedignos que per-

mitan su uso. La validez y la fidelidad pueden aumentar por la experiencia obtenida día a día. Cuanto menos se usan indicadores sociales, más implícitamente se refuerza la poca importancia de ellos para la política social. Cuanto más se ejerce el esfuerzo de usar indicadores sociales, más probable se torna que los mismos sean tenidos en consideración, en el planeamiento de la organización pública.

Una vez que la evaluación representa un propósito futuro para elaborar la política organizacional y que los indicadores sociales tienen una orientación altamente cultural, se debería hacer un esfuerzo para encarar los indicadores sociales como mediciones de fenómenos por períodos de tiempo. Para el propósito de la política pública, es más importante disponer de una evaluación

que cubra determinado período de tiempo, que contar con comparaciones de fenómenos de ámbito nacional. Es que el análisis de un fenómeno social durante un período puede producir mayor número de factores, y de presupuestos capaces de alterar la política de lo que ocasiona el desarrollo de una base comparativa de combinaciones de carácter nacional o cultural. El Cuadro 1 muestra un esbozo de las principales limitaciones y premisas que pueden ser establecidas sobre indicadores sociales, de acuerdo con el análisis aquí desarrollado.

El análisis precedente mostró algunas limitaciones de la evaluación tradicional, de la eficiencia y de la eficacia en el juzgamiento del impacto social del organismo público, de la misma forma que intentó acentuar la relevancia de

CUADRO I

PREMISAS Y RECOMENDACIONES PARA EL TRATO DE INDICADORES SOCIALES

Premisas	Recomendaciones
Teoría social esquiva	<ul style="list-style-type: none"> o Definiciones conceptuales explícitas del fenómeno a ser medido
Criterios de relevancia contaminación valorativa	<ul style="list-style-type: none"> o Criterios explícitos de valor para escoger el fenómeno o Múltiple conjunto de indicadores para medir el fenómeno
Sistemas de medición con contaminación valorativa	<ul style="list-style-type: none"> o Múltiples definiciones operacionales o Múltiples sistemas de medición
Criterios de relevancia y vinculado a valores culturales	<ul style="list-style-type: none"> o Criterios de validez y fiabilidad para la sociedad o Criterios de validez y fiabilidad para comparaciones de nuestro ámbito nacional
Baja posibilidad de cuantificación	<ul style="list-style-type: none"> o Desarrollo de buenas mediciones ordinales o Criterios de evaluación cuantitativa o Mediciones deficientes son mejores que nada

considerar la efectividad como una importante dimensión de la evaluación. Para evaluar socialmente las organizaciones públicas, deducciones oriundas de ese análisis indicaron las siguientes directrices:

1. La evaluación debe ser emprendida desde una perspectiva global e histórica.

Normas metodológicas:
¿cómo evaluar?

- La evaluación debe ser un proceso continuo y sistemático, toda vez que la razón de ser de la evaluación es ofrecer información para la acción administrativa, deberá ser evitada la evaluación ocasional o rotativa. Adquirir informaciones sobre la organización y sus diferentes programas tiene que ser una tarea diaria, de modo que ofrezca los datos inmediatos sobre el progreso de la administración en el logro de los objetivos determinados. La dimensión temporal de ese progreso es esencial al evaluar, para que se puedan introducir los cambios necesarios antes de que sea demasiado tarde. De la misma forma, la evaluación útil comienza, en general, al percibir discrepancias entre aquello que está aconteciendo en la organización pública y la deseada acción social. El detectar constante de divergencias o dudas en cuanto a las posibilidades de conseguir los resultados planeados, torna la evaluación importante y útil para la acción gerencial. De modo general, donde no existe actividad continua para identificar esas discrepancias, la evaluación pasa a ser un experimento *post-factum* de carácter genérico, que ofrece posibilidades limitadas para la decisión.

- La evaluación debe ser emprendida desde una perspectiva global e histórica. La visión global de los objetivos sociales y económicos de las organizaciones públicas debe orientar todos los procesos evaluativos. Una evaluación aislada y fragmentada, por lo general, deja implícita que modificaciones y perfeccionamientos aislados en proyectos sectoriales conducen, naturalmente, a la realización de los objetivos sociales globales de las organizaciones. Las modificaciones en áreas sectoriales sólo deberán ser emprendidas entre una visión global e histórica de aquello que estuviera aconteciendo relativamente en el curso de la acción de las Instituciones públicas. De otra manera, se puede correr el riesgo de romper el sistema, cambiando las prioridades, a través de perfeccionamientos sectoriales que no tienen en consideración el contexto global. Si la evaluación se justifica por ofrecer informaciones para la acción administrativa, entonces el papel del análisis sectorial debe ser el de producir datos para ajustes constantes y para que se aumente la posibilidad de consecución de los objetivos sociales deseados.

- El proceso de evaluación necesita envolver tanto evaluadores como administradores o usuarios de evaluación. La selección de tópicos y prioridades al evaluar, deberá incluir criterios y percepciones múltiples. De un modo general, utilizar eficazmente la evaluación, depende mucho, de cómo participen los usuarios en todo el proceso evaluativo.

- La evaluación debe involucrar personas de afuera. Necesita combinar tanto el conocimiento como las percepciones internas y externas sobre la organización pública. La participación de los analistas externos es importante por dos razones: primero para corrección de inexactitudes y prejuicios contenidos en los datos internos; ya que la información interna puede no coincidir con la externa, o no reflejar expectativas del ambiente social. Segundo, para traer nuevos enfoques valorativos de los problemas administrativos comunes. En la realidad, la evaluación empieza fuera de la organización pública con la búsqueda de informaciones básicas sobre su ambiente. El resultado de la evaluación es una hipótesis que se hace sobre una organización, y por tanto requiere capacidad adecuada de investigaciones, para averiguar los datos sociales y económicos externos. Los datos y criterios producidos por el proceso decisorio interno pueden resultar insuficientes e inadecuados para una evaluación social global.
- La evaluación debe presentar la información en forma adecuada al cambio e innovación. Puede provocar resistencia de la parte de la administración porque muestra no sólo dimensiones positivas, sino también las dimensiones negativas de la organización pública. Divulgar informaciones negativas puede representar una amenaza para la institución. Consecuentemente, los métodos para presentar los datos deben considerar, sobre todo, el inducir al cambio e innovar. Sólo puede auxiliar a los gerentes que estén de-

seos de introducir cambios y aumentar la capacidad de reacción adecuada y de eficacia de parte de sus organizaciones. Así, abordajes críticos descriptivos de la evaluación deben ceder siempre lugar a abordajes analíticos en los que se enfatice sobre las relaciones de causa-efecto vinculado ello con los cambios.

Algunas consideraciones finales

A pesar de las limitaciones mencionadas en la concepción de la planificación organizacional, muchos de sus elementos teóricos pueden responder directamente a las necesidades prácticas de las organizaciones públicas. Esas organizaciones, como las empresas privadas, también enfrentan amenazas, necesitan competir por recursos, buscan nuevas oportunidades y deben innovar productos y servicios, así como desenvolver nuevas formas de actuar. Necesitan, de ese modo, intervenir en las alteraciones ambientales, ajustándose constantemente a ellas. La naturaleza de la presión externa sobre ese tipo de organización, no obstante, actúa más en el sentido de reprimir la ambigüedad y mantener la imagen externa de equilibrio y consistencia de las acciones que en la convivencia con dualidades y ambigüedades inherentes al medio de cambios rápidos. Como la ambigüedad siempre existirá, porque invariablemente habrá presiones diversas sobre la organización, debe ser disimulada en el "procesualismo" y en la uniformidad interna con el fin de mantener la imagen de coherencia y de equilibrio.

Además de apuntar las dificultades gerenciales en entidades públicas, tales como Incompetencia y deficiencias administrativas, es necesario analizarlas como formas de sobrevivencia y adaptación al medio ambiente en que están insertadas, en ese sentido es necesario:

- Aceptar las dimensiones de irracionalidades del proceso decisorio en las organizaciones públicas, principalmente, por las dificultades ya expuestas, se hace necesario aceptar, no sólo la antigua premisa de que la maximización de resultados es imposible, sino, también, debe saberse que los procesos de troca serán acentuados en la formulación de políticas. El proceso decisorio es, normalmente, novelesco, complejo, discontinuo y comienza con poco conocimiento o con ideas vagas de los resultados. Tiene lugar en un medio organizacional al cual es inherente el conflicto y existen factores de presión política. Los procesos de troca prevalecerán sobre los procesos racionales de análisis. La formulación de políticas por lo tanto, es necesaria, más allá de sus aspectos de globalidad y racionalidad total.

En el mundo moderno, la planificación no existe para crear coherencia y uniformidad organizacional, pero sí para conocer anticipadamente demandas y necesidades, proporcionar respuestas rápidas a las crisis y enfrentar mejor los riesgos e incertidumbres. Es un proceso sistemático para tomar decisiones y de ajuste continuo de la organización a las nuevas condiciones ambientales. La planificación, antes de una forma de englobar, uniformar y formalizar es

una forma de saber tomar decisiones en un proceso fragmentado y discontinuo, garantizando a la organización un sentido de dirección más adecuado. Técnicas fragmentarias de decisión pueden y deben ser estimuladas en muchos contextos organizacionales.

- Aceptar que el poder gerencial de los dirigentes será siempre, comparativamente, más bajo en las organizaciones públicas. En estas interacciones serán más acentuadas en virtud de las presiones normativas y financieras que pesan sobre la organización. Como el gobierno tenderá a ser el segmento del ambiente más fácilmente percibido por esas organizaciones y considerando sus propias finalidades, es necesario, en la formulación de la política organizacional, incorporar y profundizar las dimensiones sociales y políticas. El compromiso con la causa pública, con los valores sociales de la organización debe ser destacado y es nítidamente superior a los valores organizacionales internos.
- Aceptar que los objetivos, por muy bien que se definan, representarán algo ambigüo, arbitrario y mutable, la velocidad de los cambios, la represión de la incertidumbre y la necesidad de acomodar el mayor número de intereses político-comunitarios violentan la amplitud de la definición de objetivos, tornándola menos clara. Siendo la planificación, por lo tanto, un proceso de identificar y definir objetivos que jamás serán perfectamente definidos, se constituye en un gran proceso de aprendizaje sobre la or-

ganización. Aunque planificar no posibilite fijar la dirección de la organización, el contar con objetivos claros y tangibles enseña a los directivos y demás participantes del

proceso sobre aspectos tales como la ausencia de información, las demandas externas y la capacidad interna de respuesta. Sólo eso ya lo justificaría plenamente



El primer punto de partida es el diagnóstico de la situación actual de la organización. Este diagnóstico debe ser una descripción clara y concisa de la situación actual de la organización, de sus recursos, de sus capacidades, de sus debilidades, de sus fortalezas, de sus oportunidades y de sus amenazas. Este diagnóstico debe ser el resultado de un análisis exhaustivo de la situación actual de la organización, de sus recursos, de sus capacidades, de sus debilidades, de sus fortalezas, de sus oportunidades y de sus amenazas.

El segundo punto de partida es la definición de los objetivos de la organización. Estos objetivos deben ser claros, tangibles, medibles y alcanzables. Deben ser el resultado de un análisis exhaustivo de la situación actual de la organización, de sus recursos, de sus capacidades, de sus debilidades, de sus fortalezas, de sus oportunidades y de sus amenazas.

El tercer punto de partida es la definición de las estrategias de la organización. Estas estrategias deben ser claras, tangibles, medibles y alcanzables. Deben ser el resultado de un análisis exhaustivo de la situación actual de la organización, de sus recursos, de sus capacidades, de sus debilidades, de sus fortalezas, de sus oportunidades y de sus amenazas.

El cuarto punto de partida es la definición de los planes de la organización. Estos planes deben ser claros, tangibles, medibles y alcanzables. Deben ser el resultado de un análisis exhaustivo de la situación actual de la organización, de sus recursos, de sus capacidades, de sus debilidades, de sus fortalezas, de sus oportunidades y de sus amenazas.

Análisis de políticas para la gestión pública: aspectos metodológicos

Alvaro Freddy Navarro V.*

SEÑALA LA IMPORTANCIA DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS GUBERNAMENTALES PARA EL GERENTE PÚBLICO, PRIVILEGIANDO SU DIMENSIÓN POLÍTICA DENTRO DE LA GESTIÓN PÚBLICA. INCLUYE UNA PROPUESTA METODOLÓGICA DE CARÁCTER INSTRUMENTAL QUE RECOGE UNA SERIE DE CRITERIOS QUE SE DEBEN TENER EN CUENTA A LA HORA DE ANALIZAR UNA POLÍTICA GUBERNAMENTAL.

INTRODUCCION

El presente documento resalta la importancia del análisis de políticas públicas dentro de la Administración Pública como disciplina y como ámbito institucional del estado. No pretende ser un documento exhaustivo, sino más bien reseñar los aspectos que consideramos más relevantes para el análisis de políticas.

En primer término el documento señala las razones por las cuales consideramos importante el análisis de políticas públicas (APP) dentro de la Administración Pública.

En segundo término describimos algunos de los principales criterios que se deben tomar en cuenta a la hora de analizar una política y por último plantea-

mos una descripción de dos modelos para el análisis de políticas: un modelo híbrido que denominamos político-institucional y el modelo integral de Michel Bellavance.¹

Se intenta ofrecer a consideración de las personas que se desempeñan en el ámbito de la gestión pública, dos ayudas de carácter instrumental para el análisis de las políticas públicas, con la advertencia que el análisis de políticas es mucho más complejo que aplicar modelos.

ANALISIS DE POLITICAS GUBERNAMENTALES Y SU IMPORTANCIA DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

El análisis de políticas gubernamentales desde la perspectiva de la Admi-

* Administrador Público. Consultor del ICAP.

1. Michel Bellavance. *Las políticas gubernamentales: elaboración, gestión y evaluación*. San José, 1989. Traducción de Angela Arias.

nistración Pública lo concebimos como una gran sombrilla donde se cobijan y conjugan los siguientes elementos básicos de la Administración Pública: análisis de políticas propiamente dicho, gestión(gerencia) pública y análisis organizacional(institucional). Los elementos mencionados cobran sentido como conjunto en tanto entendamos la Administración Pública como un sistema altamente complejo en el que resaltamos su dimensión política y su dimensión organizacional.

"La administración pública es un intento para obtener la acción cooperativa, para poner en ejecución la política del gobierno, en un ambiente incierto en el que los subgrupos divergentes, tanto dentro como fuera de la organización pueden tener objetivos ampliamente diferentes".²

Si concebimos la Administración Pública como un mecanismo de conversión del sistema político, donde se formulan, implantan y gestionan políticas, es indispensable para el administrador público como parte de su quehacer profesional, el análisis de políticas. Este debe involucrar el análisis(evaluación) de la capacidad gerencial(técnica y política) de los recursos humanos estratégicos de la institución, la capacidad de gestión institucional de las políticas gubernamentales e institucionales y el

análisis organizacional (institucional) que promueva cambios y estructuras organizacionales acorde con un eficiente desempeño personal e institucional en la gestión(manejo) de las políticas gubernamentales. En síntesis el análisis de política desde la perspectiva del administrador público debe considerar el análisis político de la política, el análisis organizacional de la(s) institución(es) involucradas en su ejecución y el análisis de la capacidad de gestión individual e institucional. Esto por cuanto el quehacer sustantivo de la Administración Pública es gestionar políticas y sus correspondientes desagregaciones en programas y proyectos de tal suerte que el gerente público, debe tener formación y claridad de la dimensión organizacional y política en el desempeño de sus funciones.

"Los administradores efectivos deben ser capaces de desempeñar un número de los siguientes roles: intérprete de políticas, diseñador de programas y de la organización, ejecutor y evaluador, contralor financiero, supervisor y motivador del personal, negociador con los sindicatos, con los que proporcionan los fondos, con los grupos de ciudadanos y los políticos, vocero, coordinador de las actividades multiorganizacionales, organizador de las bases externas de apoyo, defensor del programa y estratega de la organización".³

Desde la perspectiva de la gestión pública queremos señalar algunas razones para considerar el análisis de políticas públicas como algo muy importante y prioritario dentro de la Administración Pública.⁴

2. Marc Lindenberg. "El rol del gerente del desarrollo y el ambiente político". En: Marc Lindenberg y Benjamin Crosby. *Managing Development: The political dimension*. EU., Kumarian Press. 1981. tr. Cecilia Alvarado Van Patten. p. 6.

3. Marc Lindenberg. *Ibid.* p. 7.

4. Parte de las razones aquí expuestas son abordadas en: Luis Fernando Díaz. *Análisis de Políticas Públicas*. Programa de Maestría en Administración Pública. (San José, C.R.: El Autor, s.a.)

- La toma de decisiones políticas se percibe cada vez más como un elemento de especial relevancia en el estudio de la administración pública

- Se acepta la interrelación que existe entre los estilos y tecnologías administrativas con los procesos decisivos públicos. El hacer está condicionado por el poder (la política como el arte de lo posible).

- Existen distintos enfoques teóricos en el área, pero resalta la necesidad de un enfoque comprensivo, multicontextual que nos conduzca a una interpretación lo más global posible del proceso decisorio público.

- Nuestras sociedades centroamericanas necesitan políticas cada vez mejor formuladas y ejecutadas, así como programas y proyectos cuya gestión sea cada vez más eficiente y eficaz para poder enfrentar en forma más efectiva la creciente deuda social.

- El gerente público debe ser un gerente de políticas, es decir un tipo de gerencia que no sólo administre recursos sino donde el gerente sea un "fabricante de políticas".

- La gestión de políticas es inherente a la gestión pública, de ahí la importancia de manejar adecuadamente el análisis de políticas en todos sus enfoques y en todas las fases de la política pública (surgimiento, formulación, adopción, implantación y gestión).

COMO ANALIZAR UNA POLITICA GUBERNAMENTAL?: ASPECTOS METODOLOGICOS

Para analizar una política gubernamental se debe tener claro: el concepto de política pública, el significado del análisis de políticas, los principales criterios y niveles de análisis, y el modelo o modelos que van a ser utilizados como herramienta para el análisis.

CONCEPTO DE POLITICA GUBERNAMENTAL

En nuestro caso vamos a entender la política gubernamental como un bien público, o una omisión deliberada que emana del sistema político-administrativo del Estado, como respuesta a demandas socio-políticamente problematizadas. Es decir la política tiene un carácter social ya que es puesta en agenda por determinado grupo social, pero a su vez depende del poder, influencia o presión política que determinados grupos o fracciones de clase puedan ejercer sobre el sistema político-administrativo, para que sus demandas se concreten en políticas y éstas a su vez sean ejecutadas de acuerdo a los intereses de la clientela potencial o real de las mismas y de la capacidad de gestión de las instituciones del estado.

ANALISIS DE POLITICAS

Por análisis de políticas entendemos un riguroso examen del proceso de políticas en cada una de sus fases: surgimiento, formulación, adopción, im-

plantación y gestión; con el objetivo de mejorar la calidad de la política y la capacidad de gestión institucional de la misma.

Aún sabiendo que no existe acuerdo en la definición de "análisis de políticas" nos parece adecuado señalar que:

"De un modo general la finalidad del análisis de políticas es mejorar la calidad y eficiencia de las medidas de política. En la totalidad de su proceso, el análisis de política entraña el desarrollo, la coordinación, la aplicación, la evaluación y el examen de políticas y puede realizarse en cualquiera de las fases del proceso de adopción de decisiones. Análisis y desarrollo de políticas no se circunscribe a un examen de metodologías y técnicas de investigación en ciencias sociales, o a técnicas de gestión, sino que se refiere a una investigación más amplia de las posibilidades y limitaciones de tal análisis en todo proceso de formulación de políticas".⁵

CRITERIOS Y NIVELES DE ANÁLISIS PARA ANALIZAR UNA POLÍTICA GUBERNAMENTAL

La política puede ser una decisión gubernamental o un lineamiento

5. ONU, "Metodologías del análisis y desarrollo de políticas: ciertos aspectos de importancia". En: CLAD *Políticas Públicas: Metodologías de análisis y problemas de implementación*. (Caracas) Vol. 3(1):10., 1986.
6. Sobre estos criterios ver: Alvaro Freddy Navarro V. *Análisis de la política de promoción de exportaciones no tradicionales en Costa Rica*. Tesis de Maestría en Administración Pública: ICAP, 1988.

puede tener una expresión formal o puede ser que no la tenga, pero es ante todo una categoría de análisis para una gestión efectiva, orientada por el juicio intelectual del analista, quien debe tener en cuenta los siguientes criterios⁶ a la hora de analizar una política gubernamental:

- Criterio de producción formal (política contenida en documentos oficiales). Para analizar una política se debe hacer una revisión exhaustiva de su contenido explícito en documentos como: planes, programas, leyes, reglamentos.
- Producción informal, es decir los resultados o efecto de la política. Está relacionado también con la política implícita, es decir lo que realmente se hace sin que esté contenido en documentos oficiales. Se le puede dar seguimiento mediante investigación y seguimiento de información periodística o de revistas referentes al tema de la política que se pretende analizar.
- Forma organizacional (institucional) del proceso de formulación y ejecución de la política. Qué instituciones participan en la formulación y desarrollo de la política y cuál es su nivel de coordinación.
- Calidad de la política anterior. ¿Cuál fue el impacto de la política? ¿Con la política se alcanzaron los objetivos? ¿La política es la más adecuada o existen formas alternativas de alcanzar los mismos o mejores resultados?
- Calidad observada en otros sistemas. El impacto, los objetivos y los resultados alcanzados en otros siste-

mas o instituciones nos pueden servir como parámetro para medir la calidad de la política que estamos analizando.

- Calidad deseada por el formulador y el analista. El analista tiene su propia concepción o imagen-objetivo de lo que debe ser la política en términos de impacto, objetivos y resultados que constituyen un referente adicional para analizar una política.
- Calidad planeada por los órganos formuladores de política. Consiste en comparar lo establecido en documentos oficiales, en términos de impacto, objetivos y resultados con la realidad misma.
- Calidad deseada o planeada por la clientela potencial de la política. ¿Cuáles son los objetivos de la clientela potencial o real de la política y cuál es el problema(s) que se pretende resolver?
- Calidad de políticas afines en otros países. En otros países existen experiencias exitosas y fracasos en la aplicación de determinadas políticas que nos pueden servir como excelente escuela de aprendizaje a la hora de abordar nuestro análisis.
- Representatividad (preferencias del grupo social, preferencias gubernamentales). Es importante conocer las expectativas de los diferentes grupos de interés en torno a determinada política, ya que de la imposición de los criterios de uno de los grupos puede nacer el fracaso de una política.
- Participación (¿quién, cómo, dónde?). Se trata de determinar quiénes son los actores y cómo par-

ticipan en las distintas fases del proceso de la política.

- Grado de transparencia. La política forma parte en forma explícita de la agenda gubernamental, municipal o institucional (ej. política de vivienda del Gobierno de Oscar Arias), o es una política que se ejecuta pero que explícitamente no se reconocen sus alcances.
- Interacción (es un proceso ramificado que afecta otras políticas). ¿Cuál es la red de interacciones que genera la política con otras políticas del mismo sector o de otros sectores y qué implicaciones tiene esto para la política en cuestión y para otras políticas?

Existen al menos tres niveles de influencia en la formulación de la política pública: nivel general externo, determinado por la influencia de organismos internacionales, nivel intermedio determinado por las instancias gubernamentales de formulación de política y los grupos de interés y nivel particular relacionado con aspectos operativos de ejecución y gestión de la política a nivel organizacional (institucional). En primera instancia el análisis debe empezar por una revisión de todos los niveles, aunque después por motivos de interés particular, profesional o institucional, se concentre el análisis en uno o dos de los niveles mencionados.

El proceso de formulación de políticas se debe ver como la unidad de la fase de formulación e implantación (gestión) ya que éste es irradiado e interferido por procesos políticos, lo que implica que el apoyo político es fundamental en todas las fases del proceso de la política.

En este apartado del trabajo nos interesa presentar dos herramientas para el análisis de políticas: el modelo político institucional y el modelo integral de Michel Bellavance.⁷ El objetivo es proporcionar instrumentos de análisis al gerente público que participa tanto en la formulación como en la gestión de la política pública.

Modelo político-institucional

Nuestra propuesta es un modelo híbrido que denominaremos modelo político-institucional que combine las variables políticas que aclaren cómo y por qué surge la política con variables organizacionales, que nos expliquen las posibilidades de una gestión eficiente y eficaz de la política. En el plano político debemos tener claro la oportunidad y la idoneidad (si dicha política es adecuada) de la política, para que en el plano organizacional se asegure una gestión efectiva de políticas que previamente se han analizado como las más adecuadas para satisfacer determinadas demandas.

Vertiente política del modelo. En el plano político nos interesa analizar la capacidad de gestión política de la cima estratégica de las instituciones encargadas de gestionar la política pública, así como identificar los principales actores tanto internos como externos que intervinen en su formulación.

El modelo político debe analizar tanto las posibilidades políticas de la política como sus resultados en términos del impacto que se quiere obtener (logro de los propósitos de aquella). Además este modelo debe ubicar el análisis en tres ámbitos o niveles: ámbito internacional (actores externos de la política), ámbito del sistema político-administrativo del Estado y ámbito de la sociedad civil (grupos de apoyo y presión).

Entre las variables de análisis de la vertiente política del modelo privilegiamos:

- Actores y recursos de los actores. Esta variable trata de identificar los actores tanto internos como externos. Cuando hablamos de actores nos referimos fundamentalmente a los que toman las decisiones o tienen algún nivel de influencia en la toma de decisiones.
- Poder. El poder es una categoría muy esquivada y difícil de aprehender. Aquí lo entendemos como la capacidad o potestad que tienen los diferentes actores intervinientes en la política de tomar decisiones, por lo tanto el poder lo vemos directamente relacionado con personas y con organizaciones directamente vinculadas a la política que se esté analizando. El poder no lo podemos analizar en abstracto o al margen de las organizaciones o instancias de toma de decisiones, es por eso que adoptamos la visión pluralista de poder⁸ que "considera el poder como una variable crucial para entender las actividades de una organización. El poder es el medio a través del cual se alivian y se resuelven los conflictos de intereses. La organización se

7. Bellavance, *op. cit.*

8. Richard Hall, *Organizaciones, estructura y proceso* (México: Prentice Hall, 1987), p.128.

ve como una pluralidad de detentadores de poder de una pluralidad de fuentes".

- Grupos de poder. Son los grupos que participan directamente o a través de representantes en la formulación de la política y en la toma de decisiones.
- Grupos de presión. Nos referimos a grupos comunales, sindicales y corporativos que participan indirectamente en la política y que tienen interés directo en los resultados de la aplicación de determinada política.
- Participación ciudadana en la formulación y gestión de la política. Interesa establecer en qué grado participan los diferentes grupos de interés y la población en general. Más que medir dicha participación, lo que interesa es explorar que ésta sea real, que haga posible que se profundice para lograr una formulación y una gestión más democrática de la política gubernamental.
- Representatividad de los sectores y actores de la política. Interesa responder a lo siguiente: ¿Los actores y sectores involucrados son representativos? ¿realmente dichos sectores están bien representados?
- Tácticas de los actores encargados de gestionar la política. Se trata de establecer la capacidad de gestión política del gerente público. Es decir su capacidad de negociación, tanto con los sectores internos como exter-

nos a la organización, y su capacidad de establecer una red de contactos que le permitan gerenciar efectivamente la política.

- Objetivos y resultados de la política. Lo que interesa determinar es si los objetivos de la política son los más adecuados para resolver el problema planteado por el formulador de la misma. Esto tiene la finalidad de evitar gestionar eficientemente una política inadecuada. Los resultados se refieren al impacto social, político y económico de la política en cuestión.

Vertiente organizacional del modelo. A nivel de instituciones nos interesa analizar la capacidad de gestión organizacional (institucional) para ejecutar efectivamente la política, así como analizar la adecuación que debe existir entre política, estructura organizacional y entre ésta y su situación.

Entre las variables organizacionales privilegiamos:

- Dimensión de la organización. El tamaño de ésta es importante analizarlo porque de dicha variable depende en gran medida el tipo de estructura organizacional más adecuado para la política que se pretende implantar.
- Dimensión de las unidades organizacionales. Esta variable está íntimamente relacionada con la anterior. Dependiendo de la naturaleza de la política cada unidad organizacional o parte de la organización cobrará un tamaño mayor o menor, dependiendo de la importancia que se le asigne a la gestión de determinada política. Esto responde a un concepto de flexibilidad organizacional sin

9. Sobre estos dos últimos aspectos ver: Henry Mintzberg, *Estructuras de organización. Por moda o por necesidad?* Biblioteca Harvard de Administración de Empresas. 1982.

la cual muchas de las "precondiciones necesarias para lograr una implantación perfecta"¹⁰ de la política no se podría obtener.

- Poder (autoridad) al interior de la organización.¹¹ El análisis del poder dentro de la organización está directamente relacionado con las posibilidades reales de implantar y gestionar efectivamente una política. El gerente dentro de la organización debe estar consciente de las relaciones y redes de poder que se establecen al interior de la organización y del conflicto que tiene que enfrentar como parte de su rol gerencial como negociador dentro y fuera de la organización. El poder del gerente está determinado en gran medida no por su posición jerárquica en la organización sino por su capacidad de influenciar la conducta de otros en busca de llevar a cabo sus propias estrategias y las de la organización en torno a determinada política, por medio de relaciones de negociación e intercambio.
- Coordinación intra e interinstitucional. Parte sustantiva en el quehacer de todo gerente público es lograr la coordinación necesaria entre las diferentes unidades de la organización

10. Sobre dichas precondiciones ver: L.A. Gunn "Por qué es tan difícil implantar una política?" *Revista Presupuesto y Gerencia*. Año XXVII(238):3-8, abr. 1981.

11. El enfoque del poder en las organizaciones puede ser ampliado en: Leticia Hidalgo. *Comandancias urbanas del Ministerio de Seguridad Pública y su funcionamiento*. (Tesis de Maestría en Administración Pública: ICAP, 1989) p. 46-82. (Cap.2. Aspectos conceptuales)

12. Sobre las distintas formas de descentralización en la organización ver: Mintzberg. *Op. Cit.*, p. 19-20.

y hacia afuera de la misma. Las políticas gubernamentales como mencionábamos en otro apartado de este documento tienen interacciones o ramificaciones que afectan otras políticas o instituciones y éstas a su vez se ven afectadas por aquellas. Para una efectiva coordinación en la organización el gerente público debe establecer medios o mecanismos de enlace intra e interorganizacionales.

- Centralización/descentralización. Esta es una variable fundamental porque nos permite determinar el nivel de delegación en la toma de decisiones hacia los mandos medios y operativos. Para agilizar la ejecución efectiva de una política, el manejo de niveles adecuados de descentralización por el gerente público es muy importante.¹²
- Conocimiento de la organización por parte de sus miembros. Nos referimos al conocimiento pleno y consciente de los objetivos y metas de la organización que deben tener sus miembros. Además parte de la filosofía de la organización es esclarecer entre estos últimos que ella por sí misma y cada uno de sus integrantes deben ser agente de cambio que generen un impacto positivo con las políticas que llevan a cabo.
- Formación y capacitación. El recurso más valioso en cualquier organización es el recurso humano. Si queremos elevar la productividad del trabajo y ejecutar efectivamente las políticas debemos capacitar y formar a las personas, de tal manera que estén actualizadas en las áreas de conocimiento que se relacionan con el trabajo sustantivo de la institu-

ción y de la política o políticas que desarrollan.

- Proceso de toma de decisiones en la organización. Cómo se toman las decisiones en la organización refleja el nivel de participación de sus miembros en las mismas. Al gerente de políticas le debe interesar no sólo la calidad de las decisiones sino que éstas se ejecuten y cómo se ejecutan. Como decisor y gestor de políticas gubernamentales, el gerente público debe ser consciente de que la forma en cómo se toma la decisión influye mucho en la cooperación que obtenga de sus subalternos para ponerla en práctica.

El problema de la formulación de políticas públicas no es un problema simplemente gerencial como en la empresa privada, sino que es un proceso que se ve irradiado e interferido por procesos políticos. Por lo tanto la formulación de políticas públicas no se limita al ámbito o espacio institucional, sino que trasciende sus límites. Muchas veces temas de decisión gubernamental son tratados públicamente y las decisiones se toman al margen de las instituciones directamente involucradas en una política determinada.

Un aspecto importante es que en el análisis de políticas, la formulación y la implantación no se deben concebir como procesos separados, sobre todo cuando se analiza o evalúa una determinada política. Los procesos de planificación o implementación que buscan iniciativas participativas o con-

senso, carecen de sentido si se ven como procesos separados y si no cuentan con el apoyo político, ya que para poder alcanzar los objetivos se requiere apoyo integral en todas las fases de la administración.

Modelo integral de análisis de políticas

Presentamos a continuación un modelo de carácter instrumental para analizar políticas gubernamentales: el modelo integral de Bellavance¹³ cuyas características son las siguientes:

- Integral y a la vez descripción y análisis
- El modelo no opta por una metodología en particular (utiliza los tres modelos: toma de decisiones, sociología de la organización y modelo económico).
- Utiliza un camino de análisis que ya ha sido recorrido por varios autores. El camino de cortar el proceso en etapas o fases: elaboración, adopción, implantación, gestión (administración).
- Es un modelo aplicable a todas las fases de la política: elaboración, adopción, implantación y gestión.
- Permite la organización del trabajo analítico.

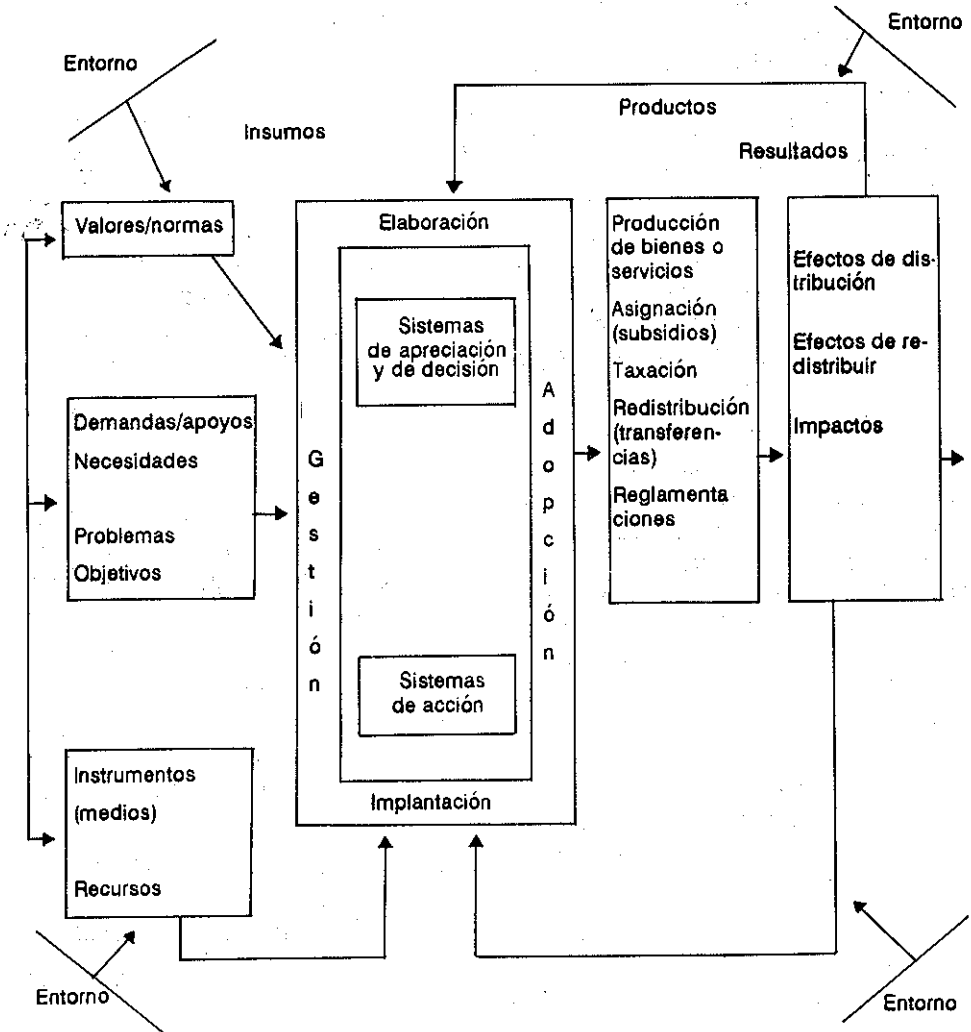
El esquema sintético de dicho modelo es el que se presenta en el Gráfico 1.

El modelo corresponde a un enfoque sistémico con variables de insumo, dos subsistemas de transformación y variables de producto o resultado.

13. Detalles sobre del modelo en: Bellavance, *Op. Cit.*

GRAFICO 1

MODELO INTEGRAL DE ANALISIS DE POLITICAS:
(ESQUEMA SINTECTICO)



Fuente: Michel Bellavance. *Las políticas gubernamentales: elaboración, gestión y evaluación*. San José, 1989. Traducción Angela Arias. Cap. 2. p. 20.

Las variables de insumo son tres: valores/normas, demandas/apoyos, instrumentos/medios. Los dos subsistemas de transformación son el subsistema de apreciación y decisión y el subsistema de acción. Las variables de salida son las variables de producto y las variables de resultado.

Las variables de producto son generadas por la interacción de los subsistemas de acción y apreciación y la segunda categoría de variables, las de resultado expresan los efectos de las políticas o programas producidas por los subsistemas. La interacción de los dos subsistemas (acción y apreciación) y las variables de insumo son en el modelo el objeto central de análisis.

Una debilidad de este enfoque es que restringe el análisis de políticas gubernamentales a la aplicación de un modelo, y consideramos que analizar políticas gubernamentales es parte de la actividad sustantiva del gerente público y por lo tanto debe considerar tanto la dimensión técnica como la dimensión política. El enfoque de Bellavance en su modelo integral concibe el análisis de políticas y programas gubernamentales como aplicación de modelos ya que afirma:

"En síntesis cuando hablamos de análisis de políticas y de programas gubernamentales, nos estamos refiriendo a la utilización de modelos precisos, o como tendremos la ocasión de verificarlo, a tres de ellos, que nos parecen particularmente pertinentes, son el modelo racional de toma de decisiones, la sociología de las organizaciones,

en la formulación dada por Michel Crozier y, por último, el modelo económico y en particular, la interpretación económica de las decisiones públicas".¹⁴

Si partimos de la racionalidad política como característica inherente a la Administración Pública y como algo cuestionable en su quehacer llegamos a la conclusión que el análisis de políticas gubernamentales que obvie el análisis político de la política, como mínimo, sería incompleto.

Conclusiones

El análisis de políticas dentro de la Administración Pública se percibe como algo esquivo y complejo. La naturaleza misma de las políticas gubernamentales, las cuales son producto del sistema político administrativo y de la presión de distintos sectores sociales las convierten en un objeto de estudio difícil de aprehender.

La gestión de políticas gubernamentales que se expresan en planes programas y proyectos, es la actividad sustantiva del gerente público, de ahí la importancia de contar con metodologías y técnicas para su análisis. El gerente público es fundamentalmente un gerente de políticas, por lo tanto debe tener clara la dimensión política y técnica de la administración pública en la gestión de políticas gubernamentales.

Los modelos que presentamos: el político-institucional y el modelo integral de Michel Bellavance son una herramienta de análisis para el gerente de

14. Bellavance, *Op. Cit.*, p.10.
julio-diciembre/1989

políticas, que deben ser complementados con un concepto claro de lo que son las políticas gubernamentales y lo que significa el análisis de éstas.

Literatura consultada

Allison, Graham. "Conceptual models and the Cuban missile crisis". *The American Political Science Review*. (58) 1969. En: Claveau, Guy. *Curso Políticas Públicas*. Antología. San José: ICAP, 1985.

Bellavance, Michel. *Las políticas gubernamentales: elaboración, gestión y evaluación*. San José: 1989. Traducción de Angela Arias.

Bellavance, Michel. *Les politiques gouvernementales: Elaboration, Gestion, Evaluation*. Quebec : Agence d'Arc Inc., 1988.

Crozler, Michel; Friedberg, Erhard. *Actores y sistemas. Las políticas para una acción colectiva*. (traducción) 1989.

Daft, Richard L. *Teoría y diseño organizacional*. El Salvador: Ediciones Casa Nueva. 1988.

Dessler, Gary. *Organización y Administración. Enfoque Situacional*. México: Prentice Hall. 1979.

Díaz, Luis Fernando. *Análisis de Políticas Públicas*. San José, Costa Rica: El Autor, s.a.

_____. *Finanzas públicas y sistema educativo: una agenda para el análisis de políticas*. San José, Costa Rica: El Autor, s.a.

_____. *Sobre el uso y aplicaciones de los modelos de la teoría de la de-*

cisión. San José, Costa Rica: El Autor, s.a.

Espinoza, Damaris. *Cómo hacer referencias bibliográficas y notas de pie de página*. San José: ICAP, 1989.

Flores Gilberto; Nef Jorge (eds). *Administración Pública: Perspectivas Críticas*. San José: ICAP, 1984.

Gunn, L.A. "¿Por qué es tan difícil implantar una política?" *Revista Presupuesto y Gerencia*. Año XXVII(238): 3-8, abr. 1981.

Hall, Richard. *Organizaciones, estructura y proceso*. México: Prentice Hall, 1987.

Hidalgo, Leticia. *Comandancias urbanas del Ministerio de Seguridad Pública y su funcionamiento*. Tesis de Maestría en Administración Pública: ICAP, 1989.

Kliksberg, Bernardo. *El gerente público necesario: resultado de una consulta por grupos operativos al más alto nivel gerencial de Venezuela*. Caracas: s.e., 1986.

_____. *¿Cómo formar gerentes públicos?* San José: Ministerio de Planificación y Política Económica, 1988.

Lindenberg, Marc; Crosby Benjamin. *Managing Development: The Political Dimension*. Connecticut: Kumarian Press, 1981.

Mintzberg, Henry. *Estructuras de organización: ¿Por moda o por necesidad?* México: Biblioteca Harvard de Administración de empresas, 1982.

Motta, Paulo Roberto. "La perspectiva organizacional en la formulación e implantación de la política pública" julio-diciembre/1989

- ca: inferencias sobre la realidad latinoamericana". En: *CLAD Serie Documentos Clave*. Vol. 3 No. 1, p.37-52, 1986.
- Navarro Vargas, Alvaro Freddy. *Análisis de la política de promoción de exportaciones no tradicionales en Costa Rica*. Tesis de Maestría en Administración Pública: ICAP, 1988.
- Navarro Vargas, Alvaro Freddy. *Formación de gerentes públicos*. San José, Costa Rica: El Autor, 1989.
- ONU. "Metodologías del análisis y desarrollo de políticas: ciertos aspectos de importancia". En: *CLAD Políticas públicas: Metodologías de análisis y problemas de implementación*. Caracas Vol 3(1): 1986.
- Osizlak, Oscar; O'Donnell, Guillermo. "El estado y las políticas estatales en América Latina". En Gilberto Flores y Jorge Nef. (eds) *Administración Pública: Perspectivas Críticas*. San José: ICAP, 1984.
- Ramírez B., Mario. "Notas para el estudio de las políticas estatales en Costa Rica". *Revista de Ciencias Sociales*. (31): 1986.
- Stevens, John; Lee, Robert. "Patterns of Policy Analysis Use for State Governments: A Contingency and Demand Perspective". *Public Administration Review*. 41(6): 636-643, nov.-dic. 1981

Las metodologías de evaluación para programas sociales: una necesidad en Costa Rica

Xinia Picado*

RESUME Y DISCUTE LA EVALUACIÓN E IMPACTO DE PROGRAMAS SOCIALES PARA IDENTIFICAR EL ALCANCE DE SUS RESULTADOS. EXAMINA EL CONCEPTO DE EVALUACIÓN Y LOS FACTORES QUE INFLUYEN EN SU SURGIMIENTO EN COSTA RICA. ADEMÁS, EXAMINA EL DESARROLLO DE METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN Y SUS DISTINTOS ENFOQUES.

Introducción

En este artículo y en otros que esperamos desarrollar posteriormente nos referimos a un campo que es incipiente en Costa Rica: la evaluación e impacto de programas sociales para identificar el alcance de sus resultados.

Una primera parte del trabajo se refiere al concepto de evaluación y a qué factores obedece su surgimiento en Costa Rica, aspectos que también pueden examinarse en relación a otros países latinoamericanos.

Una segunda parte examina el desarrollo de metodologías de evaluación en Estados Unidos y sus distintos enfoques, como un marco de referencia al que puede acudir con la precaución necesaria de no ignorar las

características del contexto costarricense y latinoamericano.

Concepto de evaluación

La evaluación de programas es el esfuerzo por analizar sistemáticamente la información sobre las actividades, características y resultados de los programas sociales.

El propósito principal al evaluar es ofrecer información válida sobre la manera como está operando el programa a usuarios de distintos niveles, ya se trate de los administradores y directores del programa, como también de sus beneficiarios.

Para otros autores, puede ser definida también como "el proceso de aplicación de procedimientos científicos para obtener información confiable y válida sobre los efectos y resultados

* **Máster en Administración Pública, Universidad de Costa Rica/Instituto Centroamericano de Administración Pública. Licenciada en Trabajo Social, Universidad de Costa Rica.**

producidos por actividades específicas".¹ La evaluación puede consistir también en aplicar el método científico a los programas públicos para valorar el resultado de sus actividades.²

Un programa comprende una actividad o un grupo de actividades que siguiendo un plan, tienen como fin proveer un determinado servicio, en el área de la salud, servicios psicosociales, desarrollo urbano, etc. Se evalúan programas sociales para poder lograr información más precisa sobre el impacto que el programa está teniendo en sus beneficiarios, para conocer hasta donde está cumpliendo sus metas, para examinar la relación de sus recursos y sus resultados y para poder diferenciar los efectos del programa de otros factores y causas que también podrían estar afectando sus acciones.

La evaluación en América Latina

En nuestros países, el desarrollo de la evaluación aplicada en forma sis-

1. Rutman L. *Evaluation Research Methods: a basis guide*. Sage Publications California. 1977, p. 16.
2. Cfr. Hoole, F. *Evaluation Research and Development activities*. Sage Publications, California, 1978. p. 17.
3. Véase. Klein, R.E.; Freema, H.E. y otros. "Is big smart? the relation or growth to cognition". *Journal of health and social behavior*. 1972.
4. Entrevistas a:
Licda. Elba Gutiérrez - Sectorialista Salud y Seguridad Social. Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN), 15-3-89.
Licda. Sara Viquez - MIDEPLAN 17-3-89.
MSc. Edwin Ramírez - MIDEPLAN 21-4-89.
Véase "Diagnóstico sobre el funcionamiento de programas de alimentación a grupos de Costa Rica" (Síntesis). Proyecto de Investigación Operacional a Programas de alimentación a grupos. IOPAG de Costa Rica. Guatemala, 1988.

temática a los programas públicos no es un hecho generalizado y se ha relacionado casi siempre con el desarrollo de la planificación.

Los inicios de la planificación en América Latina se originan en gran parte, en un acatamiento a planes nacionales de desarrollo, que funcionaron más como requisito para la obtención de financiamiento exterior que como una planificación real por parte de los gobiernos.

Bajo la Alianza para el Progreso, se impulsaron programas de salud, alimentación, desarrollo comunal y nutrición, que usualmente eran evaluados por técnicos extranjeros. A finales de la década de los sesenta y durante los setenta, organizaciones internacionales como el Banco Mundial y Naciones Unidas favorecieron la proliferación de estudios evaluativos sobre distintos programas de un alto costo económico.³

La evaluación aplicada a programas públicos del área social ha constituido más una necesidad externa, impuesta por organismos financieros internacionales, que una vía propia de los países para superar problemas en el sector público.

La evaluación en Costa Rica

En el caso costarricense, los procedimientos y mecanismos de evaluación no forman parte integral del funcionamiento del sector público, según lo hemos constatado por medio de entrevistas y estudio de documentos.⁴ No queremos decir con esta afirmación que no se aplican sistemas de evalua-

julio-diciembre/1989

ción en ningún programa estatal; sino que más bien no se considera la evaluación como un componente esencial para redefinir la orientación del programa público.

Es común encontrar en las Memorias de la Contraloría General de la República alusiones como éstas, "una gran parte de las deficiencias se origina en los inadecuados sistemas de control interno, lo cual ha ocasionado que los recursos públicos se usen en forma impropia y con irracionalidad, que se incumplan políticas de las instituciones y en algunos casos irregularidades que van en perjuicio económico del Estado".⁵

Se señalan en este informe de 1985 y en los de los años siguientes, que las deficiencias determinadas en las evaluaciones de los controles internos vigentes en el sector público son entre otros, los que seguidamente se enlistan:

- Falta de definición de políticas y objetivos o de claridad de los mismos.
- Carencia de líneas definidas de autoridad y de responsabilidad.
- Deficientes sistemas de información administrativas y financiera.
- Falta de capacitación técnica del personal.
- Falta de definición de normas de calidad y ejecución.

En 1987 la Contraloría volvió a señalar.⁶

5. Contraloría General de la República. Memoria Anual 1985. San José. 1986.

6. Contraloría General de la República. Memoria Anual 1985. San José. 1986.

7. Cfr. Evaluations Models. Madaus M. Scriven M. and Stufflebeam. *Op. cit.*

"En los análisis realizados se determinaron debilidades relacionadas con la planificación, formulación de objetivos y metas, cumplimiento de funciones y políticas establecidas, asignación de responsabilidades, división de labores, canales de comunicación y coordinación, manuales e instructivos."

Se destacan a continuación algunas características de la evaluación en Estados Unidos. En un trabajo posterior se examinará el desarrollo de la evaluación en otros países.

Algunas referencias sobre el desarrollo de la evaluación en Estados Unidos

Durante la Segunda Guerra Mundial, países como Gran Bretaña y Alemania se interesaron en el estudio de la evaluación para poder brindar un mayor apoyo logístico a sus operaciones. El período posterior a la posguerra enfrentó a muchos países a la necesidad de poner en funcionamiento programas sociales de amplia cobertura en los campos de salud, nutrición, vivienda y crecimiento urbano, para los que era necesario desarrollar técnicas e instrumentos de evaluación.

En el caso de Estados Unidos la evaluación de programas públicos recibió un fuerte impulso durante la administración Roosevelt.⁷ La etapa de expansión educativa entre las décadas de los cincuenta-setenta constituyó un cambio decisivo en el campo de la evaluación.

Se estimuló el mejoramiento de nuevos programas educacionales en todos los campos y los idiomas. Por inspiración de políticos como Hubert Humphrey y Lyndon B. Johnson, los programas sociales se expandieron fuertemente en distintos campos como la salud y educación. Se sentía también en esos años la necesidad de evaluar el mérito de los recursos invertidos. En 1964 por iniciativa de Robert Kennedy y otros congresistas se incluyeron códigos especiales en la Ley de Educación, que estipulaban la necesidad de estudios evaluativos. Al tener los centros educativos que ajustarse a estos requerimientos, surgió la conciencia de lo poco desarrollados que estaban los instrumentos y técnicas de evaluación y se invirtieron más recursos gubernamentales para superar esa carencia. Así, a finales de los sesenta y los setenta ocurre lo que podríamos llamar un crecimiento pleno en la búsqueda de la tecnificación de la evaluación en ese país. Surgen autores como Cook, que impulsó la utilización del análisis de sistemas para la evaluación, o también como Scriven considerado clásico en este campo y que facilitó grandes avances con su obra. Stufflebeam fue también otro innovador con el denominado método CIPP, del que hablaremos más adelante. Es esta una de las etapas más creativas en el campo de la evaluación y se dedican, como ya señalamos, esfuerzos considerables para instrumentar todo lo referente a ella.

Paralelamente, conforme fue creciendo el interés y la necesidad de realizar evaluaciones sobre los programas públicos, el avance en las investigaciones y publicaciones en es-

te campo se fue ampliando. Los trabajos de Suchman constituyen una revisión de metodología en la investigación evaluativa, como también el aporte de Campbell sobre diseños cuasi-experimentales. Carol Weiss es conocida también por sus importantes aportes; asimismo autores como Howard Freeman, Peter Rossi, Chermilsky, Wildawsky, por nombrar algunos, han venido brindando contribuciones sustanciales.

Se ha denominado etapa de la profesionalización de la evaluación, la que abarca desde 1973 hasta el presente. Especialmente en Estados Unidos, el proceso de evaluar las ciencias sociales ha adquirido una connotación global: no se habla específicamente de evaluación en el campo psicológico, psiquiátrico, de trabajo social, o de enseñanza especial, sino que los científicos sociales se han agrupado en asociaciones profesionales para este proceso evaluativo. Anualmente se realizan simposios en los distintos estados, en donde se reúnen a discutir los problemas, avances y limitaciones en las distintas áreas.

Los distintos tipos de evaluación existente

No existe hoy en día entre los diferentes investigadores y expertos en evaluación, un criterio único sobre cuál es la metodología más adecuada para evaluar un programa social. Hasta hace muy pocos años los avances en este campo destacaban la existencia de dos paradigmas: la evaluación cuantitativa y la evaluación cualitativa.

julio-diciembre/1989

Cuando se hablaba de la primera se hacía referencia a modelos evaluativos que empleaban diseños experimentales y cuasi experimentales y técnicas estadísticas, teniéndose como representantes del campo de la evaluación cuantitativa a estudiosos como Guttman; Rossi y Campbell, entre otros.⁸ Se emplean además técnicas estadísticas para medir el objeto de estudio, como por ejemplo, las series temporales que permiten tener información en distintos períodos y que facilitan su comparación.

Cuando se mencionaba la evaluación cualitativa, se relacionaba este campo con autores como Stake y Guba quienes a finales de los sesenta empezaron a cuestionar las limitaciones de los enfoques cuantitativos empleados en evaluación.

Esta perspectiva propone, como lo veremos más adelante, una visión in-

tegral de análisis sin categorías pre-determinadas.

Por algunos años se consideró que estos dos enfoques eran antagónicos. Hoy día se da por entendido, y como un hecho, que las dos perspectivas no son opuestas si no complementarias.

Se considera entonces que el evaluador puede emplearlas según converga al tipo de evaluación a realizar y a las características del programa en estudio.

Realizar una clasificación de los distintos tipos de evaluación empleados hoy día, es una meta compleja y podría terminar siendo también un ejercicio inútil, porque, como ya señalamos, no existe un marco teórico integral que abarque y diferencie todas las metodologías existentes. En parte, esta circunstancia se explica por el hecho de que la evaluación sea un campo relativamente nuevo, en constante cambio y búsqueda, y en el que convergen numerosas disciplinas (psicología, antropología, sociología, economía, administración y otras). En la actualidad y de forma constante se estudia y experimenta la aplicación de nuevas metodologías evaluativas, de manera que el campo es muy amplio y hasta controversial.

El cuadro que presentamos en la siguiente página retoma algunos de los aspectos de las clasificaciones hechas por Worthen y Patton,⁹ imprimiendo algunas modificaciones que creemos se adaptan más al ambiente costarricense. Se agrega también a esta clasificación la evaluación de control, la cual ha sido experimentada y empleada en Costa Rica tanto en el ejercicio académico como en la investigación de campo.¹⁰

8. Consultense las obras de:
Suchman, E. *Evaluative Research*. Russell Sage Foundation. 1967.
Campbell, D. T. and Boruch, R. F. "Making the case for randomized assignment to treatments by considering the alternatives: Six ways in which quasiexperimental evaluations in compensatory education tend to underestimate effects" C. A. Bennet and A. A. Lumsdaine. *Evaluation and experiment*. New York. 1975.
Weiss, C. *Evaluation Research*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentich 1977.
9. Quinn Patton M. *Utilization Focused Evaluation*. Sage Publications. California. 1986.
Worthen B. y Sanders J. *Educational Evaluation*. Longmandne. New York. 1987.
10. Véase: Crowther W., Picado X. El control en el sector público. *Revista Centroamericana de Administración Pública* No. 6, ICAP. 1984.
Picado G.A. *Análisis de Políticas Públicas. El programa de Comedores Escolares*. Tesis de Maestría, ICAP, 1982.
Picado G.X., Romero C.M., Chacón I., "Análisis Técnico Administrativo de los campamentos de refugiados. ACNUR-CASP. Doc. Int. San José, 1986.

CUADRO 1

LOS DISTINTOS ENFOQUES EVALUATIVOS

Enfoque	Interrogantes	Autores relacionados con el enfoque y publicaciones
Evaluación de proceso	¿Cuál ha sido el desarrollo del programa desde su inicio? ¿Qué variables económicas, sociales y políticas son las que afectan su funcionamiento? ¿Cuáles son sus debilidades y mayores logros? ¿Cuáles sus obstáculos?	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Stufflebean, D. <i>Evaluation as Enlightenment for decision making</i>. Columbus, Ohio State University. Evaluation Center. 1968. ◦ Morris, Lynn y Carol Taylor Filtz - Gibbon. <i>How to deal with goals and objectives</i>, Sage, 1974. ◦ Ozlak O., y O'Donnell, J. "Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación". Documento CEDES-CLASO No. 4, Buenos Aires, 1976. ◦ Pressman, Jeffrey Y Aaron Wildavsky. <i>Implementation</i>. University of California Press. 1984.
Análisis costo/beneficio	¿Cuál es la relación entre los costos y los beneficios (expresados en valor monetario) generados por el programa?	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Thompson, M. S. <i>Benefit-Cost analysis for program evaluation</i>. Sage. 1980. ◦ Rossi, Peter y H. E. Freeman. <i>Evaluation: a Systematic Approach</i> Sage. 1982. Levin, H. M. Cost analysis. En N. L. Smith. <i>New techniques for evaluation</i>. CA. Sage, 1981.
Análisis costo/efectividad	¿Qué relación existe entre los resultados, (métodos alcanzados) y los costos generados en el programa?	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Chemlinsky Eleanor, "Improving the cost effectiveness of evaluation", en Alkin M. y Lewis S. <i>The costs of evaluation</i>. Sage. 1983. ◦ Levin, H. M. <i>Cost-effectiveness: A primer</i>. Sage. 1983.
Evaluación cualitativa (Evaluación de la calidad)	¿Cuáles son las principales variables del programa que mariormente afectan sus resultados? ¿Cómo puede mejorarse la calidad de los servicios que brinda el programa?	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Cook, T. D. y Reichardt. <i>Qualitative and quantitative. Methods in evaluation research</i>. Sage. 1989. ◦ Guba, Egon y Yvonna Lincoln. <i>Effective evaluation: Improving the usefulness of evaluation (...)</i>. Jossey-Bass, 1981. ◦ "How to use qualitative evaluation: Improving the usefulness of evaluation (...)", Jossey-Bass, 1981. ◦ Michael Quinn Patton. <i>Utilization focused evaluation</i>: Sage. 1987.
Evaluación formativa	¿Cómo puede mejorarse el programa en el proceso de su ejecución?	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Scriven M. "The methodology of evaluation" en Tyler R. <i>Perspectives of curriculum evaluation</i>. AERA. Monograph Series. Chicago, Rand Mc Nally. 1987.
Evaluación sumativa	¿El programa ha sido realmente efectivo? ¿Vale la pena que continúe?	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Bloom, B. S., Hastings J. T. y Madaus, G. F. <i>Handbook on formative and summative evaluation of student learning</i>, New York. Mc Graw-Hill, 1971.

Continúa...

Enfoque	Interrogantes	Autores relacionados con el enfoque y publicaciones
Evaluación de control	¿Existe claridad sobre cuáles son los factores que deben ser controlados en el programa?	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Crowther W. "Los problemas de seguimiento y control de proyecto". Mimeo. San José, PNUD/CAP. 1981. ◦ Crowther W., Picado X. "El control en el sector público". <i>Revista Centroamericana de Administración Pública</i>. No. 6. ICAP. 1984.
Evaluación centrada en el alcance de objetivos y metas	¿Hasta qué punto el programa está alcanzando sus objetivos y metas?	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Tyler R. W. "General Statement on Evaluation". <i>Journal of Educational Research</i>. 1942. ◦ Hammond, R. L. "Evaluation at the local level". En Worthen B. y Sanders. <i>Educational Evaluation: Theory and practice</i>, C. A. Longman. N. Y. 1973.
Evaluación de la efectividad del programa	¿Cuáles son las formas más efectivas para determinar la efectividad del programa?	◦ Weiss, C. H. <i>Evaluation Research: Methods of assessing program effectiveness</i> . Prentice-Hall. N. J. 1972.
Evaluación centrada en la utilidad	¿Qué información es necesaria para el personal que debe tomar las decisiones y orientar la marcha del programa?	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Weiss, C. H. "Measuring the use of evaluations" en E. House. <i>Evaluation Studies Review Annual</i>. Sage, 1982. ◦ Patton Quinn Michael. <i>Utilization Focused Evaluation</i>. Sage. 1986.
Evaluación según los indicadores sociales	¿Qué datos económicos y sociales son necesarios para asegurarse el impacto del programa o del proyecto?	◦ Cohen E. y Franco R. <i>Evaluación de Proyectos Sociales</i> . Santiago. ILPES. 1988.
Evaluación empleando el enfoque sistémico	¿Qué demanda tiene en el mercado o en el contexto ambiental el producto que el programa genera? ¿Cuáles son los condicionantes políticos y económicos que afectan la generación del servicio o producto?	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Maurer, J. <i>Open - System Approaches in Organizational Theory</i>. N. Y. Random House. 1971. ◦ Soranson, J. E. y J. R. Elpers. "Developing Information systems for human service organizations", en C. C. Attkisson y otros. <i>Evaluation of human services</i>. Programs Academic Press. 1978. ◦ Stuffelbeam, D. L. "The CIP model for program evaluation". En G. F. Madaus, M. y otros. <i>Evaluation models: Viewpoints on educational and human services evaluation</i>. Kluwer-Nijhoff. 1983. ◦ Kast F. y Rosenzweig J. <i>Administración en las organizaciones</i>. McGraw Hill. México. 1987.

Fuente: Adaptación propia en base a la tipología expuesta por Quinn Patton. *Utilization Focused Evaluation*. Sage Publications. Beverly Hills. 1986.
 Worthen B. y Sanders J. *Educational Evaluation*. Longman Inc. New York. 1987.

Existen distintas clases de evaluación dependiendo del aspecto que se quiera evaluar del programa. Para cada interrogante se utilizan procedimientos metodológicos que facilitan la obtención del conocimiento. Es importante aclarar que la clasificación expuesta no pretende ser exhaustiva sino más bien ilustrativa.

Es nuestro propósito elaborar el desarrollo metodológico de algunos de estos enfoques en un trabajo posterior.

Nos limitaremos en este artículo a destacar los principales aportes de evaluación cualitativa y algunas contribuciones de los análisis costo-beneficio y costo-efectividad como también de la evaluación de control que pueden ser aplicados a los programas sociales.

La evaluación cualitativa

Una de las características principales de la evaluación cualitativa es que intenta comprender el programa que está analizando desde una perspectiva global, es decir, captándolo dentro de su contexto y en su desenvolvimiento propio. Así, a diferencia del método cuantitativo de evaluación que establece previamente las principales variables de investigación y los resultados

del programa que se desean investigar, la metodología cualitativa trata de penetrar la problemática del programa y lo que éste significa para sus participantes sin concepciones previamente establecidas.

El método cualitativo al intentar penetrar más profundamente en la esencia del programa, emplea distintos procedimientos para la recolección de la información. Estos procedimientos se basan tanto en la observación participante, como entrevistas, estudio de casos y otras técnicas que contribuyen a facilitar el análisis de la situación.¹¹

Aún cuando la metodología cualitativa sea relativamente nueva en el campo de la evaluación, sus bases ontológicas descansan en el legado de notables autores como Max Weber en la filosofía y la sociología y Margaret Mead en la antropología. Asimismo, enfoques metodológicos como el inductivo y la concepción política han contribuido a cimentar sus bases epistemológicas.

Principalmente a partir de la década de los setenta, autores como Donald Campbell, Lee Cronbach y Ernest House¹² empezaron a interesarse en la utilización y empleo de los métodos cualitativos para la investigación.

Egon Guba, de la Universidad de Indiana ha venido trabajando en el desarrollo de una naturalística de la evaluación, como explicaremos más adelante.

Asimismo, Michael Quinn Patton de la Universidad de Minnesota se dedicó a la investigación de una alternativa diferente para la evaluación en el campo administrativo. Algunos de sus libros como "Utilización Focused Evaluation" y "Qualitative Evaluation Methods" publi-

11. Para una mayor referencia véase:
Guba, E.G., L. Lincoln, Y.S. *Effective evaluation: Improving the usefulness of evaluation results through responsive and naturalistic approaches*. San Francisco, Jossey-Bass. 1981.
Patton, M.D. *Qualitative evaluation methods*. Neuburg, Park. Sage Publications. Los Angeles. 1980.
12. Campbell D. & Stanley Julius C. *Experimental and quasi experimental designs for research*. Chicago: Rand Mc Nally, 1966.
Cronbach, Lee J. "Beyond the two discipline of scientific psychology. *American Psychologist*." 1975.
R. "The logic of evaluative argument." *CSE Monograph Series in Evaluation No. 7*. Los Angeles: Center for the Study of Evaluation. University of California, Los Angeles, 1977.
Bruyn, Severyn. *The human perspective in sociology: The methodology of participant observation*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1966.

cados por la editorial Sage están dedicados específicamente al tema de la investigación cualitativa.

Injusticia sería que solamente nombráramos a estos autores cuando son muchos los que, desde distintas áreas, han brindado sus aportes a este campo de la evaluación. Como veremos más adelante, algunas de las bases de la investigación cualitativa encuentran sus orígenes en estudios antropológicos y sociológicos en los que autores como Bruyn en 1966 y Pelto en 1978, brindaron contribuciones fundamentales. Desde muy distintas perspectivas y campos se procuraba crear un enfoque que no solamente se basara en los métodos deductivos, estadísticos y cuantitativos, sino que procurara una diferente aprehensión de la realidad. La evaluación cualitativa no consiste entonces en una perspectiva teórica única sino que más bien cobija distintas visiones que procuran converger en una nueva estrategia de investigación evaluativa. Se detallan a continuación algunas de sus más importantes influencias:

Concepción holística

Los investigadores que incorporan este enfoque en su metodología procuran entender los fenómenos y las situaciones en su globalidad. El concepto de "Gestalt" de que todo es más importante que la suma de las partes se retoma aquí "para entender

que la comprensión y descripción del contexto en que se desenvuelve el programa es indispensable para comprender lo que es el programa (...) que no es suficiente la medición de las situaciones recogiendo datos sobre variables aisladas, escalas y dimensiones".¹³ A diferencia de la evaluación cuantitativa que trabaja con variables cuidadosamente seleccionadas, la perspectiva holística está abierta a todas las posibilidades porque se procura captar la dinámica social que envuelve el programa. Se trata entonces de identificar las distintas interrelaciones que el programa presenta refiriéndolas al contexto en que éste se desenvuelve.

La investigación cualitativa es inductiva en la medida en que procura estudiar la realidad sin imponer expectativas preexistentes en la investigación. Se parte entonces de la idea de que a través de observaciones consistentes, las principales variables van emergiendo por sí solas, sin que el investigador defina con anterioridad cuáles son las dimensiones más importantes. Las variables más significativas se derivan directamente de la experiencia que el investigador tiene con el programa.

Concepción naturalística

La evaluación cualitativa incorpora también la perspectiva naturalística, en la medida en que intenta comprender la problemática del programa en su contexto natural. Se trata entonces de minimizar la manipulación o preconcepción de variables que el evaluador puede tener del programa. A dife-

13. Guba E. *What have we learned about naturalistic evaluation*. Sage publications. California. 1978. p. 12.

rencia de las evaluaciones que emplean métodos cuantitativos y que una vez seleccionadas las principales variables para el diseño de evaluación presuponen que el programa no presentará cambios significativos, el enfoque naturalístico pretende seguir paso a paso el desarrollo del programa aceptando su complejidad y la realidad social cambiante. La información y los datos que se recolectan al evaluar incluyen el registro de los cambios, los patrones de acción e interacción que presenta el programa.

No resulta fácil el intentar dar una definición única de lo que es el enfoque naturalístico. Egon Guba¹⁴ quien es uno de sus principales exponentes, señala que no existe acuerdo sobre lo que es la perspectiva naturalística. Para autores como Michael Quinn Patton, David Williams, Mary Lee Smith,¹⁵ la perspectiva naturalística es uno de los componentes de la evaluación cualitativa. Para Guba, el enfoque naturalístico significa un paradigma completamente diferente de lo que constituye el paradigma tradicional de la evaluación cuantitativa y aún de la cualitativa.

Algunos de los principales componentes de este enfoque naturalístico son:

Relativismo: en el sentido de que no existe una sola realidad, sino múltiples y diversas.

- o La verdad y credibilidad se alcanza a través del proceso mismo de

14. Guba, *op. cit.*

15. Williams D.D. "Naturalistic Evaluation". Vol. 30 *New directions in program evaluation*. San Francisco: Jossey Bass. 1986.

Smith, M.L. "The whole is greater. Combining qualitative and quantitative approaches in evaluation studies". In D.D. Williams. *ob. cit.*

la investigación, con el consenso de los investigadores y sujetos de investigación.

- o Los hechos y los valores son interdependientes. Los hechos no tienen ningún valor si no son ubicados en un marco de valores.
- o Los fenómenos, incluyendo los problemas que son identificados a través del enfoque naturalístico, no tienen significado sino dentro del contexto al cual pertenecen.
- o El cambio es un proceso continuo no lineal que no requiere estímulos externos ni dirección específica, aún cuando en algunos casos la intervención pueda ser útil. Los cambios impulsados desde el exterior pueden a menudo impedir más que promover el cambio.
- o La evaluación produce datos en los cuales los hechos y los valores están inextricablemente ligados. La valoración es una parte intrínseca del proceso de evaluación, y provee las bases para la interpretación.
- o Dentro de este enfoque los evaluadores forman parte de un proceso de negociación, que culmina a través de sucesivas etapas en la obtención de un consenso sobre cómo opera el programa.

En síntesis, el enfoque naturalístico es una corriente teórica que podríamos decir se encuentra en proceso de gestación. Proporciona una perspectiva interesante para la evaluación y se hacen necesarios mayores avances en su desarrollo teórico y aplicabilidad.

La utilidad de la Investigación cualitativa

La investigación cualitativa resulta oportuna cuando se requiera penetrar la dinámica que presenta el programa, sus debilidades y fortalezas y su proceso de desarrollo.

Asimismo, en aquellos programas que por sus características organizativas particulares, la aplicación de cuestionarios y diseños de investigación con grupos experimentales y de control no resulte adecuada, la investigación cualitativa resulta apropiada porque es menos factible que genere reacciones o presiones entre los participantes del programa, que sí podrían derivarse con la aplicación de métodos cuantitativos. La investigación cualitativa resulta también ser útil en aquellos casos en que el evaluador esté participando como asesor en el programa y se requiera el estudio de un problema específico para la toma de decisiones. En este caso el evaluador, al focalizar el problema con la evaluación cualitativa, puede realizar un mayor seguimiento y profundizar en el análisis.

En aquellos programas cuyas metas sean vagas, ambigüas o confusas, la investigación cualitativa, resulta ser una herramienta apreciable para obtener información sobre los efectos que está generando el programa. También en aquellas circunstancias en que la aplicación de cuestionarios o procedimientos evaluativos resulten ser rutinarios, y se requiera vislumbrar nuevos métodos evaluativos, es aconsejable aplicar el examen cualitativo. Es también oportuna cuando se desea evaluar el programa

julio-diciembre/1989

ma como un todo y teorizar sobre su funcionamiento.

La evaluación de impacto

El análisis costo-beneficio y el análisis costo-efectividad

La evaluación de impacto es aquella que estudia qué cambios reales y efectivos ha producido el programa en el ambiente, en la población beneficiaria o en las condiciones económicas y sociales que pretende transformar. Básicamente la evaluación de impacto se ocupa de responder a las siguientes preguntas:

- ¿Está el programa alcanzando las metas establecidas? ¿Está llegando a la población o al área meta?
- ¿Se están realizando los procedimientos de intervención e implementación de acuerdo a las necesidades que el programa presenta?
- Las evaluaciones de impacto se ocupan de investigar hasta dónde el programa ha promovido cambios en la dirección deseada. La identificación de este aspecto requeriría la existencia de una serie de condiciones que no siempre son fáciles de obtener, por ejemplo, metas e indicadores de éxito claramente definidos. Se requiere además utilizar procedimientos científicamente válidos para demostrar que los cambios producidos son causados por el programa y no por ningún otro factor o circunstancia.

- En las evaluaciones de impacto se utiliza muy frecuentemente los diseños de evaluación con una fuerte base estadística, empleando los modelos experimentales y empleando también el análisis costo-beneficio y el costo-efectividad entre otros métodos. Las mediciones del impacto que un programa pueda tener estarán siempre referidas a los cambios que se busca generar en el ambiente o en la población.

Citamos algunos indicadores de impacto:

- En un programa de vacunación contra el sarampión, la evaluación de impacto se ocuparía de identificar el cambio producido por el programa en tanto esté relacionado a reducir las deficiencias de salud que se derivan del sarampión.
- Número y porcentaje de reducción de casos de alcoholismo alcanzado por un programa.
- Reducción del índice de casos de tuberculosis atribuibles a un programa.

Pero existen además otros efectos de naturaleza cualitativa que son más difíciles de medir, por ejemplo:

- El bienestar general para la familia y la sociedad por pacientes que abandonan la drogadicción.
- Actos delictivos evitados a la sociedad en un programa dirigido a menores delincuentes.

Estos aspectos cualitativos representan siempre un enorme reto para el evaluador, y lo que se busca con el empleo de métodos como el análisis costo-

beneficio y el análisis costo-efectividad y las metodologías cualitativas es aproximarse a reducir la incertidumbre de los múltiples factores intervinientes, e identificar el impacto del programa o proyecto.

El análisis costo-beneficio (ACB)

El análisis costo-beneficio se ocupa de medir la eficacia de un programa comparando los costos y los beneficios generados y traduciéndolos a términos monetarios que permitan analizar la viabilidad del programa.

El análisis costo beneficio empezó a aplicarse en Inglaterra para evaluar inversiones en el sector público. En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el Banco Mundial promovió el estudio de este tipo de análisis para proyectos específicos como también a programas nacionales en países industrializados y en proceso de desarrollo, para juzgar la viabilidad de las inversiones públicas.

El análisis costo-beneficio como ya señalamos, es un estudio de impacto en el que se emplea la evaluación cuantitativa. Este tipo de estudio puede ser aplicado durante la fase de planteamiento del programa o proyecto, o posterior a su ejecución.

Este enfoque se utiliza principalmente para analizar la viabilidad de proyectos económicos, en los que mediante un estudio de prefactibilidad se determina la rentabilidad de los proyectos y se analizan las diferentes alternativas de inversión.

El ACB presenta serias limitaciones para su aplicación a proyectos sociales por la dificultad ya mencionada, de cuantificar los beneficios y en algunos casos los costos sociales. Por esta razón se emplea poco en programas y en proyectos sociales.

Se ha venido aplicando a proyectos sociales convirtiendo los costos y los beneficios en términos económicos para facilitar su comparación. De esta manera se calcula, por ejemplo, las consecuencias de un proyecto educativo en el aumento de ingreso de los beneficiarios. Esto no es siempre aplicable a otros proyectos sociales y entonces el subjetivismo del evaluador entra en juego al asignar valoraciones relativas a los distintos insumos y efectos del programa, y resulta a veces un "quebradero de cabeza" el intentar cuantificar lo que por naturaleza no es cuantificable.¹⁶

En la bibliografía se anotan obras de referencia sobre este enfoque.

El análisis costo efectividad (ACE)

El análisis costo efectividad tiene historia común con el análisis costo-beneficio y se buscó aplicarlo básicamente para aquellos programas sociales que presentan factores difíciles de cuantificar. Por ejemplo, resulta difícil cuantificar los beneficios que se generan cuando se trata de proyectos en que el elemento humano es el factor preponderante. ¿Cuántos beneficios generará el proyecto de educación o el proyecto

de salud en los próximos años? ¿Qué efectos tendrá el programa de promoción comunal?. Aspectos como estos, generalmente, presentan una gama de factores a considerar que no siempre son fáciles de medir. El análisis costo efectividad requiere únicamente que se cuantifiquen los costos del programa y los beneficios se expresen en términos de resultados.

Por ejemplo, en el caso de programa de Comedores Escolares para escolares indigentes, los resultados de haber brindado almuerzo diario a escolares de las áreas urbanas y rurales del país, se podría expresar en la siguiente forma: por cada cuatrocientos mil invertidos se redujo un 2% la desnutrición de segundo grado en Costa Rica. En otras palabras se trata de relacionar el logro y alcance de las metas, con los costos invertidos o el valor de los recursos empleados en el programa. El análisis costo efectividad puede considerarse una extensión del análisis costo-beneficio y se utiliza especialmente para realizar comparaciones entre programas con características similares. La debilidad de este tipo de análisis radica en que como los beneficios no se pueden reducir a un común denominador, como sí se hace en el análisis costo-beneficio, es más difícil identificar el valor o el mérito de un programa dado.

En un trabajo posterior de índole didáctica, esperamos profundizar en el desarrollo de casos y dar ejemplos de la metodología del ACE. Destacaremos a continuación algunos de los lineamientos metodológicos principales que se emplean en este enfoque.

Como ya se mencionó, el ACE trata de identificar la efectividad de un pro-

16. Véase Franco R. T. Cohen E. *Evaluación de Proyectos Sociales*. ILPES/ONU. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 1988.

grama comparando costos con resultados. El ACE puede aplicarse antes de efectuar el programa (evaluación *ex ante*) o posterior a su ejecución (evaluación *ex post*) y es conveniente especificar las distintas alternativas que serán evaluadas, para finalmente identificar cuál es la más apropiada.

En cualquiera de las dos modalidades los pasos principales son:

Operacionalización de objetivos. Los objetivos deben expresar en metas, los resultados que se deseen alcanzar (evaluación *ex ante*) o en la cuantificación de los resultados obtenidos (evaluación *ex post*).

Selección de alternativas. En la evaluación *ex ante* se procede a comparar las diferentes alternativas posibles de ejecución del programa o proyecto. Al tratar de establecer estas comparaciones, el cuidado que hay que tener, es el escoger una unidad de medición común. Siguiendo el ejemplo que veníamos citando del programa de Comedores Escolares, la unidad de medición podría ser el peso y la talla de los menores como parámetro común para medir el grado de desnutrición en la población meta.

Identificación de los costos. Una vez seleccionadas las alternativas que se van a comparar y la unidad de medición común, se procede a realizar un análisis de los costos de cada alternativa.

Medición de los resultados. Al efectuar esta etapa lo que se hace es identificar los resultados alcanzados atribuibles al programa o a los programas en estudio. Es conveniente además identificar los factores que condicionaron el logro de los resulta-

dos. Se aconsejó también aplicar la tasa de descuento que es el esfuerzo por actualizar el valor de los beneficios y costos futuros para obviar el problema de los efectos del tiempo de estos factores. Al calcular la tasa de descuento se toma en cuenta también el costo de oportunidad.

Análisis de las alternativas. Para cada alternativa estudiada se procede a analizar la relación costo/resultado. Generalmente se selecciona la opción de costo más bajo para maximizar el resultado más eficaz.

La evaluación del control

En nuestra opinión, el concepto principal y básico que puede constituir el norte de cualquier tipo de evaluación, está referido al "control" con que opere y se administre el programa. Ya sea que se trate de una evaluación de impacto o de proceso, cuantitativa o cualitativa, el control es la llave que nos abre las puertas para identificar las debilidades o logros que el programa pueda tener. Especialmente en nuestros países latinoamericanos en lo que concierne a la administración de nuestros programas públicos, el estudio del control que se ejerce en el funcionamiento del programa es un elemento revelador. Quién o quienes detentan el poder ejercer el control; quién o quiénes ejercen el control son los que imprimen la dirección y la administración del programa. En muchos casos no se trata de una sola persona o de un solo grupo, a veces son situaciones de poder en conflicto que reproducen un estilo en el ejercicio

del poder político.¹⁷ El estudio del control administrativo es una de las herramientas más eficaces que puede utilizar el evaluador; ya se trate de investigaciones de proceso o de impacto, este tipo de estudio es importante. Por supuesto que, valga el ejemplo, en las evaluaciones de impacto, el análisis del control no sustituye el empleo de los diseños costo efectividad ni de las técnicas estadísticas, pero resulta siempre ser un elemento que le da fundamento a la evaluación.

En las páginas siguientes nos referimos al concepto de control y al procedimiento para identificarlo. El análisis que realizamos aquí es principalmente conceptual y el procedimiento a emplear es muy sencillo. Fue propulsado entre otros autores por Warren Crowther¹⁸ y puede ser aplicado en muy distintos casos de evaluación.

El control referido a los programas públicos debe entenderse como el proceso administrativo que regula el funcionamiento del programa, imprimiendo por medio de canales adecuados de información las acciones correctivas que sean necesarias para su mejoramiento.

El control también puede conceptualizarse como el proceso que ayuda a circunscribir las conductas de los individuos conforme el plan de la organización. Una función propia del control

es contribuir a la conformación de los requerimientos organizacionales para alcanzar las metas propuestas.

Los componentes de control son elementos que el evaluador puede convertir en interrogantes para examinar cómo opera el control en el programa, u organización que está estudiando. Estos componentes se especifican a continuación.

Claridad en el objeto de control. Los directivos del programa y los encargados de ejecutarlo deben tener claro cuáles son los factores y elementos del programa que se deben controlar. En otras palabras debe existir una definición clara del objeto que se va a controlar, debiendo especificarse las principales variables de control. El objeto de control se desprende de las metas y objetivos del programa, por ejemplo en un programa de ayudas alimentarias a los niños indigentes, la meta se centraría en la reducción de la desnutrición y enfermedades en los menores. El evaluador deberá primero corroborar si las personas que dirigen y ejecutan el programa tienen claro cuál es el elemento clave que debe controlarse y si existe consenso en este aspecto. Una vez que se tiene claro cuál es el objeto de control, el siguiente paso es comprobar si ese objeto de control ha sido dividido en distintas variables y si a su vez éstas han sido operacionalizadas.

Información. El segundo elemento de control está referido a la información con que cuenta el programa. La información debe ser de buena calidad y suministrada en forma regular. La información también debe ser discriminada, es decir estar referida a los ele-

17. Picado, X. "Contradicciones de una política pública. Un estudio de caso". *Revista de Ciencias Sociales* No. 6 CSUCA. San José, 1986

18. W. Crowther. Consultor de Naciones Unidas. Sus estudios sobre el control pueden consultarse en "Los problemas de seguimiento y control de proyectos". Mimeo. San José, PNUD/ICAP. 1981.

mentos que son más estratégicos e importantes para el programa y que están relacionadas con el objeto de control. Las fuentes de información pueden ser los clientes o usuarios, los trabajadores, los administradores y otros observadores del programa.

Hoy día se utilizan sistemas de información apoyados en procesos computarizados para fortalecer la información con que deben contar los programas públicos. Con información fidedigna y discriminada los directores de un programa están en mayor capacidad para tomar decisiones y orientar mejor su marcha. Sin embargo, en la realidad se observa que en programas públicos en los que participan distintas instituciones, y aún en programas de una sola institución, se crean sistemas de información que a pesar del alto costo económico y equipo resultan inoperantes. Se genera información que no es utilizada para la toma de decisiones. En algunos casos esto sucede porque el lenguaje que se emplea en la generación de la información no resulta accesible a los encargados de tomar las decisiones en el programa. Se presentan también casos de descoordinación y desinformación de la información, problemas de poder que lógicamente afectan el acceso a ésta, que debe ser clara y pertinente como base del control.

Delegación. El programa debe operar con una clara delegación de responsabilidades y suficiente capacitación de personas y equipos para evaluar la actividad controlada.

Criterios. El evaluador o equipo de evaluación debe examinar los criterios que emplean los funcionarios responsa-

bles del programa. Estos criterios además de ser precisos deberán traducirse en expectativas razonables, estableciendo pautas de comparación para confrontar la realización de las metas e identificar las causas que puedan estar contribuyendo a que el programa o proyecto no cumpla con sus objetivos.

Objetivos. Objetivos claros y estables para la actividad objeto de control, con los cuales se registre el avance del proceso. La claridad en las metas y objetivos del programa es un factor clave tanto para la programación como para la evaluación del programa. Objetivos y metas indefinidas o ambiguas son los primeros obstáculos para el seguimiento del control.

Hipótesis. Hipótesis de trabajo o pautas que destaquen los factores que pueden incidir en el éxito o fracaso de un programa. Siempre que trabajamos en un programa social público o privado, y cuando establecemos objetivos y metas lo hacemos con base a supuestos que orientan la dirección de nuestro trabajo. Sucede también que a veces de una manera intuitiva tratamos de desviar la dirección del programa de aquellos factores o circunstancias que podrían contribuir a su fracaso. En la realidad siempre estamos orientándonos por supuestos que fundamentan las expectativas razonables alrededor de los objetivos, y conviene entonces tratar de concretar cuáles son estos supuestos para encauzar la dirección del programa dentro de dimensiones realistas.

Transmisión de la información. Se deberá controlar también si la información es generada y transmitida mediante informes o avances de rutina o si se

emplea el procedimiento de información por excepción. Esta última se utiliza en los programas que por ser muy extensos y proceder con rutinas sistematizadas generan información únicamente de aquellos casos que son la excepción a la regla o que constituyen anomalías dentro del funcionamiento del programa.

Responsabilidad para imprimir las acciones correctivas. Es importante definir claramente quiénes serán los responsables de tomar las decisiones correctivas. Estas decisiones correctivas no podrán llevarse a cabo si al proceso evaluativo no se incorpora información sobre las previsiones o cambios que deben realizarse para la óptima ejecución del proceso.

Decisiones correctivas. Otro aspecto a considerar es el de examinar en qué forma se transmiten y comunican en el programa las decisiones correctivas ya que no siempre se transmiten clara ni oportunamente.

La información, además de ser integral y discriminada (es decir pertinente a las variables que interesa controlar) deberá ser sometida a un proceso constante de actualización de los datos.

Condiciones necesarias para el control

Los componentes anteriormente mencionados, para poder desarrollarse adecuadamente, requieren condiciones que desde el punto de vista técnico y político no siempre se presentan en nuestros países.

Desde la perspectiva técnica, se plantean como necesarios:

- Consenso en relación a los objetivos e hipótesis de trabajo. Su traducción en indicadores y metas.
- Clara asignación de responsabilidades.
- Disponibilidad de recursos tecnológicos, capacidad humana para ejecutar efectivamente el ciclo de control.

Otro aspecto esencialmente relacionado con el control es el de la voluntad política. La voluntad política es el factor subyacente que determina en muchos casos la orientación real del programa. En algunas situaciones, la ausencia de voluntad política para imprimir control administrativo a un programa, es la manifestación de una determinación política de favorecer intereses burocráticos y clientelistas.

El estudio de estos factores ayuda a delimitar los alcances de la evaluación. Ignorarlos equivale a sembrar en el aire. Tenerlos en cuenta facilita la comprensión de la realidad con la perspectiva de "negociación de lo posible".

Conclusiones

De manera sintética se han expuesto aquí algunos de los principales enfoques de evaluación. Lo importante de recordar en este aspecto es que el marco metodológico de la evaluación debe adaptarse a la situación que se quiere evaluar y no lo contrario. En otras palabras, existen diversos enfoques evaluativos que podrán aplicarse dependiendo de la organización o la situación objeto de estudio.

En todo caso, el planteamiento de interrogantes, como se ilustra en el Cuadro 1 es un auxiliar valioso para identificar el marco de evaluación apropiado.

En Costa Rica, el desarrollo de la evaluación apenas se inicia; si bien está supeditado a la voluntad política, dependerá también del apoyo burocrático e institucional, su incorporación a la toma de decisiones gubernamentales.

La evaluación puede contribuir a garantizar la racionalización del sector público, que en el caso de nuestro país es una necesidad perentoria.

Bibliografía

Bloom, B. S., Hastings J. T. y Madaus, G. F. *Handbook on formative and summative evaluation of student learning*, New York. Mc Graw-Hill, 1971.

Bruyn, Severyn. *The human perspective in sociology: The methodology of participant observation*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1966.

Campbell, D. T. and Boruch, R. F. "Making the case for randomized assignment to treatments by considering the alternatives: Six ways in which quasi experimental evaluation in compensatory education tend to underestimate effects" C. A. Bennet and A. A. Lumsdaine. *Evaluation and experiment*. New York. 1975.

Campbell D. & Stanley, Julius C. *Experimental and quasi experimental designs for research*. Chicago: Rand Mc Nally, 1966.

Cfr. Hoole, F. *Evaluation Research and Development activities*. Sage Publications, California, 1978 p. 17.

Cohenc y Framcok. *Evaluación de proyectos sociales*. Santiago. ILPES. 1988.

Cook, T. D. y Rerchardt. *Qualitative and quantitative methods in evaluation reserarch*. Sage. 1979.

Crombach, Lee J. "Beyond the two discipline of scientific psychology. American Psychologist" 1975.

R. "The logic of evaluative argument". CSE. *Monograph Series in Evaluation No. 7* Los Angeles: Center for the Evaluation. University of California, Los Angeles, 1977.

Crowther W. "Los problemas de seguimiento y control de proyecto". Mimeo. San José, PNUD/ICAP. 1981.

Crowther W., Picado X. "El control en el sector público". *Revista Centroamericana de Administración Pública* No. 6. ICAP. 1984.

Chemlisky Eleanor, "Improving the cost effectiveness of evaluation". en Alkin M. y Lewis S. *The cost of evaluation*. Sage 1983.

Guba E. *What have we learned about naturalistic evaluation*. Sage publications. California, 1978. p. 12.

Guba, Egon y Yvonna Lincoln. *Effective evaluation: Improving the usefulness of evaluation (...)*. Jersey-Bass, 1981.

Hammond, R. L. "Evaluation at the local level". En Worthern B. y Sanders. *Educational Evaluation: Theory and practice*, C.A. Longman. N. Y. 1973.

Klein, R. E., Freeman, H. E. y otros "Is big smart? The relation of growth

julio-diciembre/1989

- to cognition" *Journal of health and social behavior*. 1972.
- Levin, H. M. *Cost-effectiveness: A primer*. Sage. 1983.
- Maurer, J. *Open-System approaches in organizational theory*. N. Y. Random House. 1971.
- Morris, Lynn y Carol Taylor Fitz-Gibbon. *How to deal with goals and objectives*. Sage, 1974.
- Ozslak O., O'Donnell, J. "Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación". Documento CEDES-CLACSO No. 4, Buenos Aires, 1976.
- Patton, M. D. *Qualitative evaluation methods*. Newburg, Park. Sage Publications. Los Angeles 1980.
- Patton, Michael Quinn. *Alternative evaluation research paradigm*. North Dakota Study group en evaluation monograph series. Grand Furks: University of North Dakota, 1975, Series. Grand Furks: University of North Dakota, 1975.
- Patton, Michael Quinn. *Utilization focused evaluation*. Beverly Hills, Ca: Sage. 1978.
- Patton, Michael Quinn. *Utilization focused evaluation*. Beverly Hills, Ca: Sage. 1986.
- Patton, Michael Quinn. *Utilization focused evaluation*. Beverly Hills, Ca: Sage. 1987.
- Patton, Michael Quinn. *How to use qualitative methods in evaluation*: Sage. 1987.
- Pelto Pertti J. Q. Telto G. H. *Anthropological research. The structure of inquiry*. Cambrigde: Cambridge University Press. 1978.
- Picado G. A. *Análisis de políticas públicas. El programa de Comedores Escolares*. Tesis de Maestría, ICAP. 1982.
- Picado G. X., Romero C.M., Chacón I. "Análisis técnico administrativo de los campamentos de refugiados". ACNUR-CASP. Doc. Int. San José, 1986.
- Picado, X. "Contradicciones de una política pública". Un estudio de caso". *Revista de Ciencias Sociales* No. 6. CSUCA San José, 1986.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky. *Implementation*. University of California Press. 1984. Stufflebean, D. y Egonti.
- Rossi, Peter y H. C. Freman. *Evaluation A. Systematic Approach* Sage 1982. Levin, H.M. Cost analysis. En N. L. Smith. *New Techniques for evaluation*. C.A. Sage, 1981.
- Rutman L. *Evaluation research Methods: a basis guide*. Sage Publications California, 1977, p. 16.
- Scriven M. "The methodology of evaluation" en Tyler R. *Perspectives of curriculum evaluation*. AERA. Monograph Series. Chicago, Rand Mc Nally, 1967.
- Smith, M. L. "The wole is greater: Combinig qualitative and quantitative approaches in evaluation studies". In D.D. Williams.
- Sorenson, J. E. y J. R. Elpers. "Developing informatin systems for human service organizations", en C.C. Arrkinsson y otros. *Evaluation of human service*. Programs Academic Press. 1978.
- Stufflebeam, D. L. "The CIIP model for program evaluation". En F. F. Maddaus. M. y otros *Evaluation models: Vierrpoints on educational*

- and human services evaluation*, Klurrrer-Nijhoff. 1983.
- Suchman, E. *Evaluative Research*. Russell Sage Fuondation. 1967.
- Thompson, M.S. *Benefit-Cost analysis for program evaluation*. Sage. 1980.
- Tyler R. W. General Statement on Evaluation. *Journal of Educational Research*. 1972.
- Weiss, C. H. *Evaluation Research: Methods of assessing program effectiveness*. Prentice-Hall. N. J. 1972.
- Weiss, C. H. "Measuring the use of evaluations" en *E. House Evaluation Studies Review Annual*. Sage, 1982.
- New Directions in program evaluation*. San Francisco: Jessey-Bass. 1986.
- Worthen B. y Sunders J. *Educational Evaluation*. Longmade. New York. 1987

Ludwig Güendell*

EN ESTA SECCIÓN SE PRESENTA UN ORDENAMIENTO CRONOLÓGICO DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES, LEYES, REGLAMENTOS Y DECRETOS EN MATERIA SALUD CREADAS POR LOS ESTADOS CENTROAMERICANOS DESDE MEDIADOS DEL SIGLO PASADO HASTA 1940.

Introducción

Esta información ha sido seleccionada de los datos recogidos por el proyecto de investigación "Los Sistemas Públicos de Salud en Centroamérica" realizado por el Programa Avanzado de Administración de Salud del ICAP (PROASA-ICAP).

A nuestro juicio este ordenamiento cronológico de tales regulaciones estatales llenan un vacío importante del conocimiento que se tiene sobre nuestros países. Este tiene como propósito ilustrar el desarrollo institucional que han realizado los Estados Centroamericanos en el campo de la salud.

Como puede colegirse se presenta una similitud y alguna sincronía en las acciones públicas que realizaron en este campo. Cabe destacar también el carácter esencialmente sanitario y reglamentista de dichas actividades.

En relación con los hospitales debe declararse que responden hasta este momento más a un concepto de casas de socorro, que al que se tiene en la actualidad. Lógicamente, porque la medicina que se instaura hasta esta época es fundamentalmente una actividad de caridad y de tipo asistencial, lo cual dista mucho de su concepción actual: curativo-asistencial.

En este sentido, representa lo que se podría denominar como la primera gran etapa del desarrollo de la medicina estatal.

Esta información, a nuestro criterio constituye un valioso acervo que ilustra en términos generales la evolución de los servicios públicos de salud en Centroamérica.

Posteriormente, el ICAP estará publicando una información más detallada, y por supuesto un análisis cualitativo acerca del proceso de formación del aparato jurídico e institucional del Estado en relación con el campo de la salud

CUADRO 1

GUATEMALA: CREACION DE INSTITUCIONES DE SALUD DESDE 1773-1945

Año	Institución
1773-1774	Organización de la Junta de Salud
1803	Establecimiento de la Junta de Salud Pública
1880	Creación del Cuerpo Médico de Sanidad
1891	Creación del Cuerpo de Sanidad
1908	Creación del Consejo Supremo de Salubridad Pública y los Consejos Departamentales y locales
1907	Creación del Instituto de Vacuna Animal
1915	Creación del Instituto Antirrábico
1918	Creación del Instituto Bacteriológico y de Veterinaria
1921	Anexión al Consejo de Salubridad Pública de los Institutos Antirrábico, Vacuna y el Desinfectorio Nacional.
1945	Creación del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
1945	Creación del Seguro Social

Fuente: Investigación "Los Sistemas Públicos de Salud de América Central". ICAP, 1989.

CUADRO 2

GUATEMALA: EMISIONES DE LEYES, REGLAMENTOS Y CODIGOS RELACIONADOS DIRECTAMENTE CON LA SALUD Y SUS PRINCIPALES ENTIDADES

Año	Institución
1879	Código del Servicio de Farmacia
1908	Emisión código del Servicio de Salubridad Pública
1941	Se emite ley de Beneficencia Pública
1878	Se emite reglamento del Ministerio de Salud Pública

Fuente: Investigación "Los Sistemas Públicos de Salud de América Central". ICAP, 1989.

CUADRO 3

EL SALVADOR: HOSPITALES QUE SE CREAN ENTRE 1880-1954

Año	Institución
1808-1807	Creación del Hospital y Capilla del Patrocinio
1880	Creación Hospital San Vicente
1830	Creación Hospital Sonsonate
1832	Creación Hospital San Miguel
1884	Creación Hospital Santa Ana
1869	Creación Hospital Sta. Bonfauds
1885	Creación Hospital Siquiatrico
1902	Creación Hospital Rosales
1909	Creación Hospital Santa Teresa
1814	Creación Hospital Neurológico
1919	Creación Hospital San Pedro
1928	Creación Hospital Benjemin Ploow
1854	Creación Hospital de la Maternidad

Fuente: Investigación "Los Sistemas Públicos de Salud de América Central". ICAP, 1989.

CUADRO 4

EL SALVADOR: CREACION DE INSTITUCIONES REFERENTES A LA SALUD

Año	Institución
1841	Creación Universidad de El Salvador
1852	Creación Clínica Médica
1888	Creación de la Cruz Roja
1900	Creación del Primer Código de Sanidad y Consejo Superior de Sanidad
1911	Se crea el Departamento de Ingeniería Sanitaria
1858	Creación de la Facultad de Medicina

Fuente: Investigación "Los Sistemas Públicos de Salud de América Central". ICAP, 1989.

CUADRO 5

EL SALVADOR: CODIGOS Y CAMPAÑAS REFERENTES A LA SALUD

Año	Institución
1888-1938	Publicación
1908	Se realizó la primera campaña antimalárica
1930	Se decretó nuevo Código de Salud
1948	Se suscribió la Carta de la Habana en la cual se establecen las bases fundamentales para el desarrollo de los Sistemas de Salud

Fuente: Investigación "Los Sistemas Públicos de Salud de América Central". ICAP, 1989.

CUADRO 6

HONDURAS: HOSPITALES EXISTENTES DESDE 1752-1975

Año	Institución
1881	Hospital de Tegucigalpa
1880	Hospital General de Tegucigalpa
	Hospital General San Felipe
1925	Hospital del Sur
1975	Hospital del Castillo de la Concepción

Fuente: Investigación "Los Sistemas Públicos de Salud de América Central". ICAP, 1989.

CUADRO 7
HONDURAS: LEYES, DECRETOS Y NORMAS ACERCA DE LA SALUD
EMITIDAS ENTRE 1821-1985

Año	Institución
1888	Ley sobre vacunación obligatoria
1898	Autorización a empíricos y curanderos para ejercer la medicina
1898	Reglamento de Policía que contempla la regulación de la medicina y cirugía en cuanto debían ser ejercidas únicamente por profesionales facultados para tal fin. Además estableció que la disposición de basuras y heces debía hacerse en lugares adecuados.
1898	Ley sobre Vacunación Obligatoria: ordenaba que la vacunación en menores era obligatoria y que todo recién nacido debía ser vacunado en el segundo o tercer mes de vida.
1910	Código de Sanidad promulgado en 1910 constituyendo el primer documento de este género en América Latina
1910	Reglamento de aguas
1917	Reglamento de Profilaxis Venérea
1926	Código Sanitario Panamericano
1928	Reglamento del Departamento de Policía Sanitaria
1934	Adhesión de Honduras para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes
1949	Acta final de la Conferencia Internacional de la Salud
1951	Reglamento para la industrialización Sanitaria de la Carne
1951	Reglamento de Higiene y Salubridad Pública
1952	Ley de Accidentes de Tránsito
1952	Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo
1954	Ley de Ganadería y Sanidad Animal
1954	Creación de un Fondo Acumulativo destinado a la fundación del Instituto Hondureño de Seguridad Social
1954	Reglamento de Sanidad para importación y exportación de animales y sus productos
1955	Práctica obligatoria de servicios médicos a los estudiantes de medicina
1955	Se declara la erradicación de la malaria un problema nacional de urgente solución
1956	Estatutos de la Liga Hondureña contra la Tuberculosis
1960	Estatutos de la Conferencia Internacional de la Seguridad Social
1960	Se declara obligatorio el examen médico de aptitud para el empleo de los menores en trabajos no industriales
1961	Reglamento de control e inspección sanitaria de leche y productos lácteos
1961	Ley orgánica de la Dirección General de Asistencia Médico Social
1963	Convenio relativo a la indemnización de enfermedades profesionales
1968	Convenio multilateral de la Seguridad Social
1969	Reglamento del Certificado Médico de Causa de Defunción
1969	Reglamento para Control Sanitario de Alimentos
1969	Reglamento para Control de Enfermedades Transmisibles, salud Internacional y zoonosis
1970	Reglamento Sanitario de Saneamiento Ambiental
1978	Reglamento para el Control de Drogas Estupefacientes
1978	Reglamento que regula la aplicación de los porcentajes máximos de utilización bruta en la comercialización de medicinas
1980	Adición a la Ley contra el Tráfico ilícito de estupefacientes
1985	Reglamento para regular la apertura y funcionamiento de laboratorios de salud

Fuente: Investigación "Los Sistemas Públicos de Salud de América Central". ICAP, 1989.

CUADRO 8

HONDURAS: CREACION DE INSTITUCIONES DEL CAMPO SOCIAL RELACIONADAS CON LA ATENCION DE SALUD 1826-1971

Año	Institución
1826	Juntas de Sanidad en respuesta a las epidemias de sarampión y viruela
1928	CSS se convirtió en Dirección General de Sanidad
1955	Ministerio de Salud Pública
1956	Liga Hondureña contra la Tuberculosis
1957	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
1957	Patronato Nacional de la Infancia
1958	Instituto Hondureño de Seguridad Social
1958	Junta Nacional de Bienestar Social
1961	Patronato Nacional para la Rehabilitación del Inválido
1963	Colegio Médico de Honduras
1971	Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo

Fuente: Investigación "Los Sistemas Públicos de Salud de América Central". ICAP, 1989.

CUADRO 9

HONDURAS: LEYES, DECRETOS Y NORMAS SOBRE LA "CUESTION SOCIAL" ENTRE 1801-1985

Año	Institución
1952	Ley de Trabajo de Menores y Mujeres
1952	Ley de Accidentes de Trabajo
1952	Reglamento de Medidas Preventivas de accidentes de trabajo
1954	Creación de un fondo acumulativo destinado a la fundación del IHSS*
1956	Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio
1957	Creación de la Escuela de Servicio Social
1957	Ley del Servicio Social
1958	Fijación de la jornada de trabajo
1959	Emisión del Código de Trabajo
1963	Convenio relativo a la indemnización de enfermeras profesionales

* Instituto Hondureño de Seguridad Social

Fuente: Investigación "Los Sistemas Públicos de Salud de América Central". ICAP, 1989.

CUADRO 10

NICARAGUA: HOSPITALES EXISTENTES DESDE 1599 A 1944

Año	Institución
1599	Creación Hospital San Pedro
1624	Creación Hospital Santa Catalina
1624	Creación Hospital San Juan de Dios
1675	Creación Hospital del Castillo de la Concepción
1752	Creación Hospital Subtlava
1856	Creación Hospital San Juan de Dios de Granada
1894	Creación Hospital de Rivas
1879	Creación Hospital de Managua
1867	Creación Hospital de Chinandega
1889	Creación Hospital Bluefields
1896	Creación Hospital de Jinotega
1902	Creación Hospital de Masaya
1903	Creación Hospital de Matagalpa
1919	Creación Hospital de Jugalpa
1922	Creación Hospital de Jinotega
1932	Creación Hospital San Antonio
1944	Creación Hospital Ocotel

Fuente: Investigación "Los Sistemas Públicos de Salud de América Central". ICAP, 1989.

CUADRO 11

NICARAGUA: CREACION DE INSTITUCIONES DE SALUD DESDE 1835-1925

Año	Institución
1835-47	Juntas de Sanidad
1854	Restauración de la Facultad de Medicina y Farmacia
1915	Departamento de Ucinartasis
1917	Consejos Departamentales de Salubridad
1919	Junta Científica para combatir la fiebre amarilla
1925	Ministerio de Higiene y Beneficencia

Fuente: Investigación "Los Sistemas Públicos de Salud de América Central". ICAP, 1989.

CUADRO 12

NICARAGUA: LEYES Y OBLIGACIONES ACERCA DE LA SALUD

Año	Institución
1854	Ley y reglamentación del ejercicio de la profesión de Médico y Cirujano
1884	Declaración obligatoria de la vacunación contra la viruela
1925	Ley para combatir el zancudo

Fuente: Investigación "Los Sistemas Públicos de Salud de América Central". ICAP, 1989.

CUADRO 13

COSTA RICA: HOSPITALES EXISTENTES DESDE 1845-1920

Año	Institución
1845	Hospital General
1860	Hospital San Juan de Dios
1872	Hospital de Puntarenas
1877	Hospital de Esparza
1882	Hospicio de Sanidad
1883	Hospicio de Locos
1883	Hospital de Carrillo
1885	Hospital de Leprosos
1900	Hospital de Limón
1901	Hospital de Guápiles
1920	Hospital San Vicente de Paul

Fuente: Investigación "Los Sistemas Públicos de Salud de América Central". ICAP, 1989.

CUADRO 14**COSTA RICA: PRINCIPALES REGLAMENTOS, LEYES Y DECRETOS EN SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL**

Año	Institución
1836	Junta General de Sanidad
1838	Reglamento de Policía y de Salubridad
1872	Reglamento de Salubridad Pública
1884	Reglamento de Servicio Sanitario Marítimo
1885	Reglamento de Médicos de Pueblo
1884	Ley de Médicos del Pueblo
1801	Código general de Higiene
1915	Reglamento del Cuerpo Médico
1920	Reglamento Sanitario
1923	Ley de Vivienda Pública
1924	Ley de Accidentes de Trabajo
1925	Patronato Nacional de la Infancia

Fuente: Investigación "Los Sistemas Públicos de Salud de América Central". ICAP, 1989.

CUADRO 15**COSTA RICA: PRINCIPALES INSTITUCIONES DE SALUD**

Año	Institución
1836	Junta General de Sanidad
1838	Policía de Higiene y Sanidad
1847	Médicos de Pueblo
1857	Protomedicato de la República
1892	Junta de Sanidad de Limón
1895	Facultad de Medicina
1918	Consejo Superior de Salubridad
1920	Programa de Seguridad Social de Turrialba
1920	Junta Sanitaria Patriótica
1922	Subsecretaría de Higiene y Salud Pública
1925	Patronato Nacional de la Infancia
1928	Secretaría de Salud Pública y Protección Social
1930	Ministerio de Trabajo
1941	Caja Costarricense del Seguro Social

Fuente: Investigación "Los Sistemas Públicos de Salud de América Central". ICAP, 1989.

CUADRO 16

PANAMA: HOSPITALES EXISTENTES DESDE 1671 A 1957

Año	Institución
1671	Hospital destruido por los piratas
1705	Hospital San Juan de Dios*
1924	Hospital Santo Tomás
1957	Hospital General de los Asegurados

* Se construye el canal y se establece el impuesto de Tecnología Sanitaria

Fuente: Investigación "Los Sistemas Públicos de Salud de América Central". ICAP, 1989.

CUADRO 17

PANAMA: CREACION DE INSTITUCIONES DE SALUD DESDE 1918-1969

Año	Institución
1918	Adscripción de instituciones de Salud
1925	Creación del Departamento de Higiene y Salubridad Pública
1941	Creación del Ministerio de Salubridad y Obras Públicas
1941	Fundación de la Caja del Seguro Social
1945	Creación del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública
1961	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales*
1969	Ministerio de Salud

* Se creó mediante la ley No. 1961.

Fuente: Investigación "Los Sistemas Públicos de Salud de América Central". ICAP, 1989.

CUADRO 18

PANAMA: CODIGOS, LEYES Y REFORMA DE LEYES E IMPUESTOS REFERENTES A LA SALUD

Año	Institución
1917	Establecimiento del impuesto de Licores para recaudar fondos para la Construcción del Sanitario Antituberculoso
1945	Reforma a la Ley del Seguro Social ampliando la cobertura y modificando las cotizaciones
1947	Se aprueba el Código Sanitario

Fuente: Investigación "Los Sistemas Públicos de Salud de América Central". ICAP, 1989.

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 profes-

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 las 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 ◊

Economía para la paz*

EN EL PRESENTE DISCURSO PRONUNCIADO POR EL SEÑOR DR. OSCAR ARIAS, EN LA INAUGURACION DEL DIALOGO NORTE SUR, "SIMPOSIO ECONOMIA PARA LA PAZ", HACE UN LLAMADO A LAS NACIONES PODEROSAS PARA QUE CONTRIBUYAN AL DESARME ARMAMENTISTA, PARA LOGRAR LA LIBERTAD DE LOS PUEBLOS.

A una década de cumplir este milenio, es ya evidente que el siglo XX ha sido uno de los períodos de cambio, más profundo y acelerado en la historia de la humanidad. Durante este siglo hemos sido víctimas de dos guerras mundiales, de cientos de revoluciones y guerras civiles, de miles de conflictos armados. Prácticamente no ha habido un solo día en este siglo en que haya prevalecido la paz en todo el orbe.

La brutal represión, empleada contra las manifestaciones y los acontecimientos acaecidos a mediados de 1989 en la República Popular China, fue un signo de desesperanza para el mundo entero, ávido de transformaciones en favor de la libertad, de la democracia y de la paz. Por fortuna, los sucesos recientes de Europa Oriental han hecho renacer las esperanzas. La caída del Muro de Berlín y de las alambradas y el de-

rrumbamiento de regímenes autocráticos en esa región del mundo, son presagios de una nueva y más prometedora era para la paz. Las llamas inextinguibles de la democracia y de la libertad han encendido las mentes y los corazones de millones de seres humanos y se han convertido en fuerzas incontenibles. La libertad y la democracia habrán adquirido muy pronto carácter universal. Así, la paz y la cooperación entre los pueblos se hace inminente.

Pero debemos buscar una paz condicionada a la libertad, a la justicia social y al desarrollo. Esta es una aspiración compartida por todo el Tercer Mundo, por más de un centenar de países pequeños y grandes que aún se ven afligidos por la miseria, el subdesarrollo y la tiranía. La esperanza de todos ellos está en un sistema internacional basado en el diálogo y la negociación, no en la fuerza militar ni en el poderío económico.

La paz debe entenderse, en todo caso, en su justa dimensión.

* Discurso pronunciado por el Presidente de la República de Costa Rica, Dr. Oscar Arias Sánchez, en la inauguración del Diálogo Norte-Sur, Simposio "Economía para la Paz", realizado en San José, del 4 al 5 de enero de 1990. Hotel Cariari.

No podemos concebir la paz sin democracia ni la democracia sin paz. No debemos confundir la paz con la ausencia de violencia. La fuerza de los líderes militares que no obedecen la voluntad de sus pueblos sólo puede garantizar una calma pasajera. Silenciar el sonido de las armas enviando a los oponentes al cementerio, no es paz. Transitar por calles apacibles mientras niños hambrientos lloran, no es victoria ni es paz. La paz a que aspiramos no es la paz de los cementerios ni la paz de los niños famélicos. No es la calma impuesta a puntas de bayoneta ni la justicia impuesta por la bota militar. No podemos buscar la estabilidad a costa de nuestros principios y valores morales.

Las soluciones de fuerza, las soluciones militares, las soluciones que responden a posiciones individuales, no son el sentir del mundo actual. Una paz duradera requiere pluralismo, respeto por los derechos humanos, por las libertades fundamentales, por la libre elección popular de las autoridades de gobierno. Por eso la paz sólo será posible y duradera si se basa en la democracia.

Tampoco podemos concebir la paz sin justicia social ni la justicia social sin paz. La tragedia del mundo contemporáneo es la injusticia social, que históricamente ha desbordado los límites de la moralidad. Mientras no corregimos las injustas estructuras en que se basan las relaciones del mundo, mientras no se produzca una verdadera transformación social y económica, la solución será efímera y la paz no echará raíces. Establecer la democracia económica en nuestros países es un imperativo histórico que requiere voluntad

política, tolerancia, respeto y cooperación internacional.

Y nunca debemos concebir la paz sin desarrollo ni el desarrollo sin paz. El sistema democrático no será sostenible si no se apoya en el desarrollo. El Sur ha sufrido en los últimos años un empobrecimiento acelerado. La decadencia de las estructuras productivas y la disminución del ritmo de nuestro progreso han provocado una profunda crisis económica, social y política.

Necesitamos adoptar nuevos modelos de desarrollo. Los sistemas económicos deben transformarse, volverse más flexibles y participativos. En la planeación de nuestro futuro debemos integrar, a los elementos económicos, consideraciones relativas a la justa distribución de la riqueza. La eficiencia es necesaria, pero ella sola no garantiza la justicia social.

El desarrollo de los países pobres no debe verse, nunca más, como una amenaza al mundo desarrollado. Todo lo contrario: es parte del camino de paz que a todos beneficiará. Lo mismo sucede con las demás grandes luchas que estamos obligados a dar en el campo internacional.

El problema de la deuda externa de los países del Tercer Mundo conspira gravemente contra el fortalecimiento de la democracia. El crecimiento económico sostenido no será posible mientras no se reduzca el peso excesivo de esa carga. La inversión productiva se ve severamente limitada a causa de nuestra obligación de realizar enormes transferencias de recursos por concepto de intereses y capital. Por eso, la consolidación de la democracia y de la paz también depende, en gran medi-

da, de una solución viable al problema de nuestra deuda externa.

A estas alturas, no se puede concebir el desarrollo sin una profunda preocupación por la naturaleza. Es preciso insistir en la necesidad de encontrar soluciones al problema del deterioro del ambiente de nuestro planeta. El cambio tecnológico acelerado de las últimas décadas ha transformado todas las sociedades, exponiéndonos a nuevos peligros y amenazas. Quizá la más seria y espeluznante de esas amenazas sea la proliferación de las armas nucleares; pero no menos aterrador, aunque sí más sutil, ha sido el ataque a la biosfera como resultado de la contaminación ambiental y la destrucción del medio natural.

Desde el océano hasta las altas montañas, Costa Rica posee una riqueza biológica incomparablemente mayor que la de cualquier área de dimensiones semejantes en el mundo. Nos sentimos responsables de ella y queremos cuidarla, recuperarla, salvarla no sólo para nosotros, sino también para toda la humanidad. Nuestro país ha asumido la responsabilidad que le corresponde como depositaria del extraordinario tesoro natural que encierran nuestros mares, nuestro suelo y nuestras selvas. Incluso, hemos sacrificado exportaciones de hoy para el bienestar de las generaciones futuras y de toda la humanidad.

Creemos que, de la misma manera, aquellos que tienen el privilegio de las tecnologías avanzadas deben sacrificar ganancias monetarias en aras del progreso humano. Es imperativo que las naciones ricas inicien la transferencia ordenada y sistemática de tecnología sumada al fortalecimiento de la

julio-diciembre/1989

capacidad interna de los países pobres para asimilar y desarrollar esa tecnología conforme a sus propias realidades.

Pero, para lograrlo, necesitamos la paz y la democracia, necesitamos el reposo que no podremos lograr mientras en el mundo hablen las armas. Durante gran parte de la historia los recursos internacionales dedicados a la cooperación, así como los pocos recursos de los países en desarrollo, se han utilizado para promover la guerra. La compra de armas ha desplazado a la construcción de escuelas y hospitales y a la compra de vacunas infantiles.

El desbalance entre dinero para armas y recursos para la paz es aterrador. En los sesenta segundos en que se destinan 2 millones de dólares para material de guerra, mueren de hambre 15 niños. Mientras se invierten 27.000 dólares anuales para adiestrar a un soldado sólo se dedican 450 dólares para educar a un niño. La suma de dinero que se canaliza hacia la investigación en armas es seis veces mayor que la dedicada a la investigación en salud. Los Estados Unidos y la Unión Soviética ocupan el primer lugar en poderío militar, pero están situados en los lugares números 17 y 45 de los índices de mortalidad infantil. En nuestra sufrida y pobre Centroamérica gastamos 6.000 dólares anuales en mantener a un soldado y únicamente 70 dólares en un estudiante.

Los costarricenses podemos decir con legítimo orgullo que somos casi el único país del mundo en donde eso no sucede. Podemos mostrar la diferencia en materia de salud y de educación y, sobre todo, en el ámbito de la democracia y la libertad.

Costa Rica tiene autoridad moral para proclamar que el mundo debe desviar el uso de sus energías, de la acumulación de armas a la inversión en el desarrollo y la paz.

Las armas, que un día en la historia fueron símbolo de libertad e independencia se han transformado con demasiada frecuencia, en símbolo de subdesarrollo y de opresión. Desde hace mucho tiempo los soldados dejaron de ser guardianes de la libertad de los pueblos para erigirse en sus carceleros.

La supresión del ejército, un acto que difícilmente tiene precedentes en la historia de la humanidad, liberó a Costa Rica de una pesada carga económica. El país se sustrajo así, desde hace cuarenta y un años, del armamentismo, que no sólo plantea una grave amenaza de destrucción para la humanidad, sino que también constituye uno de los mayores obstáculos a que se enfrentan los pueblos en su camino hacia la democracia y el desarrollo.

La pacificación permitirá reducir significativamente los arsenales y los contingentes militares. En esa cruzada hay una responsabilidad para cada país: unos tendrán que destruir cabezas nucleares; otros, uniformes de soldados, pero todos deberemos trabajar incansablemente por lograr el desarme. Es necesario que el soldado deje el rifle y tome el arado. Es necesario que el soldado se comprometa con la libertad de su pueblo y que no amenace sus derechos. Todavía más: debemos aspirar a la supresión de los ejércitos en todo el mundo, porque los hombres libres son capaces de entenderse sin necesidad de acudir a la violencia.

En América Latina han desaparecido ya muchos tiranos. Panamá comen-

zará pronto a transitar por la senda democrática. El dictador que la oprímia ha caído. No obstante, es una lástima que para lograr un progreso en la depuración de la moral política panameña se haya tenido que recurrir al deplorable procedimiento de la violación de la soberanía del país y al quebranto del Derecho Internacional.

El pueblo panameño tiene la oportunidad de decirle a las naciones libres que desea transitar por el camino de la paz, de la democracia y del desarrollo. Panamá mira la posibilidad de terminar con su aparato de guerra, para que únicamente una fuerza de policía mantenga el orden. Sin embargo, nos preocupa que en los planes de reorganización de las fuerzas de seguridad se piense poner a la cabeza de ellas a quienes ayer vistieron el mismo uniforme militar que se usó para coartar la libertad. Por eso le digo al pueblo panameño que no es suficiente cambiar los nombres, es necesario cambiar las mentes. Es necesario educar a los hombres y las mujeres para que construyan un país de paz, un país democrático, un país en donde nunca más una madre llore la muerte de su hijo por la prepotencia de un soldado.

El mundo está cambiando. El futuro de los hombres debe ser un futuro de libertad para todos y sin distinciones. La humanidad entera debe cooperar con los hombres libres y con los que buscan la libertad. Como en Europa Oriental, la humanidad entera debe derribar muros y quitar alambradas, estén donde estén.

No debe quedar rincón de la Tierra en donde pueda esconderse impunemente el tirano, donde el dictador pue-

da ocultar las violaciones a los derechos del hombre o la burla de las elecciones.

Atrás debe quedar la era de confusión y cinismo en que se aplaudió al opresor de izquierda y se condenó al de derecha; la era en que se aplaudió al opresor de derecha y se condenó al de izquierda. Ahora todos sabemos que la libertad no tiene apellidos, no acepta condiciones, no tolera el miedo.

En América Central, esta región que se estrecha bajo el acoso geológico de los dos grandes océanos, viven cinco naciones que la historia unió y separó al mismo tiempo. Estas pequeñas naciones constituyen un complejo resultado de la interacción entre antiquísimos pueblos de todos los continentes. Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica son sus cinco hogares, sus cinco geografías, indistinguibles para la mayor parte de la humanidad. Son naciones que adquirieron sus identidades a impulsos de la dilatada empresa colonial de España, sobre la base de grandiosas y avanzadas culturas precolombinas. Son un crisol de la humanidad al que le ha tocado en suerte compartir los alientos culturales del planeta.

Sin embargo, entre los países centroamericanos existen diferencias de identidad y de trayectoria histórica. Esas diferencias son lo suficientemente claras como para haber dado, a cada uno de los cinco pueblos, identidad y orgullo nacionales. Lo importante, en todo caso, es que los pueblos centroamericanos tienen un destino común. La historia y la geografía, pese a todos sus accidentes, los atan indisolublemente. Por eso, los gobernantes de Centroamérica tenemos un compromiso de hermandad. Tenemos un compromiso

julio-diciembre/1989

de identidad que nos impide, aún si quiéramos aislarnos egoístamente unos de otros, ignorar los sufrimientos de todas esas naciones.

Los pueblos centroamericanos han sido víctimas de la explotación, la miseria, el totalitarismo y la dependencia. Han luchado incansablemente por librarse de la opresión, por alcanzar su desarrollo material, por establecer la democracia y consolidar su independencia. No han cesado de plantear sus reivindicaciones de libertad, justicia y democracia. A veces, en la desesperación de los fracasos reiterados, han recurrido a la guerra.

Pero estos pueblos aman la paz. No merecen el horror de la guerra y esperan y buscan una oportunidad para realizarse en paz. Los centroamericanos queremos ser dueños de nuestro propio destino; modelarlo autónomamente, sin interferencias extrañas, pero con gran sentido de solidaridad con todos los pueblos del mundo. Nos hemos propuesto establecer en nuestra región condiciones de libertad, justicia y democracia y formas de convivencia internacional ejemplares. Estamos dispuestos a crear un clima de paz que nos permita afrontar juntos nuestros más graves problemas.

La paz debe llegar a Centroamérica por el sendero de la democracia. Los centroamericanos no podemos permitir que los cañones sigan amenazando nuestros anhelos de justicia y de desarrollo, pero tampoco deseamos que retorne la amarga y estéril paz de las dictaduras, cualquiera que sea su signo ideológico.

Avanzamos hacia el perfeccionamiento de nuestros sistemas electorales. De ese modo, pretendemos garan-

tizar a nuestros pueblos que el voto libremente emitido será para siempre el único mecanismo idóneo para expresar la voluntad popular. Nuestra meta es lograr que todos los gobiernos de la región sean el resultado de procesos democráticos. La autoridad de nuestros gobernantes siempre estará legitimada para proceder de elecciones libres, realizadas en medio del más absoluto respeto a los derechos políticos de los ciudadanos.

Vivir en democracia es la más elevada aspiración política de nuestros pueblos: procesos políticos representativos y pluralistas, respeto a los dere-

chos humanos, respeto a la soberanía y a la integridad de nuestros Estados, oportunidad para alcanzar un desarrollo compartido.

Las aspiraciones de nuestros pueblos son aspiraciones humanas. Son aspiraciones propias de pueblos que no pretenden la conquista ni la preeminencia. Son aspiraciones que no amenazan a nadie, a ningún hombre ni a nación alguna.

Una vez más, pido que las naciones poderosas nos tiendan la mano para ayudarnos a sobrellevar la penosa transición hacia la paz, la democracia y el desarrollo

El ICAP en Centroamérica

La estrategia del ICAP en los años 80*

Mauricio Valdés**

ESTE DOCUMENTO CONTIENE INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LOS ORIGENES Y NATURALEZA DEL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ICAP); PRESENTA DE MANERA SINTÉTICA LOS COMPONENTES CENTRALES DE SU ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN, PONIENDO ÉNFASIS EN LA DÉCADA DE LOS OCHENTA, DURANTE LA CUAL EL INSTITUTO IMPLANTA PROGRAMAS DE GRAN ENVERGADURA EN LAS ÁREAS DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE RECURSOS HUMANOS, INVESTIGACIÓN, CONSULTORÍA Y DIFUSIÓN. SIN EMBARGO, LA NUEVA COYUNTURA CENTROAMERICANA PLANTEA NUEVOS RETOS AL ICAP Y UNA REDEFINICIÓN DE SU PAPEL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Introducción

Este documento contiene información general sobre los orígenes y naturaleza del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP); presenta de manera sintética los componentes centrales de su estrategia de cooperación, poniendo énfasis en la década de los ochenta, durante la cual el Instituto

implanta programas de gran envergadura en las áreas de formación y capacitación de recursos humanos, investigación, consultoría y difusión.

El documento no es exhaustivo ni concluyente. Se presenta en su carácter preliminar con el fin de estimular y aportar algunas ideas y datos al debate sobre el papel del ICAP. Esperamos que el mismo sirva también para familiarizar e interesar en la labor del Instituto, a quienes no la conocen.

* Trabajo presentado al "Foro/taller sobre la cooperación y asistencia técnica interamericana en el campo del desarrollo educativo y cultural", realizado en la ciudad de Pátzcuaro, Michoacán, México, del 17 al 19 de mayo de 1989, por el Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina (CREFAL).

** Director de Programas de Posgrado del ICAP. Las opiniones del autor no son necesariamente las de la Institución.

¿Qué es el ICAP?

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), es el orga-

nismo más antiguo de la Integración Centroamericana. En 1989 cumple 35 años de haber sido fundado.

Desde sus primeros contactos integracionistas, al inicio de los años 50, los gobiernos del Istmo centroamericano se percataron de que la administración pública en cada país requería de importantes reformas para convertirla en un agente de desarrollo, capaz de impulsar los nuevos programas y proyectos de alcance regional. En 1952, durante la reunión inicial del Comité de Cooperación Económica de los Ministros de Economía del Istmo Centroamericano, fue planteada por primera vez la idea de crear una institución superior para el estudio y modernización de la administración pública centroamericana. Esta reunión instó a los gobiernos del Istmo a procurar la colaboración de las Naciones Unidas a este efecto.

En el año de 1954 los gobiernos de Centroamérica firmaron convenios bilaterales con las Naciones Unidas en virtud de los cuales se creó la Escuela Superior de Administración Pública de la América Central (ESAPAC). Según dichos convenios, el 1o. de enero de 1954 fue la fecha oficial de inicio del proyecto.

El estatuto internacional de la ESAPAC fue aprobado por los países miembros en San José en 1956, y suscrita en Guatemala en 1957. El gobierno de Panamá se adhirió al convenio de la ESAPAC en 1961. Este convenio fue depositado en las secretarías generales de la Organización de Estados Cen-

troamericanos y la Organización de las Naciones Unidas, siendo posteriormente ratificado por los poderes legislativos de todos los países centroamericanos.

Los gobiernos miembros acordaron en 1967 transformar a la ESAPAC en una "institución jurídica internacional de carácter regional con suficientes atribuciones legales para garantizar su propia permanencia e institucionalidad". Para tal efecto, en ese mismo año firmaron un Plan de Operaciones con el Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo (hoy Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD), para convertir a la ESAPAC en Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Los gobiernos y el Fondo acordaron que después de concluido el Plan de Operaciones (5 años) el ICAP seguiría funcionando a cargo de los gobiernos signatarios, con el apoyo de las Naciones Unidas.¹

De acuerdo con sus instrumentos constitutivos, el fin primordial del ICAP es apoyar el proceso de integración centroamericana. Para ello, debe efectuar actividades de formación, capacitación, investigación, consultoría, asistencia técnica y divulgación en el campo administrativo, a nivel regional. El ICAP surge, pues, para desarrollar la administración pública requerida por el entonces dinámico proceso integracionista.

El ICAP y la crisis centroamericana

El período que se extiende desde principios de los años 50 y el fin de los años 60, trajo dinamismo económico a la región, e incluso cierto grado de aper-

julio-diciembre/1989

1. Más datos sobre los orígenes del ICAP y los demás organismos de la integración se pueden encontrar en: Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, *Derecho Comunitario Centroamericano*, San José: IIEJI, 1988.

tura democrática. La creación del Mercado Común Centroamericano se vio acompañada de crecientes índices de industrialización y urbanización. El comercio y la infraestructura interregional se expandieron notablemente.²

En este marco, el ICAP desempeñó un rol dinámico e innovador. Aglutinó a los más destacados profesionales integracionistas de la región, e impulsó programas de gran impacto. Su labor de entonces puso énfasis en la coordinación intercentroamericana en las áreas aduanera, fiscal, postal y presupuestaria. Gran importancia recibió también el estudio y aplicación de técnicas modernas en todas las áreas que señala el conocido PODSCORB de Luther Gulick: planificación, organización, personal, dirección, coordinación, evaluación y presupuesto.

Para fines de los 60, la Integración centroamericana empezó a perder dinamismo; en general, las economías de la región entraron en una fase de decaimiento. Para 1969, con la guerra entre Honduras y El Salvador, se desploman casi por completo los arreglos integracionistas. El órgano político de la integración, la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA, se paraliza. Se imponen severas restricciones a los intercambios económicos particularmente entre Honduras y El Salvador. Paralelamente, comienzan a agudizarse los conflictos internos en varios

países, especialmente en Guatemala y El Salvador.

En verdad, y pese a los esfuerzos en contrario, Centroamérica ha sufrido desde entonces un proceso de desintegración. Este hecho --que duele tanto a quienes creemos en Centroamérica unida-- queda ampliamente documentado, desde la perspectiva económica, en una obra de Juan Alberto Fuentes Knight, que pronto será publicada por ICAP y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.³

La labor del ICAP se vio directamente afectada por la situación regional. La precipitada alteración del marco de referencia y los problemas económicos, produjeron en los años 70 un grado de dispersión programática y activismo. Este es un hecho que la Institución ha reconocido.⁴ Para fines de esa década los problemas sociales se volvieron explosivos; crisis profundas replantearon drásticamente el papel del Estado, a menudo ampliando sus responsabilidades, e imponiendo urgentes retos al ICAP.

El ICAP en los años 80

La aprobación del documento conocido como "Bases para una Estrategia de Cooperación del ICAP con los Países del Istmo Centroamericano, 1980-1984", marca el comienzo de un período en el cual el ICAP organiza mejor y amplía su horizonte de acción.⁵

Este documento destaca la necesidad de elevar la capacidad nacional para diagnosticar y solucionar problemas en la esfera administrativa pública, como una tarea imperiosa a la luz del

2. Véase por ejemplo: Nicolás Mariscal, *Integración Económica y Poder Político en Centroamérica*, San Salvador: UCA, 1983, Capítulo 1.

3. Juan Alberto Fuentes Knight, *Los Desafíos de la Integración Centroamericana*, en prensa.

4. ICAP, "Bases para una Estrategia de Cooperación del ICAP con los Países del Istmo Centroamericano", San José: ICAP, 1980, p. 2.

5. ICAP, "Bases".

cambiante rol de la nación centroamericana. Si bien los temas integracionistas clásicos no aparecen en esta estrategia, el ICAP adopta un enfoque renovado a la integración, adaptado a las circunstancias: el estudio comparado de los problemas de la administración pública centroamericana, y el fortalecimiento de la cooperación horizontal en la región en la búsqueda e implantación de soluciones a los mismos.

De manera específica, el ICAP se propuso abordar los siguientes problemas:

- La dependencia tecnológica en el ámbito administrativo, manifiesta en la importación acrítica de conceptos, enfoques, modelos y técnicas de los países industrializados;
- El relativo desconocimiento de la realidad administrativa, reflejada en la inexistencia de intentos científicos sistemáticos para explicar la organización y funcionamiento de los aparatos administrativos estatales.
- La insuficiencia de administradores públicos con formación superior, capaces de responder a los nuevos retos.

Es en respuesta a estos problemas que el ICAP elabora sus programas y proyectos para la década. Una visión general de los componentes de la estrategia se presenta en el Cuadro 1 y Gráfico 1.

El ICAP se propone desde entonces programas y proyectos de gran aliento. Para su implantación, desplegó una amplia labor de negociación ante organismos de desarrollo multi y bilaterales, producto de la cual se obtuvo el respaldo de importantes entidades. Entre estas resaltan el Programa de las

Naciones Unidas para el Desarrollo, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Fundación W. K. Kellogg, y la Escuela Nacional de Administración Pública de la Universidad de Quebec.

En 1985 el ICAP publica el documento "Lineamientos para la acción, 1986-1991". En esencia, estos lineamientos ratifican los conceptos centrales de la estrategia utilizada en el período 1980-1984. Algunas preocupaciones se agregan o especifican. En particular este documento enfatiza la necesidad de buscar nuevos mecanismos para fortalecer la integración centroamericana y el proceso de democratización.

Programas y actividades

De manera sintética, los siguientes datos ilustran la magnitud y orientación de la labor realizada por el ICAP en la última década. Entre 1976 y 1989 el ICAP realizó 150 seminarios, 45 cursos regionales y 180 cursos nacionales de capacitación y sensibilización, en los que participaron más de 6,000 funcionarios gubernamentales de todos sus países miembros. Junto con los esfuerzos en el campo de la investigación aplicada, la consultoría y la asistencia técnica, la capacitación difundió en la región la investigación administrativa, la investigación-acción y el estudio de relaciones interinstitucionales. A partir de 1986 adquieren gran importancia en el marco de las actividades de capacitación, investigación y consultoría, la elaboración y administración de proyectos de desarrollo, y la

julio-diciembre/1989

CUADRO 1

ICAP, ESTRATEGIA DE CINCO AÑOS (1980-1984)

Necesidades o problemas	Objetivos estratégicos	Objetivos específicos	Area programática	Programas	Proyectos
<p>Problema general: Falta de capacidad de respuesta del aparato administrativo del Estado para diagnosticar y resolver sus propios problemas con el objeto de apoyar efectivamente, en términos de capacidad de ejecución, los esfuerzos de transformación social y económica que llevan a cabo los países.</p> <p>Problemas específicos: Dependencia tecnológica en el ámbito administrativo.</p> <p>2. Desconocimiento relativo de la realidad administrativa centroamericana.</p> <p>3. Insuficiencia de recursos humanos de nivel alto y mediano.</p> <p>4. Creciente complejidad del Estado.</p>	<p>1. Elevar en cada país la capacidad de diagnosticar y resolver los problemas administrativos y de gestión del sector público, con concepciones y objetivos propios. Esta capacidad debe lograr también que se disminuya la dependencia a que está sujeta la región en el campo técnico administrativo</p> <p>2. Desarrollar e institucionalizar la investigación administrativa.</p> <p>3. Generar y/o adaptar tecnologías administrativas apropiadas a través de la implementación y evaluación de técnicas, procesos y estructuras alternativas para mejorar la capacidad del sector público en la entrega de bienes y servicios.</p> <p>4. Identificar, analizar y comparar las innovaciones y experiencias (éxitos y fracasos) de las administraciones públicas de la región para usar los aportes locales y aprender conjuntamente.</p> <p>5. Facilitar la cooperación horizontal apoyada en un sistema de información de los recursos humanos calificados existentes en la región.</p> <p>6. Difundir ampliamente en la región y fuera de ella, las experien-</p>	<p>1. Formar y capacitar recursos humanos en administración pública tanto en lo académico como en lo profesional y, fomentar la creación y desarrollo de asociaciones que las vinculan.</p> <p>2. Desarrollar e institucionalizar la investigación administrativa.</p> <p>3. Generar y/o adaptar tecnologías administrativas apropiadas a través de la implementación y evaluación de técnicas, procesos y estructuras alternativas para mejorar la capacidad del sector público en la entrega de bienes y servicios.</p> <p>4. Identificar, analizar y comparar las innovaciones y experiencias (éxitos y fracasos) de las administraciones públicas de la región para usar los aportes locales y aprender conjuntamente.</p> <p>5. Facilitar la cooperación horizontal apoyada en un sistema de información de los recursos humanos calificados existentes en la región.</p> <p>6. Difundir ampliamente en la región y fuera de ella, las experien-</p>	<p>1. Formación y capacitación</p> <p>2. Investigación y adaptación de técnicas y metodologías y difusión</p>	<p>1. Maestría</p> <p>2. Capacitación y formación nacionales</p> <p>3. Cursos regionales</p> <p>1. Investigación</p> <p>2. Desarrollo y adaptación de técnicas y metodologías</p> <p>3. Información y difusión</p>	<p>1. Actividades de docencia e investigación de la maestría.</p> <p>2. Evaluación del programa.</p> <p>3. Financiamiento del programa.</p> <p>4. Formación de la ALEAP.</p> <p>5. Capacitación en Metodología de Investigación en Administración Pública.</p> <p>6. Determinación de necesidades de formación y capacitación en cada país.</p> <p>7. Normas para la certificación de cursos.</p> <p>8. Preparación de paquetes de instrucción.</p> <p>9. Organización equipos docentes móviles.</p> <p>10. Normas para la certificación de cursos</p> <p>11. Seminario Sur-Nora.</p> <p>12. Reunión regional para definir un programa de investigación.</p> <p>13. Desarrollo y adaptación de técnicas y procesos metodológicos.</p> <p>14. Reuniones de discusión de temas técnicos y de confrontación de experiencias regionales.</p> <p>15. Centro de documentación.</p> <p>16. Publicaciones.</p> <p>17. Revista de administración pública centroamericana.</p> <p>18. Base de datos de innovaciones y adaptaciones tecnológicas regionales.</p>

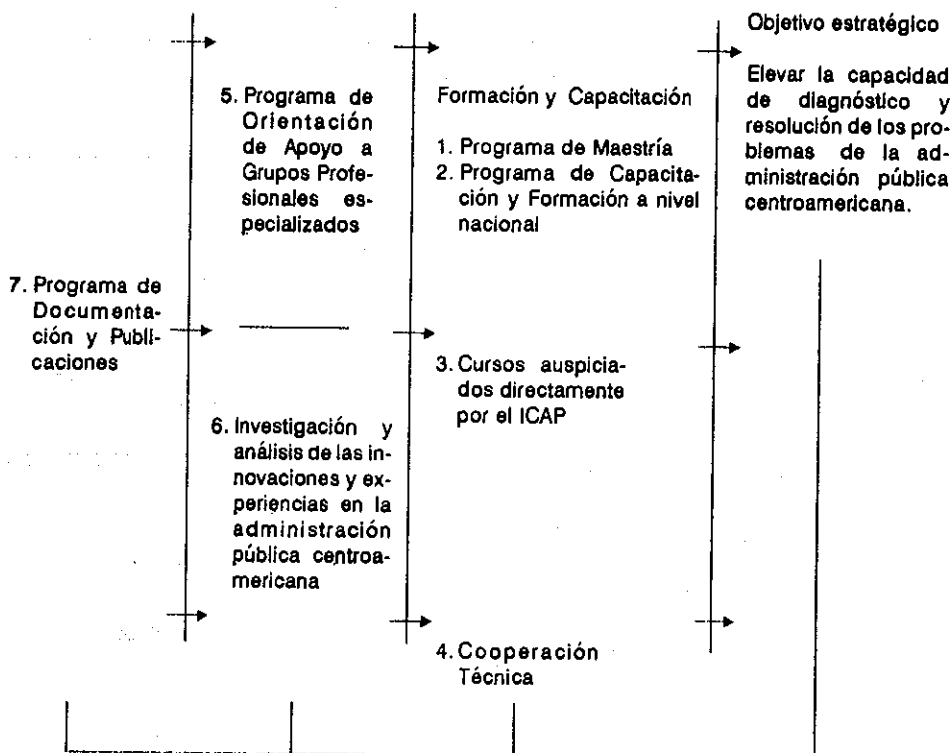
Continúa...

viene...

Necesidades o problemas	Objetivos estratégicos	Objetivos específicos	Area programática	Programas	Proyectos
		cias, conocimientos y formulaciones técnicas que se producen en cada país y en la región como un todo, a efecto de conformar comités de pensamiento propios en relación con la solución de la problemática administrativa que se enfrenta.	3. Cooperación técnica	1. Cooperación técnica 2. Apoyo Cooperación Técnica horizontal.	19. Organización de grupos profesionales. 20. Colaboración para el establecimiento y fortalecimiento de programas de formación de administración pública. 21. Base de datos de profesionales, experiencia relevante en administración pública. 22. Desarrollo institucional de los recursos humanos del ICAP. 23. Evaluación general de la estrategia.

GRAFICO 1

INTERRELACION DE LOS PROGRAMAS



administración de servicios públicos de salud.

Un hito en el desarrollo del ICAP lo constituye el establecimiento, en 1980, del Programa Centroamericano de Maestría en Administración Pública. El enfoque centroamericano (regional o comparado) da a este programa características propias que lo vuelven complementario con los que se realizan a nivel nacional, cuyo desarrollo el ICAP también apoya. El programa regional fortalece los lazos y el intercambio sistemático de experiencias entre docen-

tes, investigadores, y administradores públicos de todo el istmo. Esta es una manera eficaz de contribuir a la integración centroamericana.

La creación de la maestría centroamericana en administración pública es un paso importante en la tarea de formar el administrador público de quien, hoy, se requiere mucha más pericia técnica, sofisticación conceptual y liderazgo. Este programa, valga enfatizar, se dirige a formar mejores practicantes de la administración, más que académicos o docentes de la administra-

ción. La investigación, la cual permeabiliza toda la estructura curricular de la maestría, se orienta sobre todo al diagnóstico de problemas concretos, interpretados a la luz de elementos conceptuales y contextuales, y a la propuesta de medidas practicables para su resolución.

Gracias a su favorable acogida, y respondiendo a una demanda creciente de personal público con formación administrativa superior, el área de formación del ICAP creció y se diversificó notablemente; sus recursos se fortalecieron. Para 1989, el ICAP ofrece tres especialidades en el marco del programa regional de maestría, a saber: Administración de Salud, Formulación y Administración de Proyectos de Desarrollo, y Gestión Pública. Entre 1980 y 1989 un total de 172 funcionarios gubernamentales de los seis países miembros del ICAP han egresado de este programa regional.

Al mismo tiempo, el ICAP brinda apoyo a los países del área para establecer y consolidar programas nacionales de formación en administración pública. Casos prominentes lo constituyen creación en Guatemala, en 1980, de una maestría en administración pública (impartida conjuntamente por el Instituto Nacional de Administración Pública y la Universidad de San Carlos), el establecimiento en 1983 de un Posgrado en Administración Pública en la Universidad de Panamá, y el establecimiento, a partir de julio de 1989, de un posgrado en la Universidad de El Salva-

dor en el cual los egresados salvadoreños del ICAP jugarán un rol central como docentes y administradores. Recientemente, el Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP) creó un posgrado en administración pública, en el que los egresados del ICAP también juegan un rol pivotal.⁶

El programa de investigación del ICAP cubre carencias básicas en materia de información e interpretación sobre la configuración y funcionamiento del aparato estatal centroamericano. Los esfuerzos más ambiciosos en este campo, en los que participa un destacado elenco de investigadores de todo el istmo, son los siguientes:

- El Censo de Recursos Humanos de los Sectores Públicos Centroamericanos.
- El Estudio de Relaciones Interorganizacionales en torno a programas, el cual profundizó en los problemas de coordinación interinstitucional.
- El estudio sobre la Evolución Histórica del Sector Público en Centroamérica y Panamá.
- El estudio de las políticas para atender la pobreza crítica en Centroamérica, el cual se concentró en las políticas de vivienda.
- El análisis de la organización y funcionamiento de las políticas de salud a través de los programas materno-infantiles.
- El estudio sobre la organización y funcionamiento de los sistemas de salud en general.
- El estudio sobre la empresa pública en Centroamérica y algunos países de América del Sur.

6. En el marco de su programa de desarrollo de la formación en administración pública, el ICAP realizó el "Segundo Taller Centroamericano sobre Formación en Administración Pública", en la ciudad de Guatemala, del 8 al 10 de febrero de 1989.

Todos estos trabajos han sido publicados por el ICAP, en la forma de libros, revistas e informes. La labor editorial del ICAP ha sido intensa, siendo sus textos utilizados ampliamente en los programas de formación y capacitación en todo el Istmo. El ICAP publica la *Revista Centroamericana de Administración Pública*, única en el Istmo que se especializa en el tema desde una óptica regional.

En lo relativo a los servicios de información y difusión, el Instituto ha logrado crear un centro de documentación especializado en administración pública, el cual es uno de los más completos en Centroamérica. La colección general está formada por más de 31,000 volúmenes, la que se complementa con una amplia colección de publicaciones periódicas. En la actualidad, el ICAP esta suscrito aproximadamente a 250 revistas y boletines. La Institución ha desarrollado además una base de datos automatizada, conocida con el nombre de REVICAP, para el almacenamiento, recuperación y diseminación de artículos de revista.

El mejoramiento de los sistemas de información en la administración pública es prioridad del ICAP. En el presente, la Institución desarrolla un inventario regional de recursos informáticos en el sector público, y un análisis también regional de las políticas informáticas. La enseñanza de la informática para la administración está integrada al currículum del programa de la maestría. A partir de 1990 el ICAP comenzará a desarrollar un programa de capacitación

en este campo para ejecutivos de alto nivel.

En línea con su espíritu integracionista, el ICAP promovió la creación de la Fundación Centroamericana por la Integración. La Fundación nace oficialmente en un acto realizado en la sede del ICAP en mayo de 1988, aglutinando a un gran número de personalidades de todo el Istmo.⁷ Los fines de esta joven Fundación --que funciona con independencia del ICAP-- pueden sintetizarse del siguiente modo:

- Impulsar la idea de la integración de los pueblos y entre las naciones como factor de paz, desarrollo y democracia.
- Trabajar por el desarrollo y la integración de los países del Istmo centroamericano.
- Trabajar por la integración del Istmo centroamericano con el resto de América y el Caribe.
- Hacer todos los esfuerzos que estén a su alcance para que los países centroamericanos, como unidad y respetando sus intereses particulares, continúen impulsando una cooperación para el desarrollo integrado cada vez más estrecho con la Comunidad Económica Europea; y ampliar esos esfuerzos en relación con otros países o grupos de países del mundo.
- Constituirse en un foro centroamericano, latinoamericano y del Caribe, de naturaleza participativa y pluralista.
- Encargarse de canalizar recursos humanos y económicos suficientes y adecuados, para realizar actividades de estudio, investigación,

7. Fundación Centroamericana por la Integración, "Documentos Básicos", San José: FCI, 1988.

académicas, de cooperación técnica, de enseñanza, entrenamiento o capacitación, de desarrollo y otras más que se juzguen necesarias, para cumplir con los objetivos de la Fundación.

- Realizar las gestiones para establecer las entidades ligadas con y colaterales a la Fundación, que se juzgue conveniente ... para cumplir con los fines de la Fundación.

Al mismo tiempo, el ICAP realiza importantes foros orientados a examinar la relación entre administración pública, paz y democracia.⁸ En forma concurrente, los proyectos de desarrollo municipal adquieren nuevo impulso.

Conclusión

Lo anterior es un breve recuento de los programas y actividades del ICAP en el marco de su estrategia para los años 80. Dicho recuento pone énfasis en los logros de la estrategia. No queremos dejar la impresión de que no hay problemas. Los hay y son muchos. El ICAP es una institución pequeña que debe moverse en un medio en extremo difícil y volátil. Hoy en día muchas personas, incluyendo altos funcionarios gubernamentales, no

creen en la integración centroamericana. La crisis económica incide negativamente en las labores del ICAP, reduciendo los ingresos y aumentando los costos. Por virtud sobre todo de limitaciones financieras, el ICAP no puede cumplir con todas las demandas que en forma creciente le plantean sus países miembros.

Sin embargo, el Instituto se siente orgulloso de lo que ha logrado. El Instituto nunca se ha propuesto cubrir todas las necesidades de los países en las esferas de su competencia, ni participar en toda posible actividad regional en materia de administración pública. Hacerlo sería absurdo. La capacidad institucional tiene límites y las necesidades centroamericanas son tan grandes que hay y sobra espacio para la acción de otras organizaciones hermanas de cooperación técnica.

El futuro cercano plantea formidables retos a la administración pública y al ICAP. La pacificación, la democratización, la desestatización, la revitalización de la Integración Centroamericana y la administración de la creciente escasez son algunos de los más serios. Para ayudar a los países a enfrentarlos, el ICAP debe autoevaluarse, desarrollar un pensamiento estratégico renovado y poner en práctica nuevos mecanismos de cooperación regional e internacional ◊

8. En este campo, los siguientes seminarios regionales merecen mención (las ponencias se encuentran en el Centro de Documentación del ICAP), "Seminario Paz, Democracia y Administración Pública en Centroamérica", San José, 1-4 diciembre de 1987; ICAP-GAO-FLACSO, "Seminario sobre el Impacto de las Políticas Estadounidenses en América Central", San José, 11-12 de agosto de 1988.

referencias

EN ESTA SECCIÓN SE PRESENTA UNA BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL TEMA POLÍTICAS PÚBLICAS. INCLUYE TANTO LIBROS COMO UN LISTADO DE REVICAP, BASE DE DATOS SOBRE LAS REVISTAS INDIZADAS DEL CENTRO DE DOCUMENTACIÓN DEL ICAP, SELECCIONÁNDOSE PARA ESTOS PROPÓSITOS LA JOURNAL OF PUBLIC POLICY CORRESPONDIENTES A LOS AÑOS 1985, 1984, 1983, 1982.

Libros y artículos sobre Políticas Públicas

- ACDI Canadian International Development Agency. *A practical Guide for conducting project evaluation.*, 1985.
- Allison, Graham L. *Essence of Decision Explaining the Company.*: Little, Brown, and Company, Boston, E.U.A. (traducción libre).
- Ashford, Douglas E., ed. *Comparing Public Policies. New Concepts and Methods.* Beverly Hills, SAGE, 1978.
- Audet, Michel y Vanderpote, Gérard. "La politique gouvernementale en matière d'emploi". En: *Review française d'Administration Publique*, 29 Jan-Mais 1984. pp. 11-28.
- Bejarano C., Norma. *Análisis de la implantación de la política de saneamiento básico en Honduras: el caso de la región sanitaria No. 6.* Tesis de Maestría en Administración Pública, ICAP, 1989.
- Bellavance, Michel. *Las políticas gubernamentales (elaboración, gestión y evaluación).* Les editions. Asence d'Arc Inc. (traducción libre de Angela Arias Formoso).
- Berenstein, Samuel J., y Patrick O'Hara. *Public Administration Organization, People, and Public Policy.* New York, Harper and Row, 1979.
- Bresnick, David. *Public Organizations and Policy. An Experimential Approach to Public Policy and its Execution.* Glenview, Ill., Scott Foresman, 1982.
- Bryden, Kenneth. "El insumo público en la formulación de políticas y en la administración: la situación actual y algunos requerimientos para el futuro". En *Revista Centroamericana de Administración Pública*, V. 2 (5) 1983. pp. 131-157.

- Cardozo, Brun Burian y Moreno Salazar Pedro. Limitaciones de la evaluación financiera en la Gestión Estatal. Ponencia presentada al North American Economics and Finance Association, mimeo, 1984.
- Cleaves, Peters. *The infrecuence of public policies in México and apendiz: a methodological note on the concept of state intervention*. Sao Paulo, FUNDAP. 1979.
- Cohen E. y Franco R. *Evaluación de Proyectos Sociales*. ILPES, Santiago, 1988.
- Coplin, William D. *Teaching policy studies: what an how*. Lexigton Book. 1978.
- Craig Liske, William Loer y Hohn McCamant; *Comparative Public Policy. Issues, Theories and Methods*. Beverly Hills, SAGE, 1975.
- Cuba E. *What have we learned about naturalistic evaluation*. Sage Publications, California, 1978.
- Dahl Robert, Lindblom Ch. *Política Económica y Bienestar*. Buenos Aires, Ed. Paidós, 1971.
- Doern, G. Bruce and V. Seymour Wilson eds. *Issues in Canadian Public Policy*. Canadá McMillan 1974
- Doern, G. Bruce, ed. *Public policy in Canada: organization process and management*. Toronto: McMillan of Canada. 1979.
- Dye, Thomas R. *Understanding public policy*. 2, ed. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall. 1975.
- Easton, David. *Esquema para el Análisis Político*. Buenos Aires, Amorrortu, 1973.
- Edwards III, George C. and Ira Shangkansky. *The Policy Predicament. Making and Implementing Public Policy*. San Francisco, Freeman, 1978.
- Forester John. "The policy analysis-critical theory AFFAIR: Wildavsky and Hobermas as Bed Fellows?". *Journal of Public Policy*. (2): 145-164, febrero 1982.
- Foucault, Michel. "El sujeto y el poder". *Revista Mexicana de Sociología*, julio-setiembre, 1988, pp: 3-21.
- Frederickson, H. George. *Public administration and public policy*. San Diego. Lexington Books. 1977.
- Frindle, Marilee S., ed. *Politics and Policy Implementation In the Third World*. Princeton, N.J., Princeton University Press, 1980.
- Frohock, Fred M. *Public policy: scope and logic*. Englewood Cleffs. N.J. Prentice-Hall. 1979.
- Greenstein, Fred, ed. *Policies and policymaking*. Reading mass adde-son Wesley. 1975.
- Güendell González, Ludwig. "Algunas notas para el análisis de políticas públicas". ICAP, mimeo, 1989.
- Hayward, Jack, ed. *Planning politics and public police: the British French and Italian experience*. London: Cambridge University Press. 1977.
- Hg, Ronald, John. "An overview of policy analysis concepts". En: Coplin, William, teaching policy studies. (mass ensets: Lexington Book, 1978) (traducción libre ICAP).
- Hodgetts, Richard M. *Administrative policy: text and cases in strategic management* 2. ed. New York: J. Wiley. 1980.

- Hood, Christopher C. *Los alcances de la administración pública: problemas de implantación y control de sistemas*, México. Limusa. 1979.
- House, Peter W. *Large-scale models for policy evaluation*. New York, K. Weley. 1977.
- ICAP. *Diseño de investigación estado, políticas públicas y pobreza crítica en Centroamérica*. San José, ICAP. 1982.
- Komarovsky, Mirra, ed. *Sociology and public policy: The case of presidential commissions*. New York. Elsevier. 1975.
- Krone, Robert M. *Systems analysis and policy sciences: theory and practices*. New York: K. Weley. 1980.
- Lerner, Allan W. *The politics of decision-making strategy cooperation and conflict*. Beverly Hills. Sage publ. 1976.
- Liske, Craig, ed. *Comparative public-policy: issues theories and methods*, New York, J. Wiley. 1975.
- López Grande, Carlos. *El programa de seguridad alimentaria CADESCA ICEE. Evaluación del eje II: análisis de los sistemas de producción de alimentos básicos*. Tesis de Maestría en Administración Pública, ICAP, 1989.
- Lynch, Thomas y s. Dexter. *Policy analysis in public policy-making*. Lexington Mass. D.C. Heath. 1975.
- Lynn, Lawrence E. *Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis*. Santa Mónica: E. Goodyear. 1980.
- Martell S., Eliseo. *Técnica y política en el análisis de políticas públicas*. julio-diciembre/1989
- Tesis de Maestría de Administración Pública, ICAP, 1989.
- Mayntz, Renate. *Policy-making in the German Federal bureaucracy*. Amsterdam, Elsevier. 1975.
- Mayor, Robert R. *The desing of social policy research*. Englewood. Cliffs N.Y Prentice-Hall. 1980.
- Meltsner, Arnold J. *Policy analysis in the bureaucracy*. Berkeley University of California Press. 1976.
- Motta, Pablo Roberto. "La perspectiva organizacional en la formulación e implementación de la política pública: inferencias sobre la realidad de América Latina". En: *Seminario: Formulación y Gestión de Políticas Públicas*. ICAP, 1985, mimeo.
- Otte, Claus. *Discorganized Capitalism*. Massachusetts the Mit Press, 1985.
- Oszlak, Oscar. *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Buenos Aires, CEDES. 1980.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell J. "Estado y políticas estatales en América Latina, hacia una estrategia de investigación". *Documento CEDES-CLACSO*. No. 4, Buenos Aires, 1976.
- Palivka, Larry y Stryker, Laurey F. "Program evaluation and the policy process in state government: an effective linkage". En: *Public Administration Review*. V. 43 (3): May-June 1983. pp. 255-259.
- Patton, Michael Quin. *How to use qualitative methods in evaluation*. Los Angeles. Sage Publications, 1987.

- Pavesi, Pedro F.J. "La decisión" (Mimeo), Buenos Aires, 1981.
- Picado, Xinia. "El control en el sector público". *Revista Centroamericana de Administración Pública*. No. 6, ICAP, San José, 1984.
- Picado, Xinia. "Información y descontrol en un programa público". *Revista Centroamericana de Administración Pública*. No. 11, ICAP, San José, 1986.
- Picado, Xinia. *Las metodologías de evaluación para programas sociales*, (inédito).
- Poulantzas, Nicos. *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI, México, 1978.
- Quade, Edward. *Analysis for public decisions*. New York: Elsevier, 1979.
- Rose, Richard. ed. *The dynamics of public policy: a comparative analysis*. London Sage Publications. 1976.
- Rossi, P. y H.E. Freeman. *Evaluation: A Systemic Approach*. Sage, 1982.
- Simon, Herbert. "Models of man, social and rational" Wiley. New York, 1957, (traducción).
- Sojo, Ana. "Empresa estatal y desarrollo económico en América Latina". En: *Revista Centroamericana de Administración Pública*. V. 3 (6), enero-julio 1984. pp. 123-145.
- Stufflebeam, D.L. "The CIIP model for program evaluation". En: G.F. Madaus, M. y otros. *Evaluation models: Viewpoints on educational and human services evaluation*. Kluwer-Nijhoff, 1983.
- Sulbrandt, José. *Las políticas públicas y el análisis de políticas*. Buenos Aires, Instituto Nacional de Administración Pública. 1974.
- Warren F. Smith, Ph. D. Análisis de Costo-Eficacia y Costo-Beneficio. En los programas de Salud Pública. *Health Reports*. Washington, U. 83 No. 7, p. 899-905.
- Weiss, C.H. *Evaluations Research: Methods of assessing program effectiveness*. Prentice-Hall, N.J. 1972.
- Wildavsky, Aaron. "Ejecución y Evaluación como Aprendizaje". En: Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aaron. *Implementation*, tercera edición, London: University of California Press, 1984.
- Wildavsky, Aaron. *Rescatando el análisis de políticas del PPBS*. Center for planning and development research and department of political science. University of California, Berkley. (traducción libre, ICAP).
- Wildavsky, Aaron. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston: Little. 1979.
- Worthen B. y Sanders J. *Educational Evaluation*. Longmade. New York, 1987.
- Yehezkel, Dror. *Aplicaciones del método de sistemas y técnicas cuantitativas en la formulación de políticas*, mimeo, ICAP, 1977.

Listado de REVICAP de la Journal of Public Policy correspondientes a los años 1985, 1984, 1983, 1982

Arestis, P. "The UK monetarist experiment". *Journal of Public Policy*. 4(1):39-56, ene., 1984.

julio-diciembre/1989

POLITICA ECONOMICA/POLITICA DE EMPLEO/DEFLACION

Arestis, P. y Karakitsos, E. "Crowding out in the UK within an optimal control framework". *Journal of Public Policy*. 2(1):31-52, feb., 1982.

POLITICA FISCAL/SECTOR PUBLICO/MODELOS ECONOMICOS

Anderson, Malcolm y Jurne, John Fairley. "The politics of industrial training in the United States". *Journal of Public Policy*. 3(2):191-208, may., 1983.

POLITICA INDUSTRIAL/CAPACITACION INDUSTRIAL/POLITICA LABORAL

Bowen, Elinor R. "The Pressman-Wildavsky Paradox: four addenda or why models based on probability theory can predict implementation success and..." *Journal of Public Policy*. 2(1):1-22, feb., 1982.

POLITICAS PUBLICAS/PROBABILIDADES/MODELOS MATEMATICOS

Christensen, Jorgen Gronnegard. "Growth by exception: or the vain attempt to impose resource scarcity on the Danish public sector". *Journal of Public Policy*. 2(2):117-144, may., 1982.

SECTOR PUBLICO/GASTOS PUBLICOS/POLITICA PRESUPUESTARIA

Coleman, William y Grant, Wyn. "Business association and public policy, a comparison of organizational development in Britain and Canada". *Journal of Public Policy*. 4(3):209-239, ago., 1984

POLITICAS PUBLICAS/DESARROLLO ORGANIZACIONAL/PAISES DESARROLLADOS

Daneke, Gregory A. "Towards a craft of energy policy: constraints upon and opportunities for strategic planning in the U.S. Department of Energy". *Journal of Public Policy*. 2(3):217-236, ago., 1982.

ENERGIA/POLITICA ENERGETICA/POLITICAS PUBLICAS

Dericke, Pierr-Henri y Gilbert, Guy. "The public debt of French local Government". *Journal of Public Policy*. 5(3):387-399, ago., 1985.

DEUDA PUBLICA/Gobierno LOCAL/IMPUESTOS LOCALES

Dery, David. "Evaluation and problem redefinition". *Journal of Public Policy*. 2(1):23-30, feb., 1982.

POLITICAS PUBLICAS/ANALISIS SOCIOLOGICO/METODOS DE INVESTIGACION

Dryzek, John S. "Don't toss coins in garbage cans: a prologue to policy design". *Journal of Public Policy*. 3(4):345-368, oct., 1983.

POLITICAS PUBLICAS/ANALISIS POLITICO/TOMA DE DECISIONES

Enderwick, Peter. "Strike cost and public policy". *Journal of Public Policy*. 2(4):347-364, oct., 1982.

POLITICA SOCIAL/HUELGAS/COSTOS SOCIALES

Estrin, Saul y Holmes Peter. "French planning and industrial policy". *Journal of Public Policy*. 3(1):131-148, feb., 1983.

POLITICA INDUSTRIAL/PLANIFICACION INDUSTRIAL/PLANIFICACION ECONOMICA

Etzioni, Amitai. "The political economy of imperfect competition". *Journal of Public Policy*. 5(2):133-, may., 1985.

POLITICA ECONOMICA/MONOPOLIOS/OLIGOPOLIOS.

Fani, Ricardo y Schiantarelli, Fabio. "Regional implications of industrial policy: the Italian Case". *Journal of Public Policy*. 3(1):97-118, feb., 1983.

POLITICA INDUSTRIAL/INDUSTRIA/DESARROLLO INDUSTRIAL

Forester, John. "The policy analysis-critical theory affairs: Wildavsky and

- Habermas as bed fellows". *Journal of Public Policy*. 2(2):145-164, may., 1982.
ANALISIS POLITICO/TEORIA SOCIAL/POLITICA
- Forstenberg, George Von y Green, R., Jeffery. "Have taxes led government expenditures? The U.S. as a test case". *Journal of Public Policy* 5(3):321-348, ago., 1985.
POLITICA FISCAL/TRIBUTACION/SISTEMAS TRIBUTARIOS
- Giovin, Brian. "Irish industrial policy: the constraints and opportunities of and open economy". *Journal of Public Policy*. 3(1):81-96, feb., 1983.
POLITICA INDUSTRIAL/DESARROLLO INDUSTRIAL/POLITICA ECONOMICA
- Grant, Wyn. "Large firms and public policy un Britain" *Journal of Public Policy*. 4(1):1-17, ene., 1984.
POLITICAS PUBLICAS/POLITICA INDUSTRIAL/PROMOCION INDUSTRIAL.
- Greenwood, Royston. "Incremental budgeting: antecedents of change" *Journal of Public Policy*. 4(4):277-306, nov., 1984.
PRESUPUESTO NACIONAL/POLITICA FISCAL/METODOS PRESUPUESTARIOS
- Goodin, Robert E. "Discounting discounting". *Journal of Public Policy*. 2(1):53-72, feb., 1982.
POLITICAS PUBLICAS/POLITICA ECONOMICA/DESCUENTO
- Hadenius, Axel. "Citizens strike a balance: discontent with taxes content with spending". *Journal of Public Policy*. 5(3):349-363, ago., 1985.
IMPUESTOS/TRIBUTACION/SISTEMAS TRIBUTARIOS
- Hahn, Robert W. "Marketable permits: What's all fuss about? *Journal of Public Policy*. 2(4):395-412, oct., 1982.
- CONTAMINACION/POLITICAS PUBLICAS/ADMINISTRACION AMBIENTAL
- Hambleton, Robin. "Planning systems and policy implementation". *Journal of Public Policy*. 3(4):397-418, oct., 1983.
POLITICAS PUBLICAS/SISTEMAS DE PLANIFICACION/PLANIFICACION
- Hanson, Betil. "Harassing the Guinness effect" *Journal of Public Policy*. 2(2):165-178, may., 1982.
MEDICION/SISTEMAS DE MEDICION/POLITICA SOCIAL
- Hemphill, William L. "Inflationary momentum and stabilization policy: a U.S. perspective". *Journal of Public Policy*. 2(3):1983-215, ago., 1982.
INFLACION/ESTANFLACION/INDICE DE PRECIOS
- Hills, Jill. "The industrial policy of Japan". *Journal of Public Policy*. 3(1):63-80, feb., 1983.
POLITICA INDUSTRIAL/PRODUCTIVIDAD INDUSTRIAL/POLITICA ECONOMICA
- Hjern, Benny. "Implementation research: the link gone missing". *Journal of Public Policy*. 2(3):301-308, ago., 1982.
ANALISIS ADMINISTRATIVO/GESTION PUBLICA/POLITICAS PUBLICAS
- Hood, Christopher, Huby, Meg y Dunsire, Andrew. "Bureaucrats and budgeting benefits: how do Britain Central Government Department measure up?". *Journal of Public Policy*. 4(3):163-179, ago., 1984.
POLITICA PRESUPUESTARIA/BUROCRACIA/GASTOS PUBLICOS
- Hofferbert, Richard I. y Erguder, Usten. "the penetrability of policy systems in a developing context". *Journal of Public Policy*. 5(1):87-105, feb., 1985.
POLITICAS PUBLICAS/BUROCRACIA/SISTEMAS PUBLICOS

- Hula, Richard. "Market strategies of policy tools: the search for alternatives approaches to urban revitalization". *Journal of Public Policy*. 4(3): 181-207, ago., 1984.
PLANIFICACION URBANA/DESARROLLO RURAL/POLITICA DE VIVIENDA
- Hunter, David J. "Organising for health: the National Health Service in The United Kingdom". *Journal of Public Policy*. 2(3):263-300, ago., 1982.
SALUD PUBLICA/PLANIFICACION DE LA SALUD/SERVICIOS DE SALUD
- Jacobs, Brian. "Black minority participation in the U.S.A. and Britain". *Journal of Public Policy*. 2(3):237-262, ago., 1982.
POLITICA GUBERNAMENTAL/GRUPOS MINORITARIOS/INTEGRACION POLITICA
- Karran, Terence. "The determination of taxation in Britain: an empirical test". *Journal of Public Policy*. 5(30):365-386, ago., 1985.
IMPUESTOS/TRIBUTACION/SISTEMAS TRIBUTARIOS
- Kay, David y Grant, Wyn. "Industrial policies in OECD countries: an overview". *Journal of Public Policy*. 3(1):1-12, feb., 1983.
POLITICA ECONOMICA/POLITICA INDUSTRIAL/POLITICAS PUBLICAS
- Lapsley, Irvine. "The influence of financial measures on UK railway policy". *Journal of Public Policy*. 3(3):285-300, ago., 1983.
POLITICAS PUBLICAS/FERROCARRILES/TRANSPORTE
- Linder, Stephen H. "Decision rules and regulatory reforms". *Journal of Public Policy*. 2(4):379-394, oct., 1982.
SALUD/REGLAMENTACIONES/POLITICAS PUBLICAS
- Linder, Stephen H. y Peters, B. Guy. "From social theory to policy design". *Journal of Public Policy*. 4(3):237-259, ago., 1984.
POLITICAS PUBLICAS/TEORIA SOCIAL/ANALISIS POLITICO
- Maynard Allan y Ludbrook, Arme. "Inequality the National Health Service and Health Policy" *Journal of Public Policy*. 2(2):97-116, may., 1982.
POLITICA DE SALUD/ADMINISTRACION DE LA SALUD/SERVICIOS DE SALUD
- Mc.Kay, David. "Industrial policy an non-policy in the United States". *Journal of Public Policy*. 3(1):29-48, feb., 1983.
POLITICA INDUSTRIAL/PRODUCTIVA/SECTOR INDUSTRIAL
- Monn, Jeremy. "Policy change in direct government responses to IK unemployment". *Journal of Public Policy*. 3(3):301-330, ago., 1983.
POLITICA DE EMPLEO/DESEMPLEO/CREACION DE EMPLEOS
- Nilward, H.; Brinton H. y Rainey Hal G. "Don't blame the bureaucracel". *Journal of Public Policy*. 3(2):149-168, may., 1983
BUROCRACIA/FUNCION PUBLICA/SECTOR PUBLICO
- Nixon, Jaqui. "The home office and race relations policy: coordinator and initiator?" *Journal of Public Policy*. 2(4):365-378, oct., 1982
POLITICA GUBERNAMENTAL/POLITICAS PUBLICAS/GRUPOS MINORITARIOS
- OECD. Manpower and Social Affairs. Committee. "Social expenditure: 1960-1990. Problems of growth and control" *Journal of Public Policy*. 5(2):133-168, may., 1985.
GASTOS PUBLICOS/POLITICAS PUBLICAS/PRESUPUESTO
- Peters, Guy. "The structure and organization of government: concepts and issues". *Journal of Public Policy*. 5(1):107-120, feb., 1985.

- TEORIA DE LA ORGANIZACION/GOBIERNO/ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.
- Regan, Priscilla M. "Personnel information in the United States and Britain: the dilemma of implementation consideration". *Journal of Public Policy* 4(1):19-38, feb., 1984.
- POLITICAS PUBLICAS/POLITICA DE INFORMACION ANALISIS DE LA INFORMACION
- Ricketts, Martin. "The subsidy as a purely normative concept." *Journal of Public Policy*. 5(3):401-411, ago., 1985.
- SUBVENCIONES/IMPUESTOS/TRIBUTACION
- Rose, Richard. "Maximizing tax revenue while minimizing political costs". *Journal of Public Policy*. 5(3):289-320, ago., 1985.
- IMPUESTOS/POLITICA FISCAL/TRIBUTACION
- Ross, Lester. "Flood control policy in China: the policy consequences of natural disasters". *Journal of Public Policy*. 3(2):209-232, may., 1983.
- POLITICAS PUBLICAS/DESASTRES NATURALES/INUNDACIONES
- Rothwell, Roy. "Technology-based small firms and regional innovation potential: the role of public procurement". *Journal of Public Policy*. 4(4):307-332, nov., 1984.
- POLITICA INDUSTRIAL/INNOVACIONES/CAMBIO TECNOLÓGICO
- Saunders, Peter. "Public expenditure and economic performance in the OECD countries". *Journal of Public Policy*. 5 (1):1-21, feb., 1985.
- POLITICA ECONOMICA/GASTOS/CRECIMIENTO ECONOMICO
- Sidenius, Niils. "Danish industrial policy: persistent liberalisms". *Journal of Public Policy*. 3(1) : 49-62. feb., 1983.
- POLITICA INDUSTRIAL/INDUSTRIA/DESARROLLO INDUSTRIAL
- Skelcher, Chris, et. al. "Centre local linkages: the impact of policy planning systems". *Journal of Public Policy*. 3(4):419-434, oct., 1983.
- GOBIERNO LOCAL/SISTEMAS DE PLANIFICACION/PLANIFICACION
- Streech, Wolfgang. "Between pluralisms and corporatism: German Business Association and the State". *Journal of Public Policy*. 3(3):265-284, ago., 1983.
- CORPORATIVISMO/POLITICAS PUBLICAS/DESARROLLO ORGANIZACIONAL
- Taylor-Gooby, Peter. "Two cheers for the welfare state: public opinion and private welfare". *Journal of Public Policy*. 2(4):365-378, oct., 1982.
- POLITICA GUBERNAMENTAL/POLITICAS PUBLICAS/GRUPOS MINORITARIOS
- Wildavsky, Aaron. "Keeping kosher: the epistemology of tax expenditures". *Journal of Public Policy*. 5(3):413-431, ago., 1985.
- IMPUESTOS/GASTOS/TRIBUTACION
- Winkler, Donald R. "The costs and benefits of foreign students in United States higher education". *Journal of Public Policy*. 4(2): may, 1984.
- POLITICA EDUCACIONAL/COSTO DE LA EDUCACION/ENSEÑANZA SUPERIOR
- Wolman, Harold. "Understanding local government responses to fiscal pressure: a cross national analysis". *Journal of Public Policy*. 3(3):245-264, ago., 1983.
- GOBIERNO LOCAL/ORGANIZACION ADMINISTRATIVA/HACIENDA LOCAL