

# Revista Centroamericana de Administración Pública



JULIO - DICIEMBRE 1983



REV\_CEN\_5(C.R.I.A)

Año 1983 Núm.5



R09303

5

# *Revista Centroamericana de Administración Pública*



Instituto Centroamericano de Administración Pública

5 Julio - Diciembre 1983

<b>Director:</b>	Carlos Cordero d'Aubuisson
<b>Editor:</b>	Vinicio González
<b>Comité Editorial:</b>	Gilberto Flores Mario Solórzano M. Dennis Aguiluz F. Edelberto Torres-Rivas
<b>Coordinación Programa Editorial:</b>	María Cecilia Alvarado Van Patten
<b>Diagramación:</b>	Leonel Monge
<b>Unidad de Producción:</b>	Denia María de Corrales
<b>Unidad de Impresión:</b>	Efraín Quesada

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

Los precios de suscripción anual (dos números) para 1984 son los siguientes:

- Países del Istmo Centroamericano: US\$8,00 (o su equivalente en monedas nacionales al tipo de cambio vigente).
- México, Estados Unidos, Canadá, Colombia y Venezuela: US\$15,00
- Resto de países de América y Europa: US\$20,00

## INDICE

Página

<b>REGIMEN POLITICO Y CAMBIO SOCIAL</b> (algunas reflexiones a propósito del caso brasileño)	7
Fernando Henrique Cardoso	
<b>ANALISIS DE LAS ETAPAS DEL CICLO DE UN PROYECTO</b>	31
Fernando Fuentes	
Lars Pira	
<b>NUEVOS ENFOQUES EN ADMINISTRACION PUBLICA: ELEMENTOS PARA LA DISCUSION</b>	55
Gilberto Flores	
Jorge Nef	
<b>METODOLOGIA Y PROYECCIONES REGIONALES DE POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA (1980-2000) A PARTIR DE ENCUESTAS DE HOGARES EN COSTA RICA</b>	71
José Guillermo Vilchez S.	
<b>EL PROBLEMA METROPOLITANO DE LA VIVIENDA EN GUATEMALA: NOTAS INTRODUCTORIAS PARA EL ESTUDIO DE POLITICAS PUBLICAS</b>	109
Rokael Cardona	
Eugenia Mijangos	
<b>EL INSUMO PUBLICO EN LA FORMULACION DE POLITICAS Y EN LA ADMINISTRACION: LA SITUACION ACTUAL Y ALGUNOS REQUERIMIENTOS PARA EL FUTURO</b>	129
Kenneth Bryden	

**INFORMACION**

<b>RESUMEN ESQUEMATICO DE LAS ACTIVIDADES DE FORMACION, CAPACITACION Y CONSULTORIA DEL ICAP EN 1983</b>	<b>161</b>
<b>Vinicio González</b>	
<b>LOS AUTORES</b>	<b>171</b>
<b>PUBLICACIONES RECIENTES DEL ICAP</b>	<b>173</b>
<b>Vicky Pérez</b>	

## REGIMEN POLITICO Y CAMBIO SOCIAL

(Algunas reflexiones a propósito del caso brasileño)

Fernando Henrique Cardoso

Traducido del portugués por

Ma. Cecilia Alvarado V.P.

### 1. Introducción

No es sin cierta nostalgia que, poco a poco, los científicos sociales de diversas corrientes de pensamiento, se han venido refiriendo al fin de la época gloriosa y voluntarista en la que los intelectuales disfrazados de políticos o los políticos con vestimenta de intelectuales, tenían la pretensión de explicar y predecir. La antigua afirmación positivista de "predecir para proveer" tiene su lápida en el mismo cementerio de ilusiones en el que reposa la certeza de la separación entre la ciencia y la ideología, del saber verdadero convertido en práctica transformadora de clase que expulsaba de la historia (de la prehistoria . . . ) la "falsa conciencia".

En parte el empirismo ingenuo, que continúa midiendo la frecuencia de las interacciones, o el grado de prestigio relativo entre los grupos de los poderosos, o que caracteriza el pensamiento social contemporáneo, es la confesión —abierta o velada— de que ya no estamos más frente a una concepción teórica unitaria, y de que los grandes sistemas se tornaron poco sensibles para registrar la aparición de nuevas coyunturas y poco consistentes para explicar la dinámica de los procesos históricos. La gran construcción intelectual de la sociología de la posguerra, el estructural funcionalismo, en sus diversas versiones, constituyó un intento para explicar la sociedad industrial de masas. En su versión "sistémica" encontró hasta la expresión analógica que daría inteligibilidad intuitiva al funcionamiento de las sociedades complejas: la lógica de las computadoras. En política a partir de Laswell, especialmente en la versión más "tosca" como la de Easton y en la más sofisticada, como la de Deutsch, había un modelo de funcionamiento del juego de poder, y así mismo, un modelo de cambio. Era posible, por consiguiente, que se pensara en una "teoría política". La complejidad funcional, el asentamiento de instituciones reguladoras y de órdenes sociales superpuestos permitían describir, en un nivel abstracto, el paso de lo simple a lo complejo. Proporcionaban, pues, fundamentación a las teorías evolutivas, la principal de las

cuales (porque se apoyaba en una teoría general de la sociedad, y, escasamente en ordenamientos políticos) fue la "teoría de la modernización". En lo que se refiere al surgimiento de formas políticas complejas en las sociedades subdesarrolladas en fase de transición, talvez haya sido Huntington quien mejor formuló, desde el punto de vista conservador, las consecuencias teórico prácticas de este tipo de análisis. La militarización del Estado —la pretorianización del poder— puede ser incluida en la teoría de la "transición" hacia la democracia moderna, por la vía de la diferenciación y la especificidad creciente de instituciones políticas que, si eran *requeridas* por la modernización general de las sociedades, eran *actualizadas* por la corporación castrense, en la lógica del juego de la gallina ciega de la historia funcionalizada.

¿Quién defendería hoy que el cambio en las sociedades altamente industrializadas sigue la lógica de las computadoras y que la acumulación de pequeñas tensiones produce la alteración del registro de los códigos que llevan a redefinir el patrón estructural? ¿No estaríamos más bien frente a situaciones en las cuales, como Touraine parece sugerir, hay dos lógicas: la del poder y la del movimiento social, a partir de un juego en el que los que reprimen no incorporan, a no ser ante una crisis, la presión de los que se mueven, y cuando ceden lo hacen "en frío", esto es, después de la desarticulación de los movimientos? Estos, a su vez, al definir sus estrategias no las orientan hacia el Estado ni hacia el poder institucional, sino que luchan en su propio espacio, ampliándolo, sin que les importe mucho el espacio de los dominadores.

¿No habrá sido esta la lógica de la lucha contra la guerra de Viet Nam o la de los negros norteamericanos para lograr su "incorporación"? ¿Y será otra la de los obreros polacos en las huelgas de los astilleros de Gdansk y en las minas de Silesia? El Estado y la sociedad parecen funcionar, desde esta perspectiva, en planos no sólo diferentes sino que escasamente comunicados a nivel tangencial. No existiría nada que pudiese suponer un "sistema" y menos aun un sistema que, no obstante diversificarse en áreas específicas (económica, social, política, cultural) tuviese un principio general unificador.

Pero no es solamente la tradición estructural —funcionalista la que está en jaque por lo que ocurre hoy y por el modo como se interpreta este proceso. Si antes la tradición marxista, y especialmente la hegeliana-marxista, consideraba desdeñosamente los análisis del tipo *Who govern?*, de Dahl, diciendo que el poder y el gobierno no constituye la misma cosa, y aun más, que la fenomenología del gobierno y la sustantivación de los grupos y de las personas que ejercen cargos no explica la estructura de dominación subyacente al gobierno, hoy las dudas sobre la dinámica revolucionaria de las clases y el encadenamiento entre clase, partidos y Estado dejan a los marxistas huérfanos de un saber omnímodo y orgulloso.

Es como si también en la teoría social tuviéramos que recurrir a las hipótesis del "black whole". Se sabe que el poder atrae rayos y que en circunstancias no precisas, los rayos quiebran la base de la pirámide. Sin embargo, no se conoce verdaderamente la naturaleza de estos rayos, su dirección, ni las oportunidades de éxito de su impacto.

En la mejor de las hipótesis disponemos hoy de una teoría de "corto circuito" que se aplica *ex post*. Así, después de que ocurre una huelga, o una elevación en los precios de los productos básicos (como en Polonia) o una movilización urbano-religiosa (como en Irán) o un movimiento de reivindicación de tipo liberatorio-estudiantil (como en Nanterre en 1968), o una lucha guerrillera prologada que inicialmente fue promovida por ideales libertarios provenientes "de clase media", es posible que el choque producido en un punto del sistema social se propague y se generalice por toda la sociedad y por todo el sistema político. Entre tanto, el factor que dispara la reacción en cadena —como se constata en los ejemplos mencionados— puede estar localizado tanto en el centro neurálgico del sistema de dominación social y política, como puede localizarse hasta en puntos distantes de este mismo centro, como en el caso de las reivindicaciones estudiantiles. El tipo de movimiento que provoca el corto circuito es también muy variable, de la lucha urbana a la guerrilla rural; de la reivindicación económica a la cultural.

Por cierto, la generalización eventual del corto-circuito y el incendio que provoca son explicables. Y la dinámica de las clases, la situación económica, o el papel opresivo del Estado, etc., son recuperados en la explicación. En cambio, es difícil prever lo que políticamente es esencial: dónde están situados los "motores de arranque" y cuándo provocarán reacciones en cadena. Más aún, sería posible elaborar teorías agónicas de la historia: se podría pensar que el proceso social camina permanentemente por una carretera cubierta de hilos expuestos, de tal modo que el corto circuito en cualquier momento pudiera ocurrir o de hecho estar ocurriendo. Sólo que la "mano invisible" —ya no del mercado, sino del Estado y de la dominación— funcionaría con guantes de asbesto y sería capaz de remendar y de recubrir los hilos cada vez que surgieran las chispas. En este caso, la teoría del cambio debería de construirse a partir de los puntos de ruptura *internos* de la dominación, y no a partir del bloqueo externo provocado por la virtual reacción constante de los dominados.

Pero el hecho es que se acumulan evidencias, no digamos de la constancia de la dominación, puesto que ocurre notablemente lo opuesto, sino de lo inesperado del cambio. Y la teoría social se va construyendo a través de la suma de las sorpresas que se racionalizan después de que ocurren. Los más tradicionalistas o más ingenuos, someten los procesos ocurridos a la mecánica retoroida: recortan la historia en forma tortuosa y la hacen caber en las apretadas indumentarias del modelo ideológico de su preferencia. Ya sea que continúen sustentando las grandes hipótesis del estructural funcionalismo con su racionalización creciente de las sociedades y con la modernización sustentada por el avance de la tecnología industrial como base del optimismo del cambio evolutivo; ya sea, terminando por unir —sabe Dios por qué tortuosos caminos se escribe la historia de la verdad— los más disparatados movimientos sociales y procesos políticos a la lógica de la acumulación y al papel progresista de la clase obrera; o bien dejan entrar de lleno en la teoría social las más caprichosas tesis sobre el papel de la voluntad en la historia y del componente irracional e inconcebible que existe en la vida de los hombres.

Dicho lo anterior a título de provocación, cabe hacer una petición de modestia teórica: tampoco dispongo de respuesta para estas cuestiones. Sin embargo creo que es un deber profesional reconocer, como punto de partida, la orfandad teórica con la que entraré en un debate circunscrito: el de la transición del autoritarismo a la democracia. Aún más, apenas haré referencia al caso brasileño, que tiene como agravante la duda sobre si efectivamente marchamos hacia la democracia . . .

Me permito todavía una aclaración teórica inicial. De lo antes expuesto, sucede que a la altura del Siglo XX los pensadores sociales más acertados parecen haber desistido de seguir la ruta gloriosa de los siglos anteriores cuando el esplendor del capitalismo dio margen tanto a las grandes teorías conservadoras como a las revolucionarias. Desisten de la "filosofía de la historia". No pueden, por esto mismo, construir sistemas explicativos globales. A tal punto que desde el período de las llamadas explicaciones de alcance medio (*middle range theories*) de la década de los años 50 hasta hoy, la preocupación por la totalidad lo único que ha hecho es decrecer. En la teoría política, por ejemplo, después de que el marxismo se tornó la "ideología del promedio" de los universitarios y de que la teología católica sufrió una mutación reformadora ("protestante"?) dando paso a la pluralidad relativa de las explicaciones del mundo, y permitiendo la individualización de la verdad (relativizando, por tanto, la fuerza del aparato unificador de la jerarquía eclesiástica, sin abandonar no obstante, las conductas efectivas de control), la fragmentación de la percepción del mundo se tornó evidente. Los grandes principios unificadores (la teoría de la lucha de clases y el papel del partido y del proletariado en la historia, por un lado, y la organicidad de lo sagrado y su prevalencia sobre lo profano por el otro) pasaron a tener la fuerza de símbolos, cuyo contenido verdadero se reconstruye al sabor de las circunstancias para las cuales son invocados mucho más en la búsqueda de una identidad política, que como formas de explicación y pistas para la acción. Si eso ocurrió al nivel de las grandes ideologías contemporáneas, con mayor fuerza, al nivel de las explicaciones positivas establecidas —rota la creencia en la filosofía evolutiva— la fragmentación del saber se convirtió en norma "indiferente". El sabio se dedicó a formular hipótesis *ad hoc* y dejó que la gran teoría fuese tragada por la imaginación de los "agujeros negros". Sólo que en el caso de cientista, la pérdida de sentido de la totalidad ocurrió de un modo indoloro: él convive con la posible pluralidad de las explicaciones, como si cualquier principio de totalización fuese siempre algo más allá de la ciencia, y por lo tanto como si no fuese de su responsabilidad.

## **2. Reflexiones en torno a la teoría política actual para el análisis de los partidos y el poder**

Después de esta larga introducción que nos apasiona diariamente, conviene establecer un puente que disminuya la sacudida que será causada por tan pretencioso comienzo para llegar a un *piccolo finale*.

Este puente puede ser hecho sobre una reflexión de la teoría política actual en lo que ésta tiene de relevante para el análisis de los partidos y del poder.

Usando mucha libertad en la escogencia de los autores de referencia, yo diría que contemporáneamente disponemos de las siguientes alternativas: están en primer lugar los que se mantienen fieles a la tradición del pensamiento, digamos, democrático-liberal. Forzando bastante las convergencias, sería posible decir que en el plano teórico esta corriente asimiló los avances de la teoría estructural-funcionalista y, no siendo necesariamente ingenua en lo que dice respecto a los conflictos (incluso porque la guerra y el conflicto entre los grandes bloques de poder son objetos necesarios en la reflexión de los cientistas políticos del mundo industrializado) mantiene la creencia en la viabilidad de la solución negociada entre las partes. Dicho lo anterior, la perspectiva de análisis del cambio que es compatible con esta corriente —como valor y como postura analítica— es la de la transformación que, si puede aceptar la crisis (la revolución, la guerra) como un precipitante, no está convencido de ella, ni la visualiza como el camino preferido de cambio. La perspectiva liberal-democrática no es inherentemente inmovilista o conservadora (salvo si está en contraposición al radicalismo de la revolución como único camino). Pero es “gradualista” y ante lo inesperado del cambio brusco —horizonte que nos interesa y confunde— ayuda poco. Igual que al nivel menos dramático de la historia: por ejemplo, ante lo que ocurre con los partidos en los países industrializados y en las sociedades de masa, ella continúa sosteniendo que su función básica es unir intereses distintos, originados de la fuerza política de representantes sociales a veces antagónicos; que sin descartar que las elecciones expresen en general un bajo nivel de información de los electores, ellas permiten por lo menos verificar las presiones generadas en la masa popular; que la heterogeneidad de los partidos modernos (partidos “ómnibus” como los llamo yo) es precisamente lo que los vuelve eficaces para permitir la negociación por la filtración de presiones; que, por último, no le corresponde al partido referirse a todo, actitud que llevaría precisamente al fin de la democracia, puesto que ésta se basa en la pluralidad y en la multiplicidad de intereses agregados variablemente según las cuestiones en juego y de acuerdo con la arena política en que aquéllos se presenten. Cuando la situación política no se desarrolla a partir de estas premisas —en las “democracias populares”, en las situaciones autoritarias, en los regímenes militares, en las dictaduras personalistas, etc.— el modelo es contrastado con lo que ocurre, como si todo lo que se aparta de él fuese una anomalía que deberá ser remediada. ¿Cómo? Típicamente por el camino de la acumulación de inconsistencias entre la legitimación del orden político que se supone necesaria, y la capacidad simbólica y efectiva de que disponen los regímenes no democráticos para satisfacer las exigencias de la población y, en especial de una “ciudadanía” que siempre es supuesta como virtualmente existente. Obviamente, el pensamiento liberal-democrático sabe que la política también es fuerza. Sin embargo, une la posibilidad del ejercicio de la violencia a cierto grado de consentimiento: en el límite mismo en que los que detentan el monopolio de la fuerza precisan el conocimiento para su uso. En circunstancias específicas hasta en este nivel puede haber crisis de legitimidad (en el caso de una crisis general del Estado). No es simple excluir el paradigma liberal-democrático como una forma de explicación. Ni saber si, en este caso, lo importante es desviarlo o fundirlo con otros, produciendo un modelo no ecléctico, pero sí integrado.<sup>1</sup> El (paradigma) se asienta, además, en una situación real: el mundo occidental lo tiene como práctica y lo

propone como modelo. Esto afecta a las situaciones "que se desvían". El grupo de regímenes dictatoriales y autoritarios inscritos en el Bloque Occidental tiene que hacer gimnasia mental y política para ajustar las cuentas con sus propias elites de sustentación, frente a la ideología liberal-democrática de las potencias dominantes. Hasta en las democracias populares, especialmente en las que se formaron con la presencia soviética en los países de tradición antirusa, el modelo legitimador general de la democracia liberal pesa como ingrediente del juego político.

No obstante, creo que actualmente, en los países altamente industrializados, el asedio provocado por la sociedad de masas, por un lado, por el crecimiento del aparato del Estado de efectos deslegitimadores, por el otro, por los procesos a que nos referimos en la Introducción, de la fragmentación de los modelos unificadores de cosmovisión; por la presencia generalizada de la violencia política, y por la ambición actual de los movimientos al nivel de *grass root* que son reivindicativos pero que no se orientan a tomar el Estado y dudan (tal vez por eso) de los partidos, dejan al paradigma democrático liberal un tanto vacío de capacidad explicativa frente a lo que realmente ocurre en aquellas sociedades. Pueden explicar el funcionamiento del juego institucional; racionalizan el cambio negociado; pero se quedan cortos delante del resto del proceso político que ocupa la escena con más fuerza que los propios partidos.

En segundo lugar está la corriente de pensamiento marxista. Esta también necesita ajustar cuentas con un sin número de desafíos contemporáneos. Dejando de lado la temática del "socialismo tal como es" (en la cual el conflicto latente o abierto entre el Estado y el partido, de un lado, y de los obreros e intelectuales del otro, requiere una teorización en la cual la dialéctica de las clases —en un sistema teóricamente "sin clases . . ."— tendrá que ser como mínimo rehecha), el ajuste de cuentas, tiene que ser, para comenzar, frontal. ¿Hasta qué punto se sostiene hoy la filosofía de la historia que ve en la lucha de clases y específicamente en el papel del proletariado el motor de la revolución que superaría todas las formas de dominación de clase? Sólo pasando por alto los análisis sobre la política de la clase obrera en los países de "capitalismo maduro", desconociéndose la lucha obrera en los países que ya hicieron la revolución anticapitalista y reduciendo el marxismo a una teoría aplicable sólo al Tercer Mundo. Y aun en este caso, sustituyéndose el papel del proletariado por el de las masas en general, especialmente las agrarias.

No es difícil entender que si el eje principal del edificio político marxista (la teoría de la revolución proletaria) gira en falso, las contribuciones clásicas marxistas y leninistas sobre el Estado y los análisis sobre el papel de los partidos de clase y revolucionarios, requieren remiendos de urgencia. Y este ha sido el esfuerzo de los teóricos contemporáneos, ya sea resucitando a Gramsci, o desviándose de las posiciones iniciales que formularan hombres como Althusser o Poulantzas.<sup>2</sup> Sin embargo, la "crisis del marxismo" reconocida por el propio Althusser, no se resuelve simplemente desarticulando la temática política de la reafirmación del carácter de clase del Estado, de la separación burguesa entre política y sociedad y del carácter necesariamente

totalitario de una concepción de partido que lo ata a un Estado omnipresente, por una nueva temática, la de la politización general de la sociedad y la importancia política de los movimientos sociales, como apuntan las transformaciones teóricas de Althusser y Gramsci.

Por cierto, reconocer estos problemas es ya un gran avance. Avance hoy fácil en Europa, después de la "crisis de militancia" de los partidos socialistas y comunistas, de las desilusiones rápidas de la escapatoria española por la vía de los partidos obreros tradicionales<sup>3</sup> del eurocomunismo, etc. Pero es preciso ajustar las cuentas tanto con el patrón estructural de las sociedades industrialmente avanzadas, que redefine el peso de las clases, como con las formas de participación y de representación política que estas sociedades requieren. Se ve, pues, que si la crisis del liberalismo se abre a la nueva temática del Estado omnipresente con sus efectos deslegitimadores<sup>4</sup> y de la inexistencia de una racionalidad ciudadana automática en las sociedades de masa, recíprocamente, la crisis del marxismo, se abre al análisis de la cuestión de la representación política y de los riesgos inherentes a la concepción del "partido embrión del Estado futuro", que termina por agudizar la separación entre política y sociedad y por transformar al antiguo partido de la revolución en una cadena transmisora de la dominación burocrático-estatal.

En esta brecha, surge la tercera corriente de pensamiento a la que quiero referirme y que tiene incidencia importante en el pensamiento actual. Me refiero al "pan politicismo" y al "movimentismo" –por lo general asociado al "basismo", esto es, a la desconfianza de las cúpulas y de las instituciones político-representativas. Es obvio que, formulada en forma vaga como lo hice, esta corriente es híbrida. Especialmente en lo que se refiere al "movimentismo" y a la desconfianza de las organizaciones políticas por distanciar las bases de los centros de decisión, se inspira en gran parte en una especie de populismo religioso que revaloriza la noción de comunidad y que separa drásticamente el Estado y la política revolucionaria así como lo democrático-popular. Con esta actitud frecuentemente se lanza al niño junto con el agua del baño: los partidos por relacionar a la sociedad (la comunidad) con el Estado, son, en última instancia, eslabones de la dominación; por lo tanto es mejor cuidar aquí y ahora la experiencia cotidiana de la masa –de la base– de cada reivindicación específica, establecida y encaminada por los propios interesados en su lucha, que perder el hábito tibio de la voluntad directa del pueblo, en las mil y una intrigas y comités de los partidos y de las instituciones representativas que terminan desembocando en el Estado.

No es sólo de esta versión "popular-basista" que nace la crítica política a este tipo de enfoque. Existe una versión más sofisticada del "pan-politicismo" fuera del Estado. Se trata de Foucault. Distingo aquí dos aspectos de la rica investigación de Foucault. Uno se sitúa en el terreno de la sociología del conocimiento. Es el ritmo clásico de su obra, en la cual trata de establecer los "regímenes de verdad", o sea, cuáles son los efectos de poder que circulan entre los enunciados científicos. Su conclusión, en este aspecto, no llega a asustar a los antiguos cultivadores de la sociología

del conocimiento preconizada por Mannheim: "Cada sociedad posee su régimen de verdad, su "política general" de la verdad: lo que quiere decir los tipos de discursos que ella escoge y hace funcionar como verdaderos; los mecanismos e instancias que permiten distinguir los enunciados verdaderos de los falsos, la manera por la cual se sancionan unos y otros; las técnicas y procedimientos que son valorizados para obtener la verdad; el estatuto de los que tienen el encargo de decir lo que funciona como verdadero".<sup>5</sup> Sin embargo, el otro aspecto de su obra choca con la tradición más clásica del pensamiento político. Me refiero a sus análisis del nivel molecular del ejercicio del poder —"la microfísica del poder"— y al reconocimiento de que sería necesario partir de la especificidad de cada cuestión ubicada, rehaciendo genealógicamente su proceso para descubrir los mecanismos y técnicas de poder que están relacionadas con los conocimientos sobre la locura, la sexualidad, etc. y que a su vez son relevantes para la comprensión del poder del Estado.

Al contrario de como Althusser hace el análisis de la producción y de la reproducción de la ideología y de los aparatos del Estado —la dominación central— Foucault propone una ciencia de lo político que se centre en los "acontecimientos", pero que considere que existe "todo un escalonamiento de tipos de acontecimientos diferentes que no tienen el mismo alcance, la misma amplitud cronológica, ni la misma capacidad de producir efectos"<sup>6</sup> y que los estudie, por un lado sin privilegiar el Estado<sup>7</sup> y, por otro, reconstituyendo la genealogía de las relaciones de fuerza, los desarrollos estratégicos y las tácticas utilizadas por los actores relevantes.

Los puntos que ahora interesan del enfoque de Foucault son la convicción de que el poder se difunde y no necesariamente a partir del "centro" (del Estado) para la periferia, y que éste puede ser generado en la periferia (al nivel de las microrelaciones sociales). Y por otro lado, que para entender la relación de poder es preciso tomar en serio el vocabulario de las "relaciones de fuerza": "El tema de la lucha sólo se torna operativo si se establece concretamente, y en relación a cada caso, quién está luchando, con respecto a qué, cómo se desarrolla la lucha, en qué lugar, con cuáles instrumentos y de acuerdo a qué racionalidad. En otras palabras, si el objetivo fuera tomar en serio la afirmación de que la lucha está en el centro de las relaciones de poder, será preciso percibir que la valiente y vieja 'lógica' de la contradicción no es en forma alguna suficiente para elucidar los procesos reales".<sup>8</sup>

No es necesario reproducir otros aspectos del pensamiento de Foucault para que se vea que él *radicaliza* la crítica contemporánea: la dialéctica, si sobrevive, será una "microdialéctica", en la expresión de Hirschman, y sin la "negación de la negación", o sea, sin reconocer la totalidad, que sería la proeza del partido revolucionario de la clase trabajadora. Las revoluciones hasta pueden llevarse a cabo. Pero, en el enfoque de Foucault, estos acontecimientos deberían tener su genealogía hecha en cada caso específico, determinándose qué luchas fueron establecidas, por quién, cómo y con qué objetivos.

O sea, Foucault acepta con tranquilidad la sorpresa de lo inesperado y procura tornarlo comprensible, reconstituyendo hilo por hilo el tejido y que lo aclara. Se deshace al mismo tiempo de la vocación totalizante y de la creencia de que es a partir de las grandes determinaciones estructurales que se explican los acontecimientos.

### 3. Visiones acerca de la transición del autoritarismo a la democracia

Expuesto lo anterior, pasemos a algunas cuestiones sobre la "transición" del autoritarismo a la democracia en el Brasil. Con todas las reservas pragmáticas en cuanto al significado de tal transición, no hay duda de que ocurrió un cambio significativo en el régimen político brasileño. Este cambio se suscitó, hasta ahora, bajo la forma de un proceso controlado por las *mismas* elites de poder que antes piloteaban la nave del Estado autoritario, no obstante que los grupos sociales de apoyo en los cuales ésta eventualmente se sustentaba puedan haber cambiado.

Este simple proceso, ya presenta una serie de preguntas de respuesta controvertida. ¿Por qué sucedió tal cambio? ¿Hasta qué punto un cambio en la "superestructura política" bajo el control de los mismos personajes que, a partir del Estado procuran rehacer un tejido de alianzas sociales y económicas, tiene cabida en los modelos de explicación vigentes? ¿Cuáles son los límites de este proceso?

Las respuestas han venido siendo elaboradas por los cientistas políticos, sin embargo éstas divergen entre sí. En ellas reaparece algo de los paradigmas explicativos que mencioné anteriormente.

De hecho, para explicar el cambio, hay por lo menos cuatro variantes: la estratégico-conservadora, la estructural-crítica, la liberal-democrática y la de la crisis de hegemonía. Las tres últimas tienen grandes áreas de superposición. Veámoslas brevemente.

En la visión estratégico-conservadora, cuyo documento político más explícito es la conferencia del general Golberi en la *Escola Superior de Guerra*,<sup>9</sup> el cambio se ubicó como una necesidad al nivel de la maniobra política para evitar el "desgaste de poder" que provocó su ejercicio continuo por el mismo grupo; para limitar, en la pugna interna que se lleva a cabo entre los "dueños del poder", las oportunidades del sector de ultra derecha de controlar la cima del aparato de Estado; para anticiparse a las presiones de los que están fuera del círculo de poder y de los sectores "bajos" de la sociedad; para, mantenidos los lineamientos básicos del régimen de "democracia restringida", establecer canales de comunicación entre el Estado y la sociedad; y, finalmente, para que al retirarse las Fuerzas Armadas del escenario directo del gobierno, mantener intacta su capacidad de veto y de arbitraje. No es necesario reconstruir aquí las sinuosidades de este proceso.<sup>10</sup> Basta para los fines de este artículo subrayar el carácter de la explicación propuesta: la política es un juego táctico-estratégico en el cual el fin último es el mantenimiento del poder, la justificación es la realización de los grandes ideales del

desarrollo nacional que darán sustento a una "potencia emergente", el medio esencial para lograrlos es el control del Estado, la táctica básica utilizada por el grupo de poder es la división del adversario y el camuflaje de las maniobras utilizadas para eso y, por último, si el Príncipe es lúcido, el Estado juega siempre con las piedras blancas y anticipa la respuesta de las negras, manteniéndolas siempre en jaque.

El general Golberi ve los "acontecimientos" sin sorpresa (al contrario de Foucault, parangonando mal a este último). Estos son "producidos" por la voluntad política encastillada en el Estado. El resto es la contingencia: la economía, la lucha social, la apuesta del adversario, todo. Y es obvio que, visto desde la óptica de los ganadores, la historia parece siempre resumirse a su voluntad. Más aún, como descripción de maniobras efectivamente realizadas la visión estratégico-conservadora es inderrotable, hasta que . . . ocurra una fractura en el sistema de poder. Probablemente el mismo general, en la época del presidente Castello, cuando su grupo fue derrotado por el sector castrense y el general Costa e Silva asumió el poder, tenía la misma visión. Sólo que fue obligado a jugar con las piedras negras. Y la sorpresa verdadera ocurriría (y puede ocurrir) si al revés la partida fuera perdida por los adversarios internos al círculo de poder ella sería vista por los adversarios externos a éste, por los opositores. En estos momentos, al contrario de una "teoría" se tiene el vacío de explicación: una serie de racionalizaciones para decir que al revés de haberse hecho esto y aquello debió haberse hecho lo otro, entonces . . . nunca se perdería el poder.

En el polo opuesto, la visión estructural-crítica reduce los acontecimientos a sus determinaciones generales. ¿Por qué el gobierno de Geisel liberalizó la prensa y, después de crisis sucesivas, controló la represión y cortó las cabezas políticas que podrían dar contenido a un régimen no sólo derechista en la práctica sino convencido de su ideología como valor universal? ¿Por qué la crisis del petróleo de 1973 y las dificultades de una industrialización dependiente del exterior e incompleta, tornaron insuficientes los "fondos de acumulación", generaron conflictos en el seno de los empresarios y reabrieron el debate sobre el tema de la autonomía nacional con incidencias en las propias Fuerzas Armadas? El radio de maniobra del gobierno autoritario se estrechó, a partir de la propia crisis del modelo de crecimiento adoptado, llevando la insatisfacción a la clase media alta y al empresariado rural y urbano.<sup>11</sup> El gobierno, en esta perspectiva analítica, al contrario de haber desarrollado una maniobra táctica "aperturista" para —a partir de su propia evaluación y utilizando los recursos de que dispone— reorientar controladamente el régimen, fue *arrinconado*. Jugó con las piedras negras forzado por las presiones económicas que repercutieron en el plano social y de éste en el político.

La versión explicativa liberal-democrática describe el cambio de otro modo. Valoriza el tema de la legitimidad y de su erosión debido precisamente al "éxito" del modelo de crecimiento económico puesto en práctica después de 1967. Muestra que la búsqueda de legitimidad derivada del desempeño económico (del período Médice, de las "grandes metas") es ingenua, pues puede ocurrir lo que Hirschman llama "efecto

tunel",<sup>12</sup> esto es, que junto con la prosperidad creciente, habiendo desigualdad también creciente, las comparaciones que los sectores relativamente privados del bienestar hacen con aquéllos que lo disfrutaban, producen un efecto de "deslegitimación" importante.

Un efecto de este tipo estaría por detrás del comportamiento de la población, que se tornó visiblemente contraria al régimen autoritario, por lo menos a partir de las elecciones de 1974. La falta de un sistema legitimador en el plano propiamente político (consecuencia del carácter no movilizador del tipo de autoritarismo vigente y de su "ideología de Estado") condujo no sólo a las masas a perder la esperanza en el régimen, sino que también separó del sistema partes importantes de las élites. Este último proceso habría ocurrido tanto como consecuencia de las frustraciones políticas que ocasionó la "privación relativa" de base económica, así como porque para refrenar la "lucha armada" el Estado echó mano de expedientes como la censura a los medios de comunicación y a la represión exacerbada que, si tuvieron el apoyo inicial de las élites, terminaron por frustrar las expectativas democratizadoras de una parte de ellas, y por acentuar sus limitaciones del acceso a la información y al proceso decisorio.<sup>13</sup>

Abriéndose una "crisis de legitimidad" la reorientación del régimen se vuelve necesaria. Cómo se desarrollará el proceso va a depender del juego propiamente político: de la capacidad del gobierno y de los opositores de proponer tesis —la principal de las cuales es la de la reinstitucionalización— capaces de sensibilizar a los actores políticos y de crear recursos de poder, que vayan más allá de la simple fuerza militar, que conduzcan de un modo u otro a ampliar los grados de consentimiento.

Las explicaciones que se organizan a partir de la cuestión de la "crisis de hegemonía" tratan el mismo problema —el de la legitimidad— pero desde otro ángulo. No se satisfacen con las versiones mecanicistas (economicistas, en general) de los análisis crítico-estructurales, pero no dejan de referirse a los condicionamientos estructurales de la dominación de clase. Tampoco comparten la limitación implícita en los análisis liberal-democráticos sobre la cuestión de la legitimidad que en éstos se considera más en el plano propiamente político (de las instituciones, del gobierno, del juego en las arenas específicamente políticas) sin discutir con el mismo énfasis la dominación social, pero no dejan de reconocer que existe una cuestión de consentimiento que se ubica en la sociedad, más allá de la simple cohesión.

En el caso brasileño el apelar a las hipótesis que se basan en la "crisis de hegemonía" ha sido hecho con diversa amplitud. Están los que, como parece ser el caso de Francisco Weffort, amplían el espacio de esta crisis colocando su marco inicial en el periodo de quiebre de la dominación oligárquica y que parecen no haber encontrado bases para hablar con propiedad de la emergencia de un nuevo "poder hegemónico" desde entonces; y están los que piensan que no sólo ya existe un proyecto hegemónico de la burguesía en el Brasil sino que creen que hasta el proletariado o las clases populares ya vislumbraban en el horizonte, si no lo tienen a su alcance desde ahora, "una alternativa hegemónica".<sup>14</sup>

En el meollo del asunto de la crisis de hegemonía está la discusión gramsciana sobre la capacidad de “dirigir” que una clase social puede adquirir históricamente. Esto es, no se trata sólo de imponer la voluntad por medio de la fuerza a través del Estado, sino de proponer una alternativa cultural-ideológica que afirme solidaridades. Desde este ángulo la capacidad hegemónica se construye, típicamente, de afuera hacia adentro del Estado, y el instrumento principal de su articulación es la existencia de un partido capaz de fundir el interés y los deseos de las masas con un saber y una visión del mundo que los torne factibles, generalizables y deseados. La política, la cultura y la sociedad civil se aparean antes de convertirse en Estado y reformar las instituciones y las estructuras.

Probablemente, en sentido estrictamente gramsciano, no se puede hablar, en cuanto al caso brasileño, sin dejar de serlo, de una “crisis de hegemonía”. El asunto, mientras tanto, está en saber si este enfoque, de esta amplitud, ayuda en algo más que en contrastar y constatar que no se dispone de alternativa. Tal vez por eso los que echan mano de la noción de hegemonía como recurso para explicar la presente transición brasileña, adoptan una postura que es más del gusto de Foucault que del de Gramsci propiamente: se aferran a la importancia de la política fuera del Estado y valorizan la “micro-física” de la política. En la respuesta a la pregunta acerca de por qué cambió el estilo de autoritarismo brasileño, valorizan los movimientos sociales, la reaparición de la acción político-reivindicativa de la clase trabajadora después de 1978, la acción dinamizadora de las comunidades eclesíásticas de base, del movimiento estudiantil, de los sindicatos, de las asociaciones de residentes de la periferia en la lucha por reivindicaciones específicas, y así por el estilo, como elementos catalizadores de los cambios ocurridos. Si la clase trabajadora y el pueblo no se constituyen como “alternativa de poder” al nivel del Estado, por lo menos ya se constituyeron como sujetos de una práctica social —y eventualmente política— autónoma. El gobierno, al cambiar el régimen, trata de ajustarse a las nuevas condiciones de dominación que una práctica popular desafiante impone en el límite. El Estado para mantenerse burgués, se ve obligado a reajustar las reglas de su funcionamiento institucional —el régimen— y se entrega en la organización partidaria, se torna menos sofocante el quehacer político cotidiano concediendo espacio para la acción de los sectores fuera del círculo inmediato de poder, actúa bajo la presión de “los de abajo”.<sup>15</sup>

#### **4. Algunas cuestiones no consideradas en las perspectivas que enuncian la crisis de legitimidad y la crisis de hegemonía**

Dejando aparte la versión estratégico-conservadora, que hasta por definición tiene poco que ver con el tipo de cambio que me interesa, y la versión estructural-crítica cuyos marcos propuestos para estimar el cambio afectan el comportamiento de los agentes políticos y condicionan la estructura de las situaciones, pero aportan poco a la respuesta de *cómo* ocurre el cambio y, sobre todo, de su dirección y la forma política que asume,<sup>16</sup> me gustaría debatir un poco más a fondo las dos últimas versiones a las que me referí en la parte anterior.

Ambas tienen en común un procedimiento implícito: suponen que se sepa suficiente sobre el funcionamiento de las sociedades industriales para que se puedan delinear las tendencias probables del cambio. La perspectiva liberal-democrática asume *ipso facto* que la crisis de legitimidad llevará a una búsqueda de equilibrio político dentro de los moldes del “mercado político” o, por lo menos que el aumento de la participación y la institucionalización de los partidos, al lado de los contrapesos democrático-institucionales al Estado autoritario, ocurrirán para subsanar la “anomalía” actual. Por otra parte, en la perspectiva de las crisis de hegemonía, la reconstrucción global del orden político-social (y naturalmente, económico) a través de la fuerza renovadora de la clase dirigente de la historia, define el horizonte cognocitivo y da los marcos de referencia para el análisis.

Ahora bien, como traté de mostrar en la Introducción y en la sección 2 de este artículo *es esto precisamente lo que está en juego*. La crisis de la legitimidad en las sociedades avanzadas<sup>17</sup> —que tiene muchos factores precipitantes— enjuicia las creencias liberales tradicionales. La expansión del Estado, la oligopolización de la economía, el control de los medios de comunicación de masas por grupos de poder y grupos económicos, obligan a repensar el papel de los partidos y las bases de la ciudadanía en las sociedades complejas. Conducen, por otro lado, a un “despegamiento” entre el Estado —que es la palanca maestra de la acumulación, inclusive la privada— y la sociedad, o mejor y los dominados en la sociedad.

Podríase pensar que este fenómeno ocurre sólo en las sociedades avanzadas, lo que no es el caso de la brasileña. Por de pronto, aunque el argumento fuese aceptado, ¿por qué imaginar que las sociedades menos desarrolladas deben recorrer las “etapas” de las más desarrolladas? ¿Y por qué no aceptar —como pienso que es el caso— que las sociedades dependientes más industrializadas, que tienen amplios segmentos de población en el campo pero que ya tienen “masas urbanas”, participan contradictoriamente tanto de la temática de las sociedades avanzadas como de las subdesarrolladas, reformulándose en el contenido, el viejo refrán del “desarrollo desigual combinado”?

Si fuera así, la versión liberal democrática, es específicamente, la teoría de la crisis inherente a la legitimidad, que aunque *real*, no soluciona el problema. Apenas le pone énfasis a una indagación: ¿cuáles son las condiciones para democratizar la sociedad e institucionalizar democráticamente la vida política?

Es para responder a esta cuestión que se dirige el grueso de las preocupaciones de los adeptos de la teoría de la “crisis de hegemonía”. La primera respuesta es fácil, pero de poca ayuda práctica: como condición para la democracia política se requiere una democratización sustantiva de la vida social (tema sobre el cual he insistido mucho en los últimos cinco años). De igual modo que es válida la crítica liberal sobre la cuestión de la legitimidad en los regímenes autoritarios, la crítica socialista sobre la desigualdad económico-social es pertinente. Sin embargo, ¿qué significa esto en términos políticos? ¿No estaríamos protegiendo teóricamente la separación entre lo social, lo

político y lo económico, que está siendo criticado en el debate actual (especialmente en Italia)?

Descriptivamente la "apertura" brasileña muestra claramente que los cambios ocurridos en el plano político (no importa que hayan sido provocados por la estrategia conservadora de entregar los anillos para no perder los dedos) repercuten fuertemente en el plano social. Si no fuera por la crisis de 1976-1977 (política) la presión de la sociedad civil movida por los sectores "supraestructurales" (iglesia, intelectualidad, abogados, etc.), la pugna dentro de los grupos dominantes (a pesar de la reorganización en el gobierno de Figueiredo de una "Fronza Conservadora" como la llamé)<sup>18</sup> y las huelgas de 1978-1979 y 1980 no habrían ocurrido *en la forma y con las repercusiones políticas* que tuvieron. Es difícil —si no incorrecto— imaginar, que sin la democratización sustantiva o social, la democratización política sea un cebo. Por cierto, cuando se coloca la cuestión del socialismo, es verdad. Pero para el encausamiento de esta cuestión (o simplemente para que la democratización social avance) muchas veces la "pura" democracia liberal (o mejor, las libertades democráticas ejercidas de hecho, aún cuando no sean reconocidas por leyes que todavía son autoritarias) constituye, no diría que un prerrequisito (lo que sería falso, pues es posible imaginar otros caminos) pero sí una *condición favorable*.

Si esto es cierto, la discusión sobre la posible emergencia de un nuevo bloque hegemónico no puede desligarse de la cuestión de la representatividad política y tendrá que pasar por los mismos desafíos que, en esta materia, se establecen para los adeptos a la teoría de la "crisis de legitimidad". La respuesta, entretanto, no puede ser la misma. Aquellos se aferran más al plano institucional y se encierran en la teoría clásica de la división entre los poderes para, después, valorizar la independencia de la sociedad civil, el fortalecimiento de su nexa con el Estado a través de los partidos y el papel del Poder Legislativo y del Judicial, en desmedro del Ejecutivo. ¿Por qué deberían los adeptos a la "crisis de hegemonía" comprar el paquete entero del liberalismo?

Encuentro que la reflexión sobre la crisis de legitimidad en las democracias avanzadas y en los países de *Welfare State* ayuda a avanzar a los defensores de la teoría de la crisis hegemónica. De hecho, la concepción liberal de separación entre el Estado y la sociedad civil precisa ser criticada y reconsiderada. La cuestión actual no es sólo garantizar la autonomía de la sociedad civil en sí, sino de reubicar la cuestión del control democrático del Estado, sin imaginar que éste esté en fase de desaparecer, sea en el mundo capitalista o en el socialista. Y es también la de criticar el rechazo de considerar el Estado, que existe implícita en la actitud "basista" y en la valorización absoluta de los movimientos sociales frente a los partidos, como si el pueblo, la "base" (¿qué constituye la "base de la sociedad industrial-compleja?"), la periferia del centro de poder, fuesen no sólo "puros y buenos", sino también capaces de conducir a soluciones sociales, económicas y políticas sin una "visión del todo". Según esto el desprecio por el Estado torna generoso este tipo de pensamiento, pero al mismo tiempo impotente para enfrentar el desafío del control de las sociedades complejas.

Es comprensible y provechoso que en países como el Brasil —de tradición elitista y de pensamiento político conservador, ordenado alrededor del eje estatal, haya una valorización política de los movimientos sociales y una actitud ética de solidaridad con las bases. Sin embargo, es teóricamente insatisfactorio y políticamente poco eficaz imaginarse una política de transformación social que no diga lo que hay que hacer *con* y *en* el Estado, para reorientarlo en beneficio de la mayoría.

No obstante, existe hoy una tendencia no sólo “basista” que ciega la comprensión de estas cuestiones sino que se olvida de que en las sociedades de clase, la ideología de las clases dominantes y la práctica de la dominación marcan a los dominados en su subjetividad (no sólo al nivel de discurso), en su visión del mundo, y les mutilan los conocimientos necesarios acerca de la libertad. Siendo así, la “buena conciencia” no es la “conciencia ingenua” o espontánea, sino la conciencia crítica que ha de sostenerse en la teoría general de la sociedad. A menos que nos contentemos con la dicotomía puesta en la Introducción, que deja a los dominadores la tarea de controlar al Estado y exige para los dominados apenas el derecho de construir sus espacios de libertad, a expensas del conjunto de la sociedad, lo que es manifiestamente insatisfactorio como política general.

La crítica a esta visión ingenua de la política de los dominados es pues la responsabilidad urgente de los que quisieran proponer una teoría de *salida* de la crisis hegemónica.

Sin embargo, no terminan ahí las tareas prioritarias sobre estas cuestiones. Será necesario examinar a fondo la teoría de la representación política. Revisarla no significa que pueda ser sustituida por un rousseaunismo mal ubicado que no ve la legitimidad de la voluntad general si no es en la comunidad. Y, no obstante, ésta parece ser la tónica actual. A tal punto que no sólo existe la desconfianza generalizada en los representantes políticos (en el poder legislativo y en sus miembros) sino que hasta en el ámbito del movimiento social el liderazgo y la representación son vistos con desconfianza. En las huelgas (como por ejemplo las de los funcionarios públicos y universitarios en 1979) la desconfianza en la representación llegó a tal punto que siempre se recurría al expediente de las “comisiones” y cada vez más numerosas, las cuales no tenían mecanismos internos para resolver las querellas que se presentaban frente al Estado (éste unificado) sin ninguna preparación técnico-organizacional lo cual frenaba cualquier posible negociación. Aunque éste haya sido un ejemplo extremo, en las huelgas en general, el péndulo osciló entre el liderazgo carismático fuerte (que suprime, naturalmente, cualquier mecanismo de representación y control por parte de la base), la democracia directa de las asambleas, o la pluralidad y el disenso de las comisiones *ad hoc*.

Mientras tanto cabe preguntar: puesto que no vivimos en la Grecia antigua, ni es probable que en una democracia de masas la decisión ocurra bajo la forma puramente comunitaria, al alentar esta actitud ¿no se estará fortaleciendo, en la práctica, sólo el polo opuesto, el de la decisión técnico-burocrática, al nivel del Estado o de la fábrica?

Conviene aclarar: la verdadera cuestión no consiste en eliminar el peso de la base ni en limitar la movilización o el asambleísmo (que, repito, especialmente en el caso de las sociedades elitistas, son importantes) sino en crear los mecanismos necesarios para, al mismo tiempo, revitalizar la base y disponer de instrumentos eficaces de acción para prestar y *controlar* los núcleos de decisión y de poder. Esta reflexión nos llevaría a la cuestión de los partidos y los movimientos sociales, sin embargo, prefiero tratarla más adelante para comentar antes otro problema que me parece que requiere una respuesta creativa.

Me refiero a la cuestión de los agentes sociales de transformación política. Como dije anteriormente —y como en Europa algunos marxistas ya lo están haciendo— en cuanto no se ajusten las cuentas respecto al papel histórico del proletariado en la transformación social y en cuanto no se reelabore la cuestión del “partido de vanguardia” de la clase obrera, la teoría de la “crisis hegemónica” permanecerá coja. O mejor, *indefinida*. Asistimos hoy, en el Brasil, a una oscilación constante en esta materia: por un lado existen los que guardan fidelidad a la idea de que en un país económicamente atrasado y con amplias partes de su población en el campo, la cuestión agraria y las luchas campesinas constituyen el ariste de la revolución. Por otro lado, los más ortodoxos, que registran las transformaciones ocurridas en la estructura productiva y en la de las clases y que ponen en juego el peso de la responsabilidad histórica de la transformación social en los hombros del proletariado fabril. Entre los dos polos, transitan los defensores del nuevo populismo (sin la anterior connotación peyorativa de la manipulación estatal), y los pobres, la gente que sufre en la periferia de las ciudades y del campo; son los humildes que, independientemente de su posición estricta de clase en el sistema de relaciones productivas, cargan consigo los gérmenes del futuro. Tanteando todavía, van tejiendo en la lucha cotidiana el camino de su autonomía social y política, van pavimentando la dignidad del ser humano y dirigiéndose hacia la igualdad y la justicia.

No es difícil entender por qué llamo “indeterminado” a este sujeto histórico que la teoría implícita en los análisis va elaborando. En la teoría clásica marxista éste estaba determinado: el proletariado industrial negaba —se contraponía— en su práctica de intereses económicos a los intereses de la clase dominante y tendría condiciones, por el aumento continuo de su contingente y por la agudización de las contradicciones, para generalizar hacia el conjunto de la sociedad sus aspiraciones de libertad. Unificaba políticamente la voluntad general hacia el cambio. Una vez construido el instrumento transformador —el partido— y asimilada la teoría revolucionaria (que no se confundía con la ideología espontánea de la clase obrera) estaban dadas las condiciones para “desde afuera del Estado” y contra el orden social vigente, comenzar la larga marcha de la conquista de la hegemonía. En las “sociedades agrarias” esto se mantenía, con las necesarias adaptaciones, gracias a la teoría de la alianza “obrero-campesina”.

¿Cuál es el problema entonces?

Es que en el caso brasileño, como en otras sociedades del mismo tipo (y dejando de lado las dificultades que este tipo de previsión política enfrenta en las sociedades industriales avanzadas) la "heterogeneidad estructural" de las clases dominadas y el "patrón del desarrollo capitalista" vigente obligan, al menos, a replantear los argumentos en la discusión de la cuestión de la hegemonía. Me explico: lo que es específico de este tipo de sociedad es que por motivos que no vienen al caso discutir en este artículo, ellas se insertan en el sistema capitalista industrial en la fase monopólica (en verdad, oligopólica) y de improviso saltan del desarrollo agroexportador con industrialización de bienes de consumo corriente hacia el desarrollo industrial-internacionalizado. De ahí para adelante la Volkswagen, las fábricas de aviones y de computadoras, etc., conviven con el crecimiento de la "economía campesina", con las comidas frías, etc. Más aún, al revés de tener un simple "terciario hinchado", como preveían los teóricos de la "marginalización creciente" provocada por este tipo de desarrollo dependiente, se tiene la formación de un amplio sector de servicios modernos, el crecimiento urbano acelerado, la modernización de los estilos de consumo, la implantación del modelo cultural de las sociedades de masas, aunque casi siempre de forma caricaturesca e incompleta.

Tal vez por eso mismo las diferentes versiones del "sujeto histórico" de la nueva hegemonía pintan retratos parciales y por lo tanto insatisfactorios. Y no sea fácil totalizar: la estructura real de sustentación de las hipótesis de una posible unificación política se recorta y casi siempre la unidad propuesta como posible en el plano político sustituye la lógica del análisis clásico por una generosa pero no convincente voluntad de cambio. No es por casualidad que el voluntarismo político volvió a rondar como un fantasma la escena histórica de estas sociedades.

Retomo, a partir de ahí, la cuestión de los partidos. No es difícil percibir que, si es correcto lo que mencioné con anterioridad sobre estas sociedades (y sobre todo la brasileña en particular), tal vez la lectura que se ha venido haciendo del proceso político sea "antigua". Unos, los liberales demócratas, porque como ya dije, tienen un horizonte inestable: ni en los mismos países centrales el juego político sigue la dirección propuesta. Otros, los de inspiración marxista, porque el peso del siglo diecinueve perturba la visión del presente: piensan que la clase obrera es la misma, el patrón del desarrollo y del capitalismo competitivo (liberal), el Estado ejerce las mismas funciones y los partidos van a enraizarse en las clases para proponerse del mismo modo la conquista del Estado. En términos análogos: piensan que el futuro del Brasil se va a desarrollar política y socialmente como Europa se desarrolló hasta los años cincuenta (o como Argentina o mejor aún Chile, hasta los golpes militares). No se imaginan nunca que el capitalismo monopólico y la sociedad de masas (que como dije, constituyen partes decisivas de la estructura brasileña) se corporificó en los Estados Unidos, donde los partidos son "comités electorales", el proletariado es reivindicativo-corporativo y la dinámica de la protesta sigue otros caminos.

No quiero incurrir en el equívoco de trasladar la situación norteamericana para el Brasil. Sin embargo, encuentro que conviene evitar el simplismo de imaginarnos que

vamos a repetir, en la periferia industrializada del sistema capitalista-industrial el esquema de clases, partidos y Estado que prevaleció en Europa. Y como, por otro lado, el modelo de las sociedades que aquí prevalece no es como el de algunas sociedades africanas y asiáticas, agrario-colonial, ni iremos, por eso mismo, a caminar hacia el gran partido unido de todo el pueblo por la liberación nacional, es preciso descifrar el enigma de las expresiones políticas y peculiaridades estructurales de la sociedad brasileña.

## 5. La proximidad de un posible código hegemónico nuevo

Volvamos un poco al diario acontecer de la "transición" brasileña. ¿Cuál es su característica esencial? A mi modo de ver se trata de un proceso de liberación política que tiende a ajustar la propuesta posible de dominación (hegemonía?) burguesa, tal como ésta puede darse en los países con las características que mencioné en la sección anterior, a los desafíos de una sociedad *muy dinámica*. Esta liberación en su forma más expresiva procura crear "espacios controlados" para el ejercicio de la crítica, sin ceder a las presiones democratizadoras en el plano de la estructura de poder.

Este proceso, durante algún tiempo, poseyó cierta maleabilidad. Trae implícito un "código hegemónico nuevo":<sup>19</sup> es el Estado y no el partido independiente del empresariado el que totaliza. El PDS está tan poco enraizado en la burguesía como lo estuvo la Arena, o el PP (aunque este partido es de los banqueros) no articula políticamente a las clases productoras y tiene un discurso liberal a la antigua que frecuentemente lo condena a la oposición y a la nueva "hegemonía". El "partido hegemónico" del capitalismo oligopólico, especialmente en las situaciones de dependencia, es el Estado como burocracia, como productor asociado a las multinacionales o a las empresas locales y como gobierno en *última ratio* de base militar. Lo inesperado en la etapa brasileña actual es la separación formal entre el Ejecutivo y las Fuerzas Armadas y la propuesta de armisticio que los dueños del poder hacen a la sociedad. En qué consiste este armisticio?

En que la sociedad acepte como legítimo un orden que *separa radicalmente* la esfera de lo político de la esfera de lo social (el sindicato no es para "hacer política"; el Parlamento no es para hacer leyes que dicten respecto a la administración de la vida: presupuesto, gastos sociales, etc.; la Iglesia es para rezar; la Universidad para estudiar, etc.) que deja lo económico fuera del control social pero adjunto al Estado y que separa, aunque sea por encima, el Poder real (el gobierno y la administración) del área de expansión política que haya dejado a la sociedad, esto es, los partidos y el Parlamento.

Y consiste también en que a cambio de eso el Estado se muestre sensible al "clamor general de los pueblos". ¿Cómo? Por una propuesta de políticas sociales<sup>20</sup> (prevención, legislación salarial) más abierta, y por el establecimiento de un sistema de radares políticos que se *anticipan*, a las reivindicaciones de los sectores populares y de las clases medias, desnaturalizándolas y desvirtuándolas.

Es la propuesta de un *Estado-Panopticon*, que todo lo vigila y que busca anticiparse a todo, registrando como si fuese el ojo de un dios, los conflictos, las demandas y las protestas de la sociedad. Para eso la creación de los espacios "legítimos" de protesta, el juego institucional de los partidos, la libertad relativa de expresión, la crítica "sin miedo pero sin eficacia", en suma la distensión, constituyen piezas importantes.

Existe, por encima de lo institucional y de lo legal (sin olvidar lo represivo) la necesidad de la difusión de una ideología. Esta ya no puede ser solamente la "del Estado"; ni puede exacerbar la liberal-democrática que conduciría a una discusión de los controles del poder; ni es capaz de ser movilizadora. Ha de ser la de la "sociedad espectáculo", de lo "Fantástico" hecho participación simbólica, de la fragmentación de la información, de la difusión de una educación para "ascender en la vida", de la desmoralización cotidiana de lo político, y así por el estilo. En una palabra, el ojo que vigila no sólo reprime, sino que insinúa la abundancia y manipula la discordia en el seno de los dominados, de los dependientes de los círculos intermedios del poder.

Frente a este Estado omnipresente y "abstracto" (que está en la televisión, en el sindicato, dentro de la fábrica, en la ventanilla de pagos de la hacienda pública y de la empresa), la cuestión tradicional del Parlamento de los partidos, etc., aunque real, está restringida. En la fase actual de transición, esa cuestión presenta ciertos desafíos al régimen, pero no son fundamentales. El desafío de encontrar fórmulas para transformar estas arenas políticas en "conchas acústicas".

Será en ellas que la sociedad civil, al politizarse, desaguará su llanto. Sin embargo, el nivel *realmente decisivo* no podrá depender de ellas. (El gran problema para el régimen, no es por tanto el de las elecciones parlamentarias, sino el de los gobernadores y el del Presidente, pues será necesaria mucha casuística para impedir que la oposición avance en los círculos de poder en algunos Estados, o entonces será necesario descongestionar mucho las funciones de los gobernadores).

### ¿Cómo responder a este desafío?

La "sociedad civil" es novata en esta materia. El dilema partido o movimiento social, basismo-asambleísmo o representación política, participación generalizada o eficacia técnica de la decisión (y sus múltiples hibridismos), apenas comienza a ubicarse. Creo que a estas alturas de la partida ya se desvanecieron muchas ilusiones en cuanto a la "forma-partido" a la *siècle XIX*. De igual modo la trampa típica del "movimiento social" (que por ser por definición un proceso transitorio que moviliza tópicamente, o lucha para conseguir un objetivo y al alcanzarlo se extingue, así como también se extingue si, después de cierto tiempo no lo alcanza, o entonces se institucionaliza y se convierte en "organización", si no lo era ya antes en forma disfrazada) no permite que a partir de este tipo de acción política se proponga una "alternativa de poder".

En esta coyuntura, o las fuerzas sociales en pugna aceptan la contrapartida de la propuesta de los dominadores y haciendo caso omiso del Estado, montan su mundo en

la parte que hará eco en las conchas acústicas que el régimen ofrece a las lamentaciones tópicas que afligen a las masas desposeídas, o tendrán que reconsiderar sus formas de organización política para conquistar el Estado y a partir de él, rehacer la sociedad.

Esta propuesta, por de pronto, en estos términos es inaceptable: ella ofrece más que riesgos, *certezas*, de burocratismo al contrario de democracia; de estatismo, al contrario de socialismo. Es en este punto que cobra fuerza la visión "a la Foucault", o la defensa del democratismo basista radical, o el renacimiento de un Gramsci de los pobres. Si no hubiera una crítica constante en los intersticios de la sociedad —la microfísica de la política— y si no hubiera una nueva propuesta de simbiosis entre la sociedad y el Estado que conduzca, de hecho, a la "sociabilización" del Estado y a su control democrático, y, al mismo tiempo a la valorización del poder, y del poder estatal, como objeto de ser conquistado (a todos los niveles y no sólo en el poder central), las oposiciones corren el riesgo de un dilema: o reiteran en el poder la propuesta *Panopticon* o son generosamente inoperantes al darle solamente la espalda al Estado.

La otra gran cuestión (que no es la final) en la cual hay que pensar, y que queda para otro artículo, es la de la forma del partido y de su relación con los movimientos sociales y con el Estado que se requiere para contra atacar la propuesta del nuevo código hegemónico burgués que está a la vista. Quiero dejar claro en estas "conclusiones abiertas" (y expuestas a la crítica franca) que, como corolario de lo que escribí anteriormente, creo que las funciones de los partidos serán más modestas en la nueva política de lo que piensan los teóricos de los "partidos de vanguardia". Y también más difusas: tendrán que atacar *tous azimuths*, desde el plano económico al cultural. Sin embargo, todavía el recorte entre clase y partido no será de superposición coincidente: la heterogeneidad de la estructura social y la homogenización de la explotación capitalista unen a los grupos sociales que son diferentes en cuanto a su inserción en la estructura de las relaciones de producción. Los "partidos de clase", en el sentido riguroso de la palabra, pertenecen a la historia de otras estructuras sociales. En un amplio sentido, tal vez (correspondan) a la "clase" de los asalariados y de los oprimidos, pero con la condición de que no pretendan ser la "única" forma verdadera de expresión de los intereses populares y de que sean capaces de prometer tanto el pan como el modo de vida y de libertad.

Por último, la respuesta al desafío de este tipo de hegemonía "burguesa-estatal" requiere una utopía socialista. Digo utopía porque el contraste con el socialismo "tal y como éste existe" tendrá que ser hecho para dar credibilidad a lo que se desea. Y digo utopía también porque es necesario imaginarse, además de lo que es evidente, una forma de control de la producción que, sin eximir al Estado, corte las garras del monstruo devorador de libertades. Desde este ángulo, no se trata de saber si el socialismo se ubica en el Brasil, como una cuestión política actual; no lo está. Sin embargo, está ubicado en el centro mismo del problema ideológico contemporáneo. Lo que el socialismo no ha resuelto es cómo domesticar la producción moderna, cómo volver transparente la información y cómo consolidar un control político que sea popular-

democrático no sólo porque el Estado, en teoría, se basaría en el proletariado y en el pueblo, sino porque los conocimientos y las prácticas de lo cotidiano y de la producción de la vida (de la economía, de la organización social y de la cultura), estarán, de hecho, “abiertas” a la participación y al control de todos.

## NOTAS

- 1 Sobre este punto Cf. Macpherson, C. B., “Necessitamos uma Teoria do Estado?”, en: *Revista de Cultura & Política*, Sao Paulo, CEDEC - Paz e Terra, agosto-octubre de 1980.
- 2 Véase al respecto Althusser, Louis, “Il Marxismo come Teoria ‘Finita’”, en: *Discutire lo Stato*, antología publicada por Donato Editore, Bari, 1978. Véase en la misma colección la crítica a Althusser de Giuseppe Vaca, “Forma-Statu e Forma Valore”. Sobre Poulantzas, Nicos, véase especialmente su última entrevista en el diario *Le Monde Diplomatique*, setiembre de 1979.
- 3 Véase sobre este punto Aramberri Rodríguez, Julio, “Origen y Evolución del Sistema de Partidos en la España Democrática: Un Ensayo de Interpretación”, en: Claudin, Fernando (organizador), *¿Crisis de los Partidos Políticos?*, Madrid, Dedalo Ediciones, 1980.
- 4 Hace ya tiempo que Habermas había criticado la capacidad legitimadora del Estado en los países de “capitalismo maduro”. Véase en especial, Habermas, J., *Legitimation Crisis*, Cap. 6, Boston, Beacon Press, 1975.
- 5 Foucault, Michel, “Verité et Pouvoir”, diálogo con M. Fontana en: *L’Arc, La Crise dans la Tête*, Fascículo 70.
- 6 Foucault, Michel, *Microfísica do Poder*, Río de Janeiro, Graal, 1979, p. 5.
- 7 “El poder es más complicado, mucho más denso y difuso que un conjunto de leyes o un aparato de Estado. No se puede entender el desarrollo de las fuerzas productivas propias del capitalismo, ni imaginar su desarrollo tecnológico sin la existencia, al mismo tiempo, de los aparatos de poder. En el caso, por ejemplo, de la división del trabajo en los grandes talleres del Siglo XVIII ¿cómo se habría llegado a esta repartición de tareas si no hubiese ocurrido una nueva distribución del poder en el propio nivel de la organización de las fuerzas productivas?”, Foucault, M., *op. cit.*, p. 221.
- 8 Foucault, M., *op. cit.*, p. 226.
- 9 Publicada en: *Visión*, No. 267.
- 10 Al respecto véase Moises, José Alvaro, *Crisis Política e Democracia, a Transição o Difícil*, mimeo, noviembre de 1979; y Cardoso, F. H., “Os Impasses do Autoritarismo”, en: *Estudos CEBRAP*, No. 26, Sao Paulo, 1980.
- 11 Para una crítica de esta perspectiva véase Lamounier, Bolivar, *O Discurso e o Processo*, mimeo, 1979.
- 12 Véase Hirschman, A., “Mudanças na Tolerância com a Desigualdade de Rendas no Curso do Desenvolvimento Econômico”, en: *Estudos CEBRAP*, No. 13, Sao Paulo, 1975.
- 13 Para la sustentación de este argumento véase especialmente Lamounier, Bolivar, *op. cit.* Conviene indicar que, en medida variable —así como los análisis “crítico estructurales”— éste (argumento) fue usado por muchos autores y también por mí.
- 14 Sobre este último punto véase, “A Democracia è Possível?: Um Debate”, en: *Revista de Cultura & Política*, No. 2, CEDEC - Paz e Terra, agosto-octubre de 1980.
- 15 Presento aquí una síntesis muy libre de los argumentos utilizados. Así como en los dos paradigmas anteriores, éste ha sido utilizado en forma variable por muchos autores. Como punto de referencia véase el artículo ya citado de José Alvaro Moises.
- 16 Quiero aclarar que no minimizo de ningún modo el peso del condicionante no sólo estructural sino también coyuntural de la economía. Principalmente en un país dependiente y cuando la deuda externa, la inflación y la carencia de energía tornan tan apretadas las sinuosidades por las cuales el proceso institucional puede pasar. Sólo para los fines del análisis de la política del cambio institucional la referencia a lo económico es obligatoria pero insuficiente. Por ejemplo, la crisis actual (como en 1929 en diferentes países) puede

minar al régimen tanto en el sentido de *volverlo aún más rígido*, como en el sentido de desarticularlo. La dirección que asumirá el proceso dependerá de la conducción propiamente política de la crisis, que es lo que ahora nos interesa.

- 17 Véase además de Habermas, ya citado, Offe, Claus, *Lo Stato nel Capitalismo Maturo*, Milao, Etas Libre, 1977.
- 18 Cardoso, F. H., "A Fronda Conservadora", *Folha de Sao Paulo*, 2.01., 1979.
- 19 Lo coloco entre comillas porque no se trata, obviamente, de la hegemonía gramsciana, la que poseyó un alto grado de sensibilidad con respecto a la cuestión del "convencimiento y dirección". Sin embargo, me pregunto: ¿puede sustituir la idea gramsciana de la hegemonía cuando en las propias sociedades avanzadas desaparece el parlamentarismo liberal-democrático como principio legitimador? ¿No estaría la noción de Gramsci contrapuesta sino ligada al horizonte del liberalismo? Este "código hegemónico" es manipulador y no liberador. Sin embargo la hegemonía burguesa clásica tampoco era liberadora. Existe ahí una vasta temática que no puede ser tratada ligeramente, como lo estoy haciendo y que requiere un análisis conjunto de la sociedad técnico-industrial y de los medios de comunicación de masas.
- 20 En este aspecto el artículo de Regis de Castro Andrade, "Política Social e Normalização Institucional no Brasil", que va a ser publicado en la *Revista de Cultura & Política*, del CEDEC - Paz e Terra, es extremadamente sugerente.

## ANÁLISIS DE LAS ETAPAS DEL CICLO DE UN PROYECTO

Fernando Fuentes Mohr  
Lara Pira

### 1. Significado de "El Ciclo del Proyecto"

El objeto de este artículo constituye un panorama general de las etapas y transformaciones por las que secuencialmente pasa un proyecto de inversión (desde su identificación hasta el fin de su vida útil), con el propósito de contribuir a ubicar resumidamente los múltiples aportes que a lo largo del tiempo se han hecho en torno a esa temática.

Entenderemos por ciclo, el conjunto de etapas y procesos que se realizan a través del tiempo, con la particularidad de que el análisis y el mismo ciclo pueden variar según el punto de vista del autor o de la entidad que defina su evolución.

En lo que respecta a la historia de las etapas y a su estructuración, hemos considerado conveniente referirnos a las de preinversión (estudio), inversión y operación, cuyo enfoque en diferentes épocas ha sido de la siguiente manera:

En la década de los años 60's e inicio de los 70's, uno de los problemas críticos del proceso de la planificación, consistió en la escasa generación de proyectos estudiados y calificados. El principal problema que impidió esta generación fue la poca disponibilidad de personal técnico capacitado y competente para preparar y evaluar proyectos. Por lo tanto, surgió la idea — que obtuvo gran aceptación y apoyo en Centroamérica, de poner el énfasis en el proceso de preinversión o de estudios, a fin de llenar el vacío existente entre el proceso de planificación y el de la ejecución de los proyectos, permitiendo de ese modo obtener una mejor utilización de los escasos recursos disponibles.

Se contó con la colaboración inicial de organismos internacionales en lo que respecta al surgimiento de programas de capacitación que lograron, en alguna medida, elevar el nivel técnico de los responsables para evaluar futuros proyectos, y se establecieron entidades especializadas en preinversión para canalizar, a través de ellas los recursos para la elaboración de estudios de esta disciplina.

Fue en este contexto que comenzaron a hacerse estudios en cuanto a la aplicación de las técnicas del análisis de costo-beneficio, en los países en vías de desarrollo. Entre estos los más importantes fueron, en orden cronológico, el de Little y Mirrlees de la OCDE, el de ONUDI y el de Squire y van der Tak del Banco Mundial.<sup>1</sup> Sobre todo las dos últimas obras han tratado de proporcionar pautas para medir el mérito del proyecto, no sólo desde el punto de vista de eficiencia, sino que también incorporando efectos sociales.

Hacia finales de los años 70 se amplió notablemente el campo o ámbito de la preinversión, "... lo cual ha significado la creación de conceptos, procedimientos, sistemas, etc., es decir, una nueva tecnología y como resultado de ello, un nuevo profesional, para el desarrollo: el técnico en preinversión".<sup>2</sup>

A mediados de la misma década se detectó otro "cuello de botella" en el ciclo del proyecto: la escasa capacidad administrativa de los entes ejecutores, lo que implicaba llegar a la etapa de ejecución sin haber nombrado a los responsables de ésta y sin haber definido una planificación de la misma, aspecto que se podía comprobar por la lentitud y el atraso con que los organismos ejecutores realizaban los desembolsos de los fondos disponibles para la inversión. Al mismo tiempo y también con la colaboración de los organismos internacionales y con la participación de las entidades regionales, se comienzan a generar conceptos, técnicas administrativas y procedimientos, que plantean una nueva metodología de diseño administrativo para la ejecución de proyectos, y para los programas de capacitación, dando como resultado un profesional administrador de proyectos.

Ahora bien, 20 años de experiencia y de logros en la preinversión y 10 años en la administración de la ejecución, no fueron suficientes para que en los países centroamericanos se elaboraran proyectos bien estudiados y calificados, y para que se administrara con eficiencia y eficacia la etapa de ejecución. Aún existen deficiencias, aún se requiere capacitación de personal y toma de conciencia a los niveles superiores de las entidades involucradas en proyectos, y aún se necesita investigar y hacer evolucionar conceptos, técnicas y procedimientos. Falta profundizar además en aspectos prácticos y realistas de los proyectos, tales como: las complejidades asociadas con las inversiones para el desarrollo social, las dificultades y limitaciones administrativas, la diferencia que puede existir entre un proyecto como documento y un proyecto como empresa humana (los aspectos decisivos y de poder, los convencionalismos y la tradición, los intereses, etc.), y el requerimiento de una capacidad gerencial.

A lo anterior, cabe agregar que muy poco énfasis se le ha dado a las partes del ciclo del proyecto comprendidas en la etapa de operación. El funcionamiento u operación a menudo se considera una etapa un tanto aislada de las otras dos. Esto se debe, en parte, a que una vez iniciada la tercera etapa, la responsabilidad se trasfiere a otros grupos de la organización, quienes haciendo énfasis en la eficiencia del funcionamiento inmediato, desoidan o desconocen aspectos del desarrollo del proyecto previsto

durante las etapas de estudios y de ejecución. Además, puede existir poca claridad en cuanto a las metas originalmente fijadas y a las modificaciones que éstas pudieran sufrir durante la ejecución, lo que no permite una adecuada comparación entre los resultados previstos y los realmente obtenidos.

## 2. Breve Introducción al Enfoque de Sistemas

Se incluye aquí una breve introducción al enfoque de sistemas en razón de que el análisis del ciclo del proyecto se hará por medio de la descomposición del todo en sus partes y al mismo tiempo, del proceso de optimización e integración del todo; movimientos que técnicamente corresponden a conceptos de ese enfoque.

“El concepto de sistemas es el de un conjunto de elementos relacionados entre sí con un propósito determinado. Lo que caracteriza un sistema es el propósito para el cual existe. Lo que se analiza en un sistema son sus elementos y las relaciones entre ellos, en función del propósito del sistema.”<sup>3</sup>

Por lo tanto, podemos destacar cuatro componentes básicos del sistema, a saber:

- i) El propósito, razón de ser del sistema, o que también podríamos denominar el objetivo.
- ii) Los elementos que forman parte del sistema y que son los entes capaces de producir las acciones.
- iii) Las interrelaciones, que son las transacciones entre los elementos de modo que sus acciones o disposiciones conduzcan al objetivo deseado.
- iv) El ambiente o medio en el cual el sistema está inmerso.

También existirán interrelaciones vitales entre el ambiente y el sistema, tales como: la utilización que hace el ambiente del objetivo del sistema, las entradas o insumos del ambiente para el sistema, las que ayudarán al logro del objetivo, y otras transacciones que se efectúen durante los diversos procesos.

Existen varias clasificaciones de sistemas; desde la que los denomina abiertos y cerrados, hasta otras como la de Boulding,<sup>4</sup> que los clasifica en nueve tipos o niveles según sus características, elementos y objetivos. Sin embargo, para efectos de esta introducción supondremos que sólo nos interesan los sistemas abiertos, es decir, aquéllos que tienen una bien definida interrelación con el ambiente, la que inclusive se torna vital; y como tipo y nivel, el sistema de las organizaciones humanas.

Se encuentran además, algunos conceptos complementarios —de hecho incluidos en la teoría de sistemas— tales como el proceso, la informática y el control. Definiremos

al proceso como el fenómeno que modifica unos insumos (o entradas) para transformarlos en productos (salidas). Así, entonces, el sistema es la estructura en la cual se apoya la realización del proceso para transformar los insumos en productos.

Los otros conceptos, el del control y el de la informática, se refieren a la interrelación entre los elementos de un sistema cuyo propósito es llevar a cabo un proceso. El control es el cotejo entre los resultados obtenidos y un programa preestablecido, para apreciar la marcha del proceso y tomar las decisiones correctivas que sean del caso.

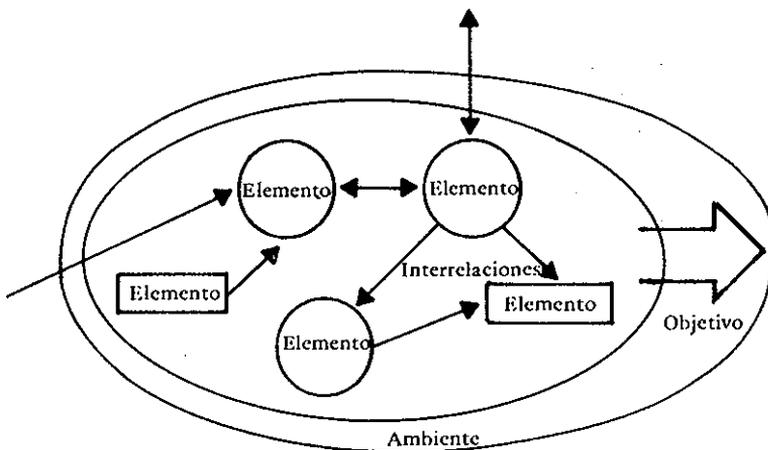
La informática se ocupa de analizar y evaluar las necesidades de información para administrar un sistema, y de la forma de producir, almacenar, procesar y distribuir esta información a los responsables de tomar y hacer cumplir las decisiones.

El sistema de información es entonces el que hace posible el control y éste garantiza que el proceso se realice en la forma debida.

“... el enfoque de sistemas aplicado a la administración, parte de la definición precisa del propósito de cada sistema, para luego analizar las alternativas de proceso que permiten alcanzar tal propósito; en cada una de ellas examina los elementos que se necesitan para ejercer el control y el consiguiente sistema de información que permita mantener la fluidez de las informaciones para la adopción de decisiones y su cumplimiento.”<sup>5</sup>

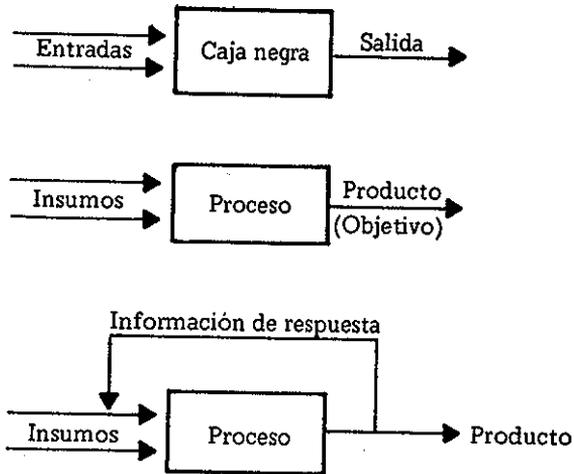
### GRAFICO 1

#### CONCEPTO GENERAL DE SISTEMA



## GRAFICO 2

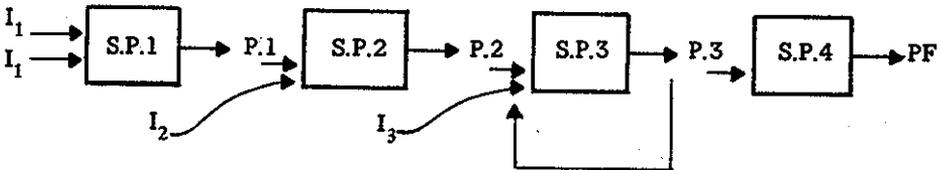
### CONCEPTO TECNICO GENERAL DE PROCESO



Podemos abrir la "caja negra" que representa un proceso complejo, es decir, buscar los subprocessos que constituyen el proceso, sin perder de vista el objetivo (producto). De lo anterior resulta una interrelación entre diversos subprocessos, los que podrían ilustrarse tal como se indica en el Gráfico 3.

## GRAFICO 3

### INTERRELACION SIMBOLICA ENTRE DIVERSOS SUBPROCESOS



S.P.1 ... S.P.4 = Subprocesos 1, 2, 3, 4

$I_1$  ...  $I_3$  = Insumos 1, 2, 3

$P.1$  ...  $P.3$  = Productos 1, 2, 3

PF = Producto Final.

Por último, respecto al enfoque de sistemas y generalizando de nuevo, podemos agregar que,

“... tiene por objeto disciplinar el buen sentido y la intuición a través de un proceso lógico y de un análisis formal del problema. Se caracteriza por tratar de estudiarlo como un todo –preocupándose de las relaciones entre sus diversas partes–, por la reunión de equipos interdisciplinarios, por el establecimiento de un lenguaje común entre los diversos especialistas y la insistencia en la necesidad de interacción y evaluación constante.”<sup>6</sup>

Entonces, utilizando un esquema lógico y un análisis formal, podremos enfocar de manera sistemática el ciclo del proyecto, que es el tema central que nos ocupa.

### 3. El Concepto de Proyecto

Previamente al análisis de las etapas a través del tiempo, podría ser conveniente hacer algunas consideraciones que nos permitan complementar la razón de considerar a un proyecto como un proceso y ampliar aspectos relativos al significado del término de “proyecto”. La noción de proyecto, en este contexto es definida por diversos autores de la siguiente manera:

“El proyecto no es más que un modelo del emprendimiento a ser realizado, con las previsiones de recursos, de tiempo de ejecución y de resultados esperados.”<sup>7</sup>

“Proyecto se refiere a la menor unidad de actividad que pueda ser planificada y ejecutada aisladamente”.<sup>8</sup>

“... el proyecto como un proceso destinado a transformar una idea en un producto terminado constituido por bienes y/o servicios, que serán los medios para producir otros bienes y/o servicios.”<sup>9</sup>

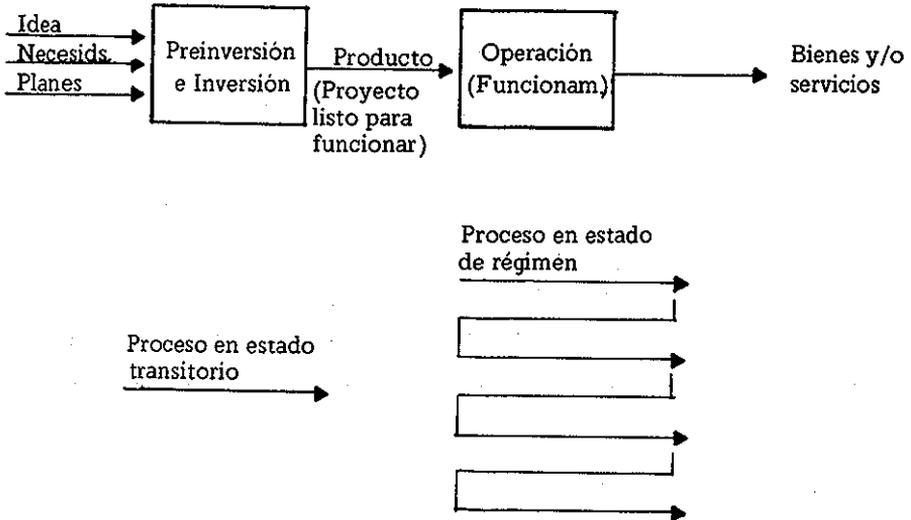
Cada una de estas definiciones es válida, aunque se puede notar que cada autor visualiza al proyecto desde ángulos diferentes, a partir de los cuales procede a definirlo.

En cuanto a las características de los proyectos y en cuanto al objetivo que éstos persiguen podemos acotar que las etapas de estudio (preinversión e inversión) son estados transitorios, es decir, procesos no repetitivos, finitos en el tiempo, con una estructura organizacional temporal y variable, que parten de una necesidad e idea para llegar a un producto definido. Este producto permitirá a los proyectos pasar al estado de régimen, o sea al proceso de operación repetitiva de producción de bienes y/o servicios.

Utilizando los gráficos de análisis sistemático, lo anteriormente expuesto puede presentarse de la siguiente manera:

GRAFICO 4

PROCESO Y ETAPAS GENERALES DE UN PROYECTO



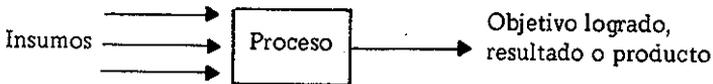
Esto es en general válido para cualquier tipo de proyecto, pudiendo éstos ser: proyectos agropecuarios, proyectos industriales, proyectos de infraestructura social, proyectos de infraestructura económica y combinaciones, que constituyen proyectos integrales, etc.

4. El Ciclo del Proyecto

Habiendo establecido las características básicas de los procesos de un proyecto,\* iniciamos el análisis del ciclo, recordando la representación gráfica básica, de la siguiente manera:

GRAFICO 5

ELEMENTOS GENERALES DE UN PROCESO

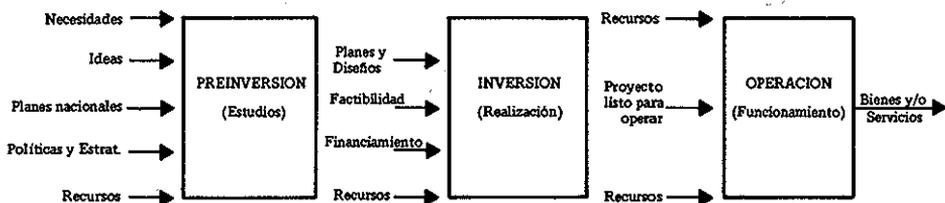


\* Que son un conjunto de acciones sistemáticas que permiten transformaciones y que se realizan para obtener un resultado.

Habíamos adelantado, que las tres grandes etapas que se interrelacionan recíprocamente y que pertenecen a una secuencia son, la preinversión, la inversión y la operación, cuya secuencia se muestra en el Gráfico 6.

GRAFICO 6

ETAPAS INTERRELACIONADAS DE LA EVOLUCIÓN DE UN PROYECTO



5. Etapas del Ciclo del Proyecto

Si desagregamos los diversos subprocesos que secuencialmente se interrelacionan y realizan a lo largo de la duración del proyecto, obtendremos lo que hemos designado como "ciclo del proyecto". El conjunto de dicho ciclo está compuesto por las etapas procesales ya indicadas (preinversión, inversión y operación), por los componentes secuenciales o subprocesos en cada una de las etapas (4 en la primera, 3 en la segunda y 3 en la tercera) y por los dos estados generales de evolución del proyecto: estado transitorio y estado de régimen. En el Gráfico 7 se resume la composición de conjunto indicada.

5.1 Etapa de Preinversión

Esta etapa está constituida a la vez, por cuatro subprocesos, cuya visión secuencial se muestra en el Gráfico 8, a saber: i) identificación preliminar; ii) identificación; iii) elaboración de prefactibilidad; y iv) evaluación. A continuación se examina cada subproceso.

5.1.1 Identificación preliminar

Se considera como el subproceso del análisis de los planes globales y de las prioridades de solución de necesidades, así como la depuración de las ideas para ubicar el proyecto dentro del marco de los planes nacionales, sectoriales y regionales.

Los países latinoamericanos disponen de recursos muy limitados para el desarrollo económico. Por esta razón, es muy importante tener un órgano de planificación que

GRAFICO 7

COMPOSICION DE CONJUNTO DEL CICLO DEL PROYECTO

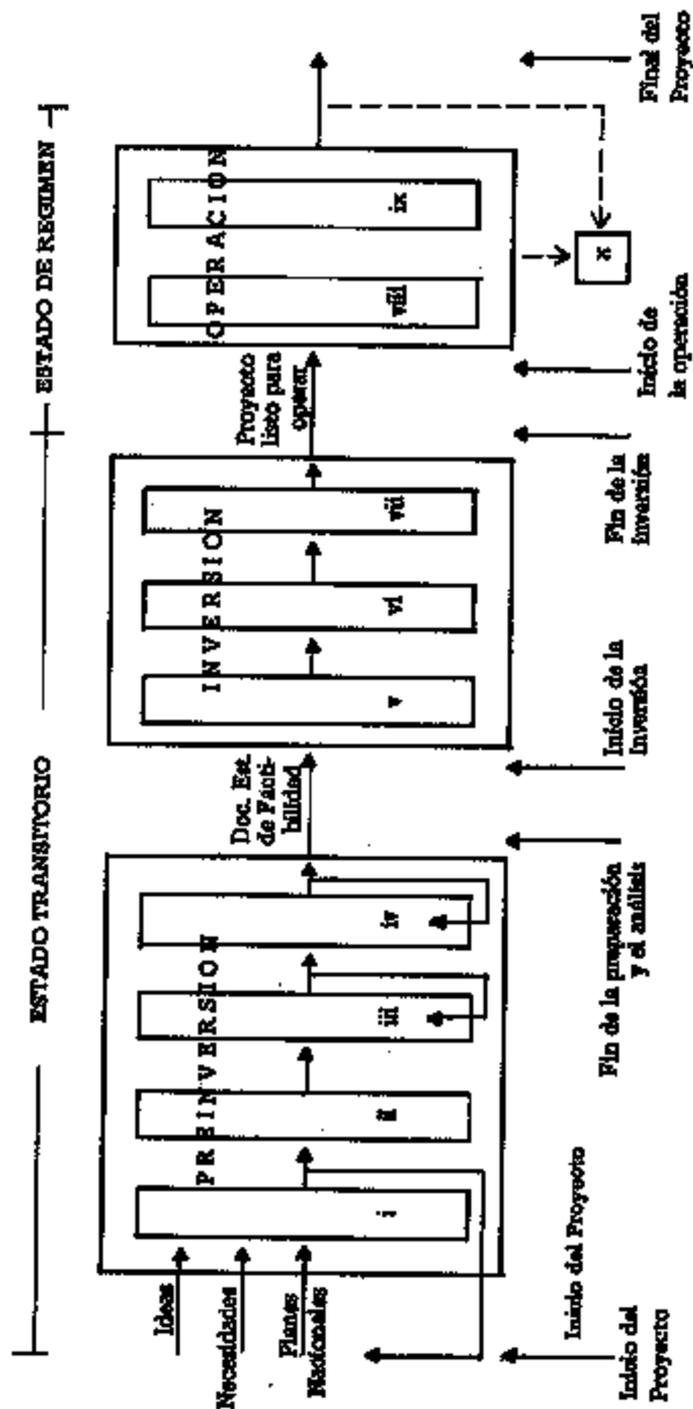
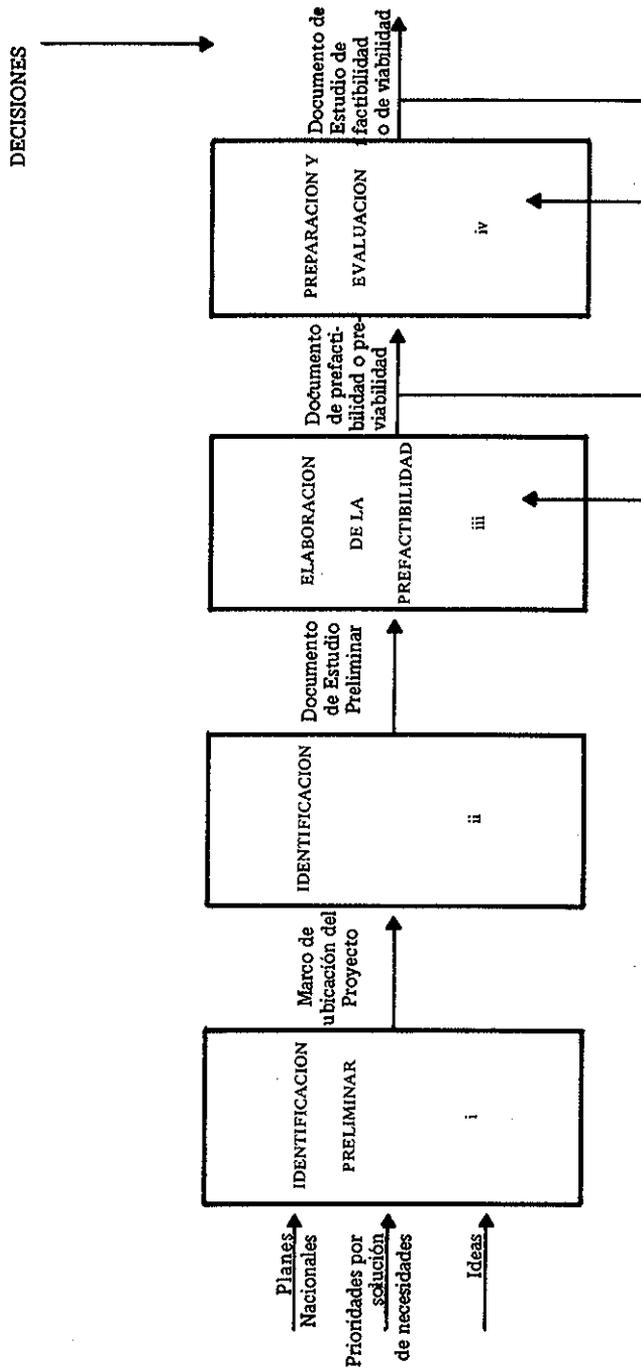


GRAFICO 8

SUBPROCESOS DE LA ETAPA DE PREINVERSION



pueda movilizar los recursos de una manera más eficiente y de acuerdo a los objetivos establecidos para el desarrollo del país. Desde la identificación preliminar, se requiere decidir si la realización del proyecto es viable de acuerdo a los recursos disponibles. Es entonces necesario determinar primero cuáles son los recursos disponibles y después considerar cuáles son los proyectos prioritarios que esos recursos puedan satisfacer dentro de la sociedad.<sup>10</sup>

Muy frecuentemente se empiezan proyectos que se detienen por tres o cuatro años, o indefinidamente, para iniciar uno nuevo que después tampoco logra completarse. Como indica un informe del Banco Mundial al respecto:

“Los organismos de planificación tienden a concentrar su atención en los proyectos nuevos, más bien que en acabar los que están a medio terminar y en financiar las necesidades de mantenimiento de los ya concluidos . . . Este problema puede minimizarse si después de haberse previsto las necesidades legítimas de los proyectos en marcha y ya terminados se calcula sistemáticamente el monto de ‘recursos libre’, antes de aprobar proyectos nuevos.”<sup>11</sup>

Es necesario, entonces, una estrecha coordinación entre el ente planificador y el que asigna el presupuesto del país. Quiere decir que los ministerios de hacienda tendrían que proveer recursos financieros de una forma estable y continua a los proyectos que están por ejecutarse y al mantenimiento de los que ya están produciendo bienes y servicios. A la vez, el ente planificador tiene que considerar las limitaciones del presupuesto nacional al determinar la cantidad de proyectos que forman parte de los planes de desarrollo.

En respuesta a las necesidades básicas de la población, el desarrollo implica un proceso de profundas transformaciones no sólo económicas sino también políticas, sociales y culturales. Desde la identificación preliminar de proyectos se tendrán que tomar en cuenta estos objetivos, que no solamente tienen “una dimensión cuantitativa sino también una característica esencialmente cualitativa”.<sup>12</sup>

Por último, cabe especificar que, para que la identificación preliminar de proyectos responda a las necesidades más urgentes de la población, el sistema de planificación tendrá que ser descentralizado. La planificación descentralizada no excluye una dirección central “que establece las grandes prioridades nacionales y asigna los recursos para los diferentes sectores, pero que únicamente exige que la programación sea, al mismo tiempo, ascendente y descendente (y no sólo descendente)”.<sup>13</sup> La descentralización es importante para la asignación eficiente de recursos limitados dentro del desarrollo del país: el proyecto tendrá que seguir, desde su inicio, los objetivos generales trazados por la dirección central, pero a la vez ésta tendrá que establecer objetivos específicos y asignar recursos de acuerdo a los estudios preliminares de proyectos realizados al nivel sectorial.

## 5.1.2 Identificación

El objetivo de este subproceso es el de “realizar una primera prueba de viabilidad de la idea, considerando un número mínimo de elementos que en un análisis inicial no justifiquen su rechazo absoluto”.<sup>14</sup>

Tomando siempre en cuenta la disponibilidad de recursos limitados, aquí se seleccionan las alternativas que tengan las mayores posibilidades de llevarse a cabo, considerando criterios técnicos, económicos y sociales.

Al hacer una identificación preliminar del proyecto, en donde un ente privado o el gobierno fija un objetivo deseado y especifica varias alternativas para poder lograrlo, hay que analizar cinco elementos importantes para identificar definitivamente el proyecto. Estos elementos son los siguientes:<sup>15</sup>

- a) Mercado y Tamaño
- b) Disponibilidad de Insumos
- c) Tecnología
- d) Monto de Inversión
- e) Marco Institucional y de Política

El estudio inicial del mercado potencial y la cantidad a producirse dentro del proyecto son dos factores que deben de analizarse conjuntamente.<sup>16</sup> El tamaño del mercado debe ser tal que absorba la producción del proyecto. Si el proyecto considera incrementar las exportaciones, como es el caso de algunos productos agrícolas, deben también tomarse en cuenta tratados preferenciales, contratos a largo plazo o preferencias en cuanto a calidad.<sup>17</sup>

Junto con el estudio del mercado, se tendrán que determinar los insumos disponibles y cuáles son sus fuentes de abastecimiento. Es entonces importante considerar la localización geográfica del proyecto. Por ejemplo, en un proyecto agrícola, se tendrá que analizar también cuestiones climatológicas y topográficas, así como llevar a cabo estudios sobre suelos y sobre las posibilidades de abastecimiento de recursos hidráulicos.<sup>18</sup>

El uso de tecnología inadecuada ha sido la razón por la cual muchos proyectos han fracasado.<sup>19</sup> La selección de tecnología se tendrá que hacer de acuerdo a la definición amplia del desarrollo anteriormente planteada, dependiendo naturalmente de las condiciones económicas y sociales de cada país.<sup>20</sup>

Finalmente, es importante tomar en cuenta las políticas gubernamentales que podrían obstaculizar el funcionamiento eficiente del proyecto.

El hecho de que los recursos sean limitados no significa que a esta altura del ciclo se tengan que elegir solamente los proyectos para los cuales haya financiamiento.

Después de analizar los cinco elementos claves para la identificación del proyecto, se pueden escoger básicamente cuatro opciones. Si se acepta, el proyecto puede pasar a la etapa de prefactibilidad o se puede congelar o aplazar para considerarlo en el futuro. Si se rechaza, se puede reemplazar o abandonar la idea.<sup>21</sup> Este procedimiento se hace con todos los proyectos que han sido identificados hasta obtener una "cartera de proyectos" que responde a las necesidades de varios años.

Se puede entonces escoger todos aquellos proyectos de la "cartera" que se consideren viables, para ser considerados en el subproceso de elaboración de prefactibilidad.

### **5.1.3 Elaboración de Prefactibilidad**

En este subproceso se determina si es necesario un estudio más detallado de los puntos o elementos críticos que sólo han sido tratados superficialmente en la identificación de la idea.<sup>22</sup> El grado de detalle depende del tamaño y de la complejidad del proyecto. Este estudio debe definir los objetivos del proyecto claramente y considerar explícitamente otros medios que puedan alcanzar los mismos objetivos, permitiendo de esta manera que los proyectistas puedan eliminar los que no tengan buenas perspectivas. Guiándose por el estudio, se podrá adaptar el proyecto al ambiente físico y social del contexto en donde se va a realizar. Además, el estudio dará las pautas para asegurar que éste tenga el mayor rendimiento posible.

Una vez definido cuál de los proyectos de la "cartera" se va a llevar a cabo, se procede a realizar un estudio más detallado, para lo que se tendrá que redefinir y readaptar el proyecto seleccionado según los nuevos conocimientos que se obtengan de él y del medio que lo rodea.

El estudio detallado lleva bastante tiempo. Sin embargo, la buena preparación de un proyecto aumenta su eficiencia y su eficacia, y asegura que su ejecución en el futuro se realice sin contratiempo. Quiere decir que tanto el tiempo como los fondos adicionales utilizados para llevar a cabo un estudio más detallado se recuperarán de manera multiplicadora en el futuro del proyecto. Los estudios hechos rápidamente de una manera superficial, seguramente darán como resultado, proyectos que se demoran en su ejecución, tienen rendimientos bajos y desperdician recursos escasos.<sup>23</sup>

Como resultado de este subproceso, se obtiene un documento denominado de "prefactibilidad" o de "previabilidad", que comprende un estudio de las principales y posibles alternativas de localización, del tamaño económico, del mercado, de la organización y de las diferentes técnicas.

### **5.1.4 Evaluación**

El producto de este subproceso es un documento completo que permite un examen crítico y la toma de decisiones formales. Este documento, denominado estudio

de factibilidad o de viabilidad, debe comprender la mayor cantidad posible de detalles en cuanto a los aspectos legales, administrativos, financieros, económicos y sociales, para tener bases consistentes que permitan definir si el proyecto debe o no ejecutarse posteriormente y ponerse en operación.

En la evaluación se tiene que hacer tanto un análisis económico como uno financiero.<sup>24</sup> El análisis financiero determina el beneficio neto que la entidad, a la que el proyecto pertenece, pretende obtener al realizarlo. Todos los costos y beneficios se valoran aquí a precios de mercado.

Por su parte, el análisis económico mide los efectos del proyecto, o sea los beneficios netos, para toda la economía.\* Estos efectos no necesariamente son los mismos que los del análisis financiero, ya que puede haber diferencias entre los precios del mercado y los precios reales de la economía. Esta diferencia surge al haber imperfecciones del mercado, que se pueden clasificar como sigue:

- a) Cuando hay un costo de oportunidad que difiere del precio del mercado al haber limitación o abundancia en la disponibilidad de algún recurso 'real' en la economía. Esto se presenta, sobre todo, en la disponibilidad de mano de obra, tierra y recursos naturales.
- b) Cuando hay distorsiones en el comercio internacional, por la imposición de aranceles, subsidios e impuestos de exportación.
- c) Cuando el costo o beneficio privado difiere del costo o beneficio social por la existencia de externalidades en la economía.

Además, el análisis económico no incluye corrientes de costos y beneficios que reflejen transferencias del control de recursos de un miembro a otro de la sociedad, así como impuestos, subsidios e intereses. Finalmente, de acuerdo a nuestra definición del desarrollo, el análisis económico tiene que incluir los efectos redistributivos del proyecto en la economía.<sup>25</sup>

La evaluación de proyectos solamente considera los beneficios incrementales netos, que consisten en la diferencia entre los valores 'con el proyecto' y los valores 'sin el proyecto'. El mérito se determina empleando medidas actualizadas como: el valor actual neto, la tasa interna de retorno y la relación beneficio/costo.

Si los evaluadores concluyen que el proyecto se puede aceptar, los niveles correspondientes pueden tomar las decisiones para proceder a efectuar la inversión. Por el contrario, si no se acepta, sería necesario abandonarlo, o se podrían hacer modificaciones y elaborar uno nuevo.

---

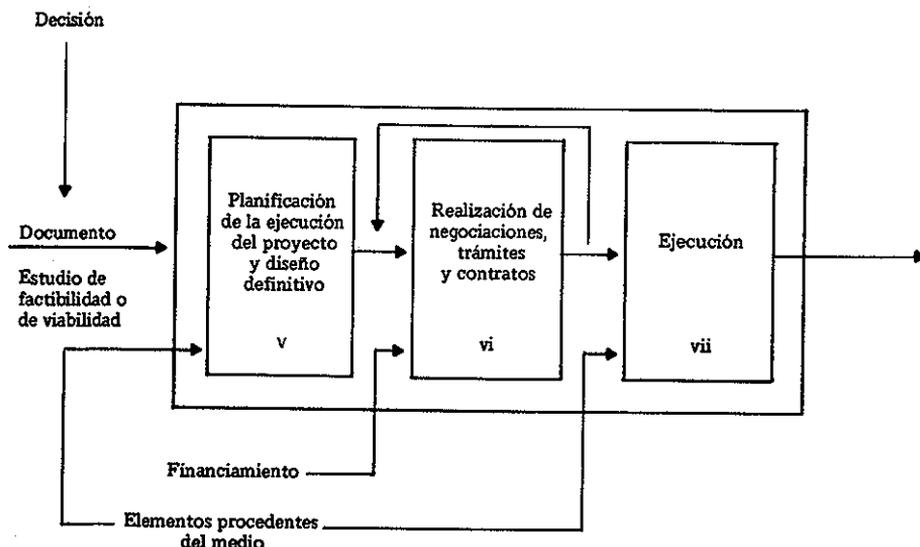
\* Por esta razón el análisis económico usa los precios de cuenta.

## 5.2 Etapa de inversión

Esta etapa está compuesta por tres subprocesos (ilustrados en el Gráfico 9): v) Planificación de la Ejecución y el Diseño Definitivo; vi) Realización de Negociaciones, Trámites y Contratos; vii) Ejecución.\*

GRAFICO 9

### SUBPROCESOS DE LA ETAPA DE INVERSION



#### 5.2.1 Planificación de la Ejecución del Proyecto y Diseño Definitivo

Este subproceso comprende la elaboración y puesta en marcha de un diseño administrativo para la ejecución del proyecto, e incluye: planificación y programación, definición de la organización y gerencia, la definición de procedimientos técnicos, administrativos, financieros y legales, así como el diseño y establecimiento del sistema de información y control. Lo anterior constituye la ampliación y puesta en práctica del esbozo que se incluyó en el estudio de factibilidad.

\* Para fines referenciales decidimos mantener el ordenamiento (Romano) de los subprocesos establecido en el Gráfico 7.

En la planificación de la ejecución del proyecto se trata de resolver cualitativamente el problema de la secuenciación, analizando alternativas que puedan ser viables. Los diversos "paquetes de actividades" o las actividades en sí, se habrán definido previamente a partir del desglose de los objetivos del proyecto en resultados menores, parciales y concretos.<sup>26</sup>

En la programación de la ejecución se asignará recursos a las actividades planeadas, resultando también diversas alternativas entre las que se escogerá finalmente una, de acuerdo a la disponibilidad y asignación de recursos, tales como tiempo o duraciones, recursos humanos, financieros y físicos.<sup>27</sup>

En cuanto a la estructura organizacional y estilo gerencial, se tratarán de establecer aquellas alternativas que resulten capaces de ejecutar el proyecto según lo planificado, de una manera racional. El establecimiento de una dirección apta y decidida que se complemente con la definición clara de responsabilidades concretas, facilitará el avance de la ejecución del proyecto.<sup>28</sup>

El sistema de información y control, deberá diseñarse de forma que permita conocer avances y actuar oportunamente durante el transcurso de la ejecución del proyecto, ya que ante las desviaciones respecto a lo programado, se necesitará tomar medidas correctivas. El control de la ejecución consiste en el cotejo entre lo programado y lo realmente logrado, el análisis de las desviaciones y la puesta en marcha de las acciones correctivas que se requieran. Para lograr el control se necesita definir un sistema de información que permita realizar las mediciones de avances reales, transportar, procesar y analizar adecuadamente los datos recogidos; comunicar los resultados de las evaluaciones a los afectados, si éstas son desfavorables para la toma de decisiones correctivas, y transmitir las decisiones a los responsables de ponerlas en práctica y a los programadores.<sup>29</sup>

Los diseños o planes se elaboran aquí en detalle y en forma definitiva de acuerdo con las normas requeridas por los planes maestros y por los diseños técnicos, los que incluyen el ordenamiento, las especificaciones y la selección final de la tecnología y el equipo.

Como producto se obtienen dos documentos: el "Plan para la Ejecución del Proyecto" y "El Juego de Diseños y de Especificaciones Técnicas".

### **5.2.2 Realización de Negociaciones, Trámites y Contratos**

Este subproceso incluirá: la ejecución de las acciones relativas a los acuerdos finales entre los organismos involucrados, el cumplimiento de las condiciones para los desembolsos, los trámites legales, la oficialización de los carteles y las especificaciones para licitar, los registros y las publicaciones de las licitaciones, los nombramientos y la firma de los contratos.

### 5.2.3 Ejecución

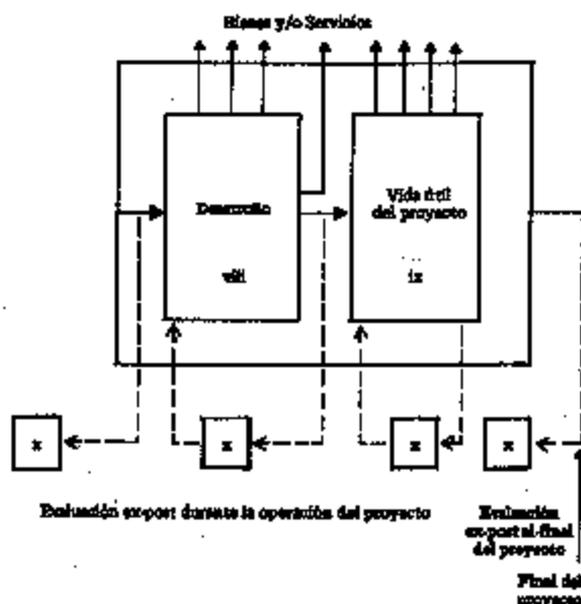
Es en este subproceso en donde comienza a concretarse todo el proyecto. Se ejecutan las obras físicas, se consigue el equipo, se realizan programas de capacitación, etc., y paralelo a esto, se efectúa la supervisión. Como producto se obtienen: obras de infraestructura, edificios, equipos disponibles o instalados, planes de operación detallados, recursos humanos preparados para el funcionamiento, etc. El ambiente que rodea al proyecto está en constante cambio, por lo que la ejecución de éste tiene que ser dinámica. El administrador deberá tomar en consideración los cambios del ambiente para efectuar las correcciones requeridas dentro del proyecto. En general, el objetivo final aquí alcanzado es "El Proyecto Listo para Operar". Si la inversión es financiada por un préstamo de una entidad financiera del exterior, es en este período donde se suelen realizar la mayor parte de los desembolsos.<sup>30</sup>

### 5.3 Etapa de Operación

Esta etapa incluye dos subprocesos (cuya relación secuencial se muestra en el Gráfico 10) A saber: viii) Desarrollo; ix) Vida Utl del Proyecto y x) Evaluación Ex-post.

GRAFICO 10

#### SUBPROCESOS DE LA ETAPA DE OPERACION



### **5.3.1 Desarrollo**

Aquí se inicia el subproceso más importante del ciclo del proyecto, ya que es donde se comienza a producir un beneficio neto para la entidad a la que el proyecto pertenece y para la sociedad en general. La duración de este subproceso no sólo depende de los factores físicos, sino que también de la facilidad con que las organizaciones pueden adaptarse a la ampliación de su operación y las nuevas técnicas de producción.<sup>31</sup>

El subproceso de desarrollo cubre entonces el período comprendido entre el momento en que el proyecto inicia su funcionamiento y el momento en que llega a producir conforme a la capacidad instalada prevista. Un factor determinante para este desarrollo es el grado de cobertura del mercado que se está abasteciendo con el bien o servicio producido. Además, pueden haber otros factores que retarden el desarrollo, tales como escasez de recursos financieros y limitaciones organizacionales de la institución que opera el proyecto.

### **5.3.2 Vida Util del Proyecto**

Una vez obtenido el desarrollo pleno, se comienza a considerar el subproceso "Vida Util del Proyecto" (estado de régimen). Este se da cuando el proyecto ya está produciendo bienes y/o servicios de una manera constante para la sociedad. Para el gerente son importantes los aspectos del funcionamiento durante la vida del mismo en lo que respecta a los cambios requeridos en términos de la producción.

El evaluador debe tomar en cuenta los principales aspectos de la vida del proyecto para poder medir, lo más correctamente posible, el mérito del mismo.

Entre más realista se haya concebido el proyecto, más probabilidad habrá de que éste de resultados conforme a lo previsto. Además, aunque el proyecto ya esté en operación, al igual que en la ejecución las circunstancias que lo rodean (cambios del ambiente), pueden influir en él y hacer necesario el modificar ciertas modalidades de su funcionamiento, o incluso cambiar los planes de producción de bienes y/o servicios.

### **5.3.3 Evaluación Ex-Post**

Aquí se trata de controlar o señalar los desfases que existieron entre lo planeado (estudio) y los resultados obtenidos hasta ese momento. Es un subproceso básico, porque con él se obtiene la experiencia necesaria para la formulación de futuros proyectos. Además, constituye una verdadera información de respuesta (retroalimentación) del ciclo. Lo expuesto quiere decir que la evaluación ex-post sirve, no solamente para evaluar si se alcanzaron los objetivos en el momento de poner a operar el proyecto, sino que también para que el administrador pueda orientarse dentro del desarrollo y la vida del mismo. Como producto se obtiene un cómputo de las desviaciones entre lo planeado y lo realizado, un análisis de las razones y de la importancia de esas desviaciones así como las sugerencias sobre las correcciones necesarias.

Como lo indica un estudio del Banco Mundial al respecto:

“La simple experiencia no basta. Esta tiene que analizarse y codificarse; han de identificarse los diversos factores de éxito y explicarse su influencia en los resultados. Todo gerente de un proyecto puede reseñar una docena de hechos y experiencias aplicables al diseño y evaluación de nuevos proyectos. La evaluación retrospectiva es una tentativa formal de recapitular toda esta experiencia, clasificarla y valorarla, de recoger su sabiduría y elaborarla de manera que se pueda transferir a los demás.”<sup>32</sup>

Si hay diferencias entre lo planeado y los resultados obtenidos en la evaluación ex-post, hay que hacer ajustes en los datos proyectados en la evaluación ex-ante de tal forma que se incorporen los nuevos cambios. Estos ajustes se hacen tanto ‘sin el proyecto’ como ‘con el proyecto’. Puede ser que se necesite hacer cambios por razones de inflación o simplemente porque la demanda en el mercado no llegara a los niveles de producción programados inicialmente. Claro está que un análisis de sensibilidad llevado a cabo al hacerse la evaluación ex-ante (etapa de preinversión), podría haber considerado debidamente el desfase, y los cambios imprevisibles que surgieron durante el lapso de tiempo que abarca entre la etapa de preinversión a la etapa de operación no necesariamente tendría un efecto negativo en el proyecto.<sup>33</sup>

De mucha importancia es considerar los efectos sociales en la evaluación ex-post.<sup>34</sup> En este caso si hay cambios significativos, se tendrían que hacer ajustes en los precios de cuenta.

## 6. Consideraciones Finales

Hemos descrito el ciclo del proyecto haciendo un análisis sistemático, desde los planes generales y las ideas que dan origen al proyecto, hasta su operación normal y la medición de los resultados de su funcionamiento. Hemos visto que este ciclo involucra una gama de decisiones tanto técnicas como administrativas. Las decisiones técnicas se llevan a cabo principalmente durante la etapa de preinversión y la primera mitad de la etapa de inversión, mientras que las administrativas se realizan en su mayoría durante la segunda mitad de la etapa de inversión y toda la etapa de operación. El saber cuál es el propósito de los diferentes subprocesos dentro de las tres etapas, y el conocer a su vez cómo estos se relacionan uno con el otro, permite, no sólo obtener un grado mayor de información, sino también usarla de tal manera que las decisiones sean tomadas de acuerdo con un objetivo final. Así, aunque un análisis más profundo y detallado de prefactibilidad y de factibilidad implique más costo en términos de tiempo y dinero, esta pérdida seguramente se repondrá al llevar a cabo la inversión y la operación de una manera más eficiente y de acuerdo con el objetivo establecido dentro del proyecto. En pocas palabras, un conocimiento correcto de lo que es el ciclo del proyecto “permite definir y acotar, genéricamente, la actividad y el trabajo en proyectos”.<sup>35</sup>

En la mayoría de los casos, no se considera adecuadamente la etapa de operación dentro del ciclo del proyecto. Como consecuencia de lo anterior, el objetivo final de muchos proyectos no se llega a cumplir totalmente. Esto sucede sobre todo en proyectos integrales, que tienen varios productos interrelacionados. En resumen, se puede expresar, que la conclusión de determinadas obras de infraestructura, no representa la finalización del proyecto, y que para evitar fracasos, no deben perderse de vista los objetivos finales de producción de bienes o servicios para los que el proyecto fue concebido.

En resumen, podemos concluir que el análisis de la secuencia de las etapas de un proyecto:

- a) Logra un examen sistemático de las decisiones de inversión y se establece la secuencia de estas decisiones.
- b) Ayuda a visualizar en detalle los aspectos específicos del proceso de inversión (diseño y ejecución).
- c) Contribuye a comprender las funciones y responsabilidades de los numerosos participantes que intervienen en todo el proceso.
- d) Ayuda a que los proyectos resulten bien fundamentados desde el punto de vista técnico y a que estén listos para su ejecución real y para su operación.
- e) Permite reducir el riesgo conforme se avanza en las etapas, es decir, cada etapa debe reducir la incertidumbre para obtener los resultados deseados.

## NOTAS

- 1 I. M. D. Little y I. A. Mirrless, *Análisis Empresarial de Proyectos Industriales en Países en Desarrollo*, México, CEMLA, 1972; Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), *Pautas para la Evaluación de Proyectos*, Nueva York, Naciones Unidas, 1972; Lyn Squire y Herman Van Der Tak, *Análisis Económico de Proyectos*, Madrid, Editorial Tecnos, 1977.
- 2 Jorge Soto Moreno y Jorge Morandi Menna, "Introducción a la Preinversión y los Proyectos", en: Fondo Nacional de Preinversión del Ecuador y Banco Interamericano de Desarrollo, *Preinversión y Proyectos*, Quito, Editorial Olmedo, 1981, p. 86.
- 3 Julio Córdoba C., "Elementos del Enfoque de Sistemas para la Administración", en: Instituto Centroamericano de Administración Pública y Banco Interamericano de Desarrollo, *Modelos y Técnicas de Sistemas Aplicados a la Administración de Proyectos*, San José, Editorial ICAP, 1979, p. 25.
- 4 Kenneth Boulding, "Teoría General de Sistemas: El Esqueleto de las Ciencias", en: Instituto Centroamericano de Administración Pública, *El Enfoque Sistemático de la Administración Pública; Material de Lectura*, San José, Editorial ICAP, 1975, pp. 5-9.
- 5 Julio Córdoba C., "Elementos del Enfoque de Sistemas . . .", *op. cit.*, p. 26.
- 6 Fernando Guilherme, "Teoría de Sistemas", en: Banco Interamericano de Desarrollo, et. al., *Proyectos de Desarrollo, Planificación, Implementación y Control*, Volumen I, México, Editorial Limusa, 1979, p. 47.

- 7 Teodosio Ibarrola Coronel, "Significado de la Palabra Proyecto", en: Banco Interamericano de Desarrollo, et. al., *op. cit.*, p. 137.
- 8 Morris J., Solomon, "Significado de la Palabra Proyecto", en: Banco Interamericano de Desarrollo, et. al., *op. cit.*, p. 137.
- 9 José Leñero, "Organización para Proyectos", en: Instituto Centroamericano de Administración Pública, *Organización para Proyectos*, San José, Editorial ICAP, 1979, p. 4.
- 10 H. W. Singer, "Lectures on Development Planning", en: H. W. Singer, *International Development*, Nueva York, McGraw Hill, 1964.
- 11 El Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1983*, Madrid, Editorial Tecnos, 1983.
- 12 Antonio Nilson Holanda, "La Planificación en el Proceso de Cambio", en: Instituto Latinoamericano para la Planificación Económica y Social (ILPES), *Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina*, México, Siglo XXI, 1974, p. 177.
- 13 *Ibid.*, p. 191.
- 14 Hernán Calderón y Benito Roitman, "Notas sobre Formulación de Proyectos", en: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), *Anticipos de Investigación*, Serie II, No. 12, 1973, p. 24.
- 15 *Ibid.*, p. 26.
- 16 *Ibidem.*
- 17 Price Gittinger, *Economic Analysis of Agricultural Projects*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1982.
- 18 *Ibid.*, p. 415.
- 19 *Ibid.*, p. 30.
- 20 Ver, por ejemplo, Cristovam Buarque, *La Selección de Tecnología en el Proceso de Evaluación Económica de Proyectos*, publicación inédita del Banco Interamericano de Desarrollo.
- 21 Calderón y Roitman, *op. cit.*, p. 29.
- 22 *Ibid.*, pp. 29-30.
- 23 Gittinger, *op. cit.*, p. 23.
- 24 Para una buena descripción concisa de la diferencia entre el análisis financiero y económico, ver: Peter Delp, et. al., *Systems Tools for Project Planning*, Washington, D. C., USAID, 1977, pp. 176-224.
- 25 Ver Lyn Squire y Herman Van Der Tak, *op. cit.*
- 26 Respecto al desglose de objetivos ver: Instituto Centroamericano de Administración Pública y Banco Interamericano de Desarrollo, *Diseño Administrativo para la Ejecución de Proyectos*, San José, Editorial ICAP, 1979, pp. 33-36.
- 27 Para una de las técnicas ver: John Mulvaney, *ABC: Una Técnica Simplificada de Programación y Control por el Camino Crítico*, Washington, BID-BIRF, 1980.
- 28 En cuanto a modalidades de organización ver: Enrique Soto Borbón, *Organización y Programación: Enfoque Sistemático Básico*, San José, Editorial ICAP, 1981.
- 29 En relación con el sistema de control interno de la ejecución de un Proyecto ver: Julio Córdoba, "El Control de la Ejecución de los Proyectos", en: Instituto Centroamericano de Administración Pública y Banco Interamericano de Desarrollo, *Modelos y Técnicas . . .*, *op. cit.*
- Pedro Rey, Julio Córdoba y Fernando Fuentes, "Aplicación de la Informática a los Proyectos", en: Instituto Centroamericano de Administración Pública y Banco Interamericano de Desarrollo, *Modelos y Técnicas . . .*, *op. cit.*
- 30 Ver, por ejemplo, Denis Rondinelli, "La Ejecución de Proyectos de Desarrollo: El Problema de la Administración", en: Banco Interamericano de Desarrollo, et. al., *op. cit.*
- 31 En cuanto a los proyectos agrícolas, ver Gittinger, *op. cit.*, p. 25.
- 32 José Domínguez Urosa y Christo Germanacos, *El Ciclo de Proyectos en el Sector Educativo*, Washington, IDE-Banco Mundial, 1980.
- 33 Christopher Willoughby, "La Evaluación Ex-Post de Proyectos", en: Banco Interamericano de Desarrollo, et. al., *op. cit.*, pp. 1090-1097.
- 34 En efecto, un estudio del Banco Mundial indica que la importancia de la evaluación ex-post surgió a raíz de la necesidad de evaluar los efectos sociales de proyectos ejecutados. Banco Mundial, "The Ex-Post Evaluation of Projects", *EDI Training Materials, Course Note Series*, junio de 1982.
- 35 Jorge Soto Moreno y Jorge Morandi Menna, *op. cit.*, p. 90.

## NUEVOS ENFOQUES EN ADMINISTRACION PUBLICA: ELEMENTOS PARA LA DISCUSION\*

Gilberto Flores

Jorge Nef

El estudio sistemático de cualquier disciplina plantea la conveniencia de examinar el proceso en virtud del cual se han gestado, difundido y transformado las ideas "dominantes" o rectoras del desarrollo de la disciplina en cuestión. Esto significa, en términos más operacionales, el intento de explicitar aquel conjunto de supuestos, valores y técnicas que han permitido, por determinados períodos históricos, señalar límites generales al campo de estudio de dicha disciplina, así como reconocer y elaborar problemas y métodos "legítimos" para la investigación.<sup>1</sup> En el campo de la Administración Pública, el conocimiento de este proceso de conformación y evolución de paradigmas es una necesidad particularmente destacada, por distintas razones. En primer lugar, la naturaleza compleja de su objeto de estudio y el imperativo consecuente de acudir a diversas disciplinas para abordarlo, han generado ambigüedad y confusión con respecto a su contenido y límites.<sup>2</sup> Por otra parte, la explicitación del paradigma dominante debería conducir a una toma de conciencia teórica acerca de la capacidad real de la disciplina para explicar y orientar la acción social objeto de su estudio. Esto contribuiría a evitar que se generen, por un lado, expectativas exageradas, y por otro, análisis ingenuos que pretenden modificar una realidad cuya complejidad escapa a sus marcos de referencia.

El desarrollo teórico y práctico de la Administración Pública en América Latina, muestra cómo cada vez en forma más generalizada, se reconoce la importancia y el predominio de las consideraciones de carácter político en los procesos administrativos del Estado. Sin embargo, a este reconocimiento se han sumado muy pocos estudios encaminados a desentrañar las múltiples relaciones entre lo político y lo administrativo, más allá del plano formal e ideológico del discurso gubernamental. A menudo, tanto en la teoría como en la práctica, se reconocen y se actúa sólo sobre variables de tipo "técnico", sin procurar manejar integralmente las interrelaciones de estas variables con lo político.

\* Este artículo aparecerá en "Administración Pública: Perspectivas Críticas" (compilación de los mismos autores) que será publicada por ICAP. Los autores expresan su reconocimiento a Mauricio Valdés por sus importantes contribuciones a este artículo.

Pero esta limitación es sólo una cara de la medalla. Existe otra dimensión en el desarrollo de la administración pública: el aporte de los estudios de ciencias sociales que se han dirigido a aspectos teóricos muy importantes, pero limitados desde la perspectiva de la Administración Pública. En este caso, las macrovariables políticas, sociales y económicas se privilegian absolutamente, intentándose desarrollar una "gran teoría" para la cual lo administrativo, o no tiene importancia, o fatalmente no tiene arreglo sin cambios radicales en el contexto.

El divorcio de estas dos esferas ha tenido expresión concreta en nuestro continente. Hemos sido testigos, por una parte, de proyectos políticos que no incluyeron en su concepción del desarrollo, las modificaciones de la capacidad administrativa para su verdadera puesta en práctica. Por otra parte, existen experiencias de grandiosos esquemas administrativos —que incluso en algunos casos son elementos centrales de un proyecto político— pero que no sobrepasan una dimensión tecnocrática y formal de la administración pública y menos establecen una interrelación teórica y operacional entre las racionalidades política y productiva.

En este artículo pretendemos, en primer lugar, hacer un análisis crítico del paradigma que en general ha dominado la práctica de la administración pública en América Latina a lo largo de las dos últimas décadas: la llamada *Administración para el Desarrollo*. En aras de la claridad, esta discusión es precedida por un rápido examen del concepto de paradigma.

En segundo lugar, se presentan algunas ideas tendientes a esclarecer las bases epistemológicas que podrían conducir a nuevos y más satisfactorios desarrollos teórico-prácticos en el campo de la administración pública.

### **El concepto de paradigma**

En su obra, *The Structure of Scientific Revolutions*, Thomas Kuhn ofrece diversas definiciones del concepto en discusión. Una concepción bastante generalizada es la que define a un paradigma como "un cuerpo implícito e interrelacionado de creencias teóricas y metodológicas, las cuales permiten la selección, la evaluación y la crítica".<sup>3</sup> Aunque Kuhn basó sus investigaciones en el desarrollo de las ciencias naturales, el uso del concepto de paradigma se ha generalizado al estudio de las ciencias sociales e incluso del arte.

Para que un cuerpo determinado de creencias teóricas y metodológicas pueda ser considerado como un paradigma, es necesario que sea capaz de aglutinar y dar un "que hacer" a grupos importantes de académicos y prácticos de una disciplina, a lo largo de cierto período histórico.

"El conocimiento científico, —afirma Kuhn— al igual que el lenguaje, es intrínsecamente la propiedad común de un grupo o no es nada en definitiva. Para entenderlo, necesitaremos conocer las características especiales del grupo que lo crea y lo usa."<sup>4</sup>

Conviene resaltar que la afirmación anterior parece apuntar hacia importantes convergencias con el estudio que de los *intelectuales*, se puede emprender desde una perspectiva gramsciana.<sup>5</sup> Sin pretender agotar el punto, se puede decir que la expresión paradigma es asimilable a una noción de "ideas hegemónicas" u "orgánicas", las cuales, en atención a ciertas determinaciones históricas y valorativas, guían la práctica científica de determinados grupos sociales.

La diferenciación con conceptos alternativos lleva a entender con mayor precisión la noción de paradigma. A este respecto, R. Alford señala:

"La palabra 'paradigma' elude las inferencias de coherencia lógica y consistencia deductiva que sugieren los términos 'teoría' y 'modelo'. El término 'perspectiva' es demasiado débil, indicando simplemente algunos supuestos o hipótesis que no han sido probadas y que tal vez no pueden serlo."<sup>6</sup>

Un paradigma no es, pues, una teoría ni un modelo. Contiene elementos que pueden orientar en la construcción de teorías y modelos. En el sentido que aquí se le da, un paradigma estaría representado por un conjunto de ideas hegemónicas que le señalan a determinados grupos, posibles caminos legítimos para la investigación y cuestiones que no deben ignorar en el estudio de determinados problemas propios de ciertas disciplinas. Es en este sentido que se afirma que un paradigma ayuda a señalar con mayor claridad el contenido y los límites de una determinada disciplina.<sup>7</sup>

## La Administración para el Desarrollo

La premisa central sobre la que fueron elaboradas las teorizaciones en Administración para el Desarrollo durante los años 60 y buena parte de los 70, fue la relación funcional entre burocracia y desarrollo.<sup>8</sup> No sólo la existencia de organizaciones administrativas complejas se consideraba un requisito central del proceso de modernización y expansión económica, sino que su existencia se percibía como un *sine qua non* para el desarrollo político. Este planteo fue por cierto más allá de las concepciones eficientistas. Se sugería que el proceso de desarrollo institucional y político, al cual el proceso económico-técnico se subordinaba, empezaba por el desarrollo administrativo —la Reforma Administrativa, como se denominó la modernización administrativa en aquél entonces.

### 2.1 La racionalidad productiva y la concepción tradicional

Desde una perspectiva clásica, la Administración para el Desarrollo —que fue el término acuñado durante la primera década del desarrollo de las Naciones Unidas— se concebía sobre la base de un postulado de maximización y un condicionamiento primario de racionalidad. Esto es, que una administración será más racionalmente condicionada o congruente con un propósito de desarrollo, en cuanto más

intentase maximizar el empleo de todos y cada uno de sus elementos, dentro de un continuo de posibilidades. Esta concepción generalmente respondía a una visión tecnocrática que percibía a la Administración Pública como un sistema cerrado, fundamentado en la experiencia del mundo desarrollado occidental.<sup>9</sup> En esta concepción clásica, se entendía a la Administración Pública como el conjunto de estructuras y procesos destinados a satisfacer en forma regular y continua, los objetivos prefijados en las políticas gubernamentales.<sup>10</sup> De esta manera, se tendía a visualizar las organizaciones estatales exclusivamente como sistemas especializados en la generación de determinados productos previamente definidos. De ahí, el predominio del criterio de la *racionalidad productiva* en el análisis del sector público.<sup>11</sup>

Analíticamente, la Administración Pública definida como sistema cerrado de producción implica la presencia conjunta de cuatro elementos:

- a) Fines u objetivos, o sistema de objetivos
- b) Personal público o agentes administrativos
- c) Recursos o patrimonio público
- d) Procesos o dinámica de gestión

La racionalidad productiva como condicionamiento primario de la administración, puede referirse específicamente a cada uno de los elementos del sistema administrativo del gobierno. Así, dicha racionalidad referida al elemento fines, se expresa en un condicionamiento específico de "compatibilidad"; referida al elemento personal, de "idoneidad";<sup>12</sup> a los recursos o patrimonio, de "economía"; y a los procesos de gestión, de "coordinación".

Los grandes condicionamientos que planteaba una Administración para el Desarrollo eran, pues, los siguientes:

- a) Compatibilidad de fines
- b) Idoneidad del personal
- c) Economía de recursos
- d) Coordinación de la actividad

Desde esta misma perspectiva, se concebían ciertas áreas de instrumentos o técnicas administrativas, por medio de los cuales los elementos se condicionan específicamente a un ideal de racionalidad productiva. Esquemáticamente, tales instrumentos o técnicas administrativas eran:

- a) Planificación y presupuestos
- b) Administración de personal
- c) Organización y métodos
- d) Dirección y gestión administrativa

Un resumen de lo anterior está planteado en el cuadro siguiente:

	Elementos	Instrumentos	Condicionamientos	
A D M I N I S T R A C I O N	Fines	Planificación y Presupuestos	Compatibilidad	R A C I O N A L I D A D
	Personal	Administración de Personal	Idoneidad	
	Recursos	Organización y Métodos	Economía	
	Procesos	Dirección y Gestión	Coordinación	

—RACIONALIZACION—

Desde el punto de vista formal, la Administración para el Desarrollo implicaba dos orientaciones básicas. Por un lado, suponía la aplicación sistemática de principios y tecnologías administrativas con el fin de maximizar el uso de los recursos. Esta primera orientación entroncaba en la tradición de la administración científica de comienzos de siglo, entre cuyos mentores se encontraba F. W. Taylor y H. Fayol. Por otro lado, la Administración para el Desarrollo involucraba un cambio de orientación en el aparato del Estado, de un rol ejecutivo a un rol gerencial o de empresario del cambio. Esto último se derivaba de la experiencia del mundo desarrollado occidental a partir de la Depresión, la reconstrucción de la posguerra (el Plan Marshall) y el proceso de descolonización.

A partir de la segunda mitad de la década de los 60, se intentó reformular la concepción clásica o formalista de la Administración Pública en Latinoamérica, al incorporarse, entre otros elementos, variables y orientaciones conductualistas<sup>13</sup> con una fuerte influencia de psicología social. También se plantearon perspectivas analíticas nuevas como la teoría de sistemas.<sup>14</sup> Sin embargo, a pesar de la tentativa de “humanizar” y “sofisticar” el paradigma de la Administración para el Desarrollo, éste conservó en lo esencial las características de un modelo de ingeniería social en el que —bajo ropajes psicosociológicos— predominaba la racionalidad productiva como principio rector del análisis.

Es necesario subrayar que en la formación anterior estaba implícita una conceptualización de “difusión” y universalidad del desarrollo, según la cual la transferencia de capital y tecnologías desde los países industrializados hacia la periferia supuestamente lleva a disminuir la brecha entre ambos.<sup>15</sup> Al mismo tiempo, este modelo de desarrollo

presupone una mutualidad o compatibilidad de intereses entre el Norte y el Sur, ya que los objetivos del desarrollo se entienden como dados.

Consecuentemente, el desarrollo administrativo –elemento fundamental de una Administración para el Desarrollo– venía a constituir una trasferencia funcional, o a lo sumo, una adaptación, de teorías, instrumentos y tecnologías administrativas y sociales generadas en los países más avanzados.

## **2.2 La Administración para el Desarrollo y la racionalidad política del desarrollismo**

La Administración para el Desarrollo, sin embargo, implicaba algo más que un problema técnico-administrativo formal. También ésta llevaba aparejado un proyecto de contenido.

En los inicios de los años 60, era un lugar común entre los estudiosos de la problemática del desarrollo en América Latina, el percibir la existencia de un dilema entre dos modelos de cambio social. Uno de estos modelos era el del reformismo evolutivo; el otro era el de la revolución.<sup>16</sup> Estas alternativas estaban obviamente influidas por el impacto, tanto en los Estados Unidos como en América Latina, de la revolución cubana.

La “Alianza para el Progreso”, establecida en virtud de la Carta de Punta del Este de agosto de 1961, constituyó la iniciativa más importante que tomó el gobierno de los Estados Unidos con el fin de llevar a cabo un proyecto reformista en América Latina.<sup>17</sup> Se pretendía impulsar el crecimiento económico y asegurar la estabilidad política del subcontinente, dentro de los cánones de respeto y fortalecimiento de la propiedad privada de los medios de producción y la democracia liberal.<sup>18</sup>

Este “Nuevo Trato” para América Latina, del cual la Alianza era su expresión operacional, fue un vasto programa. Los Estados Unidos estuvieron dispuestos a dedicar a él más recursos que para el Plan Marshall, en un intento de “modernizar” el subcontinente y apuntalar su hegemonía sobre el mismo. En este marco, se favorecieron medidas encaminadas a:<sup>19</sup>

- a) Desarrollar programas y reformas sociales
- b) Diversificar la producción y aumentar su eficiencia
- c) Ampliar y mejorar la participación del sector público en la resolución de los llamados “obstáculos al desarrollo”.

La manera como el sector público podía llegar a desempeñar este rol más dinámico en el proceso de desarrollo, constituyó la preocupación fundamental de la Administración para el Desarrollo como cuerpo teórico y operacional.

El impacto que la Administración para el Desarrollo tuvo en América Latina, fue notable y más profundo de lo que a menudo se está en condición de reconocer. Es precisamente en este período cuando se impulsa la creación de sistemas nacionales de planificación económica, de modernización presupuestaria, de formación en la carrera administrativa, así como se introduce la práctica de la genéricamente llamada Reforma Administrativa. Los gobiernos latinoamericanos elaboraron y sometieron a revisión sus primeros planes comprensivos de desarrollo, de acuerdo con lo establecido en Punta del Este, al mismo tiempo que se estimuló la proliferación de instituciones oficiales autónomas y empresas públicas encargadas de ejecutar determinados programas sociales e infraestructurales. En Centroamérica, esta tendencia a ampliar el papel del Estado fue retomada y fortalecida por el proceso de integración económica.<sup>20</sup>

Sin lugar a dudas, el desarrollo conlleva necesariamente, una modernización e innovación tecnológica. Sin embargo, en el caso específico de la Administración para el Desarrollo, lo que se observó fue un mero trasplante formal. Este proceso se fundamentó en formulaciones basadas teóricamente en un continuo tradicional-moderno, según el cual las características de la administración pública, propias de la sociedad moderna, se convierten en el modelo normativo al cual, siguiendo "etapas de desarrollo", deben aproximarse las sociedades tradicionales.<sup>21</sup>

Siendo la tecnología el producto de un complejo social e histórico determinado, es frecuente y hasta natural, que la introducción de un "modo de hacer" importado, no sólo implique la adquisición de un apresto instrumental, sino también el traslado mediatizado —consciente o no— de su valor cultural e histórico. Por esta razón, la importación tecnológica, con gran frecuencia, no sólo no conduce al logro de determinadas metas de racionalidad productiva, sino que se traduce en una disfunción real. En otros casos, la técnica importada es intrascendente, ya que al no existir ninguna condición previa para su aplicación, se convierte en un símbolo formal de "modernismo"<sup>22</sup> sin que efectivamente se le esté utilizando. En América Latina la introducción del Presupuesto por Programas es buen ejemplo de la aplicación superficial y formal de una técnica, que en su formulación teórica pretende ir mucho más lejos.<sup>23</sup> Este tipo de circunstancias debe ser tomado muy en cuenta al analizar los resultados prácticos que tuvo en América Latina la aplicación de los conceptos y herramientas de la Administración para el Desarrollo, y en general, de aquellas teorías e instrumentos administrativos que el subcontinente ha venido importando acríticamente a lo largo de las últimas décadas.

### **3. La crisis de la Administración para el Desarrollo**

A pesar de que durante los años 60 y la primera mitad de los 70, América Latina experimentó tasas apreciables de expansión del producto y alcanzó cierto nivel de diversificación y modernización institucional,<sup>24</sup> el desarrollo y la estabilidad política, social y económica no se produjeron. Por el contrario, la historia contemporánea

revela la presencia de agudos procesos de desintegración social y de estancamiento económico, aparejados con profundas crisis en los sistemas políticos y la acentuación de un tipo de "nueva dependencia".<sup>25</sup> Por su parte, los sectores públicos en América Latina no sólo no alcanzaron los estándares deseados de eficiencia, integridad e imparcialidad,<sup>26</sup> sino que devinieron en enormes aparatos frecuentemente criticados por su ineficiencia y corrupción. Al mismo tiempo que los grupos tradicionales rechazaron las propuestas reformistas de la Alianza para el Progreso, se fue configurando, como rasgo distintivo de la gran mayoría de países latinoamericanos, un Estado burocrático-autoritario.<sup>27</sup>

El examen de los exiguos resultados que alcanzó este esquema de modernización administrativa, como componente de un proceso de desarrollo, no es sólo un ejercicio de análisis histórico. Esa reflexión crítica debería llevarnos a la formulación de nuevas ideas que conduzcan hacia un paradigma de Administración Pública más relevante para América Latina.<sup>28</sup>

#### 4. Administración Pública en América Latina: en busca de un nuevo paradigma

Este artículo es una modesta tentativa de aportar elementos para un debate sobre la necesidad de nuevos enfoques en Administración Pública. En este trabajo se intenta privilegiar un *paradigma complejo* de Administración Pública, en el que las variables de *racionalidad política* y *los condicionantes externos* son elementos centrales, aunque no exclusivos del análisis. Igualmente, el esquema analítico sugerido aquí se encamina a un tipo de sociología histórica<sup>29</sup> insertada en una tradición de economía política del subdesarrollo. Es desde esta perspectiva que se postula que los múltiples procesos relacionados con la modernización administrativa y el desarrollo pueden tener algún sentido, como partes integrales de un proceso histórico no determinista y altamente conflictivo.

Lo anterior no significa que se abandone el estudio de la racionalidad productiva o técnica, o aún peor, que en nombre de la racionalidad política se justifique cualquier situación o se "racionalice" la incapacidad técnica y administrativa. Al enlazar los procesos y estructuras administrativas a tendencias históricas y estructurales de carácter más general, se pretende establecer un modo de ver las cosas que haga posible trascender, por una parte, el particularismo acontextual y el empirismo abstracto de los enfoques tradicionales, y por otra, el contextualismo paralizante y sin proyección práctica de ciertos enfoques más modernos. En este sentido se trata de enfatizar la unidad teoría-práctica, un aspecto muy necesario en el presente latinoamericano. Lo anterior involucra reconocer que por lo común el estudio de la Administración Pública en América Latina ha llevado, por virtud de un énfasis creciente en la sobredeterminación de lo político y social, a una suerte de *paradigma impotente* desde el punto de vista tecnológico y operacional. Algunos estudiosos modernos de la Administración Pública

manifiestan un sesgo marcado por “comprender” lo que pasa —o como alguien ha señalado, por adoptar el rol de “observadores críticos de la realidad”<sup>30</sup> y tienden a ignorar el problema del “qué y cómo” hacer en el plano administrativo.

Conviene insistir en este punto. La impotencia a que se ha hecho referencia anteriormente se refleja en la ausencia de interés en la racionalidad productiva; antes bien se le tiende a rechazar como algo inherente a una racionalidad política “imperial”. No parece haberse comprendido a cabalidad que la racionalidad productiva es esencial al fenómeno administrativo para poder ser considerado como tal. En vez de pasar de un extremo en el que se sobreenfatiza la racionalidad productiva (como los enfoques tradicionales de administración de empresas) a otro en el que sólo cuenta la racionalidad política, lo que parece necesario hacer es examinar cuidadosamente la compleja relación y puntos de contacto entre ambas racionalidades. Se reconoce, entonces, que no existe un sobrecondicionamiento absoluto de la racionalidad política o de la racionalidad productiva en el fenómeno administrativo. El proceso por medio del cual se resuelve la interrelación de ambas racionalidades no puede ser asumido *a priori* o unívocamente.

Igualmente esencial para el análisis es la necesidad de considerar a la Administración Pública como un sistema abierto. Esto es, la Administración Pública existe en un contexto que la condiciona y que a la vez es afectado por el aparato administrativo del Estado. Este contexto está conformado por ciertas estructuras y procesos sociales que exhiben un particular devenir histórico y que no se agotan en las fronteras nacionales. En otras palabras, el contexto de la Administración Pública refleja los intereses y conflictos tanto de actores nacionales como internacionales.

Otra noción de singular relevancia para el análisis administrativo es la de los “niveles” del análisis. Sin pretender configurar compartimentos, es necesario intentar establecer las relaciones que se establecen entre fenómenos a nivel “micro” y los procesos y condicionantes a un nivel “macro”. En algunos trabajos recientes, se ha sugerido incluso la conveniencia de desglosar el análisis administrativo en tres niveles: Macro, Intermedio y Micro.<sup>31</sup> Asimismo, existe una claridad creciente respecto de la necesidad de examinar el fenómeno administrativo en una forma diacrónica. Es decir, sin descuidar las relaciones que se presentan entre los fenómenos coyunturales, se requiere estudiar sus antecedentes históricos y sus posibles consecuencias en el mediano y largo plazos.

Como se puede apreciar, se propone el desarrollo de un nuevo paradigma para el estudio de la administración pública que reúna características orientadas a superar la insuficiencia teórica actual, pero que al mismo tiempo no caiga en una insuficiencia práctica de orientación a la acción. A manera de resumen, se presentan seis características sobre las cuales se podría construir una forma apropiada de abordar el objeto de estudio de la Administración Pública: complejidad, historicidad, contextualidad,

relación entre el corto y largo plazo, lo micro y lo macro y entre teoría y práctica. Las tres primeras tienen más trascendencia teórica y las dos últimas, práctica.

### **a) Complejidad**

El objeto de estudio de la Administración Pública como disciplina, es una realidad compleja, que involucra componentes y racionalidades múltiples cuyas relaciones, en algunos casos, son contradictorias. Por una parte, incluye los elementos propios de lo intrínsecamente administrativo, *ei.*, grupo humano maximizando el uso de recursos para el logro de objetivos. Pero al mismo tiempo, al ser la Administración Pública un fenómeno eminentemente político, no se agota en una visión de eficiencia productiva. El verdadero desafío que plantea esta racionalidad múltiple, va más allá de reconocer simplemente la existencia de ambas racionalidades; implica manejarlas integralmente reconociendo sus interrelaciones. Por una parte, se trata de generar productos en un contexto de negociación política con una estructura de poder y de distribución de costos y beneficios sociales determinada. Al mismo tiempo, se trata de negociación política, de modificaciones en la estructura de poder y en la distribución de costo y beneficios sociales, en un contexto de producción.

Todo lo anterior no significa que la Administración Pública tenga un objeto ininteligible, o que no haga falta establecer delimitaciones y simplificaciones en el análisis. Se debe destacar, sin embargo, que es en el proceso de reflexión y acumulación de conocimiento proveniente de distintas disciplinas, en que se sientan las bases para una mejor comprensión de la Administración Pública.

### **b) Historicidad**

La Administración Pública como realidad política y social, está inmersa en un devenir histórico concreto. Ella forma parte de este devenir y asume el doble carácter de variable dependiente e independiente con respecto a él. No existe una administración "atemporal" o con rasgos universales valederos inequívocamente para todo momento y lugar. Los arreglos administrativos –y sus respectivas tecnologías– que se observan en el Estado responden a coyunturas políticas concretas en un momento determinado. A su vez, los arreglos y coyunturas particulares no pueden ser cabalmente especificados sin examinar sus antecedentes inmediatos, –mediatos o remotos, según el enfoque del analista. En otras palabras, el proceso histórico es una herramienta heurística para la comprensión y "creación" de los procesos y estructuras administrativas del gobierno.

Un proceso histórico tiene, analíticamente al menos, un comienzo determinado, un desarrollo y un final. El estudio de la Administración Pública desde esta perspectiva demanda entonces la consideración de las condiciones históricas que dan origen a dicho proceso, las circunstancias que determinan y condicionan su desarrollo y su "resolución" o transformación. Al examinar estos procesos, se debe tener cuidado para

distinguir entre los aspectos formales de los mismos —lo que se debería ser o hacer— y los aspectos reales —lo que es y lo que se hace. Por esta razón, es de vital importancia estudiar con atención y desde un ángulo no-normativo o meramente formal, los impactos y efectos que la actividad gubernamental produce en la sociedad. El estudio histórico podría incluso, ser de utilidad para prever esos impactos y efectos.

### c) Contextualidad

Todo lo anterior, no obstante, no es suficiente para conocer y operar sobre nuestro objeto. Es importante escudriñar un poco más en el ambiente en que se desenvuelve la administración pública.

Ya casi es un lugar común el señalar la condición de "sistema abierto" de la administración pública. Esto es, los elementos internos de las organizaciones públicas están condicionados por los elementos del contexto, pero al mismo tiempo lo afectan. Estas variables contextuales no sólo se refieren a elementos fuera de la organización, pero pertenecientes a la misma sociedad, sino que incluyen también la red de vínculos transnacionales que se dan con el medio internacional. Este segundo aspecto se debe estudiar con particular atención no sólo por lo poco explorado que ha sido hasta la fecha, sino por el rol desempeñado por la tecnocracia —en cuanto a grupo de vinculación— en la modernización del subdesarrollo de los países latinoamericanos.

Este contexto nacional e internacional es múltiple y complejo: político, económico, social, tecnológico, cultural. Ha sido estudiado con alguna precisión por las respectivas ciencias sociales. Sin embargo, desde el punto de vista de administración pública, estos aportes no han sido suficientes o han ignorado la racionalidad productiva. En consecuencia, la administración pública tiene como reto integrar un estudio de su contexto en función de su propio objeto de estudio y no del de otra disciplina.

### d) Relación entre el corto y el largo plazo

La misma complejidad del aparato administrativo del Estado hace recomendable recordar que su dinámica va más allá del corto plazo. La Administración Pública implica, además de procesos estables y rutinas, procesos compensatorios, auto-regulantes y de cambio. Es igualmente importante el explorar los efectos, a veces contradictorios, de dichos procesos: la consecución o el desplazamiento de objetivos, el equilibrio o desequilibrio, la integración o fragmentación y la adaptación o el cambio profundo. Aunque el largo plazo está configurado por una sucesión de procesos de corto plazo, las tendencias generales que resultan en un período de tiempo prolongado, muchas veces se apartan de las que se dan en el corto plazo.

La compatibilización de estas dos dimensiones temporales debe contribuir a evitar acciones de efectos en el corto plazo, pero que posteriormente conducen a un problema mayor que el original. Por otra parte, debe permitir una selección estratégica de acciones que combinen resultados casi inmediatos con impactos más profundos de mayor plazo.

#### **e) Relación entre lo micro y lo macro**

De la misma manera que en la dimensión temporal la coyuntura se inserta en el largo plazo, los fenómenos particulares se vinculan con niveles de explicación de mayor generalidad. Es decir, no se puede comprender adecuadamente un fenómeno administrativo singular y concreto, sin referencia a una situación estructural más amplia.

Pero por otra parte, esta vinculación de lo específico con lo macro no debe confundirse con una ampliación interminable del fenómeno en estudio. La complejidad de la administración pública hace que mientras más macro sea el análisis, más difícil sea tener una visión concreta del problema, corriéndose el riesgo de quedarse en dimensiones generales de nivel muy superficial. Un segmento más reducido de la realidad, obviamente, permite un análisis a mayor profundidad y una concentración de la atención en el producto final y no en los medios. Pareciera entonces aconsejable partir del fenómeno específico, ponerlo en su contexto de acuerdo al conocimiento previo e ir ampliando la perspectiva hasta llegar a un punto de "ignorancia óptima".<sup>32</sup>

#### **f) Relación entre teoría y práctica**

Dentro de las características a partir de las cuales se podría elaborar un nuevo paradigma, se señaló a la complejidad como la principal de ellas y que de alguna manera comprende a las otras. De la misma manera, se puede decir que todas estas características, en cierta medida, deben subordinarse en lo operacional al logro de una adecuada relación entre teoría y práctica.

La importancia de esta relación deriva de que lo distintivo de la administración pública frente a las otras ciencias sociales en su orientación a la acción para resolver problemas. La Administración Pública siempre involucra un "que hacer" concreto frente a la realidad que debe abordarse. Este "que hacer" está orientado por un referente teórico que le da sentido y relevancia a la acción. De esta manera se debería evitar el falso dilema entre el enfoque tecnocrático basado en prescripciones importadas y un enfoque de ciencias sociales que considera a la acción administrativa como de menor valía intelectual. Un nuevo paradigma debería reconocer la particularidad de la administración pública y reformular el análisis administrativo como una relación dinámica y necesaria entre desarrollo teórico e investigación, con la elaboración consecuente de instrumental tecnológico para transformar la realidad.

#### **Conclusión**

No cabe duda de que vivimos una época de profundos y dramáticos cambios, en la que se imponen retos singulares a la creatividad humana en todos los niveles. En el campo de la Administración Pública, el reto del cambio adquiere connotaciones muy particulares por el papel crítico que el Estado y su aparato institucional han desempe-

ñado y desempeñarán en el futuro previsible, en el proceso de transformación de nuestras sociedades. La crisis actual ha generado enormes presiones para contener el gasto público y aumentar su eficiencia, incluso al costo de reducir sustancialmente o eliminar las políticas encaminadas a fomentar el bienestar social.

La superación de los desafíos que se ciernen sobre la Administración Pública, demanda un examen de las experiencias pasadas en este campo y la generación de nuevos conocimientos y técnicas que nos permitan operar con mayor efectividad en esta realidad sumamente dinámica. En este artículo hemos intentado avanzar en este ejercicio de revisión y generación de conocimientos, con el propósito fundamental de contribuir a la apertura de un debate al respecto. Para esto, hemos identificado a la denominada Administración para el Desarrollo como el paradigma que en general ha dominado la práctica de la Administración Pública en América Latina, a lo largo de las últimas décadas. Se han analizado en este trabajo, los supuestos fundamentales de dicho paradigma y se ha hecho énfasis en la necesidad de examinar con espíritu crítico la aplicabilidad de conceptos y teorías desarrollados en contextos históricos y culturales diferentes. Aspectos centrales de esta discusión han sido además, el imperativo de reconocer y profundizar en el estudio de las interrelaciones que se establecen entre las racionalidades productiva y política inherentes al quehacer estatal. Así mismo, han sido propuestos elementos de corte epistemológico, que como la noción de sistema abierto, de niveles en el análisis, de relación entre el corto y el largo plazo, y la teoría y la práctica, resultan imprescindibles para hacer abordajes más satisfactorios a la problemática de la Administración Pública.

#### NOTAS

- 1 Este conjunto de supuestos, valores y técnicas es llamado por diversos autores un paradigma. Véase Kuhn, Thomas, *The Structure of Scientific Revolutions*, 2da. ed. aumentada, Chicago, University of Chicago Press., 1970, *passim*. Véase también Henry, Nicholas, "Paradigms of Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 35, No. 4, julio-agosto, pp. 378-386.
- 2 Véase, por ejemplo, el debate contenido en: Charlesworth, James (ed.), *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*, Philadelphia, American Academy of Political and Social Sciences, octubre de 1968, *passim*.
- 3 Kuhn, *op. cit.*, pp. 16-17.
- 4 *Ibid.*, p. 210.
- 5 Portelli, Hugues, *Gansoni y el Bloque Histórico*, 7a. ed. en español, México, Siglo XXI Editores S. A., 1980, *passim*.
- 6 Robert R. Alford hace uso del concepto en cuestión para el estudio de las ciencias sociales en su artículo "Paradigms of Relations between State and Society", en: Lindberg, Leon, et al., *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, 2nd. printing, Lexington Books, 1977, p. 145.
- 7 Kuhn, *op. cit.*, p. 19.
- 8 LaPalombara, Joseph, (ed.), *Burocracia y Desarrollo Político*, Buenos Aires, Paidós, 1970, pp. 15-61.
- 9 Loveman, Brian, "The Comparative Administration Group: Development and Anti-Development", *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 6, noviembre-diciembre, 1976, p. 620.

- 10 Véase, por ejemplo, Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1954, p. 26. El autor la definía específicamente como "la base del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta para la realización de los fines del sistema político.
- 11 Para una ampliación sobre el criterio de la racionalidad productiva, véase Márquez, V. y Godau, R., *Burocracia y Políticas Públicas: Perspectiva desde América Latina*, incluida en esta Antología.
- 12 Bascuñán Valdés, Aníbal, *Elementos de la Ciencia de la Administración Pública*, Santiago, Editorial Jurídica, 1963, pp. 131-149.
- 13 Véase, por ejemplo, Rodríguez Mena, Luis, "Aproximación Crítica a la Teoría Administrativa de Herbert Simon", Caracas, Departamento de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Simón Bolívar, USB/81/45, 1981, *passim*.
- 14 Jiménez Nieto, Juan I., *Teoría General de la Administración: La Ciencia de la Administración a la Luz del Análisis Sistemico*, Madrid, Tecnos, 1975, pp. 21-93.
- 15 Helleiner, Gerald K. (comp.), *Hacia un Nuevo Orden Económico Internacional?*, México, Siglo XXI Editores S. A., 1979, p. 11.
- 16 Petras, J. y Zeitlin, M. (ed.), *Latin America. Reform or Revolution? A Reader*, New York, Fawcett, 1969.
- 17 Gordon, Lincoln, *Un Nuevo Trato para América Latina*, México, Libreros Mexicanos Unidos, 1964, pp. 55-69.
- 18 *Loc. cit.*
- 19 Véase Menjívar, Rafael, *Crisis del Desarrollismo: Caso El Salvador*, San José, EDUCA, 1977, pp. 7-12.
- 20 Algunos autores han sostenido la hipótesis que como consecuencia de los esfuerzos desarrollistas e industrializantes iniciados en este período, fue fomentada la autonomía relativa del Estado. Véase Córdova, Ricardo y Jiménez, Edgar, "Estado, Administración Pública, Estrategias de Desarrollo y Proyecto Nacional. Una Aproximación al Caso Salvadoreño", *Avances de Investigación*, Cuaderno No. 1, México, Asociación Salvadoreña de Cientistas Sociales, octubre de 1983, p. 18.
- 21 Rostow, Walter W., *Las Etapas del Crecimiento Económico. Un Manifiesto No-Comunista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961, pp. 13-29.
- 22 Biller, Robert P., "Some Implications of Adaptation Capacity for Organizational and Political Development", Marini, Frank (ed.), *Toward a New Public Administration*, New York, Chandler Publishing Company, 1971, pp. 93-121.
- 23 Una discusión y referencias interesantes acerca de este punto se encuentran en: Wildavsky, Aaron, *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Cap. 1., Boston, Little, Brown and Co., 1977.
- 24 Véase CEPAL, *El Desarrollo de América Latina en los Años Ochenta*, 1981, p. 11.
- 25 Aybar, José M. y Moncarz, Raúl, "Tecnócratas: Agentes para el Mantenimiento de la Nueva Dependencia en Centroamérica", *Revista de la Integración y el Desarrollo en Centroamérica*, No. 28, Tegucigalpa, BCIE, enero-junio de 1981, pp. 69-102.
- 26 Gordon, Lincoln, *op. cit.*, p. 56.
- 27 O'Donnell, Guillermo, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Berkeley, University of California, 1973, pp. 89-114.
- 28 Véase Morande, Pedro, "La Crisis del Paradigma Modernizante de la Sociología Latinoamericana", *Estudios Sociales*, No. 33, trimestre 3, 1982, pp. 155-139.
- 29 Hoffmann, Stanley (ed.), *Contemporary Theory in International Relations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1960, *passim*.
- 30 Oszlak, Oscar, *Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya*, prefacio, informe técnico, PNUD, 1972, pp. I-IV.
- 31 Esta distinción se hace por ejemplo en el documento de trabajo preparado por el ICAP, *Ciencia, Relevancia y Viabilidad en el Análisis Administrativo: Una Metodología Experimentada en Centroamérica*, ICAP, 1983, p. 2.
- 32 Véase Ilchman, Warren y Uphoff, Norman, *The Political Economy of Change*, Berkeley, University of California Press, 1969, pp. 14-16. Se define la "ignorancia óptima" como el punto de equilibrio entre el costo y el beneficio probable de obtener más información o conocimiento.

# METODOLOGIA Y PROYECCIONES REGIONALES DE POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA (1980-2000) A PARTIR DE ENCUESTAS DE HOGARES EN COSTA RICA

José Guillermo Vilchez S.\*

## 1. Introducción

El presente trabajo fue elaborado originalmente con el propósito de contribuir a la planificación y administración del desarrollo económico y social, particularmente del desarrollo regional de Costa Rica. Sin embargo, debido a los diversos usos que el proceso de elaboración y de resultados pueden tener para la práctica cotidiana del cálculo de previsión y del análisis administrativo en el resto de países centroamericanos, estimamos conveniente publicar en este artículo sus principales componentes.

En efecto, las proyecciones demográficas constituyen un instrumento valioso para estimar las características de las demandas de la población sobre la estructura productiva y de la orientación de los productos que el Estado genera o regula. En este estudio sobre las tendencias de crecimiento de la población económicamente activa por regiones la información es de utilidad para los planificadores, económicos y sociales, y para los analistas administrativos, por las consideraciones que subyacen a la función social del Estado, en términos del esfuerzo que la sociedad debe hacer para generar los puestos de trabajo necesarios, a fin de absorberla de manera productiva.

En términos generales, puede afirmarse que indagar proyectivamente en la relación entre el crecimiento demográfico y la estructura productiva, constituye un punto de partida práctico para el conocimiento y acción sobre diversos fenómenos sociales, como el de las migraciones internas, por ejemplo. Determinada forma y magnitud de evolución demográfica en una zona geográfica determinada, no acorde con su corres-

\* El autor agradece la autorización del Lic. Claudio Soto, Viceministro de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica, para la publicación del presente trabajo, el cual fue elaborado dentro de Proyecto COS/79/PO1 que patrocina el Fondo de Población de Naciones Unidas. Agradece también la colaboración brindada por Víctor Hugo Alfaro (Director del Proyecto), Rey Fernando Jiménez y Luis Alberto Cubillo (Asistentes), e Ileana Ducca (Secretaría Ejecutiva); y a Carlos Raabe Cercone, por su asesoría y comentarios.

pondiente dinamismo en el desarrollo económico, puede convertirse en un problema de desempleo en la región, o de migración hacia otras regiones cuyo dinamismo sea mayor y —en el mejor de los casos— esté en capacidad de incorporar a dicha población en el proceso productivo.

El estudio elaborado permite, por una parte, estimar el volumen de crecimiento de la fuerza de trabajo del país hasta el año 2000, destacando el esfuerzo de algunas regiones que en pocos años deberán duplicar su capacidad —observada hasta el presente— para generar empleo, a fin de evitar los fenómenos antes mencionados. Por otra parte, permite comparar procedimientos de proyección con información no censal, seriada y actualizada, asignándole usos nuevos de previsión y de practicidad a las encuestas periódicas mencionadas.

## 2. Antecedentes

Durante los primeros meses de 1983 el Departamento de Población del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) participó en la elaboración de proyecciones de población para el total del país y para cada una de las regiones en que, para efecto de la planificación económica y social se ha dividido el país.<sup>1</sup> Dicho trabajo fue realizado por un equipo interinstitucional integrado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (a través de un funcionario del Departamento de Población), el Ministerio de Salud, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Dirección General de Estadística y Censos. El estudio en cuestión fue dirigido por funcionarios del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) con sede en San José, Costa Rica y constituye el primer esfuerzo por disponer de proyecciones de población a ese nivel geográfico de desagregación.<sup>2</sup>

Dichas proyecciones sirvieron de base para que el Departamento de Población de MIDEPLAN emprendiera la tarea de elaborar las proyecciones de población económicamente activa (PEA) por regiones que ahora presentamos y que constituyen, en cierta forma, un subproducto de aquéllas.

Las proyecciones de PEA por sexo y grupos de edad que existen en el país con carácter más o menos oficial, fueron preparadas por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), en el año 1979 y tuvieron como base las proyecciones de población total del país por sexo y grupos de edad elaboradas por ese mismo organismo, conjuntamente con la Dirección General de Estadística y Censos, en 1976, con motivo de la evaluación del Censo de Población de 1973.<sup>3</sup>

Sin embargo, las proyecciones de PEA preparadas por el CELADE, si bien se elaboraron por sexo y por grupos de edad, presentaban la limitación de no haber sido calculadas a escala regional. Por otro lado, en ellas se trabajó con base en el supuesto de considerar las tasas de participación casi constantes para el período de la proyección;

supuesto virtualmente invalidado a raíz de los cambios operados a partir de 1973, fecha en la cual se efectuó el último censo de población. Al contar con proyecciones de población más recientes, se hacía necesario proceder a actualizar también las proyecciones de población económicamente activa.

Dada la situación actual del mercado de trabajo en el país, las estimaciones que hemos efectuado brindan información adecuada que convierten sus resultados en un instrumento de utilidad para las autoridades e instituciones responsables en el proceso de planificación económica y social, principalmente en lo referente a las expectativas de la oferta de fuerza de trabajo, dando prioridad a aquellas zonas o regiones en las cuales la gestión de planificación en este aspecto se hace perentoria.

En forma semejante a la mención que hicimos del uso práctico que puede tener este trabajo, también es necesario que nos refiramos a sus limitaciones. Estas se ubican básicamente –de igual manera a lo que ocurre con las proyecciones de población total– a las impuestas por la información utilizada, a saber: en primer lugar a las derivadas de la ausencia de un censo de población reciente que ofrezca información más actualizada que confiable sobre tasas de participación por sexo y grupos de edad para cada región en estudio. En segundo lugar a las relacionadas con el carácter de la “Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo”, instrumento que recolecta información en este campo, cuya especialización la hace suponer más confiable que la obtenida mediante un censo de población, pero presenta otras limitaciones en cuanto a su utilización. Tales limitaciones se deben en primera instancia, al grado de desagregación geográfica con que se elaboran y presentan los resultados, el cual no coincide con la regionalización existente para efectos de planificación; y luego a que dicha Encuesta periódica ofrece problemas de representatividad a escala regional, imposibilitando la obtención de tasas de participación por sexo y grupos de edad confiables.

No obstante las dificultades “de origen”, continuamos considerando válidos y útiles los resultados alcanzados, debido a la precaución que tuvimos para disminuir sus efectos. De ahí que optáramos por exponer el proceso de elaboración y las proyecciones por quinquenios, cubriendo el período 1980-2000 inclusive que aquí se presentan.

### **3. Metodología**

Debido a los cambios observados a partir del último Censo de Población de 1973, se tomaron como punto de partida las tasas de participación<sup>4</sup> promedio resultantes de las Encuestas de Hogares antes aludidas de julio de cada año del trienio 1980-1982. Se optó por tomar estos meses debido a la variabilidad que muestran los datos de las Encuestas de Hogares de marzo y noviembre, las cuales se considera se encuentran directamente afectadas por las variaciones estacionales de fin y principio de año. Por ello los datos aportados por dichas encuestas en los meses de julio representan una situación que podría considerarse normal en relación con el mercado laboral del país.

A continuación, en el Cuadro 1 se presentan las tasas de participación promedio del trienio 1980-1982.

### CUADRO 1

#### COSTA RICA: TASAS DE PARTICIPACION PROMEDIO POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD, SEGUN REGIONES DE LA ENCUESTA DE HOGARES 1980-1982

Grupos de edad	Hombres				Mujeres			
	Costa Rica	Valle Central	Area Metrop.	Resto del país	Costa Rica	Valle Central	Area Metrop.	Resto del país
TOTAL	75,8	75,4	72,4	76,4	25,6	28,3	32,0	20,5
12-14	22,0	19,4	10,6	26,0	6,3	6,8	3,7	5,4
15-19	62,2	60,3	49,8	65,6	24,5	27,4	26,3	19,5
20-29	90,5	90,0	87,2	91,6	35,7	40,0	46,1	26,9
30-39	96,3	96,3	96,4	96,1	36,0	39,3	46,6	29,3
40-49	94,7	95,9	95,7	92,6	28,3	29,6	35,6	25,5
50-59	89,0	88,8	88,2	89,3	17,5	18,8	22,9	14,7
60-69	61,2	57,8	53,5	67,0	9,2	8,6	10,7	10,3
70 y más	28,5	24,7	22,8	34,6	2,8	2,7	3,6	3,0

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, meses de julio. Período 1980-1982.

Para este trabajo, la regionalización adoptada divide al país en cinco grandes regiones: Región Central, Región Chorotega, Región Brunca, Región Huetar Atlántica y Región Huetar Norte; a estas últimas cuatro las denominaremos genéricamente "regiones periféricas" en el presente documento. Además, la Región Central internamente se ha subdividido en Aglomeración Metropolitana y Resto Región Central lo cual resulta de gran utilidad, a sabiendas de que no forma parte de la regionalización existente.

La Aglomeración Metropolitana por su parte se configura como un complejo urbano-rural, que abarca todo el sector comprendido entre los cantones de Paraíso (de la provincia de Cartago) y el cantón Central de la provincia de Alajuela, con excepción de unos pocos segmentos localizados generalmente en las faldas de las

cordilleras. Actualmente esta área aloja alrededor del 50 por ciento de los habitantes del país, pero sólo el 10 por ciento de la población activa que allí reside se dedica a actividades agrícolas. Dichas características han hecho que no se considerara un análisis para el Área Metropolitana de San José, en forma separada.

La metodología empleada en la elaboración de estas proyecciones es una combinación y adecuación a las condiciones del país, de las metodologías propuestas por el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).<sup>5</sup>

Como punto de partida en el caso de las regiones periféricas y del Resto de la Región Central, se tomaron para cada sexo las tasas de participación promedio (según Encuestas de Hogares)<sup>6</sup> del Resto del País correspondientes a los últimos tres años, asumiéndose una evolución hacia el futuro que les permitiera alcanzar al final del período de la proyección, las tasas que durante ese mismo trienio ya mostraba el Valle Central. Lo anterior supone uniformidad de las tasas de participación entre todas las regiones periféricas y con respecto al Resto de la Región Central. El Gráfico 1 muestra la situación real y esperada de las tasas de participación.

El supuesto de que las tasas del Resto del País (definido por la Encuesta de Hogares) representarían en forma aceptable las regiones periféricas, parte de la consideración de que dicha área geográfica contiene todas las regiones periféricas, así como una parte importante del Resto de la Región Central.

En el caso de la Aglomeración Metropolitana, se tomaron como punto de partida para cada sexo, las tasas de participación promedio (1980-1982) del Valle Central, las cuales se supone tenderían a evolucionar hasta alcanzar, al final del período de la proyección, las tasas que durante ese mismo período mostraba el Área Metropolitana; es decir que suponemos uniformidad de las tasas de participación dentro de toda Aglomeración Metropolitana. El Gráfico 2 muestra la situación real y la evolución esperada en las tasas de la aglomeración.

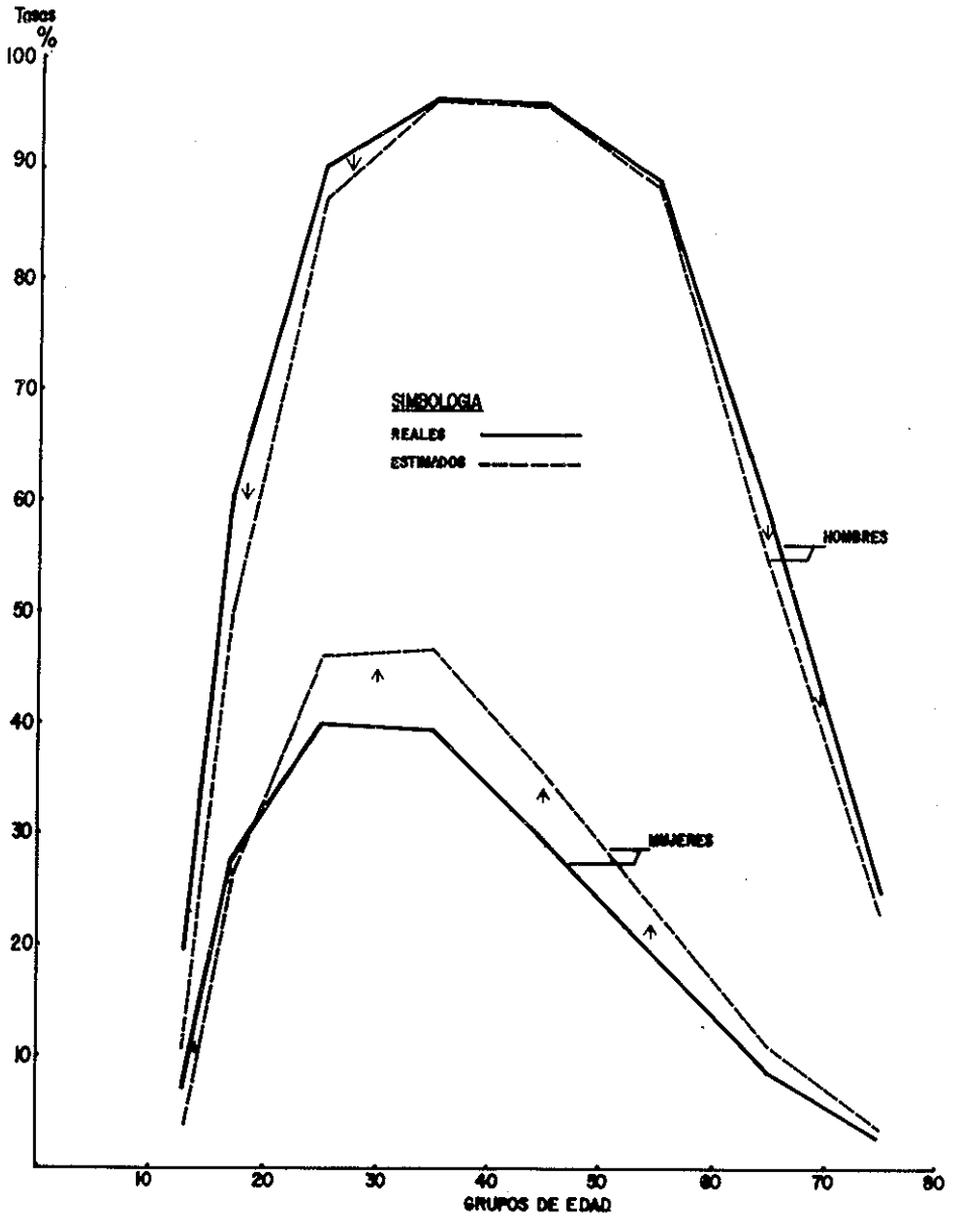
Para las proyecciones se utilizaron dos alternativas:

#### **Alternativa 1**

- a) Las regiones periféricas, al igual que el Resto de la Región Central alcanzarían en el año 2025, las tasas de participación (por sexo y grupos de edad) que mostraba en promedio el Valle Central durante el trienio 1980-1982.
- b) La Aglomeración Metropolitana alcanzaría al año 2025 las tasas de participación (por sexo y grupos de edad) que mostraba en promedio el Área Metropolitana durante los últimos tres años.

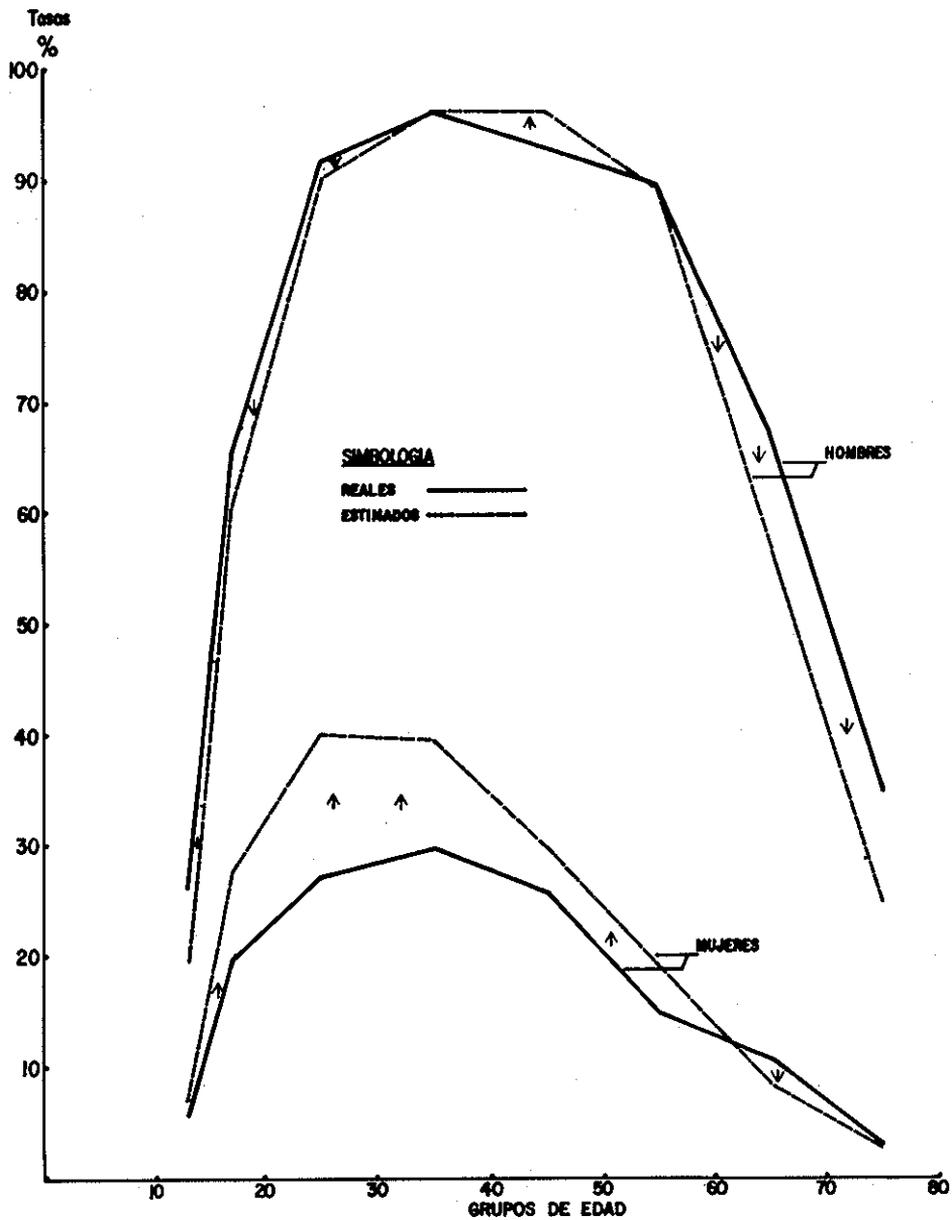
GRAFICO 1

REGIONES PERIFERICAS Y RESTO REGION CENTRAL:  
Tasas de participación reales y estimadas por sexo y grupos de edad



## GRAFICO 2

**AGLOMERACION METROPOLITANA:**  
Tasas de participación reales y estimadas por sexo y grupos de edad



## Alternativa 2

Esta, a diferencia de la anterior, supone que las características evolutivas del país permitirán una aceleración del proceso de cambio de las tasas de participación, con lo cual las tasas esperadas se alcanzarían en el año 2000 y no en el 2025.

- a) Las regiones periféricas, al igual que el Resto de la Región Central alcanzarían en el año 2000 las tasas de participación (por sexo y grupos de edad) que mostraba en promedio el Valle Central durante el período 1980-1982.
- b) La Aglomeración Metropolitana alcanzaría en el año 2000 las tasas de participación (por sexo y grupos de edad) que mostraba en promedio el Area Metropolitana durante el trienio 1980-1982.

En ambas alternativas las tasas de participación de la Región Central se obtuvieron en forma implícita de la suma del total resultante de las poblaciones activas del Resto de la Región Central y de la Aglomeración Metropolitana. En forma similar se obtuvieron las tasas de participación para el total del país, esto es, mediante el cociente de la suma de las poblaciones activas resultantes de la estimación de todas y cada una de las regiones y de la población total del país.

## 4. Las proyecciones

Los cuadros del 1 al 4 inclusive, del Anexo 1, muestran las tasas de participación estimadas por sexo y grupos de edad para las dos alternativas propuestas. De la aplicación de dichas tasas a las estimaciones de población total por sexo y grupos de edad se obtuvieron las poblaciones activas que se muestran a partir del Cuadro 5 del Anexo indicado.

El siguiente Cuadro 2 resume para todas las regiones y el total del país las estimaciones de población activa total del período 1980-2000 para ambas alternativas. Como puede notarse, en todos los años y para todas las regiones, la alternativa 2 arroja valores ligeramente superiores (que aumentan con el tiempo) a los obtenidos con la alternativa 1.

En cifras absolutas los resultados de ambas alternativas muestran para el total del país aproximadamente 1 400 000 de población activa para el año 2000, lo cual representa con respecto al año 1980 un incremento de alrededor de 600 000 personas, es decir, un incremento medio anual de 30 000 personas; dicho incremento es mayor al observado durante el período 1973-1982 que fue cerca de 28 000.

A nivel regional del incremento medio anual esperado, aproximadamente 20 000 trabajadores (66 por ciento) son aportados por la Región Central y dentro de ésta, la Aglomeración Metropolitana contribuye con algo más de 15 000, que representan el

CUADRO 2

COSTA RICA: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR REGIONES, SEGUN ALTERNATIVAS 1 Y 2.  
INCLUYE DIFERENCIAS PORCENTUALES. 1980-2000

Alternativa/ Año	Total	REGIONES						Huetar Atlántica	Huetar Norte
		Central	Aglomeración Metropolitana	Resto Región Central	Chorotega	Brunca	Huetar Atlántica		
<b>Alternativa 1</b>									
1980	799 360	556 597	403 658	152 939	80 688	71 736	56 596	33 743	
1985	942 166	651 493	479 059	172 434	97 185	86 371	65 783	41 334	
1990	1 080 114	741 623	549 261	192 362	112 845	101 243	75 328	49 075	
1995	1 227 846	839 562	622 602	216 960	128 609	116 987	85 177	57 511	
2000	1 391 864	948 366	706 201	242 165	145 858	134 742	95 742	67 156	
<b>Alternativa 2</b>									
1980	799 360	556 597	403 658	152 939	80 688	71 736	56 596	33 743	
1985	946 504	652 945	479 354	173 591	98 799	86 948	66 196	41 616	
1990	1 089 541	746 120	551 209	194 911	114 528	102 696	76 368	49 829	
1995	1 242 547	846 319	625 491	220 828	131 277	119 306	86 865	58 780	
2000	1 413 419	958 045	710 076	247 969	149 181	138 238	98 232	69 123	
<b>Distribuciones Porcentuales*</b>									
1980	100,0	69,6	50,5	19,1	10,1	9,0	7,1	4,2	
1985	100,0	69,1	50,8	18,3	10,3	9,2	7,0	4,4	
1990	100,0	68,7	50,9	17,8	10,4	9,4	7,0	4,5	
1995	100,0	68,4	50,7	17,7	10,5	9,5	6,9	4,7	
2000	100,0	68,1	50,7	17,4	10,5	9,7	6,9	4,8	

\* Corresponde a la alternativa 1, la cual prácticamente no muestra diferencias respecto a la alternativa 2.

77 por ciento de la Región y el 50 por ciento del total del país, respectivamente. Por su parte, las regiones periféricas en conjunto, aumentan anualmente su población activa aproximadamente en 10 000 trabajadores, que representan algo más de la tercera parte del total del país (ver cuadros 2 y 3).

En relación con la situación inicial, la Región Central pierde importancia relativa al pasar de 70 por ciento en 1980 a 68 por ciento en el año 2000. Las regiones periféricas, a su vez, a excepción de la Región Huetar Atlántica, aumentan su participación, aunque en forma leve. Internamente, la Aglomeración Metropolitana muestra incrementos sostenidos de participación con respecto a la Región Central, al pasar de 72,5 por ciento en 1980 a un valor relativo mayor al 74 por ciento en el año 2000 para ambas alternativas. Dicho incremento se produce a expensas de una contracción de la participación relativa del Resto de la Región Central.

Para las regiones periféricas, los cambios entre 1980 y el año 2000 no superan en ninguno de los casos el 1 por ciento.

El Cuadro 3 muestra para cada región los incrementos esperados en la población activa durante el período 1980-2000. Nótese que para el total del país el incremento relativo esperado es aproximadamente del 75 por ciento en ambas alternativas, similar al correspondiente a la Aglomeración Metropolitana en ambos casos. Las regiones periféricas, que si bien en términos absolutos muestran los incrementos menores, presentan los mayores aumentos relativos.

**CUADRO 3**  
**COSTA RICA: INCREMENTOS RELATIVOS,**  
**TOTALES Y MEDIOS ANUALES DE LA POBLACION ACTIVA**  
**ESTIMADA SEGUN ALTERNATIVAS. 1980-2000**  
**(Cifras redondeadas)**

Región	Incrementos Alternativa 1			Incrementos Alternativa 2		
	Relativos (%)	Total	Medio anual	Relativos (%)	Total	Medio anual
Total del país	74,1	592 000	29 600	76,8	614 000	30 700
Central	70,4	392 000	19 600	72,1	401 000	20 050
Aglom. Metrop.	75,0	303 000	15 150	75,9	306 000	15 300
Resto Región						
Central	58,3	89 000	4 450	62,1	95 000	4 750
Chorotega	80,8	65 000	3 250	85,6	69 000	3 450
Brunca	87,8	63 000	3 150	92,7	67 000	3 350
Huetar Atlántica	69,2	39 000	1 950	73,6	42 000	2 100
Huetar Norte	99,0	33 000	1 650	104,9	35 000	1 750

El Gráfico 3 (que se presenta en la página siguiente) muestra para el total del país las estimaciones de PEA en el año 2000, por sexo para cada alternativa.

En relación con las implicaciones que sobre el empleo tienen los resultados obtenidos, se ha supuesto para el total del país y para cada una de las regiones, una tasa de desempleo abierto del 7,3 por ciento, al final del período de la proyección (año 2000). Dicho supuesto corresponde a la tasa de desempleo abierto observado en el Censo de Población de 1973. Lo anterior tiene como propósito determinar el esfuerzo que, en cuanto a nuevos puestos de trabajo, tendría que hacer el país a fin de mantener niveles de empleo aceptables.

Para el total del país, de acuerdo con los resultados de las proyecciones, deberán crearse al año 2000, 567 900 puestos de trabajo en total, equivalentes a un promedio anual de 28 400, cifra superior a la observada en el período 1973-1980 que fue de 25 800.

Para las regiones Central, Brunca y Atlántica (véase Cuadro 4), el número de futuros puestos promedio anual que deberían crearse es muy similar al observado durante el período 1973-1980.

En el caso de la Región Chorotega, al igual que la Huetar Norte, el número de nuevos puestos que en promedio habría que crear anualmente es aproximadamente del 90 por ciento superior al promedio anual observado en el período 1973-1980. En términos absolutos la Región Chorotega tendría que pasar de un promedio de 1 800 a 3 400, en tanto que en la Huetar Norte el cambio debería ser de 900 a 1 700 aproximadamente.

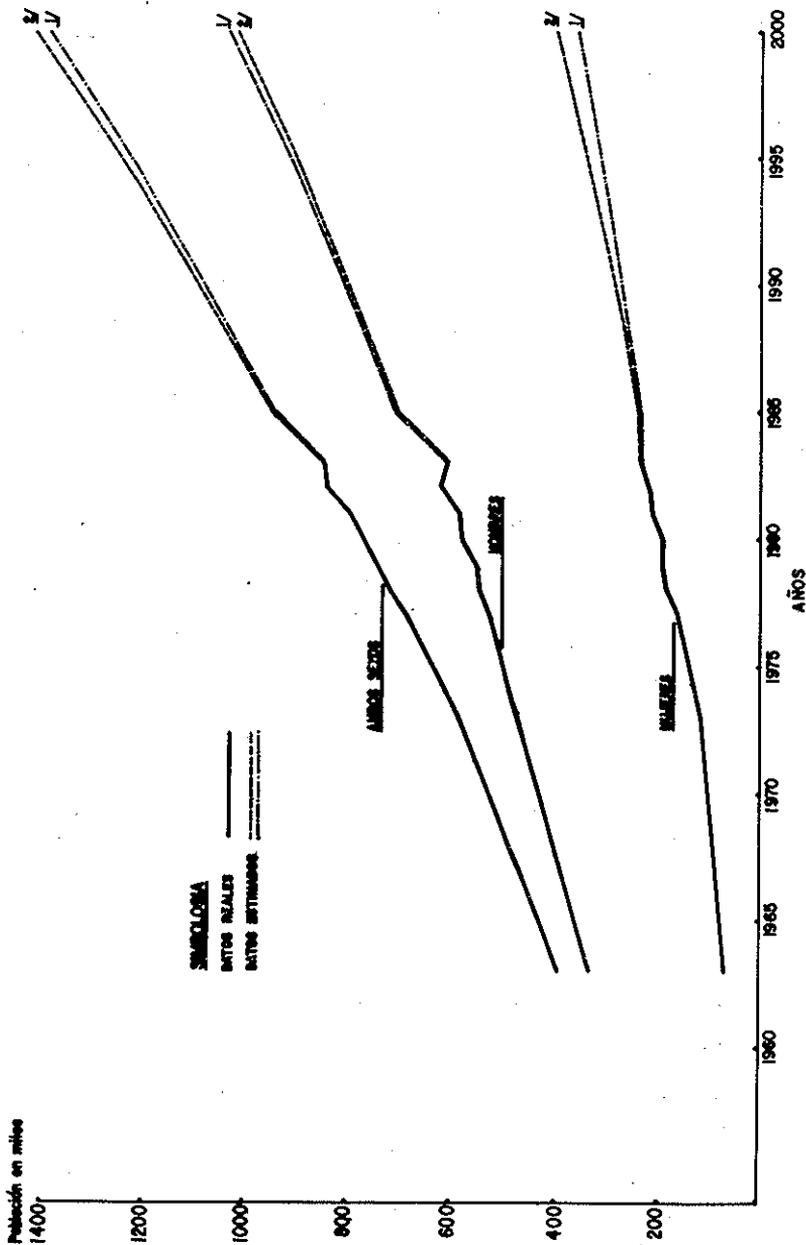
**CUADRO 4**  
**COSTA RICA: INCREMENTOS TOTALES Y MEDIOS ANUALES DE LA PEA**  
**OCUPADA POR REGIONES. PERIODOS 1973-1980 y 1980-2000**  
(Cifras en miles)

Regiones	1973-1980		1980-2000	
	Total	Anual	Total	Anual
Total del país	180,1	25,8	567,9	24,4
Central	127,5	18,2	371,3	18,6
Chorotega	12,4	1,8	67,4	3,4
Brunca	21,5	3,1	56,4	2,8
Huetar Atlántica	12,6	1,8	38,9	1,9
Huetar Norte	6,1	0,9	33,9	1,7

Fuente: Censo de Población de 1973, Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo y cálculos propios.

GRAFICO 3

**COSTA RICA: POBLACION ACTIVA REAL Y ESTIMADA**  
(Alternativas 1 y 2) por sexo, 1963-2000



## NOTAS

- 1 En el anexo 2 se incluye la División Regional de Costa Rica.
- 2 En 1976 el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional elaboró un juego de proyecciones poblacionales a nivel regional, con base en la regionalización vigente en el país en esa fecha. Cf. IDESPO, *Proyecciones regionales de la población de Costa Rica*, Heredia, Costa Rica, Universidad Nacional, 1976.
- 3 Dirección General de Estadística y Censos y CELADE, *Evaluación del Censo de 1973 y proyecciones de la población por sexo y grupos de edad 1950-2000*, San José, Costa Rica, junio de 1976.
- 4 Las *tasas de participación* miden la relación existente entre el número de personas activas y la población de determinada edad o grupo de edades. Dicho de otro modo, las tasas de participación constituyen un indicador del grado de incorporación al mercado laboral de una parte determinada de la población; esta última se limita a la que está en edad de trabajar, que en el caso de Costa Rica se define como de 12 años y más.
- 5 Cf. OIT-PREALC, *Planificación del empleo*, Buenos Aires, Argentina, 1982, pp. 52-53.
- 6 En el anexo 3 se incluye la delimitación geográfica utilizada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para efectos de la Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo.

# ANEXO 1 CUADROS ESTADISTICOS

## CUADRO 1

COSTA RICA: TASAS DE PARTICIPACION ESTIMADAS  
(ALTERNATIVAS 1 Y 2) POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD. 1980-2000

Sexo/Edades	1980	1985	1990	1995	2000
<b>HOMBRES<sup>1/</sup></b>	<u>76,4</u>	<u>78,0</u>	<u>78,3</u>	<u>77,8</u>	<u>77,6</u>
12 - 14	22,1	22,2	21,2	20,3	19,5
15 - 19	63,0	62,1	61,5	60,5	59,5
20 - 29	90,8	90,5	90,3	90,1	89,9
30 - 39	96,2	96,2	96,2	96,3	96,3
40 - 49	94,2	94,4	94,5	94,7	94,9
50 - 59	89,1	88,9	88,9	88,9	88,8
60 - 69	62,3	61,7	60,9	60,0	59,3
70 y más	29,2	28,5	28,1	27,6	27,0
<b>MUJERES<sup>1/</sup></b>	<u>24,8</u>	<u>26,1</u>	<u>26,7</u>	<u>26,9</u>	<u>27,1</u>
12 - 14	6,1	6,0	5,9	5,9	5,7
15 - 19	23,5	23,8	24,1	24,4	24,9
20 - 29	34,0	35,0	35,8	36,6	37,6
30 - 39	34,4	35,5	36,7	37,6	38,4
40 - 49	27,8	28,9	28,7	29,4	30,1
50 - 59	17,0	17,5	17,9	18,4	18,7
60 - 69	9,3	9,4	9,5	9,5	9,5
70 y más	2,8	2,9	2,9	3,0	3,0
<b>HOMBRES<sup>2/</sup></b>	<u>76,4</u>	<u>77,7</u>	<u>77,6</u>	<u>76,7</u>	<u>76,1</u>
12 - 14	22,1	21,2	19,2	17,1	15,2
15 - 19	63,0	61,1	59,4	57,3	55,2
20 - 29	90,8	90,2	89,7	89,2	88,7
30 - 39	96,2	96,2	96,3	96,4	98,1
40 - 49	94,2	94,6	95,0	95,4	95,8
50 - 59	89,1	88,9	88,8	88,7	88,5
60 - 69	62,3	60,8	59,0	57,3	55,6
70 y más	29,2	27,7	26,6	25,2	23,7
<b>MUJERES<sup>2/</sup></b>	<u>24,8</u>	<u>26,8</u>	<u>28,3</u>	<u>29,2</u>	<u>30,2</u>
12 - 14	6,1	5,9	5,7	5,5	5,3
15 - 19	23,5	24,3	25,1	26,0	26,9
20 - 29	34,0	36,3	38,5	40,6	43,0
30 - 39	34,4	36,7	39,1	41,2	43,2
40 - 49	27,8	28,9	30,2	31,6	33,0
50 - 59	17,0	18,0	19,1	20,1	21,0
60 - 69	9,3	9,5	9,6	9,7	9,8
70 y más	2,8	2,9	3,1	3,1	3,2

1/ Alternativa 1

2/ Alternativa 2

CUADRO 2

REGION CENTRAL: TASAS DE PARTICIPACION ESTIMADAS  
(ALTERNATIVAS 1 Y 2)  
POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD. 1980-2000

Sexo/Edades	1980	1985	1990	1995	2000
<b>HOMBRES<sup>1/</sup></b>	<b>76,0</b>	<b>77,8</b>	<b>77,9</b>	<b>77,1</b>	<b>77,1</b>
12 - 14	21,1	20,4	19,6	18,6	17,5
15 - 19	61,7	60,6	59,9	58,9	57,7
20 - 29	90,5	90,1	89,8	89,6	89,4
30 - 39	96,2	96,2	96,2	96,3	96,3
40 - 49	95,0	95,0	95,1	95,2	95,3
50 - 59	88,9	88,8	88,8	88,7	88,7
60 - 69	60,2	59,8	59,0	58,3	57,6
70 y más	27,1	26,4	26,3	25,9	25,5
<b>MUJERES<sup>1/</sup></b>	<b>26,5</b>	<b>27,7</b>	<b>28,1</b>	<b>28,1</b>	<b>28,7</b>
12 - 14	6,4	6,2	6,0	5,8	5,6
15 - 19	25,4	25,6	25,6	25,6	25,9
20 - 29	36,8	37,9	38,8	39,5	40,1
30 - 39	36,3	37,5	38,7	39,7	40,6
40 - 49	28,6	29,2	29,6	30,4	31,2
50 - 59	17,7	18,3	18,8	19,2	19,5
60 - 69	9,0	9,1	9,3	9,4	9,5
70 y más	2,8	2,8	2,9	3,0	3,1
<b>HOMBRES<sup>2/</sup></b>	<b>76,0</b>	<b>77,4</b>	<b>77,1</b>	<b>75,9</b>	<b>75,5</b>
12 - 14	21,1	19,3	17,4	15,2	13,0
15 - 19	61,7	59,4	57,4	55,2	52,7
20 - 29	90,5	89,8	89,1	88,5	88,0
30 - 39	96,2	96,3	96,3	96,4	96,4
40 - 49	95,0	95,2	95,3	95,6	95,8
50 - 59	88,9	88,8	88,7	88,5	88,4
60 - 69	60,2	59,0	57,5	56,0	54,6
70 y más	27,1	25,9	25,3	24,3	23,3
<b>MUJERES<sup>2/</sup></b>	<b>26,5</b>	<b>28,4</b>	<b>29,5</b>	<b>30,1</b>	<b>30,8</b>
12 - 14	6,4	5,9	5,6	5,1	4,5
15 - 19	25,4	25,7	26,0	26,3	26,6
20 - 29	36,8	38,9	40,9	42,8	44,5
30 - 39	36,3	38,6	41,0	43,1	45,1
40 - 49	28,6	29,9	31,2	32,7	34,3
50 - 59	17,7	18,8	20,0	20,9	21,8
60 - 69	9,0	9,3	9,7	9,9	10,2
70 y más	2,8	2,9	3,1	3,3	3,4

1/ Alternativa 1

2/ Alternativa 2

CUADRO 3

AGLOMERACION METROPOLITANA:  
TASAS DE PARTICIPACION ESTIMADAS (ALTERNATIVAS 1 Y 2)  
SEGUN SEXO Y GRUPOS DE EDAD. 1980-2000

Sexo/Edades	1980	1985	1990	1995	2000
<b>HOMBRES<sup>1/</sup></b>	<u>74,7</u>	<u>76,9</u>	<u>77,5</u>	<u>76,6</u>	<u>76,4</u>
12 - 14	19,4	18,4	17,4	16,5	15,5
15 - 19	60,3	59,1	58,0	56,8	55,6
20 - 29	90,0	89,7	89,4	89,1	88,6
30 - 39	96,3	96,3	96,3	96,3	96,3
40 - 49	95,9	95,9	95,9	95,8	95,8
50 - 59	88,8	88,7	88,7	88,6	88,5
60 - 69	57,8	57,3	56,8	56,4	55,9
70 y más	24,7	24,5	24,3	24,1	23,9
<b>MUJERES<sup>1/</sup></b>	<u>28,4</u>	<u>29,6</u>	<u>30,0</u>	<u>29,7</u>	<u>29,7</u>
12 - 14	6,8	6,5	6,1	5,8	5,4
15 - 19	27,4	27,3	27,2	27,0	26,9
20 - 29	40,0	40,7	41,4	42,0	42,7
30 - 39	39,3	40,1	40,9	41,7	42,5
40 - 49	29,6	30,3	30,9	31,6	32,3
50 - 59	18,8	19,3	19,7	20,2	20,6
60 - 69	8,6	8,8	9,1	9,3	9,5
70 y más	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1
<b>HOMBRES<sup>2/</sup></b>	<u>74,7</u>	<u>76,4</u>	<u>76,6</u>	<u>75,3</u>	<u>74,6</u>
12 - 14	19,4	17,2	15,0	12,8	10,6
15 - 19	60,3	57,7	55,1	52,4	49,8
20 - 29	90,0	89,3	88,6	87,9	87,2
30 - 39	96,3	96,3	96,4	96,4	96,4
40 - 49	95,9	95,9	95,8	95,8	95,7
50 - 59	88,8	88,7	88,5	88,4	88,2
60 - 69	57,8	56,7	55,7	54,6	53,5
70 y más	24,7	24,2	23,8	23,3	22,8
<b>MUJERES<sup>2/</sup></b>	<u>28,4</u>	<u>30,1</u>	<u>31,2</u>	<u>31,4</u>	<u>31,9</u>
12 - 14	6,8	6,0	5,3	4,5	3,7
15 - 19	27,4	27,1	26,9	26,6	26,3
20 - 29	40,0	41,5	43,1	44,6	46,1
30 - 39	39,3	41,1	43,0	44,8	46,6
40 - 49	29,6	31,1	32,6	34,1	35,6
50 - 59	18,8	19,8	20,9	21,9	22,9
60 - 69	8,6	9,1	9,7	10,2	10,7
70 y más	2,7	2,9	3,2	3,4	3,6

1/ Alternativa 1

2/ Alternativa 2

CUADRO 4

REGIONES PERIFERICAS Y RESTO REGION CENTRAL:  
TASAS DE PARTICIPACION ESTIMADAS (ALTERNATIVAS 1 Y 2)  
SEGUN SEXO Y GRUPOS DE EDAD. 1980-2000

Sexo/Edades	1980	1985	1990	1995	2000
<b>HOMBRES<sup>1/</sup></b>	<b>78,0</b>	<b>79,0</b>	<b>79,1</b>	<b>78,9</b>	<b>78,7</b>
12 - 14	26,0	25,3	24,5	23,8	23,1
15 - 19	65,6	65,0	64,4	63,8	63,2
20 - 29	91,6	91,4	91,2	91,1	90,9
30 - 39	96,1	96,1	96,1	96,2	96,2
40 - 49	92,6	93,0	93,3	93,7	94,1
50 - 59	89,3	89,2	89,2	89,1	89,1
60 - 69	67,0	66,0	65,0	63,9	62,9
70 y más	34,6	33,5	32,4	31,3	30,2
<b>MUJERES<sup>1/</sup></b>	<b>20,9</b>	<b>22,1</b>	<b>23,0</b>	<b>23,7</b>	<b>24,3</b>
12 - 14	5,4	5,6	5,7	5,9	6,0
15 - 19	19,5	20,4	21,3	22,1	23,0
20 - 29	26,9	28,4	29,8	31,3	32,7
30 - 39	29,3	30,4	31,5	32,6	33,7
40 - 49	25,5	26,0	26,4	26,9	27,3
50 - 59	14,7	15,2	15,6	16,1	16,5
60 - 69	10,3	10,1	9,9	9,7	9,5
70 y más	3,0	3,0	2,9	2,9	2,9
<b>HOMBRES<sup>2/</sup></b>	<b>78,0</b>	<b>78,9</b>	<b>78,6</b>	<b>78,0</b>	<b>77,6</b>
12 - 14	26,0	24,4	22,7	21,1	19,4
15 - 19	65,6	64,3	63,0	61,6	60,3
20 - 29	91,6	91,2	90,8	90,4	90,0
30 - 39	96,1	96,2	96,2	96,3	96,3
40 - 49	92,6	93,4	94,3	95,1	95,9
50 - 59	89,3	89,2	89,1	88,9	88,8
60 - 69	67,0	64,7	62,4	60,1	57,8
70 y más	34,6	32,1	29,7	27,2	24,7
<b>MUJERES<sup>2/</sup></b>	<b>20,9</b>	<b>23,2</b>	<b>25,1</b>	<b>26,7</b>	<b>28,3</b>
12 - 14	5,4	5,8	6,1	6,5	6,8
15 - 19	19,5	21,5	23,5	25,4	27,4
20 - 29	26,9	30,2	33,5	36,7	40,0
30 - 39	29,3	31,8	34,3	36,8	39,3
40 - 49	25,5	26,5	27,6	28,6	29,6
50 - 59	14,7	15,7	16,8	17,8	18,8
60 - 69	10,3	9,9	9,5	9,0	8,6
70 y más	3,0	2,9	2,9	2,8	2,7

1/ Alternativa 1

2/ Alternativa 2

CUADRO 5

COSTA RICA: POBLACION ACTIVA ESTIMADA  
(ALTERNATIVAS 1 Y 2)  
POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD. 1980-2000

Sexo/Edades	1980	1985	1990	1995	2000
<b>HOMBRES<sup>1/</sup></b>	<b>604 884</b>	<b>707 780</b>	<b>807 431</b>	<b>914 277</b>	<b>1 032 923</b>
12 - 14	20 096	18 218	19 932	22 068	22 838
15 - 19	89 126	90 040	84 992	97 514	109 629
20 - 29	200 018	237 651	256 173	252 870	266 896
30 - 39	127 111	163 804	208 204	248 523	268 806
40 - 49	83 808	97 728	121 410	156 964	200 164
50 - 59	55 261	65 123	74 672	87 022	108 071
60 - 69	23 069	27 760	33 025	38 489	43 622
70 y más	6 395	7 456	9 023	10 827	12 897
<b>MUJERES<sup>1/</sup></b>	<b>194 476</b>	<b>234 386</b>	<b>272 683</b>	<b>313 569</b>	<b>358 941</b>
12 - 14	5 139	4 746	5 292	6 112	6 430
15 - 19	32 107	33 188	32 094	37 833	44 194
20 - 29	73 000	89 291	98 422	99 565	107 983
30 - 39	44 594	59 602	78 215	95 149	104 637
40 - 49	24 573	29 186	36 715	48 638	63 234
50 - 59	10 620	12 939	15 321	18 305	23 105
60 - 69	3 697	4 489	5 439	6 477	7 499
70 y más	746	945	1 185	1 490	1 859
<b>HOMBRES<sup>2/</sup></b>	<b>604 884</b>	<b>705 270</b>	<b>800 120</b>	<b>901 526</b>	<b>1 013 742</b>
12 - 14	20 096	17 370	17 983	18 608	17 829
15 - 19	89 126	88 533	82 116	92 297	101 673
20 - 29	200 018	236 864	254 469	250 227	263 237
30 - 39	127 111	164 857	208 420	248 782	269 088
40 - 49	83 808	97 945	122 037	158 180	201 960
50 - 59	55 261	65 122	74 545	86 828	107 707
60 - 69	23 069	27 329	32 023	36 716	40 901
70 y más	6 395	7 250	8 527	9 888	11 347
<b>MUJERES<sup>2/</sup></b>	<b>194 476</b>	<b>241 234</b>	<b>289 421</b>	<b>341 021</b>	<b>399 677</b>
12 - 14	5 139	4 652	5 155	5 779	5 982
15 - 19	32 107	33 828	33 460	40 193	47 592
20 - 29	73 000	92 509	105 739	110 443	123 427
30 - 39	44 594	61 594	83 351	104 246	117 745
40 - 49	24 573	29 867	38 579	52 160	69 248
50 - 59	10 620	13 308	16 347	20 001	25 951
60 - 69	3 697	4 525	5 533	6 613	7 750
70 y más	746	951	1 257	1 586	1 982

1/ Alternativa 1

2/ Alternativa 2

CUADRO 6

REGION CENTRAL: POBLACION ACTIVA ESTIMADA  
(ALTERNATIVAS 1 Y 2)  
POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD. 1980-2000

Sexo/Edades	1980	1985	1990	1995	2000
<b>HOMBRES<sup>1/</sup></b>	<b>408 452</b>	<b>476 040</b>	<b>540 992</b>	<b>612 018</b>	<b>690 942</b>
12 - 14	12 200	10 587	12 348	13 542	13 391
15 - 19	58 400	57 596	53 074	64 280	71 256
20 - 29	136 079	160 216	169 408	163 692	175 903
30 - 39	86 753	112 455	143 080	169 134	179 495
40 - 49	57 709	67 219	83 967	108 877	138 691
50 - 59	37 590	44 584	51 246	59 671	74 499
60 - 69	15 489	18 452	21 940	25 753	29 276
70 y más	4 232	4 931	5 929	7 069	8 431
<b>MUJERES<sup>1/</sup></b>	<b>148 145</b>	<b>175 453</b>	<b>200 631</b>	<b>227 544</b>	<b>257 424</b>
12 - 14	3 566	3 127	3 604	4 081	4 071
15 - 19	23 638	23 351	21 937	26 764	30 722
20 - 29	56 782	67 553	71 404	69 852	76 324
30 - 39	34 016	45 449	59 502	70 510	74 433
40 - 49	18 539	21 930	27 459	36 424	47 373
50 - 59	8 274	10 007	11 806	14 008	17 551
60 - 69	2 752	3 300	3 998	4 759	5 528
70 y más	578	736	921	1 146	1 422
<b>HOMBRES<sup>2/</sup></b>	<b>408 452</b>	<b>473 464</b>	<b>535 572</b>	<b>602 574</b>	<b>676 757</b>
12 - 14	12 200	10 011	10 958	11 050	9 895
15 - 19	58 400	56 439	50 891	60 209	65 063
20 - 29	136 079	159 599	168 084	161 736	173 144
30 - 39	86 753	112 493	143 229	169 309	179 682
40 - 49	57 709	67 303	84 192	109 373	139 312
50 - 59	37 590	44 584	51 145	59 537	74 248
60 - 69	15 489	18 204	21 382	24 738	27 718
70 y más	4 232	4 831	5 691	6 622	7 695
<b>MUJERES<sup>2/</sup></b>	<b>148 145</b>	<b>179 481</b>	<b>210 548</b>	<b>243 745</b>	<b>281 288</b>
12 - 14	3 566	2 975	3 348	3 541	3 309
15 - 19	23 638	23 462	22 254	27 472	31 544
20 - 29	56 782	69 393	75 367	75 603	84 701
30 - 39	34 016	46 789	62 974	76 432	82 523
40 - 49	18 539	22 473	28 903	39 176	52 049
50 - 59	8 274	10 281	12 561	15 249	19 623
60 - 69	2 752	3 360	4 149	5 018	5 964
70 y más	578	748	992	1 254	1 575

1/ Alternativa 1

2/ Alternativa 2

CUADRO 7

AGLOMERACION METROPOLITANA:  
POBLACION ACTIVA ESTIMADA (ALTERNATIVAS 1 Y 2)  
POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD. 1980-2000 .

Sexo/Edades	1980	1985	1990	1995	2000
<b>HOMBRES<sup>1/</sup></b>	<b>286 121</b>	<b>338 876</b>	<b>388 556</b>	<b>440 863</b>	<b>500 756</b>
12 - 14	8 240	6 724	7 484	8 629	8 661
15 - 19	42 199	41 564	36 421	43 160	50 032
20 - 29	94 688	117 338	127 437	120 694	125 363
30 - 39	57 524	76 391	102 150	126 497	137 677
40 - 49	42 579	47 706	57 370	75 660	100 670
50 - 59	27 031	32 903	38 122	42 620	51 075
60 - 69	10 939	12 658	15 481	18 704	21 409
70 y más	2 921	3 592	4 091	4 899	5 869
<b>MUJERES<sup>1/</sup></b>	<b>117 537</b>	<b>140 183</b>	<b>160 705</b>	<b>181 739</b>	<b>205 445</b>
12 - 14	2 769	2 335	2 530	2 930	2 913
15 - 19	19 076	18 731	17 048	20 037	23 669
20 - 29	46 521	55 841	58 997	56 955	60 306
30 - 39	25 786	35 674	48 404	58 018	61 384
40 - 49	14 553	16 842	20 510	28 263	38 257
50 - 59	6 473	7 874	9 585	11 095	13 485
60 - 69	1 944	2 325	2 943	3 566	4 339
70 y más	415	561	688	875	1 092
<b>HOMBRES<sup>2/</sup></b>	<b>286 121</b>	<b>336 754</b>	<b>384 138</b>	<b>433 235</b>	<b>489 215</b>
12 - 14	8 240	6 286	6 452	6 694	5 923
15 - 19	42 199	40 580	34 600	39 817	44 813
20 - 29	94 688	116 815	126 297	119 068	123 105
30 - 39	57 524	76 391	102 256	126 628	137 820
40 - 49	42 579	47 706	57 310	75 660	100 564
50 - 59	27 031	32 903	38 036	42 524	50 902
60 - 69	10 939	12 525	15 181	18 108	20 489
70 y más	2 921	3 548	4 006	4 736	5 599
<b>MUJERES<sup>2/</sup></b>	<b>117 537</b>	<b>142 600</b>	<b>167 071</b>	<b>192 256</b>	<b>220 861</b>
12 - 14	2 769	2 155	2 198	2 273	1 996
15 - 19	19 076	18 593	16 860	19 740	23 141
20 - 29	46 521	56 938	61 420	60 481	65 107
30 - 39	25 786	36 564	50 890	62 331	67 306
40 - 49	14 553	17 287	21 638	30 499	42 166
50 - 59	6 473	8 078	10 169	12 029	14 990
60 - 69	1 944	2 404	3 137	3 911	4 887
70 y más	415	581	759	992	1 268

1/ Alternativa 1

2/ Alternativa 2

CUADRO 8

RESTO REGION CENTRAL:  
POBLACION ACTIVA ESTIMADA (ALTERNATIVAS 1 Y 2)  
POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD. 1980-2000

Sexo/Edades	1980	1985	1990	1995	2000
<b>HOMBRES<sup>1/</sup></b>	<b>122 331</b>	<b>137 164</b>	<b>152 436</b>	<b>171 155</b>	<b>190 186</b>
12 - 14	3 960	3 863	4 864	4 913	4 730
15 - 19	16 201	16 032	16 653	21 120	21 224
20 - 29	41 391	42 878	41 971	42 998	50 540
30 - 39	29 229	36 064	40 930	42 637	41 818
40 - 49	15 130	19 513	26 597	33 217	38 021
50 - 59	10 559	11 681	13 124	17 051	23 424
60 - 69	4 550	5 794	6 459	7 049	7 867
70 y más	1 311	1 339	1 838	2 170	2 562
<b>MUJERES<sup>1/</sup></b>	<b>30 608</b>	<b>35 270</b>	<b>39 926</b>	<b>45 805</b>	<b>51 979</b>
12 - 14	797	792	1 074	1 151	1 158
15 - 19	4 562	4 620	4 889	6 727	7 053
20 - 29	10 261	11 712	12 407	12 897	16 018
30 - 39	8 230	9 775	11 098	12 492	13 049
40 - 49	3 986	5 088	6 949	8 161	9 116
50 - 59	1 801	2 133	2 221	2 913	4 066
60 - 69	808	975	1 055	1 193	1 189
70 y más	163	175	233	271	330
<b>HOMBRES<sup>2/</sup></b>	<b>122 331</b>	<b>136 710</b>	<b>151 434</b>	<b>169 339</b>	<b>187 542</b>
12 - 14	3 960	3 725	4 506	4 356	3 972
15 - 19	16 201	15 859	16 291	20 392	20 250
20 - 29	41 391	42 784	41 787	42 668	50 039
30 - 39	29 229	36 102	40 973	42 681	41 862
40 - 49	15 130	19 597	26 882	33 713	38 748
50 - 59	10 559	11 681	13 109	17 013	23 346
60 - 69	4 550	5 679	6 201	6 630	7 229
70 y más	1 311	1 283	1 685	1 886	2 096
<b>MUJERES<sup>2/</sup></b>	<b>30 608</b>	<b>36 881</b>	<b>43 477</b>	<b>51 489</b>	<b>60 427</b>
12 - 14	797	820	1 150	1 268	1 313
15 - 19	4 562	4 869	5 394	7 732	8 403
20 - 29	10 261	12 455	13 947	15 122	19 594
30 - 39	8 230	10 225	12 084	14 101	15 217
40 - 49	3 986	5 186	7 265	8 677	9 883
50 - 59	1 801	2 203	2 392	3 220	4 633
60 - 69	808	956	1 012	1 107	1 077
70 y más	163	167	233	262	307

1/ Alternativa 1

2/ Alternativa 2

CUADRO 9

REGION CHOROTEGA: POBLACION ACTIVA ESTIMADA  
(ALTERNATIVAS 1 Y 2)  
POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD. 1980-2000

Sexo/Edades	1980	1985	1990	1995	2000
<b>HOMBRES<sup>1/</sup></b>	<b>64 657</b>	<b>76 895</b>	<b>88 353</b>	<b>99 774</b>	<b>112 290</b>
12 - 14	2 775	2 515	2 416	2 711	3 008
15 - 19	11 011	11 332	10 462	10 612	12 249
20 - 29	20 539	26 827	30 444	29 938	29 170
30 - 39	12 536	15 367	20 916	27 517	31 352
40 - 49	8 537	10 149	11 695	14 453	19 820
50 - 59	5 813	6 701	7 683	9 119	10 492
60 - 69	2 609	3 076	3 673	4 178	4 732
70 y más	837	928	1 064	1 246	1 467
<b>MUJERES<sup>1/</sup></b>	<b>16 031</b>	<b>20 290</b>	<b>24 492</b>	<b>28 835</b>	<b>33 568</b>
12 - 14	557	531	537	643	748
15 - 19	2 985	3 437	3 287	3 505	4 256
20 - 29	5 366	7 485	9 415	9 931	10 056
30 - 39	3 637	4 653	6 161	8 453	10 494
40 - 49	2 187	2 590	3 188	4 019	5 227
50 - 59	856	1 061	1 277	1 537	1 915
60 - 69	368	446	523	618	713
70 y más	75	87	104	129	159
<b>HOMBRES<sup>2/</sup></b>	<b>64 657</b>	<b>77 546</b>	<b>87 718</b>	<b>98 683</b>	<b>110 681</b>
12 - 14	2 775	2 425	2 238	2 403	2 526
15 - 19	11 011	11 209	10 235	10 246	11 687
20 - 29	20 539	26 768	30 310	29 708	28 881
30 - 39	12 536	16 345	20 938	27 546	31 384
40 - 49	8 537	10 193	11 821	14 669	20 199
50 - 59	5 813	6 701	7 674	9 099	10 457
60 - 69	2 609	3 016	3 526	3 929	4 348
70 y más	837	889	976	1 083	1 199
<b>MUJERES<sup>2/</sup></b>	<b>16 031</b>	<b>21 253</b>	<b>26 810</b>	<b>32 594</b>	<b>39 100</b>
12 - 14	557	550	575	709	848
15 - 19	2 985	3 622	3 627	4 028	5 070
20 - 29	5 366	7 959	10 584	11 644	12 301
30 - 39	3 637	4 867	6 709	9 542	12 237
40 - 49	2 187	2 639	3 333	4 273	5 668
50 - 59	856	1 095	1 376	1 699	2 182
60 - 69	368	437	502	574	646
70 y más	75	84	104	125	148

1/ Alternativa 1

2/ Alternativa 2

CUADRO 10

REGION BRUNCA: POBLACION ACTIVA ESTIMADA  
(ALTERNATIVAS 1 Y 2)  
POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD. 1980-2000

Sexo/Edades	1980	1985	1990	1995	2000
<b>HOMBRES<sup>1/</sup></b>	<b>57 886</b>	<b>68 858</b>	<b>79 890</b>	<b>91 476</b>	<b>104 536</b>
12 - 14	2 396	2 376	2 385	2 724	2 999
15 - 19	9 055	9 819	9 892	10 410	12 185
20 - 29	19 023	23 105	26 299	27 688	28 733
30 - 39	11 860	15 368	19 472	23 785	27 171
40 - 49	7 644	8 616	10 889	14 277	18 264
50 - 59	5 264	6 223	6 835	7 697	9 740
60 - 69	2 111	2 709	3 280	3 838	4 156
70 y más	533	642	838	1 057	1 288
<b>MUJERES<sup>1/</sup></b>	<b>13 850</b>	<b>17 513</b>	<b>21 353</b>	<b>25 511</b>	<b>30 206</b>
12 - 14	475	499	524	642	742
15 - 19	2 592	2 887	3 054	3 359	4 171
20 - 29	4 946	6 589	8 000	8 733	9 467
30 - 39	3 150	4 275	5 651	7 410	8 882
40 - 49	1 739	2 061	2 683	3 616	4 715
50 - 59	659	831	978	1 184	1 573
60 - 69	252	320	395	477	539
70 y más	37	51	68	90	117
<b>HOMBRES<sup>2/</sup></b>	<b>57 886</b>	<b>68 589</b>	<b>79 313</b>	<b>90 450</b>	<b>102 986</b>
12 - 14	2 396	2 291	2 209	2 415	2 519
15 - 19	9 055	9 713	9 677	10 051	11 626
20 - 29	19 023	23 054	26 184	27 475	28 449
30 - 39	11 860	15 384	19 492	23 810	27 199
40 - 49	7 644	8 654	11 006	14 490	18 613
50 - 59	5 264	6 223	6 828	7 680	9 708
60 - 69	2 111	2 655	3 149	3 610	3 819
70 y más	533	615	768	919	1 053
<b>MUJERES<sup>2/</sup></b>	<b>13 850</b>	<b>18 359</b>	<b>23 383</b>	<b>28 856</b>	<b>35 252</b>
12 - 14	475	517	561	708	841
15 - 19	2 592	3 042	3 370	3 861	4 969
20 - 29	4 946	7 007	8 994	10 239	11 581
30 - 39	3 150	4 472	6 153	8 365	10 358
40 - 49	1 739	2 100	2 805	3 844	5 113
50 - 59	659	858	1 053	1 309	1 793
60 - 69	252	314	379	443	488
70 y más	37	49	68	87	109

1/ Alternativa 1

2/ Alternativa 2

CUADRO 11

REGION HUETAR ATLANTICA: POBLACION ACTIVA ESTIMADA  
(ALTERNATIVAS 1 Y 2)  
POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD. 1980-2000

Sexo/Edades	1980	1985	1990	1995	2000
<b>HOMBRES<sup>1/</sup></b>	<b>46 496</b>	<b>53 134</b>	<b>59 886</b>	<b>66 811</b>	<b>74 219</b>
12 - 14	1 595	1 671	1 640	1 784	1 928
15 - 19	6 254	6 635	7 023	7 133	7 982
20 - 29	15 414	16 186	17 253	18 486	19 330
30 - 39	10 258	13 440	15 465	16 340	17 501
40 - 49	6 350	7 445	9 456	12 531	14 526
50 - 59	4 253	4 859	5 638	6 613	8 424
60 - 69	1 858	2 280	2 630	2 976	3 420
70 y más	514	618	781	948	1 108
<b>MUJERES<sup>1/</sup></b>	<b>10 100</b>	<b>12 649</b>	<b>15 442</b>	<b>18 366</b>	<b>21 523</b>
12 - 14	320	360	369	428	484
15 - 19	1 711	2 038	2 276	2 404	2 826
20 - 29	3 696	4 523	5 459	6 333	6 907
30 - 39	2 295	3 221	4 206	5 064	6 039
40 - 49	1 298	1 554	1 997	2 769	3 553
50 - 59	530	639	752	917	1 195
60 - 69	212	265	322	371	418
70 y más	38	49	61	80	101
<b>HOMBRES<sup>2/</sup></b>	<b>46 496</b>	<b>52 944</b>	<b>59 477</b>	<b>66 110</b>	<b>73 142</b>
12 - 14	1 595	1 612	1 519	1 582	1 619
15 - 19	6 254	6 564	6 870	6 887	7 616
20 - 29	15 414	16 151	17 178	18 344	19 139
30 - 39	10 258	13 454	15 481	16 357	17 519
40 - 49	6 350	7 477	9 557	12 719	14 804
50 - 59	4 253	4 859	5 632	6 598	8 396
60 - 69	1 858	2 235	2 525	2 799	3 143
70 y más	514	592	715	824	906
<b>MUJERES<sup>2/</sup></b>	<b>10 100</b>	<b>13 252</b>	<b>16 891</b>	<b>20 755</b>	<b>25 090</b>
12 - 14	320	373	395	471	548
15 - 19	1 711	2 148	2 511	2 763	3 366
20 - 29	3 696	4 810	6 137	7 425	8 448
30 - 39	2 295	3 369	4 580	5 717	7 042
40 - 49	1 298	1 584	2 088	2 944	3 852
50 - 59	530	660	810	1 014	1 361
60 - 69	212	260	309	344	379
70 y más	38	48	61	77	94

1/ Alternativa 1

2/ Alternativa 2

CUADRO 12

REGION HUETAR NORTE:  
POBLACION ACTIVA ESTIMADA (ALTERNATIVAS 1 Y 2)  
POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD. 1980-2000

Sexo/Edades	1980	1985	1990	1995	2000
<b>HOMBRES<sup>1/</sup></b>	<b>27 393</b>	<b>32 853</b>	<b>38 310</b>	<b>44 198</b>	<b>50 936</b>
12 - 14	1 130	1 069	1 143	1 307	1 512
15 - 19	4 406	4 658	4 541	5 079	5 954
20 - 29	8 963	11 317	12 769	13 065	13 760
30 - 39	5 704	7 174	9 271	11 748	12 290
40 - 49	3 568	4 299	5 403	6 827	8 862
50 - 59	2 341	2 756	3 270	3 923	4 915
60 - 69	1 002	1 243	1 502	1 743	2 039
70 y más	279	337	411	506	604
<b>MUJERES<sup>1/</sup></b>	<b>6 350</b>	<b>8 481</b>	<b>10 765</b>	<b>13 313</b>	<b>16 220</b>
12 - 14	221	229	258	318	385
15 - 19	1 181	1 475	1 539	1 800	2 219
20 - 29	2 210	3 141	4 143	4 718	5 229
30 - 39	1 496	2 004	2 696	3 712	4 789
40 - 49	810	1 051	1 387	1 809	2 366
50 - 59	301	401	508	660	871
60 - 69	113	158	202	252	301
70 y más	18	22	32	44	60
<b>HOMBRES<sup>2/</sup></b>	<b>27 393</b>	<b>32 727</b>	<b>38 040</b>	<b>43 709</b>	<b>50 176</b>
12 - 14	1 130	1 031	1 059	1 158	1 270
15 - 19	4 406	4 608	4 443	4 904	5 681
20 - 29	8 963	11 292	12 713	12 964	13 624
30 - 39	5 704	7 181	9 280	11 760	13 304
40 - 49	3 568	4 318	5 461	6 929	9 032
50 - 59	2 341	2 756	3 266	3 914	4 898
60 - 69	1 002	1 218	1 441	1 640	1 873
70 y más	279	323	377	440	494
<b>MUJERES<sup>2/</sup></b>	<b>6 350</b>	<b>8 889</b>	<b>11 789</b>	<b>15 071</b>	<b>18 947</b>
12 - 14	221	237	276	350	436
15 - 19	1 181	1 554	1 698	2 069	2 643
20 - 29	2 210	3 340	4 657	5 532	6 396
30 - 39	1 496	2 097	2 935	4 190	5 585
40 - 49	810	1 071	1 450	1 923	2 566
50 - 59	301	414	547	730	992
60 - 69	113	154	194	234	273
70 y más	18	22	32	43	56

1/ Alternativa 1

2/ Alternativa 2

## ANEXO 2

### DELIMITACION GEOGRAFICA DE LAS REGIONES DE PLANIFICACION

#### 1. Región Central

##### 1.1 Aglomeración Metropolitana

Provincia	Cantón	Distrito	
San José	Central	Todos	
	Escazú	Todos	
	Desamparados	Desamparados	
		San Miguel	
		San Juan de Dios	
		San Rafael Arriba	
		San Antonio	
		Pattarrá	
		Damas	
		San Rafael Abajo	
		Aserri	Aserri
		Goicoechea	Guadalupe
			San Francisco
			Calle Blancos
			Carmen
		Ipís	
	Santa Ana	Todos	
	Alajuelita	Todos	
	Coronado	San Isidro	
		Patalillo	
	Tibás	Todos	
	Moravia	San Vicente	
	Montes de Oca	Todos	
	Curridabat	Todos	
Alajuela	Central	Todos excepto Sarapiquí	
Cartago	Central	Todos	
	Paraíso	Todos	
	La Unión	Todos	
	Oreamuno	Todos	
	El Guarco	Todos	

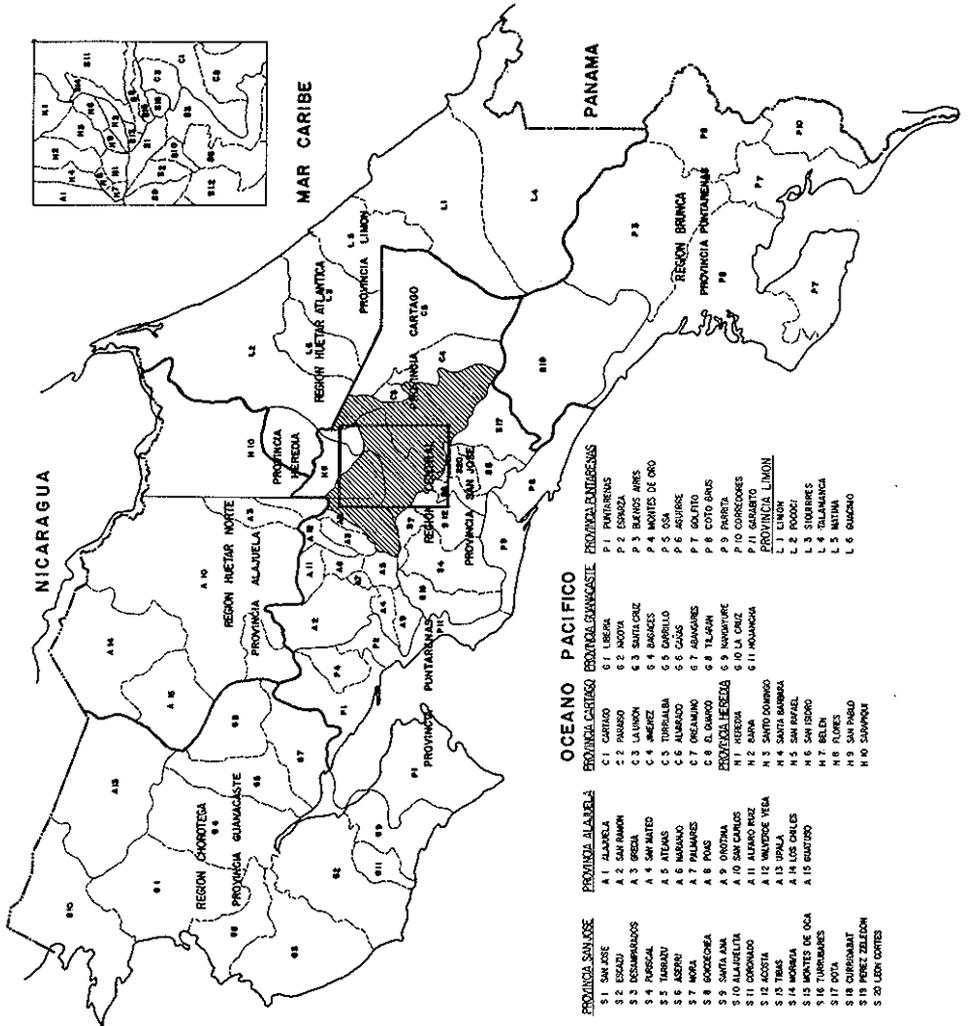
Provincia	Cantón	Distrito
Heredia	Central	Todos excepto Vara Blanca
	Barva	Todos
	Santo Domingo	Todos
	Santa Bárbara	Todos
	San Rafael	Todos
	San Isidro	Todos
	Belén	Todos
	Flores	Todos
	San Pablo	Todos

## 1.2 Resto Región Central

San José	Desamparados	San Cristóbal Norte
		Rosario
		Frailes
		Todos
		Todos
		Tarbaca
		Vuelta de Jorco
		San Gabriel
		Legua
		Monterrey
		Todos
		Rancho Redondo
		San Rafael
		Jesús
Alajuela	San Ramón	Todos, excepto San Isidro de Peñas Blancas
		Todos, excepto Río Cuarto
		Todos
	Mora	Todos
	Goicoechea	Rancho Redondo
	Coronado	San Rafael
		Jesús
	Acosta	Todos
	Moravia	San Jerónimo
		La Trinidad
	Turrubares	Todos
	Dota	Todos
	León Cortés	Todos

Provincia	Cantón	Distrito
Cartago	Jiménez	Todos
	Turrialba	Todos
	Alvarado	Todos
Heredia	Central	Vara Blanca
Puntarenas	Central	Todos, excepto Lepanto, Paquera y Cóbano
	Esparza	Todos
	Montes de Oro	Todos
	Aguirre	Todos
	Parrita Garabito	Todos Todos
<b>2. Región Chorotega</b>		
Guanacaste	Todos	
Alajuela	Upala	Todos
Puntarenas	Central	Lepanto Paquera Cóbano
<b>3. Región Brunca</b>		
San José	Pérez Zeledón	Todos
	Buenos Aires	Todos
	Osa	Todos
	Golfito	Todos
	Coto Brus Corredores	Todos Todos
<b>4. Región Huetar Atlántica</b>		
Limón	Todos	
Heredia	Sarapiquí	Horquetas

Provincia	Cantón	Distrito
<b>5. Región Huetar Norte</b>		
Alajuela	Central	Sarapiquí
	San Ramón	San Isidro de Peñas Blancas
	Grecia	Río Cuarto
	San Carlos	Todos
	Los Chiles	Todos
	Guatuso	Todos
Heredia	Sarapiquí	Puerto Viejo
		La Virgen



**SIMBOLOGIA**

AGLOMERACION METROPOLITANA: [Hatched pattern]

LIMITE REGIONAL: [Dashed line]

LIMITE PROVINCIAL: [Solid line]

LIMITE CANTONAL: [Dotted line]

LIMITE INTERNACIONAL: [Thick solid line]

FECHA: ABRIL DE 1983

ESCALA: SIN ESCALA

DEBIDO: SERIO AVILA CASTRO

**COSTA RICA:**  
 División Regional  
 Política - Administrativa  
 (Provincias y Cantones)

- PROVINCIA SAN JOSE**  
 S 1 SAN JOSE  
 S 2 ESCALÓN  
 S 3 ESCOBAR  
 S 4 PURISAL  
 S 5 TURRUBIEN  
 S 6 MORÉN  
 S 7 MOBL  
 S 8 GONZALESA  
 S 9 SANTA ANA  
 S 10 ALAJUELA  
 S 11 DONOSO  
 S 12 ACOSTA  
 S 13 TRIAS  
 S 14 MORERA  
 S 15 SAN CARLOS  
 S 16 DOTA  
 S 17 DOTA
- PROVINCIA ALAJUELA**  
 A 1 ALAJUELA  
 A 2 SAN RAMÓN  
 A 3 GREDA  
 A 4 ATEMAS  
 A 5 TURRUBIEN  
 A 6 SAN CARLOS  
 A 7 PUNTALES  
 A 8 PASO  
 A 9 OROTINA  
 A 10 SAN CARLOS  
 A 11 ALFONSO REZ  
 A 12 ACOSTA  
 A 13 UPIALA  
 A 14 LOS OJOS  
 A 15 CANTURO
- PROVINCIA CARTAGO**  
 C 1 CARTAGO  
 C 2 PARRAL  
 C 3 LA UNIÓN  
 C 4 AMÉRIZ  
 C 5 TURRUBIEN  
 C 6 BARROZ  
 C 7 CAJAS  
 C 8 EL BARRO  
 C 9 NARANJO  
 C 10 LA CRUZ  
 C 11 HEREDIA  
 C 12 SANTA DOMINGA  
 C 13 SANTA BARBARA  
 C 14 SANTA RIZAL  
 C 15 SAN RAFAEL  
 C 16 SAN JUAN  
 C 17 EL BARRIO  
 C 18 SAN PABLO  
 C 19 SAN PABLO  
 C 20 SAN PABLO
- PROVINCIA GUANACASTE**  
 G 1 LIBERIA  
 G 2 MONTA  
 G 3 SANTIAGO  
 G 4 BARROZ  
 G 5 CAROLLO  
 G 6 CAJAS  
 G 7 CAJAS  
 G 8 TELARE  
 G 9 NARANJO  
 G 10 LA CRUZ  
 G 11 HOAJANCHA
- PROVINCIA PUNTARENAS**  
 P 1 PUNTARENAS  
 P 2 ESPARZA  
 P 3 BUENOS AIRES  
 P 4 MORTES DE CERO  
 P 5 OSA  
 P 6 OSA  
 P 7 OSA  
 P 8 COTO BRUS  
 P 9 PARITA  
 P 10 CORRIENTES  
 P 11 GARABITO  
 P 12 LINÓN
- PROVINCIA LIMÓN**  
 L 1 LIMÓN  
 L 2 FOGÓN  
 L 3 STUBBINS  
 L 4 SAN CARLOS  
 L 5 NATUNA  
 L 6 GUACARO
- PROVINCIA PUNTARENAS**  
 P 1 PUNTARENAS  
 P 2 ESPARZA  
 P 3 BUENOS AIRES  
 P 4 MORTES DE CERO  
 P 5 OSA  
 P 6 OSA  
 P 7 OSA  
 P 8 COTO BRUS  
 P 9 PARITA  
 P 10 CORRIENTES  
 P 11 GARABITO  
 P 12 LINÓN
- PROVINCIA SAN JOSÉ**  
 S 1 SAN JOSÉ  
 S 2 ESCALÓN  
 S 3 ESCOBAR  
 S 4 PURISAL  
 S 5 TURRUBIEN  
 S 6 MORÉN  
 S 7 MOBL  
 S 8 GONZALESA  
 S 9 SANTA ANA  
 S 10 ALAJUELA  
 S 11 DONOSO  
 S 12 ACOSTA  
 S 13 TRIAS  
 S 14 MORERA  
 S 15 SAN CARLOS  
 S 16 DOTA  
 S 17 DOTA
- PROVINCIA ALAJUELA**  
 A 1 ALAJUELA  
 A 2 SAN RAMÓN  
 A 3 GREDA  
 A 4 ATEMAS  
 A 5 TURRUBIEN  
 A 6 SAN CARLOS  
 A 7 PUNTALES  
 A 8 PASO  
 A 9 OROTINA  
 A 10 SAN CARLOS  
 A 11 ALFONSO REZ  
 A 12 ACOSTA  
 A 13 UPIALA  
 A 14 LOS OJOS  
 A 15 CANTURO
- PROVINCIA CARTAGO**  
 C 1 CARTAGO  
 C 2 PARRAL  
 C 3 LA UNIÓN  
 C 4 AMÉRIZ  
 C 5 TURRUBIEN  
 C 6 BARROZ  
 C 7 CAJAS  
 C 8 EL BARRO  
 C 9 NARANJO  
 C 10 LA CRUZ  
 C 11 HEREDIA  
 C 12 SANTA DOMINGA  
 C 13 SANTA BARBARA  
 C 14 SANTA RIZAL  
 C 15 SAN RAFAEL  
 C 16 SAN JUAN  
 C 17 EL BARRIO  
 C 18 SAN PABLO  
 C 19 SAN PABLO  
 C 20 SAN PABLO
- PROVINCIA GUANACASTE**  
 G 1 LIBERIA  
 G 2 MONTA  
 G 3 SANTIAGO  
 G 4 BARROZ  
 G 5 CAROLLO  
 G 6 CAJAS  
 G 7 CAJAS  
 G 8 TELARE  
 G 9 NARANJO  
 G 10 LA CRUZ  
 G 11 HOAJANCHA
- PROVINCIA PUNTARENAS**  
 P 1 PUNTARENAS  
 P 2 ESPARZA  
 P 3 BUENOS AIRES  
 P 4 MORTES DE CERO  
 P 5 OSA  
 P 6 OSA  
 P 7 OSA  
 P 8 COTO BRUS  
 P 9 PARITA  
 P 10 CORRIENTES  
 P 11 GARABITO  
 P 12 LINÓN
- PROVINCIA LIMÓN**  
 L 1 LIMÓN  
 L 2 FOGÓN  
 L 3 STUBBINS  
 L 4 SAN CARLOS  
 L 5 NATUNA  
 L 6 GUACARO

### ANEXO 3

## DELIMITACION GEOGRAFICA DE COSTA RICA, SEGUN ENCUESTA DE HOGARES

### 1. Valle Central

#### 1.1 Area Metropolitana

Provincia	Cantón	Distrito	
San José	Central	Todos	
	Escazú	Todos	
	Desamparados	Desamparados	Desamparados
		San Miguel	San Miguel
		San Juan de Dios	San Juan de Dios
		San Rafael Arriba	San Rafael Arriba
		San Antonio	San Antonio
		Patarrá	Patarrá
		Damas	Damas
	San Rafael Abajo	San Rafael Abajo	
	Aserri	Aserri	
	Goicoechea	Guadalupe	Guadalupe
		San Francisco	San Francisco
Calle Blancos		Calle Blancos	
Carmen		Carmen	
Ipís	Ipís		
Alajuelita	Todos		
Coronado	San Isidro	San Isidro	
	Patalillo	Patalillo	
Tibás	Todos	Todos	
Moravia	San Vicente	San Vicente	
Montes de Oca	Todos	Todos	
Curridabat	Todos	Todos	

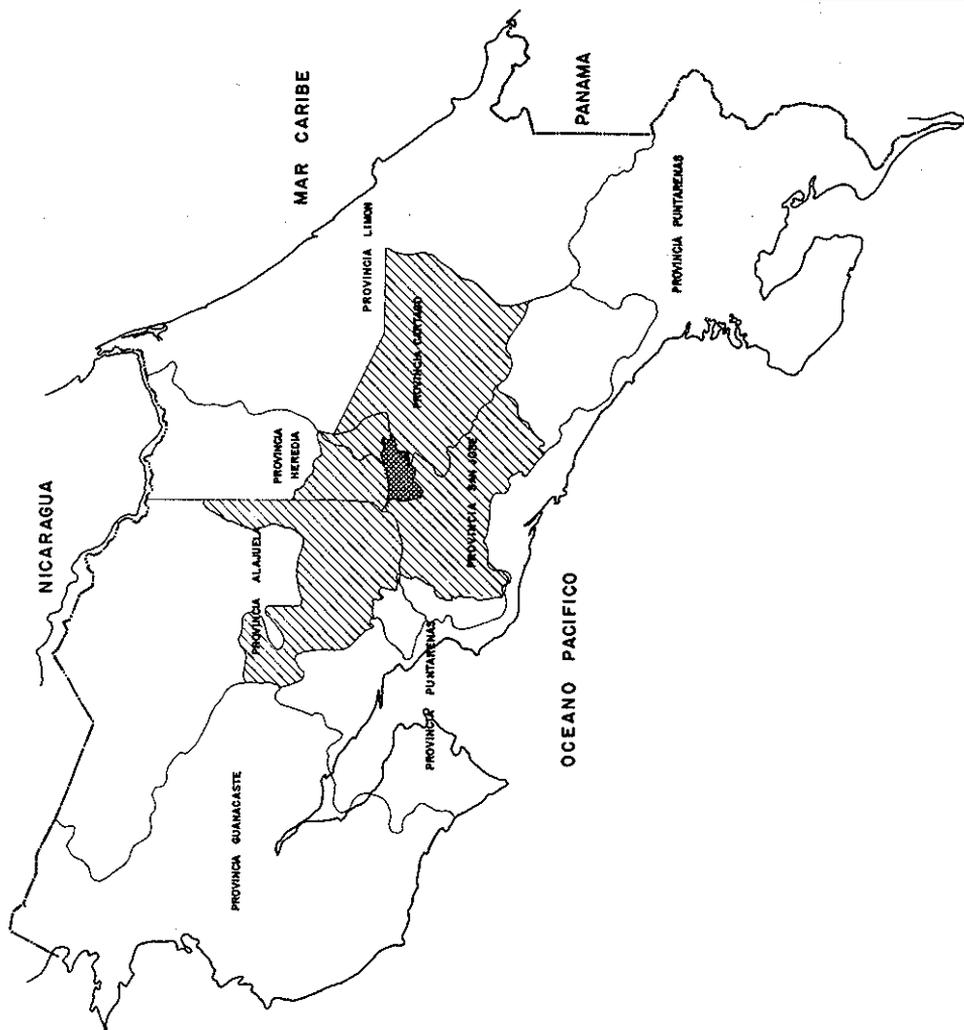
#### 1.2 Resto Valle Central

San José	Desamparados	Frailés San Cristóbal Norte Rosario
----------	--------------	-------------------------------------------

Provincia	Cantón	Distrito
San José (cont.)	Puriscal	Todos
	Tarrazú	Todos
	Aserri	Tarbaca
		Vuelta de Jorco
		San Gabriel
		Legua
		Monterrey
	Mora	Todos
	Goicoechea	Rancho Redondo
	Santa Ana	Todos
	Coronado	San Rafael
		Jesús
	Acosta	Todos
	Moravia	San Jerónimo
	La Trinidad	
	Dota	Todos
	León Cortés	Todos
Alajuela	Central	Todos
	San Ramón	Todos
	Grecia	Todos
	Atenas	Todos
	Naranjo	Todos
	Palmares	Todos
	Poás	Todos
	Alfaro Ruiz	Todos
Valverde Vega	Todos	
Cartago	Todos	
Heredia	Central	Todos
	Barva	Todos
	Santo Domingo	Todos
	Santa Bárbara	Todos
	San Rafael	Todos
	San Isidro	Todos
	Belén	Todos
	Flores	Todos
	San Pablo	Todos
<b>2. Resto del País</b>		
San José	Turrubares	Todos
	Pérez Zeledón	Todos

Provincia	Cantón	Distrito
Alajuela	San Mateo	Todos
	Orotina	Todos
	San Carlos	Todos
	Upala	Todos
	Los Chiles	Todos
	Guatuso	Todos
Heredia	Sarapiquí	Todos
Guanacaste	Todos	
Puntarenas	Todos	
Limón	Todos	

**Nota:** Tomado de la Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, julio de 1982, p. 3.



**SIMBOLOGIA**

- AREA METROPOLITANA
- VALLE CENTRAL
- RESTO DEL PAIS
- LIMITE PROVINCIAL
- LIMITE INTERNACIONAL

FECHA: \_\_\_\_\_ NOVIEMBRE DE 1983  
 ESCALA: \_\_\_\_\_ SAN ESCALA  
 DIBUJO: \_\_\_\_\_ SEMBO AILA CUIRO

**COSTA RICA:**  
 Division Geografica segun Encuesta  
 de Hogares y Poblacion Administrativa  
 por Provincias

## BIBLIOGRAFIA

CELADE, León, Daniel, Vílchez, José G. y otros, *Proyecciones regionales de población por sexo y grupos de edad 1970-2025* (inédito), San José, Costa Rica, abril de 1983.

Dirección General de Estadística y Censos y CELADE, *Evaluación del Censo de 1973 y proyecciones de la población por sexo y grupos de edad 1950-2000*, San José, Costa Rica, junio de 1976.

Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO). Universidad Nacional, *Proyecciones regionales de la población de Costa Rica*, 1976.

Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Dirección General de Estadística y Censos, *Censos de población 1950, 1963 y 1973*, Tomo I, San José, Costa Rica.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Dirección General de Estadística y Censos, *Encuesta nacional de hogares, empleo y desempleo*, Serie de datos 1976-1982, San José, Costa Rica.

Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, Regionalización oficial de Costa Rica, *Decreto Ejecutivo No. 10653-P-OP*, San José, Costa Rica, octubre de 1979.

Oficina Internacional de Trabajo (OIT)-PREALC, *Planificación del empleo*, Buenos Aires, Argentina, 1982.

# EL PROBLEMA METROPOLITANO DE LA VIVIENDA EN GUATEMALA: NOTAS INTRODUCTORIAS PARA EL ESTUDIO DE POLITICAS PUBLICAS

Rolsel Cardona  
Eugenia Mijangos

## 1. Introducción

El presente artículo tiene como objeto analizar resumidamente cuatro componentes generales asociados con el estudio de las políticas públicas de vivienda. Con ello no se pretende reducir el diagnóstico de la situación habitacional, ni menos aún, sintetizar el carácter institucional que en principio podría suponer la inclusión de algunas formas de respuesta gubernamental entre los componentes considerados, sino que aspira simplemente a ubicar la temática en algunas particularidades del problema de la vivienda metropolitana en Guatemala, como elementos estructurales no sustituibles dentro de un análisis de políticas públicas. Los componentes en cuestión son: a) el déficit y la deficiencia habitacional; b) los precios del suelo urbano y de la vivienda; c) el financiamiento; y d) consideraciones en torno a algunas instituciones que han atendido al problema en cuestión.

## 2. Déficit y deficiencia habitacional

No existen datos homogéneos en cuanto al déficit de vivienda a escala nacional ni a nivel de áreas metropolitanas (AMG). Sin embargo, el crecimiento demográfico, la tendencia de localización urbana de la población, y el alto costo de la construcción de vivienda, avala las estimaciones efectuadas. En efecto, los diversos autores que se han ocupado del problema coinciden en señalar que el déficit se ha acentuado y que aumentará si no se implementan políticas estatales que lo resuelvan.

Un estudio del Centro Urbano Integrado (CEURI)<sup>1</sup> estimaba que en 1975 existía un déficit de 64 749 viviendas en el AMG, proyectando para el período 1981-1985 un faltante de 173 764. En ese estudio se advierte que de no definirse un plan acorde con una política de vivienda y desarrollo urbano de plazo inmediato, el problema habitacional podría tener en muy poco tiempo dimensiones críticas de consecuencias insospechadas.

En el estudio denominado "Asentamientos marginales en el Area Metropolitana de Guatemala",<sup>2</sup> se estimó que un alto porcentaje del *déficit* de vivienda se encuentra en áreas de población marginal. En 1980, alrededor del 40 por ciento –o quizás un porcentaje mayor– de viviendas se encontraría en esta situación debido a las secuelas generadas por el terremoto de 1976.

Según un estudio reciente<sup>3</sup> efectuado por varios autores y entidades, bajo la coordinación de las facultades de Arquitectura e Ingeniería de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), después del terremoto el *déficit* global de vivienda (cualitativo y cuantitativo), ascendía a 131 420 en el AMG, correspondiendo el 94,5 por ciento a la llamada vivienda popular, compuesta por tugurios, vivienda suburbana o semirural, viviendas deterioradas en áreas periféricas y centrales y palomares. Estos tipos de vivienda se caracterizan por un alto grado de hacinamiento y precarias condiciones de seguridad y de servicios básicos. La estimación del *déficit* por tipos de vivienda para el área metropolitana de Guatemala se presenta en el Cuadro 1, adaptado por nosotros del original.

No obstante lo relativo de la cuantificación tipológica en esta clase de estudios, es interesante, en todo caso, resumir los tipos de vivienda popular incluidos, a efecto de estimar mejor su peso específico dentro del problema habitacional. De acuerdo con los criterios de varias fuentes que se han ocupado del problema en el área metropolitana se ha usado la siguiente clasificación.

- a) **Tugurios:** viviendas construidas con materiales de desecho de cartón, latas, papel, madera usada, etc. Localizadas en barrancos y terrenos invadidos, tanto públicos como privados, carentes en su mayoría de servicios públicos.
- b) **Suburbana:** viviendas semirurales deterioradas, construidas con materiales precarios, dispersas en la periferia progresiva de la expansión de la ciudad que absorbe áreas con características semirurales, alejadas de los servicios públicos establecidos.
- c) **Periférica:** vivienda deteriorada localizada en las urbanizaciones ilegales que existen en los límites político-territoriales de la ciudad, carente de algunos servicios públicos como drenajes y agua potable en su mayoría.
- d) **Palomares:** viviendas deterioradas, localizadas en áreas centrales de la ciudad, que albergan por unidad a numerosas familias, en condiciones de hacinamiento y compartiendo los servicios en forma colectiva.
- e) **Deteriorada antigua:** viviendas en condiciones de deterioro variable, construidas con materiales de baja y mediana calidad, localizadas en zonas urbanizadas de la ciudad, con servicios de agua, drenajes, electricidad y acceso directo a los medios de transporte y de comunicación.

CUADRO 1

ESTIMACION DEL DEFICIT DE VIVIENDA EN EL AREA METROPOLITANA DE GUATEMALA - 1976

Tipos de vivienda	PRETERREMOTO				POSTERREMOTO							
	Población <sup>a</sup>		Viviendas		Personas por vivienda <sup>b</sup>		Viviendas			Deficit		
	Número (1)	% (2)	Número (3)	% (4)	Personas por vivienda <sup>b</sup> (5) = 1 ÷ 4	Necesarias <sup>c</sup> (6) = 5 - 2	Faltantes pretere. <sup>f</sup> (7)	Destruidas terre. <sup>g</sup> (8) = 6 + 7	Cuanti + cualit. <sup>g</sup> (9)			
1. Vivienda popular	795 192	70,0	92 605	58,8	8,6	5,1	143 910	51 305	60 557	111 862	130 810	99,5
1.1 Tugurio	109 915	9,7	11 693	7,4	9,4	7,0	15 702	4 009	2 144	6 153	15 702	12,0
1.2 Suburbana	74 447	6,6	11 542	7,3	6,5	6,0	12 407	865	2 143	3 008	12 407	9,4
1.3 Periférica	67 196	5,9	6 659	4,2	10,1	7,0	9 599	2 940	6 659	9 599	9 599	7,3
1.4 Palomares	106 740	9,4	3 381	2,2	31,6	5,1	20 929	17 548	3 381	20 929	20 929	15,9
1.5 Deter. Zonas Cent	434 894	38,4	59 330	37,7	7,3	5,1	85 273	25 943	46 250	72 173	72 173	54,9
2. Otros sectores <sup>c</sup>	339 939	30,0	64 993	41,2	5,2	5,2	65 372	379	251	610	610	0,5
TOTAL A.M.G	1 133 131	100,0	157 598	100,0	7,2	5,4	209 282	51 684	60 788	112 472	131 420	100,0

Fuentes: a) Proyecciones de población en base a censos 1964-73. b) Muestra censal de tipología de vivienda en el A.M.G. 1973 (incluye una o más familias por vivienda). c) Otros sectores: vivienda construida por el BANVI (excluyendo programa de lotes con servicio), F.H.A., empresas privadas y profesionales de la construcción. d) D.G.E. Promedio de personas por hogar en la capital, estimación al 31 de enero 76 y promedio de personas por hogar en 10 zonas de la ciudad. e) Número de hogares establecido, dividiendo la población total por tipos de vivienda entre el número de personas por vivienda unifamiliar promedio. f) Diferencia entre número de hogares y viviendas existentes antes del terremoto. g) Estimación.

Héctor Rosada ha hecho estimaciones interesantes sobre la demanda habitacional de la manera siguiente:<sup>4</sup> a las cantidades resultantes en cada año, identificadas como "vivienda necesitada" les restó el porcentaje de vivienda considerada como aceptable, es decir, aquélla cuya estructura de muros y cubiertas presenta un grado de durabilidad hasta por lo menos el resto del siglo. En base a la experiencia registrada en el AMG en mayo de 1977 y de acuerdo con la encuesta de hogares respectiva, asumió que el 43 por ciento de las viviendas existentes constituye el rango de la totalidad que puede ser calificado como vivienda aceptable. El resultante identificará por período a la totalidad de vivienda "demandada", cuya acumulación conformaría los requerimientos generales del futuro. Los cálculos efectuados se presentan en el Cuadro 2.

CUADRO 2  
DEMANDA DE VIVIENDA  
EN EL AREA METROPOLITANA DE GUATEMALA

Período	Vivienda necesitada	Vivienda aceptable	Demanda de vivienda
1973	203 704	87 593	116 111
1980	283 019	121 698	161 321
1985	358 491	154 151	204 340
1990	442 308	190 192	252 116
2000	700 000	301 000	399 000

Fuente: Héctor Rosada, p. 148.

La necesidad de vivienda fue calculada previamente por el autor indicado, dividiendo el total de la población considerada para cada año, período, por la densidad familiar media, obteniendo el número mínimo de viviendas que deberían existir para albergar a la totalidad de la población. Los resultados para el período en estudio se incluyen en el Cuadro 3.

Como puede observarse, no obstante el carácter grueso y virtualmente subestimado de los cálculos, que no consideran con precisión los movimientos migratorios internos y presuponen un tamaño de familia *standard* que está muy lejos de ser así, ambos cuadros reflejan la gravedad del problema habitacional. Problema que no discutiremos en esta ocasión, dado el carácter ubicacional que le asignamos a este componente dentro del conjunto de factores que nos interesa mostrar.

CUADRO 3

NECESIDAD DE VIVIENDA  
EN EL AREA METROPOLITANA DE GUATEMALA (AMG)

Año	Densidad familiar <sup>1</sup>	Población total <sup>2</sup>	Población AMG/REP (%)	Necesidad de vivienda (unidades)
1973	5,4	1,1	13	203 704
1980	5,3	1,5	21	283 019
1985	5,3	1,9	23	358 491
1990	5,2	2,3	25	442 308
2000	5,0	3,5	29	700 000

Fuente: Heone Rosada, *op. cit.*

1 Promedio de personas por familia. (Estimaciones CEURI)

2 Millones de habitantes.

**3. Valor y precios del suelo urbano  
a propósito del costo de la vivienda**

Los costos y precios de construcción y venta de viviendas en el AMG son elevados, y por consiguiente, excluyen de antemano a la mayor parte de la población carente de medios, no obstante su deseo de adquirirlas. Esa situación de brecha entre costos y capacidad adquisitiva es relativamente conocida y ha sido objeto de diversos estudios y consideraciones,<sup>5</sup> por lo que aunque no la abordaremos en este artículo, nos interesa destacar lo siguiente: aproximadamente el 70 por ciento de las viviendas existentes hoy en día en el AMG son autoconstruidas. Si se consideran las dimensiones (proporcionalmente grandes en Centroamérica) de la extensión territorial trazada y urbanizada de la ciudad capital, tal estimación no pone tanto de manifiesto los estragos del terremoto de 1976, cuanto el notable proceso de expansión metropolitana y el incremento de la afluencia migratoria interna. Proceso en el cual un rasgo de particular importancia ha sido, justamente, el resultado de las autoconstrucciones (en las que mayoritariamente residen los sectores de población asalariada y desempleada), cuya proliferación en número y velocidad ha sido mayor que el del proceso económico formal de la construcción planificada. Estas relaciones espaciales entre la propiedad económica del suelo urbano y el costo de la vivienda, nos parecen menos conocidas y más importantes para delinear el problema de la vivienda urbana.

En los países en desarrollo, los programas de vivienda y urbanismo, generalmente tropiezan con la falta de disponibilidad de terrenos o con los altos precios que alcanza

la tierra urbana en el mercado, tal como ha sido señalado en varios estudios de las Naciones Unidas.<sup>6</sup>

El precio del suelo siempre aumenta más rápidamente que los ingresos de la población; aumento que por lo demás se incrementa por el valor que la construcción de algunas obras de infraestructura, financiadas por el Sector Público, les agrega.

El suelo urbano, además, es objeto de inversión especulativa debido a que reporta menos riesgos y goza de una alta tasa de rendimiento, constituyéndose en refugio de capitales en épocas de inflación. Un ejemplo de este comportamiento es lo ocurrido con la orientación financiera especulativa en Guatemala después del terremoto de 1976. En algunos países en donde la propiedad urbana es extensa y concentrada, tiende a organizarse un mercado virtualmente monopolístico que estimula la especulación de precios, impide el libre juego de la oferta y la demanda y mantiene fuera de mercado —precisamente por ese mecanismo una apreciable cantidad de tierra. Guatemala no escapa de un panorama general como el indicado.

El alto costo de la tierra urbana, por otra parte, constituye una invariante que impide las aplicaciones de racionalidad que presupondrían los planes de urbanización existentes. Desde una perspectiva social estatal, lo anterior sumado al costo de la construcción y al precio de los materiales, obliga a ubicar los proyectos destinados a las familias de bajo ingreso en la periferia de las ciudades, muy alejados de los servicios y lugares habituales de trabajo, aumentando aún más la segregación social existente.

Los valores de la tierra no sólo dependen del valor de su uso urbanístico, sino también de su escasez, ubicación, especulación y de las condiciones particulares del mercado.<sup>7</sup>

Las nuevas necesidades de tierra que se le plantearon a los damnificados del terremoto, en gran parte inquilinos de viviendas deterioradas, trajo como consecuencia el fenómeno que en la ciudad de Guatemala fue conocido como invasión masiva de terrenos públicos y privados; *situación que antes del terremoto sólo se había observado en barrancos y terrenos marginales.*<sup>8</sup>

Otra consecuencia ha sido el incremento de los costos de la tierra, promovido por los propietarios, y derivado del aumento de la demanda y del financiamiento ofrecido por el Estado a los damnificados.

Estudios de la Municipalidad de Guatemala,<sup>9</sup> Oficina de Mapeo Tributario, determinaron para las distintas zonas de la capital, incrementos que fluctuaron entre el 53 y el 237 por ciento.

Por otra parte, la incidencia del factor tierra, incluyendo su urbanización, en el costo total de la solución habitacional de interés social, alcanza porcentajes muy superiores a los recomendados para este tipo de operaciones.

De un estudio acerca del problema de la vivienda en Guatemala<sup>10</sup> se pueden extraer las siguientes cifras ilustrativas (véase Cuadro 4) de la incidencia del valor del terreno urbanizado (para la ciudad de Guatemala) con respecto al total de la solución habitacional.

**CUADRO 4**  
**CIUDAD GUATEMALA:**  
**PROPORCION DEL VALOR DEL TERRENO URBANIZADO**  
**SOBRE EL VALOR DE LA SOLUCION HABITACIONAL**  
**SEGUN TIPOS DE VIVIENDA**

Tipo de vivienda	Valor total*	Valor terreno urbanizado*	% del Valor total
Tugurios	400	250	56,81
Deteriorada suburbana	1 800	1 000	53,55
Deteriorada urbana ilegal	4 000	2 500	62,50
Antigua área central	7 575	2 250	29,70
Interés social estatal	6 799	1 394	23,46
Colonia Privada	26 200	5 020	24,84
De Lujo	48 107	15 020	35,60
Gran Lujo	89 291	24 975	27,97

\* Quetzales de 1978.

De la información anterior se deduce, que la proporción del valor de la tierra urbanizada varía entre el 50 y el 60 por ciento para las viviendas de menor costo (tugurios, urbanizaciones espontáneas, etc.) entre 25 y 35 por ciento para las viviendas de lujo y en un porcentaje intermedio para las soluciones de interés social emprendidas por el Estado.

Por otra parte, en Guatemala existe una realidad sociotopográfica muy especial; la ciudad está rodeada y penetrada de barrancos, en cuyas laderas se ha ubicado una buena parte de la población metropolitana pauperizada, resolviendo de ese modo y casi sin costo alguno (de tierra y servicios) las imposibilidades económicas de localización residencial. Sin embargo, a partir de los primeros años de la década de los años 70's, la saturación de los barrancos condujo a una forma de reproducción especulativa de éstos, por medio del típico negocio-estafa de lotificación privada para clases populares, y en esas circunstancias el problema ha cambiado. Ahora aquellos sectores deben pagar precios altísimos para adquirir y ocupar un metro cuadrado de tierra.

Por último, es oportuno incluir otro problema concomitante con la especulación territorial, señalado por L. Alvarado.<sup>11</sup> Se trata de la fijación monopólica del precio

de la tierra y de una relativa tendencia a igualar los precios unitarios entre zonas residenciales para clases sociales colocadas en los extremos de la estructura social. Esto, naturalmente significa que la tierra urbana para las clases populares se torna extraordinariamente más cara, pues a precios unitarios iguales, una vara cuadrada cuesta una cuarta parte del ingreso mensual de éstas, mientras que a las clases "acomodadas" les significa una centésima parte de su ingreso proporcional.

Un panorama general cuantitativo de la evolución en los precios de la tierra urbana se visualiza en los cuadros 5 y 6. Puede observarse ahí, que los incrementos en el precio de la tierra crecieron a mayor velocidad de 1975 a 1978, coincidiendo con el terremoto. Mientras en el período 1964-74 los precios se incrementaron en un 86 por ciento, entre 1975 y 1978 aumentaron en 13 por ciento, aunque se presentan notorias diferencias entre las zonas en las que se divide la ciudad capital.

CUADRO 5  
CIUDAD DE GUATEMALA: INCREMENTOS RELATIVOS  
DEL COSTO DE LA TIERRA, 1964-1974

Zonas	Quetzales por metro cuadrado (Q./m <sup>2</sup> )		Incrementos	
	1964	1974	Absolutos 1964-74 (Q./m <sup>2</sup> )	Relativos 1964-74 (%)
1	65	108	43	66
2	19	39	20	105
3	20	42	22	110
4	40	77	37	93
5	15	26	11	73
6	12	24	12	100
7	10	26	16	160
8	25	45	20	80
9	25	53	28	112
10	18	27	9	50
11	10	26	16	160
12	8	18	10	125
13	12	17	5	42
14	12	23	11	92
$\bar{X}$	21	39	18	86

Fuente: Estudios y Proyectos de Guatemala, S. A.

CUADRO 6

CIUDAD DE GUATEMALA: INCREMENTOS RELATIVOS  
DEL COSTO DE LA TIERRA 1975-1978

Zonas	Quetzales por metro cuadrado (Q./m <sup>2</sup> )				Incrementos	
	1975	1976	1977	1978	Absolutos 1975-78 (Q./m <sup>2</sup> )	Relativos 1975-78 (%)
1	95	73	96	147	52	55
2	30	29	50	62	32	66
3	23	57	69	88	65	273
4	69	57	85	272	212	333
5	16	37	39	50	34	212
6	30	26	27	60	30	100
7	43	32	47	78	35	81
8	48	43	50	62	14	21
9	60	60	103	200	140	233
10	48	50	96	104	56	137
11	20	21	28	37	17	85
12	19	18	27	43	24	123
13	24	21	32	79	55	223
14	60	72	39	102	42	70
15	37	37	46	49	12	32
16	3	3	3	3	1	33
17	-	-	-	-	-	-
18	7	11	12	15	8	114
19	22	30	33	44	22	100
$\bar{X}$	36	38	49	83	47	131

Fuente: Estudios y Proyectos de Guatemala, S. A.

#### 4. Financiamiento

El tercer factor que deseamos incluir en el perfil del problema que nos ocupa, ya no alude con tanta evidencia aparente a las relaciones predominantes en la sociedad civil, sino que involucra directamente al Estado en su forma de manifestación técnica de sector público.

Hacia mediados de los años 60's se impulsa en Guatemala el sistema de crédito para la construcción de vivienda, inspirado en la fuente original de la *Federal Housing Asociation (FHA)* de Estados Unidos. Esas mismas siglas dieron nombre al sistema en Guatemala: Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA). Posteriormente, la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) comienza a financiar algunos proyectos de vivienda, siguiéndole el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco Mundial.

Simultáneamente el Estado, por medio del Instituto Nacional de Vivienda (INVI) y luego, de su institución heredera, el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI), inyectaron al sector productor de viviendas una importante dosis de capital.

Debido, entre otras razones, a las limitaciones para captar recursos que permitieran un amplio y adecuado financiamiento de sus programas, el INVI fue transformado en el Banco Nacional de la Vivienda (BANVI). Con tal cambio se buscaba generar un sistema nacional de ahorro y préstamo que permitiera captar buena parte del ahorro interno del país para orientarlo hacia programas de vivienda de bajo costo. Pero la propia constitución bancaria de la nueva institución, la falta de construcción del Sector Vivienda y la falta de decisión a nivel de política nacional no sólo no han resuelto los problemas por los que se produjo la transformación, sino que han impedido alcanzar el objetivo social redistributivo encaminado a generar una acción fuerte en la captación del ahorro interno para atender las necesidades habitacionales de dicha población.

En el fondo, el problema del financiamiento para la construcción de viviendas de interés social involucra intereses económicos privados y públicos, locales e internacionales, matizados por diversas situaciones de orden político. Su análisis, en consecuencia, no es posible realizarlo con la óptica sumaria que le asignamos al presente artículo, pero en cambio sí es factible describir algunas de sus manifestaciones macroscópicas.

En efecto, un autor que ha tocado este tema ha señalado —refiriéndose a los recursos financieros para la vivienda— que “es necesario partir del supuesto, cada vez más evidente, de que mientras no sea posible obtener financiamiento a bajo costo, será imposible facilitar vivienda popular”.<sup>12</sup> Más adelante señala que: “La inversión en vivienda requiere de la aplicación de fondos a largo plazo y con rendimiento fijo, situación que la hace poco atractiva para los empresarios de la iniciativa privada; la tendencia en este tipo de inversiones se manifiesta más como zona de refugio de los altos rendimientos del capital industrial, que como sector de la economía generador de rendimientos propios y atractivos. Es por eso que la producción se orienta hacia las unidades habitacionales de lujo o de estrato medio-alto, en donde la recuperación de la inversión es a corto plazo y con un alto margen de rendimiento. Esto repercute en la oferta de los factores de la producción de vivienda, ya que establece una desigual competencia por estos recursos, encareciéndolos aún más y poniéndolos fuera del alcance de quien los demanda para producir vivienda popular”.<sup>13</sup>

Las observaciones anteriores cobran sentido cuando se ilustran cuantitativamente las relaciones entre los montos anuales de inversión total realizada en vivienda, los resultados en productos, y la inversión media en tales productos. Estas relaciones se muestran en el Cuadro 7. Por otra parte, al examinar la composición interna de las inversiones en vivienda (Cuadro 8), es evidente el bajo peso de la inversión pública comparada con la inversión total. Este hecho tiene consecuencias directas en la problemática habitacional, ya que sólo una decidida acción estatal podría incidir en el aumento de su monto, orientación y resultados de política social.

### CUADRO 7

#### GUATEMALA: MONTO DE LAS INVERSIONES ANUALES EN VIVIENDA. NUMERO DE UNIDADES CONSTRUIDAS Y COSTO UNITARIO MEDIO, 1962-1978

Año	Monto (miles de Q.)	Número de unidades	Inversión media por unidad
1962	12 203,3	2 400	15 085,0
1963	14 609,5	2 396	6 097,0
1964	15 778,2	2 890	5 460,0
1965	22 036,8	3 362	6 555,0
1966	19 531,8	2 967	6 583,0
1967	22 172,0	5 139	4 314,0
1968	24 139,5	4 112	5 870,0
1969	22 108,8	3 061	7 223,0
1970	26 150,5	2 314	11 301,0
1971	25 128,2	3 457	7 269,0
1972	20 924,1	3 608	5 799,0
1973	21 648,0	2 108	10 269,0
1974	24 918,2	3 084	8 080,0
1975	27 270,0	2 908	9 378,0
1976	26 874,7	6 208	4 329,0
1977	22 270,1	2 264	9 837,0
1978	79 468,5	17 967	4 423,0

Fuente: Estudios y Proyectos de Guatemala, S. A.

## CUADRO 8

**INVERSIONES Y PRODUCCION DE VIVIENDA EN LA CIUDAD CAPITAL,  
POR SECTORES PUBLICOS Y PRIVADOS Y COMPONENTES SECTORIALES VARIOS, 1962-1978**

Año	Sector Publico		Sector Privado				Total	
	BANVI		F.H.A.		Otros componentes privados		Unidades	Inversión *
	Unidades	Inversión *	Unidades	Inversión *	Unidades	Inversión *		
1962	518	2 488 148	3	29 300	1 808	9 279 800	2 329	11 797 248
1963	340	1 651 874	250	1 569 800	1 445	8 593 900	2 035	11 815 574
1964	483	1 427 515	527	3 406 700	1 512	6 542 900	2 522	11 378 115
1965	479	2 351 464	642	6 023 800	1 874	9 999 100	2 995	18 374 364
1966	434	2 350 772	630	5 736 200	1 674	8 735 200	2 738	16 822 172
1967	2 758	6 732 055	729	6 170 000	1 563	8 354 200	5 050	21 256 255
1968	1 507	4 300 542	724	6 168 900	1 806	13 280 800	4 037	23 750 242
1969	758	2 947 777	729	6 074 400	1 897	15 167 400	3 384	24 189 577
1970	786	5 173 577	461	3 930 700	657	13 430 000	1 904	22 534 277
1971	1 935	7 522 222	654	4 538 000	563	10 227 700	2 152	22 287 922
1972	1 936	5 122 114	1 155	7 212 900	951	10 483 800	4 042	22 818 814
1973	490	2 125 469	639	4 441 800	602	7 421 976	1 731	13 989 245
1974	1 588	3 185 747	691	4 762 200	355	7 342 792	2 634	15 290 739
1975	1 192	2 446 620	502	5 328 000	559	8 171 005	2 253	15 945 625
1976	1 280	3 838 134	300	3 943 000	1 358	14 419 738	2 938	22 200 872
1977	750	4 777 789	371	5 131 100	1 143	15 301 500	2 264	25 210 439
1978	12 124	7 007 073	418	6 987 600	911	11 014 763	13 453	25 009 436

\* En Quetzales

## 5. Instituciones que han atendido el problema de la vivienda

El perfil anunciado quedaría sumamente trunco si no incluimos, aunque sea brevemente, algunos aspectos de orden institucional relacionados con las políticas públicas que ocupan nuestra atención. El punto de partida que planteamos, constituye el nudo institucional del problema de las políticas públicas de vivienda en Guatemala. En efecto, tanto instituciones privadas como públicas han atendido principalmente a los estratos sociales de altos y medianos ingresos. Esta política fue puesta en práctica en el Sector Público, incluso después del terremoto. Tal como lo señala Rosada: "Como ya hemos analizado, el BANVI, principal organismo ejecutor con jurisdicción en el AMG, ha ofertado durante el período posterior al terremoto de 1976, unidades habitacionales con dedicación para los demandantes que provienen de estratos ubicados entre los 50,00 y los 700,00 quetzales mensuales; la tendencia apunta hacia el desplazamiento de esa franja a niveles de ingreso superior, es el caso del Tesoro III, Proyecto cuyo rango de inclusión mínimo debería ser de Q.600,00, con el requisito de aportar un pago inicial de Q.5 000,00".<sup>14</sup>

Para comprender el mecanismo de integración entre las funciones institucionales públicas y el beneficio privado que tienen de ellas aquellos sectores que no son precisamente los de ingresos bajos, revisaremos algunos rasgos ya estudiados por uno de los autores que han hecho los más recientes aportes sobre dicho mecanismo.<sup>15</sup> El Banco Nacional de la Vivienda fue constituido mediante Decreto Legislativo 2-73 del 24 de enero de 1973, como entidad estatal, descentralizada autónoma, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

Su objetivo principal es la realización de programas de desarrollo urbano y de construcción de vivienda que satisfaga las necesidades de la población de menores ingresos. Entre sus principales funciones destacan:

- a) Coadyuvar a la solución del *déficit* habitacional existente en el país.
- b) Crear mecanismos e incentivos para fomentar y captar el ahorro destinado preferentemente a la construcción de viviendas.
- c) Coordinar y participar con las autoridades respectivas en la elaboración de planes de desarrollo urbano y habitacional.
- d) Promover y realizar por su cuenta proyectos de renovación urbana.
- e) Efectuar trabajos de construcción directamente o a través de los servicios contratados con empresas constructoras privadas y ejecutar aquellas obras que provean el suministro de los servicios públicos indispensables.
- f) Promover y participar en la investigación científica tendiente a lograr una mayor productividad en el uso de técnicas y materiales de construcción.

- g) Promover y participar en la creación o ampliación de empresas que presten servicios técnicos o suministren materiales de construcción.
- h) Colaborar con el sector privado en la realización de los proyectos específicos de vivienda rural.
- i) Participar con el sector privado en la elaboración y ejecución de programas de desarrollo urbano y construcción de viviendas.
- j) Colaborar con las municipalidades de la república en la formulación de proyectos de desarrollo urbano y prestarles asistencia técnica y financiera en forma individual o colectiva para la ejecución de los mismos.

La forma como está constituida, sus objetivos y funciones principales, convierten al BANVI en la principal Unidad Ejecutora del Sector Vivienda. Sin embargo, después de seis años de operaciones, los resultados dejan muchas lagunas en relación al cumplimiento de su propósito básico. Algunas de las múltiples objeciones son las siguientes: no ha formulado explícitamente una política nacional de vivienda; no está capacitado para cumplir con todas las funciones que le fueron asignadas y su producto está siendo orientado hacia estratos poblacionales distintos a los que por ley debería atender.

Según Rosada: "Graves problemas aquejan al BANVI por la carencia de recursos financieros y humanos, por la falta de una orientación que provenga del más alto nivel de decisión, en este caso el Ministerio de Economía o de su Junta Directiva, a fin de ubicarlo realmente en el papel de rector de un sistema financiero para la vivienda y dejar de insistir en que siga jugando inadecuadamente el papel de promotor y ejecutor de vivienda, sin contar con la capacidad necesaria para ello y meditar seriamente sobre su reestructuración".<sup>16</sup>

Entre 1972 y 1978, por el BANVI desfilaron siete diferentes Presidentes: una caravana de técnicos, de profesionales y de personal administrativo ha pasado por la Institución dejando menos de lo que se han llevado, descapitalizándolo humana y financieramente y no reinvertiendo, en beneficio de sectores populares, el producto alcanzado hasta tal fecha.

Varias han sido las evaluaciones cuyos resultados han apuntado hacia conclusiones similares; todos los condicionantes estructurales que se han identificado en el estudio del autor comentado, afectan directamente diversos componentes de esta institución. "Las condiciones del mercado de capitales, el alto costo de la tierra disponible para fines habitacionales, la falta de estructuración del sector vivienda y desarrollo urbano, el desequilibrio en la distribución del ingreso, el incremento en el costo de tecnologías e insumos aplicables a la construcción de vivienda, la carencia de un tratado sobre legislación habitacional y sobre todo, la falta de recursos humanos calificados, capaces de planificar, organizar, ejecutar y evaluar los planes, políticas y programas aplicables al sector".<sup>17</sup>

La amplitud de su ley orgánica, lo ineficiente de su "política" implícita de vivienda, de sus planes y programas, de su estructura administrativa y de sus niveles de decisión, se ponen de manifiesto al analizar los resultados alcanzados hasta el momento.

El Gráfico incluido en el estudio del autor comentado, resume los resultados de 22 años de producción de vivienda por conducto de la acción estatal, interpolando cada año (como factor comparativo) los resultados de la producción privada.

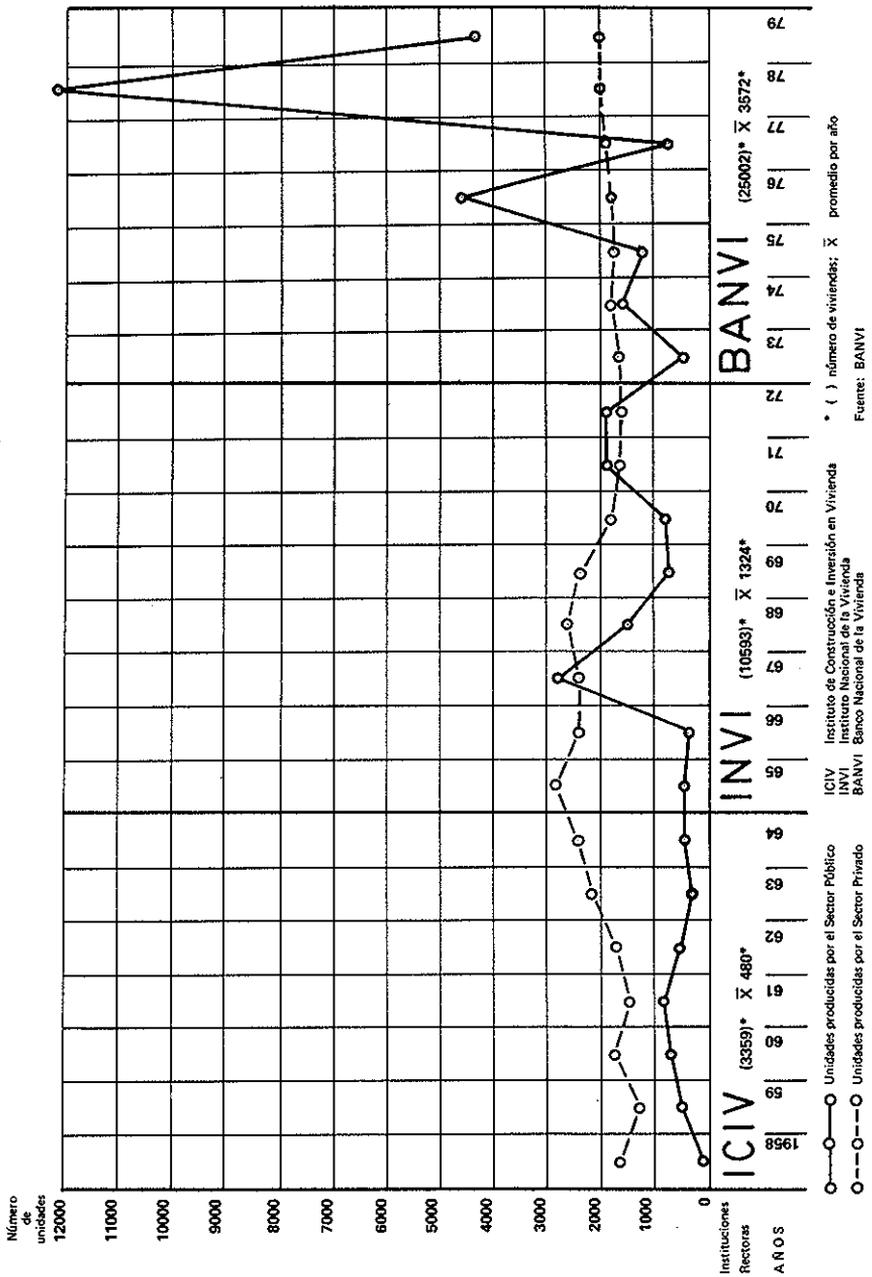
Este tipo de producción se caracteriza por la incorporación de capital, insumos y tecnología utilizados por la industria de la construcción y por la irregularidad, tanto en el número de viviendas producidas anualmente, como en sus concomitantes montos de inversión. Esto ha producido un desplazamiento del radio de atención estatal, acercándose cada vez más a los rangos que pueden atender los promotores de vivienda de mercado.

Una de las primeras y más importantes conclusiones a que se arribó en la "Evaluación de Proyectos: BANVI-1978",<sup>18</sup> elaborada conjuntamente por funcionarios de la institución y por un grupo de consultores nacionales, apunta hacia la determinación de inoperancias: i) en la localización de los conjuntos habitacionales; ii) en la concepción urbanística de los mismos, su equipamiento e infraestructura y servicios; iii) en el diseño de las unidades habitacionales y; iv) en la ejecución general de los proyectos, así también la evaluación es crítica en cuanto a la forma de operación de la institución que atiende y hace rentables las inversiones dirigidas hacia aquel sector de la demanda; atención que por las bajas tasas de ganancia que ofrece y los riesgos que presenta en la recuperación de la inversión, no resulta atractivo al sector privado, pero que —desde una perspectiva económica de mercado contribuye al incremento de la renta diferencial de los terrenos colindantes a los proyectos, debido a los trabajos de urbanización efectuados, encareciendo sus ampliaciones o subsiguientes etapas de crecimiento.

Acerca de la escasa participación efectiva de esta institución en los programas de vivienda popular, afirma Rosada: "Adquiere especial importancia el hecho de que del total invertido por BANVI en 1978 (Q.9 053 640), únicamente un 11 por ciento de sus recursos fueron destinados a programas de vivienda popular, ya que el resto de la inversión está orientada hacia la construcción de apartamentos —multifamiliares para estratos de población con ingresos entre Q.250,00 y Q.700,00 mensuales.<sup>19</sup>

El monto mínimo de ingresos mensuales requerido por la institución acerca del sector vivienda para las adjudicaciones, comparado con la distribución de los ingresos en el AMG indica que el BANVI estaría atendiendo fundamentalmente a un 20 por ciento de las familias que perciben ingresos con un promedio mensual de Q.400,00; especialmente a través de los proyectos habitacionales multifamiliares. Sin embargo, los datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos reflejan que el 55 por ciento de los hogares del área urbana central perciben ingresos inferiores a dicho promedio. Lo cual demostraría que los sectores verdaderamente necesitados de una solución habitacional están excluidos de las políticas locales de dicha institución.

# NUMERO DE UNIDADES HABITACIONALES DE INTERES SOCIAL POR PERIODOS SEGUN TIPO DE INSTITUCION REGIDORA



Por último, de otras instituciones involucradas directamente en el sector, destaca la denominada Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA) creada en 1962. Esta orienta sus recursos principalmente hacia sectores sociales cuyos ingresos están incluso por encima de los promedios establecidos por el BANVI. Actualmente el FHA exige un ingreso mensual mínimo que oscile alrededor de los Q.1 000,00 mensuales. Según la Encuesta de Ingresos y Gastos, solamente un 12 por ciento de la población del AMG —el cual constituye el estrato más alto de la población— estaría en capacidad de cumplir con dichos requisitos.

En términos similares actúan otras entidades de carácter privado que intervienen en el mercado de la vivienda. Su función se orienta principalmente a garantizar la recuperación de las inversiones y a la obtención de las utilidades, en el corto plazo, más que a tratar de resolver el problema real de los sectores marginados.

## 6. A manera de conclusión

Los cuatro elementos revisados configuran los soportes generales de los cuales es posible trazar el diseño analítico del carácter, composición, instrumentos y resultados de las políticas virtuales de vivienda en Guatemala. Los primeros dos elementos representan la manifestación social de un problema al cual el sector público debería de responder eficaz y eficientemente, no sólo por razones funcionales de orden social, sino también por el papel dinámico que presupone el sector de la construcción como estrategia de reactivación económica. Sin embargo, el Estado, por medio de la distribución del financiamiento y de las inversiones, captadas y trasladadas por la vía institucional indicada, parecería haber seguido pautas definidas por la acumulación privada de capital, a expensas de la captación del ahorro y de los recursos nacionales e internacionales que no han beneficiado a los sectores desprovistos de los ingresos mínimos requeridos para la adquisición de viviendas.

Entre ambos elementos (los dos primeros más cercanos a la sociedad civil y los dos últimos, más allegados al orden político institucional) se ubica un complejo proceso en el que intervienen la capacidad de presión, de organización y de control de los grupos sociales vigentes en la escena económica, política y tecnoburocrática nacional, cuyo desarrollo refleja la estructura dinámica de las políticas públicas que no es reflejada por los documentos ni estudios locales hasta ahora publicados.

## NOTAS

- 1 Centro Urbano Integrado (CEURI), *Informe final*, Guatemala, BANVI-SEGEPLAN, 1975.
- 2 Hermes Marroquín y E. Rojas, *Asentamientos marginales en el Area Metropolitana de Guatemala*, Guatemala, USAC-Municipalidad, 1970.

- 3 Hermes Marroquín y José Luis Gándara, *La vivienda popular en Guatemala, antes y después del terremoto de 1976*, Guatemala, USAC - Comité de Reconstrucción Nacional - OEA, 1982.
- 4 Héctor R. Rosada G., *La vecindad popular en el Area Metropolitana de Guatemala*, Tesis de graduación, Guatemala, 1980.
- 5 Cf. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, *Vivienda urbana y presupuestos familiares*, Estudios Monográficos, Guatemala, IIES-USAC, 1974; Agencia Internacional de Desarrollo, *Pobreza urbana en Guatemala*, Guatemala, 1980.
- 6 Cf. ILPES-CEPAL-UNICEF, *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*, Chile, CEPAL, 1982; Naciones Unidas, *Guatemala: la pobreza y la distribución del ingreso en los sectores urbanos*, México, CEPAL, 1982.
- 7 SEGEPLAN, *Marco conceptual para una política nacional de vivienda*, Guatemala, 1979, p. 61 y siguientes.
- 8 *Ibid.*, (cursivas nuestras).
- 9 Municipalidad de Guatemala, *Documentos internos*, Guatemala, 1982; Municipalidad de Guatemala, *Distrito Central, propuesta para su creación*, Guatemala, 1981; Municipalidad de Guatemala, *Plan de Desarrollo Metropolitano -EDOM-*, Guatemala, Dirección de Planificación de la Municipalidad, 1980; Roberto Corpeño, *Análisis evaluativo de la Municipalidad de Guatemala 1974-1978*, Guatemala, Municipalidad de Guatemala, 1979.
- 10 COPVIDU, *Políticas de vivienda y desarrollo urbano*, VII Conferencia COPVIDU, Guatemala, noviembre de 1980.
- 11 Luis Alvarado, *El proceso de urbanización en Guatemala*, Guatemala, CEUR-USAC, 1979.
- 12 Héctor Rosada, *op. cit.*, p. 76.
- 13 *Ibid.*, p. 77.
- 14 *Ibid.*, p. 153.
- 15 Las principales consideraciones en torno al BANVI se basan en el estudio de Héctor Rosada ya citado.
- 16 Héctor Rosada, *op. cit.*, p. 102.
- 17 *Ibid.*, p. 103.
- 18 Gilberto Castañeda S., *Evaluación de proyectos: BANVI - 1978*, Guatemala, 1978.
- 19 Héctor Rosada, *op. cit.*, p. 108.

## EL INSUMO PUBLICO EN LA FORMULACION DE POLITICAS Y EN LA ADMINISTRACION: LA SITUACION ACTUAL Y ALGUNOS REQUERIMIENTOS PARA EL FUTURO\*

Kenneth Bryden

Traducido del Inglés por

Ma. Cecilia Alvarado V. P.

### Sumario

La sociedad moderna es inevitablemente burocrática, y el problema central que se plantea en la formulación y administración de políticas, consiste en armonizar la burocracia con la democracia, a través del aumento del insumo público. Se distinguen dos modelos para este insumo, designados como de representación y de participación directa. En los últimos años se ha progresado considerablemente en el incremento del rol del Parlamento, la democratización de los partidos políticos, la expansión del rol de los grupos de presión, la multiplicación de los puntos de acceso, y haciendo que la burocracia sea "representativa". Lo anterior ha dado como resultado un mejoramiento del modelo de representación, pero irónicamente también ha tenido el efecto de incrementar las oportunidades de aquéllos que ya tienen una influencia desproporcionada en el proceso de la formulación de políticas. El problema reside en que el modelo de representación involucre solamente la participación "instrumental", esto es, la participación diseñada para fomentar el interés propio. Para que sea plenamente efectivo, el insumo público necesita que exista la participación "integral", la cual fomenta el desarrollo personal del individuo a través de su incorporación en la construcción comunitaria. Esta es la esencia del modelo de participación directa del insumo público. Sin embargo, dos modelos no son mutuamente excluyentes. Más bien, el modelo de representación provee la base desde la cual se puede desarrollar el de participación directa. Las mejoras en la primera forma son deseables por sí mismas, pero su potencial pleno sólo se realizará dentro del marco de la última. Las estrategias para el desarrollo del modelo de participación directa incluyen: el establecimiento de una "red de información", la devolución de la autoridad en las grandes organizaciones, la participación directa en la toma de decisiones en el vecindario y especialmente en los

\* Tomado de *Canadian Public Administration*, Vol. 25, No. 3, primavera 1982, pp. 81-107. Reproducido con autorización del editor: The Institute of Public Administration of Canada.

lugares de trabajo, y lo que es fundamental para todos los demás, el progreso hacia una sociedad más igualitaria.

En este artículo se da por un hecho que vivimos en un mundo burocrático.<sup>1</sup> Es un mundo que corresponde —si no en todos sus detalles— en sus principales lineamientos, al modelo de Weber de la sociedad compleja, racional y orientada hacia metas, con una estructura de autoridad basada en la jerarquía y en la subordinación, con esferas definidas de competencia y de reglas impersonales.<sup>2</sup> Es inútil anhelar, como muchos recientemente lo han hecho, una sociedad más simple y menos impersonal. El surgimiento de la organización social burocrática ha sido concomitante con el desarrollo de la producción capitalista bajo la cual la capacidad productiva se ha aumentado exponencialmente durante los últimos tres siglos. Un intento por volver a un sistema precapitalista no sólo reduciría los estándares de vida, sino que también podría hacer posible alimentar, aún a un nivel de subsistencia, a la población enormemente incrementada la que constituye un subproducto del incremento en el producto económico. El reto que se le presenta a la sociedad burocrática no es el de abandonar la burocracia sino el de superar sus aspectos malsanos y conducir a la sociedad en una dirección firmemente democrática. Este no es un reto que tiene que afrontar exclusiva o aun primordialmente el servicio público. La burocracia no es peculiar de ese segmento de nuestro sistema social, sin embargo, en éste tiene ciertas características distintivas. Algunas veces los aspectos malsanos son más agudos en la corporación moderna, debido a que ésta tiene una estructura más autoritaria y a lo que Berle una vez refirió como su falta: “un desconocido sentido de responsabilidad”.<sup>3</sup> Este artículo, sin embargo, sólo trata del servicio público.

Jacoby diagnosticó que el “problema real” de la sociedad burocrática yace en sus relaciones con los valores democráticos.<sup>4</sup>

“... el sistema democrático de valores contiene el concepto de la participación directa en la organización de la sociedad. Precisamente han surgido problemas debido a que, con la mengua de esta participación, la efectividad del principio mismo la organización democrática ha llegado a ser incierta.”<sup>5</sup>

“... el problema crucial puede ser expresado por medio de una pregunta: *¿cómo se puede controlar la concentración del poder ya sea que este poder sea privado o estatal?*”<sup>6</sup>

Muchos estudiosos de la formulación y administración democrática de políticas se han interesado sobre esta pregunta y han ofrecido una variedad de respuestas a lo largo de la generación pasada. Este artículo tratará primero de revisar y clasificar las principales respuestas que a la fecha han sido ofrecidas. Sobre esta base se abordará luego la tarea más difícil, la de proponer algunos requerimientos fundamentales para realzar el rol del público en el proceso de formulación de políticas, es decir, para hacer menos incierta “la efectividad del principio de la organización democrática”.

## **1. Modelos de insumo público**

Las proposiciones para acrecentar el producto público lógicamente están incluidas bajo dos modelos principales. Estos, a su vez, se derivan de dos modelos básicos de gobierno democrático: la democracia representativa y la democracia directa. Los modelos de insumo público derivados, se designarán aquí como: el modelo de representación y el modelo de participación directa.

### **1.1 El modelo de representación**

Considerando este modelo en su forma pura, su característica esencial consiste en que el insumo público principalmente se realiza a través de los representantes popularmente electos. En la variante del gabinete parlamentario, que es la que de inmediato más nos concierne, la rendición de cuentas (accountability) y la capacidad de satisfacer las demandas (responsiveness) están garantizadas por una cadena de responsabilidades que va del gabinete hasta el parlamento y en última instancia, a la población en el momento de las elecciones. El hecho de que los servidores públicos no sean electos no invalida el modelo, porque supuestamente ellos no formulan políticas sino que sólo administran las políticas elaboradas por los representantes electos. Es más, ellos se incorporan en la cadena de responsabilidad, por el hecho de estar sujetos a la dirección y al control ministerial. Este modelo, si alguna vez constituyó una descripción adecuada de la realidad, ha llegado a ser cada vez más inadecuado, debido a la creciente complejidad de la sociedad y al surgimiento de la democracia de masas. El servicio público de hecho está involucrado, íntima y continuamente, en la formulación de políticas. Además, cada eslabón en la cadena de responsabilidad es tenue. El control ministerial sobre el servicio público algunas veces sólo es parcialmente efectivo. Lo mismo puede decirse de la rendición de cuentas por parte de los ministerios al Parlamento, especialmente bajo un gobierno de mayoría, mientras que las elecciones generales que se llevan a cabo sólo cada tantos años, difícilmente llegan a proporcionar más que una limitada y esporádica rendición de cuentas de los gobiernos electos y de sus miembros hacia el público.

No se necesita hacer hincapié en lo anterior. La mayoría de los estudiosos y de los que ejercen el gobierno parlamentario y la democracia representativa generalmente han considerado estos conceptos como bien establecidos, y muchos, durante la generación pasada, han estado dirigiendo su atención, hacia reformas orientadas para acrecentar la rendición de cuentas y la capacidad de satisfacer las demandas. Tales propuestas de reforma pueden ser clasificadas en cinco categorías:

#### **a) El mejoramiento del rol del Parlamento**

Muchos analistas bien informados ponen el énfasis principal en las reformas tendientes a hacer que el modelo clásico sea más plenamente efectivo. Por ejemplo, uno de los más distinguidos estudiosos del gobierno del Canadá dijo recientemente:

“... la mejor, si no la única garantía de un pueblo, consiste fundamentalmente en la renovación de la confianza en un gobierno representativo y responsable. Sospecho que mucho del clamor de los ciudadanos por lograr su participación no sería amortiguado simplemente porque ellos estén comprometidos y participen en detalles diversos, pues este clamor surge por otras razones que no aparecen inmediatamente: primero, debido a la intervención creciente de los gobiernos centrales en la vida cotidiana de la gente, o al menos en cuestiones que afectan su vida cotidiana; segundo, por una sospecha de que las decisiones que pesan dolorosamente sobre ellos en realidad son tomadas, no por sus representantes en la legislatura o por los ministros directamente responsables ante sus representantes. La sospecha consiste en que muchas de las decisiones están siendo tomadas en los altos niveles por personas desconocidas para ellos.”<sup>7</sup>

Una autoridad sobresaliente sobre el Gabinete de Gobierno quien también fue diputado privado del Partido Laborista en el Parlamento Británico, dijo hace unos pocos años:

“... debe quedar muy claro a todos los que participan que ellos representan únicamente una sección del público. Quién representa al resto? La respuesta es: los representantes electos a nivel distrital, regional y nacional, porque sólo ellos son los verdaderamente responsables si se toman decisiones erradas y se logra un balance equivocado.”<sup>8</sup>

Este experto resumió las propuestas para dar a los representantes electos la capacidad de asumir esta responsabilidad de la siguiente manera:

“Primero, debemos retrotraer los mayores o principales problemas a la arena parlamentaria. Segundo, nos debemos esforzar por persuadir al público de que el gobierno representativo, en oposición a la democracia directa, tiene una virtud real. Tercero, debemos producir una definición de las áreas de competencia del Parlamento y, cuarto... debemos establecer el poder de los parlamentarios que no tienen a su cargo un ministerio para permitir que el control del ejecutivo pueda llevarse a cabo en forma apropiada.”<sup>9</sup>

Han habido movimientos activos para efectuar una reforma parlamentaria en el Reino Unido desde 1930 y en el Canadá desde alrededor de 1960. Estos han tenido como resultado cambios sustanciales en el procedimiento parlamentario, en la estructura y función de los comités parlamentarios, y en los recursos puestos a la disposición de los miembros titulares, todos con el propósito de acercar más la actuación real del parlamento con la que se contempla en el modelo clásico. Que el progreso ha sido menos sustancial de lo mucho que se esperaba, está indicado por lo que parece ser un incremento por la reforma parlamentaria en los años recientes.<sup>10</sup> Al mismo tiempo, el hecho mismo de que el interés sobre el tema esté vivo y hasta creciendo, sugiere que se ha logrado suficiente progreso para que los críticos que están interesados y bien informados sobre la reforma, no la consideren una causa perdida.

## b) La democratización de los partidos políticos

Tradicionalmente se ha considerado que los partidos juegan un papel central para convertir el insumo público en formulación y administración de políticas. Un prominente sociólogo político de una generación anterior, los describió como los "principales mediadores" entre los votantes y los gobiernos en las democracias modernas, y como "la agencia a través de la cual la opinión pública se traduce en política pública".<sup>11</sup> El argumento ha sido llevado aún más allá por los partidos socialistas y laboristas, organizados de acuerdo a los lineamientos del modelo de "partido de masas" de Duverger.<sup>12</sup> Los que apoyan esta tesis arguyen que la clave para el gobierno democrático es un partido político en el cual los miembros regulares inscritos tienen el control último sobre la política y el liderazgo del partido. Este tipo de partido no ha constituido la norma en el Canadá. Sólo los partidos *Progressive* y *United Farmer*, ya extintos, el CCF/NDP\* y el *Parti Québécois*, podría decirse que están conformados en su estructura y funcionamiento según el modelo de masas. Sin embargo, durante los años sesenta y los primeros años de 1970, los partidos *Liberal* y *Progressive Conservative* se movieron en la dirección de estructuras más democráticas.

En el caso de estos dos partidos los informes no son claros en lo que respecta al efecto producido por estos cambios, pero pareciera razonable presumir que las sesiones para la rendición de cuentas y las revisiones del liderazgo han causado algún efecto sobre la política de partido, e indirectamente sobre la política gubernamental, si el partido está en el poder o a punto de asumirlo. En el caso de los partidos de masas o basados en membresía, la suposición es aún más fuerte. En la única investigación sistemática llevada a cabo en el Canadá sobre este asunto (aplicada a los gobiernos de la CCF en Saskatchewan de 1944 a 1964 y comparándolos con las administraciones liberales que gobernaron después por dos períodos), se encontró que existieron continuamente concesiones mutuas entre el gobierno y el partido, a lo largo del período del CCF, que influenciaron claramente las políticas públicas.<sup>13</sup> Los artículos de prensa sobre las relaciones entre el gobierno y el partido en el PQ (Parti Québécois), apuntan en la misma dirección. Un editorial en el periódico *Vancouver Sun*, que no es partidario del NDP decía lo siguiente sobre la convención federal del NDP efectuada en Vancouver en julio:

"Una de las cosas encantadoras sobre las convenciones del NDP es que usualmente se llevan a cabo de conformidad con sus nombres: son super democráticas. Y ésta no constituyó una desilusión en cuanto a la extensión y embergadura del debate."<sup>14</sup>

Al mismo tiempo esa participación no representa realmente un insumo público significativo para el proceso de formulación de políticas. Esto ha sido verdadero aun

---

\* Nota del Traductor: CCF = Cooperative Commonwealth Federation (Montreal, Canadá). Se trata de un partido político que después se llamó NDP (New Democratic Party).

en aquellos casos, raros en el Canadá, en los que un partido basado en la membresía ha gobernado en las provincias. Por mucho tiempo he sido observador participante en el CCF/NDP y puedo asegurar que sólo una pequeña fracción de los que votan por el partido son miembros del mismo, que sólo una pequeña fracción de los miembros participan en las actividades del partido en forma consistente, y que sólo una fracción de esos participantes pocas veces son elegidos como delegados en las convenciones (en parte porque muchos no tienen el tiempo ni los recursos para asistir a ellas). La representación de los otros partidos en las convenciones y conferencias probablemente sea, al menos tan escasa, como la del NDP. Aún el simple hecho de ser miembro de los partidos políticos alcanza en su totalidad a menos de un cinco por ciento de la población canadiense elegible.<sup>15</sup> Kornberg y sus asociados encontraron evidencia sustancial de "que las posiciones formales en las organizaciones de partido en las sociedades democráticas, aun en aquellas a nivel local, están desproporcionadamente preservadas por un pequeño pero fuertemente politizado segmento de la clase media y media alta".<sup>16</sup>

### c) Expansión de los grupos de presión

Muchos escritores consideran que los grupos de interés juegan el papel más importante en la canalización del insumo público hacia el proceso de formulación de políticas. Verdaderamente este es el tema dominante del pluralismo norteamericano contemporáneo, el que, como muchas otras cosas norteamericanas, ha derramado efectos sustanciales en el Canadá. Esta variedad de pluralismo representa una aceptación demorada de la teoría de grupo de Bentley, al menos como esa teoría ha sido reducida en teoría de los grupos de interés por Truman, Latham y una cantidad de sucesores.<sup>17</sup> La exposición más sofisticada de este modelo pluralista ha sido el concepto de Dahl de la "democracia poliárquica" o de la simple "poliarquía".<sup>18</sup> En ese modelo la interacción vital de los grupos entre sí y con las autoridades, entre una y otra elección, sirve para mantener una amplia gama de intereses en primer plano y para prevenir que un grupo particular pueda llegar a dominar:

"En esta forma, la toma de las decisiones gubernamentales no es una marcha majestuosa de grandes mayorías unidas sobre ciertos asuntos de política básica. Es el apaciguamiento constante de grupos relativamente pequeños. Aún cuando estos grupos constituyan una mayoría numérica a la hora de las elecciones, por lo general no es de utilidad interpretar esa mayoría como algo más que una expresión aritmética."<sup>19</sup>

Idealmente, todos los grupos legítimos deberían de estar en posición de ser escuchados. A pesar de que este ideal no ha sido logrado en la práctica, no obstante, "este híbrido extraño, el sistema político normal Norteamericano . . . parece ser un sistema relativamente eficiente para reforzar acuerdos, fomentar la modernización y mantener la paz social . . .".<sup>20</sup>

Sin embargo, Dahl, en sus más recientes escritos, ha sido menos ardiente acerca de las poliarquías,<sup>21</sup> declarando *inter alia*: "ninguna de ellas llena los criterios para un

proceso democrático. Deberían estar democratizadas más ampliamente.”<sup>22</sup> Esto señala las limitaciones de los grupos de interés como canales del insumo público. En las democracias occidentales existe abundante evidencia empírica de que una gran cantidad de grupos en desventaja son regularmente excluidos del proceso político y que esto es aplicable tanto a la actividad de los grupos de interés, como a otras actividades. Verdaderamente, Verba y Nie concluyeron que en los Estados Unidos “es más probable que los grupos de interés soslayen las políticas gubernamentales en favor de ciertos grupos participantes”,<sup>23</sup> específicamente los de las personas ricas y bien educadas. Al revisar los limitados datos disponibles para el Canadá, Mishler encontró que a pesar de que la mitad de los canadienses pertenecía al menos a una asociación de voluntarios (una de las tasas más altas en las democracias occidentales), la participación real en esos grupos era mucho menor.<sup>24</sup> Stanbury reveló, en melancólicos detalles, cómo la intención del gobierno para vigorizar la ley de competencia del Canadá se vio reducida a una chapucería por la vigorosa y no eximiente oposición de los grupos de negocios y de sus aliados en los medios de comunicación, con la voz de los intereses del consumidor ahogada en el estrépito.<sup>25</sup>

Vale la pena notar, sin embargo, que en el caso de la política de competencia el que capituló fue el gobierno de los ministros electos, y no el servicio público. Las propuestas para efectuar una reforma emanaron de los servidores públicos y no existe indicación de que sus puntos de vista cambiaran materialmente durante la larga e ignominiosa retirada. El estudio de Lang sobre la reforma administrativa en el campo farmacéutico, diseñada para reducir los precios de las drogas prescritas, también mostró que los servidores públicos se mantenían firmes en su creencia de la necesidad de la reforma. Aquí, sin embargo, el resultado fue diferente, al menos en la situación inmediata. La *Canadian Pharmaceutical Manufacturers' Association (CPMA)*, una asociación formada principalmente por compañías norteamericanas, con sólo un conocimiento limitado de cómo trabajaba el sistema de formulación de políticas en el Canadá, no pudo aplicar el tipo de presión producido por la alianza de las principales organizaciones de negocios en el caso de la política de competencia, mientras que los servidores públicos, trabajando silenciosamente en el trasfondo, tuvieron éxito en que prevaleciera su caso.<sup>26</sup>

Sin embargo, a largo plazo, la CPMA no sufrió una derrota tan claramente definida, puesto que la política fue suavizada considerablemente en la administración (por otros funcionarios públicos que no fueron los que formularon la política legislativa).<sup>27</sup>

Una política no es mejor que su administración, y la información es escasa e impresionista sobre el efecto de la actividad del grupo de interés en la ejecución cotidiana de la política. Sin duda la situación varía de un caso a otro y de cuando en cuando, pero es difícil escapar de la inferencia que continuamente se asocia entre los grupos de interés y los funcionarios públicos en el efecto que tendrán las áreas de una política específica. Ciertamente, Presthus, quien hizo el único intento sistemático a la fecha para estudiar la interacción de los grupos de interés tanto con los políticos como con los funcionarios públicos en el Canadá, estaba convencido de que el acceso preferente

y la influencia de los grupos con recursos superiores, es particularmente grande en el Canadá. Hasta percibió "una síntesis difundida entre el gobierno y las elites de los grupos de interés", la que describió como corporatista.<sup>28</sup> Una de las consecuencias "es el refuerzo del *status quo* en términos del patrón de distribución existente, de la dádiva pública y del poder político".<sup>29</sup>

En años recientes se intentó incluir en el proceso a los grupos excluidos proporcionándoles fondos públicos. Tradicionalmente estos fondos consistían en pequeñas subvenciones a los esfuerzos que se consideraban dignos especialmente en el dominio de la caridad. A pesar de haberse aumentado este tipo de fondos, estos han sido eclipsados por fondos destinados para ayudar a los grupos a proporcionar un insumo en el proceso de formulación de políticas. Estos últimos a menudo no han conseguido sus objetivos, han tenido consecuencias indeseables, y/o efectos efímeros.<sup>30</sup> A menudo constituyen también un reflejo de la simbiosis entre los administradores públicos y los grupos de interés, en la cual estos últimos sirven los propósitos de los administradores en tanto que logran acceso a los procesos de formulación de políticas.<sup>31</sup> Estos, no obstante, permiten obtener el acceso que podría ser el que les había sido negado antes. El ejemplo más sobresaliente indudablemente ha sido el caso de los nativos. Durante los últimos años se han proporcionado millones de dólares a las uniones y asociaciones indígenas y también en menor escala a los *Inuit*,\* con el resultado de que estos grupos han adquirido un acceso que previamente no habían soñado. A pesar de que todavía están lejos de obtener un tratamiento justo en la sociedad canadiense, ¿quién podría haber pensado una generación antes que hubieran sido capaces de forzar el retiro de un informe oficial del gobierno sobre la política indígena, o bloquear el proyecto de un gran oleoducto o lograr el reconocimiento de sus derechos específicos en una nueva Constitución propuesta?

#### d) Multiplicación de los puntos de acceso

Otro método que ha sido usado para ampliar el insumo público ha sido incrementar el número y el alcance de los puntos de acceso a través de la renovación de viejos recursos y del desarrollo de nuevos, incluyendo las comisiones reales, los comités parlamentarios, los grupos de trabajo para un tema específico, los consejos de asesoría, los informes oficiales del gobierno y los "libros verdes" (que solicitan la participación social).<sup>32</sup>

Las comisiones reales han sido usadas tradicionalmente por los gobiernos canadienses para ayudar a idear políticas que tratan con problemas complejos (y algunas veces para enfriar asuntos álgidos) sin embargo en la opinión de uno de los funcionarios públicos más distinguidos del Canadá (ahora pensionado) no fue sino hasta cuando (existió) la *Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism*, que se llevaron a cabo esfuerzos deliberados para inducir el insumo público.<sup>33</sup> Desde entonces esta

---

\* Nota del traductor: esquimales (palabra tabú en el Canadá).

actividad ha llegado casi a ser reconocida como parte del trabajo de la comisión. La *Ontario Royal Commission on Electric Power Planning* proporcionó un notable ejemplo cuando trató el insumo público como ingrediente clave en su extensa investigación.<sup>34</sup> Los comités parlamentarios, también un recurso tradicional, han hecho algo más que las comisiones en lo referente a los puntos de acceso; han viajado por el país para escuchar los puntos de vista de los grupos interesados y de los individuos, sobre numerosos asuntos sobre los cuales se formulan políticas. Se han desarrollado grupos de trabajo sobre un tema específico para proporcionar procedimientos menos formales y más rápidos que los de las comisiones reales, y el desarrollo más reciente es la creación en el Parlamento de grupos de trabajo sobre un tema específico para reforzar al trabajo de los comités parlamentarios.<sup>35</sup> Se han establecido consejos y comités asesores en un número creciente de áreas de política, en parte para proporcionar a los grupos interesados un acceso regular de modo que los que formulan las políticas y los administradores estén mejor informados acerca de las consecuencias de sus decisiones. Los documentos políticos públicos de Gobierno (*white paper*), un recurso tradicional copiado del Reino Unido, han sido revividos para fomentar los insumos, y los documentos verdes que solicitan la participación social (*green paper*), una invención relativamente reciente, han sido también trasplantados del Reino Unido para fomentar la discusión y comentarios públicos, durante las primeras etapas en la formulación de políticas.

No existe ninguna duda en cuanto a que los recursos antes mencionados han abierto enormemente el proceso de la formulación de políticas al insumo público. Sin embargo, es dudoso que hayan reducido significativamente el carácter elitista del proceso de formulación de políticas. De hecho, hasta podrían haber hecho lo opuesto por medio de la apertura de nuevos canales para aquellos cuyos recursos son tales, que ya constituyen las influencias exteriores predominantes. El caso de la reforma tributaria durante los últimos años de 1960 es ilustrativa. Aquí se involucraron varios de los recursos a los que nos hemos referido, empezando con una investigación pública masiva llevada a cabo por una comisión real, seguida de extensivas representaciones ante el Ministro de Finanzas, que condujo a la publicación de un informe oficial gubernamental (*white paper*), el cual luego se sometió a audiencias públicas y fue el tema de informes emanados de los comités de ambas cámaras del Parlamento.<sup>36</sup> Sin embargo, los ricos y los poderosos dominaron los procedimientos en todas las etapas. El contribuyente de pocos medios, quien probablemente no captó las implicaciones de las propuestas, no se hizo presente.<sup>37</sup> El resultado final fue que las recomendaciones de la comisión real para lograr mayor equidad en el sistema tributario fueron sustancialmente suavizadas en el informe oficial del gobierno (*white paper*), y las propuestas de este informe fueron aún más drásticamente suavizadas en la revisión de la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1971.

#### e) Elaboración de la burocracia "representativa"

En todas las propuestas anteriores implícitamente se considera al servicio público como pasivo, reaccionando a los estímulos externos, canalizados ya sea a través

de las asambleas representativas, de los partidos políticos, de los grupos de interés o de la combinación de todos éstos. Muchos escritores cambian el énfasis y argumentan que la reestructuración del mismo servicio público más bien que los canales de insumo hacia éste, constituyen la clave para mejorar la rendición de cuentas (accountability) y la capacidad para satisfacer las demandas (responsiveness). Redford, por ejemplo, aunque considera al acceso como la variable crítica en la democratización de lo que él llamó "el Estado administrativo", argumentó que el acceso significativo requiere no solamente que haya una oportunidad para que cada interés relevante pueda ser expresado, sino que éste pueda ser escuchado.<sup>38</sup> Esto ocurriría según él lo expresó, solamente "si el interés individual y el interés general se reflejan en la totalidad de las operaciones institucionales".<sup>39</sup>

En lo anterior él estaba retrotrayendo, con algunas modificaciones, una idea a la que Kingsley con anterioridad le había aplicado el término de "burocracia representativa",<sup>40</sup> y que por parte de Kranz<sup>41</sup> había recibido lo que a la fecha quizás consiste su tratamiento más completo. La esencia de la idea, tal y como la concibió Kranz consiste en que "la proporción de cada grupo étnico-racial minoritario y de las mujeres en todos los niveles, en una agencia gubernamental específica, igualan el porcentaje de ese grupo de la población contenida en el grupo geográfico al que la agencia presta sus servicios."<sup>42</sup> En otras palabras, la representación en este contexto asume el distintivo de una muestra representativa, lo que Mosher ha designado la representación "pasiva" para distinguirla de la representación "activa", reclamada para las instituciones representativas.<sup>43</sup> Kranz consideró una correlación perfecta entre el público y el servicio público como un ideal del cual podrían haber desviaciones en el mundo real, pero indicó que una aproximación al ideal produciría "resultados óptimos". ¿Por qué? Kranz ofreció tres razones principales.<sup>44</sup> Primero un aumento sustancial de la representación pasiva incrementaría el *status* económico, político y social de las mujeres y de las minorías. Lo anterior puede ser deseable en sí mismo por razones éticas, pero no queda inmediatamente claro que necesariamente incrementaría la capacidad de satisfacer demandas en el servicio público. Como lo han observado los críticos, aquéllos que logran entrar en el servicio bien podrían olvidarse o repudiar su origen y asumir la coloración de su nuevo ambiente. Aunque Kranz no concede que esta crítica sea necesariamente válida, enfocó el asunto de una manera diferente en su segunda razón. En ésta indicó que no "solamente burócratas negros o de color pueden servir a los clientes negros o de color", sino que las sospechas y los antagonismos serán superados y la legitimidad fomentada, sólo cuando los grupos excluidos no se consideren a sí mismos como grupos excluidos. De cualquier forma los productos serán mejores debido a que, como lo indicó Kranz en su tercera razón, una burocracia más representativa socavará la estructura jerárquica, no democrática, del servicio público en la que la elite toma las decisiones, y en el proceso proporcionará mayor sensibilidad y capacidad de respuesta a los "sentimientos, necesidades, problemas y puntos de vista de la minoría". Una burocracia representativa, será participativa en el único sentido en el que ese término pueda tener significado en una moderna sociedad burocrática: estará abierta para que participen en ella todos los grupos "aun los que antes estaban excluidos

y subrepresentados . . . permitiéndoles hablar y actuar por ellos mismos dentro de la burocracia” y no se limitará a las agencias que prestan servicios a las minorías o a los grupos desposeídos.<sup>45</sup>

En los Estados Unidos ha habido una creciente controversia sobre los efectos probables de una burocracia representativa y la resolución de la disputa no ha sido ayudada por el hecho de que la evidencia empírica satisfactoria es casi imposible de obtener.<sup>46</sup> Meier y Nigro, después de probar la hipótesis en los niveles altos del servicio federal de los Estados Unidos no encontraron ningún mérito en ello:

“Sus vinculaciones teóricas están críticamente debilitadas por afirmaciones empíricas sin apoyo, supuestos insostenibles, definiciones vagas y unidades de análisis pobremente definidas.”<sup>47</sup>

Sin embargo, otro estudio, en el cual se revisaron una gran variedad de investigaciones empíricas, fue menos dogmático, llegando a la conclusión de que existen varias situaciones en las cuales la representación pasiva de hecho se convierte en activa.<sup>48</sup>

“ . . . no tiene sentido el negar que un conjunto impresionante de influencias puede debilitar las vinculaciones entre la representación pasiva y la activa. Sin embargo, de igual importancia es el hecho de que otras circunstancias pueden contrarrestar esas influencias. Aquellos factores de contrapeso pueden ser ambientales (por ejemplo, un carácter penetrante de orgullo racial dentro de un grupo social, grupos minoritarios vigorosos en la comunidad). También pueden ser organizacionales, teniendo que ver con el área del asunto bajo consideración, la movilización de los empleados de la minoría, dentro de la agencia, y la ubicación ocupacional y física de éstos. Se espera que la investigación futura especificará factores adicionales conducentes a vincular y acelerar el desarrollo de un modelo.”<sup>49</sup>

La evidencia disponible en la actualidad indica que se está llevando a cabo un progreso perceptible, aunque no dramático, en el servicio público federal del Canadá en cuanto a hacerlo más representativo en el sentido pasivo. Campbell y Szablowski encontraron, en 1976, que el personal del strato superior a los empleados de oficina en las agencias centrales era reclutado de una base social y demográfica sustancialmente más amplia, que la descubierta por Porter en 1953, en el personal que ocupaba puestos comparables en el servicio público en general. Campbell y Szablowski concluyeron que la representación pasiva en el Canadá en el último período excedió a la de cualquier otra democracia occidental.<sup>50</sup> Entre otras cosas el *status* ocupacional de los padres de los servidores públicos fue, en promedio, considerablemente más bajo que en el período anterior o en otros países. Adicionalmente, hubo un marcado incremento en la proporción del occidente de Canadá. El Quebec francófilo estaba subrepresentado en el Ministerio de Finanzas, pero eso fue balanceado por una sobrerrepresentación en las otras agencias centrales mientras que el Ministerio de Finanzas tenía un fuerte contingente de occidentales. Sólo las provincias del Atlántico parecieron estar signifi-

cativamente subrepresentadas. Con esa excepción, el nivel educativo fue el factor más importante en la obtención de empleos en las agencias centrales. Sin embargo, Campbell y Szablowski también encontraron que el ideal weberiano de vocación y servicio al público tenía importancia secundaria como motivación para trabajar en el servicio público; el deseo de progresar en la carrera consistía la motivación dominante.<sup>51</sup> Quizá, el servicio público federal de Canadá está llegando a ser más una meritocracia que una burocracia representativa.

## 1.2 El modelo de participación directa

La clave de la diferencia entre los modelos de representación y de participación directa se encuentra en la distinción hecha por Verba y Nie, entre la participación "instrumental" y la participación "integral".<sup>52</sup> La primera se refiere a la participación dirigida al logro de otros fines, la segunda a la participación como un fin en sí misma. Scaff ha indicado que una distinción de este tipo ha sido inextricablemente involucrada, implícita o explícitamente, en la teoría política desde antes de Aristóteles.<sup>53</sup> La participación como una acción instrumental se basa en la idea de *tomar parte* en la vida política para proteger y avanzar los intereses individuales de alguien en una situación competitiva. La participación como un fin en sí misma, involucra *compartir* en una comunidad cooperando para un bien común, con lo cual se fomenta el desarrollo y la auto realización de los participantes.

Los requerimientos de la participación instrumental están adecuadamente satisfechos en el modelo de representación del insumo público. Si los motivos de un individuo consisten en fomentar sus propios intereses al máximo de extensión posible, necesariamente tendrá que tomar en consideración, los costos y beneficios involucrados en cualquier curso de acción. Puesto que la participación involucra costos reales en términos de gasto o tiempo invertido, energía, conveniencia y posiblemente también de dinero, el individuo racional la mantendrá al mínimo. Como lo expresó Breton "el grado de coacción ejercida sobre un individuo X debe exceder el límite positivo . . . antes de que se comprometa en actividades políticas", y "para un nivel dado de costos, la participación del ciudadano X se relaciona con la diferencia entre su posición deseada o equilibrada y su estado actual o experimentado . . .".<sup>54</sup> Puesto que el límite positivo no es probable que se alcance muy a menudo, se puede esperar un nivel global bajo de participación, el que se reduce para la mayoría de la gente durante la mayor parte del tiempo, a votar en las elecciones.

Es esta línea de pensamiento la que anteriormente proporcionó las bases para la célebre definición de la democracia de Schumpeter, como "aquel arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en las que los individuos adquieren los medios de decidir en una lucha competitiva por los votos de los ciudadanos."<sup>55</sup> La actividad de los grupos de interés ampliará y profundizará la política electoral proporcionando al sistema un insumo continuo, pero tal actividad estará restringida a los pequeños círculos de los líderes de los grupos de interés, quienes a menudo tendrán que ofrecer un aliciente especial para mantener a la mayoría de los miembros en el redil.<sup>56</sup>

En breve, la división del trabajo que está difundida en las sociedades burocráticas modernas se inscribe en el sistema político. Los pequeños grupos que se especializan en el gobierno como políticos y administradores están sujetos a las coacciones inherentes a un sistema electoral competitivo, mientras que el resto de las personas participan principalmente emitiendo su voto en las elecciones, y en un grado más limitado, incorporados en los grupos de presión y en otras actividades relacionadas.

Los que proponen la participación integral niegan que lo precedente constituya una participación genuina. Admiten que de hecho es aproximadamente hasta donde se extiende la participación real en las sociedades burocráticas modernas. Esto, sin embargo, simplemente indica que estas sociedades no constituyen democracias plenas como se contemplaron en la teoría democrática clásica. Se indica que, la cualidad única de la democracia, se encuentra en la arremetida ética de Rousseau, J. S. Mill y otros teóricos clásicos, quienes valoran la participación integral sobre todo lo demás, porque sólo ésta puede permitir a los seres humanos, a todos ellos y no sólo a unos pocos privilegiados, desarrollar al máximo su potencial. Ryan indicó, admitiendo que estaba sobre simplificando un tanto, que la diferencia fundamental entre los dos puntos de vista estaba introducida en el trabajo de los dos Mills. El padre consideró al hombre como "un ser privado, como un consumidor que llega al mercado a adquirir bienes, y cuyo comportamiento se entiende en términos de contratos y de regateos", mientras que el hijo visualizó "un agente, un ser que necesita hacer que el mundo se conforme a los planes que él comparte como un miembro de una comunidad."<sup>57</sup> Para satisfacer la receta del más joven de los Mills, los miembros de la comunidad necesitan una conjunción de poder: la simple influencia sobre la política como se contempla en la participación instrumental no es suficiente. "En la teoría participativa" indicó Pateman en su clásico moderno sobre la materia, "la participación se refiere a (igual) participación en la formulación de decisiones . . .". Adicionalmente, "la justificación, de un sistema democrático en la teoría participativa de la democracia, descansa primordialmente en los resultados humanos que provienen del proceso participativo", de lo que se deduce que "para que exista una forma política (régimen) democrática, es necesario que exista una sociedad participativa".<sup>58</sup>

El problema con la participación integral es que la sociedad burocrática en la que vivimos requiere organizaciones de gran escala, geográficamente extensas, mientras que es factible que los individuos participen directamente y de tal modo compartan el poder sólo en unidades pequeñas muy localizadas. Para la izquierda radical, la que llegó a su cenit, durante los años sesenta, la forma de sortear la dificultad, fue la de destruir el orden existente por medio de una continua confrontación ("la oposición extra parlamentaria") en una versión corregida de la huelga general de los sindicalistas.

"Lo indicado es una política de desorden creativo, inmediatamente orientada a revelar las iniquidades del presente, y construir un contrasistema que sea participativo de las bases hacia arriba."<sup>59</sup>

Los campeones más prosaicos de la participación integral, que no tienen el *élan* de la fe sindicalista, han concentrado su atención en el fomento de la participación en la pequeña unidad, esperando así proporcionar los bloques para construir una sociedad global más participativa. El concepto de la participación obrera en la administración de la industria (la democratización en el trabajo) ha sido revivido, habiéndose puesto especial interés a los experimentos llevados a cabo en Europa Occidental y Yugoslavia y a los *kibbutz* de Israel.<sup>60</sup> Sin embargo, la participación obrera en Norteamérica casi que no ha pasado de la etapa de discusión. Aquí, el énfasis se ha puesto en fomentar otras formas de participación.

De hecho hubo un espectacular resurgimiento de la participación ciudadana en los años de 1960. Comenzando con el movimiento de los derechos civiles en los Estados Unidos, se extendió a todo el país y al Canadá, manifestándose por medio de confrontaciones en las universidades, sublevaciones en los *ghetitos*, así como también en formas menos violentas incluyendo multitud de reivindicaciones vecinales, del medio ambiente, del consumidor, y de otros programas de acción. Esta participación sin embargo, continuó siendo de tipo instrumental en un grado considerable: representaba una expansión, y estamos tentados a decir que casi una explosión de grupos de presión. Observando este hecho, Riedel indicó que todo lo que se necesitaba era educación pública y darle aliciente a las personas para que aprovecharan las oportunidades ya existentes.<sup>61</sup> Irland vislumbró ventajas en este tipo de participación para los administradores y para las personas que formulan las políticas. Al tratar específicamente con el caso del planeamiento y administración de la tierra, indicó que el conflicto es inevitable en ese campo y que el compromiso temprano y continuo de los ciudadanos los conduciría a aceptar como legítima la decisión finalmente tomada.<sup>62</sup>

Al mismo tiempo existieron tendencias pronunciadas hacia la participación integral en este resurgimiento de actividad, y estas tendencias fueron apoyadas y aun estimuladas por los gobiernos. El empuje central de esta fase de actividad estaba orientado hacia el desarrollo del poder a nivel del vecindario y hacia el establecimiento de "gobiernos vecinales". La Guerra de Kennedy contra la pobreza y la de Johnson contra la Gran Sociedad le dieron estímulo al movimiento. Los principales instrumentos de las políticas Kennedy/Johnson fueron los *Community Action Programs* y el *Community Economic Development*, administrados por la *Office of Economic Opportunity* establecida en 1964 y las actividades de las ciudades modelo bajo la Ley de Vivienda y Desarrollo Urbano de 1965. Implícito en estos programas se encontraba la creencia de que solventar las necesidades económicas no era suficiente en sí mismo para eliminar la pobreza. Era esencial que los mismos pobres estuvieran involucrados en los programas diseñados para ayudarlos. La legislación OEO (*Office of Economic Opportunity*) pedía la "máxima participación posible" de parte de las personas afectadas y la HUD (*Housing and Urban Development*), requería "una participación general".

Canadá tuvo su propia Guerra contra la Pobreza más moderada, la que estaba centrada al principio en la funesta *Company of Young Canadians* y a la que siguieron

programas más modestos tales como *Opportunities for Youth, Local Initiatives, New Horizons* y *Neighbourhood Improvement*. El Secretario del Departamento de Estado y la *National Health and Welfare* proveyó fondos sustanciales a los grupos en desventaja (además de los fondos en gran escala donados a los grupos indígenas a los que nos referimos con anterioridad). Los gobiernos provinciales y urbanos estimularon y apoyaron de diversas formas las actividades locales.

Es casi imposible efectuar una evaluación global de estos programas debido a que tienen una naturaleza muy variada. En los Estados Unidos los críticos expresaron que los programas estaban caracterizados por improvisación, conflictos burocráticos internos y por la desviación de sus metas.<sup>63</sup> Sin embargo, otros investigadores (en su mayoría) expresaron que se había llevado a cabo un trabajo útil en lo que respecta a estimular la participación en el vecindario y en otros pequeños grupos.<sup>64</sup> No obstante, nadie niega que los resultados alcanzados se quedaron muy cortos frente a las expectativas. A pesar de que la asociación con el programa contra la pobreza fomentaba involucrar a los pobres, y de que particularmente los negros se aprovecharan de esa oportunidad, la curva global de participación se mantuvo todavía inclinada en favor de las clases media y alta.

De este lado de la frontera, Lotz expresó confidencialmente que "el poder de los ciudadanos en un hecho viviente en el Canadá de 1976". Sin embargo, los numerosos proyectos de desarrollo de la comunidad descritos por él, la mayoría de ellos en el Atlántico del Canadá, difícilmente justifican su optimismo. Su libro es más una discusión de fracasos y de las razones de éstos, que de los éxitos.<sup>65</sup> La historia fue similar en otras partes. Keating logró un éxito sustancial ayudando a la clase trabajadora en el distrito de Riverdale del este-central de Toronto, a mejorar su vecindario a través de la acción cooperativa, pero cuando trató de coronar estos logros por medio de la formación de una organización de protección para el distrito, toda la empresa fracasó, dejando apenas un pequeño trazo de la misma.<sup>66</sup> Los experimentos de participación de los ciudadanos en Vancouver y en Okanagan Basin tuvieron algún éxito temporal pero dejaron una herencia muy pequeña.<sup>67</sup> En Winnipeg, donde se les dio a los gobiernos vecinales una base institucional formal por medio de un estatuto provincial, el experimento fue esencialmente un fracaso, sustancialmente porque el concejo municipal y la burocracia protegieron celosamente sus poderes en contra de lo que consideraron como organizaciones ilegítimas.<sup>68</sup> Podríamos ampliar esta lista de ejemplos, pero sería sumamente tedioso hacerlo.

Mirando al amplio panorama de la participación de los ciudadanos a través del Canadá y de los Estados Unidos en la última década, está claro que, a pesar de que ha habido mucha actividad, ha habido muy poca delegación del poder. Ciertamente aún estamos muy lejos del ideal de Pateman de la igualdad de participación y del poder igualitario. Sin embargo, los grupos de ciudadanos pueden mostrar realizaciones, a pesar de que muchas de éstas han tenido un carácter negativo o defensivo.<sup>69</sup> Aun las realizaciones defensivas indican una participación instrumental exitosa, y no hay

ninguna duda de que este tipo de participación se ha extendido. Sin embargo, el progreso hacia la participación integral ha sido lento y se ha efectuado sólo a manera de ensayo.

## 2. ¿Hacia dónde nos encaminamos ahora?

Mejorar el insumo público en el proceso de formulación de políticas es un complejo y siempre cambiante rompecabezas, para el cual probablemente no exista una solución final. Es un reto continuo para el cual se necesita una gran variedad de respuestas y quizás respuestas diferentes en momentos diferentes. Todas las que hemos discutido con anterioridad tienen limitaciones. Sin embargo, ninguna de ellas, podría afirmarse con justicia que ha sido un completo fracaso. La reforma parlamentaria de hecho ha expandido la oportunidad para que el representante electo tome parte en el proceso de formulación de políticas. Existen procedimientos de rendición de cuentas en los partidos políticos que no existían antes. Existen más oportunidades para que los ciudadanos proporcionen un insumo, de las que existían en el pasado. Al menos algunos de los grupos que previamente estaban excluidos ahora tienen la oportunidad de ser escuchados y de producir efectos sobre las políticas. El servicio público ha llegado a reflejar mejor la composición de la sociedad a la que sirve. Todos estos cambios han abierto el proceso de formulación de políticas a un grado que puede ser completamente apreciado sólo si se compara la situación actual con el fuerte control burocrático de los años cincuenta.

Sin embargo, existe un largo camino por recorrer. En una extensión considerable, el efecto de haber abierto más canales ha sido proveer aun mayores oportunidades para aquéllos que tienen recursos superiores. Los ricos y los poderosos tienen todavía mayores posibilidades de ser escuchados y de tener influencia. Todo lo que se puede afirmar es que probablemente tengan menos oportunidades de salirse con la suya, que las que tenían, digamos en los tiempos de C. D. Howe. Lo que tiene mayor interés para algunas personas (dependiendo de su subyacente filosofía gubernamental), es que estos avances han sido hechos en gran parte en la esfera de la participación instrumental. De eso no se debe inferir que tal participación no es importante. Por el contrario, el proteger y alcanzar los intereses propios constituye una parte integral de la participación democrática de la ciudadanía, especialmente cuando esos intereses se ven amenazados, como ocurre a menudo hoy día. El problema no estriba en que los intereses propios sean ilegítimos, sino en que muchos intereses legítimos se quedan sin salir a la superficie. Habiendo expresado lo anterior, nos vemos obligados sin embargo, a reafirmar el principio fundamental de la teoría democrática clásica, de que la plena ciudadanía democrática puede lograrse sólo con la plena realización del potencial de cada ciudadano individual. Y esto requiere de la participación integral.

De hecho, este artículo irá más lejos y argumentará que sólo será dentro de un marco de referencia de la participación integral ampliada, que la participación instru-

mental logrará realizarse, en el sentido de que todos los intereses relevantes sean reconocidos. El proyectar estrategias para lograr mayor participación, ya sea instrumental o integral, será un proceso que marcha hacia adelante, en el que aprenderemos por experiencia, igual que (como se espera) hayamos aprendido de la experiencia de las dos últimas décadas. Siguiendo la experiencia más reciente como guía, el resto de este artículo atenderá la indicación de algunas direcciones que, para el desarrollo futuro, parecen ser prometedoras.

## 2.1 Una red de información

La falta de recursos constituye la principal causa del fracaso del insumo público en el proceso de formulación de políticas, y la información constituye un recurso esencial. Sin ella el público ni siquiera entendería las políticas públicas y mucho menos podría proporcionar un insumo inteligente. La legislación sobre la libertad de información ha llegado a ser en el Canadá, algo así como un *football* político. Todo el mundo pareciera estar a su favor, sin embargo, no pareciera que hayamos logrado hacer algo concreto con respecto a ella. Las propuestas legislativas que hasta ahora han sido presentadas contienen tales restricciones que se tienen dudas sobre su efectividad. De cualquier modo, la experiencia pertinente a la libertad de información en los Estados Unidos indica que, aunque su balance es beneficioso, no es una bendición totalmente pura. A pesar de que esta legislación ha hecho posible mostrar la apertura de mucha información que debiera ser presentada abiertamente (incluyendo, irónicamente información concerniente al Canadá que debiera presentarse abiertamente en este país), es también un hecho que la legislación ha puesto nuevas armas en las manos de intereses poderosos que van cautelosamente tras algo. De nuevo afrontamos la paradoja de que los instrumentos diseñados para abrir canales para todos, se tornan especialmente disponibles para que aquellos que tienen recursos se aprovechen de ellos. Esto no quiere decir que neguemos la importancia de la legislación sobre la libertad de información; más bien es para aseverar que por sí misma esta legislación no es suficiente. Se requiere algo más: lo que un escritor ha descrito como una "red de información".<sup>70</sup> Más específicamente, como lo ha expresado el mismo escritor, lo que necesitamos no es "mayor información *per se*", sino "información más relevante, bien organizada y de fácil acceso", así como "maneras baratas y eficientes de comunicarnos unos con otros y con las personas apropiadas que formulan las decisiones políticas".<sup>71</sup> La tecnología moderna, en la cual entre paréntesis el Canadá es un líder, ha traído dentro de la esfera de la posibilidad inmediata una red interactiva a través del país basada en computadoras con una terminal fácilmente operable en cada casa. En realidad no existe un límite a la información que puede ser almacenada en este sistema y recuperada por cualquier ciudadano en su terminal doméstica. La meta debería ser que el banco de información sea tan completo como sea posible. Lo anterior debería ser aplicable no sólo (y es necesario poner énfasis en este punto) a la información en posesión del gobierno sino que también a aquélla que tienen las principales corporaciones y asociaciones. A estos gobiernos privados, a menudo internacionales en su alcance, no se les debería de permitir disfrazarse como personas iguales a usted y a mí. La información que tienen

y el uso que de ella hacen tienen tanto impacto en la vida de los ciudadanos, como en el gobierno. Manifiestamente, ningún ciudadano deseará nunca recuperar más que una fracción infinitesimal de la información contenida en el sistema. La meta es que toda esta información esté disponible a un costo nominal para cualquiera que desee obtenerla. El individuo llegará a ser igual, en este aspecto, a aquéllos que tienen recursos mucho mayores. Es más, la comunicación entre los individuos y los grupos se facilitará, con el resultado de que los ciudadanos se podrían organizar más rápidamente para apoyar los intereses comunes.

Sin duda, esta propuesta hará que el lector evoque rápidamente una gran cantidad de dificultades sobre ella. ¿Se difundirá indiscriminadamente la información delicada, ya sea que se relacione con las operaciones del gobierno o de las organizaciones privadas? ¿La información personal sobre los individuos estará disponible para ser usada por cada chismoso y malhechor del país? ¿No estarían las personas inescrupulosas, que ocupan posiciones de poder o de influencia, en posición de explotarla para su propia ventaja y para el agravio público? ¿Podrían sólo unos pocos ciudadanos utilizar constructivamente la información que tienen disponible? Las respuestas a estas preguntas son difíciles pero no son privativas de una red de información como la aquí descrita. La seguridad de la información delicada y personal constituye un problema urgente que tiene que ser superado aunque no exista esta red. La manipulación de la información para propósitos incorrectos no es nada nuevo: su potencial será reducido por medio de la expansión de la disponibilidad de la información. Que la mayoría de la gente usará la información para ellos disponible está realmente abierto a dudas. La evidencia actual sobre la alienación y la apatía sugieren que probablemente no lo harán. Sin embargo, lo que es seguro, es que no usarán la información que no esté disponible. Es de esperar que la mayor disponibilidad lo hará posible, y que le proporcionará alicientes a algunas personas (quizás su número crezca conforme pasa el tiempo) para usar la información en mayores cantidades y en forma más efectiva. Ya en los grupos públicos de interés y los miembros electos se están quejando de que lo inadecuado de la información los pone en gran desventaja en los debates sobre políticas públicas. Ellos al menos podrán servirse de la red de información y el uso de ésta por su parte constituirá un buen ejemplo para otros. Aparejado a lo anterior, con la mayor igualdad de los otros recursos que posteriormente se proponen, y la mayor disponibilidad de información, el uso podría ser bien conducido y mucho más difundido.

Sin embargo, falta, probablemente, la pregunta más difícil de todas. ¿Cómo podemos prevenir el monopolio del control de la red y la manipulación de la información que alimenta el sistema? La tendencia inherente al monopolio en los medios de comunicación, la que fue demostrada por el *Davey Committee* es ilustrada detalladamente por la *Kent Commission*,<sup>72</sup> será aún más fuerte en un sistema donde tanto las consideraciones tecnológicas como las económicas refuerzan poderosamente esta tendencia. El colocar el sistema bajo el control gubernamental no necesariamente soluciona el problema, porque el mundo está lleno de gobiernos que son tan manipuladores como los monopolios privados. Sin embargo, en nuestra propia situación, la

experiencia con una corporación casi independiente como la *Canadian Broadcasting Corporation*, sustenta la esperanza de que una agencia de propiedad pública con salvaguardias internas de su independencia, una oposición parlamentaria alerta y un público que asegure que estas salvaguardias no van a ser violadas, prevendrá que la red de información se torne en un instrumento de propaganda. De todas formas, lo mismo que sucede con los problemas ya discutidos, este problema se suscita bastante independientemente de la propuesta aquí presentada. Es seguro el advenimiento de una red de información basada en computadoras.<sup>73</sup> La cuestión real es saber si somos capaces de tornarla en un instrumento para lograr un insumo público efectivo para el proceso de la formulación de políticas. Lo anterior no debería estar más allá de la inventiva, en un país con una tradición democrática.

## 2.2 Devolución de la autoridad

Ha llegado a ser parte de la sabiduría convencional que la responsabilidad de la formulación de políticas sobre cualquier cuestión recaiga en el nivel más bajo del gobierno que sea capaz de manejarla. El hecho de que esta proposición no sólo tenga un extenso linaje en la teoría democrática sino que en la actualidad también sea adoptada por muchos, tanto de la derecha como de la izquierda democrática sugiere que ésta no es otra cosa que la verdad. El hecho, sin embargo, de que la derecha y la izquierda tengan en mente propósitos bastante diferentes —la primera de reducir al gobierno al mínimo y la última de involucrar tanta gente como sea posible— sugiere que la simplicidad aparente de la proposición puede ser engañosa. De hecho, no es fácil pensar en otras funciones que no sean las elementales, tales como reparar las aceras, o limpiar las cloacas que no tengan ramificaciones que se extiendan más allá de la municipalidad o aún de la provincia. ¿Deberían por ejemplo, retornar a las provincias las pensiones de vejez con la variación en los beneficios y los problemas de transferencia que inevitablemente se suscitarán? ¿Debería un gobierno, a cualquier nivel, ser capaz de transferir a otros sus problemas de contaminación o de frustrar los esfuerzos de conservación de sus vecinos no prestándoles su cooperación? ¿Deberán variar drásticamente los estándares educativos, de una localidad a otra, debido a la incapacidad financiera y/o a la falta de compromiso con la educación en algunas localidades? El hecho es que durante el último siglo ha existido una tendencia poderosa para trasladar la responsabilidad de la formulación de políticas a los niveles más altos del gobierno, y no a la inversa. A pesar de alguna mitología contemporánea, esto no se debe en medida sustancial alguna al ansia burocrática por el poder, más bien ha reflejado las presiones de una sociedad crecientemente compleja, en la cual menos y menos problemas tienen dimensiones principalmente locales.

De cualquier forma existe poca evidencia real de que los niveles más bajos del gobierno tengan mayor capacidad de satisfacer las demandas que los altos. A menudo se asegura que los gobiernos provinciales están más cerca de la gente y por lo tanto tienen más sentido de responsabilidad que el gobierno federal. Sin embargo no se ha emprendido un estudio sistemático de este asunto y las letanías de las quejas de los

políticos de la oposición, de los individuos y de los grupos descontentos sugieren que los problemas de la burocracia son similares en ambos niveles. Las investigaciones en los Estados Unidos indican que los gobiernos estatales como un todo no son más responsables que el gobierno federal sino que probablemente hasta menos.<sup>74</sup> Aun los gobiernos locales están llegando a un tamaño y a una complejidad tan grande en las municipalidades donde ahora viven la mayoría de los canadienses, que también sufren los problemas causados por la lejanía burocrática.

No estoy atacando el principio de la división territorial del poder. Sin lugar a dudas esta división es necesaria y deseable, especialmente en un país tan extenso geográficamente como el Canadá. Lo que estoy tratando de argumentar es que esta división por sí misma no puede vencer los problemas de la burocracia. Cuando Rousseau idealizó la pequeña unidad gubernamental él tenía en mente una situación de democracia directa donde las políticas eran formuladas por toda la ciudadanía. Traspasar esta responsabilidad a los representantes consistía en —de acuerdo a Rousseau— abandonar la libertad de cada individuo.

“Tan pronto como el servicio público deje de ser el trabajo principal de los ciudadanos y ellos prefieran servir con sus bolsillos más que con sus personas, el Estado se encuentra ya al borde de la ruina . . . Ellos (los ciudadanos) nombran delegados y permanecen en sus casas . . . terminan teniendo mercenarios que esclavizan a su país y representantes que lo venden.”<sup>75</sup>

Las demandas de la teoría clásica son bastante más rigurosas de lo que pareciera ser factible en la actualidad.

Al mismo tiempo los experimentos llevados a cabo en el gobierno vecinal en los años setenta fueron un intento por rescatar una parte del ideal de Rosseau en la sociedad burocrática moderna. Que logran sólo un éxito muy limitado no debe ser una razón para dar por concluida la idea. Puesto que estos experimentos involucraron la interacción cara a cara y un involucramiento general en las decisiones que proporcionan una atmósfera óptima para el insumo público, el reto debería de consistir ahora en encontrar formas de hacer que ellos trabajen mejor. Más adelante se expresarán algunas indicaciones para ese fin. Mientras tanto se deberá notar que aún obteniendo un éxito completo, los gobiernos vecinales no son suficientemente fuertes en sí mismos para vencer los obstáculos que impiden el insumo público, puesto que sólo tienen un alcance relativamente limitado de asuntos dentro de su esfera.

Es por lo tanto necesario idear otros medios complementarios de devolución de la autoridad. Schumacher, el profeta de la pequeñez estaba convencido de que “la organización en gran escala llegó para quedarse” y argumentó que como una consecuencia:

“La tarea fundamental consiste en lograr la pequeñez dentro de la gran organización . . . cualquier organización tiene que luchar continuamente para el

ordenamiento del orden y el desordenamiento de la libertad creativa. Y el peligro específico inherente a la organización en gran escala consiste en que su prejuicio y tendencia natural favorecen el orden, a expensas de la libertad creativa.”<sup>76</sup>

Schumacher tenía en mente a las organizaciones económicas y lo que él abogaba el caso de éstas era un sistema de tecnología intermedia, en el cual las pequeñas unidades de trabajo usando mano de obra y recursos locales tuvieran una autonomía sustancial dentro de la gran organización. En este sistema podrían haber problemas de coordinación pero éstos estarían más que compensados por la creatividad liberada.

En la esfera del gobierno, en el Canadá, se han hecho muchos intentos para proporcionar a las unidades locales una discreción administrativa sustantiva, especialmente en lo correspondiente a la prestación de servicios a la población. No habiendo estudiado a fondo estos experimentos no estoy en posición de evaluarlos. Intuitivamente, sin embargo, uno siente que tienen sentido a pesar de estar destinados a hacer más difícil el mantenimiento de estándares uniformes. Whitaker lleva este argumento a una etapa más allá.<sup>77</sup> A su manera de ver la prestación de los servicios locales abre avenidas para que los ciudadanos puedan participar en la administración.

“Los ciudadanos ‘coproducen’ servicios públicos al pedir asistencia a los agentes de servicio, al cooperar con éstos en la realización de los programas de la agencia, al negociar con ellos y reorientar las actividades de los agentes.”<sup>78</sup>

Es importante que los administradores locales respondan a este tipo de insumos producidos por los ciudadanos en un proceso para optimizar y transformar el servicio.

### **3. Una sociedad más participativa**

La tesis de este artículo, a la que por fin hemos llegado, es que el insumo público en la formulación de políticas y en la administración, por parte de toda la ciudadanía, y no desproporcionadamente por parte de los pequeños grupos y de las elites con recursos excepcionales a su disposición, se logrará sólo en la medida que seamos capaces de movernos hacia una sociedad más participativa. Las precondiciones de tal sociedad incluyen un desarrollo continuo de todas las estrategias discutidas en la primera parte de este artículo. También incluyen la red de información y la devolución de la autoridad discutida en esta parte. Existen dos precondiciones adicionales, aún más importantes, que discutiremos a continuación.

Primero, es necesario involucrar a más gente, y en forma más regular, en las actuales decisiones políticas. Esto puede ser logrado, en parte, a través de los gobiernos vecinales y de la descentralización administrativa ya discutida. Sin embargo, el proceso de participación directa debe ser redondeado, para comenzar, extendiéndolo al lugar

de trabajo, que continúa siendo el centro de la vida de la mayoría de las personas. De hecho, el lugar de trabajo es probablemente el *locus* más importante de participación, puesto que las decisiones que ahí se toman tienen mayor proximidad para el individuo, que aquéllas que se toman en cualquier otro lugar. Tomar parte en esas decisiones ayudará a preparar al individuo para participar en la formulación de decisiones del vecindario. La combinación de la participación en esas unidades pequeñas, económicas y geográficas, puede darle a él o a ella la experiencia para proporcionar un insumo más efectivo a las autoridades más remotas, con áreas de jurisdicción más amplias. Sin duda se objetará que la gente no tiene tiempo para toda esa participación, y que si se toman el tiempo necesario para esto, no se podría efectuar el trabajo de la sociedad. Sin embargo, no se necesita tanto tiempo como podría parecer a primera vista. Los experimentos han mostrado que la participación en la planificación de un proyecto de trabajo se logra mejor conforme el trabajo procede. De cualquier forma, la tecnología moderna promete una sociedad en la que el tiempo libre aumentará rápidamente. Una sociedad totalmente participativa estará organizada de tal forma que tanto el trabajo como el tiempo libre serán ampliamente compartidos. Por supuesto, es posible visualizar un futuro en el cual unos pocos harán todo el trabajo y el resto no tendrán empleo. Esta, sin embargo, será la menos participativa de todas las sociedades.

El argumento más fuerte a favor de la estructura jerárquica en el lugar del trabajo es que es esencial para la eficiencia. Sin embargo, existe una evidencia creciente de que esto no es necesariamente verdadero.

“ . . . las ganancias en eficiencia, que son logradas por el fraccionamiento de las tareas, puede ser contrarrestada en el largo plazo por una tasa mayor de enfermedad y de tensión psicológica entre los trabajadores . . . las cifras sobre los contratos de trabajo, así como sobre la productividad, a menudo aumentan más rápido en las plantas y en los departamentos que emplean nuevas formas de organización del trabajo que en las plantas que no las usan.”<sup>79</sup>

Al empleado público todo esto puede parecerle muy remoto. Aunque la participación se expanda a las pequeñas unidades de trabajo y al vecindario, pasará mucho tiempo antes de que se manifieste un efecto perceptible sobre la naturaleza de los insumos públicos en el proceso de formulación de políticas en los niveles más altos del gobierno. Sin embargo, el principio de la democracia en los lugares de trabajo es igualmente aplicable a su propio funcionamiento interno. Es verdad que el argumento de la eficiencia es reforzado por el argumento de la rendición de cuentas para justificar las estructuras jerárquicas en el servicio público. Lo anterior sin embargo, es un argumento *a priori* con pequeña fundamentación empírica. Los libros sobre casos están llenos de ejemplos de cómo se pasa por alto la estructura formal de la autoridad, de funcionarios públicos que usan su propio criterio —como realmente deben de hacerlo en muchos casos— y de ministros que lavan las manos de la responsabilidad por lo que se hizo sin su conocimiento. Deberíamos estar preparados para al menos considerar la otra posibilidad, que la participación fomentará el sentido de responsabilidad, que fortale-

cerá, en lugar de debilitar, la rendición de cuentas. Que la participación traerá como consecuencia una mayor capacidad de satisfacer las demandas del público, como lo indicó Kranz.

La precondition final de una sociedad más participativa, y que es fundamental para todas las otras, es el marchar en la dirección de una sociedad más igualitaria, en la que exista mayor igualdad de recursos económicos y de *status* social. En nuestra discusión anterior se observó, una y otra vez, que los procedimientos diseñados para ampliar el insumo en el proceso de formulación de políticas fueron vencidos por el hecho de que aquéllos que tienen mayores recursos fueron capaces de tomar una excesiva ventaja de ellos. Mientras que se mantenga esa situación, el insumo público continuará siendo de carácter predominantemente elitista. Por otra parte,

“(Con) una redistribución de la riqueza y del poder político para lograr mayor igualdad de acceso a nuestras instituciones políticas, económicas y sociales . . . podemos encontrar que muchas de las instituciones políticas y sociales existentes trabajarán mejor que como ahora muchos de nuestros ciudadanos lo creen posible.”<sup>80</sup>

Las ideas expresadas en la parte final de este artículo pueden parecer utópicas para algunos, o quizás, “extrañas” es la palabra que usarán los menos corteses. No obstante, la sociedad burocrática en la cual vivimos está comenzando a sujetarse al cambio acelerado y el cambio tradicionalmente es una condición para la cual la burocracia no se adapta con rapidez. Es por lo tanto necesario abrir nuestras mentes, para no aceptar las ideas simplemente porque son diferentes pero tampoco para rechazarlas sólo por esta razón. Waldo, en una de sus últimas conferencias en la Universidad de Syracuse presentó algunos temas nuevos sobre la administración pública, incluyendo los temas de la participación y de la burocracia representativa que hemos discutido aquí, y concluyó que tales temas

“. . . extienden el diálogo y, al grado en que reflejan acciones y no sólo ideas, lo extienden a la experimentación. Son temas que buscan una redefinición de los límites entre el entrelazamiento de la política y la administración; y de acuerdo con mi definición de democracia, representan ideas y experimentos para extender la democracia, entrelazándola con la administración de una manera nueva y más efectiva.”<sup>81</sup>

A pesar de reconocer que existen dificultades con los nuevos temas, nos previno para que no expresáramos que “la relación de la democracia con la burocracia no puede ser desarrollada más allá del orden establecido hace varias generaciones.”<sup>82</sup>

- 1 Henry Jacoby, *The Bureaucratization of the World* (traducido por Eveline L. Kanes), Berkeley, University of California Press, 1973.
- 2 Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization* (traducido por A. M. Henderson y Talcott Parsons), New York, Free Press, 1947, pp. 324-341.
- 3 Adolf A. Berle, *The 20th Century Capitalist Revolution*, New York, Harcourt, Broce, 1954, p. 181.
- 4 H. Jacoby, *op. cit.*, p. 198.
- 5 *Ibid.*, p. 202.
- 6 *Ibid.*, p. 211, en cursiva en el original.
- 7 J. Alex Corry, "Sovereign People or Sovereign Governments", en: H. V. Kroeker, ed., *Sovereign People or Sovereign Governments*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1981, p. 11.
- 8 John P. Mackintosh, "The Politician's View: The Perspective of a Member of the House of Commons in the U.K.", en: W. R. Derrick Sewell y J. T. Coppock, eds., *Public Participation in Planning*, London, John Wiley & Sons, 1977, p. 200.
- 9 John P. Mackintosh, "The Future of Representative Parliamentary Democracy", en: W. A. W. Neilson y J. C. MacPherson, eds., *The Legislative Process in Canada*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1978, pp. 316-317.
- 10 Con relación a estudios canadienses sobre el tema, véase W. A. W. Neilson y J. C. MacPherson, *op. cit.*; Harold D. Clarke, et. al. eds., *Parliament, Policy and Representation*, Toronto, Methuen, 1980; y *Legislative Studies Quarterly*, 3, No. 4, noviembre de 1978, un número totalmente dedicado al estudio de las legislaturas canadienses.
- 11 R. M. MacIver, *The Web of Government*, New York, Macmillan, 1947, p. 213.
- 12 Maurice Duverger, *Political Parties: their Organization and Activity in the Modern State*, Cap. 2 (traducido por Bárbara y Robert North), London, Methuen, 1954.
- 13 Evelyn Eager, *Party, Government and Administration in Saskatchewan since 1944*, ponencia presentada en la reunión anual de la Canadian Political Science Association, 1970.
- 14 "Democracy at Work", *vancouver Sun*, 7 de julio de 1981.
- 15 William Mishler, *Political Participation in Canada: Prospects for Democratic Citizenship*, Toronto, Macmillan of Canada, 1979, p. 44.
- 16 Allan Kornberg, et. al., *Citizen Politicians-Canada: Party Officials in a Democratic Society*, Durham, N. C., Carolina Academic Press, 1979, p. x y *passim*.
- 17 Arthur F. Bentley, *The Process of Government: a Study of Social Pressures*, Chicago, University of Chicago Press, 1908; David B. Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York, Alfred A. Knopf, 1951; Earl Latham, *The Group Basis of Politics*, Ithaca, N. Y., Cornell University Press, 1952.
- 18 Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956; *Polyarchy: Participation and Oposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.
- 19 Robert A. Dahl, *Democratic Theory, op. cit.*, p. 146.
- 20 *Ibid.*, p. 151.
- 21 Robert A. Dahl, "On Removing Certain Impediments to Democracy in the Unites States", en: *Political Science Quarterly*, 92, No. X, primavera de 1977, pp. 1-20; "What is Political Equality?", en: *Dissent*, verano de 1979, pp. 363-368.
- 22 Robert A. Dahl, "Political Equality", *art. cit.*, p. 364.
- 23 Sidney Verba y Norman H. Nie, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, New York, Harper & Row, 1972, p. 342. Subrayado nuestro.
- 24 William Mishler, *op. cit.*, pp. 50-51.
- 25 W. T. Stanbury, *Business Interests and the Reform of Competition Policy, 1971-1977*, Toronto, Carswell/Methuen, 1977.
- 26 Ronald W. Lang, *The Politics of Drugs: a Comparative Pressure Group Study of the Canadian Pharmaceutical Manufacturers' Association and the Association of the British Pharmaceutical Industry, 1930-1970*, Westmead, Hants, and Lexington, Mass., Saxon House/Lexington Books, 1974.
- 27 J. E. Anderson, *The Drug Bill: Aspects of the Policy Process*, ponencia presentada en la reunión anual de la Canadian Political Science Association, 1970.

- 28 Robert Presthus, *Elite Accommodation in Canada Politics*, Toronto, Macmillan of Canada, 1973.
- 29 *Ibid.*, p. 349.
- 30 Para un análisis de los tipos de problemas involucrados con especial referencia al Programa Opportunities for Youth, véase Robert S. Best, "Youth Policy", en: G. Bruce Doern y V. Seymour Wilson, eds., *Issues in Canadian Public Policy*, Toronto, Macmillan of Canada, 1974, pp. 137-165.
- 31 V. Seymour Wilson, *Canadian Public Policy and Administration: Theory and Environment*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1981, pp. 389-394.
- 32 Para discusiones informativas sobre los usos contemporáneos de estos recursos véase Hugh Whalen, *Commissions, Task Forces and Public Hearings*; y Audrey D. Doerr, *The Role of Coloured Papers: Information, Debate on Advocacy?*, dos ponencias presentadas a la conferencia anual de 1981 del Institute of Public Administration of Canada.
- 33 Robert Bryce, "Citizen Involvement in Policy Formation through Commissions, Councils and Committees", en: Krockner, ed., *Sovereign People, op. cit.*, pp. 59-67.
- 34 Royal Commission on Electric Power Planning, *First Report: Shaping the Future*, mayo 1976.
- 35 Nora S. Lever *et. al.*, "The Parliamentary Task Forces: Committee of the Future", en: *Canadian Parliamentary Review*, 4, No. 1, primavera de 1981, pp. 15-20.
- 36 Royal Commission on Taxation, *Report*, 5 vols., Ottawa, Queen's Printer, 1966; E. J. Benson, *Proposals for Tax Reform*, Ottawa, Queen's Printer, 1969; *White Paper on Tax Reform: Summary of Public Hearings*, Don Mills, Ont., CCH Canadian, 1970; *Act to Amend the Income Tax Act, etc.*, S. C., 1970-1972, c. 63.
- 37 A. D. Doerr, "The Role of White Papers", en: G. Bruce Doern y Peter Aucoin, eds., *The Structures of Policy - Making in Canada*, Toronto, Macmillan of Canada, 1971, pp. 195-197; Ernie, Dic, "Tax Reform - The 'Debate', the People Last", en: *Canadian Welfare*, noviembre-diciembre de 1970, pp. 3-6; M. W. Bucovetsky, "The Mining Industry and the Great Tax Reform Debate", en: A. Paul Pross, ed., *Pressure Group Behaviour in Canadian Politics*, Toronto, McGraw-Hill, Ryerson, 1975, pp. 89-114.
- 38 Emmette S. Redford, *Democracy in the Administrative State*, New York, Oxford University Press, 1969.
- 39 *Ibid.*, p. 197.
- 40 J. Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy*, Yellow Springs, Ohio, Antioch Press, 1974.
- 41 Harry Kranz, *The Participatory Bureaucracy: Women and Minorities in a More Representative Public Service*, Lexington, Mass., D. C. Heath, 1976.
- 42 *Ibid.*, p. 67.
- 43 F. C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, New York, Oxford University Press, 1968, p. 11.
- 44 Harry Kranz, *op. cit.*, Cap. 4.
- 45 *Ibid.*, pp. 78-79.
- 46 Para un resumen de la controversia y de los problemas de investigación véase, Grace Hall Saltzstein, "Representative Bureaucracy and Bureaucratic Responsibility: Problems and Prospects", en: *Administration and Society*, 10, No. 4, febrero de 1979, pp. 465-475.
- 47 Kenneth John Meier y Lloyd C. Nigro, "Representative Bureaucracy and Policy Preferences: a Study in the Attitudes of Federal Executives", en: *Public Administration Review*, 36, No. 4, julio-agosto de 1976, p. 467.
- 48 Frank J. Thompson, "Minority Groups in Public Bureaucracies: Are Possible and Active Representation Linked?", en: *Administration and Society*, 8, No. 2, agosto de 1976, pp. 201-226.
- 49 *Ibid.*, pp. 217-218.
- 50 Colin Campbell y George J. Szabrowski, *The Superbureaucrats: Structure and Behaviour in Central Agencies*, Cap. 4, Toronto, Macmillan of Canada, 1979; John Porter, *The Vertical Mosaic: an Analysis of Social Class and Power in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1965, pp. 433-444.
- 51 Colin Campbell y George J. Szabrowski, *op. cit.*, pp. 127-128.
- 52 Sidney Verba y Norman H. Nie, *op. cit.*, p. 5.
- 53 Lawrence A. Scaff, *Participation in the Western Political Tradition: a Study of Theory and Practice*, Tucson, University of Arizona Press, 1975.

- 54 Albert Breton, *The Economic Theory of Representative Government*, Chicago, Aldine, 1974, p. 76. La "coerción" se define como "la diferencia (ya sea positiva o negativa) entre el monto deseado de políticas públicas (a los precios e ingresos existentes) y el monto proporcionado" (p. 56).
- 55 J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York, Harper & Bros., 1942, p. 269.
- 56 Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965, especialmente el capítulo 6.
- 57 Alan Ryan, "Two Concepts of Politics and Democracy: James and John Stuart Mill", en: Martin Fleisher, ed., *Macchiavelli and the Nature of Political Thought*, New York, Atheneum, 1972, pp. 76-113.
- 58 Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Eng., Cambridge University Press, 1970, p. 43.
- 59 C. George Benello y Dimitrios Roussopoulos, "Introduction", en: Benello y Roussopoulos, eds., *The Case of Participatory Democracy: Some Prospects for the Radical Society*, New York, Grossman, 1971, p. 6.
- 60 Véase por ejemplo, David Jenkins, *Job Power: Blue and White Collar Democracy*, New York, Doubleday, 1973; G. David Garson y Michael P. Smith, eds., *Organizational Democracy: Participation and Self-Management*, Beverly Hills, California, Sage Publications, 1976. Dos libros canadienses sobre la materia con puntos de vista opuestos son: H. B. Wilson, *Democracy and the Work Place*, Montreal, Black Rose Books, 1974; John Crispo, *Industrial Democracy in Western Europe: a North American Perspective*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1978.
- 61 James A. Riedel, "Citizen Participation: Myths and Realities", en: *Public Administration Review*, 32, No. 3, mayo-junio de 1972, pp. 211-220.
- 62 Lloyd C. Irland, "Citizen Participation, a Tool for Conflict Management on Public Lands", en: *Public Administration Review*, 35, No. 3, mayo-junio de 1975, pp. 263-269.
- 63 Harold Wolman, "Organization Theory and Community Action Agencies", en: *Public Administration Review*, 32, No. 1, enero-febrero de 1972, pp. 33-42; Daniel P. Moynihan, *Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the War on Poverty*, New York, Free Press, 1969.
- 64 Howard W. Hallman, *Neighborhood Government in a Metropolitan Setting*, Beverly Hills, California, Sage Publications, 1974; Robert K. Yin y Douglas Yates, *Street-Level Governments: Assessing Decentralization and Urban Services*, Lexington, Mass., D. C. Heath, 1975; Frank X. Stegert, *Community Action Groups and City Governments: Perspectives from Ten American Cities*, Cambridge, Mass., Ballinger, 1975; Curt Lamb, *Political Power in Poor Neighbourhoods*, New York, John Wiley & Sons, 1975; Rita Mae Kelly, *Community Control of Economic Development: The Boards of Directors of Community Development Corporations*, New York, Praeger Publishers, 1977.
- 65 Jim Lotz, *Understanding Canada: Regional and Community Development in a New Nation*, Toronto, NC Press, 1977.
- 66 Donald R. Keating, *The Power to Make it Happen: Mass-Based Community Organizing What it is and How it Works*, Toronto, Greentree Publishing, 1975,
- 67 Timothy O'Riordan, "Citizen Participation in Practice: Some Dilemmas and Possible Solutions", en: Sewell y Coppock, *Public Participation in Planning*, pp. 159-171.
- 68 Meyer Brownstone y T. J. Plunkett, *The Politics and Process of Reform of Urban Government: the Winnipeg Experience*, Berkeley, University of California Press, 1982.
- 69 Elizabeth Amer, *Yes We Can! How to Organize Citizen Action*, Ottawa, Synergistics Consulting, 1980. Trata de definir las condiciones bajo las cuales la actividad del ciudadano probablemente tenga buen éxito, y en el proceso proporciona información sobre una considerable gama de estas actividades en el Canadá. Véase también *Organizing for Social Action*, Ottawa, National Council of Welfare, 1975; Graham Fraser, *Fighting Back: Urban Renewal in Trefann Court*, Toronto, Hakkert, 1972; John Sewell, *Community Planning Models*, ponencia presentada en la conferencia anual de 1981 del Institute of Public Administration of Canada.
- 70 Michael Margolis, *Viable Democracy*, London, Macmillan, 1979, pp. 158-170.
- 71 *Ibid.*, p. 158, en cursiva en el original.
- 72 Special Senate Committee on the Mass Media, *Informe*, Ottawa, Queen's Printer, 1970, especialmente Vol. 2: *Words, Music and Dollars*, Royal Commission on Newspapers, *Informe*, Ottawa, Supply and Services Canada, 1981.

- 73 *Ibid.*, Caps. 11-12.
- 74 Para una breve y buena discusión de los problemas de la capacidad de satisfacción de las demandas (responsiveness) a nivel estatal en los Estados Unidos, véase Ronald E. Weber, "The Political Responsiveness of the American States and their Local Governments", en: Leroy N. Rieselbach, ed., *People vs. Government: the Responsiveness of American Institutions*, Bloomington, Ind., Indiana University Press, 1975, pp. 189-225.
- 75 J. J. Rousseau, *Social Contract*, varias ed., 3a. parte, Cap. 15.
- 76 F. F. Schumacker, *Small is Beautiful*, London, Blond & Briggs, 1973, pp. 202-203, en cursiva en el original.
- 77 Gordon P. Whitaker, "Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery", en: *Public Administration Review*, 40, No. 3, mayo-junio de 1980, pp. 240-246.
- 78 *Ibid.*, p. 240.
- 79 Bengt Abrahamsson, *Bureaucracy or Participation: the Logic of Organization*, Beverly Hills, California, Sage Publications, 1977, p. 209.
- 80 Howard I. Kalodner, "Citizen Participation in Emerging Social Institutions", en: J. Roland Pennock y John W. Chapman, eds., *Participation in Politics*, New York, Lieber Atherton, 1975, p. 184.
- 81 Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: a Summary View*, Novato, California, Chandler & Sharp Publishers, 1980, p. 96.
- 82 *Ibid.*, p. 97.

## RESUMEN ESQUEMATICO DE LAS ACTIVIDADES DE FORMACION, CAPACITACION Y CONSULTORIA DEL ICAP EN 1983\*

Vinilo González

De las diversas actividades que realiza el ICAP, la Revista Centroamericana de Administración Pública ha considerado oportuno presentar un resumen esquemático de aquéllas que por su naturaleza reflejan la intensa cooperación entre este organismo de integración regional y las instituciones de los sectores públicos, institutos nacionales de administración pública y universidades nacionales autónomas de la región. No se incluyen en esta presentación las actividades de Investigación, Documentación, Informática y Eventos Especiales, dado que algunos de sus productos parciales serán objeto de exposición particular en esta publicación.

El resumen atiende la descripción y esquema de las actividades y componentes de seis programas realizados en dos campos de acción; a saber, el de Formación y Capacitación de Recursos Humanos (compuesto por los programas de Maestría Centroamericana en Administración Pública, capacitación regional, capacitación nacional, y desarrollo institucional de los recursos humanos del ICAP); y el de Consultoría (formado por los programas de Cooperación Directa y Cooperación Técnica Horizontal). Dado el carácter esquemático del resumen, su presentación se hace en forma de cuadros independientes para cada programa.

### I. FORMACION Y CAPACITACION DE RECURSOS HUMANOS

#### 1. Programa Centroamericano de Maestría en Administración Pública

##### 1.1 Finalización del Programa

El ICAP y la Universidad de Costa Rica convinieron en concluir el Programa Centroamericano de Maestría en Administración Pública (PCMA), que conjuntamente realizaron desde el mes de junio de 1980. Hasta setiembre de 1983 —fecha en la que terminó la tercera promoción— egresaron del Programa 56 profesionales, de los cuales 25 por ciento ya recibieron su título de *Magister Scientiae*, y de

\* Elaborado en base al *Informe del Director del ICAP de 1983* y la información de archivo registrada por Dora Saballos y Cecilia Alvarado Van Parren.

los restantes, se estima que el 60 por ciento lo obtendrá durante el año 1984. Tal estimación se apoya en el hecho de que ambas instituciones mantienen sus nexos de cooperación para cumplir los compromisos pendientes (finalización de las tesis de grado y obtención legal del nivel académico correspondiente), y en el apoyo financiero que para tal efecto proporcionará la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional.

## 1.2 Resultados inmediatos del programa

### DISTRIBUCION DE PROFESIONALES PARTICIPANTES EN EL PCMA POR PROMOCIONES SEGUN PAISES DE ORIGEN Y SEXO

	Primera promoción	Segunda promoción	Tercera promoción	Total (3 promociones)
	junio/1980 set./1981	marzo/1981 set./1982	marzo/1982 set./1983	junio/1980 set./1983
<b>Total (ambos sexos)</b>	22	18	16	56
Hombres	15	15	5	35
Mujeres	7	3	11	21
<b>Costa Rica</b>				
(ambos sexos)	6	2	5	13
Hombres	5	2	0	7
Mujeres	1	0	5	6
<b>El Salvador</b>				
(ambos sexos)	3	5	2	10
Hombres	2	5	0	7
Mujeres	1	0	2	3
<b>Guatemala</b>				
(ambos sexos)	2	3	1	6
Hombres	2	2	1	5
Mujeres	0	1	0	1
<b>Honduras</b>				
(ambos sexos)	3	2	3	8
Hombres	2	2	3	7
Mujeres	1	0	0	1
<b>Nicaragua</b>				
(ambos sexos)	2	4	4	10
Hombres	2	2	1	5
Mujeres	0	2	3	5
<b>Panamá</b>				
(ambos sexos)	5	2	1	8
Hombres	2	2	0	4
Mujeres	3	0	1	4
<b>Otros países</b>				
(ambos sexos)	1	0	0	1
Hombres	0	0	0	0
Mujeres	1	0	0	1

### **1.3 Continuación de la función formativa a nivel de posgrado del ICAP**

A fin de cumplir con las atribuciones de formar y capacitar al personal de nivel adecuado que los sectores públicos de la región requieren, el ICAP ha concentrado esfuerzos para continuar la experiencia anterior. Para tal efecto, organizó un Taller a escala centroamericana, a partir del cual ha venido trabajando en la formulación de un Programa de Posgrado Centroamericano en Administración Pública a nivel de Maestría, que comenzará en el mes de setiembre de 1984. Los rasgos mínimos del Taller fueron los siguientes:

#### **Actividad**

Taller sobre Formación en Administración Pública en Centroamérica, realizado en la Ciudad de Panamá en el mes de octubre.

#### **Objetivos principales**

- Proveer la oportunidad para hacer un examen conjunto de la experiencia acumulada y de los resultados obtenidos con programas de formación en administración pública en el área, y de los diversos factores que condicionan su desarrollo.
- Crear condiciones que favorezcan un mayor acercamiento entre universidades estatales, instituciones gubernamentales y el ICAP, como institución regional especializada en el campo de la administración pública, para la realización conjunta de actividades constitutivas de aportes para una mayor comprensión de la problemática administrativa del Estado.

#### **Entidades patrocinadoras**

ICAP, Universidad de Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica de Panamá, Organización de Estados Americanos.

#### **Participantes**

Profesores de todas las universidades estatales de la región y funcionarios de los Ministerios de Planificación, Hacienda y Economía de los seis países del istmo.

#### **Observadores/Expositores**

Técnicos de la OEA e ICAP, y autoridades de los Proyectos ICAP/CIDA/ENAP, e ICAP/ONU.

## 2. Programa de Capacitación Regional

### 2.1 Definición

El Programa de Capacitación Regional corresponde a un conjunto de actividades trasmisoras de conocimientos y experiencias nacionales e internacionales en el campo de la administración pública, cuyo sentido extranacional favorece el análisis de temas prioritarios de interés común para los países, o bien atiende las inquietudes de grupos de personas interesadas en determinada temática administrativa, que por sus reducidas dimensiones, no alcanza a justificar la realización de cursos, seminarios, mesas redondas u otra clase de actividades locales con —o por medio— de recursos de estatuto regional. Con este propósito el ICAP gestiona, atiende y realiza eventos de capacitación y actualización periódica de conocimientos para docentes y funcionarios de mediano y alto nivel formativo; eventos durante los cuales se analizan y discuten metodologías nuevas, enfoques teóricos relevantes, procedimientos y técnicas de análisis y de gestión en campos particulares del quehacer administrativo.

### 2.2 Rasgos de las actividades de capacitación regional realizadas en 1983

ACTIVIDADES	LUGAR	FECHA	ENTIDADES PATROCINADORAS	PARTICIPANTES	OBSERVADORES-EXPOSITORES
Curso de Evaluación y Administración de Proyectos para C.A., Panamá y Rep. Dominicana	Costa Rica	mayo-junio 6 semanas	ICAP, (IDE) del Banco Mundial	26 funcionarios y técnicos de organismos centralizados y descentralizados de los 6 países y Rep. Dominicana	Técnicos del ICAP y Banco Mundial
Curso Interamericano en Ejecución de Proyectos de Desarrollo Regional	Costa Rica	julio-agosto 6 semanas	ICAP, Centro Interamericano para el Desarrollo Regional (CINDER)	30 funcionarios de los sectores públicos de los 6 países, vinculados con Ejecutivos de Proyectos de Desarrollo	Técnicos del ICAP y CINDER
Seminario sobre Administración Presupuestaria y Gestión Económica de las Entidades Locales	Costa Rica	noviembre 8 días	ICAP, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional	25 funcionarios de entidades locales (alcaldes, tesoreros, ejecutivos de institutos de fomento municipal) de los 6 países	Técnicos del ICAP, IFAM e IDA
Primer Curso Regional en Administración de Programas de Salud Animal	Costa Rica	14 febrero- 25 marzo	ICAP, Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina Sanitaria Panamericana	25 funcionarios de unidades ejecutoras de los programas de salud animal de los 6 países	Técnicos del ICAP, y de la Oficina Sanitaria Panamericana

## 3. Programa de Capacitación Nacional

### 3.1 Definición

Con el propósito de fortalecer los programas de capacitación y formación que existen en los países de la región, el ICAP coopera realizando cursos, talleres, seminarios y otras actividades de iniciativa local, o participando —por medio de sus técnicos— en aquellas partes de eventos de mayor duración en campos especializados de conocimiento (por ejemplo, posgrados nacionales) de la disciplina administrativa.

### 3.2 Rasgos de las actividades de capacitación nacional realizadas en cada uno de los países del istmo en 1983

ACTIVIDADES POR PAIS	FECHAS	BENEFICIARIOS	OBJETIVO PRINCIPAL	ENTIDADES PARTICIPANT.
<b>COSTA RICA</b> Seminario-Taller sobre Administración de la Ejecución de Proyectos	18-23 abril	26 funcionarios del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)	Incrementar la capacidad técnico-administrativa y gerencial del personal involucrado directamente en ejecución de proyectos	ICAP-IFAM
Curso-Taller de Adiestramiento en Servicio para funcionarios del Sistema Bancario Nacional	15 agosto-17 septiembre	12 Analistas del Sistema Bancario Nacional (SBN)	Adiestrar personal en 3 componentes metodológicos: generar criterios y conceptos orientadores; selección de área problemática relevante; y métodos adecuados para experimentar soluciones en dicha área	ICAP-SBN
Curso-Seminario sobre Formulación y Evaluación de Proyectos	24 octubre-4 noviembre	21 funcionarios del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)	Aumentar la capacidad técnica del personal del IFAM directamente encargado de la identificación, formulación y evaluación de proyectos municipales	ICAP-IFAM
<b>EL SALVADOR</b> Seminario-Taller sobre Administración de Recursos Humanos	7-18 noviembre	24 jefes de personal de los ministerios y entidades descentralizadas	Discutir los avances teóricos recientes en materia de administración de recursos humanos y las posibilidades de su aplicación en el sector público salvadoreño	ICAP-MIPLAN-Ministerios
Curso-Seminario sobre Preparación, Evaluación y Administración de Proyectos	24 octubre-11 noviembre	25 profesionales y técnicos de organismos centrales y descentralizados del sector público salvadoreño	Fortalecer el conocimiento de los participantes en técnicas analíticas y operativas de evaluación financiera, económica y social para la administración de proyectos de inversión	ICAP-MIPLAN-Ministerios
<b>GUATEMALA</b> Curso Superior de Administración Pública (CUSUAP) del Instituto Nacional de Administración Pública	10 enero-3 febrero	18 estudiantes del Curso Superior de Administración Pública del INAP	Impartir el curso "Administración de Recursos Humanos"	ICAP-INAP
Curso de Administración por Objetivos para el Sector Público Agrícola	11-15 abril	20 directores y jefes regionales del sector público agrícola	Proporcionar conocimientos acerca del origen naturaleza y fundamentos de la administración por objetivos	ICAP-INAP-Ministerio de Agricultura
Entrenamiento en Servicio para el Personal de Investigación del INAP	4-15 julio	10 miembros del personal de investigación del INAP	Adiestrar a los participantes en identificar la capacidad interna de análisis elaborando un plan de trabajo para la Conf. de Deportes y determinar requerimientos de capacitación de los sectores de apoyo administrativo	ICAP-INAP-Confederación Guatemalteca de Deportes
Curso de Administración por Objetivos para el Sector Salud	25-29 julio	32 jefes del Sector Salud	Introducir a los participantes en las técnicas de administración por objetivos	ICAP-INAP-Ministerio de Salud
Taller sobre Modelos de Análisis en Investigación	5-14 diciembre	10 funcionarios del INAP y del Ministerio de Educación	Brindar conocimiento teórico-metodológicos para el análisis de datos, elaboración de cuadros y redacción de informes finales a propósito de dos estudios en marcha	ICAP-INAP-Ministerio de Educación
<b>HONDURAS</b> Primer Curso de Gestión del Sector Público	4-15 de julio	20 funcionarios de dirección media de la Empresa Nacional de Energía	Proveer a los participantes los conocimientos y técnicas de gestión para incrementar su eficacia y eficiencia	ICAP-CONSULPLANE-Empresa Nac. de Energía
Curso-Taller de Investigación-Acción para el Análisis Administrativo	16 setiembre-7 octubre	15 analistas administrativos del gobierno central e instituciones autónomas	Fortalecer la comprensión de la utilidad del análisis científico para la transformación institucional; analizar el papel y uso de la investigación-acción en la administración pública	ICAP-CONSULPLANE-Ministerios
Segundo Curso de Gestión del Sector Público	4-15 octubre	15 funcionarios de dirección media de la Empresa Nacional de Energía	Efectuar prácticas de grupo y contrastar los resultados con la teoría del curso primero	ICAP-CONSULPLANE-Empresa Nac. de Energía

ACTIVIDADES POR PAIS	FECHAS	BENEFICIARIOS	OBJETIVO PRINCIPAL	ENTIDADES PARTICIPANT.
<b>HONDURAS (cont.)</b> Seminario-Taller sobre Indicadores para el Seguimiento y Control de Proyectos para la Secretaría de Recursos Naturales	24 octubre-5 noviembre	15 participantes del Ministerio de Recursos Naturales	Favorecer el conocimiento, análisis y evaluación de los elementos básicos de un sistema de control, los indicadores utilizables y las opciones de manejo de información	ICAP- CONSUPLANE Ministerio de Recursos Nat.
<b>NICARAGUA</b> Curso-Taller de Investigación-Acción para el Análisis Administrativo	7-25 febrero	52 analistas del Gobierno Central y entidades descentralizadas	Proporcionar a los participantes los conocimientos básicos de la investigación-acción para aplicar esta metodología a sus instituciones	ICAP-INAP- Ministerios
Curso-Taller de Investigación para el Proceso Presupuestario	14-19 febrero	65 funcionarios de la Oficina de Presupuesto	Proporcionar los conocimientos básicos para identificar las principales oportunidades de corregir los problemas del proceso presupuestario a corto plazo	ICAP-INAP- Oficina de Presupuesto
Curso sobre Desarrollo de los Recursos Humanos en la Administración Pública	27 junio-2 julio	49 analistas administrativos del Gobierno Central e instituciones descentralizadas	Favorecer una mejor comprensión del desarrollo de los recursos humanos como actividad crucial para el desarrollo social, organizacional e individual	ICAP-INAP- Ministerios
Curso de Microanálisis	24-29 octubre	42 analistas administrativos de instituciones del Gobierno Central y descentralizadas	Partir de las premisas del microanálisis para comprender la utilidad del método en la mejora o cambio institucional; analizar los componentes de la metodología y efectuar comparaciones con los proced. habituales de los analistas	ICAP-INAP- Ministerios
Curso de Estrategia y Diseño de Sistemas de Información	7-25 febrero	52 participantes del Gobierno Central e instituciones descentralizadas	Capacitar a los participantes para responder adecuadamente a los problemas de información, cuando éstos constituyan obstáculos a la implementación de programas y proyectos	ICAP-INAP- Ministerios
Módulo sobre Organización y Gerencia de Proyectos	15-20 agosto	25 participantes en el 2do. Curso Nacional de Proyectos, auspiciado por el INAP	Dictar un módulo orientado a capacitar a los participantes en el diseño de estructuras de organización y elaboración de un plan de acción para su ejecución	ICAP-INAP
<b>PANAMA</b> Curso-Seminario sobre Preparación, Evaluación y Administración de Proyectos	14 noviembre-2 diciembre	26 profesionales y técnicos de organismos centrales y descentralizados que trabajan en evaluación y administración de proyectos	Fortalecer el conocimiento de los participantes en técnicas analíticas y operac. de evaluación financiera, económica y social para la administración de proyectos de inversión	ICAP-MIPPE- e instituciones
Seminario de Administración de Personal para Jefes del Sector Público	4-22 julio	32 jefes de personal y funcionarios de los departamentos de recursos humanos del sector público	Incrementar la capacidad de los participantes de asesorar a los niveles de supervisión en lo relacionado con la administración de recursos humanos y orientarlos en la aplicación de los procesos de los sistemas incluidos	ICAP-MIPPE- e instituciones
Seminario-Taller para la Formación de Instructores para la Capacitación en Administración Pública en Panamá	29 agosto-9 setiembre	35 participantes del Sector Público panameño	Analizar, discutir y aplicar el concepto de capacitación ubicándolo en el contexto nacional; comprender las nociones básicas del planeamiento educativo y programar adecuadamente un curso	ICAP-MIPPE- e instituciones
Módulo sobre Política Informática para el Sector Público	2-11 noviembre	30 estudiantes del posgrado de especialización en gestión pública que realiza la Universidad de Panamá y otras instituciones	Desarrollar la capacidad de los participantes en la definición de estrategias de información y efectuar ejercicios de búsqueda de información	ICAP-Universi- dad de Panamá- CLAD-MIPPE
Módulo de Metodología de la Investigación Aplicada al Sector Público	18-22 julio	30 estudiantes del posgrado de especialización en gestión pública que realiza la Universidad de Panamá y otras instituciones	Ubicar las particularidades del proceso de investigación científica del Sector Público; analizar algunas de las características de la investigación administrativa y examinar los componentes del proyecto y diseño de investigación	ICAP-Universi- dad de Panamá- CLAD-MIPPE

#### 4. Programa de Desarrollo Institucional de los Recursos Humanos del ICAP

##### 4.1 Definición

En 1983 el ICAP continuó con el programa de fortalecer la formación de su personal profesional, con el fin de mejorar la constitución del equipo técnico responsable de atender las demandas de los países, y de atender diversos programas de formación a nivel de Maestría que el Instituto espera efectuar en el corto plazo.

##### 4.2 Rasgos relevantes del programa en 1983

#### PERSONAL DEL ICAP QUE EFECTUA ESTUDIOS DE ESPECIALIZACION FUERA DEL AREA CENTROAMERICANA

NUMERO	NACIONALIDAD	SEXO	UNIVERSIDAD	GRADO ACADEMICO ESPERADO	ENTIDADES COOPERANTES
1	Nicaragüense	Femenino	Carleton	Doctorado en Administración Pública	CIDA/ENAP/ICAP
1	Costarricense	Femenino	Western-Ontario	Maestría en Ciencias de la Información	CIDA/ENAP/ICAP
1	Nicaragüense	Masculino	Carleton	Maestría en Administración Pública	CIDA/ENAP/ICAP
1	Guatemalteca	Masculino	Carleton	Maestría en Administración Pública	CIDA/ENAP/ICAP

#### CURSOS LOCALES ESPECIALIZADOS

ACTIVIDADES	FECHAS	BENEFICIARIOS	OBJETIVO PRINCIPAL	ENTIDADES PARTICIPANTES
II Curso Seminario de Capacitación para Centros de Información de la Red de Información en Planif. (NAPLAN) del sistema INFOPLAN	14-25 noviembre	3 miembros del Centro de Documentación del ICAP	Capacitar técnicamente a los participantes en la aplicación del Manual de Selección de Documentos que Ingresarán al Sistema	Comisión Económica para América Latina; Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social; Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
Curso sobre Metodología para la Construcción de TESAUROS	11-22 julio	3 miembros del Centro de Documentación del ICAP	Capacitar a los participantes en la construcción de tesauros	Departamento de Bibliotecología y Ciencias de la Información de la Universidad de Costa Rica; Colegio de Bibliotecarios de Costa Rica

## II. CONSULTORIAS

### 5. Programa de Cooperación Directa

#### 5.1 Definición

A solicitud de los países, el ICAP asesora a las instituciones nacionales para aprovechar de mejor manera todos los recursos involucrados con el desarrollo administrativo. Tal asesoría está orientada también a favorecer el conocimiento de varios métodos de cambio y de acción práctica administrativa, con el propósito de cooperar en la resolución o en el planteamiento de los problemas por diversas vías y a la vez, formar o reforzar grupos competentes de profesionales locales, capaces de desarrollar el potencial de investigación, de diagnóstico y de planteamiento de opciones de resolución de problemas administrativos institucionales, sectoriales, regionales o nacionales.

#### 5.2 Rasgos de las consultorías en el Programa de Cooperación Directa, realizadas en cada uno de los países del istmo en 1983

TIPOS DE CONSULTORIA POR PAIS	FECHAS	OBJETIVO PRINCIPAL	ACTIVIDADES PRINCIPALES
<b>COSTA RICA</b> Asesoría Técnica a la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda	Todo el año 1983	Continuar la asesoría iniciada en agosto/82 a la Dirección General de Aduanas para convertir el impuesto específico del arancel aduanero en impuesto <i>ad-valorem</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asesoría directa</li> <li>- Preparación de documentos sobre problemáticas, necesidades y posibles soluciones en materia aduanera</li> <li>- Preparación de documentos de apoyo para el plan nacional de desarrollo 82-86</li> </ul>
Asesoría a la Comisión Evaluadora del Sistema Bancario Nacional	12 setiembre-14 diciembre	Cooperar en el mejoramiento de algunos aspectos del funcionamiento administrativo de la Banca Nacionalizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluación de métodos administrativos utilizados</li> <li>- Análisis de los flujos de crédito en las oficinas centrales y una sucursal</li> </ul>
<b>EL SALVADOR</b> Asesoría para la creación del Instituto Salvadoreño de Administración Pública	mes de noviembre	Cooperar en el diseño para la creación del Instituto Salvadoreño de Administración Pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discusión de factibilidad del diseño</li> <li>- Discusión de los criterios estratégicos de funcionamiento</li> <li>- Elaboración de documento "propuesta"</li> </ul>
Asesoría al Ministerio de Planificación	29 agosto-2 setiembre-26 setiembre-4 octubre	Continuar la cooperación para reestructurar el Ministerio de Planificación, asesorando a la unidad designada (APADE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración de recomendaciones en términos organizativos</li> <li>- Elaboración y discusión de esquema de funciones</li> </ul>
<b>GUATEMALA</b> Asesoría a la Biblioteca de la Universidad de San Carlos de Guatemala	25-29 abril	Determinar cuáles facultades de la USAC hacen mejor utilización de las fuentes de información disponibles y de la Biblioteca	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluación de la calidad de las tesis de licenciatura y de posgrado</li> <li>- Analizar la problemática del control de las investigaciones y de los cursos de la USAC</li> <li>- Elaboración de recomendaciones</li> </ul>
<b>HONDURAS</b> Asesoría a la Secretaría de Recursos Naturales para su Fortalecimiento Administrativo	varias fechas durante el año	Cooperar en la reorganización de la sección de Recursos Naturales y en las actividades de su nuevo departamento de Análisis Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asesoría directa</li> <li>- Capacitación del personal de la Secretaría para la elaboración de un manual de organización y funciones</li> </ul>

TIPOS DE CONSULTORIA POR PAIS	FECHAS	OBJETIVO PRINCIPAL	ACTIVIDADES PRINCIPALES
<b>HONDURAS (cont.)</b> Asesoría al Sistema de Proyectos del Ministerio de Recursos Naturales	29 junio-1o. julio	Cooperar en la planificación de actividades que favorezcan la estructuración del Sistema Nacional de Proyectos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Visita a varias instituciones y entrevistas a funcionarios</li> <li>- Sugerencia de seleccionar al Ministerio de Recursos Naturales como institución piloto para construir un sistema nac. de proyectos</li> </ul>
Asesoría al Ministerio de Hacienda	12-13 setiembre	Determinar la capacidad de ejecución de dicha institución con el financiamiento externo que recibe	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis de situación</li> <li>- Elaboración de dictamen</li> <li>- Elaboración de recomendaciones</li> </ul>
Evaluación del Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras	14-25 noviembre	Evaluar el Sistema Bibliotecario de la UNAH y de la influencia de sus servicios y colecciones en la calidad de las tesis publicadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluación de la calidad de las tesis</li> <li>- Elaboración de informe y de recomendaciones</li> </ul>
Revisión curricular en las carreras del Área de Administración de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras	varias fechas	Cooperar en la revisión curricular en la carrera de Administración Pública en la UNAH	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iniciar la revisión curricular respectiva</li> <li>- Colaborar en el establecimiento de servicios de documentación e información computarizados</li> </ul>
<b>NICARAGUA</b> Asesoría al Instituto Nicaragüense de Administración Pública sobre Capacitación en Admón. de Proyectos	11-15 abril 20-23 julio	Colaborar en la elaboración del documento de base para la realización del 2o. Curso Nacional de Administración de Proyectos de Inversión a cargo del INAP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asesoría en la definición de objetivos</li> <li>- Asesoría en la definición de la Metodología Básica, unidades de contenido programático</li> <li>- Asesoría en la definición de la práctica y la programación</li> </ul>
<b>PANAMA</b> Asesoría al Depto. de Recursos Humanos del Minist. de Planificación y Política Económica	25 marzo-8 abril	Cooperación para el desarrollo e institucionalización de un Sistema de Administración de Personal para el Sector Público	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asesoría directa</li> <li>- Elaboración y discusión de 4 (cuatro) documentos sobre la temática</li> </ul>
Colaboración con la Universidad de Panamá	varias fechas	Cooperación en varias actividades orientadas a fortalecer y desarrollar programas específicos del Departamento de Administración Pública de la Universidad de Panamá	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seminario-Taller y asistencia en la preparación metodológica para la revisión curricular del programa de licenciatura</li> <li>- Análisis de las condiciones actuales y de los requisitos para establecer un futuro programa de posgrado (maestría)</li> </ul>
Diagnóstico del Área de Planif. Administrativa del Ministerio de Planif. y Política Económica	12-17 abril	Análisis con expectativas diagnósticas la situación del área de planificación administrativa del MIPPE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo del análisis</li> <li>- Elaboración de documento</li> <li>- Planteamiento de modificaciones</li> <li>- Propósito de métodos específicos</li> </ul>
Apoyo al Departamento de Recursos Humanos del MIPPE	junio y julio	Continuar la asesoría iniciada el 25 de marzo/83 para el diseño de instrumentos de recolección de información en subsistemas de administración de personal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseño de instrumentos</li> <li>- Definición de modelo para un sistema de administración de personal</li> <li>- Orientaciones para el contenido de subsistemas de Administración de Personal</li> </ul>

## 6. Programa de Cooperación Técnica Horizontal

### 6.1 Definición

Consiste en un conjunto de actividades interregionales que se funda sobre el intercambio de recursos humanos entre los países, bajo la coordinación del ICAP. Las experiencias y desarrollo de este tipo de programa aspiran a disminuir los vínculos de dependencia técnico-administrativos con los países fuera de la región, por medio de la capacitación endógena regional.

## 6.2 Rasgos de las actividades de cooperación técnica horizontal efectuadas en cada uno de los países del istmo en 1983

PROGRAMA DE COOPERACION TECNICA HORIZONTAL	FECHAS	BENEFICIARIOS	OBJETIVO PRINCIPAL
<b>GUATEMALA</b> Módulo de Teoría del Presupuesto Público para el CUSUAP de Guatemala	2-13 mayo	18 alumnos del Curso Superior de Administración Pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporcionar herramientas para la toma de decisiones</li> <li>- Fijación de prioridades y otras actividades dentro del marco conceptual del presupuesto por programas</li> </ul>
Módulo de Gerencia diseñado para los participantes del CUSUAP de Guatemala	27 junio-22 julio	18 alumnos del Curso Superior de Administración Pública	Consolidación de conocimientos en las áreas de Gerencia de Personal, de Proyectos, Financiera y General
Curso sobre Evaluación de Programas de Capacitación	26-30 setiembre	27 instructores de Oficinas de Capacitación	Desarrollo Teórico y Práctico de un Proyecto de Evaluación (modelo) aplicado a un programa de capacitación
Curso sobre Técnicas de Formación de Capacitadores y Elaboración de Material Didáctico	21 octubre-5 noviembre	25 funcionarios del Área de Capacitación del Sector Público	Proporcionar formación básica y práctica sobre métodos, técnicas y planes aplicados a las actividades de institución y elaboración de material didáctico
<b>HONDURAS</b> Seminario-Taller sobre Administración de Compras y Suministros del Estado	19-30 octubre	30 funcionarios de la Proveduría Nacional	Proporcionar conocimientos básicos para los niveles de dirección, supervisión y ejecución práctica, eficiente y eficaz en la administración de compras y suministros
<b>EL SALVADOR</b> Curso Nacional de Administración de Presupuestos	19-30 setiembre	25 participantes de diferentes instituciones del Sector Público	Actualizar al personal relacionado con el presupuesto nacional, en los conocimientos requeridos para el manejo presupuestario
Curso sobre Análisis Administrativo	10-21 octubre	27 funcionarios de diversas instituciones del Sector Público	Incrementar en los participantes la capacidad de análisis y solución de problemas administrativos
Seminario sobre Gerencia de Empresas Públicas	14-25 noviembre	20 funcionarios de diversas instituciones del Sector Público	Definir las responsabilidades de los niveles gerenciales en situaciones de cambio económico, político y social
<b>NICARAGUA</b> Curso sobre Técnicas de Detección de Necesidades de Capacitación	2-18 julio	22 cuadros directivos y técnicos de las unidades institucionales de capacitación	Propuesta y análisis de una metodología de detección de necesidades de capacitación y proporcionar técnicas e instrumentos para tal efecto
Curso de Planeamiento Curricular	15-17 agosto	22 cuadros directivos y técnicos de las unidades institucionales de capacitación	Desarrollar habilidades para la formulación de objetivos educacionales y los componentes de la didáctica
Curso sobre Evaluación Curricular	3-15 octubre	22 cuadros directivos y técnicos de las unidades institucionales de capacitación	Desarrollar la capacidad para evaluar las relaciones entre los componentes de un programa y su validez, eficacia, eficiencia, beneficios e impacto
<b>COSTA RICA</b> Pasantía en Clasificación y Valoración de Puestos	10-21 octubre	16 funcionarios de los Ministerios de Hacienda, Planificación y Economía, y de instituciones descentralizadas de 5 países de Centroamérica	Discutir y observar diversos aspectos relacionados con la administración de recursos humanos, clasificación y valoración de puestos
Pasantía en Valoración de Bienes	21 noviembre-2 diciembre	17 funcionarios de los Ministerios de Hacienda y Planificación, Oficina de Registro Público y Catastro Nacional y de la Banca Nacional de 4 países de Centroamérica	Capacitar a los asistentes en organización y tasación de bienes inmuebles con énfasis en materia fiscal

## LOS AUTORES

### **Fernando Henrique Cardoso**

Sociólogo brasileño. Profesor titular de la Universidad de Sao Paulo y de la Ecole des Hautes Etudes de París. Fue Presidente del Centro Brasileño de Análisis y Planeación (CEBRAP). Actualmente se desempeña como Senador de los Estados Unidos de Brasil.

### **Lars Pira**

Economista especializado en Economía del Desarrollo y Comercio Internacional de la Universidad de McGill, Canadá, Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales de Suiza y Universidad de Lund, Suecia. Actual Consultor en Evaluación de Proyectos del Instituto Centroamericano de Administración Pública.

### **Fernando Fuentes Mohr**

Ingeniero, especializado en Administración y Técnicas de Ingeniería, Administración de Proyectos y Metodología de la Capacitación, de las Universidades de San Carlos de Guatemala, Nantes-Francia, y de otros Centros de Perfeccionamiento Profesional. Actual Consultor en Administración de Proyectos del Instituto Centroamericano de Administración Pública.

### **Gilberto Flores Gjakoni**

Economista y Administrador Público de la Universidad de Chile y Universidad de California, Berkeley. Asesor Técnico Principal del Proyecto ONU/ICAP.

### **Jorge Nef**

Cientista Político y Administrador Público de la Universidad de Chile, Universidad de Vanderbilt, FLACSO y Universidad de California. Profesor Asociado de Estudios Políticos en la Universidad de Guelph, Ontario, Canadá.

### **José Guillermo Vilchez**

Economista, Estadístico y Especialista en Demografía de la Universidad de Costa Rica y del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). Investigador Principal

del Departamento de Población (División de Planificación y Coordinación Sectorial) del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica.

**Rokael Cardona**

Profesor en Física y Sociólogo de la Universidad de San Carlos de Guatemala y Universidad de Costa Rica. Profesor de la Universidad de San Carlos; y actual Director del Departamento de Investigación y Análisis Administrativo del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de Guatemala.

**Eugenia Mijangos**

Trabajadora Social de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Coordinadora del Equipo de Investigación encargado de realizar el Proyecto ICAP/INAP: Estado, Políticas Públicas y Pobreza Crítica Urbana en Guatemala. Actualmente es miembro del personal técnico del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de Guatemala.

**Kenneth Bryden**

Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Toronto, Canadá. Exmiembro de la Legislatura de Ontario por la CCF/NDP. Analista crítico de las políticas públicas, la administración pública; ponente de mejoramientos para el desarrollo de formas democrático-participativas, desde la década de los 60's, en las reuniones anuales de la Asociación de Ciencias Políticas de Ontario.

## PUBLICACIONES RECIENTES DEL ICAP

Vicky Pérez

Las publicaciones que a continuación presentamos, forman parte del proyecto de investigación sobre la *Evolución Histórica del Sector Público en Centroamérica y Panamá*; programa de trabajo que estuvo patrocinado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública y contó con la decisiva ayuda financiera de la Fundación Ford. La coordinación general del proyecto primero, y la responsabilidad editorial después, estuvieron a cargo del Dr. Edelberto Torres-Rivas. La ejecución de las investigaciones nacionales y la elaboración básica de los resultados expositivos fueron efectuados por equipos de trabajo, coordinados a la vez por los autores cuyas publicaciones ha venido editando el ICAP.

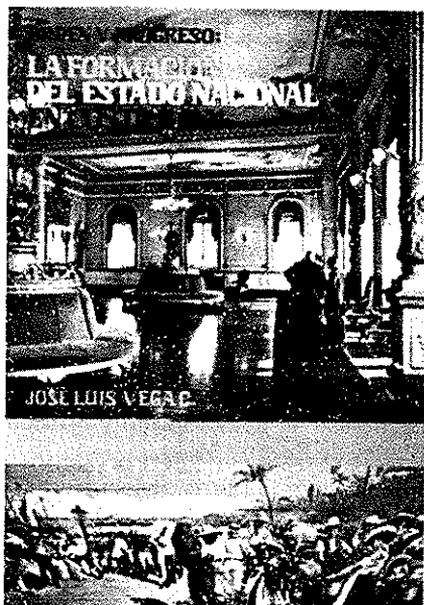
### 1. Orden y Proceso: La Formación del Estado Nacional en Costa Rica

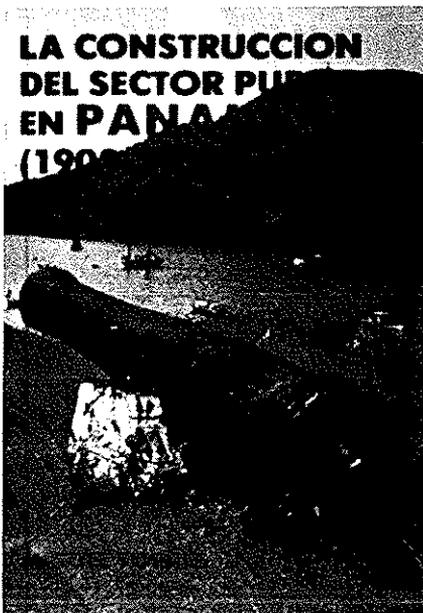
Libro de 342 páginas que atiende la consideración del aspecto político y social en la formación del Estado Costarricense; aspecto que se había descuidado en el afán de subsanar el vacío existente en el conocimiento de los procesos y estructuras económicas.

**Autor:** José Luis Vega Carballo.

**Referencias:** Editorial del Instituto Centroamericano de Administración Pública, Primera Edición, San José, Costa Rica, diciembre de 1981.

**Precio de venta:** U.S.\$5,00.





## 2. La Construcción del Sector Público en Panamá (1903-1955)

Libro de 210 páginas, que constituyen una aproximación particular a la historia de la conformación del Estado Panameño, por agregación sucesiva de funciones e instituciones, y de respuestas que se movieron en un péndulo de ensayo y error. Análisis que efectuado desde el interior del Estado, conduce a subrayar aspectos poco conocidos de la Historia de Panamá.

**Autor:** Miguel Torres.

**Referencias:** Editorial del Instituto Centroamericano de Administración Pública, Primera Edición, San José, Costa Rica, mayo de 1982.

**Precio de venta:** U.S.\$5,00.

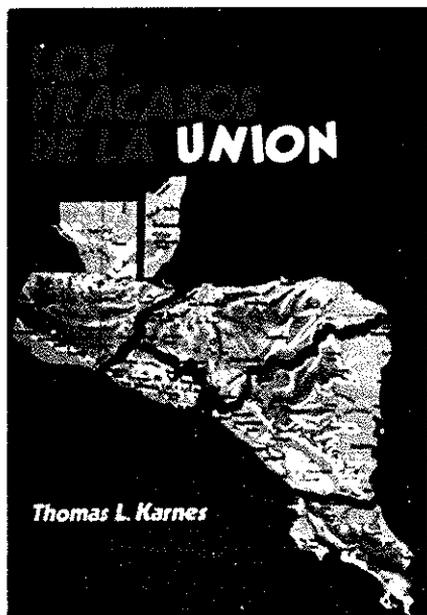
## 3. Los fracasos de la Unión: Centroamérica 1824-1960

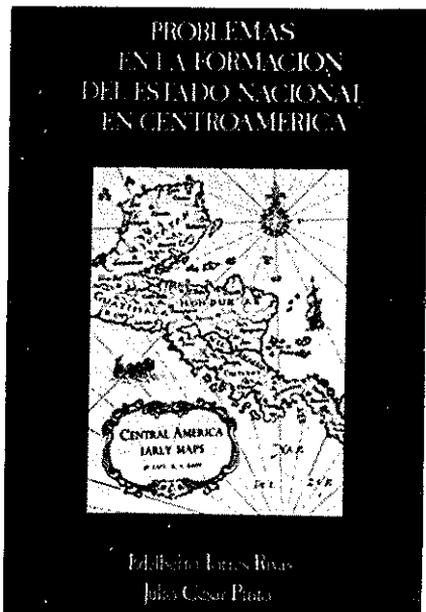
Libro de 290 páginas, resultado de una investigación que tuvo una base documental nueva e importante; lo cual constituye uno de sus méritos, a saber: utilizar fuentes que son decisivas para entender el movimiento contradictorio de las fuerzas cohesivas y de las que se oponen al proyecto. A ello se suma una virtud pedagógica, como es la de hacer de la erudición un bien comunicable.

**Autor:** Thomas L. Karnes. Texto en inglés *The Failure of Union*, The University of North Caroline Press, 1961. Traducción de Braulia T. de Solórzano y revisión de Shirley de Fuentes Mohr.

**Referencias:** Editorial del Instituto Centroamericano de Administración Pública, Primera Edición, San José, Costa Rica, febrero de 1982.

**Precio de venta:** U.S.\$5,00.





#### 4. Problemas en la Formación del Estado Nacional en Centroamérica

Libro de 198 páginas, cuyo objeto es el análisis del proceso de modernización del Estado, en el que el sector público aparece como el escenario político de las transformaciones o de la dirección en que se mueve la sociedad. A la expansión cuantitativa de las instituciones públicas, el aumento de las instituciones descentralizadas y el creciente peso económico-financiero del aparato público, se suma una diferenciación cualitativa no menos importante que se expresa en una alteración —más o menos notoria, según los países o las coyunturas— de las funciones y la estructura misma del Estado.

**Autores:** Edelberto Torres Rivas y Julio César Pinto.

**Referencias:** Editorial del Instituto Centroamericano de Administración Pública, Primera Edición, San José, Costa Rica, mayo de 1983.

**Precio de venta:** U.S.\$4,00.

#### 5. Economía y Sociedad en la Construcción del Estado en Nicaragua

Libro de 280 páginas, conteniendo cuatro ensayos sobre las condiciones económicas y políticas que rodearon la formación nacional-estatal de Nicaragua.

**Autores:** Alberto Lanuza, Juan Luis Vázquez, Amaru Barahona y Amalia Chamorro.

**Referencias:** Editorial del Instituto Centroamericano de Administración Pública, Primera Edición, San José, Costa Rica, setiembre de 1983. Revisión editorial a cargo de Pablo-José Mandeville.

**Precio de venta:** U.S.\$5,00.

