

Políticas públicas

Elementos para su formulación,
implementación, evaluación y análisis

Carlos Salazar Vargas



UNIVERSIDAD
CENTRAL

Políticas públicas

Elementos para su formulación,
implementación, evaluación y análisis

Carlos Salazar Vargas





**UNIVERSIDAD
CENTRAL**

Comité Institucional de Publicaciones

Fernando Sánchez Torres (presidente)
Óscar Leonardo Herrera Sandoval
Paula Andrea López López
Martha Lucía Cepeda
Luz Ángela González

Rector

Jaime Arias

Vicerrector académico

Óscar Leonardo Herrera Sandoval

Vicerrectora administrativa y financiera

Paula Andrea López López

Vicerrector de programas

Jorge Hernán Gómez Cardona

ISBN (PDF): 978-958-26-0504-9

Primera edición: 2022

© Carlos Salazar Vargas

© José Gabriel Zapata García, editor

© Ediciones Universidad Central

Carrera 5 n.º 21-38. Ed. Lino de Pombo

(1.º piso). Bogotá, D. C., Colombia

PBX: 323 98 68, ext. 1556

editorial@ucentral.edu.co

Catalogación en la Publicación Universidad Central

Salazar Vargas, Carlos, autor.

Políticas públicas: Elementos para su formulación, implementación, evaluación y análisis / autor Carlos Salazar Vargas -- Primera edición -- Bogotá : Universidad Central, 2022.

1 recurso en línea (156 páginas) : ilustraciones.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-958-26-0504-9 (PDF)

1. Política gubernamental 2. Elaboración de políticas 3. Implementación 4. Evaluación 5. Análisis de la información I. Universidad Central (Bogotá, Colombia). Escuela de Comunicación Estratégica y Publicidad. Programa de Comunicación Social y Periodismo.

320.6 – dc23

PTBUC/29-09-2022

Preparación editorial

Editorial - CRAI

Editor: Héctor Sanabria R.
Gestor editorial: Nicolás Rojas Sierra
Diseño y diagramación: Patricia Salinas Garzón
Corrección de textos: Angie Bernal Salazar
Imagen de portada: Capitolio Nacional en Bogotá. Ilustración digital con base en fotografía original de Bernard Gagnon (Licencia CC BY-SA 4.0) [<https://bit.ly/3xkvqal>]

Publicado en Colombia • *Published in Colombia*



Este texto es publicado de acuerdo con los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinDerivadas (CC BY-NC-ND 4.0). Usted es libre de copiar o redistribuir el material en cualquier medio o formato, siempre y cuando dé los créditos apropiadamente, no lo haga con fines comerciales y no realice obras derivadas.

Contenido

Agradecimientos	6
Prólogos	7
Presentación	14
Aspectos básicos	18
Definición de política pública	18
Los actores de las políticas públicas	21
Dimensiones y elementos de toda política pública	23
Clasificación de las políticas públicas	26
Efectos colaterales de toda política pública	32
Ciclo de vida de las políticas públicas	33
Fomulación e implementación	41
Modelos para la formulación	41
Modelos para la implementación	60
Relaciones intergubernamentales e implementación	71
Evaluación	74
Clases de evaluación de las políticas públicas	75
Niveles de evaluación	77
Diferencias entre evaluación y análisis	79
La efectividad en las políticas públicas	80
Análisis	82
Modelo de análisis en políticas públicas	84
Supuestos básicos del análisis de políticas públicas	87
Características del análisis de políticas públicas	88
Énfasis en el análisis de políticas públicas	91
Herramientas básicas para el análisis de políticas públicas	92

Instrumentos adicionales	102
Lo externo y lo interno en las políticas públicas	102
Políticas públicas y la planeación	103
Los vacíos en las políticas públicas	112
Prospectiva en las políticas públicas	113
Elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas	116
El cabildeo y las políticas públicas	122
Ética y políticas públicas	125
El mercadeo para propósitos gubernamentales	126
Apuntes para políticas públicas de desarrollo y sociales	135
Prototipo de una política pública de desarrollo	135
Elementos rectores de la política pública de desarrollo	135
Programas y proyectos de la política pública de desarrollo	137
Implementación de políticas públicas sociales	142
Conclusiones	144
El futuro de las políticas públicas	144
Formación de analistas de políticas públicas	145
Formación de gerentes públicos: el reto	147
Las políticas públicas en el marco constitucional	152
Referencias	154

A José Vicente Vargas Salgado,
formador de líderes, *in memoriam*

Agradecimientos

A la profesora Lily Vargas de Salazar, mi madre, quien con empeño, dedicación y mucho amor supo educar, corregir y motivar a todos sus hijos; y que con su gran ejemplo, dedicación y cariño ha contagiado a todos aquellos quienes han tenido la fortuna de conocerla.

A mis amigos mexicanos, quienes a través del Instituto Nacional de Migración (Inami) cariñosa y generosamente me propusieron para el Premio Quetzalcóatl en su versión 2011.

Y a todos mis estudiantes pasados, presentes y futuros, porque siempre ellos aprenden tanto de mí como yo aprendo de ellos.

Prólogos

Un aporte valioso para la comprensión de las políticas públicas

El lanzamiento de este nuevo libro del académico Carlos Salazar Vargas por parte de la Universidad Central es un motivo de gran satisfacción. La obra versa sobre las políticas públicas, y se suma a muchas que el profesor Salazar ha escrito y publicado desde hace años sobre este y otros asuntos de interés en el campo de la ciencia política. En esta oportunidad, la publicación es de carácter virtual, pues constituye una experiencia innovadora del programa de Derecho en nuestra *alma mater*, ya que será uno de los textos de reflexión de los estudiantes como parte de los recursos virtuales de apoyo a las actividades académicas, así como de los posibles interesados en cursos de educación continua. Estamos seguros de que, por la importancia del tema, por la sencillez y estilo de la redacción y por la pertinencia del escrito, este recibirá la bienvenida de los lectores.

Carlos Salazar es lo que se denomina un verdadero *scholar*, pues ha dedicado su vida profesional al ejercicio académico como creador de conocimiento, como docente universitario y como conferencista internacional. Se ha ocupado de muchos temas dentro del amplio campo de la ciencia política, aunque su mayor dedicación ha sido el de las políticas públicas, área del conocimiento que ha enriquecido a lo largo de los años, desde que escribió su primera obra y luego en nuevas ediciones publicadas por universidades de muchos países.

El profesor Salazar ha trabajado en su campo investigando sobre la política pública en países anglosajones y en América Latina; sin embargo, su trabajo principal se ha desarrollado en Colombia y en México —país en el que vive hace años—. Esta visión internacional le ha permitido profundizar en las diferencias conceptuales y de aplicación que existen entre las políticas públicas en Europa y Norteamérica, y su evolución en Centro y Suramérica.

El campo de las políticas públicas es amplio, complejo y cambiante, así el autor haya hecho un esfuerzo por presentarlo de una manera sencilla con definiciones como la siguiente: “las políticas públicas son las sucesivas respuestas del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas”. Esto en principio parecería muy claro, pero no lo es, pues en la definición ya aparecen una serie de elementos que requieren análisis, como el concepto de *polity*, referido al régimen político que aplica su poder; las respuestas del gobierno a través de proyectos y programas de acción (*policy*), y los procesos que conducen a situaciones *socialmente* problemáticas, o lo que se traduce en situaciones *políticamente* problemáticas (*politics*), núcleo de origen de los *issues* o asuntos problemáticos —como serían una política tributaria, pensional, de transporte urbano, etc.—. En estas situaciones problemáticas concurren, en un proceso abierto y de largo o mediano plazo, todos los elementos anteriores, en relaciones y posiciones de alta complejidad, que configuran un ecosistema con innumerables factores y variables (actores, discursos, filosofías, ideologías, percepciones, opiniones, comunicación, estudios técnicos, legislación, recursos disponibles, movilizaciones, expertos que formulan propuestas y destinatarios que se benefician o perjudican con la aplicación de la política). En últimas, se trata del mundo intrincado de la política girando alrededor de un problema relevante y legítimo, sentido y reconocido por la comunidad, y cuya solución es demandada al Estado.

Para entender este complejo y difícil ecosistema de las políticas públicas, la lectura, la reflexión y las enseñanzas que se desprenden del trabajo académico del profesor Carlos Salazar constituyen una enorme ayuda teórica y práctica, que se completa con sus publicaciones sobre *marketing* político y *think tanks* (o centros de pensamiento). En cuanto a la aplicación del material contenido en sus publicaciones en nuestro medio, podríamos decir que existen avances en la mayoría de países de la región, pero todavía estamos lejos del estado de desarrollo de las políticas públicas en los países del llamado primer mundo. Entre nosotros se improvisa mucho; los análisis y las decisiones están muy influenciados por los marcos ideológicos y por intereses grupales y particulares, cuando no por caprichos personales. Además, cada gobierno impone o pretende imponer “sus políticas”, y rara vez estas alcanzan una posición de Estado.

Bienvenida esta nueva contribución al avance y desarrollo conceptual y metodológico de las políticas públicas, contribución que necesitamos y reclamamos desde el sur.

JAIME ARIAS

Rector de la Universidad Central, Colombia

Un libro pertinente en tiempos difíciles para la democracia

No hay duda de que Carlos Salazar Vargas es un importante referente cuando se quiere abordar temas como las políticas públicas, el *politing* y el *marketing* político. Sin duda, él ha logrado tender puentes entre la academia y la sociedad que han derivado en la apropiación social del conocimiento sobre *politing* y sus dos áreas generatrices: el *marketing* y la política.

En estos tiempos en que la democracia está sujeta a enormes presiones que ponen en peligro su supervivencia, resulta esencial fortalecer, primordialmente, el aprecio por la política. No se debe olvidar que esta, entendida como “el arte de gobernar”, es al mismo tiempo la mejor forma de resolver las controversias a través del diálogo consensuado y las propuestas constructivas.

A nivel global, estamos observando los vaivenes y la volubilidad de los actores principales de la política, que no son los políticos, sino los ciudadanos. La ciudadanización de la política es un proceso necesario para garantizar la supervivencia de los modelos democráticos, de forma que mantengan viva y activa a la sociedad política, que tiene que transitar, primero, por el estadio de la sociedad civil.

El gran reto que debemos enfrentar es la decantación de la política, necesaria ante la nefanda participación de “políticos” que, lejos de profesionalizar este noble arte, lo han prostituido y desacreditado. Necesitamos reformular la relación entre política y sociedad, entre sociedad y política.

Ante esta necesidad, Carlos Salazar Vargas ha construido una propuesta teórica y metodológica capaz de reposicionar la política y los políticos valiéndose de las herramientas que aporta el *politing* y la elaboración de políticas públicas, como vehículo de generación de cambios.

La propuesta presentada por el autor es una metodología, sí, pero al tiempo es una secuencia, un protocolo para construir mensajes políticos, diseñar campañas y, sobre todo, empoderar la *política* como el principal instrumento a la hora de generar propuestas y alternativas de cambio, de transformación, desde diferentes ópticas ideológicas o partidarias. Abreviar en esta obra, como en la muy vasta aportación de este colombiano

convertido en ciudadano del mundo, redituará en enormes beneficios personales y sociales.

Este libro muestra que el panorama político ha sufrido, indudablemente, un cambio radical: los viejos supuestos, las teorías tradicionales y las formas de análisis, acción y retroalimentación han perdido vigencia frente a las nuevas dinámicas que orientan los destinos gubernamentales del tercer milenio. Para explicarlo, el autor ilustra muy bien la distinción entre dos acepciones de la palabra *política*: por un lado, la que equivale al vocablo inglés *politics*, en referencia a la competencia por la conquista y mantenimiento del poder; y, por otro lado, la que equivale a *policy*, en referencia al ejercicio del poder a través de la administración del Estado y las políticas públicas.

Este libro ayuda al lector a comprender cómo las políticas públicas están constituidas por un conjunto de medidas concretas que conforman su verdadera sustancia. Señala, también, que una política pública tiene un público conformado por individuos, grupos u organizaciones, que son los que perciben los efectos, positivos o negativos, de esa política pública. Estos factores determinan la complejidad y riqueza de matices que implica el ejercicio de la política y la elaboración de políticas públicas. Probablemente, donde mejor se refleja esta complejidad es en el análisis de las políticas públicas, en el cual profundiza Carlos Salazar. Esta fase del *policy cycle* conecta directamente a los actores públicos, los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terciarios (beneficiados o afectados). Así, en esta etapa es esencial analizar la interacción entre actores, con el fin de comprender cómo será el funcionamiento de una política pública en la práctica.

Finalmente, algo que ilustra muy bien el autor es el hecho de que las políticas públicas encuentran su mejor escenario cuando el régimen político democrático y el sistema burocrático vigente se dan en “un contexto institucional válido”. Además, la legitimidad de una política pública se ratifica cuando el gobernante demuestra su inteligencia y la eficacia de sus decisiones a través de la medición de sus resultados y su impacto social: “Se requiere un gobierno conocedor, experto, además de legítimo”.

Termino por señalar, evocando a Maquiavelo, que cualquier semejanza con el escenario nacional o regional, desde luego, no es mera coincidencia, sino resultado del premonitorio proceso teórico desarrollado por el autor de este valioso libro.

EMILIO ALBERTO DE YGARTUA MONTEVERDE
Rector de la Universidad Olmeca, México

Políticas públicas en América Latina: una visión contemporánea

Hace muchos años, siendo estudiante de economía en una escuela con definida ideología marxista, muy de moda a fines de los años sesenta, y de la que puedo decir que aprendí los conceptos más básicos de la ciencia económica, encontré en una revista editada por la Michigan State University un artículo breve en el cual se definía muy bien la forma en la cual tanto las empresas como los gobiernos orientaban, en ese entonces, sus procesos administrativos; es decir, cómo resolvían los problemas que de manera cotidiana se les presentaban. Aquel artículo hacía referencia a los conceptos de *management by crisis* (administración por crisis) y *management by objectives* (administración por objetivos). Desde entonces entendí que tanto en las empresas como en los entes públicos están presentes estas formas de abordar los problemas, con obvios resultados en cada uno de los casos: resultados pobres si enfrentan los problemas críticos sin una evaluación de su impacto de manera previa, y resultados óptimos si analizan los problemas en su dimensión y los ajustan a los recursos disponibles.

La diferencia entre una y otra forma de gestión radica en la previsión y el abordaje adecuado de los problemas. Aquí entran en juego los conceptos de planeación estratégica, control y evaluación de procesos, retroalimentación y análisis foda, para lograr los mejores resultados. Estos conceptos, enfocados desde las instituciones públicas y los gobiernos, hoy se denominan *políticas públicas*.

Actualmente, podemos decir que los gobiernos de América Latina, en lo que se refiere a sus principios e ideologías, se asemejan a un enorme tablero de ajedrez donde prevalecen distintas formas de abordar los problemas económicos y sociales de sus propios pueblos, matizados en su gran mayoría con las ideas ancestrales y tradicionales; un tablero donde, además, conviven distintos regímenes políticos, que van desde la extrema izquierda socialista hasta la más ultraderecha conservadora. En esas circunstancias y escenarios, los distintos tipos de gobierno que se instauran propugnan por llevar a cabo “un cambio” en favor del pueblo, para lo cual adoptan distintas maneras de atender las necesidades más

apremiantes para el desarrollo económico y social interno de sus países (como son la creación de empleo, la seguridad social, la vivienda, la salud, la educación en todos los niveles, la preservación de sus recursos, la seguridad y el control social, entre otros temas de igual importancia), al tiempo que responden a las demandas del exterior, buscando la mejor convivencia con el resto de pueblos de la región y del mundo.

Y es aquí, precisamente, donde los escenarios son disímiles, ya que cada gobierno de Hispanoamérica debe establecer los criterios básicos para resolver los problemas que identificaron durante el proceso de campaña política y de proselitismo en favor del voto popular. Por ello, la primera gran pregunta de quien aspire a ganar una contienda electoral debería ser: *¿Y una vez gane, por dónde empezar?* Y la mejor respuesta sería: *¡Por aprender a identificar y jerarquizar los problemas más sentidos de la población y aprender a implementar políticas públicas!* Citando a Carlos Salazar Vargas, podemos decir que:

[...] ha sido tan grande el auge y desarrollo de las políticas públicas en países de habla hispana que ahora son ya una reconocida ciencia y un respetado campo del conocimiento. Sus fundamentos teóricos están íntimamente asociados con la teoría del Estado, la ciencia política y la administración pública. Pero, a diferencia de estas propuestas, es el único enfoque que mira al Estado en movimiento, haciendo o dejando de hacer cosas. Es, además, una visión en construcción a la que le queda aún mucho por avanzar.

Por ello, este esfuerzo editorial de la Universidad Central de Bogotá para publicar una versión sintetizada del libro *Políticas públicas* de Carlos Salazar Vargas resulta muy gratificante para todos los estudiosos de la administración pública y los políticos que ejercen la tarea de gobernar, en los distintos niveles de gobierno, los países de América Latina; pues se reconoce que el propósito es llevar a los más remotos rincones de las oficinas públicas, de las aulas universitarias y de las bibliotecas públicas un ejemplar de esta obra, que ha venido a revolucionar la forma de abordar los problemas que ancestralmente han hecho crisis en la región, donde las ideologías prevalecen y se suceden en franca competencia rebasando los límites de lo imaginable y llegando, en varias ocasiones, a hacer las cosas sin objetivos ni métodos claros, aunque la retórica defienda lo contrario.

Es en este escenario donde entran en juego todos los conceptos desarrollados en el libro, que deja muy en claro el hecho de que las políticas públicas no son un fin en sí mismas, sino un medio *utilizado por el gobierno de turno* para dar respuesta a una problemática social específica. Por definición, las políticas públicas son —en palabras de Carlos Salazar— “el

conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o gobierno de turno) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”.

Vale aclarar que el concepto de lo público ha sido tradicionalmente considerado como opuesto a lo privado, ya que desde la óptica gubernamental se conciben como conceptos con intereses antagónicos y diferentes. Sin embargo, no debemos dejar de lado que en el núcleo de lo público también se encuentra lo privado, pues los gobiernos están obligados a darle solución a los intereses individuales de personas o instituciones, ya que estos son sujetos cautivos de la política fiscal recaudatoria del Estado y, al mismo tiempo, beneficiarios de los servicios que el Estado otorga a la ciudadanía.

Aquí cabe una pregunta central: ¿podemos culpar a las políticas públicas de la pobreza de nuestros pueblos? En un estudio de septiembre de 2019, *Una nueva mirada a las políticas públicas en América Latina*, elaborado bajo los auspicios del Banco Interamericano de Desarrollo, puede leerse lo siguiente:

[...] los países de América Latina suelen otorgar un gran poder al presidente, y se entienden numerosos aspectos acerca de cómo funciona la rama ejecutiva en la región, en términos de sus poderes formales, su relación con otras ramas del gobierno y la composición de los ministerios y organismos. Sin embargo, ¿cómo llegan realmente los presidentes a adoptar sus decisiones? ¿Cuál es la dinámica que determina a quiénes escuchan los presidentes y a quiénes ignoran cuando deciden introducir una reforma de las políticas públicas? ¿Y cómo se filtra la información técnica del exterior en la rama ejecutiva e influye en el resultado?

Esto confirma la importancia de que los grupos políticos que aspiran a llegar al poder en cualquiera de nuestros Estados comiencen por estudiar y analizar los conceptos que implica la elaboración y puesta en marcha de políticas públicas en beneficio de la población, tanto las políticas estratégicas generales como aquellas de carácter urgente en atención de las necesidades de la población más vulnerable (las políticas públicas subsidiarias), fundamentales también aunque en ocasiones sean las que menos aportan en el aspecto fiscal. Se trata de un conocimiento esencial para alcanzar el objetivo de mejorar las condiciones de todos los habitantes de un país o una región determinada.

JORGE RENÉ MELÉNDREZ QUEZADA

Rector de la Universidad de San Miguel, México

Presentación

El panorama político ha sufrido indudablemente un cambio radical: los viejos supuestos, las teorías tradicionales y las formas de análisis, acción y retroalimentación han perdido vigencia frente a las nuevas dinámicas que orientan los destinos gubernamentales del tercer milenio.

El enriquecimiento mutuo resultante de la “aldeización” o globalización del planeta ha significado que los desarrollos teórico-prácticos logrados en los países con tradición anglosajona y aquellos obtenidos en países con tradición latina se conjuguen y generen nuevos y benéficos espacios de estudio, investigación y análisis. Por ello, esta publicación ofrece al lector el material mínimo necesario para que incurse con éxito en temas de innegable actualidad, como las políticas públicas y los llamados *think tanks*, apoyos efectivos para la gobernabilidad.

Si bien es cierto que en los países anglosajones estos dos conceptos han sido objeto de estudio e investigación por parte de variadas y disímiles fuentes tanto gubernamentales como privadas, en los países con tradición latina su desarrollo ha sido más lento y ha estado circunscrito básicamente al campo académico. Entre otras razones, ello obedece a que en los idiomas con ascendencia latina (entre ellos el castellano), la palabra *política* tiene tres acepciones bien diferentes. La primera corresponde a la expresión inglesa *politics*, con la cual se designa la práctica de la competencia política, especialmente entre partidos y a través de estrategias desarrolladas por los políticos profesionales. Es la actividad dirigida a la conquista, ejercicio y mantenimiento del poder, o como algunos la denominan, es “el arte de lo posible”. La segunda hace referencia al vocablo inglés *policy* (*policies* en plural) con significado de directriz o curso definido de acción, deliberadamente adoptado y perseguido para conseguir un determinado objetivo. La tercera corresponde al área geográfica con su gobierno: *Polity*.

El problema es, pues, que en nuestro idioma no se dispone de vocablos diferentes para expresar una y otra realidad¹. La utilización del

¹ El asunto, en verdad, es mucho más profundo. Basta decir acá que no existe la unidad conceptual deseada en torno al término *política*, lo cual conduce —entre otras

término *política* para ambas implica rigidez y falta de expresividad. Esto genera confusión y relega el segundo significado a contextos meramente académicos. En este libro se hará referencia precisamente al segundo significado, al de *policy*, utilizando la palabra *política* como directriz para llegar a unos objetivos previamente establecidos.

Hay quienes justifican utilizar *política* en singular colectivo, es decir, con sentido de plural, connotación que no es extraña en el idioma castellano: el pueblo, la nación, etc. Otros autores han intentado precisar este vocablo y proponen la palabra en plural: las *políticas* (en sentido de *policies*).

Se puede hablar entonces de *política(s)* empresarial(es) como parte de la administración “privada”². Cuando estas directrices o cursos de acción son desarrollados por algún ministerio, institución, organismo u oficina gubernamental, se habla de “*políticas públicas*”, y su estudio lo han venido asumiendo principalmente la administración pública y la ciencia política.

Aunque hay varios países en los que no existe tradición científica comparable al “análisis de políticas” —prueba de lo cual es la ausencia de una denominación satisfactoria—, usualmente hay quienes llevan a cabo ese tipo de análisis de manera habitual. Por lo general, esto se da en los propios ministerios u organismos responsables de las *policies* (siempre y cuando las autoridades correspondientes estén interesadas en apreciar los resultados de medidas previamente adoptadas).

En el primer capítulo de este libro se aborda el concepto de *políticas públicas*, que constituye un campo de concurrencia inter- y multidisciplinaria que permite orientar las decisiones gubernamentales y de administración pública. Se incursiona en los conceptos básicos para su análisis, sus fundamentos y los principales modelos tanto para su formulación como para su puesta en marcha, así como los alcances y límites del concepto. Asimismo, se ofrecen los elementos necesarios para llevar a cabo *políticas* funcionales, es decir, que sean viables y que respondan a las necesidades de un determinado grupo de ciudadanos. Se estudia también la importancia, hacia el futuro, del concepto de *policy*, al tiempo que se adapta al campo del mercadeo, lo que origina una interesante

cosas— a que se conozcan, practiquen y difundan los medios de la política, al tiempo que se ignoran, relegan y olvidan fácilmente sus fines.

² La división entre “lo público” y “lo privado” ha venido desapareciendo rápidamente. El hecho de considerar al mercado como único y omnipotente regulador supremo de ambas esferas ha llevado a que estrategias tales como la privatización, como medio para lograr lo que se ha dado en llamar “la divina competencia”, conformen una “zona gris” caracterizada por el uso indiscriminado de herramientas comunes, utilizadas para hacer frente a cualquier desafío de uno u otro campo.

amalgama catalizadora, en donde estos dos conceptos se enriquecen y se amplían mutuamente.

El desarrollo de la fundamentación moderna de las políticas públicas tiene una fecha precisa: 1951³. En ese año, en la Universidad de Stanford, se reunió un notable grupo de científicos sociales con el objetivo de discutir temas relacionados con ciencia política (*policy science*). Allí se consolidaron los antecedentes de las políticas públicas, iniciados desde 1937, cuando en la Escuela de Graduados de Administración Pública de la Universidad de Harvard se introdujo el estudio de las políticas públicas. Posteriormente, en 1940, se conformó un comité interdisciplinario dedicado al desarrollo curricular de este novedoso campo. Resultado de este hecho fue el libro *Administración pública y políticas públicas* de Harold Lasswell, publicado en 1951.

El profesor de la Universidad Hebrea de Jerusalén Yeheskel Dror, quien en 1967 propuso la creación de la carrera profesional en análisis de políticas, ha sido uno de los firmes creyentes y defensores de la conveniencia —y necesidad— de incorporar el tópico de las políticas públicas en los sílabos de universidades estadounidenses⁴.

En 1974, la National Association of Schools of Public Affairs and Administration (Nasppa) incluyó las políticas públicas entre los cinco temas de mayor enseñanza en las carreras universitarias relacionadas con el servicio público (Guerrero, 1991, p. 21). Ya para la década de los ochenta, los cursos de política pública estaban incluidos en los programas de nueve universidades de los Estados Unidos.

El área económica, concretamente con el profesor Charles Lindblom, también ofreció su cuota de apoyo en 1958 e impulsó lo que el profesor Omar Guerrero (1991, p. 23) llama las ciencias de la *policy*⁵. Lindblom propuso los lineamientos generales para la creación y desarrollo del análisis de políticas públicas. Posteriormente presentó su novedoso “método incremental”, de gran aplicación en este campo, como alternativa contra el conocido método “racional clásico”, como se mostrará más adelante.

³ Omar Guerrero, investigador y profesor titular de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), cita estos antecedentes en un interesante y recomendable artículo publicado en diciembre de 1991, titulado “Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria”.

⁴ Es conveniente anotar que no solo los administradores públicos pusieron su grano de arena para el desarrollo de este campo; los especialistas en investigación de operaciones y los analistas de sistemas fueron también —en gran parte— gestores del avance en esta perspectiva de análisis.

⁵ Guerrero (1991, p. 13) no traduce el vocablo *policy* por ‘política’ por su evidente incompatibilidad; el autor prefiere conservar la palabra en inglés debido, entre otros motivos, a sus raíces grecolatinas.

Merece también destacarse la labor pionera en el campo de las políticas públicas de la London School of Economics and Political Science, en Reino Unido. Si bien es cierto que sus orígenes fueron posteriores a los estadounidenses, ha logrado, en muchos aspectos, un superior y más elaborado desarrollo. En esta escuela existe desde 1965 la Maestría en Administración Pública y Política Pública (*Public Administration and Public Policy*). En 1995, cuando se conmemoró el primer centenario de la escuela y los primeros treinta de esta maestría, se cambió su nombre por el de Política Pública y Administración (*Public Policy and Administration*), como una prueba de la incuestionable preponderancia, entidad y mayoría de edad que ha adquirido este novedoso campo de estudio e investigación, al ubicarlo antes que la tradicional y mucho más estructurada *administración*.

En América Latina también se han hecho intentos de abordar este campo de estudio e investigación y generar un movimiento de las ciencias de la *policy*. Prueba de ello es el curso de *política* pública organizado en Bolivia por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en 1988 y al cual acudieron representantes de varios países de la región. El propósito de este curso fue, ante todo, preparar un grupo de precursores en esta novedosa perspectiva que dieran comienzo a la enseñanza de este campo en sus respectivos países.

Existen tres centros latinoamericanos que se han distinguido por sus sustanciales contribuciones al desarrollo de las políticas públicas: el primero es el conocido Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes), creado en 1962 bajo la égida de la Comisión Económica para América Latina (Cepal); el segundo es el Centro de Estudios en Administración Pública en la UNAM; y el tercero es el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en Venezuela.

Esperamos que tanto los profesores como los estudiantes, al igual que los investigadores y los simples curiosos de estos temas, así como los servidores públicos, funcionarios de las organizaciones privadas, los dirigentes en general y los ciudadanos, encuentren en este libro las herramientas necesarias para entender, demandar y hacer valer sus derechos; a la vez que sea útil como mecanismo para conocer, exigir y hacer cumplir los compromisos y responsabilidades otorgados a los distintos actores de la vida nacional.

Aspectos básicos

El estudio de las políticas públicas no implica la existencia de una disciplina teórica particular. Los fundamentos teóricos de lo que se ha dado en llamar las perspectivas de las políticas públicas están íntimamente asociados con la teoría del Estado, con la ciencia política y con la teoría administrativa. El principal aporte de esta perspectiva es que constituye una nueva dimensión de análisis que tradicionalmente ha sido descuidada, tanto por las teorías de origen liberal, como por las de orden marxista. Este enfoque considera al Estado en acción, en constante ejecución¹.

Definición de política pública

De acuerdo con el parámetro teórico escogido, se puede llegar a distintas conceptualizaciones de lo que se entiende por *políticas públicas*. De hecho, es posible encontrar en la academia treinta o cuarenta definiciones diferentes. Como simple muestra de la gran variedad, inmensa amplitud y particulares profundizaciones, a continuación se presentan diez de las muchas definiciones conocidas de este concepto.

- “Aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer” (Thomas Dye).
- “Política pública se define como una ‘decisión permanente’ caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte tanto de aquellos que la elaboran, como de quienes se atienen a ella” (Elau y Prewitt).
- “Un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran número de personas” (Duncan MacRae y James Wilde).
- “Las normas y programas gubernamentales, esto es, las decisiones que surgen como resultado del sistema político” (Patrick Dunleavy).

¹ Otros enfoques consideran al Estado de manera estática: sus estructuras, sus instituciones, sus métodos, su organización, etc.

- “Las leyes, ordenanzas locales, decisiones de las cortes, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos” (Plano).
- “Es la ciencia social aplicada en varios sentidos; primero, en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida [sic]; segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales, y tercero, en la evaluación de los programas públicos” (Fedrick Lane).
- “La nueva noción de política pública trasciende su connotación vulgar de curso de acción, para ser definida como una parte de un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida” (May).
- “Una política elaborada por el gobierno” (Jaramillo).
- “Una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas, o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros” (Fred Frohock).
- “[...] un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de las fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente” (Roy Rothwell).

Más con el ánimo de simplificar que de complicar tanto el panorama como “el estado del arte” de este campo, y sencillamente porque con la concepción que se presenta a continuación se conciben y comprenden las políticas públicas de forma bastante asequible, se propone entenderlas como *el conjunto de sucesivas respuestas del Estado² a situaciones consideradas socialmente problemáticas*.

Cuando se señala en esta definición que las políticas públicas son un *conjunto de respuestas del Estado*, se está diciendo que casi nunca una política es una sola decisión, pues por lo general involucra un conjunto de decisiones que se pueden dar de manera simultánea o secuencial en el tiempo. Son además decisiones del gobierno o, si se quiere, del régimen político. Adicionalmente, algunos consideran que cuando el Estado no toma posición frente a algún problema —o sea, lo omite— también ocurre una toma de posición.

² Por esta razón, hay quienes aseguran que es más pertinente hablar de política(s) estatal(es). Sin embargo, esta denominación —al menos en Colombia— es menos frecuente. También soy partidario del calificativo “políticas gubernamentales”, que tiene toda una justificación a este respecto.

Por otra parte, cabe analizar la especificación que acompaña la definición de *política pública*: “frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas”. En cualquier sociedad —desarrollada, en vías de desarrollo, tradicional, moderna, etc.— siempre hay un conjunto de problemas por resolver. Sin embargo, el Estado no siempre puede enfrentarlos a todos por múltiples razones: falta de recursos, tiempo, circunstancias, presiones, interés, etc. El Estado, entonces, enfrenta de manera prioritaria aquellos problemas que obedecen a una mayor presión, o tienen una mayor incidencia. De ahí que sean *problemas socialmente considerados*. Así, de los problemas que existen en toda sociedad: de seguridad, agrarios, industriales, laborales, de falta de protección a la niñez, etc., solo algunos de ellos llegan a ser *socialmente considerados*. Este tránsito implica precisamente la intromisión de actores en el proceso de toma de decisiones.

A apoyando lo expuesto, Mény y Thoenig (1992) identifican cinco elementos que pueden fundamentar la existencia de una política pública:

- Está constituida por un conjunto de medidas concretas que conforman su verdadera “substancia”.
- Comprende unas decisiones o una forma de asignación de los recursos “cuya naturaleza es más o menos autoritaria”. Aunque sea explícita o solamente *latente*, la coerción siempre está presente.
- Se inscribe en un “marco general de acción”, lo que permite distinguir, en principio, una política pública de simples medidas aisladas. Todo el problema es saber si este marco general debe ser concebido de antemano por el decisor, o sencillamente reconstruido *a posteriori* por el investigador. En todo caso, es cierto que la existencia de este marco general nunca está dada y siempre debe ser objeto de una investigación.
- Tiene un público (o más bien unos públicos), es decir unos individuos, grupos u organizaciones cuya situación se ve afectada por lo que establece la política pública. Por ejemplo, los automovilistas, los constructores y las empresas de obras civiles constituirán el público de la política de seguridad vial. Algunos serán pasivos (los automovilistas) y otros se organizarán para influir en la elaboración o en la puesta en marcha de los programas políticos.
- Finalmente, una política pública define, obligatoriamente, metas u objetivos en función de normas y de valores. Por ejemplo, reducir el número de los accidentes viales, mejorar las condiciones de hospitalización de los enfermos o asegurar la independencia energética del país.

Indudablemente, las políticas públicas son el mejor ejemplo dentro de la actividad politológica de explicación de las experiencias, los eventos y los mecanismos que estructuran la realidad. Esto nos obliga a adentrarnos en qué es una política pública y cómo se construye y se implementa. Estos son los dos pasos básicos en lo referente al reconocimiento por parte del planificador/evaluador, de la relación entre teoría, intervención y realidad.

Asimismo, las políticas públicas son las herramientas que los politólogos poseen para transformar el mundo. Aquí emprenderemos una breve reflexión sobre la relación entre teoría y política (en inglés podríamos afirmar que estamos intentando conciliar el concepto de *policy* con el de *politics*; pero en el castellano no contamos con esta posibilidad). Así, veremos que las políticas públicas, tal como se las entiende en la actualidad, no son suficientes para condensar la pesada carga epistemológica que tienen. Y, consecuentemente, que los evaluadores/planificadores necesitan un sustento teórico más sólido del que habitualmente se dispone a la hora de llevar a cabo las políticas.

Esto permite comprender dónde radican la potencialidad y las debilidades de las políticas públicas, de los cursos de acción que —deliberados o no— implementa un gobierno y que intervienen la realidad. Ese elemento es la relación entre individuo y sociedad, entre agente y estructura.

Los actores de las políticas públicas

Los actores de las políticas públicas son de tipo político y de tipo social³. Los de tipo político son fundamentalmente los partidos y los movimientos. Los actores de tipo social se relacionan con lo que se considera como movimientos sociales u organizaciones gremiales que pretenden mediante distintas estrategias presionar al Estado para que considere un determinado problema como político —es decir de carácter general— y formule propuestas en términos de *política pública*. Cualquier problema de un gremio, sea este empresarial, de trabajadores, un movimiento social, etc., generalmente tiene propuestas sectoriales, particulares y privadas; la presión sobre el Estado busca que este lo considere como importante, como asunto público y que formule respuestas en términos de políticas. Se da un tránsito, por así decirlo, de una situación *subjetivamente* existente a una *objetivamente* considerada, precisamente por la intervención de actores en su definición y estructuración. Hay otros problemas que en un

³ Los denominados grupos de interés y grupos de presión forman parte del conjunto de actores.

momento dado no tienen esa relevancia y, por consiguiente, son considerados de manera marginal —cuando no ignorados— por el Estado, tal como se muestra en la figura 1.

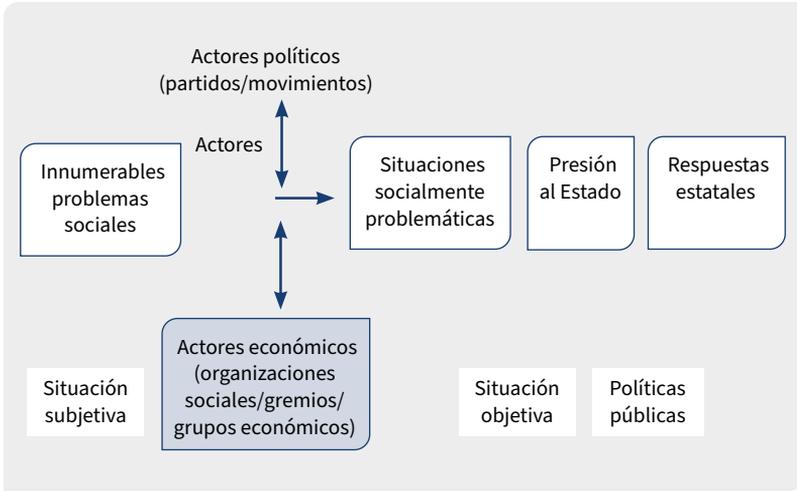


Figura 1. El origen de las políticas públicas.

Fuente: elaboración propia.

Ante la pregunta: ¿quiénes son los actores de una agenda de políticas públicas?, Thoenig (1985) responde que los actores son principalmente empresarios políticos, en particular cuando los conflictos requieren de un plan pluralista y diferenciado que involucre una situación de mercado (Bardach, 1998). En otros términos, los individuos, grupos o agrupaciones sociales movilizan los recursos y oportunamente ponen en marcha estrategias de juego, para lo cual buscan consideración por parte de la autoridad pública legítima. Existen dos clases de empresarios: las élites del mundo de la política (notables dirigentes de gobierno o instituciones) y de la administración pública, o también conjuntos más colectivos, diferentes, como los movimientos sociales (clases no elitistas, organizaciones periféricas en relación con el sistema político y social). El empresario es tanto un individuo o pequeño grupo que cuenta con recursos de influencia impersonal, como un actor colectivo organizado que juega con su capacidad de tomar parte en la aceptación de sus miembros por parte de la causa corriente. Tanto para los unos como para los otros, un componente tiene importancia si es a la vez una obligación y un recurso. El público, o diversas clases de público, obedece a características diferentes que van desde un papel de simpatía dentro de la oposición hasta la apatía o la pasividad en la movilización activa de los demás. El analista buscará,

precisamente, establecer estrategias y maniobras que los empresarios de posiciones políticas utilizarán frente a sus opositores y los diversos tipos de públicos, gracias a que la dinámica del proceso ajusta poco a poco el contenido del problema y sus probabilidades de acceso a la agenda.

Los llamados actores alternativos constituyen un aspecto relevante en el proceso integral de las políticas públicas. Aunque no tienen los mayores recursos de poder, los actores pueden incidir en las decisiones y lograr que sus propuestas sean asumidas parcial o totalmente por el grupo político dominante, para convertirlas en directrices con mayor peso, aceptación o fundamento. Con frecuencia, ideas u opiniones expuestas por actores alternativos pueden ser importantes en el panorama cercano y, por lo tanto, es necesario tenerlos presentes en el contexto general del análisis.

Dimensiones y elementos de toda política pública

En toda política pública hay dos dimensiones básicas: una *temporal* y otra de tipo *espacial*⁴. La dimensión temporal sitúa el asunto en un momento determinado y permite diferenciar la situación presentada con la de otro momento. Existe también una dimensión espacial porque las políticas públicas varían de un lugar a otro, no solo por las condiciones propias de los distintos espacios, sino también porque esas condiciones espaciales implican comportamientos económicos, políticos y culturales diferentes.

Toda política pública tiene tres elementos fundamentales, el primero es el de *predicción*, porque no es posible pensar que se tome una decisión sin tener un futuro deseado como referente. Cualquier decisión —aun personal— implica la expectativa de lograr algo, y las políticas son eso: tratar de acercarse, mediante medidas administrativas, a un ideal de sociedad en cualquiera de los campos.

El segundo elemento es la *decisión*⁵, ya que formular políticas no es otra cosa que decidir. De ahí que los que se preocupan por las políticas públicas concentren su atención en cómo se decide, cómo son los procedimientos para la toma de decisiones, quién o quiénes en última instancia ejercen influencia en la decisión, qué elementos utilizan, etc.⁶ Decidir implica escoger entre dos o más alternativas. Cuando solo se cuen-

⁴ Algunas veces el binomio temporal-espacial se puede trabajar como histórico-cultural.

⁵ Han hecho carrera tres métodos para el análisis de la toma de decisiones: el posicional, el reputacional y el propiamente decisional, de acuerdo con alguna de estas tres características.

⁶ Algunos autores atribuyen al canciller del Segundo Reich Otto von Bismarck la frase: “con las políticas pasa igual que con las salchichas; es mejor no saber cómo se hacen”.

ta con una opción, entonces no hay decisión: ya está decidido. Por eso la decisión involucra dos procesos: uno de racionalidad y otro de voluntad.

Por último, la política pública también implica *acción*. Esta es la gran diferencia entre el discurso y la política pública. Mientras no haya acción se está frente a un discurso; es decir, frente a una intención. Lo que caracteriza a la política es el hecho de que esta se ejecuta, se materializa o, si se quiere, se concreta en acciones⁷.

Tanto la “predicción” (en cuanto tiene que ver con la prospectiva) como la “acción” (que se representa en la puesta en marcha o implementación) se tratarán más adelante. Respecto a la “decisión”, el profesor Pierre Muller (2002) afirma que en una política pública se pueden establecer —al menos— cuatro círculos fundamentales de decisión, que a continuación se exponen.

- El primer círculo es aquel por el cual transitan sin excepción todas las decisiones. Está compuesto por el presidente de la república (con su “entorno”, es decir su gabinete y, especialmente, el secretario general de la presidencia), el primer ministro (con su gabinete y la secretaría general del gobierno) y el ministro de hacienda (junto con su gabinete). Es en el seno de este primer círculo de decisión donde se realiza una parte de la interfaz entre la dimensión propiamente administrativa de la decisión y la dimensión política. Las estrategias partidistas chocan contra las exigencias de regulación y estas últimas están tamizadas por las finalidades políticas. Al mismo tiempo, está asegurada (a veces con muchas dificultades) la coherencia de las diferentes políticas públicas frente a una matriz normativa más o menos estructurada.
- El segundo círculo de decisión lo compone el conjunto de las administraciones sectoriales (o al menos de sus estados mayores) que intervienen cuando su sector está implicado. Estas despliegan, claro está, una lógica que tiende a defender o a promover intereses sectoriales. Toda la estrategia de estos actores consiste, entonces, en superponer lo mejor posible estos intereses sectoriales sobre las exigencias globales. En este sentido, el conjunto de las oficinas dedicadas a realizar estudios y prospectiva con los cuales se dotan las administraciones tienen un papel importante.
- El tercer círculo de la decisión es el de los socios externos al Estado: sindicalistas, gremios, asociaciones, empresas públicas y privadas. Bauer y Cohen (1985) muestran hasta qué punto algunos actores que pertenecen a este grupo pueden ejercer funciones estratégicas en

⁷ Otra cosa es que lo que se haga sea distinto a lo que se formule, pero ese es otro problema.

campos de acción de la política pública como el industrial, el energético o el de telecomunicaciones.

- Finalmente, el cuarto círculo ocupa un puesto un poco aparte. Se trata del conjunto de los órganos políticos (el parlamento) y jurisdiccionales (el consejo constitucional, el consejo de Estado y la corte de cuentas) que pueden intervenir en la decisión. Su papel puede ser limitado (el parlamento, muy frecuentemente, interviene solamente al final y modifica marginalmente la decisión) o decisivo (cuando, por ejemplo, el consejo constitucional “le devuelve su texto” al gobierno). También en este caso todo va a depender de la configuración del campo de fuerzas, que en cada caso tiende a moldear el medio decisonal central. Así son los límites, a la vez borrosos y jerarquizados, de este medio conformado tanto por organizaciones como por redes interindividuales. Para un actor determinado (por ejemplo, el representante de una asociación o un hombre político), el acceso a los círculos de decisión representa un recurso político fundamental que da testimonio de su capacidad para influir sobre la decisión; además, es el ideal para aproximarse lo más posible al primer círculo, aun si el acceso a los círculos más alejados puede representar una ventaja importante. Sin embargo, esta descripción es todavía demasiado estática para dar cuenta de la realidad del trabajo gubernamental.

A partir de lo expuesto no resulta difícil concluir que esta manera de considerar las políticas públicas es diferente a la forma como las conciben algunos expertos o estudiantes de derecho, para quienes las políticas públicas equivalen a normas o a leyes —cuando estas son solo una parte que corresponde a la formalización de la política pública—. Además, no todas las políticas necesitan el mismo tipo de normatividad: algunas implican un acuerdo, una reglamentación o una ley; otras requieren otro tipo de tratamiento normativo. La ley es sencillamente la formalización y perfeccionamiento de una decisión ya tomada.

Según los criterios mencionados, las políticas públicas tampoco son lo que piensan ciertos economistas —afortunadamente ya muy pocos—, quienes creen que estas corresponden únicamente a la política económica. Esta es solo un tipo de política pública, tal y como pueden ser la política social, la ambiental, la tecnológica, la industrial, etcétera.

Una política pública es, por definición, un curso de acción. En este caso, la acción es entendida en forma amplia para involucrar la omisión voluntaria. Cuando un político “impulsa” un proyecto de ley está decidiendo hacerlo y ese es el curso de acción que ha escogido. A tal punto hay que ampliar nuestra idea de política pública que podemos seguir a Palumbo cuando menciona que:

A policy is like a moving target; it is not something that can be observed, touched, or felt. It must be inferred from the series of intended actions and behaviors of the many government agencies and officials involved in the making of policy over time. (1994, p. 8)

Es imprescindible comprender que una política es mucho más que las leyes, decretos, reglamentos y demás instrumentos formales de que dispone un gobierno —tanto en el campo ejecutivo como en el legislativo— para llevar a cabo un curso de acción. Y la imposibilidad de “observar” la política pública nos introduce en un problema de cierta complejidad. ¿Cómo inferirla? “Policy is process, or an historical series of intentions, actions, and behaviors of many participants. [...] Policy is complex, invisible, and elusive. It is an analytic category used by researchers who study government activity over time” (Palumbo, 1994, pp. 8-9).

Clasificación de las políticas públicas

Las políticas públicas son susceptibles de clasificación o de tipologización. Establecer *tipologías* no es simplemente un entretenimiento de los académicos. Estas son herramientas importantes porque saber si una política pública es de una u otra naturaleza permite ubicarla dentro de un conjunto global. Esto —entre otras cosas— facilita la adjudicación de algunas características metodológicas o instrumentos de análisis a una determinada tipología en general o a cada una de las políticas en particular. Aunque existen varias maneras de clasificarlas, en este capítulo se enunciarán solo algunas.

En primer lugar, puede citarse el enfoque *estructuralista* propio de la escuela latinoamericana, que trabaja políticas públicas sobre todo en México y el Cono Sur. Desde este enfoque se clasifican las políticas públicas en tres grandes categorías: las *hegemónicas*, las *transaccionales* y las de *dominación*.

Las políticas públicas *hegemónicas* son aquellas que reflejan con claridad los intereses del proyecto político dominante en cada momento. Estas expresan fundamentalmente los intereses predominantes de cada momento histórico. Algunos pensadores las consideran como *mega-políticas* o políticas básicas. Por consiguiente, estas son las que llevan toda la importancia, la mayor cantidad de recursos y sobre las cuales es muy difícil negociar. Una política hegemónica es sin duda la política de internacionalización de la economía que propende por la modernización de la estructura económica. En otras palabras, alrededor de una política hegemónica se articulan todas las demás.

Hay quienes consideran que es posible caracterizar cada tipo de Estado a través de una o dos políticas públicas *básicas* o *hegemónicas*. Por ejemplo, el Estado que surgió en la posindependencia de las colonias de España se caracterizó por dos grandes políticas públicas: las de tipo librecambista —que se consolidaron después de la derrota de los intereses proteccionistas artesanales— y las de centralización del Estado.

Los Estados *populistas* después de los años treinta también tuvieron dos políticas públicas fundamentales que los caracterizaron: las de industrialización y las de redistribución del ingreso⁸. Por su parte, los Estados *contemporáneos* también tienen políticas públicas hegemónicas: las de apertura económica y las de control interno fuerte⁹.

Las políticas *transaccionales* son aquellas que —como su nombre lo indica— son producto de la negociación entre sectores con poder e inclusive con sectores subordinados de la sociedad. Ejemplo de estas son las políticas resultado de concertaciones, diálogos, etcétera.

Las políticas de *dominación* son aquellas que van desde la figura de cooptación hasta los intentos de represión. Dentro de este rango se encuentran las políticas de *marginación* y las de *neutralización*¹⁰.

La otra tendencia propia del *neomarxismo*, representada por el economista estadounidense James O'Connor, clasifica las políticas públicas en dos grandes categorías, las de *acumulación* y las de *legitimación*.

Las políticas de *acumulación* tienen el objetivo de propiciar la reproducción del capital y canalizar el gasto estatal directamente productivo (también considerado de inversión). Estas facilitan y contribuyen a la acumulación de capital dentro de la sociedad, se trata de las políticas de infraestructura y las de unidad social.

Las políticas de *legitimación*¹¹ apuntan al control del orden interno y al mantenimiento de la legitimidad social, que algunos asimilan al gasto social. Específicamente, se relacionan con las diferentes directrices y acciones emprendidas para procesos tales como una asamblea constituyente, las diferentes clases de elecciones, los diálogos de paz, etcétera.

Por otra parte, muchos tratadistas han clasificado las políticas públicas en *económicas* y *sociales*. Sin embargo, esas categorías son cada vez menos exactas, porque entre lo económico y lo social hay límites muy difíci-

⁸ La redistribución del ingreso es lo que justamente caracteriza al populismo. Algunas veces esta se confunde con la demagogia, pero son dos conceptos distintos.

⁹ A través de las políticas hegemónicas es posible caracterizar no solo los distintos tipos de Estado, sino también los diversos gobiernos y regímenes políticos.

¹⁰ No siempre las políticas de dominación son exclusivamente políticas de represión; estas últimas son solo una de las posibilidades, quizá la última.

¹¹ Legitimar, en cuanto acción, se puede entender como un aspecto social, pero también como un elemento ideológico.

les de definir¹². Por ejemplo, el gasto en salud es social, pero en la medida en que se gasta en prevención también tiene connotaciones económicas, porque está tomando medidas para evitar erogaciones superiores en un futuro cuando se requiere adelantar programas de tipo curativo. El gasto en educación se puede ver como gasto social, pero indudablemente también es de carácter económico al constituirse en capacitación de la mano de obra requerida para la producción¹³.

Frente a esa dicotomía y como tercera categoría, se propone clasificar las políticas públicas en dos grupos de acuerdo con la finalidad: *promocionales* y *correlativas* o *compensatorias*. Las políticas públicas *promocionales* (*ex ante*), como su nombre lo indica, son aquellas que contribuyen a desarrollar o consolidar un sector. Por ejemplo, las políticas de promoción de las exportaciones o fomento de algún sector específico. Las políticas públicas *compensatorias* (*ex post*) se encaminan a restituir a un determinado sector, su crecimiento o dinámica, cuando por algún motivo los ha perdido, con el propósito de establecer algún tipo de equilibrio (bien sea el anterior, o uno nuevo).

Algunas veces y de acuerdo con la *procedencia*, se acostumbra hablar de políticas públicas *endógenas*, en la medida en que son elaboradas a partir de las necesidades, condiciones y agentes internos. Por el contrario, cuando se generan a partir de necesidades, condiciones y agentes externos, se califican como *exógenas*.

En cuanto a su *nivel de formulación*, hay quienes proponen distinguir entre políticas públicas *explícitas* o *implícitas*, según expresen o no, de forma clara y determinante, el objetivo, sin aparecer necesariamente enunciado. Por lo que respecta al *ámbito de actuación* y para enmarcarlo dentro de un sexto grupo, se puede hablar de política pública *local*, *regional*, *nacional* o *supranacional*.

Una séptima clasificación, algunas veces utilizada, es la que divide a la política pública, según su carácter, en *cuantitativa* y *cualitativa*. El primer tipo va dirigido a cambiar la magnitud de ciertos parámetros políticos

¹² Max-Neff, Elizalde y Hopenhayn (1986) acertadamente afirman: “Si las políticas económicas diseñadas por economistas, afectan totalmente —como de hecho lo hacen— la totalidad de una sociedad, los economistas ya no pueden pretender que su única preocupación son los problemas económicos. Tal pretensión sería poco ética, puesto que implicaría asumir la responsabilidad por la acción, pero no por las consecuencias de esta”.

¹³ Es fácil encontrar esta dualidad entre el ámbito económico y el social, al observar algunos de los problemas que se plantean para que sean resueltos con la economía: 1) conseguir tasas altas y sostenidas de crecimiento del producto nacional; 2) determinar el reparto entre el consumo y la inversión; 3) distribuir el producto entre las distintas cantidades que se deben producir de cada bien en cada momento; y 4) distribuir la renta derivada de la producción de forma que aumente el bienestar material de la comunidad.

o de ciertos instrumentos, dentro de un sistema con cierta estructura, por ejemplo, las variaciones del tipo de interés, de los tipos impositivos, etc.; el segundo tipo tiene como objeto realizar cambios cualitativos que afectan la estructura del sistema, por ejemplo, el hecho de favorecer la creación de un monopolio donde existe libre competencia, unión aduanera, nacionalización de una industria, etc. Sin embargo, la distinción entre una y otra clase de política no es siempre clara porque con frecuencia los cambios cualitativos acaban siendo cuantitativos, y viceversa.

Desde el punto de vista didáctico y hasta operativo, considerando la relevancia de los fines, una clasificación que ha tenido acogida es la división en políticas *primarias*, *secundarias* y *terciarias*, que atiende a la mayor o menor relevancia de los fines que persiguen. También se ha utilizado la clasificación según el objeto, en políticas *específicas* e *instrumentales*.

Dentro del décimo grupo se puede incluir la clasificación que establece categorías bajo el parámetro de coerción (figura 2), al aducir que la acción del Estado siempre pretende influenciar el comportamiento de los individuos, ya sea de manera individual o colectiva. En este orden de ideas, la coerción puede ser débil o fuerte y su aplicación individual o colectiva.

Aplicación Nivel de coerción	Individual	Colectiva
Débil	Políticas distributivas	Políticas de infraestructura
Fuerte	Políticas reglamentarias	Políticas redistributivas

Figura 2. Clasificación de las políticas públicas según la coerción.

Fuente: elaboración propia.

Tenemos entonces cuatro posibilidades de clasificación de las políticas públicas:

- Políticas cuya coerción es débil y de aplicación individual: las *políticas distributivas*. Son todas aquellas a través de las cuales el Estado presta servicios a los ciudadanos de manera individual, como las políticas de servicios públicos, de educación, de salud, etcétera.
- Las *políticas reglamentarias* o aquellas que tienen aplicación fuerte y de tipo individual. Estas son, fundamentalmente, las de orden

público interno, políticas fuertemente coercitivas y de aplicación individualizada.

- Las *políticas redistributivas* o con una fuerte coerción y aplicación colectiva generalizada. Estas son aquellas que pretenden redistribuir ingresos de unos sectores o regiones hacia otros, que tienen coerción fuerte porque nadie está dispuesto a ceder ingresos de manera voluntaria, lo que hace necesaria una medida obligatoria del Estado.
- Por último, aquellas que tienen una aplicabilidad débil y una acción de tipo colectivo: las políticas de infraestructura, en las que la acción del Estado pretende incidir sobre grupos sociales amplios.

Toda política pública conlleva una respuesta de la sociedad que se denomina retroalimentación (*feedback*). Esta, por supuesto, varía según los regímenes políticos¹⁴, no obstante, toda política pública tiene dos tipos de respuesta: *positiva* y *negativa*. En el primer tipo, las respuestas pueden ser activas o pasivas: en el primer caso, se caracterizan por la *colaboración* o la *aceptación* en la ejecución, mientras que en el segundo consisten en la simple *aceptación* de la política. Asimismo, se pueden dar dos tipos de respuestas negativas: el *rechazo* o la *indiferencia*. Igualmente, algunas son respuestas *negativas activas* y otras *negativas pasivas*. No es posible establecer una correspondencia entre el tipo de respuesta y el resultado de la política. Es decir, si la respuesta ante una política es negativa no se puede asegurar que el resultado será un fracaso. Asimismo, que la respuesta sea positiva no garantiza el éxito de esta.

En la figura 3 se presentan las once clasificaciones mencionadas.

¹⁴ En un régimen autoritario, las respuestas sociales son menores porque las mismas características del régimen no las posibilita, pero siempre hay respuestas sociales de apoyo o de rechazo (búsqueda de modificación).



Figura 3. Cuadro sinóptico de las clasificaciones de políticas públicas.

Fuente: elaboración propia.

Efectos colaterales de toda política pública

Toda política tiene efectos previstos e imprevistos. Cuando se diseña una política necesariamente se intenta manejar la incertidumbre que, al ser imposible de eliminar totalmente, se procura reducir al máximo. Para lograr este objetivo, se prevén algunos efectos concretos con probabilidad de producirse. Sin embargo, pueden surgir reacciones imponderables que no estaban previstas y que afectan tanto a los grupos determinados por la política como grupo *objetivo*, como a otros sectores que no tenían nada que ver con esta: grupos que están dentro del radio de acción, coloquialmente hablando, *mal aparcados* y que sufren las consecuencias —positivas o negativas— de la política.

Efectos como los aludidos también son susceptibles de ser medidos, cuantificados y en algunos casos previstos. De acuerdo con instrumentos propios de las ciencias sociales¹⁵ es posible establecer —en forma más o menos aproximada— qué tipos de efectos colaterales, nocivos o benéficos, acarrea toda política pública a corto, mediano o largo plazo.

Thoenig (1985) afirma que los efectos prácticos ligados a una política no se reducen a las disposiciones y a los públicos tal como estos se presentan ante el examen de la política considerada. Es común que la política se acompañe de fenómenos más difíciles de identificar *a priori* pero igualmente decisivos. Así, tal medida apunta hacia un objetivo “A” y engendra efectos que involucran al público “I”. Sin embargo, en el terreno político, el asunto es otro: lo esencial concierne a otro público “J” y a un objetivo “B” que ya ha substituido al efecto anunciado, manifestado y buscado. Los efectos latentes, perversos o inesperados proveen entonces una materia importante para la observación, ya sea solo porque la política pública se enfrenta a un ámbito social, cultural y político complejo y fluctuante. Las políticas de educación secundaria destinadas a los jóvenes ilustran profusamente tales mecanismos de desviación de los objetivos.

El análisis de una política pública exige, a veces, considerar simultáneamente otras políticas públicas para comprenderla. Los efectos prácticos pueden, en realidad, tener como consecuencia para los públicos que estos sean indirectamente involucrados y aceptados por el contenido de otras políticas. A menudo, de manera oculta o indirecta, los programas aparecen ligados unos a otros dentro de un espacio en el cual la gestión gubernamental es densa.

¹⁵ Métodos estadísticos de tipo econométrico y probabilístico, análisis de regresión, modelos prospectivos computarizados, etcétera.

Ciclo de vida de las políticas públicas

Una política pública es un proceso que puede dividirse en etapas. Según Palumbo (1994), este proceso o ciclo de vida involucra cinco etapas bien definidas: agenda, formulación, implementación, evaluación y finalización (*agenda setting, formulation, implementation, evaluation y termination*). La primera etapa corresponde a la entrada en agenda de un problema. La “agenda” es el listado de problemáticas políticas ordenadas según las prioridades que representan. Las prioridades, no obstante, no responden a criterios únicos y objetivos, sino más bien a una multiplicidad de causas que van desde la urgencia temporal (frente a una catástrofe, por ejemplo) hasta la conveniencia electoral (en épocas de campaña). La influencia de los medios y la opinión pública en el proceso de entrada en agenda es directa y fundamental.

También se puede pensar en un ciclo de vida de las políticas públicas como un *proceso integral* conformado en su orden por:

- el origen, creación, gestación o formación;
- la formulación;
- la puesta en marcha o implementación;
- la evaluación;
- el análisis, y
- la reformulación o reestructuración de las políticas.

El origen de toda política tiene lugar cuando un problema pasa a ser considerado prioritario por el Estado, es decir, cuando pasa a ser un *problema socialmente considerado*. La fase o etapa de formulación corresponde al proceso mediante el cual el Estado ensaya distintas alternativas, recibe presiones, negocia con los actores con poder y finalmente llega a una decisión. La implementación se relaciona con la desagregación de esta decisión en términos de medidas específicas y su correspondiente ejecución por parte de la administración pública. La evaluación consiste en contrastar en qué medida la acción del Estado ha producido determinado tipo de efectos o de impactos y si la política pública fue exitosa o no y por qué.

El análisis guarda estrecha relación con el manejo de la transformación de ideas estratégicas en ideas con valor real. De acuerdo con algunos autores como John Bryson, Andrew Van De Ven y William Roerig, dicho proceso se podría ejemplificar en la pregunta ¿cómo lograr que la gente *compre* ideas hasta el punto en que la sabiduría no convencional se convierta en convencional? A su vez, hay dos interrogantes básicos

involucrados en este planteamiento: ¿cuál es el ciclo de vida de las ideas? y ¿cómo se manejan las ideas con el tiempo?

Donald Schon argumenta que las ideas políticas en el sector público siguen un patrón predecible, similar al que se observa en la figura 4. Hay un evento amenazante o destructor que estimula a la gente a actuar. Luego se comienzan a articular diagnósticos de los problemas y surgen soluciones. Algunas de estas soluciones alcanzan visibilidad política y hacen que las redes comiencen a girar o a entrelazarse alrededor de ellas. Posteriormente, las ideas son lanzadas al campo del debate político. Una o más de estas ideas triunfan en la contienda política y se adoptan y legalizan como la solución del problema. Eventualmente, las soluciones llegan a institucionalizarse y se dan por sentadas sin ningún cuestionamiento posterior y se puede decir que su potencia disminuye. Los regímenes construidos sobre ideas viejas serán prácticamente sustituidos.

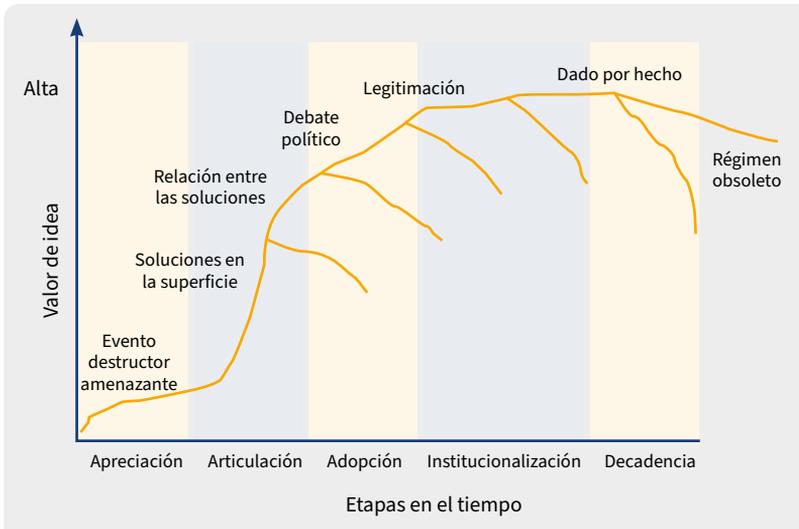


Figura 4. Ciclo de vida de las ideas relevantes.

Fuente: Schon (1991).

Desde otra perspectiva, el enfoque de las políticas públicas en términos secuenciales ha sido popularizado por los trabajos estadounidenses, en particular los de Charles O. Jones, quien propone un marco de análisis en cinco etapas, como se expone a continuación.

Identificación del problema (*programme identification*)

Es la fase donde el problema está integrado con el trabajo gubernamental. A esta fase se le asocian procesos de *percepción* del problema,

de *definición*, de *agregación* de los diferentes eventos o problemas, de organización de estructuras, de *representación de los intereses* y de *definición de la agenda*.

Desarrollo del programa (*programme development*)

Es la fase del tratamiento propiamente dicho del problema. Asocia procesos de *formulación* (de los métodos y de las soluciones para resolver el problema) y de *legitimación* (adquisición de una aprobación política). La formulación de la política se produce cuando el problema que ha entrado en agenda comienza a ser tratado por los agentes políticos capaces de generar acciones concretas que se orienten a él.

Formulation means putting something into a systematized statement or expression, or reducing it to a formula. [...] Policy design is concerned with the tools or combination of tools that government uses in order to achieve its objectives. Public policy almost always attempts to force or enable people to do things that they might not otherwise do. (Palumbo, 1994, p. 66)

Formular es sistematizar, escoger herramientas, determinar cuáles son preferibles, cómo serán utilizadas, qué efectos se buscan lograr, qué costos —políticos, económicos, sociales, etc.— tendrá la aplicación de la política y detectar mecanismos causales. Sobre esto último nos detendremos ahora.

Palumbo sostiene que la política pública casi siempre busca forzar o posibilitar que la gente haga cosas que, de otro modo, no haría. Vamos a suponer que esto es correcto (lo cual no sería puesto en duda por ningún funcionario). Entonces, lo que el formulador de la política está haciendo no es otra cosa que detectar qué “cosas” podrían producir los cambios en el comportamiento de la población que estamos esperando. En otras palabras, solo si el responsable de formular la política ha encontrado los mecanismos causales correctos (remitimos al parágrafo anterior para aclarar qué entendemos por mecanismos causales), entonces los eventos que producirá con su política, o el conjunto de políticas necesarias, será el buscado.

Pongamos un ejemplo. Supongamos que un dirigente decide incentivar el empleo en un distrito y para ello decide bajar los impuestos que los empleadores abonan por cada empleado que contratan, lo que reduce el costo de contratar personal. ¿En qué consistió su política? Sencillo: en buscar el mecanismo que regula el empleo y actuar (producir eventos) sobre él. ¿Será exitosa esta política? Casi con seguridad, no. Y la razón también está en la ontología que hemos establecido para entender la realidad. Lo que le faltó a ese funcionario fue: 1) especificar los demás mecanismos que determinan

el nivel de empleo; 2) determinar qué mecanismos opuestos (¿contra-mecanismos?) están presentes en el caso puntual de su distrito en el momento en que desea realizar esta política; y 3) determinar cuáles eventos son necesarios para producir cambios a partir de las presiones —positivas y negativas— que los mecanismos están ejerciendo.

Puesta en marcha del programa (*programme implementation*)

Es la fase de aplicación de las decisiones que comprende la *organización* de los medios para poner en marcha un programa, la *interpretación* de las directrices gubernamentales y su *aplicación* propiamente dicha. La implementación de una política pública a menudo era pasada por alto por los analistas que partían del presupuesto de que una política bien diseñada no tiene por qué modificarse a la hora de llevarse a la práctica. Tal vez el presupuesto no es del todo erróneo, lo que sí es difícil de concebir es que la racionalidad del decisor sea condición necesaria y suficiente para la implementación de una política. Palumbo define implementación como:

The part of the policy making process during which politicians, bureaucrats, private interest groups, and the public at large vie for control over the direction of a program. In this broad sense, implementation is a continuing effort to raise the capability of organizations to carry out projects. (1994, p. 101)

Aquí podemos observar una idea de la implementación que logra contener el elemento conflictivo de esta etapa, a saber: que quien dirige la implementación le dará un sesgo particular e incluso puede hacerlo para su beneficio directo, para su interés particular, aun cuando la política redunde en beneficios para la sociedad en su conjunto. Asimismo, permite ver que en la implementación generalmente no están presentes actores individuales, sino que esta es una empresa colectiva, a cargo de organizaciones públicas y privadas. La implementación es la etapa en la cual el diseño de la política entra en contrastación empírica, al definir comportamientos efectivos y producir —o no— aquellos cambios que el decisor esperaba generar. La mera decisión de llevar a cabo una política no suele ser suficiente para modificar la sociedad en la que se aplica.

Evaluación del programa (*programme evaluation*)

Es una fase preterminal que pone en perspectiva los resultados del programa. Comprende la *especificación* de criterios de juicio, la *medición* de los datos, su *análisis* y la formulación de *recomendaciones*.

Terminación del programa (*programme termination*)

Es una fase de cierre de la acción o de puesta en marcha de una nueva acción, que supone la *resolución* del problema y la terminación de la acción (Jones, 1984, pp. 230-231).

El esquema nos muestra que la respuesta de las políticas públicas (aun de las visiones más novedosas) es que la administración pública debe encarar estratégicamente los problemas y desplegar sus recursos en forma coordinada, eficaz y eficiente. Asimismo, el esquema permite ver que la complejidad de un problema no está relacionada con su alcance (horizontal), sino con su profundidad (vertical). Esto posibilita la entrada de más mecanismos causales y, por lo tanto, impone la necesidad de formular políticas más complejas.

Resulta muy difícil saber si este análisis es posible antes de la formulación e implementación de la política pública. No obstante, y teniendo en cuenta lo problemática que resulta la identificación de intereses y objetivos de los individuos y las instituciones, dicho análisis es lo que los estudiosos de las políticas públicas sostienen que se hace o se debería hacer.

Sería aconsejable una mayor adecuación del análisis al caso concreto que se pretende estudiar, intentando establecer aquellas secuencias o presencias que parecen repercutir más claramente en éxitos o fracasos de determinadas políticas o decisiones político administrativas. [...] Para ello resulta imprescindible determinar con exactitud los problemas que se pretenden examinar y proponer una primera hipótesis sobre los nexos de causalidad que se quieren establecer, así como su relación con los fenómenos que los deberían producir. (Subirats, 1994, p. 87)

Como vemos, lo que debe hacerse en la formulación de la política es detectar los mecanismos causales —al menos como conjeturas— que permitan producir aquellos fenómenos que son relevantes a los fines de nuestra política. En parte, esto es lo que cada día hacen aquellas personas que están involucradas directa o indirectamente en la toma de decisiones.

Este tipo de marco permite abarcar, de manera particularmente coherente, los múltiples aspectos de la acción política, con la condición de no aplicarlo de manera demasiado sistemática como lo admiten de buen grado los promotores de este tipo de enfoque, en primer lugar el propio Jones.

Sin embargo, vale la pena tener presentes algunos límites del enfoque secuencial para tomar varias precauciones, si se quiere evitar una aproximación demasiado simplista al problema estudiado. Dichos límites tienen que ver con las etapas mismas y con el orden en que se desarrollan.

- El orden de las etapas puede ser inverso o alternado. Por ejemplo, una decisión puede ser tomada antes de que se haya planteado el “problema” que pretende resolver. En este caso, la formulación del problema *a posteriori* viene sencillamente a fortalecer una elección ya hecha. Edwards y Sharkansky (1981) dan numerosos ejemplos de esta situación, en particular a propósito de la guerra de Vietnam, que inició por la decisión de comprometer a las tropas estadounidenses en el conflicto. La decisión de acelerar el equipamiento electronuclear de Francia en 1973 seguramente corresponde al mismo fenómeno. Algunas etapas pueden ser sencillamente omitidas (de manera voluntaria o no). Se podría así multiplicar los ejemplos de decisiones tomadas sin ninguna fase de definición del problema. A veces, inclusive, la puesta en marcha inicia aun antes de que la decisión sea formalmente tomada.
- Algunas etapas son muy difíciles de identificar. Por ejemplo, la fase de formulación del problema es una de las más complejas de entender, más adelante la estudiaremos con detalle. Pero incluso los momentos de decisión, de puesta en marcha y de terminación de la acción no son sencillos de entender. Es así como, a menudo, es muy delicado fijar con precisión el momento en que se toma una decisión. ¿Es durante su paso por el consejo de ministros? ¿En el marco del voto del Congreso? ¿En la promulgación del presidente? Se sabe muy bien que estas fases institucionales no hacen frecuentemente nada más que ratificar procedimientos de negociación más informales. Asimismo, se debe desconfiar de un enfoque demasiado jurídico que llevaría a desconocer el peso de las fases preparatorias de la decisión sobre la decisión misma.
- La fase de aplicación no siempre es fácil de delimitar. Si se admite que el objeto de una política pública consiste en modificar el ámbito o entorno de los actores implicados, la percepción que estos pueden tener de ello y, por tanto, sus conductas sociales, entonces se comprende que tomar una decisión implica poner en marcha una política, en la medida en que los diferentes actores (ciudadanos, gremios y otros ministerios) probablemente van a modificar sus conductas en función de esta decisión. Esto se podría llamar el *efecto de afichaje* o, de manera más peyorativa, el efecto de anuncio¹⁶.
- La terminación de la política pública es frecuentemente un ejercicio escolar. Como bien lo recuerda Jones (1984), los problemas políticos nunca son resueltos realmente. Es por eso que la culminación de un programa de acción gubernamental corresponde, muchas veces, a

¹⁶ En un juego de naipes, este efecto resulta de anunciar el color o la figura (corazón, trébol, etc.) con la cual se va a jugar en adelante.

una reorientación o a la puesta en marcha de un nuevo programa con medios y objetivos diferentes.

¿De qué sirve, entonces, utilizar en estas condiciones este tipo de marco secuencial? En efecto, su uso vale más por las preguntas que plantea que por las respuestas que puede ofrecer. Los diferentes conceptos de formulación, puesta en la agenda, puesta en marcha, etc., permiten formular la siguiente pregunta: ¿cómo ha contribuido la acción de los diferentes actores presentes a construir la estructura secuencial de tal o cual política? ¿Por qué la formulación del problema se ha efectuado de esta manera (antes, después o por fuera de la decisión)? ¿En qué momento se puede considerar que se toma la decisión? ¿Dónde se inicia la puesta en marcha y como se efectúa?

La representación secuencial de las políticas públicas no debe, entonces, utilizarse de manera mecánica. Estas más bien deben ser representadas como un *flujo continuo de decisiones y procedimientos* al que hay que intentar recontrarle el sentido. Además, frecuentemente será una ventaja concebir una política pública no como una serie de secuencias sucesivas, sino como un conjunto de secuencias paralelas, que interactúan entre sí y se modifican continuamente.

Monnier (1992) propone que el proceso de puesta en marcha de un programa toma la forma de un “flujo turbulento” con tres componentes (figura 5):

- La formulación de innovación: es un “esbozo de solución al problema”, denominado “teoría de la acción”.
- La puesta en marcha de la acción: también denominada “conducta de la acción”, obliga a los actores de manera permanente a “reformular la innovación en función de los recursos disponibles y de las reacciones de los actores”.
- “La observación de los efectos”: se trata de las evaluaciones más o menos implícitas que conducen “a reconsiderar las hipótesis a menudo implícitas de la teoría de acción inicial o a modificar las modalidades de la puesta en marcha de los medios” (Monnier, 1992, p. 87).

Un esquema de este tipo pone en evidencia la desviación siempre presente en la puesta en marcha de una política. Además, conduce a los actores de la decisión a reformular de manera permanente los objetivos y los métodos de la acción en función de los resultados que ellos perciben, bajo la forma de una modificación de su entorno.

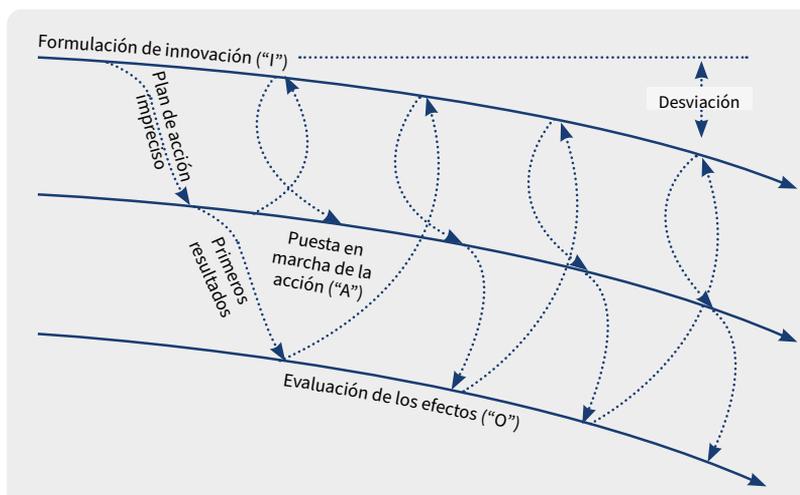


Figura 5. Proceso de puesta en marcha de un programa.

Fuente: elaboración propia.

Fomulación e implementación

Modelos para la formulación

El objetivo final de los modelos ha sido siempre encontrar las causas y consecuencias que acarrea una serie interrelacionada de conceptos, con respecto al mundo real. El fin último es lograr un mejor entendimiento de la realidad. De acuerdo con lo anterior, el análisis de los siguientes modelos es otra contribución al valioso intento de profundizar en el estudio del proceso de formulación de políticas públicas, que no coincide estrictamente con las características de un solo modelo en particular. En muchas ocasiones, las políticas públicas parecen ser el resultado de una combinación de los diferentes modelos. No obstante, para ofrecer mayor claridad conceptual, cada uno de los seis modelos siguientes será tratado en forma individual e independiente:

- Modelo racional o racionalista.
- Modelo incremental o incrementalista.
- Modelo de las élites o elitista.
- Modelo de los grupos, grupista o interaccionista.
- Modelo de las instituciones o institucionalista.
- Modelo de sistemas o sistémico.

Modelo racional o racionalista: políticas públicas como el logro de metas eficientes

El modelo racional o racionalista se identifica con la concepción más difundida de ser racional. Muy posiblemente, su marcada popularidad se deba a la definición de la palabra racional como concerniente a la razón, en contraposición al concepto “irracional”. Esta característica, sin

duda alguna, ha dado lugar al desarrollo de muchos estudios acerca de la —ahora— discutida racionalidad¹.

Robert H. Haveman (como se citó en Haveman & Margulis, 1983) define las políticas públicas racionales como “aquellas establecidas adecuadamente para maximizar el alcance de valores”. De acuerdo con esta definición, todos los valores relevantes de la sociedad deben ser conocidos y cualquier sacrificio productivo por las políticas, en uno o más de estos, debe ser compensado por la consecución de otros valores.

Para Thomas Dye (1977), la definición de racionalidad es intercambiable con el concepto de eficiencia. El autor afirma que las políticas públicas son más racionales cuanto más eficientes se muestran. Es decir, la proporción entre los valores que alcanzan las políticas y los que sacrifican debe ser positiva y mayor con respecto a cualquier otra política alternativa. Dye agrega que no se debe considerar la eficiencia solamente dentro del estrecho campo de los recursos financieros, en donde el valor alcanzado o sacrificado por las políticas públicas es fundamentalmente el dinero, pues la idea de eficiencia cobija el cálculo de todos los valores: políticos, económicos, sociales, ecológicos, morales, etc., y no solamente aquellos que se pueden medir en forma cuantitativa.

Refiriéndose al mismo tema de la racionalidad, Jan Tinbergen (1981; 1987) asegura que todo proceso analítico racional de formulación de políticas públicas requiere cinco condiciones básicas, a saber:

1. Concordancia de las políticas públicas dentro de un cuadro de valores.
2. Formulación clara de objetivos, con el propósito de facilitar la elección entre políticas alternativas.
3. Búsqueda, a cargo del formulador de políticas públicas, de una relación comprensiva entre los problemas de esas políticas y sus alternativas.
4. Reconocimiento de la función del formulador de políticas (*policy maker*) a través de la coordinación de las políticas públicas.
5. Comprensión, por parte de los analistas de políticas públicas, de los valores y las variables económicas.

Yehezkel Dror (1968), a su turno, condiciona la racionalidad de las políticas públicas a cinco requisitos que deben cumplir quienes las formulan:

¹ Para profundizar en este concepto, se recomienda remitirse a Elster (1980; 1990) y Bunge (1985).

1. Conocer todos los valores preferenciales de la sociedad y sus respectivos pesos relativos.
2. Conocer todas las alternativas disponibles de cada una de las políticas.
3. Conocer todas las consecuencias de cada una de las políticas alternativas.
4. Calcular el balance entre los valores societarios alcanzados y aquellos sacrificados, en cada una de las políticas alternativas.
5. Seleccionar las políticas alternativas más eficientes.

Esta racionalidad asume que los valores preferenciales de la sociedad pueden ser conocidos y sobrepasados. Por lo tanto, no es suficiente conocer y sobrepasar los valores de solo algunos grupos y no de otros. Debe existir un completo entendimiento de todos los valores sociales.

El proceso de formulación de políticas públicas racionales requiere, además, información suficiente para predecir sus consecuencias y la inteligencia para calcular correctamente las relaciones de costo-beneficio. Finalmente, este proceso racional necesita un sistema de toma de decisiones que facilite la racionalidad plena para su formulación.

Al analizar lo expuesto acerca de las condiciones necesarias para la formulación de políticas públicas racionales es fácil comprender la tremenda dificultad que esta representa. A pesar de esto, el modelo es importante para propósitos analíticos, por cuanto ayuda a identificar las posibles barreras que se presentan para obtener o llegar a la deseada racionalidad. El mismo Dye (1977, p. 30) identifica doce obstáculos que tiene todo gobierno para la formulación racional de políticas públicas:

1. La ausencia de valores societarios en torno a los cuales se encuentre concordancia. Comúnmente los que se presentan son valores de grupos específicos o individuales, muchos de los cuales son conflictivos.
2. La imposibilidad de comparación o asociación entre valores conflictivos. Por ejemplo, es difícil comparar y dar peso al valor de la dignidad individual, en contraposición con el aumento de impuestos.
3. El medio ambiente de los formuladores de políticas, en especial el sistema de poder e influencia, limita la capacidad de apreciación de muchos valores societarios, en particular de aquellos que no tienen defensores activos y poderosos.
4. Los formuladores de políticas no están motivados para la toma de decisiones basadas en los objetivos de la sociedad. Por el contrario, tienden a maximizar sus propios intereses tales como: poder, estatus, ascensos, posibilidades de reelección, dinero, etcétera.

5. Los formuladores de políticas no están motivados para maximizar el alcance de objetivos, antes bien, solo intentan satisfacer las demandas de progreso. No buscan hasta encontrar el mejor camino, sino que terminan su búsqueda cuando encuentran una alternativa que puede funcionar.
6. Las grandes inversiones realizadas en programas resultado de políticas vigentes² impiden que los formuladores de políticas consideren otras alternativas. Las nuevas políticas están inevitablemente limitadas por las decisiones anteriores.
7. Existen innumerables barreras en la recolección de toda la información necesaria para conocer todas las posibles políticas alternativas y sus consecuencias, incluyendo el costo, la disponibilidad y el tiempo para la recolección de toda la información.
8. La insuficiente capacidad predictiva, tanto de las ciencias sociales y del comportamiento, como de las ciencias físicas o biológicas, no habilitan a los formuladores de políticas para atender todo el alcance y las consecuencias de cada una de las políticas alternativas.
9. Aun con las más avanzadas técnicas analíticas computarizadas, los formuladores de políticas no tienen suficiente capacidad para calcular —en forma acertada— las relaciones costo-beneficio, cuando se tiene en juego un gran número de valores políticos, sociales, económicos y culturales.
10. Los formuladores de políticas públicas tienen necesidades personales, inhibiciones y otras limitantes que los imposibilitan para proceder en una forma totalmente racional.
11. La incertidumbre acerca de las consecuencias de varias políticas alternativas obliga a los formuladores a limitarse —lo más estrechamente posible— a las políticas existentes, con el propósito de reducir la posibilidad de disturbios y consecuencias imprevistas o no anticipadas.
12. La naturaleza fragmentaria del proceso de formulación de políticas públicas en las grandes organizaciones dificulta la coordinación del ejercicio decisorio e impide que los insumos de todas las fuentes lleguen al mismo núcleo decisor.

Hay quienes entienden la planeación como una de las expresiones fundamentales de este modelo. Lo anterior, sumado al hecho de que una

² Algunos autores denominan estas inversiones como *sunk cost*, es decir, 'costos enterados', en el sentido de que ya han sido efectuados.

clase de planeación en particular, la normativa³, ha sido reconocida como un fracaso estructurado y ha dado lugar a que —en lo que hoy día se conoce como posmodernidad— este modelo sea cada vez más criticado.

El modelo racional-relativo

En contraposición al modelo racional absoluto se ha venido desarrollando una interpretación racionalista-relativa que, junto con la teoría de juegos, desarrolla un proceso racionalista. Pero durante este último se encuentran posiciones que modifican el proyecto inicial, de tal forma que la racionalidad propuesta originalmente se ve afectada y el resultado final es una combinación de los diversos intereses tanto de los actores como de la racionalidad pura considerada en un principio⁴.

Una representación gráfica del modelo de racionalidad pura de formulación de políticas públicas puede observarse en la figura 6.

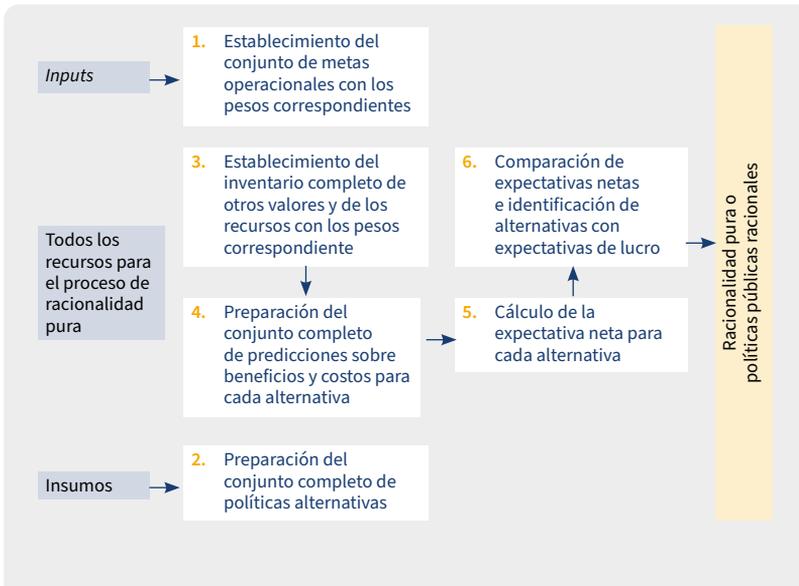


Figura 6. Modelo racional de formulación de políticas públicas.

Fuente: elaboración propia.

³ Este no es el caso de la planeación estratégica o de la planeación estratégica situacional (PES) —que se estudiará en otra parte de este libro—.

⁴ Michael Carley (1989, p. 212) presenta un amplio y detallado estudio de técnicas racionales para el análisis de políticas públicas.

Modelo incremental o incrementalista: Las políticas públicas como variaciones del pasado

La segunda concepción, menos difundida que la anterior, pero también muy conocida en los últimos años, es la incremental. El incrementalismo concibe las políticas públicas como una continuación de las actividades del gobierno anterior, con pocas modificaciones llamadas incrementos, que corresponden a pequeños aumentos, crecimientos o variaciones adicionales. Esta es la antítesis del modelo anterior. Precisamente, el economista Charles E. Lindblom (1959) presentó el modelo incremental como una crítica al modelo racional. Los trabajos de este autor dieron origen, además, a toda una línea de estudio, de pensamiento y hasta de acción⁵.

Lindblom considera que quienes toman las decisiones no revisan anualmente todo el rango de políticas públicas (tanto las existentes como las propuestas), tampoco identifican objetivos compartidos por toda la sociedad, ni investigan los costos y beneficios de políticas alternativas para alcanzar las respectivas metas, ni ordenan prioritariamente —de acuerdo con la razón de costo-beneficio— las preferencias para cada una de las políticas alternativas, para posteriormente proceder a hacer la respectiva selección, de acuerdo con toda la información relevante.

Por el contrario, restricciones tales como el tiempo, el conocimiento, la capacidad, la inteligencia y el costo impiden que los formuladores de políticas identifiquen todo el rango de opciones alternativas y sus consecuencias; además, no permiten el establecimiento de valores sociales claros, ni la formulación de cálculos apropiados para encontrar las relaciones de costo-beneficio.

La propuesta incremental pregona la total impracticabilidad del modelo racional y presenta como alternativa un modelo de decisión más conservador respecto a los programas existentes. Las políticas previas y los gastos efectuados son considerados como una base, y la atención se concentra en nuevos programas y políticas, así como en modificaciones (aumentos o decrementos) de los programas anteriores.

El modelo incremental reconoce la naturaleza poco práctica de la formulación de políticas absolutamente racionales y describe un proceso más conservador de quien toma las decisiones⁶. Para reforzar los pequeños incrementos en las políticas públicas, Dye (1979, pp. 31-33) expone estas cinco razones:

⁵ Después de la publicación del texto de Lindblom se han destacado los estudios de Braybrooke y Lindblom (1972), Wildavsky (2001) y Dror (1964).

⁶ Para Braybrooke y Lindblom (1972) los términos “formulación ideal de políticas”, “toma racional de decisiones” y “solución racional de problemas” son sinónimos.

- Los formuladores de políticas no disponen de todos los recursos (tiempo, conocimiento, dinero, etcétera) para examinar todas las alternativas relacionadas con las políticas existentes. Así, las políticas públicas completamente racionales se pueden volver ineficientes si el tiempo, la capacidad, la inteligencia y el costo necesarios para desarrollarlas son excesivos.
- Los formuladores de políticas aceptan la legitimidad de las políticas anteriores en función de la incertidumbre que traen las políticas nuevas o diferentes. Indudablemente es más seguro permanecer o sobresalir con programas conocidos que cuando no se pueden predecir los sobresaltos y las consecuencias de los nuevos programas. Bajo condiciones de incertidumbre, los formuladores continúan las políticas pasadas, sean estas efectivas o no.
- La existencia de grandes inversiones de capital realizadas previamente (*sunk cost*) hace que cualquier cambio radical sea poco recomendable. Estas inversiones pueden ser en dinero, infraestructura o incluso elementos intangibles, como aspectos administrativos o estructuras organizacionales. Es comúnmente aceptado, por ejemplo, que las organizaciones persistan en el tiempo mediante el desarrollo de rutinas que son difíciles de alterar. Los individuos, además, establecen su campo de riesgo personal, que favorece la continuación de prácticas en las organizaciones y dificulta los cambios radicales. De aquí que no sea posible considerar todas las políticas públicas alternativas, solo aquellas que producen pequeñas dislocaciones de orden físico, económico, organizacional, administrativo y político.
- Desde el punto de vista político, el incrementalismo puede ser bastante aconsejable. En la formulación de políticas, la concordancia es más factible cuando los puntos en discusión constituyen apenas crecimientos, decrecimientos presupuestarios o simples modificaciones en los programas existentes. El conflicto tiene más posibilidades cuando el proceso decisorio enfoca políticas que involucran grandes ganancias o pérdidas, tales como las decisiones de todo o nada. Al tener en cuenta que la tensión que se genera en el desarrollo de nuevos programas es muy grande, las políticas públicas que se venían desarrollando continúan vigentes, aun en el evento de que se suceda un total realineamiento. Así, el incrementalismo es importante para reducir el conflicto, mantener la estabilidad y conservar el sistema político.
- Las mismas características y el perfil de los formuladores de políticas recomiendan también el modelo incremental. Raramente los seres humanos actúan para maximizar todos sus valores. Con mayor frecuencia actúan con el propósito de satisfacer demandas particulares.

Los hombres pragmáticos raras veces buscan el mejor camino, pues se satisfacen con encontrar uno que funcione. La mayoría de las veces, las modificaciones a los programas existentes que suplen demandas particulares y cambios radicales en las políticas, y que requieren la maximización de valores, son dejadas de lado o sencillamente pasan inadvertidas. Los cambios radicales, por consiguiente, son más distantes y escasos que los incrementales.

En la ausencia de metas o valores precisos es más cómodo para el gobierno dar continuidad a los programas existentes, en vez de comprometerse en el albur de plantear políticas diferentes.

De acuerdo con los analistas y partidarios del incrementalismo, aquellas decisiones y políticas incrementales son típicas en la vida política, aunque no resuelvan problemas y solo los mantengan a distancia.

Los congresistas, ejecutivos, administradores y líderes de partidos políticos elaboran cotidianamente políticas incrementales. Sin embargo, el carácter incremental en la formulación de políticas frecuentemente es disfrazado, porque para los gobiernos no es nada agradable que se difunda entre la población la idea de que sus planes y políticas son solo pequeños cambios con respecto a los programas de los gobiernos anteriores.

Una representación gráfica del modelo incremental se puede observar en la figura 7.

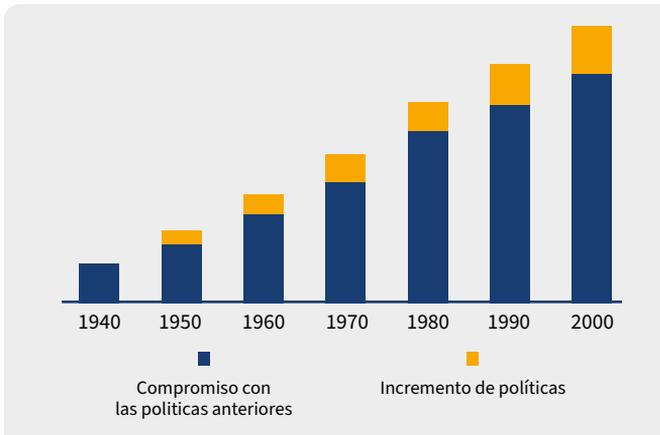


Figura 7. Modelo incremental de formulación de políticas públicas.

Fuente: elaboración propia a partir de Dye (1979, p. 30).

Modelo de la élite o elitista: las políticas públicas como preferencias de la élite

El tercer modelo escogido para explicar el proceso de formulación de políticas públicas establece que estas pueden ser vistas bajo la óptica de las preferencias y valores de la élite gobernante⁷. Cuando se hace referencia a la élite, inmediatamente se asocia con esta el concepto de poder. Ambas nociones se complementan en cuanto la teoría de la élite o teoría elitista asegura que siempre y en toda sociedad existe una minoría que detenta el poder y que gobierna, en contraposición con la gran mayoría sin poder y que no gobierna. De acuerdo con lo anterior, la conocida afirmación de que las políticas públicas reflejan las demandas del pueblo es más un mito que una realidad.

Los supuestos básicos de la teoría de la élite sugieren que el pueblo es indiferente y está mal informado con respecto a las políticas públicas, y que son las élites —menos numerosas y más organizadas— las que efectivamente forman la opinión de las masas, mucho más que la influencia que estas últimas ejercen sobre las primeras. De manera que las políticas públicas realmente corresponden a los intereses de la élite. A su turno, la administración —la burocracia—, conformada por los empleados públicos, simplemente lleva a cabo las políticas públicas previamente decididas por la élite. Por lo tanto, se sigue un proceso de arriba hacia abajo —de las élites a las masas—, donde las políticas no se originan precisamente a partir de las demandas del pueblo.

Los fundamentos de esta teoría tienen como sustento, principalmente, los trabajos de Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca y Robert Michels, precursores e impulsores de esta línea de pensamiento. Pareto afirma que siendo los hombres desiguales en todos los campos de sus actividades, se disponen en varios niveles que van del superior al inferior. Aquellos que hacen parte del estrato superior son las élites, que regulan y dirigen el estrato inferior —más numeroso— (Pareto, como se citó en Bobbio, 1989).

Bobbio se refiere a la teoría de la élite de la siguiente manera:

en cada sociedad, el poder político pertenece siempre a un restringido círculo de personas: el poder de tomar e imponer decisiones válidas, para todos los miembros del grupo, el mismo grupo que puede para ello recurrir, en última instancia, a la fuerza. (1989, p. 5)

Dye (1976, p. 20) resume muy acertadamente la teoría de la élite en seis puntos básicos:

⁷ La teoría de la élite es explicada extensamente por Dye y Zeigler (1970). Para el caso colombiano, véase Blanco (1991) y Barrera (1988).

- Toda sociedad está dividida entre aquellos pocos que tienen poder y los muchos que no lo tienen. Solo un pequeño número de personas asignan valores para la sociedad y este pequeño número corresponde a la élite. Por consiguiente, las masas no tienen incidencia en la formulación de las políticas públicas.
- Los pocos que gobiernan no son personas típicas extraídas de las masas gobernadas. Las élites se establecen en forma desproporcionada a partir de los estratos socioeconómicos más altos de la sociedad.
- La movilidad de los miembros del pueblo a las posiciones de las élites debe ser lenta y continua con el fin de mantener la necesaria estabilidad y evitar la revolución. Solo aquellos que logran el consenso básico de las élites pueden ser admitidos en los estrechos círculos gobernantes.
- Las élites comparten el consenso en representación de los valores básicos del sistema social y la preservación del sistema. En muchos países democráticos, el consenso de las élites gira en torno a temas como el respeto a la propiedad privada, los límites del gobierno y la libertad individual.
- Las políticas públicas no reflejan las demandas de las masas; por el contrario, los valores que prevalecen son los de las élites. Por consiguiente, los cambios en las políticas públicas son incrementales más que drásticos o estructurales.
- Las élites activas están sujetas a poca y casi nula influencia directa de las masas. Las élites influyen más a las masas que lo que estas últimas pueden influenciar a las primeras.

En este orden de ideas, es importante determinar cuáles son las implicaciones de la teoría elitista para el análisis de políticas públicas.

En primer lugar, el elitismo resalta que las políticas públicas no reflejan las demandas del pueblo, sino los intereses y valores de las élites. Esto implica que los cambios y las innovaciones en las políticas públicas surgen como resultado de las definiciones formuladas por las élites de acuerdo, obviamente, con sus propios valores. Teniendo en cuenta el perfil conservador de estas, dichas medidas tratan de preservar el sistema. Por consiguiente, sus intereses representan un *statu quo* y los cambios en las políticas públicas que planteen serán sobre todo incrementales, más que revolucionarios o radicales. Así, las políticas públicas son frecuentemente modificadas pero raramente sustituidas o remplazadas. Además, los cambios en la naturaleza del sistema político solo ocurren cuando algunos eventos amenazan el sistema y las élites actúan bajo el supuesto de hacer

prevalecer sus intereses. Por consiguiente, las reformas institucionales se llevan a cabo para preservar el sistema y conservar sus puestos dentro de él.

Dye resalta, además, que el elitismo no significa que las políticas públicas sean necesariamente contrarias al bienestar de las masas. Pero es claro que la responsabilidad por ese bienestar reposa en los hombros de las élites y no en los de las masas. Los valores de las élites, destaca Dye, pueden ser genuinamente dirigidos hacia el interés público. Un sentido de *noblesse oblige*⁸ puede permear los valores de la élite y, por consiguiente, el bienestar de las masas puede ser un elemento importante dentro del proceso decisorio de las élites.

En segundo término, el elitismo ve a las masas como pasivas, apáticas y mal informadas. Por esta razón, los sentimientos de las personas del común son manipulados por las élites con mucha más frecuencia de lo que los valores de estas puedan ser influenciados por los sentimientos de las masas. Más importante aún es el hecho de que las comunicaciones entre las élites y las masas fluyen de arriba hacia abajo. Por lo tanto, el proceso electoral y la competencia entre los partidos políticos no habilitan a las masas para gobernar. Así, las cuestiones relacionadas con políticas públicas son rara vez decididas por el pueblo en las elecciones o a través de la presentación de alternativas de políticas por medio de los partidos políticos. La mayoría de las veces estas instituciones democráticas (las elecciones y los partidos políticos) son importantes únicamente por su valor simbólico y solo ayudan a cohesionar las masas en torno al sistema político, al darles un papel para que lo representen el día de las elecciones y favorezcan así al partido político con el cual se identifican. El elitismo acepta que las masas tengan —en el mejor de los casos— solo una influencia indirecta sobre el comportamiento decisorio de las élites.

Como tercer aspecto, esta teoría también pregona que dentro de la élite hay consenso y se comparten las normas fundamentales que sustentan el sistema social. Es decir, están de acuerdo con las reglas de juego básicas, que obviamente favorecen la continuación del sistema social. La estabilidad del sistema —y aun su supervivencia— depende del consenso que tenga la élite, el que redundará, a su vez, en defensa de los valores fundamentales del sistema. De acuerdo con lo anterior, solamente aquellas políticas que caigan dentro del consenso compartido tendrán altas posibilidades de éxito.

De otro lado, vale la pena comentar que dentro del elitismo también existe la competencia y en razón de esta los miembros de las élites algunas veces se disputan las posiciones superiores. Sin embargo, esa compe-

⁸ 'Nobleza obliga' es una locución francesa proverbial, que se atribuye al duque de Levis en su libro *Maximes et réflexions*.

tencia se concentra en torno a un número muy limitado de asuntos⁹. Las masas pueden dar apoyo superficial a los símbolos democráticos, pero estas no son tan consistentes y confiables en cuanto al soporte para esos valores, como lo pueden ser las élites.

Por último y como es de figurarse, la teoría de las élites no es inmune a las críticas (Bobbio, 1989; 1990). Dentro de sus más importantes contradictores se destacan Suez y Schumpeter (1967a; 1967b; 1971).

En la figura 8 se muestra una representación esquemática del modelo elitista.



Figura 8. Modelo elitista de formulación de políticas públicas.

Fuente: elaboración propia a partir de Dye (1977, p. 21).

Modelo de los grupos, grupista o interaccionista: las políticas públicas como equilibrio entre grupos

El cuarto modelo de formulación de políticas públicas se basa en el supuesto de que estas son el resultado del equilibrio alcanzado en la lucha entre grupos (Truman, 1991)¹⁰. Cuando se hace mención a grupos son comúnmente usadas tres expresiones: grupos de interés, grupos de

⁹ La competitividad en aspectos tales como la supremacía o la preeminencia es común dentro de las élites de cualquier sociedad. Sin embargo, el elitismo implica que la competencia se centre alrededor de un rango muy estrecho de asuntos. Además, las élites están de acuerdo en muchos más aspectos que aquellos en los cuales pueden estar en desacuerdo. Por ejemplo, en muchos países occidentales el consenso se da en torno a aspectos tales como el gobierno constitucional, los procedimientos democráticos, la regla de la mayoría, la libertad de expresión (tanto oral como escrita), la libertad para formar partidos de oposición, la igualdad de oportunidades en todos los aspectos de la vida, la propiedad privada, la importancia de la iniciativa privada y la recompensa, la legitimidad de la libre empresa, el capitalismo, el sistema económico, etcétera.

¹⁰ La teoría de grupos es explicada con detenimiento por Xifra Lleras (1981), Key (1982) y Ortega (1987).

presión y *lobbying* (o *lobby*). La más difundida de las tres es la de grupos de interés, que “es la base de uno o varios compartimientos de participación, lleva adelante ciertas reivindicaciones en relación con otros grupos sociales, con el fin de instaurar, mantener o ampliar formas de comportamiento que son inherentes a las actitudes convividas”¹¹.

La tipología de grupos es bastante extensa. En esta se destacan los sindicatos, partidos políticos, grupos económicos, empresariales o legislativos, burocracias públicas, etcétera¹². Ahora bien, como es sabido, las personas con intereses comunes se unen —formal o informalmente— con el fin de presionar al gobierno de turno para que responda a sus demandas. Esto se corrobora si entendemos el grupo de interés como un conglomerado de personas que comparten actitudes, que hacen ciertos reclamos a otros grupos en la sociedad. Cuando tal grupo hace reclamos a través de instituciones gubernamentales se considera político. Dentro de esta concepción, los individuos son importantes en política solo cuando actúan por intermedio, en nombre de, o como parte de un grupo de interés. Así, el grupo llega a ser el puente o eslabón fundamental entre la persona (el ciudadano) y el gobierno.

La actividad política se concibe como la lucha entre grupos con el propósito de ejercer influencia en las políticas públicas. Así considerada, la tarea del sistema político gira en torno al manejo del conflicto entre grupos. El estudio de Dye (1977, p. 24) enuncia cuatro medios de los cuales dispone el sistema político para controlar esta lucha:

- El establecimiento de reglas de juego.
- El arreglo de compromisos y acuerdos por medio de los cuales se equilibran los intereses.
- Elaboración y transformación de intereses en políticas públicas.
- La capacidad para hacer cumplir estos compromisos.

Es conveniente precisar que la influencia de los grupos está determinada por innumerables factores tales como su tamaño, riqueza, poder, organización, liderazgo, cohesión interna, acceso a los formuladores de políticas, entre otros aspectos. Los grupos utilizan algunas características

¹¹ Existen algunos factores que caracterizan en mayor o menor grado las tendencias de uno u otro concepto. Pueden ser identificadas también algunas deficiencias e inconvenientes de las conceptualizaciones de cada expresión. Para profundizar en este tema, véase Celis (1993) y Martínez (1964).

¹² Un estudio práctico que demuestra la actuación de grupos de presión es presentado en el capítulo 8 de Kirschen (1975).

endógenas al sector público para ejercer influencia en las políticas públicas y en la burocracia gubernamental (Niskamen, 1971; Downs, 1967).

Según los seguidores de esta teoría, las políticas públicas son siempre el resultado del equilibrio alcanzado en la lucha entre grupos. Este equilibrio es determinado por la influencia relativa de los grupos de interés, de tal forma que los cambios en la influencia de cualquier grupo se traducen en modificaciones en las políticas públicas. Así, estas se moverán en la dirección de los grupos que ganan influencia, en tanto que se alejarán de los intereses de aquellos grupos que pierden influencia.

La moderna teoría de los grupos no difiere mucho de la teoría de facciones expuesta por Madison (1985), quien afirma que las diferencias entre los hombres generan facciones que son definidas como un número de ciudadanos unidos por interés común y que se contraponen a los intereses de otros ciudadanos.

El modelo de grupos también permite observar que, dentro del concepto grupal, los formuladores de políticas tienen que responder constantemente a las presiones de los grupos para negociar, pactar, elaborar convenios y formular compromisos entre las demandas competidoras. Los políticos profesionales, por su parte, intentan formar coaliciones intergrupales mayoritarias, para lo cual cuentan con alguna elasticidad para decidir cuáles grupos se incluyen en dichas coaliciones. Mientras más grande sea el caudal electoral del político, más grande es el número y la diversidad de grupos de interés y también mayor su elasticidad en la selección de los grupos para formarla. Así, el Congreso tiene menos flexibilidad que el Senado porque cuenta con un número mayor de grupos diversos. En este sentido, a su vez el presidente tiene más flexibilidad que el Congreso y que el Senado. Por su parte, las oficinas o agencias ejecutivas se entienden también en términos de grupos de electores.

La reunión de todos los grupos de interés que conforman el sistema político se mantiene en equilibrio por la fuerza de tres grupos que interactúan de la siguiente manera (Dye, 1977, p. 25). En primera instancia, el equilibrio emerge con la existencia de un grupo grande —casi universal— denominado grupo latente, que apoya el sistema constitucional y hace prevalecer las reglas de juego. Este grupo no siempre es visible, pero puede activarse para contraponerse a cualquier grupo que ataque al sistema o intente destruir el equilibrio.

En segundo lugar, el equilibrio se logra a través de la sobreposición de los miembros de los grupos, al evitar que uno de ellos se aleje demasiado de los valores preestablecidos. Las personas que conforman un grupo cualquiera pertenecen a su vez a otros grupos. De este modo, se moderan las demandas y se evita que los miembros que poseen o tienen otras afiliaciones grupales sean aislados.

La tercera y última influencia es la fuerza que resulta del chequeo y balance de la competencia intergrupal, que también ayuda a mantener el sistema en equilibrio. Es difícil que un solo grupo sea compensado por el poder de los otros grupos competidores. El contrapeso ejerce su función principal para verificar, contrarrestar y frenar la influencia de un grupo cualquiera y proteger así a los individuos frente a la explotación.

Modelo de las instituciones o institucionalistas: las políticas públicas como resultado de la actividad institucional

El descubrimiento de la importancia política de las instituciones gubernamentales permite agregar un quinto modelo importante para la formulación de políticas. Las estructuras gubernamentales y las instituciones de carácter público han sido uno de los objetivos centrales de muchos estudios e investigaciones en el campo de la administración pública.

La actividad política, por lo general, se enfoca siempre en instituciones gubernamentales específicas, tales como el congreso, la presidencia, los organismos judiciales, el gobierno central, las autoridades regionales, las instituciones municipales, los partidos políticos, los municipios, etcétera. Tanto el interés de los individuos como de los grupos y todas sus actividades a favor de sus intereses son concretados, generalmente, en las instituciones gubernamentales.

Así, las políticas públicas son formadas, formuladas, implementadas e impuestas en forma autoritaria por las instituciones gubernamentales. En el ámbito de estas instituciones ocurre básicamente tanto el proceso de formulación como el de implementación de políticas públicas.

Indudablemente, la relación entre políticas públicas e instituciones gubernamentales es muy estrecha. Estrictamente hablando, ninguna de las políticas llega a ser pública hasta no ser adoptada, implementada e impuesta por alguna institución gubernamental. Las políticas públicas de las instituciones gubernamentales tienen tres características principales: legalidad o legitimidad, universalidad y coerción o fuerza (Dye, 1977, p. 18).

- La legitimidad se refiere a que las políticas públicas —una vez establecidas— se constituyen en obligaciones legales y exigen su cumplimiento por parte de los ciudadanos. Las políticas de otros grupos o asociaciones de la comunidad, tales como corporaciones, Iglesia, organizaciones profesionales, clubes, sindicatos, organizaciones cívicas, etcétera, son indudablemente importantes y algunas incluso obligatorias, pero no conllevan necesariamente la autoridad legal legitimada por el pueblo.

- La universalidad consiste en que solo las políticas públicas comprometen a todos los integrantes de la sociedad, pues las políticas de otros grupos u organizaciones solo involucran a una parte de esta. La misma estructura legal de que dispone el gobierno las ubica por encima de las políticas de otros grupos o segmentos sociales.
- La coerción o fuerza es una característica que solo es atribuida al sector público, en cuanto solo este tiene el monopolio de la coerción y puede sancionar a los violadores de las políticas públicas con prisión e incluso con pena de muerte. Solamente el gobierno puede ejercer coacción legal sobre la sociedad para el cumplimiento de sus políticas. Las sanciones que pueden imponer otros grupos u organizaciones de la sociedad son bastante más limitadas.

Infelizmente, el enfoque institucional no ha otorgado mucha atención a los vínculos que indudablemente existen entre las diferentes estructuras de las instituciones gubernamentales y el contenido de las políticas públicas.

Los estudios institucionales describen usualmente instituciones gubernamentales específicas (sus estructuras, organizaciones, deberes, responsabilidades, alcances, límites y funciones), sin detenerse en el análisis sistemático del impacto de esas características institucionales en los resultados de las políticas públicas. Desde hace tiempo, los vínculos entre estructuras¹³ y políticas permanecen sin ser estudiados a profundidad, a pesar de que las instituciones gubernamentales son reales y constituyen verdaderos patrones de comportamiento.

Los patrones estables de comportamiento —tanto individuales como grupales— afectan indudablemente el contenido mismo de las políticas públicas. Una institución puede estar estructurada de tal forma que facilite ciertas políticas y obstruya otras. Puede dar ventaja a ciertos intereses e impedir o reprimir otros. Incuestionablemente, ciertos individuos y grupos gozan de un mayor acceso al poder gubernamental bajo un determinado conjunto de estructuras. En resumen, las estructuras de las instituciones gubernamentales pueden tener consecuencias muy importantes en y para todo el proceso integral de las políticas públicas.

Es necesario resaltar que el impacto de los diferentes arreglos y distribuciones institucionales sobre las políticas públicas se encuentra básicamente en el campo empírico y requiere una investigación profunda. De ahí que muchos reformadores aseguren que los cambios particulares en las estructuras institucionales no generan necesariamente modificaciones

¹³ Por estructura se entiende un patrón de comportamiento que tiende a permanecer en el tiempo.

en el contenido de las políticas públicas. En este sentido, se hace necesario investigar las verdaderas relaciones entre estructura organizacional y políticas públicas.

Modelo de sistemas o sistémico: las políticas públicas como productos del sistema político

El último modelo para el análisis del proceso de formulación de las políticas públicas permite considerarlas como respuesta del sistema político a las fuerzas del medio ambiente. Este modelo es producto de la combinación de una serie de variables cuya estrecha interrelación constituye la razón de ser del sistema.

Enmarcada dentro de la idea pregonada por Easton (1965a, p. 60), de que “los conceptos no son nunca verdaderos ni falsos, son solo más o menos útiles”, la noción del sistema ha sido también utilizada —tanto implícita como explícitamente— para analizar las causas y consecuencias de la formulación de políticas públicas.

En la presentación de este modelo es importante precisar que el concepto de sistema implica un conjunto identificable de instituciones y actividades de la sociedad que transforman las diferentes demandas (individuales y colectivas) en decisiones autoritarias que requieren el soporte de la sociedad. Este concepto implica también que sus elementos están interrelacionados, que pueden responder a las fuerzas del medio ambiente y que lo hacen como requisito para permanecer.

Adicionalmente, es conveniente resaltar que el sistema político está conformado por un grupo de estructuras y procesos interrelacionados, que asigna —en forma autoritaria— valores en la sociedad.

No cabe la menor duda de que el modelo es complejo y que para una mejor comprensión es necesario definir el significado de las distintas variables que intervienen en esas estructuras y procesos; lo que determina, además, su operatividad en el proceso.

Como punto inicial, en el entorno o medio ambiente se refleja cualquier condición o circunstancia clasificada como externa, con respecto a los límites del sistema político. Subsiguientemente, aparecen las fuerzas del medio ambiente o entorno que afectan el sistema político, conocidas como insumos o *inputs*. Estos son recibidos por el sistema en forma tanto de soporte como de demandas. Precisamente, las demandas ocurren cuando los individuos o grupos, en respuesta a las condiciones (reales o percibidas) del medio ambiente actúan con el propósito de afectar e incidir en las políticas públicas.

Sobre este aspecto debe tenerse en cuenta que todo sistema, además, absorbe una gran variedad de demandas, algunas de las cuales son con-

flictivas o contradictorias entre sí. Con el propósito de transformarlas en productos (*inputs* en políticas públicas), es preciso ajustarlas y hacerlas cumplir, para lo que se debe comprometer a los partidos políticos. Se acepta además que los productos (las políticas públicas) tienen tanto un efecto modificador del medio ambiente y de las demandas que surgen de este, así como un efecto directo sobre el carácter mismo del sistema político.

Anteriormente, se decía que los insumos o *inputs* también son recibidos por el sistema político en forma de soporte o apoyo. El apoyo sucede cuando los individuos o los grupos aceptan el resultado de las elecciones, obedecen las leyes, pagan sus impuestos y, en general, se ajustan, acomodan, apoyan o simplemente se conforman y acatan las decisiones políticas.

Ahora bien, los productos o salidas del sistema político están constituidos por los valores. Estos son distribuidos en forma autoritaria por el sistema político y dan origen a las políticas públicas.

Finalizando el proceso, el ciclo vuelve a cumplirse cuando se genera la retroalimentación (*feedback*) que corresponde a la información y demás influencias que vuelven a sus actores y a los que toman las decisiones. Este proceso guarda estrecha relación con la capacidad del sistema para subsistir.

Por su parte, el sistema se preserva a sí mismo mediante:

- El lanzamiento de productos razonablemente satisfactorios para la sociedad.
- El aferrarse intensamente a los profundos enlaces producidos por el sistema mismo.
- El uso o amenaza de uso de la fuerza.

La conceptualización e interrelación de estas variables dentro del enfoque de sistema puede ser observada en la versión simplificada de la figura 9.

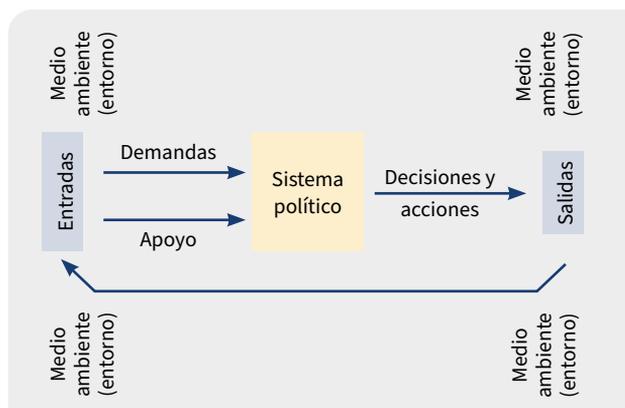


Figura 9. Modelo simplificado de sistema político.

Fuente: elaboración propia.

Como complemento a lo anterior, Dye (1977, p. 19) resume en seis preguntas las principales contribuciones del modelo sistémico para el análisis del proceso de formulación de políticas públicas:

- ¿Cuáles son las dimensiones significantes del medio ambiente que generan demandas al sistema político?
- ¿Cuáles son las características relevantes del sistema político que lo posibilitan y le permiten transformar las demandas en políticas públicas y, a su vez, preservarse a través del tiempo?
- ¿Cómo afectan los *inputs* del medio ambiente el carácter mismo del sistema político?
- ¿Cómo afectan las características del sistema político el contenido de las políticas públicas?
- ¿Cómo afectan los *inputs* del medio ambiente el contenido de las políticas públicas?
- ¿Cómo afectan las políticas públicas, a través del *feedback*, tanto el medio ambiente como el carácter mismo del sistema político?

En síntesis, el concepto de sistema implica la identificación de un conjunto de relaciones, instituciones y actividades que transforman las demandas en decisiones oficiales y que necesitan del apoyo colectivo de la sociedad. Los productos de este proceso corresponden a lo que hemos denominado políticas públicas (Young, 1968, cap. 2 y 3)¹⁴.

¹⁴ Un intento más integral de aplicar la teoría de los sistemas a la ciencia política se encuentra en el trabajo de Easton (1965a; 1965b).

Modelos para la implementación

De acuerdo con Thoenig (1985), la definición más neutra de la implementación es también la más fecunda. Poner en marcha es aplicar un programa de acción para resolver un problema. Para el analista, esta aproximación se traduce como el hecho de que las modificaciones o perturbaciones sean siempre inducidas, suscitadas o solicitadas. Estas revelan el contexto comportamental de los ciudadanos a quienes afecta un problema. Se trata de demostrar que, aun en contextos así de perturbados, los agentes cumplen con las acciones que son deseadas por los actores públicos y que engendran la aparición de ciertos efectos esperados. Las modificaciones pueden ser de naturaleza diversa: física, económica, cultural, cognitiva, etcétera.

El analista se consagra al estudio de los procesos que aparecen, mientras que las acciones movilizan los recursos necesarios para producir las modificaciones. Pero también se preocupa por no contaminarse con una concepción netamente activista y materialista, de manera que la aplicación se estaría traduciendo necesariamente en acciones visibles de organismos de ejecución o de vigilancia. Ciertas políticas parecen nunca emerger, se pierden en medio de la masa de textos olvidados o declaraciones sin futuro. ¿Es necesario, por tanto, apartarlas sistemáticamente del análisis? No, dado que al menos son susceptibles de cumplir con una función “simbólica”: si lo importante es tomar la decisión, y no lo es tanto el aplicarla, es porque el efecto de divulgación que es buscado es por sí mismo una modificación. Por ejemplo, a través de la imagen que la opinión pública puede tener del decisor como activo o voluntario, inclusive si los “resultados” no se producen enseguida. Las percepciones son un hecho político tan importante como otros factores más tangibles.

Esta importante etapa del proceso integral de formulación de políticas públicas es de reciente aparición en la literatura especializada. Refiriéndose a este tema, el autor británico Jun (1978) afirma que, al parecer, los especialistas estuvieron obsesionados con la formulación de las políticas y delegaron los detalles prácticos de la implementación a los administradores. Su aparición y el auge en su desarrollo se remonta solo hasta la década de los setenta, como respuesta a ciertos fracasos producidos precisamente en la implementación de algunas propuestas de los demócratas estadounidenses, específicamente en las administraciones de John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson. Algunas de las políticas formuladas en estos gobiernos fueron calificadas como “brillantes obras de ingeniería social” (Levin & Ferman, 1985), pero alejadas de las graves dificultades que por lo general están implicadas en su implementación.

En 1973, Aaron Wildavsky y Jeffrey Presman publicaron un estudio titulado: *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Se puede asegurar que este es uno de los trabajos pioneros en el campo de la investigación sobre implementación (*implementation research*) y, por tanto, se cita con frecuencia en los estudios relacionados con este. Lo fundamental de sus reflexiones y de aquellos conceptos que han hecho carrera se basa en la necesidad de plantearse el problema de la implementación de las políticas públicas de manera concreta y específica, sobre todo separándolo de la fase de la formulación o toma de decisiones.

Como en todas partes, hay quienes riesgosamente han intentado simplificar este problema mediante la diferenciación entre la implementación y el cumplimiento de los objetivos. Sin embargo, en el proceso de implementación son innumerables las acciones, circunstancias y necesidades temporales que generan distancia con los objetivos previamente establecidos, programados e incluso estrictamente acordados con los otros responsables de los proyectos —esto es muy conocido por todos aquellos que hemos tenido la responsabilidad de poner en marcha planes o programas—.

Para los efectos de este documento y con el propósito de erradicar de una vez por todas esta peligrosa falsa creencia de la automaticidad, de que todo lo que se formula se implementa, proponemos utilizar el concepto de implementación presentado por Pressman y Wildavsky (1973, p. 21) como “el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos”. Con esta definición se pone el énfasis no tanto en la interacción entre objetivos y resultados, sino en el proceso mismo a través del cual se identifican los objetivos (el programa, la agenda) y las acciones emprendidas (incluyendo el punto de vista subjetivo) para alcanzarlos. La descripción lógica de este proceso se puede presentar así: hipótesis, si el programa es x y el resultado es y , entonces la implementación sería lo que liga a x con y .

Así las cosas, el campo que nos interesa auscultar en esa parte, y que corresponde a la implementación, está delimitado a partir del proceso que sigue a la formulación y adopción inicial de una determinada política pública. En otras palabras, es el campo de estudio que se concentra en las acciones llevadas a cabo luego de que la decisión se toma por parte de los organismos o personal —del legislativo o del ejecutivo— investidos de la autoridad para hacerlo¹⁵. En otras palabras, implementar o poner

¹⁵ Para enfatizar la voluntad de llenar este tremendo vacío entre la decisión política o normativa y la (hipotética) evaluación de los resultados obtenidos, Bardach (1977) inicia su conocida obra *The implementation game*, con el expresivo subtítulo “¿Qué sucede después de que un proyecto se convierte en ley?”.

en práctica es “aplicar un programa de acción a un problema planteado” (Thoenig, 1985, p. 30).

Consecuentemente, la investigación en implementación viene a ser el estudio sistemático de la actividad o proceso de puesta en práctica, enfocado en individualizar los factores que explican el proceso de transformación de los programas en resultados. Esta es una orientación que se distingue de los estudios de evaluación por su mayor énfasis en los aspectos causales de los éxitos o fracasos en la puesta en práctica de las políticas públicas y no tanto en los aspectos cuantitativos (Subirats, 2000).

Es posible observar que en un comienzo los estudios sobre la puesta en marcha de las políticas públicas se desarrollaron sobre todo entre los especialistas de la administración y de la ciencia política, en tanto que los métodos de la *evaluation research* partían —en especial— de la utilización de técnicas estadísticas, de la psicología experimental y de la economía. Hoy en día, debido en gran parte a los avances en las ciencias sociales y principalmente como consecuencia del enfoque interdisciplinario, se han desdibujado estos contornos que fueron característicos en un principio.

Además, desde un principio se concibió la implementación como un proceso de relación entre diversos actores, preestructurado en un programa determinado. Asimismo, es muy importante tener en cuenta el hecho de que cuanto mayor sea el número de actores afectado, menor será la posibilidad de alcanzar resultados óptimos, tal y como se muestra en la figura 10.

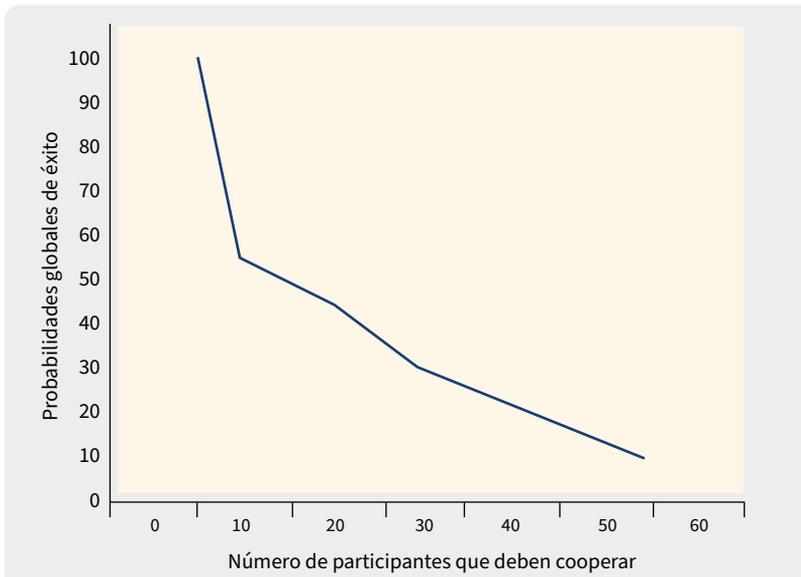


Figura 10. Éxito de la implementación vs. número de participantes.
Fuente: Starling (1988, p. 507).

Lo anterior nos lleva inmediatamente a incursionar en el campo del control y la autoría. De ahí el debatido problema de la falta de control en los procesos de implementación, concretamente por parte de quienes toman decisiones, porque tal como afirma Subirats (2000, p. 106) al describir la implementación como un proceso de reunión, de concurrencia o de ensamblaje de los diversos elementos necesarios para alcanzar un cierto resultado programático, se debe entender que dichos elementos desarrollan un cierto número de juego (o partidas) entre sí (a pesar de su débil o tangencial conexión). En el curso de este juego, los mencionados elementos son concebidos o negados al proceso de reunión o concurrencia, a partir de determinadas condiciones.

A pesar de que Bardach es consciente de las dificultades que existen para construir una teoría general de la implementación, dadas las “características fragmentarias y confusas del mundo real” (Bardach, 1977, p. 57), considera que la metáfora del juego puede ser operativa al aportar una serie de tipologías sobre los actores afectados, las reglas, etcétera, lo que permite construir programas más implementables.

A partir de su estudio y en una perspectiva mucho más prescriptiva, Bardach enumera tres tipos de estrategias posibles para un implementador, concretamente en el agitado mundo político:

- La importancia de la mediación y la persuasión en todo el proceso de implementación.
- La necesidad de contar con un conjunto de decisores que ostenten la legitimidad política.
- Tomar las precauciones necesarias en el momento de formular el programa para evitar —en lo posible— los cuellos de botella posteriores.

De estas observaciones en torno a dos de los textos básicos y pioneros sobre la investigación en implementación surgen algunos elementos importantes. En primer lugar, el énfasis de esos estudios en el análisis de fracasos de implementación, es decir, que el fracaso de la puesta en marcha de políticas públicas es más prescriptiva que cognoscitiva. En segundo lugar, la caracterización de los procesos de implementación como interorganizativos y —lo más importante— la negociación entre los actores como variables clave dentro de este proceso.

De acuerdo con lo anterior, es fácil entender el giro que estos estudios provocan en la literatura y en los trabajos de administración pública, al enfatizar en los aspectos y en las modalidades de negociación formal o informal dentro del proceso de implementación o, en palabras de Subirats (1989), “actuación administrativa” de las políticas públicas. En este campo precisamente es conveniente ubicar todo el proceso relacionado con

la administración. Así ha sido claro no solamente en países anglosajones, sino que rápidamente se constata su utilidad también en otras latitudes “donde los mecanismos oficiales de actuación pública se caracterizan por ser formalmente de tipo autoritario y jerárquico, pero que de hecho usan igualmente y con intensidad creciente los mecanismos negociadores no formalmente establecidos ni previstos” (Subirats, 1989, p. 108)¹⁶.

En el proceso de implementación de las políticas, los modelos burocrático-administrativos permiten aproximarse a la forma como se da el proceso de desagregación o de decodificación de toda política pública. Estos modelos analizan cómo un discurso completamente abstracto se convierte en una acción perfectamente concreta. Por ejemplo, una política para mejorar la calidad de vida de un grupo de ciudadanos es algo completamente abstracto, pues lo que posiblemente recibe de ese discurso un campesino de Salazar de las Palmas (Norte de Santander), en forma material y tangible, es un mercado. Esta prueba material puede ser para ese campesino y en un momento dado el significado tangible de la expresión enunciada como “mejoramiento de calidad de vida”.

Se origina, pues, un proceso de desagregación del discurso al interior de la administración y de concreción de voluntades y actos dentro de esta, que pasa por toda la estructura administrativa y que se va desglosando en programas, proyectos y acciones. Los hechos que se producen en el interior de la administración son parte de lo que se debe analizar y conducen a estudiar en qué medida —en ese particular proceso de desagregación y concreción— la intencionalidad de la política se perdió, se cambió o, por el contrario, efectivamente se reforzó con las acciones que se llevaron a cabo. De haber sucedido lo primero, es decir, de haber variado su rumbo, se procede entonces a la reestructuración, mediante la reformulación de algunas o de todas las etapas del proceso.

De acuerdo con lo expuesto, es importante reemplazar el enfoque mecánico y simplista de la ejecución por el otro amplio y múltiple de las ciencias gerenciales y de los análisis de instrumentación de las políticas públicas (Kliksberg, 1992).

En la gerencia moderna se ha demostrado claramente que las organizaciones privadas y públicas que logran la excelencia no llegan a ella gracias a minuciosas reordenaciones formales, sino por medio de una adecuada estructuración de factores tales como la agenda de decisiones, la red de contactos, el compromiso de su personal, las políticas de imagen organizacional, las relaciones con el medio, las innovaciones, la flexibilidad y el desarrollo de la capacidad para lidiar con la complejidad.

¹⁶ Para profundizar en este punto, el lector puede remitirse a los trabajos de Hucke (1988), Padioleau (1982), Dente (1985) y Cerea (1987).

Lo que se ha pretendido es entonces construir un modelo analítico capaz de recomponer —al menos hipotéticamente— los factores involucrados o presentes en todo proceso, etapa (o *continuum*) de implementación. O, según Subirats, “recomponer todos los factores susceptibles de influir en el rendimiento político administrativo del sistema” (1989, p. 108).

De acuerdo con la direccionalidad de la acción es posible determinar cuatro formas, esquemas o modelos de implementación:

- el de arriba hacia abajo;
- el de abajo hacia arriba;
- el de malla o entramado de las políticas (*policy network* o *policy community*), y
- el modelo futurista, por llamarlo de alguna forma, que corresponde a la organización abierta e interconectada (OAI)¹⁷.

Modelo de “arriba hacia abajo” (*top down*)

Conocido también como el modelo administrativo (Thoenig, 1985, p. 28) o modelo racional weberiano (Dente, 1985, p. 37), algunos autores (Subirats, 1989, p. 109) afirman que el modelo de arriba hacia abajo se fundamenta sintéticamente en cuatro supuestos. El primero es que, entre más claramente se especifiquen los objetivos en el programa, más fácilmente será ponerlo en práctica. Para lograrlo, se proponen varios “consejos y recomendaciones” (Edward & Sharkansky, 1981, pp. 229-236) —más que comprobadas técnicas y experimentados métodos— acerca de procesos tales como:

- Mejorar la labor de formulación de objetivos.
- Satisfacer la necesidad de asegurar la transmisión de las órdenes.
- Contar con la claridad de las instrucciones.
- Especificar a quién o a quiénes ha de implicar o comprometer la decisión, la coherencia en su formulación, etcétera.

Un segundo elemento que es posible detectar dentro de este panorama es la cantidad de recursos disponibles (o que se pueden movilizar). Indudablemente, esta variable influye y muchas veces explica —directa o indirectamente— el resultado final del proceso de implementación. Para este caso sería necesario considerar elementos imprescindibles tales como:

¹⁷ Esta es una traducción de la sigla en inglés Open Networked Organization (ONO).

- el personal (capital humano) adecuado;
- la calidad de ese personal;
- el acceso a la información requerida, y
- la capacidad para ejercer la autoridad necesaria, etcétera (Edward & Sharkansky, 1981, pp. 236-240).

La tercera variable para tener en cuenta sería la relacionada con los ligamentos entre las diferentes unidades administrativas involucradas en el programa, lo cual correspondería a la comunicación interorganizativa y la capacidad de control¹⁸. El problema del control es supremamente amplio, sobre todo porque no siempre hay una coincidencia entre las personas u organismos que toman las decisiones y las personas u organismos que están a cargo o ponen en práctica dichos programas.

La cuarta y última variable correspondería a las fuerzas conformadas por el entorno o medio ambiente y que es posible clasificar en seis grupos: demográficas, económicas, sociales, políticas, ecológicas y tecnológicas. Además, dentro de estas fuerzas sería necesario considerar el entorno próximo (aquel que tiene más probabilidades de afectar el sistema) y el correspondiente al entorno lejano.

Modelo de “abajo hacia arriba” (*bottom up*)

Este modelo es todo un cambio de análisis respecto al anterior, dado que pasa de un proceso inductivo a uno deductivo (Subirats, 2000, p. 115). Este tipo de aproximación “permite individualizar las conexiones causadas de los fenómenos observados, con un ahorro importante de energía”, es decir que solo será indicado (o si se quiere, más rentable) seguir aquellos aspectos que logren hacerse destacar por sí mismos dentro de la realidad empírica analizada. Esto le da contenido a la variable ambiental enunciada en el esquema de arriba hacia abajo, lo que permite conocer la incidencia de otras políticas públicas en el sector escogido para observación.

Subirats (2000) afirma que el hecho de analizar desde su misma base las motivaciones y el universo de valores propios de los funcionarios y de los administradores que están implicados en el proceso permite analizar, sobre todo, los procesos relacionados con el incrementalismo y aquellos que suplen en forma voluntaria las fallas o insuficiencias, bien sea de los programas normativos o de las estructuras administrativas.

¹⁸ Para este caso se parte de la hipótesis de que, cuanto mejores sean los canales de comunicación entre unos y otros, más información uniforme se conocerá y más sencillo será conseguir la colaboración de los distintos órganos, lo que permitiría simplificar el proceso.

Por último, en este planteamiento (de abajo hacia arriba) se puede ir más allá del programa normativo para escudriñar en la fase preparatoria. Esto vincula de una mejor forma los dos procesos, que son como columnas de la brecha, como pilares de un puente, es decir, el proceso decisorio y el de implementación o puesta en práctica. Precisamente en este terreno pueden encontrarse los actores con los respectivos intereses que intervinieron en la fase decisoria y relacionar este panorama con las posibles insuficiencias de la fase de implementación.

Modelo de entramado (*policy network/policy community*)

Cada política pública genera su propio entramado o red compuesta por intereses, organizaciones y estructuras conectadas entre sí por cordones umbilicales (dependencias financieras o administrativas) y distinguibles entre sí por los cortes en la estructura presupuestaria general de la que dependen (Subirats, 2000, p. 119).

La estructura de esos entramados y las interacciones entre sus actores tienen gran influencia en su rendimiento, es decir, en la calidad de las políticas aplicadas y la efectividad de su implementación.

Se plantean entonces independencias verticales y horizontales. Las primeras actúan en el interior del propio entramado, mientras que las segundas operan entre redes (*networks*), lo que ocasiona conflictos o propicia el aislamiento.

Desde esta perspectiva se concibe al centro decisor dentro de un panorama mucho más abierto y no como un todo homogéneo. Tampoco se acepta necesariamente un tratamiento de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo, tal como se expuso anteriormente. Esto es lo que algunos denominan el “gobierno de la fragmentación” (Dente, 1985, p. 320).

De acuerdo con lo anterior, a pesar de que una organización cualquiera (gubernamental o privada) pueda estar formalmente subordinada a otra, la relación que realmente existirá entre ellas será la de interdependencia. Al estar en contacto dos organismos públicos cualquiera, existirá alguna cosa que uno de ellos quiera, desee o necesite del otro¹⁹.

Estrechamente relacionado con la negociación interna, se encuentra el campo de los acuerdos intergubernamentales que ayuden o brinden las neutralizaciones necesarias para llevar a feliz término la concreción de las políticas públicas.

Es necesario, sin embargo, tener en cuenta que la actual orientación de las políticas públicas (estatales) introduce una nueva racionalidad al sector público. Esta se presenta al cambiar las reglas de juego anteriores

¹⁹ Este es precisamente el intercambio, uno de los fundamentos del mercado.

por una sola, encaminada hacia el lineamiento de mercado, es decir, la búsqueda de la eficiencia a través de la competencia. De esta manera surgieron las políticas públicas reguladas por las leyes de oferta y demanda, en más de un marco regulatorio, que afecta tanto las estructuras legales tradicionales como las condiciones, los actores y los requisitos que involucran cada una de ellas.

Dentro de este nuevo ambiente, la modificación de las relaciones entre el gobierno y las instituciones públicas, y de estas entre sí, adquiere singular importancia. Por eso es útil tomar como unidad de estudio un marco que incluya a todos los actores tanto públicos como privados que deciden conjuntamente sobre el uso de los recursos comunes y que tienen que ver con un determinado problema. Es posible imaginar una serie de limitaciones o compromisos que son más o menos duraderos algunos, esporádicos otros, y que son el resultado de un proceso de intercomunicación e información mutuas. Una representación gráfica de este modelo se presenta en la figura 11.

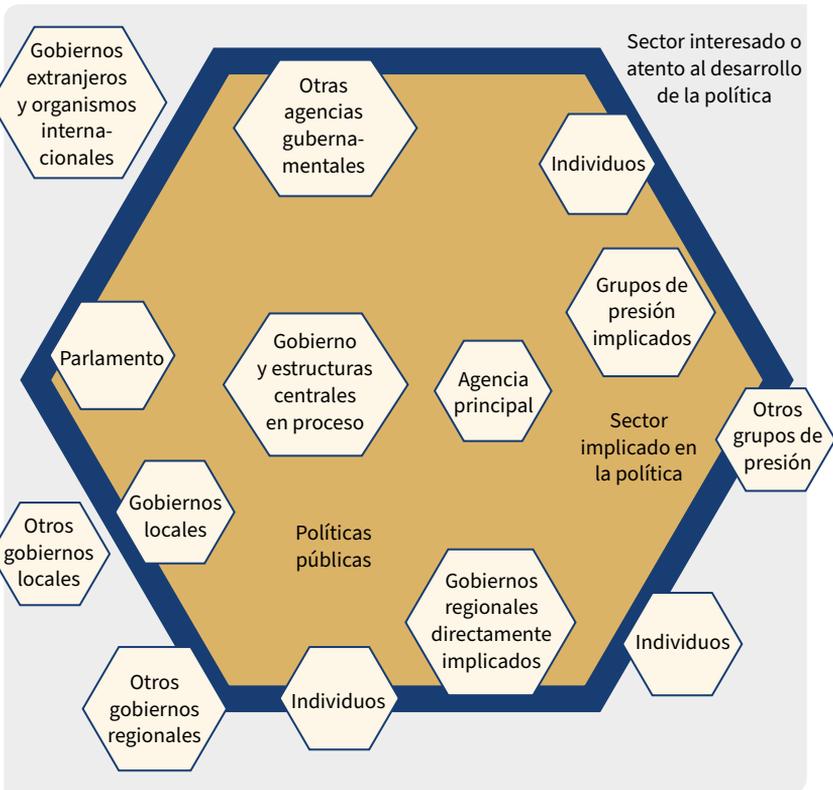


Figura 11. Modelo de comunidad o entramado de políticas públicas.
Fuente: elaboración propia.

Modelo de organización abierta e interconectada (OAI)

Es incuestionable que la organización jerárquica tradicional está desapareciendo. Las estructuras que esta conllevaba no eran lo suficientemente efectivas (eficaces) para enfrentar con éxito las nuevas necesidades y los exigentes requerimientos originados sobre todo por el entorno. Dicha organización se fundamentaba en siete hechos que, a pesar de haber surgido en los ochenta, se concretaron y visibilizaron en los noventa, a saber:

- La productividad de los trabajadores del conocimiento y de servicios.
- La noción de calidad como tema amplio que incluye las nociones de consistencia, predictibilidad, motivación al empleado, compromiso de los proveedores y medición del desempeño.
- La responsabilidad dirigida a cultivar clientes de manera²⁰ masiva en todos los sectores.
- La globalización de los mercados.
- El suministro externo originado por el desplazamiento del centro de atención hacia la integración vertical y horizontal entre las organizaciones.
- La asociación en torno a diferentes matrices, entre ellas el *keiretsu* japonés²¹.
- La responsabilidad social y ambiental, dentro del concepto de organizaciones éticas, ecológicas y conformada por buenos ciudadanos.

Existe una creciente aceptación de que la estructura burocrática acaba la creatividad, termina la automotivación, no fundamenta el compromiso y limita la responsabilidad hacia las exigencias del mercado. En definitiva, se considera que dicha estructura no suple las necesidades humanas para completar con éxito el trabajo de convertir una idea —planteada en la formulación de una política— en realidad, mediante entes organizacionales abiertos e interconectados.

La nueva organización se conoce —o mejor, se intenta aproximarse a ella— con muchos calificativos, algunos gráficos, otros nominales, lo que genera diferentes puntos de vista sobre el tema. Sin embargo, existe un marcado consenso en que se requiere con urgencia una nueva organización y que por ello se está dando un cambio en la jerarquización

²⁰ Esto en el sentido de volver clientes a los compradores, usuarios o consumidores de los productos o servicios que conlleva toda política pública. Este concepto no se relaciona con el de clientelismo político.

²¹ Consiste en una asociación de industrias regidas por un banco.

tradicional. Druker (1992), por ejemplo, lo llama “organización interconectada”; para Moss Kanter significa una “danza de elefantes” (1989); según Keen (1991) es la “organización relacionada”; para Peters (1991) significa “vida sin jerarquía”; para Quinn Mills (1991) es la “organización compartamentalizada”; y Savage (1990) la llama “red humana”.

Como resultado de lo anterior y con el propósito de hacer frente a estos retos del entorno, se ha venido gestando una imagen (por ahora idealizada) de lo que se conoce en la administración moderna como “la organización abierta e interconectada (OAI)”. El responsable en la OAI es un equipo interempresarial y no un departamento cerrado enmarcado dentro de un rígido organigrama, como era tradicional.

De acuerdo con la tabla 1, en donde se presentan las características de las organizaciones tradicionales y nóveles enmarcadas dentro del nombre genérico de OAI, la estructura de estas es plana, interconectada y relativamente autónoma, en contraposición a una estructura jerárquica. El mismo concepto de lo que se entiende por organización se amplía con el propósito de incluir dentro de él los vínculos con los proveedores, los clientes internos y externos. El capital ya no es el recurso central, este se concentra en los recursos humanos y de información.

La organización no permanece estable y estática, por el contrario, se caracteriza por ser dinámica y estar en constante cambio. El gerente tradicional es reemplazado por el profesional, quien —como protagonista central— trabaja liderando y coordinando equipos multidisciplinarios que trascienden las barreras organizacionales tradicionales. En lugar de los tradicionales mecanismos de premio y castigo, el compromiso interpersonal es la base deseada para lograr la cohesión y la estabilidad organizacionales.

El nuevo equipo multidisciplinario es autoadministrado. Esta característica es escogida como forma de dirección. Todos los integrantes del equipo comparten una visión común de la cual participa toda la organización. Los miembros de esta son motivados y habilitados para actuar y lo hacen de manera responsable y creativa. Sin el tradicional control burocrático, estos toman la iniciativa y están acostumbrados a asumir riesgos con el propósito de estar más cerca de los clientes y trabajar así con mayor productividad. Los miembros se motivan entre sí para alcanzar los objetivos de grupo antes que satisfacer a sus superiores. La cooperación prospera basada en intereses comunes que sean inmediatos y claros. Esta labor se realiza dentro de un ambiente de trabajo-aprendizaje en donde los integrantes del grupo desarrollan una fuerte práctica especializada y caracterizada por amplias competencias y no solo habilidades específicas. Impera la noción del aprendizaje continuo que deja de lado el concepto de aprendizaje de tareas laborales que requieren una actuación periódica.

Tabla 1. Organización jerárquica vs. OAI

Estructura	Jerarquía	Interconectada
Alcance	Interna/cerrada	Externa/abierta
Recurso principal	Capital	Personas e información
Situación	Estable, estático	Dinámico, cambiante
Personal/punto central	Directivos	Profesionales
Motivadores claves	Premio y castigo	Compromiso
Dirección	Controles administrativos	Autoadministración
Bases de acción	Control	Autorización para actuar
Motivación individual	Satisfacer a los superiores	Lograr objetivos en equipo
Aprendizaje	De trabajos específicos	De muchas capacidades
Bases para lograr compensación	Posición en la jerarquía	Compromiso nivel de competencia
Base de relación	Competitiva (mi grupo)	Cooperativa (nuestro desafío)
Actitud del empleado	Indiferencia (esto es un trabajo)	Identificación (esta es mi compañía)
Exigencias principales	Administración dominante	Liderazgo

Fuente: Tapscott y Art Caston (1993, p. 12).

Los ingresos son proporcionales, más que a la posición jerárquica, al nivel de la competencia que se desarrolle y los resultados que se obtengan. La OAI se debe caracterizar por tener un sentido de alta responsabilidad social y todos los miembros se identifican con ella. El liderazgo y la visión compartida son las exigencias principales que predominan dentro de la OAI y son las bases necesarias para obtener el éxito dentro de un ambiente de continuo cambio. Por ello, la administración es remplazada por el liderazgo.

Relaciones intergubernamentales e implementación

El estudio de las relaciones intergubernamentales —o interinstitucionales— (RIG) se ha venido utilizando exitosamente para explicar el funcionamiento de la etapa de implementación de políticas públicas como solución de problemas específicos (Morata, 1991). Mediante este análisis, se detectan los obstáculos interinstitucionales, políticos y administrativos que frenan la coordinación y la cooperación, aspectos que determinan,

en última instancia, el fracaso o la ineficacia de las actuaciones públicas²². Su utilidad se presenta entonces, principalmente, para la etapa de implementación de políticas públicas.

Su evolución y desarrollo —como aporte novedoso e interesante de la ciencia política al estudio de los procesos políticos administrativos— se relaciona estrechamente, según algunos autores, con las dos tendencias que caracterizaron la evolución de los sistemas políticos occidentales, particularmente los europeos, en los últimos decenios: la descentralización territorial del poder y la integración supranacional.

Precisamente dentro del marco institucional, en especial dentro de la distribución de las competencias, se conforman las reglas de juego con las cuales los distintos actores dotados de determinados recursos jurídicos, políticos, financieros, de información y también organizativos, intervienen de acuerdo con sus propios objetivos, intereses y estrategias.

Para algunos autores (Scharpf, 1998), el papel del analista de políticas públicas consistiría en identificar, de una parte, la necesidad objetiva de cooperación y coordinación en relación con las exigencias de un tipo particular de política pública, de acuerdo con el marco estructural de referencia; y de otra parte, los factores empíricos específicos que facilitan o dificultan dichas relaciones.

Sin lugar a duda, el análisis en términos de centralización-descentralización, con base únicamente en la organización institucional, no ofrece las suficientes garantías de objetividad. Es necesario tener en cuenta, igualmente, el peso y la interrelación de otras variables relevantes, tales como el grado de centralización de los recursos públicos, la organización territorial de los partidos y los grupos de interés, el poder de las élites periféricas y, en particular, la forma de elaboración de toda política pública.

Sobre este aspecto, Thoenig (1985) afirma que:

el enunciado y la solución de los problemas no suelen coincidir con la división de competencias o con las demarcaciones en que actúan las instituciones públicas. De ello se deriva una falta de congruencia, e incluso una incompatibilidad manifiesta entre el alcance de los problemas a los cuales las políticas públicas deben responder y el campo de actuación posible de las organizaciones que intervienen en su elaboración y su ejecución. (p. 120)

Ante la improbabilidad, por no decir imposibilidad, de que una política pública sea el resultado de la elección de un solo actor, el proceso de elaboración e implementación de las decisiones públicas constituye la síntesis

²² En este sentido, van mucho más allá del simple establecimiento y la definición de principios y técnicas con las cuales se estructura (o debería estructurarse) el sistema de relaciones entre los distintos niveles de gobierno.

de las interacciones entre una multitud de actores con intereses, objetivos y estrategias diferenciados. En este sentido, cada unidad de decisión debe tener en cuenta las posiciones de las otras, tanto de aquellas que ejercen una influencia directa como de las que tienen un impacto indirecto.

Evaluación

En términos generales, se puede entender por *evaluación* la actividad de *comparar* un determinado proceso o unos resultados específicos con propósitos u objetivos previamente establecidos. Evaluar significa entonces confrontar la validez de un determinado proceso. El proceso, la metodología y los índices para la evaluación deben ser propios de la administración pública.

A este respecto, Pierre Muller (2002) afirma que la evaluación es un paso obligado de cualquier reflexión sobre la modernización administrativa y, más específicamente, sobre las políticas públicas. La evaluación es una actividad de recolección, análisis e interpretación de la información relacionada con la puesta en marcha y el impacto de las medidas que buscan actuar sobre una situación social, así como preparar nuevas decisiones. La evaluación engloba, entonces, prácticas y teorías más amplias que la noción de auditoría o de control de gestión.

Vista así, la evaluación no solo tiene que ver con el funcionamiento interno de las organizaciones públicas (respecto a las reglas de la contabilidad pública y la adecuación de los medios implementados), sino que busca también apreciar los efectos de la acción pública en términos de modificación del ámbito (conductas y percepción de los actores).

La evaluación corresponde a una voluntad de introducir más racionalidad científica en las decisiones públicas, lo que permite a las autoridades estatales conocer los resultados reales de su acción. En esta acepción más restringida, el nacimiento de la evaluación es contemporáneo a la expansión de la administración (*management*) pública y corresponde al desarrollo de la teoría de las políticas públicas. No es extraño que Estados Unidos haya sido el paraíso de la evaluación de políticas públicas gracias a la puesta en marcha de varios programas de evaluación externamente ambiciosos por la magnitud de los medios utilizados y el alcance científico de los resultados buscados.

Clases de evaluación de las políticas públicas

Es posible evaluar toda política a partir de seis criterios distintos, que pueden ser complementarios entre sí: 1) los medios, 2) los resultados, 3) la eficiencia, 4) el impacto, 5) la satisfacción de los usuarios o 6) la evaluación participativa.

Para la *evaluación de medios* se procede a confrontar los objetivos de la política con los medios puestos a su disposición. Esto implica la formulación de los objetivos y la determinación de los medios que fueron puestos a disposición en un tiempo y en un espacio específicos. El contraste de esas dos dimensiones (objetivos vs. resultados) permite establecer la forma más simple, más elemental, para evaluar una política pública.

La *evaluación de resultados* es la que comúnmente presentan las instituciones al final de cada año. Cada fin de año, la mayoría de organizaciones —del orden privado y del público— contrastan lo que programaron con lo que ejecutaron, tanto en el ámbito presupuestal como en el de decisiones, y llevan a cabo la comprobación de los objetivos con los logros. Esta evaluación da cuenta de la eficacia, de la capacidad de ejecución de acciones y —en algunos casos— de la capacidad de ejecución de gastos.

La *evaluación de eficiencia* permite conocer el costo de alcanzar determinados resultados. Es decir, se contrastan los objetivos de la política con las acciones emprendidas que fueron necesarias para obtenerlos: ¿cuánto costó obtener tales resultados?

Sin duda, la *evaluación de impacto* es la máspreciada para considerar una política pública. Los organismos internacionales por lo general otorgan a esta clase de evaluación el mayor énfasis. El Banco Mundial, por ejemplo, utiliza la evaluación de impacto para determinar si es apropiado seguir apoyando, promoviendo y financiando una política, lo que define su continuidad. Esta clase de evaluación es más cualitativa que las anteriores, que son mucho más cuantitativas, y por medio de esta se puede establecer qué cambios está produciendo la política del Estado en los comportamientos de los individuos y de los grupos.

Si se comparan con detenimiento algunas evaluaciones de resultados, es muy posible encontrar, por ejemplo, que ciertas instituciones son bastante expertas en presentar o *vender* lo que hacen. Por ejemplo, el hecho de asegurar que se han dictado 1000 cursos a 500 000 campesinos muchas veces no tiene mayor impacto porque esas personas pudieron haber asistido a los cursos, pero tal vez muy pocas o ninguna aprendió o asimiló lo que se les quiso enseñar. En cambio, al analizar las evaluaciones de impacto se puede observar, por ejemplo, si con los cursos se logró que los campesinos produjeran más para el mercado, si hay mayor especialización en la producción, si está aumentando el área cultivada, si este

incremento se da a través del arrendamiento o de la compra de tierras, si están consumiendo mayor tecnología o si están utilizando más crédito. Es decir, cuáles son los cambios cualitativos que la política está produciendo para tomar decisiones sobre la continuidad o posibles modificaciones y transformaciones de esa determinada política.

La *evaluación de satisfacción* es quizá más difícil de llevar a cabo que las anteriores, pero ofrece, indudablemente, una visión más real de los resultados de una política. Este tipo de evaluación ayuda a observar en qué medida quienes recibieron los beneficios de una determinada política consideran que sus problemas se resolvieron, sus demandas fueron satisfechas o sus necesidades fueron atendidas. De esta manera se introduce un *elemento subjetivo* en el que influyen decisivamente las diferencias de índole cultural, social, geográfico, tecnológico y hasta ecológico.

Adicionalmente a estas cinco clases de evaluación, se encuentra la *evaluación participativa*. No es difícil observar que las evaluaciones de medios, de resultados, de eficiencia, de impacto y de satisfacción se han venido llevando a cabo por equipos de expertos. Se podría decir que se trata de una suerte de *magos* que aterrizan en una política, trabajan en esta unos meses, recolectan información pertinente (o no) a través de distintos instrumentos: encuestas, entrevistas, observaciones de terreno, etc., y luego se marchan con el propósito de reunirse con sus asesores —personal también muy bien preparado y con muchos títulos— en una oficina alejada del sitio donde se generaba el mayor impacto de la política, para proceder a elaborar el correspondiente informe que —inevitablemente— afectaba a un gran número de personas desconocidas por ellos¹.

El cuestionamiento a la creencia de que únicamente unos *expertos externos* pueden opinar da lugar a la propuesta de *evaluación participativa*, como un intento valedero de combinar las tres partes diferentes comprometidas en el proceso:

- los expertos externos (como el punto de vista no comprometido);
- la administración pública (aquellos que por haber ejecutado la política tienen también el derecho a decir qué pasó en la cotidianidad de los problemas de flujo de fondos, de manejo de personal, de recursos, etc.), y
- los usuarios (quienes realmente recibieron los beneficios o los perjuicios de la política).

¹ Es lo que algunos investigadores llaman el drama de “plasmarse” una realidad tan compleja en un informe, con el agravante adicional de que todos creen en tal documento, salvo aquellos que para abordarlo tuvieron que recurrir a un sinnúmero de maromas, a partir de supuestos y recortes de la realidad.

Actualmente, la tendencia es hacer que los ejercicios de evaluación de políticas públicas incorporen al menos estos tres grupos de participantes, lo cual es sin duda un elemento importante, no tanto porque ninguna de estas por sí sola es la correcta, sino porque tanto la visión de los usuarios como la de la administración o la de los expertos es individualmente sesgada; y al poner las tres en relación es posible suponer que de esta manera se obtiene una mejor representación de la realidad que se busca comprender².

Niveles de evaluación

Algunos analistas de políticas públicas distinguen tres niveles diferentes de evaluación para las políticas públicas: 1) el nivel *estructural* o *institucional*, que como su nombre lo indica está relacionado con la misma organización; 2) la evaluación del *proceso de implementación*, que compara el proceso tal y como se estableció con lo que realmente se llevó a cabo; y 3) la evaluación de *objetivos*, que considera las metas propuestas desde el punto de vista de su consecución, cambios, cumplimiento o distorsión.

Conjugando tanto las clases como los niveles de evaluación, Eric Monnier (1992) describe cinco grandes métodos de evaluación que dan fe de la riqueza y de las vacilaciones de los evaluadores frente a la complejidad de su objeto. En efecto, cada uno de los métodos privilegia un aspecto particular, frecuentemente como reacción ante el sesgo introducido por otro método.

- El *enfoque en los objetivos*, el más antiguo, consiste en partir de los objetivos del programa para contestar la siguiente pregunta: ¿en qué medida el programa ha producido los efectos esperados? Este enfoque genera numerosas dificultades en la medida en que la descripción de objetivos claramente formulados y bien jerarquizados responde, en la mayoría de los casos, al mito de la decisión puramente racional.
- Por esta razón, un segundo enfoque escoge privilegiar los *medios* utilizados a partir de la pregunta por si estos han sido desplegados de manera óptima. El enfoque es más operacional y menos ambicioso, pero las intenciones de los autores del programa quedan en el centro del proceso de evaluación.

² Se trata sencillamente de reconocer que el conocimiento de la realidad (o el análisis de una política pública en este caso) es siempre, inevitablemente, parcial e incompleto.

- Es así como algunos investigadores han propuesto eliminar completamente el hecho de tomar en cuenta los objetivos iniciales en el dispositivo de evaluación, de manera que se puedan concentrar en el estudio de los *efectos* del programa, bien sean aquellos previstos o no por los promotores de la política pública. No obstante, hay un problema: ¿cómo apreciar los resultados? En este punto intervienen las “necesidades fundamentales” de la población, lo que conlleva introducir otros sesgos por parte del investigador.
- El enfoque en los *procesos* consiste en poner en marcha una perspectiva global del proceso político que incluya los cambios en los objetivos y las negociaciones sobre los medios. De manera general, esto permite que la puesta en marcha del programa se aleje de la descripción abstracta que se tenía inicialmente. Fuertemente influenciado por el análisis del sistema, este enfoque es el más seductor de todos. Sin embargo, es muy complejo ponerlo en marcha, dada la heterogeneidad de las variables consideradas.
- Finalmente, un último enfoque que rompe explícitamente con el punto de vista de los decisores propone hacer de la evaluación un proceso nunca acabado de aprendizaje colectivo y de búsqueda pluralista de solución a los problemas sociales. En este caso, el conjunto de los decisores y de los usuarios, así como su sistema de valores, “se concibe como un sistema abierto en el cual se integra la evaluación, los objetivos de esta última evolucionando también a medida de su desarrollo” (Monnier, 1992, p. 106).

En relación con este último, Muller (2002) asevera que este enfoque considera mucho más los límites de las teorías de la decisión: incertidumbre en cuanto a la racionalidad y coherencia de los objetivos iniciales, tomando en cuenta los mecanismos de percepción propios de los diferentes actores —incertidumbre en relación con el encadenamiento de las secuencias del proceso decisional y con las fronteras mismas del sistema de decisión—. Este enfoque tiene otro aspecto atractivo: permite romper con la tentación permanente de juzgar los resultados de una política pública a través de la mirada del decisor. Es en esta perspectiva que Bruno Jobert (1994) y Phillippe Warin (1993) proponen evaluar las políticas públicas “desde abajo”, pues si no están hechas por profesionales y por hombres políticos, ¿acaso no hay que evaluarlas a partir de los criterios de juicio de aquellos a quienes están destinadas?

El único riesgo de este enfoque es olvidar que las políticas públicas se elaboran en una sociedad jerarquizada en la cual no necesariamente se asigna un peso determinante a los criterios de juicio de los usuarios directos de la política. Atractiva *a priori*, la propuesta de confrontación

pluralista de los intereses en juego tiene el riesgo evidente de chocar con numerosos actores que no tienen ningún interés.

Diferencias entre evaluación y análisis

La *evaluación* es indispensable para el *análisis*, en cuanto la primera suministra información de base necesaria para el segundo. A veces tienden a confundirse estos dos conceptos cuya diferencia fundamental estriba en que la evaluación es más descriptiva que el análisis. Al demostrar qué fue lo que sucedió se incluye necesariamente una visión retrospectiva. El análisis, en cambio, va más allá e intenta explicar a partir de la evaluación por qué se dieron los hechos en tal o cual sentido. En términos generales, es posible aseverar que se evalúa fundamentalmente para proceder al análisis³. En consecuencia, cuando se analiza una política pública, además de tener en cuenta los distintos momentos que saca a flote la evaluación, es necesario observar cuáles son los principales factores y elementos que inciden permanentemente sobre ellos.

Al respecto, Thoenig afirma que el análisis de políticas públicas es

una disciplina de las ciencias sociales que utiliza múltiples métodos de investigación y de argumentación para producir y transformar la información pertinente de cierta política, información que puede ser empleada dentro de los contextos políticos a fin de resolver los problemas de la política-acción. (1981, p. 32)

Es común distinguir entre la política de análisis (*policy analysis*) y el diseño de políticas públicas (*policy design*). El primero es una actividad en la cual el objetivo es creativo por naturaleza: luego de adoptar un resultado social y político como un efecto deseado, el experto estructura e inventa, a la luz de su propia preferencia, soluciones alternativas, o más bien, políticas alternativas, para encontrar aquella que tenga la mayor probabilidad de alcanzar el fin propuesto.

Por su parte, el análisis propiamente dicho busca otra cosa, dado que no cuenta con una alternativa preferida conscientemente preestablecida, sino que ensaya a observar *ex ante* o *ex post*, con el propósito de clarificar las consecuencias de una o varias opciones y así predecir o describir la cadena de efectos producidos (Thoenig, 1985).

³ No es posible hacer análisis de políticas si no se cuenta con una evaluación previa que permita fundamentar las afirmaciones. Se puede especular, lo cual también es válido, pero la especulación no reemplaza, de ninguna manera, el análisis de políticas.

El estudio de las opciones políticamente factibles en materia de acción gubernamental y de las estructuras para la consecución de estas opciones son dos caras de una misma moneda. Por eso, la ciencia política debería considerar tanto la una como la otra. La definición más amplia, pero también la menos consistente, nos parece la mejor adaptada para definir aquello que es el análisis actualmente, es decir: la producción de información y de interpretaciones sobre y a partir de la consideración de las políticas públicas. De manera general, se trata de una práctica o un estilo común a un cierto número de profesionales que analizan fenómenos políticos particulares y diversos.

La efectividad en las políticas públicas

Para tratar este tema conviene distinguir algunos conceptos que a menudo se tienden a confundir o a usar indiscriminadamente. No se pretende establecer definiciones doctrinales, entre otras cosas, porque no existe aún un consenso unificado en torno a las políticas públicas ni a su incuestionable utilidad. Como aseveran Les Metcalfe y Sue Richard (1983, p. 57): “La efectividad representada como un medio instrumental puramente técnico para fines políticos aceptados se presenta a menudo como un bien tan incuestionable como la maternidad”.

Por lo tanto, solo se intentan plantear los principales elementos para considerar la efectividad en las políticas públicas, con el propósito de profundizar la comprensión de cada uno y sus relaciones entre sí, de tal forma que ayuden a delimitar y a clarificar las diferencias entre lo que se entiende por *economía*, *eficiencia*, *eficacia* y *efectividad*.

En la figura 12 se muestra un diagrama que conjuga la practicidad dentro de un marco bastante didáctico. Esta demuestra que las mejoras en la *eficiencia* pueden ser alcanzadas por alguna de las siguientes tres vías:

- mediante el aumento de los productos en relación con los *inputs* (insumos);
- mediante la reducción de los insumos en relación con los *outputs* (productos), e
- idealmente haciendo ambos al mismo tiempo.

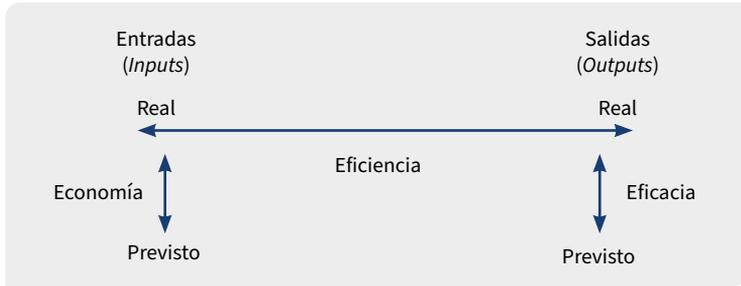


Figura 12. Distinciones entre economía, eficiencia y eficacia⁴.

Fuente: Metcalfe y Richards (1983, p. 58).

Dentro de este esquema, una mejor economía se alcanza mediante el ahorro de los recursos reales, en relación con los recursos previstos. Por su parte, la eficacia se aumenta cuando se alcanza una relación satisfactoria entre los objetivos previstos y los resultados reales.

Por último, la efectividad viene dada por la combinación de estas dos variables: la eficiencia y la eficacia. En este orden de ideas, la eficiencia se concibe como la minimización de *inputs* de las políticas en relación con sus resultados, dados los objetivos y los medios elegidos para conseguirlos; por su parte, la eficacia se entiende como la definición de objetivos, la medida del progreso realizado para el alcance de aquellos objetivos y la consideración de medios alternativos para alcanzarlos⁵.

La noción de eficacia en el logro de los objetivos de las políticas públicas no es siempre —ni mucho menos— una noción clara. Si los objetivos y medios de una determinada política se pudieran establecer en forma exacta, la ambigüedad en la noción de eficacia desaparecería. De hecho, sucede que tal establecimiento es relativamente impreciso, lo que permite un alto margen de iniciativa de quienes han de poner en práctica la política y de los analistas que proceden a su evaluación posterior. Entre otras razones, porque todo objetivo es a su vez un medio para la obtención o alcance de otros objetivos.

En conclusión, existen muchas vías para buscar la efectividad como un concepto que engloba otras variables. Una de esas alternativas, que se ha venido abriendo camino, es el mercadeo estructurado como herramienta originada en y para la gerencia comercial.

⁴ Son concepciones útiles presentadas por la House of Commons de Gran Bretaña, al terciar en la controversia suscitada en torno a estas variables, cuando el grupo de asesores del gobierno conocido como *think tanks* ('tanques pensantes') proponían sus criterios a la ciudadanía británica.

⁵ En este punto el panorama se complica y el análisis de políticas públicas resulta menos instrumental, cualitativo y mecánico de lo que en un principio se puede observar.

Análisis

Toda política pública involucra tres sistemas: el político, el administrativo y el social. El sistema *político* es el ámbito donde se toman las decisiones; el sistema *administrativo* es el que permite poner en marcha una iniciativa; y el *social*¹ es el que recibe los beneficios o los perjuicios de la acción del Estado, pues toda política pública pretende ser una respuesta estatal a problemas, demandas o necesidades de la sociedad.

En este orden de ideas, cuando se habla de análisis de políticas públicas es necesario mirar el proceso global como la forma singular y característica en que se involucran estos tres sistemas, con el propósito de explicar lo que sucede con la acción del Estado y derivar elementos que permitan contribuir a mejorar la gestión estatal. De ahí que el análisis de políticas no solamente tenga un carácter explicativo y académico, sino que también busca mejorar la gestión estatal.

Al respecto, Thoenig (1985) asegura que es por medio del análisis como se logra entender que el trabajo científico puede ser una caja de herramientas, en el sentido de que existe un conjunto de modos de razonamiento, de maneras de saber hacer las cosas, de formas de operar las idas y venidas entre los conceptos involucrados, las técnicas y los datos. La caja de herramientas de la que se habla aquí contendría la práctica, la investigación, la consejería y la formación; también reúne a los expertos, de manera que las divergencias teóricas y epistemológicas pueden ser considerables, lo que es a menudo explícito en la presentación de ciertos trabajos que son, sin embargo, reconocidos como los mejores.

La observación analítica que detentan los politólogos y los sociólogos políticos se podría caracterizar mediante los siguientes rasgos:

¹ Los términos “sociedad” y “sistema social” son usados libremente, incluso por los expertos en ciencias sociales. Sin embargo, en general se pretende que la palabra social tenga una cierta extensión: las relaciones administrativas y políticas son tipos específicos de relaciones sociales. Aunque “sistema social” es un término que tiene un sentido más específico, también es un concepto amplio. Talcott Parsons y Edward Shils (1951, p. 55) definen el sistema social con tres características: 1) dos o más personas actúan entre sí, 2) en sus acciones tienen en consideración las posibles reacciones de los demás y 3) a veces actúan conjuntamente para conseguir objetivos comunes.

- En su calidad de ser ella misma, una política pública es un problema. Para la investigación, esta cumple la función de ser específica y, para la gestión, constituye una estrategia particular de gobierno.
- El análisis se apega a dos aspectos de las políticas públicas, proporcionalmente separados y combinados a la vez: su contenido y el proceso de trabajo que conlleva (Van Dyke, 1968). El contenido aporta, a través del sentido que el análisis le imprime, un conjunto social y político, de manera que todo aquello que se encuentra en juego, especialmente las relaciones y los valores, se ve afectado. La racionalidad se da en las situaciones y en las estructuras de los funcionamientos, nunca en los objetivos ni en los criterios abstractos (por ejemplo, la eficacia).
- Las políticas públicas son un factor pertinente de la constitución y de la transformación de un espacio público (*polity*) y de un conjunto social. Al asignar recursos, el gobierno hace mucho más que simplemente suministrar bienes y servicios.
- Dentro del campo que él considera, el analista cuenta con el hecho de que los fenómenos se desarrollan en varios niveles —individual, grupal, organizacional, de las clases sociales— de una manera que no es necesariamente idéntica.
- El analista considera prioritariamente las dimensiones del campo en el que ocurre la acción, antes que recurrir a las dimensiones fuera del alcance del campo social y político que él toma en cuenta. Su actitud es estratégica.

Asimismo, según Thoenig (1985), el análisis aplicado a las políticas públicas no es una creación enteramente original, nacida de la simple evolución de la disciplina. Numerosas técnicas o aproximaciones son comunes a todas las ciencias sociales, y los modos de razonamiento de los cuales este se nutre son impulsados dentro del legado de las ciencias políticas y de la sociología. En cambio, es el ensamblaje de diversos elementos, el abanico de los modos de razonamiento y su articulación, los que —dejando de lado el problema del contenido de las políticas públicas como fenómeno político— forman el carácter bastante particular que se revela en cada trabajo de los especialistas.

¿Cómo lograr un buen análisis de las políticas públicas? Las “listas”, más o menos refinadas según los autores, exponen las recetas del éxito, por ejemplo, lo que debe hacer el analista cuando trabaja por cuenta de un cliente que resulta ser un decisor público. La receta ideal sería la siguiente:

- Utilizar los métodos mejor adaptados al carácter del problema y a la naturaleza de los datos (que se deben considerar con escepticismo).

- Explorar, reformular e inventar objetivos, teniendo en cuenta la multiplicidad de estos que implica cada causa. Es necesario también tener en cuenta la jerarquía de los objetivos y el hecho de que siempre se trabaja con objetivos que actúan como intermediarios.
- Utilizar criterios de selección de manera prudente y adecuada, que ponderen por igual los factores cualitativos y cuantitativos.
- Enfatizar en la concepción y la invención de alternativas, para evitar concentrarse en un abanico de posibilidades demasiado estrecho.
- Abordar la incertidumbre de manera explícita.
- Mostrar que el analista comprende los hechos técnicos centrales del problema.
- Utilizar modelos simples que aclaren los aspectos importantes del problema y evitar modelos complejos que, aunque buscan representar en detalle la realidad, capturan la estructura de base del problema y arrastran con toda la incertidumbre ligada a sus parámetros.

El análisis, aunque se presenta con facilidad, se encuentra todavía lejos de ser codificado, o inclusive codificable, según criterios precisos y universalmente aceptados. Se le puede comparar al tiempo con un arte o con una manera de saber hacer las cosas de corte artesanal (Wildavsky, 2001). Como arte, el análisis se encuentra guiado por la búsqueda de lo pragmático, en oposición a la especulación científica.

Thoenig (1985, p. 43) concluye que “el análisis de las políticas públicas debe crear problemas que los decisores sean capaces de tratar con las variables que ellos tienen bajo su control y dentro de un horizonte de tiempo que les sea accesible”. El análisis procura especificar una relación deseable entre los medios manipulables y los objetivos alcanzables, tanto como encaminarse hacia la consejería. Se caracteriza, pues, por su relación con el resto de las ciencias sociales y políticas, como el arte de lo factible. Su anclaje es la “factibilidad” política (Huitt, 1968). Al mismo tiempo, el analista procede como un artesano, puesto que cada problema necesita de manipulaciones que están muy lejos de ser programables dentro de procedimientos impersonales y automáticos.

Modelo de análisis en políticas públicas

El término “modelo” puede entenderse como una representación, un ideal o una muestra. Se considera que los modelos científicos abarcan esas tres significaciones: representan la teoría, señalan las condiciones ideales en las que se produce un fenómeno al verificarse una teoría y

constituyen una muestra particular de la explicación general que ofrece dicha teoría.

Los modelos son útiles, entre otras razones, porque a la vez que facilitan la comprensión de la teoría al representarla de manera simplificada, resaltan sus aspectos importantes. Además, permiten comprender lo que la teoría intenta explicar, pues entrelazan lo abstracto con lo concreto y al hacerlo conjugan la imaginación y la experiencia.

Por medio de los modelos, las teorías pueden someterse a comprobaciones empíricas con mayor facilidad, lo que permite no solo comprender las teorías y las leyes, sino también su interpretación. Algo importante en los modelos es que, además de ofrecer una explicación, permiten formular predicciones.

Utilidad de los modelos en políticas públicas

Conviene ahora responder a la pregunta de si los modelos son útiles o no para el caso específico de las políticas públicas. Como representación gráfica o analítica, un modelo es inevitablemente una abstracción de la realidad. Con el propósito de simplificar, clarificar y entender cuál es realmente el aporte de los modelos tanto para la etapa de formulación como para la de implementación, es necesario profundizar, por lo menos, en seis criterios que, a pesar de ser muy generales, ayudan a esclarecer su significado.

En primer lugar, la utilidad de un modelo yace en su habilidad para ordenar, simplificar y entender las relaciones que pueden existir en el mundo real. Sin embargo, simplificar de manera excesiva o identificar solamente los fenómenos superficiales puede conducir a inexactitudes con respecto a la concepción de la realidad. De manera que no es aconsejable su uso para la explicación de las políticas públicas.

De otro lado, si el concepto sugiere demasiadas relaciones puede terminar siendo tan complejo y sobre todo inmanejable (a pesar de disponer de modernos sistemas de computación) que tampoco resulta de ayuda para entender la realidad.

En segundo término, un modelo debe identificar los aspectos realmente significativos de las políticas públicas. No puede dirigir la atención hacia variables, circunstancias o factores irrelevantes. El modelo debe entonces enfocar las causas relevantes y las consecuencias significativas de las políticas públicas. Obviamente, lo que es o no relevante o significativo está relacionado —en buena medida— con los valores, actitudes y creencias de cada persona. Sin embargo, se puede aceptar que la utilidad del concepto reside en la habilidad para identificar lo que para un grupo determinado es realmente importante.

Como tercer aspecto, es importante destacar que un modelo debe ser congruente con la realidad, es decir, debe tener referentes empíricos. Se presentan dificultades con un modelo que identifique procesos que no ocurren realmente o que aluda a fenómenos que no existen en el mundo real. Sin embargo, no se deben descartar de antemano todos los conceptos irreales, dado que estos podrían ayudar a enfocar la atención en lo que es real. El concepto de prototipo de una realidad social cualquiera, aunque irreal, es útil para hacer caer en cuenta sobre cuándo los hechos no tienden a ese prototipo ideal, o cuándo no se trabaja con lo real, lo cual permite cuestionar en buena medida qué es en últimas lo irreal.

Un cuarto requisito de los modelos obedece a la necesidad de comunicar algo útil. Si muchas personas están en desacuerdo en torno al significado de un modelo, su utilidad, para efectos de comunicación, se ve disminuida. No se pretende que exista acuerdo en torno a un modelo, pero sí, al menos, un consenso con respecto a ciertas conclusiones y conceptos que plantee o incluya.

El quinto criterio alude al deber de ayudar al desarrollo de la investigación en políticas públicas, es decir, debe ser operacional y hacer referencia directa a los fenómenos del mundo real, que en mayor o menor grado pueden ser observados, medidos y verificados. Un concepto o una serie interrelacionada de conceptos (que sería lo mismo que un modelo) debe sugerir relaciones que aparezcan en el mundo real y que puedan ser ensayadas, probadas y verificadas. Si no existiera forma de probar las ideas sugeridas por el modelo, este no sería realmente útil para desarrollar teorías científicas.

Como sexto y último aspecto, es menester señalar que por medio de un modelo se debe lograr una aproximación a la realidad. Debe sugerir hipótesis acerca de las causas y consecuencias de las políticas públicas, hipótesis que pueden ser comparadas con los datos extraídos del mundo real. Un concepto que únicamente describa las políticas públicas pero que no explique la realidad no es útil como criterio para sugerir explicaciones posibles.

Sentadas estas bases, a continuación y de acuerdo con las diferentes etapas del proceso integral de políticas públicas, se presentan los principales modelos relacionados con las etapas de formulación e implementación.

Supuestos básicos del análisis de políticas públicas

El análisis de políticas públicas se fundamenta en cuatro premisas. La primera rompe con la visión tradicional de una administración pública absolutamente dependiente del poder político, pues considera que el sistema administrativo es un actor que tiene autonomía, que no es absolutamente dependiente, jerárquico o piramidal. Lo que existe en el interior de este sistema es una estructura poliárquica, con muchos polos de poder que dependen de sus relaciones con el sistema político y con la sociedad. Esto cuestiona la concepción tradicional de la administración pública que, por un lado, desde teorías liberales clásicas del Estado, la muestran como un *intermediario* entre el Estado y la sociedad, en la medida que presta servicios, mantiene el orden, hace que la ley funcione, etc. Dichas teorías la señalan como estructura de poder eminentemente jerárquica, dependiente del poder político. En este sentido, la administración es un ente que depende del poder político y que simplemente ejecuta órdenes.

Por otro lado, la concepción marxista plantea que el Estado es fundamentalmente un instrumento de *dominación* social y que la administración pública es un medio, ya no de intermediación, sino de dominación de una clase sobre otra. En este sentido, la administración pública depende por completo del poder político. Esta interpretación coincide con el enfoque liberal, al considerar que su estructura se pliega a un orden jerárquico.

A pesar de las grandes contribuciones de Max Weber al desarrollo de la administración pública, del aporte organizacional y funcional, y de que cuente con su propia legislación particular², la administración pública se considera todavía como una estructura estática, jerárquica y dependiente del poder político. Frente a estas visiones estructurales y rígidas, el análisis de políticas públicas pretende asumir la administración pública desde una perspectiva dinámica, que la reconoce como portadora de un poder propio y variado, de orden poliárquico, en continua interacción con los sistemas político y social. La segunda premisa rompe con la óptica que analiza aisladamente el sistema político, el sistema administrativo y el sistema social, tratados como compartimentos estáticos, independientes y separados. La realidad no es así la discusión entre política y administración —entre técnicos y políticos—, sino un tema de debate más amplio. Desde el punto de vista del análisis de políticas públicas no tiene ningún sentido considerar dichos sistemas en forma separada, porque en la práctica todos los elementos de la realidad están interrelacionados:

² A diferencia de la organización privada, la administración pública se financia con presupuesto que no es resultado del mercado, y tiene la complejidad de grandes organizaciones sociales.

la sociedad con la administración y con el sistema político, y este a su vez con ella. Lo que se debe analizar son los procesos complejos que se forman en esta arena común.

En tercer lugar se encuentra la premisa de que el análisis de políticas no se limita a la perspectiva de la *eficiencia económica*. Si bien esta es una dimensión importante, el análisis va más allá porque alrededor de la ejecución de una política están las presiones políticas y las de la sociedad, que necesariamente trascienden la dimensión de la eficiencia económica. Por consiguiente, las políticas públicas no se pueden asumir como el simple tránsito a través de una instancia administrativa que funciona con la misma lógica que la administración privada³. En esto consiste el debate de la reforma del Estado y de la administración pública.

Por último, la cuarta premisa plantea que en el análisis de políticas es importante resaltar la legitimidad de la administración pública que se plantea al menos en dos formas. La primera, derivada del sistema político —propia de los procesos electorales—, constituye una forma de legitimación como parte del aparato estatal, en lo que algunos autores llaman la *legitimación de onda larga*. La segunda se refiere a la legitimación producto de los servicios que presta la administración pública a la sociedad, a su relación permanente con sus clientelas sociales, y que se puede entender como la onda corta para significar el “diario proceso de legitimación” que se produce. Dependiendo de si esas clientelas⁴ consideran que esa parte específica de la administración pública está prestando buen servicio, esta recibe un componente de legitimación. En caso contrario, se considera ilegítima. De nuevo aparece la relación entre la administración y la sociedad como un vínculo cercano.

Características del análisis de políticas públicas

Para desarrollar este aspecto, vale la pena aludir a por lo menos cinco características derivadas del análisis de políticas públicas.

En primer lugar, se encuentra la política pública como *unidad de análisis*, vista en su proceso global, es decir, sin hacer un retrato de la realidad o seccionarla en un momento dado. Desde esta perspectiva se mira en conjunto lo que pasa desde que inicia una política hasta que es analizada.

³ De ahí surge el debate contemporáneo de si los criterios de efectividad (eficiencia y eficacia) de la administración privada son válidos y aplicables también al funcionamiento de la administración pública.

⁴ Clientelas en términos de personas que reciben determinados servicios que presta la administración.

En segundo lugar, el análisis de la política tiene una *ambición explicativa*, que pretende decir qué fue lo que pasó y por qué, no se limita simplemente a contar lo que sucedió. Analizar una política es como poner a prueba una hipótesis, en el sentido de que si se realiza un determinado tipo de acción, probablemente se producirán ciertos efectos. El analista —recurriendo a los instrumentos de las ciencias sociales y económicas— identifica si esa hipótesis es válida o no. Asimismo, el análisis debe sacar a flote cuáles fueron los verdaderos objetivos de la acción estatal, porque no siempre lo que dice el *discurso* de la política es lo que efectivamente se realiza⁵. El analista de la política no se puede limitar a la información superficial, tiene que escudriñar y mirar qué es lo que efectivamente propone una política, qué es lo que realmente persigue como efecto.

La tercera característica es que el análisis de políticas apela al *análisis diacrónico*, es decir, histórico. Una política, sin duda, tiene que ser considerada dentro de un contexto histórico. Al analizar, por ejemplo, la política de vivienda social en Colombia durante la administración de Virgilio Barco no se pueden considerar simplemente los resultados, es preciso estudiar por qué se llegó a formular, cuáles fueron sus antecedentes, en qué consistió el discurso que la sustentó, cómo se ejecutó, cuáles fueron los recursos que se le asignaron y qué pasó en el proceso de implementación. Con base en esa información obtenida del proceso en conjunto se intenta formular tesis o hipótesis explicativas.

En cuarto lugar, el análisis de políticas hace *saltar*, por así decirlo, las barreras entre el sistema político, el sistema administrativo y el sistema social. Implica un corte transversal que relaciona estos tres sistemas y, por lo tanto, establece una novedosa forma de abordar la relación Estado-sociedad, que prioriza lo que podríamos denominar el *momento estatal administrativo*.

Por último, la quinta característica establece que el análisis de políticas públicas trabaja con un supuesto teórico-metodológico muy importante: considera al Estado como una *organización social compleja*⁶, al interior de la cual hay conflictos⁷. No es una entidad sin fisuras que funciona en

⁵ Algunos formuladores de políticas recomiendan que aquello de “consumo masivo” no siempre debe ser todo lo que dice la política. Por eso proponen, específicamente, la necesidad de tener dos tipos de información: una abierta y otra reservada.

⁶ Esta característica, precisamente, rompe con esquemas tradicionales tanto del marxismo como de las teorías liberales, para analizar —en forma más acorde con la realidad— el aparato estatal.

⁷ Algunas veces el conflicto se considera como anormal o patológico. Sin embargo, esta perspectiva de análisis lo entiende como algo perfectamente normal, inherente al concepto mismo de sociedad. El problema se puede presentar cuando no existen reglas institucionales claras o canales apropiados para que los conflictos se puedan tramitar y resolver sin grandes traumatismos.

forma monolítica, unificada y armónica; por el contrario, alberga en su interior los mismos conflictos de la sociedad, las mismas contradicciones que se observan en el conglomerado social, las disímiles y muchas veces contradictorias fuerzas y la diversidad de intereses presentes en todo sistema social, lo cual inevitablemente incide en los procesos de ejecución de las políticas públicas. En este sentido, se podría decir que el proceso de ejecución de la política pública es el reflejo y la síntesis de diversos intereses:

- Los intereses del sistema político (o régimen político) que se expresaron en su formulación.
- Los intereses del sistema administrativo —que también hacen parte de la implementación, al orientarla en uno u otro sentido—.
- Los intereses de las fuerzas sociales que, al final de cuentas, son las que reciben las acciones concretas y pueden reaccionar a favor o en contra de ellas⁸. Cuando se hace referencia a los intereses del sistema administrativo se piensa que los distintos sectores de la administración pública —en la medida en que ganan autonomía— imponen sus intereses por encima de los de la política pública. El aparato estatal es, pues, una arena empapada de conflictos sociales y políticos. Lo contrario sería imaginar una sociedad *homogénea*, en la que todos piensan igual, lo cual es, a todas luces, una perfecta imposibilidad.

⁸ Vale la pena recordar que con el nombre de “contrapeso” o “balanza de los poderes” se reconoce la teoría preconizada por Aristóteles y Locke, y enunciada por Montesquieu en su obra *Del espíritu de las leyes*. Con esta se pretendía contrarrestar —casi mecánicamente— los excesos que pueden cometer en sus funciones quienes dirigen los destinos del Estado. Para justificar esa teoría, Montesquieu parte de que dichos abusos se originan en el hecho de que las facultades de hacer las leyes y de aplicarlas (tiranía y absolutismo) se concentran en una sola persona; para corregir esto, basta dividir o desmembrar el poder supremo en tres poderes diferenciados, autónomos e independientes entre sí, estructurados de modo que la acción de uno no interfiera con la de otro y que todos juntos —por un juego en que los intereses y conveniencias de cada cual sean considerados a la luz de las respectivas facultades— cumplan la misión de dispensar el bien y la justicia. Estos tres poderes son: 1) el legislativo, que corresponde a las cámaras (baja y alta en algunos países o de representantes y senadores en otros) y queda encargado de elaborar o modificar las leyes según las aspiraciones de interés público; 2) el judicial, encargado de administrar justicia, castigar crímenes, interpretar las leyes (tribunales) en los casos de conflicto y en los otros que deban aplicarse; y 3) el ejecutivo, dedicado a aplicar las leyes de gobierno, por medio de los organismos que lo secundan. Algunos tratadistas sitúan entre estos tres poderes un cuarto (armónico y moderador) que corresponde al jefe de Estado propiamente y que trata de armonizar los roces y conflictos que en el ejercicio de aquellos puedan producirse.

Énfasis en el análisis de políticas públicas

Dos grandes corrientes han hecho carrera entre los analistas de políticas públicas, en relación tanto con los papeles que desempeñan quienes integran cada grupo, como con el énfasis de cada uno de ellos en las particularidades del proceso.

Una primera corriente es la de los *asesores* de quienes toman decisiones políticas. Para ellos —por lo general— la política pública es básicamente un conjunto de decisiones y, por consiguiente, la etapa o momento fundamental es la *formulación*. Su preocupación central es que la política se formule de la mejor manera posible, que tenga el mayor nivel de coherencia. El énfasis de los asesores se concentra en el problema de la decisión y la previsión. Su preocupación primordial radica en la forma como los distintos problemas de la incertidumbre —presentes en toda decisión— son manejados y en la manera de llegar a la mejor decisión posible. En principio no les preocupa mucho lo demás.

Una segunda corriente o tendencia es la de los *analistas independientes* —es decir, que no son funcionarios del Estado—, quienes consideran que la política pública son solo buenas intenciones. Les importa lo que efectivamente hace el Estado y por consiguiente aseguran que el momento más importante de la política es la *ejecución*. Ponen en la etapa de implementación todo su énfasis y empeño. Para esta clase de analistas, la política pública es lo que el Estado hace y por consiguiente aseguran que el momento más importante de la política es la ejecución. Para esta clase de analistas, la política pública no es, como para los anteriores, un conjunto de *intenciones*, sino uno de *acciones*.

Estas dos posiciones, antes de verse como excluyentes, deben asumirse en su conjunto, porque la política pública es tanto lo que el Estado *dice* como lo que *hace*: tanto las formulaciones como las acciones que desarrolla.

Esto implica que cuando se analiza una política pública sea necesario indagar y estudiar qué pasó en su origen, cómo, cuándo y porqué se incluyó en la agenda gubernamental, cómo se formuló, cómo se implementó y hacer los ejercicios de evaluación correspondientes. Esto es lo que proponemos llamar el *proceso integral de las políticas públicas*.

Ahora bien, en relación con el origen de cualquier política es muy importante —especialmente cuando se procede a su análisis— determinar cómo se dio el tránsito de un problema cualquiera que existía en la sociedad a uno considerado por esa misma sociedad como relevante: ¿qué pasó, cuántos y quiénes intervinieron, qué otros temas se presentaron, quiénes se opusieron y también con qué recursos de poder contaron, etc.? Este paso del llamado proceso integral, entre la generación y la

etapa de formulación, puede desagregarse, a su vez, en las siguiente seis subetapas⁹:

- La búsqueda del asunto o cuestión (*issue search*).
- La filtración de la cuestión (*issue filtration*).
- La definición de la cuestión (*issue definition*).
- El pronóstico (*forecasting*).
- El establecimiento de objetivos y prioridades.
- El análisis de opciones.

Cada uno de estos pasos —que se supone recorre todo Estado para responder a las necesidades y deseos de sus ciudadanos— es todo un campo abonado que es necesario investigar, estudiar y sobre todo adaptar, teniendo en cuenta —entre otras cosas— que en las circunstancias de modo, tiempo y lugar los actores que intervienen y los recursos con que cuentan nunca son los mismos. Este panorama se complica si se tiene en cuenta la inevitable particularidad de cada gobierno.

Es necesario, pues, determinar los inevitables cambios tanto en el proceso de formulación, como en el de implementación y análisis de políticas públicas en nuestro país, para cada gobierno en general y cada región en particular. Porque en cada uno de los diferentes territorios que conforman nuestra particular y muy peculiar idiosincrasia colombiana, los procesos que se relacionan con el *análisis integral de las políticas públicas* son afortunadamente propios y diferentes unos de otros.

Herramientas básicas para el análisis de políticas públicas

En el campo de las políticas públicas existen algunas herramientas básicas necesarias para incursionar con paso firme en su análisis.

El asunto o cuestión¹⁰

Los *asuntos* o *cuestiones* corresponden al subconjunto de los problemas sociales, aquellos que han dado el tránsito a problemas objetivos,

⁹ No existe todavía un consenso generalizado en torno al número, orden y secuencia, ni con respecto a las características, actores, condiciones, causas y efectos de cada una de ellas.

¹⁰ Estos vocablos corresponden a una de las traducciones literales del sustantivo inglés *issue*, algunas otras traducciones corresponden a expresiones tales como “evento”, “consecuencia”, “resultado”, “fin”, “término” y “conclusión”.

que por su misma naturaleza podemos llamar *problemas políticos*, es decir, que han sido problematizados debido a la intervención de agentes activos. En torno a estos se encuentran, se integran o se separan del Estado y de los intereses de distintos sectores de la sociedad. Este conjunto de actores —dentro de los cuales se incluye el Estado— interactúa en el seguimiento, desarrollo y resolución del asunto o cuestión.

Los comportamientos o acciones involucrados en estos asuntos —que pueden ser actitudes a favor o en contra de estos— transforman necesariamente el ámbito social existente. Para el análisis del tema se tendrán en cuenta aquellos asuntos que sobrepasen el ámbito puramente civil y que requieren de la atención estatal.

Asimismo, existe la respuesta (o *toma de posición*) por parte del Estado con respecto a un asunto o cuestión determinado. En este panorama es importante estudiar el momento en que esta respuesta (o toma de posición) se encuentra cara a cara con el problema que intenta solucionar.

El surgimiento de un asunto o cuestión

De los distintos e innumerables problemas que existen en toda sociedad solo algunos son enfrentados o encarados por parte del Estado. El resto inevitablemente es omitido y en muchos casos olvidado. Es posible que se pretenda, algunas veces, dejarlos pasar desapercibidos, con el propósito de evitar comprometerse con su solución. Esto conlleva circunstancias —tanto oportunidades como amenazas, graves algunas, leves otras, próximas o remotas— llenas de incertidumbre, que es necesario sortear y en lo posible lograr manejar.

Con respecto a aquellos problemas que el Estado considera *socialmente relevantes*, se debe proceder a determinar, concretar y especificar cuál es el asunto o cuestión. Suele afirmarse que existen asuntos problematizados, que se encuentran en un callejón sin salida, es decir, que son cuestiones catalogadas como insolubles. Sin embargo, el rezago de estos asuntos, o la manera como se sumergen entre otros —más oportunos, apropiados, de mayor envergadura, etcétera— obedece a la respuesta que proporcionan los actores involucrados directa o indirectamente. El Estado les da la espalda a muchos asuntos, es decir, no los enfrenta. Otras veces se intenta plantearlos, pero no es posible tal vez porque algunos actores presionan y ahogan los intentos del Estado o de otros actores por convertirlos en problemas socialmente relevantes.

Con estos antecedentes, es esencial encontrar la estructura básica y el engranaje primigenio que sirve (o que sirvió) como base para la gestión del embrión correspondiente al asunto o cuestión. Para lograr lo anterior, es necesario conocer, además del proceso que dio lugar al surgimiento, las causas que lo engendraron, las circunstancias dentro de las cuales se

formó, las fuerzas o medios que lo han ido motivando, que lo han hecho cada vez más notorio y han acrecentado su dinamismo o concreción hasta convertirlo en cuestión.

Es necesario además inferir cuáles han sido las bases para su desarrollo, en qué grupos se identifican, las principales amenazas que enfrentan, sus expectativas prioritarias, cuáles actores están a favor, cuáles en contra, qué razones esgrimen, cuáles y cuántos recursos de poder exhiben, etcétera.

De esta forma, es posible identificar los diferentes orígenes que se utilizaron y las vías que se consideraron necesarias para concluir su proceso de resolución. Al estudiar esta estructura es muy recomendable enmarcar esta información dentro del modelo DOFA¹¹.

La toma de posición por parte del gobierno

Cuando el Estado decide tomar en cuenta una determinada cuestión, es decir, la enfrenta con el propósito de ofrecer soluciones, este hecho se concreta con una decisión —o un conjunto de decisiones— que no necesariamente se refleja en actos formales. Generalmente, estas tomas de posición no son del Estado como ente monolítico, por el contrario, son de una o más organizaciones estatales que pueden responder en forma simultánea, o mediante respuestas en forma sucesiva que se dan en un marco de negociación o en un ambiente abiertamente conflictivo. Así pues, una toma de posición del Estado no es única y tampoco es necesariamente homogénea ni permanente. De hecho, suelen tener características contrarias a las anteriormente descritas. El Estado además aparece como un actor más dentro del proceso social que se desarrolla alrededor de una cuestión¹².

Al tomar partido por alguna de las alternativas, el Estado puede —mediante la iniciación de la cuestión y su posterior legitimación— tratar de acelerar algunas de sus tendencias, moderar otras o sencillamente ejercer una acción de bloqueo.

Cuando el Estado no actúa también puede tener varias posibilidades: puede decidir esperar a que la cuestión esté más definida, a que los demás actores se hagan más presentes, a que los actores alternativos se ubiquen

¹¹ Este modelo es muy utilizado en planeación estratégica. Se compone de dos elementos internos (fortalezas y debilidades) y dos externos (oportunidades y amenazas). Lo que se pretende es enfrentar el entorno con las fortalezas propias, al tiempo que se cuidan las debilidades previamente reconocidas, estudiadas y clasificadas. Asimismo, es necesario tener en cuenta que en el medio ambiente (entorno) toda oportunidad puede ser entendida como una amenaza; y esta, a su vez, involucra oportunidades que es necesario detectar y aprovechar.

¹² Actor sin duda alguna importante, principalmente por los recursos que posee o puede tener, pero al fin y al cabo un actor más.

en primer plano, dejar que se solucione en el ámbito regional o por las partes involucradas, o puede juzgar la necesidad de actuar como alternativa eficaz de aumentar o conservar los recursos políticos del régimen.

Es posible imaginarse un sinnúmero de posibilidades en las que el Estado, por medio de diversos aparatos, instancias e instituciones, decide involucrarse (o no) en un desarrollo, con el propósito de influir sobre su curso. Esto conlleva asumir posiciones que potencialmente pueden alterar la relación o el equilibrio de fuerzas de los actores previamente involucrados en torno a la cuestión.

La toma de posición de otros actores sociales

Toda cuestión involucra una serie de actores que pueden sentir —real o imaginariamente— afectados o amenazados sus intereses por ese asunto o cuestión. Por consiguiente, además del Estado, otros actores toman posición frente a cuestiones que los afectan, adoptan cursos de acción cuyas consecuencias e impactos pueden ser de gran influencia, algunas veces mucho más que las propias políticas públicas.

De acuerdo con lo anterior, el conjunto de políticas privadas y aquellas formuladas por el Estado se entrelazan en un complejo proceso social que dificulta establecer con precisión qué porción de la modificación social observada puede deberse o ser atribuida a una de ellas.

Flujo y contraflujo de toda política pública

Al tomar posición frente a un “asunto” cualquiera, el Estado pauta un factor decisivo para que otros sectores a su vez adopten, cambien, redefinan o realineen sus posiciones sobre ese mismo asunto o cuestión. Sin embargo, al interior del Estado se generan procesos peculiares y específicos debido a esa toma de posición.

Estas repercusiones o impactos al interior del Estado pueden ser horizontales (tales como la toma y el ajuste de posiciones de otra unidad) o verticales (relacionada con la atribución de competencias y en la asignación de recursos: humanos, técnicos, financieros y de información). Estos efectos verticales pueden producir cristalizaciones institucionales que dan origen a lo que algunos llaman los aparatos burocráticos, a los cuales se les adjudican nuevas funciones y formalmente son encargados del tratamiento y de la eventual resolución de toda cuestión o de algunos de sus aspectos. Estos organismos se superponen a su vez con otras burocracias especializadas, bien sea con aspectos de la cuestión o con otras cuestiones relacionadas.

Lo que ocurre al interior del Estado se debe básicamente al proceso de implementación de la política pública. Así como las políticas públicas generan o producen un cambio en el medio impactado y modifican

—para bien o para mal— la sociedad, es decir del Estado hacia fuera, por otro lado y al mismo tiempo dentro de este (del mismo Estado) se producen equilibrio o ajuste de fuerzas. Inevitablemente se deben ver afectados algunos actores, mientras que otros se ven favorecidos dentro de un continuo equilibrio esporádico —no permanente—, lo que afecta al actor Estado en su interior.

Thoenig advierte que una política pública es un problema público, es decir, un asunto que estructura al público y que produce efectos prácticos. En consecuencia, el analista identifica tres funciones en relación con las políticas públicas:

- identificar las consecuencias y la forma como son percibidas;
- localizar el campo social que el político traza alrededor de esta;
- establecer qué acciones emergen y qué relaciones se presentan entre cuáles grupos sociales.

El carácter político del efecto práctico de una política está presente continuamente en su trabajo y en sus percepciones. Un método heurísticamente fecundo para comprender una política pública o un programa de gestión gubernamental es considerarlos capaces de definir un sistema social (Jones, 1970).

Un primer elemento del sistema se compone de los actores para los cuales la política incluye efectos prácticos, en el sentido en que los habíamos definido antes. Estos actores son de diferente naturaleza según el tipo de instituciones, grupos, individuos y agrupaciones. De una política a otra la composición de los actores tiene también una buena probabilidad de variar. Una política, dada su distribución, puede cambiar a lo largo del tiempo. Estas dos particularidades merecen atención. Por una parte, existen fluctuaciones en el sentido de que los actores pueden no aparecer sino intermitentemente, y hasta desaparecer en un momento dado o cambiar de naturaleza o papel. Por otra parte, el conjunto de actores es elástico, en el sentido de que no todos pertenecen necesariamente al sistema político formal. Además, las instituciones oficiales, y otros actores que tengan un estatus político informal, pueden irrumpir en la escena dentro del sistema (grupos de interés, asociaciones voluntarias, grupos de presión, etc.). La política, es bueno recordarlo, no se limita en nuestra sociedad a los organismos para los cuales esta constituye la especialidad. Por ende, toda política pública puede ser definida por la influencia de los actores que se estructura alrededor de esta. Esta influencia puede ser variable según el caso e incluir un número más o menos grande de beneficiarios. En este sentido, toda política tiene una población objetivo que le es propia.

Las actividades forman un segundo elemento del sistema social definido por una política pública. Por otra parte, las herramientas elaboradas por la sociología y por las ciencias políticas convienen aquí ampliamente. Los actores persiguen actividades porque buscan satisfacer sus intereses, porque son movidos por símbolos, o porque obedecen a compromisos. Para ello movilizan los recursos que tienen a su disposición. Las actividades observables tejen de alguna manera una estructura de relaciones en la cual los participantes están ligados por fenómenos de intercambio, de dominación o de interdependencia. A un nivel más global, estas relaciones se pueden interpretar como juegos colectivos que obedecen a reglas impuestas por estructuras de actividad o legitimadas por la tradición.

Esta perspectiva estudia todas las actividades siempre y cuando tengan sentido en relación con el sistema social considerado. La política como actividad forma un conjunto en el cual se reúnen valores, proyectos sociales, así como conflictos locales, negociaciones marginales y relaciones de poder. No se dan por un lado la gran política y por el otro la pequeña política: la actividad se presenta bajo múltiples aspectos que no son separables o jerarquizables *a priori* entre ellos.

Inclusión de un asunto en la agenda gubernamental

La conformación de la agenda es uno de los temas de más actualidad y por lo tanto es un aspecto que ha recibido un tratamiento preferencial desde el punto de vista de los investigadores sociales. Con el nombre de “*agenda setting*” se ha desarrollado un campo de estudios e investigación, que ha dado origen a especializaciones alternativas respecto a por qué un asunto cualquiera se incluye dentro del orden del día de una entidad gubernamental (oficina, consejería, ministerios, instituto descentralizado, etcétera).

Como medida para su discusión por parte del Estado, su posterior toma de posición y análisis de las alternativas de solución propuestas para la resolución de ese asunto o cuestión, es necesario tener en cuenta las circunstancias y características que hacen que ese específico asunto o cuestión llegue a ser merecedor de que el Estado (el gobierno de turno o alguna de sus instituciones, ministerios, institutos descentralizados, organismos públicos, etcétera) lo considere dentro de su agenda de trabajo.

Es posible vislumbrar algunos planteamientos relacionados con la estructuración de la agenda (*agenda setting*) de aspectos relacionados con innovaciones. Los profesores Dennis Grady y Keon Chi (1994) aseguran que entre 1960 y 1990 los estudiantes de administración pública consideraron el desarrollo de las innovaciones dentro de las organizaciones un tema muy importante de la teoría organizacional —tal y como lo aseguran Wilson (2006) y Kingdom (2003)—.

Paralelamente a este interés, los estudiantes de políticas públicas comparadas asumen la difusión de innovaciones como un elemento central dentro del tema de definición de organización de la agenda. Ambos campos de estudio han dado origen a un importante y enriquecedor ámbito de especulación y análisis acerca de la propensión que tienen ciertos tipos de organizaciones a estar comprometidas en actividades de innovación y difusión de nuevas ideas.

Sin embargo, los estudiantes de administración tienden a ignorar el contexto político y los interesados en la difusión de políticas públicas han tratado a las innovaciones como si todos los nuevos acercamientos fueran esencialmente similares en magnitud.

No obstante, las acciones relacionadas con el sector público son un proceso de orden político, de tal forma que solo las ideas que logran capturar la esquivada atención del formulador de políticas públicas llegan a ser incluidas en la agenda gubernamental. En este sentido, en cada etapa del proceso de políticas públicas es necesario responder por lo menos ocho preguntas básicas:

- ¿Cuál es realmente el asunto o cuestión?
- ¿Representa un enfoque nuevo o creativo?
- ¿Cómo afecta el problema al ente gubernamental (o estatal)?
- ¿En qué medida es posible operacionalizarlo?
- ¿Es el asunto nuevo o desconocido en el ámbito geográfico escogido?
- ¿Qué tan efectivo ha sido (eficiente y eficaz) el desarrollo del asunto?
- ¿El problema es de índole nacional, supranacional o regional?
- ¿El asunto tiene incumbencia o relación con otras regiones o departamentos?

Con respecto a la etapa de formación, son innumerables y variadas las razones por las cuales un asunto cualquiera o un tema particular es susceptible de convertirse en un problema público y entrar a formar parte de una agenda gubernamental. Hay quienes aseveran que ese tránsito se da bajo las siguientes circunstancias:

- Si el tema alcanza una alta notoriedad pública.
- Si está conectado o relacionado con tendencias, valores o asuntos que estén de moda.
- Cuando afectan —directa o indirectamente— el núcleo sensible del poder público.
- Cuando se trata de temas relacionados con legitimidad o poder.

- Cuando la cuestión provoca una situación emotiva que atrae la atención de los medios de comunicación.
- Cuando sus características, circunstancias o condiciones la diferencian de una problemática más general.
- Si el asunto ha alcanzado proporciones de crisis, lo que dificulta que se ignore su existencia.
- Si el tema plantea o presenta claras posibilidades de agravamiento en el futuro es muy posible que se intente anticipar la etapa de crisis.

Si bien es cierto que estos elementos no garantizan la politización del tema, es decir, su inclusión o acceso al programa o agenda de actuación pública, es necesario tener en cuenta que de acuerdo con el asunto hay variables que apoyan, retardan, obstaculizan o fomentan este tránsito.

De otro lado, es necesario advertir que el mismo tránsito a la agenda gubernamental requiere inevitablemente de la intervención de las personas, instituciones o grupos organizados que representan intereses sociales, partidos políticos, los sectores con influencia del aparato burocrático, aquellos que forman, crean o influyen en la opinión pública, las mismas acciones de protesta de los sectores afectados por la actuación. Todos ellos pueden intervenir en ese tránsito delicado entre el surgimiento o formación de un asunto o cuestión y el enfrentamiento, el encaramiento, el choque, etc., con la autoridad gubernamental para que sea incluido en la agenda pública.

Algunos afirman que todo el proceso de consideración de la cuestión, la definición de esta como asunto público que se intenta resolver y la escogencia y puesta en marcha de las vías alternativas de solución depende —en buena medida— del número tanto de actores como de personas afectadas por el problema y por las medidas escogidas como solución, el grado de agregación de los intereses afectados a su nivel, el tamaño y el tipo de organización, entre otros factores.

Por su parte, el profesor Pierre Muller (2002) asegura que la noción de agenda es fundamental para analizar los procesos mediante los cuales las autoridades políticas se apropian de una cuestión para construir un programa de acción. Por su parte, Jean-Gustave Padioleau ha formulado una descripción completa de esta noción: “La agenda política, tratándose tanto de los Estados-naciones, como de las entidades territoriales, comprende el conjunto de los problemas percibidos como aquellos que piden un debate público e incluso la intervención de las autoridades legítimas” (Muller, 2002, p. 65). Asimismo, el autor precisa que un problema deberá responder a tres características para tener alguna posibilidad de ser inscrito en la agenda política.

Unas élites (sindicales, administrativas, políticas), unos ciudadanos que pueden estar más o menos organizados definen una situación como problemática [porque] perciben unas desviaciones entre lo que es, lo que podría ser o lo que debería ser [...]. Este descubrimiento de un problema se acompaña de procedimientos de etiquetaje que lo califican como perteneciente a la esfera de competencia de las autoridades públicas [...]. Se espera la intervención de la sociedad política, incluyendo la opción de no hacer nada. (Padioleau, 1982, p. 25)

Padioleau (1982) distingue cuatro fases en este proceso:

La fase inicial corresponde al surgimiento de un problema: este es reconocido como tal, pero su formulación sigue general. Eventos más o menos inesperados acentúan la evidencia del problema [...]. Desde ahora, el debate que sigue genera un movimiento de especificación del problema: unos proyectos más o menos rivales [...] definen el asunto o cuestión [...]. Esas primeras secuencias anteceden o acompañan la difusión del problema en los públicos [...]. La última fase de la carrera de un problema es la entrada en el sistema formal de decisión política. (p. 31)

A partir de lo expuesto, es preciso recordar tres aspectos fundamentales del proceso de inscripción en la agenda política:

- El acceso a la agenda política no es “natural” o automático. La inscripción es un asunto de controversia social y política. Ese es el sentido del término inglés “*issue*”, que designa este tipo de problemas controversiales (¿es necesario expulsar los inmigrantes, nacionalizar los bancos, modificar el modo de escrutinio o crear un archivo de los enfermos de sida?). La puesta en la agenda es el producto, contingente, del campo de fuerzas que va a construirse alrededor del problema.
- La transformación de un problema en objeto de intervención política es el producto de un trabajo específico, realizado por actores políticos identificables cuya naturaleza podrá variar según los casos: a veces, estas élites provendrán del sindicalismo o del mundo de la política; otras veces, se tratará de grupos creados para circunstancias particulares: comités de acción o “comités de ciudadanos”; también se podrá asistir a una “coagulación” de actores provenientes de medios diferentes que agrupan a “ciudadanos no organizados” al lado de militantes profesionales, provenientes del sindicalismo o de la política. Desde este punto de vista, el florecimiento reciente de las “coordinaciones” muestra la inestabilidad de estos procesos de movilización social.

- Pero en todos los casos, el rol fundamental de estos actores (Padioleau habla de “empresarios políticos”) consiste en traducir el lenguaje de la sociedad en el idioma de la acción política, para que además sea aceptable para las élites políticas.

Cualquier país está lleno de problemas sociales, del consumo de drogas hasta la violencia contra los niños. Para que un problema societal (de la sociedad) se vuelva un problema político, se debe plantear en términos que sean los del juego político oficial [...]. (Thoenig, 1985, p. 22)

La cuestión es saber cómo hacen los mediadores para construir el código en función del cual una sociedad dada, en una época dada, convertirá (o no) tal o cual cuestión en objeto político.

Instrumentos adicionales

Sería interminable e innecesario pretender enumerar todos los factores que inciden o pueden incidir en una determinada política pública. Sin embargo, es conveniente enunciar algunos temas que por su importancia relativa se deben tener presentes para llevar a cabo un buen análisis de políticas públicas.

Lo externo y lo interno en las políticas públicas

Los factores que ayudan a entender y a explicar una determinada política pública pueden clasificarse en variables de orden interno y de orden externo. Las últimas adquieren cada día más peso en un mundo en el que la globalización y la internacionalización de la economía son factores que condicionan las políticas públicas, en buena parte por el avance y desarrollo de las comunicaciones que abren camino al ciudadano del mundo.

La globalización permite entender por qué cada vez más las políticas de los diferentes Estados son similares. En los años sesenta, por ejemplo, tanto en América Latina como en Asia y en África se impulsaron políticas de reforma agraria. En los setenta se pregonaron programas similares al Desarrollo Rural Integrado (DRI) y, posteriormente, como resultado del problema de la deuda externa, los países tuvieron que poner en práctica políticas de ajuste. Más tarde, el Banco Mundial observó que dicho ajuste acarrearba altos costos sociales y fue necesario, entonces, que los países diseñaran políticas contra la pobreza destinadas a compensar los costos sociales de los programas de ajuste económico y reestructuración industrial.

De la misma manera, por recomendación de la Unesco surgió la escuela nueva en Cuba, Chile, Colombia y en los regímenes políticos más diversos. En la actualidad, las políticas de descentralización también se pueden encontrar como proceso en marcha en muchos países. Lo ante-

rior permite afirmar que cada vez es más difícil pensar en políticas ajenas al contexto internacional¹.

De otro lado, es importante observar que también hay políticas internas que inciden en lo externo. En síntesis, así como los factores externos inciden en las políticas públicas nacionales, también ocurre que de lo interno hacia fuera se presentan elementos influyentes. Se trata de una misma dimensión que interactúa con dos vectores diferentes debido, básicamente, a que el tamaño del planeta se ha reducido drásticamente, sobre todo por los vertiginosos avances en las comunicaciones.

Políticas públicas y la planeación

Siempre ha existido una estrecha relación entre las políticas públicas y la planeación² establecida fundamentalmente en dos sentidos. El primero se basa en el hecho de que la planeación suministra a las políticas públicas el método racional de formulación que, en últimas, corresponde a las técnicas adecuadas para la toma de decisiones. El segundo se fundamenta en que, de alguna manera, el plan de desarrollo es el conjunto y a la vez la síntesis de las políticas públicas establecidas en un momento determinado, lo que equivale a decir que es el marco de referencia de estas.

Difícilmente se puede pensar, entonces, en una política pública que no esté articulada o asociada con ese proyecto global. El plan de desarrollo o plan de gobierno se presenta en muchos países y regímenes como marco general que perfila las demás políticas³. Este proceso trasciende, por lo general, los distintos periodos gubernamentales, lo que destaca la importancia de uno de los sustentos teóricos de las políticas públicas: la teoría del Estado. En función del papel que se le asigne al Estado en la sociedad y en cada momento histórico cambiarán el significado, el sen-

¹ Estas no son exactamente políticas dependientes, pues ese vocablo es bastante fuerte y puede resultar confuso, pero inobjetablemente las políticas nacionales y las globales se inciden mutuamente.

² El triunfo del socialismo en Europa oriental y parte de Asia y del keynesianismo en los países de economía de mercado, durante la Segunda Guerra Mundial, abrió el camino a la planeación.

³ En 1961, los países latinoamericanos suscribieron el acuerdo dispuesto en la Carta de Punta del Este, promovido por el gobierno de Estados Unidos para poner en marcha la Alianza para el Progreso en Latinoamérica, con la asistencia técnica y financiera de las agencias internacionales creadas para tal efecto. Este plan imponía a los países de la región cambios como la regionalización y modernización de su gestión, los presupuestos por programas y, fundamentalmente, la elaboración de planes de desarrollo. Así, la asistencia técnica y financiera internacional, particularmente la de Estados Unidos, quedaba condicionada a la formulación y ejecución de planes nacionales de desarrollo.

tido y la esencia de la planeación, así como su relación con las políticas públicas.

En efecto, el Estado capitalista ha tenido muchas variantes o momentos: el Estado liberal clásico, el Estado intervencionista, el Estado benefactor y el Estado neoliberal. Respecto a cada una de esas formas de Estado cambia el sentido de la planeación.

En América Latina, la planeación se ha concebido dentro de la concepción del Estado intervencionista⁴. Cuando se afirma que el Estado no tiene que intervenir, que tiene que dejar el campo libre al juego de los actores privados, la planeación adquiere otro sentido y, por consiguiente, las políticas públicas también.

Desde esta perspectiva, en el contexto neoliberal las políticas públicas se caracterizan por ser muy generales y flexibles en su implementación y en su adecuación a situaciones particulares⁵. Por ejemplo, en los inicios del siglo XXI se buscó compensar los desajustes del funcionamiento de los actores privados⁶, por ese motivo, en el campo de la salud se implementaron políticas que apuntaban justamente a compensar lo que se podría llamar los costos sociales del modelo. Se trató de normatividades, delineamientos y características centrales, pero caracterizadas por una gran participación y flexibilidad en su aplicación. Es decir, no se hacía hincapié en el tipo de políticas reglamentarias y definidas que caracterizaron otros periodos. El aspecto exclusivo del reglamentarismo como modelo de administración, dirección y control a todo nivel pasó a ocupar un segundo plano y fue relegado por teorías de responsabilidad, autocontrol, participación, etc.

Con el propósito de comprender mejor esta alternativa de planeación, vale la pena presentar una breve síntesis acerca de la planeación que podríamos llamar tradicional y contrastarla con la planeación estratégica

⁴ La planeación y el intervencionismo de Estado han sido dos instrumentos muy utilizados para orientar el desarrollo de varios países en América Latina.

⁵ Después de la Primera Guerra Mundial y el fracaso en la resolución de las condiciones anteriores a esta acentuaron la creencia en la posibilidad de dirigir la economía a través del control. Durante el periodo entre las dos guerras mundiales se pusieron en práctica nuevos esquemas de control. La planificación alemana y el experimento fascista constituyen exponentes de un cambio radical en la concepción de la política económica, entendida por algunos como la intervención del Estado en la vida económica. Sin embargo, es la aparición del Estado soviético el que pone de relieve la posibilidad de dirigir la economía de manera total y abre una nueva perspectiva a las políticas económicas. En los países que siguen el esquema clásico modificado, las sucesivas crisis económicas que desembocaron en la Gran Depresión de los años treinta incidieron en la tendencia a generar una mayor intervención del Estado en la economía.

⁶ El modelo neoliberal propone, entre otras cosas, que el Estado se dedique a la atención de aquellos sectores en los cuales la actividad privada no está interesada o no considera rentable encargarse de ellos.

situacional (PES), desarrollada por el profesor Carlos Matus, quien fue ministro en Chile durante el gobierno de Salvador Allende. Tras el Golpe de Estado, Matus estuvo en prisión y fue allí precisamente en donde desarrolló los principios generales de este tipo de planeación.

La planeación tradicional

En los años cincuenta, los países latinoamericanos destacaban la gran brecha que los distanciaba de los países desarrollados. Los estudios mostraban un gran abismo en relación con las naciones europeas en todos los órdenes, pero muy especialmente en el económico. En este contexto se mantenía como paradigma la creencia de que para salir del subdesarrollo era primordial crecer rápidamente, pues solamente así se podría cerrar la brecha con los países desarrollados. Orientada por este argumento, surgió la planeación del desarrollo económico y social como el instrumento prioritario para superar las condiciones de atraso.

La teoría económica es la pirámide conceptual de la planeación, toda vez que se parte de la premisa de que planear es la herramienta de los economistas para explorar y anticipar el futuro. Tradicionalmente, en la economía se ha considerado la planeación como una técnica de proyección, en la cual se correlacionan coeficientes y variables con nivel de crecimiento. La planeación parte de un enfoque global y por tanto las categorías empleadas en esta son de carácter macroeconómico, por ejemplo: tasa de crecimiento, nivel de importaciones y exportaciones, términos de intercambio, relación capital-producto, matriz-insumo-producto, aceleración, desaceleración, estrangulamiento estructural, etcétera.

Luego de la evaluación correspondiente, los estudiosos encontraron que en tres décadas de teoría y práctica de la planeación tradicional no se habían obtenido resultados satisfactorios. Como gran conclusión se estableció que no se había logrado —con este instrumento— una mejora en términos de crecimiento, lo que conllevó, en muchos casos, la agudización de los problemas que se pretendían resolver. A esta situación se debía agregar la baja capacidad de los Estados latinoamericanos para aplicar políticas públicas y dirigir procesos de cambio estructurales; una caracterización muy general y paradójicamente independiente de los regímenes políticos que imperaban en cada país. Surge entonces una especie de consenso casi general sobre la poca operatividad y la crisis de la planeación tradicional. Es posible enmarcar las causas de esta crisis en siete factores:

- Un tratamiento convencional de la incertidumbre que genera que los planes, en un corto tiempo, se desfasen, debido a variaciones en los eventos en los que se basa la correspondiente planeación.

- Una pérdida creciente del poder de los organismos de planificación que favoreció a otra instancia más poderosa y de más alto nivel, incluida dentro de los gabinetes gubernamentales.
- Una baja tasa de implementación de la mayoría de los planes, pues las buenas intenciones se quedaban en deseos. Así, los estudios y propuestas regularmente iban a engrosar los estantes de las bibliotecas.
- Una incapacidad técnica y conceptual para introducir los problemas del conflicto dentro de las variables a considerar.
- Reducción de la planeación a la producción de planes, a menudo voluminosos y discursivos, con lenguaje sofisticado, que generaba un entendible rechazo por el común de los analistas.
- Una peligrosa y artificial separación entre la planificación como tarea de los técnicos y la ejecución como tarea de las políticas.
- El uso de una tecnología de planeamiento primitiva para enfrentar la complejidad de los sistemas sociales.

Se podría decir, en conclusión, que las causas de la crisis de la planeación tradicional se encuentran en las deficiencias de su paradigma teórico epistemológico y en el tipo de herramientas con que opera.

En un ejercicio de abstracción que puede resultar simplificado sobresalen cuatro postulados principales de la planeación tradicional. El primero señala que el planificador es diferente a la realidad que planifica y se encuentra, por tanto, fuera de ella. Este postulado se basa en la creencia que el Estado es el único ente que planifica, lo que excluye y desconoce radicalmente a otros actores sociales (instituciones, partidos, gremios, fuerzas sociales, etc.), que de hecho siempre han tenido en cuenta —consciente o inconscientemente— la planificación, e incluso la han utilizado como herramienta.

El segundo postulado plantea que la realidad es una sola y, por tanto, solo hay una explicación verdadera y objetiva de esta que se puede plasmar en un diagnóstico. En este sentido, existe una explicación única de la realidad limitada a la óptica del Estado, toda vez que los otros actores no participan en la construcción de esta explicación y tampoco se tiene en cuenta su opinión.

El tercer postulado afirma que la sociedad se caracteriza por procesos repetitivos, toda vez que se parte del supuesto de que la sociedad se rige por leyes y, por lo tanto, todo puede ser reducido a explicaciones originadas en modelos analíticos en donde se generan relaciones causa-efecto. Esta concepción menosprecia la creatividad de ser racional. La validez y el alcance de estos métodos se basan en su capacidad para predecir, de

acuerdo con la precisión y el conocimiento de las leyes que —se supone— rigen toda sociedad.

Según el cuarto postulado, la certeza domina el sistema social. Es decir que al considerar que la sociedad se rige por leyes y que estas tienen su expresión en los comportamientos repetitivos de los hombres, entonces la certeza es una nota predominante en los sistemas sociales.

Propuesta alternativa: la planeación estratégica situacional

En el contexto rígido de la planeación tradicional han surgido nuevos pensadores científicos que han elaborado planteamientos alternos, con el propósito de ofrecer soluciones a la crisis de los principios expuestos en el apartado anterior. Una de estas alternativas es la planeación estratégica situacional (PES), propuesta por Carlos Matus, en la cual se consideran variables de índole tecnológico y se busca sistematizar la reflexión antes y durante la acción. La PES logra concretar y concertar desarrollos de múltiples disciplinas para conformar un marco conceptual y metodológico que es la herramienta útil para que el planificador tenga alternativas para salir de la crisis que le impuso el planeamiento tradicional.

A continuación se describen los postulados epistemológicos de la PES. En primer lugar, el planificador no es diferente de la realidad que planifica. En esta concepción tanto el planificador como la realidad hacen parte de la misma situación. Este principio es el pilar sobre el cual se cimienta este tipo de planeación. En este punto radica precisamente la principal diferencia con el planeamiento tradicional. Desde esta nueva óptica la planeación es un proceso amplio en donde participan múltiples actores (instituciones, gremios, partidos, grupos o fuerzas sociales e incluso el Estado, como un actor más).

En segundo lugar, la realidad tiene más de una explicación verdadera, dependiendo de la situación o la ubicación en donde está comprometido el actor que planifica. De acuerdo con lo anterior, en el proceso de planificación hay más de una explicación de la realidad, lo que contradice la rigidez del diagnóstico propuesto en la planeación tradicional. En consecuencia, antes que su cualidad objetiva, la PES pretende que la explicación formulada sea rigurosa y precisa.

En tercer lugar, la capacidad creativa del ser humano desempeña un papel predominante en la PES, que desplaza la creencia de la correspondencia biunívoca determinada por las leyes. Este postulado sostiene que los actores sociales configuran sistemas en los cuales desarrollan procesos creativos, a diferencia de los sistemas físicos que se caracterizan por procesos repetitivos. Esto significa que la planeación tiene una baja capacidad de predicción por lo que debe, ante todo, prever y emplear la

técnica de escenarios —muy utilizados en la prospectiva— como instrumento de absorción y disminución de la incertidumbre.

El cuarto postulado de la PES sostiene que la incertidumbre predomina en el sistema social. Este planteamiento está estrechamente relacionado con el precedente. Si los sistemas sociales muy parcialmente siguen leyes y sus actores adelantan procesos creativos, entonces lo que prevalece en la sociedad es la incertidumbre y no las relaciones determinísticas. Reconocer la incertidumbre implica utilizar la previsión, en lugar de la predicción. La potencia explicativa de la PES radica en que utiliza como una de sus herramientas fundamentales para el análisis del problema un modelo explicativo causal, denominado flujograma situacional o explicación graficada del problema, que tiene como función permitir la interacción veloz entre el dirigente y la comprensión del problema ante situaciones siempre cambiantes.

El concepto de escenarios que utiliza la PES es muy diferente al de la planificación prospectiva. Su distinción conceptual básica estriba en que la PES se utiliza para una planificación de corto plazo (habitualmente para el periodo de gobierno) donde los escenarios son dados (un actor no puede elegir el escenario en que debe desempeñarse: no puede elegir, por ejemplo, ser gobernador en un departamento donde no haya narcotráfico, ni corrupción, etc.), mientras que en la planificación prospectiva —que se concibe para el largo plazo (en un horizonte de diez a veinte años)— los escenarios pueden construirse, pues son imaginarios, futuribles.

Las características generales de la PES se pueden sintetizar así:

- La planeación es un proceso que precede y preside la acción. El planteamiento es un proceso tecnopolítico de una realidad llamada problema. La planeación situacional no se reduce a cálculos escritos: los análisis y cálculos expresados en reuniones de trabajo y discusiones —que pueden ser objeto de sistematización— son también considerados planificación.
- Todos los actores planifican. Si el planteamiento es definido como el cálculo que precede y preside la acción, entonces todos los actores planifican, pero con diversos grados de sistematización. En este sentido, el empleo de cuerpos teóricos e ideológicos y el uso de diseños metodológicos que apoyan el cálculo que precede y preside la acción diferenciada, en forma específica, la planificación de la improvisación.
- La PES considera aspectos de tipo político. Al contemplar que otros actores sociales también planifican y plantean proyectos que pueden coincidir, divergir, apoyar u obstaculizar a los de los otros, la dimensión política y estratégica en la planificación cobra relevancia. Se

acostumbra asimilar esta característica con la labor de un entrenador de fútbol, quien no puede dar órdenes a los jugadores del equipo contrario, solo prever sus jugadas.

- Uso de recursos. A diferencia de la planeación tradicional que considera como único recurso escaso el económico, la planificación situacional parte de una apreciación más amplia en cuanto al uso de los recursos en el proceso de planificación. Se hace necesario entonces enfocar la atención en factores tales como el tiempo, el poder político, la experiencia, el conocimiento, la capacidad organizativa, institucional o individual y los recursos naturales, que también son escasos. Para la PES son especialmente prioritarios dentro del proceso de planificación los recursos de poder y tiempo. El tiempo es quizás el más escaso de todos los recursos porque es irrecuperable. Además, no tiene el mismo valor a lo largo del proceso de ejecución de una operación cualquiera.
- El planteamiento situacional al considerar la planificación como un proceso eminentemente político releva el uso de los recursos de poder como un factor asociado con la viabilidad política. Si el poder es considerado como un recurso escaso, esto significa que en su ejecución se gana o se pierde poder.
- El problema es un concepto muy importante en la PES, que se concibe como una discrepancia entre el ser y el debe ser, o como una situación insatisfactoria para un actor o conjunto de actores. Por lo general, los problemas que se enfrentan en el proceso de planificación son los llamados cuasiestructurales, ya que no podemos conocer todos los elementos que los componen, ni todas las relaciones entre las variables. Además, solo en particular y en muy remotas ocasiones se siguen algunas leyes.

Una de las principales críticas a la planeación tradicional es que enfrenta la realidad social a través de técnicas de análisis (observación objetiva, comparación de hipótesis, repeticiones, conclusiones, etc.) que parten de la hipótesis de que todos los problemas son estructurales; y por tanto se conocen todos los elementos que los componen y se pueden precisar todas las relaciones entre las variables.

Por su parte, la descripción de un problema en la PES implica diferenciar sus causas y consecuencias, y debe cumplir con las siguientes funciones:

- Reducir las diferentes interpretaciones del nombre del problema a uno solo que anuncie y denuncie específicamente aquellos hechos que manifiestan y verifican la existencia del problema.

- Puntualizar lo que debe ser explicado, al precisar los hechos que verifican la existencia del problema y cuyas causas deben ser enumeradas, explicadas y relacionadas.
- Conformar una referencia que estudie la evolución del problema, es decir, sus tendencias a empeorar o mejorar el monitoreo de la descripción del problema y que permita informar acerca de su evolución.
- Constituir una referencia para evaluar el impacto del plan sobre sus causas, ya que la efectividad del plan no se refleja en el cambio de los descriptores del problema.

Otra de las propuestas de la PES es determinar cuándo un problema está bien definido. La respuesta a esta pregunta tiene que ver con la averiguación de si sus descriptores cumplen con lo siguiente:

- Ser precisos y monitoreables, con el propósito de que la comparación de sus valores entre dos periodos sea significativa.
- No deben existir relaciones causales entre los descriptores, pues ello indicaría que al menos uno de ellos no es causa.
- Cada descriptor debe ser una parte independiente de otros, es decir, cada descriptor debe agregar información relevante.
- El descriptor debe ser necesario para la explicación y el conjunto de descriptores debe ser suficiente para que el nombre del problema quede exento de ambigüedades.

El producto de todo desarrollo es el árbol de problema, en el cual se precisan y relacionan las causas de una manera sintética y precisa. El árbol se identifica siempre con el nombre del problema y el actor con la explicación graficada de este último (flujograma situacional).

En este punto surge otra diferencia importante en relación con el planeamiento tradicional que utiliza la noción de etapa como una consecuencia lineal previamente determinada, la cual se inicia con el diagnóstico, para continuar con el diseño, aprobación y ejecución, y finaliza con la elaboración del plan. Por su parte, la PES hace uso del concepto de *momento*, entendido como instancia, circunstancia o coyuntura por la que atraviesa un proceso que no tiene ni comienzo ni término definido. Para cada proceso se establecen cuatro momentos:

- Momento explicativo: Es el espacio entre la explicación de la realidad que se busca desde la óptica de un actor. Le corresponden los tiempos verbales: fue, es y será.

- Momento normativo: Comprende la etapa de diseño del plan, en donde se proponen el programa direccional y los proyectos de acción con base en la formulación de operaciones y acciones diseñadas para enfrentar las causas críticas del problema. En este momento se emplean la técnica de escenario como instrumento para el manejo de la incertidumbre y los planes de contingencia para enfrentar sorpresas.

El plan es el cálculo que hace un actor sobre un propósito, pero en la medida en que ese propósito enfrenta a otros actores con motivaciones de apoyo o rechazo, el plan no puede concebirse como producto de un cálculo paramétrico o determinístico, sino que consiste en un cálculo incierto, nebuloso, continuo o interactivo, pues la eficiencia del plan de un actor depende de la respuesta o la iniciativa de otro. Un plan es entonces el producto momentáneo del proceso por el cual un actor selecciona una cadena de acciones para alcanzar sus objetivos. En este sentido, la planificación es inevitable como instrumento para conquistar la libertad de elegir y crear el futuro. El actor que improvisa renuncia a elegir su futuro.

- Momento estratégico: Se refiere a la exploración de las distintas maneras de jugar, considerando a los oponentes y a los aliados para construir la viabilidad del plan, tal y como es concebido en el momento normativo. La creación de las condiciones políticas para la acción económica y de las condiciones económicas para las acciones políticas es lo fundamental. El cálculo interactivo, que caracteriza el momento estratégico, demanda el procesamiento tecnopolítico que compone toda la estrategia.
- Momento táctico operacional: Es el momento de la acción, pero esta no es la mera ejecución del plan, sino una adaptación a las circunstancias del momento. Aquí tienden a dominar factores tales como: las urgencias; las deficiencias de los organismos ejecutores; la desinformación; la distracción táctica; y la incapacidad para recalculer el plan y no entregarse a la improvisación. Este momento equivaldría al tiempo verbal comprendido en la palabra "hacer".

En este momento lo esencial es disponer de un sistema de dirección estratégica, de una oficina del dirigente que llame la atención sobre las prioridades y procese tecnopolíticamente las propuestas centrales de decisión. Pero nada de esto es posible si las instituciones no asumen su responsabilidad, no existe gerencia creativa por operaciones o el dirigente no rinde ni sabe pedir cuentas a sus ejecutivos.

En este momento se decide todo y en la práctica se verifica, bien sea por el dominio del plan sobre las improvisaciones o, por el contrario, de

las improvisaciones sobre el plan. Por lo tanto, la planificación es una mediación entre el conocimiento y la acción que se produce al interior de una máquina de deliberación, cuyo proceso terminal es la acción o, más concretamente, la decisión que desata la acción.

Los vacíos en las políticas públicas

Cuando no hay políticas o respuestas del Estado es común que otro actor o actores procedan a llenar este vacío. Dichos actores toman posición, dan o ejercen las correspondientes respuestas que el Estado no dio, con todas las consecuencias —positivas y negativas— que puede acarrear esta alternativa. Una respuesta, por ejemplo, es el tremendo aumento de Organizaciones no Gubernamentales (ONG) en el panorama económico, político y social de nuestro país.

Thoenig (1985) amplía aún más este panorama al plantear que la “no-decisión” es un hecho igual de revelador. Por no-decisión debe entenderse los actos que sirven para sostener la movilización de los valores, de los procedimientos, de los ritos y de la manera de legitimar la “no-acción” de una autoridad pública, donde esta movilización es utilizada en beneficio de ciertos intereses y en detrimento de otros. En otros términos, el poder político no se manifiesta solamente por el hecho de resolver problemas o por la toma de decisiones, sino que se expresa también mediante el hecho de evitar las exigencias de cambio que se presentan: no tomar una decisión constituye también una forma de decisión. Existen cuatro tipos relevantes de este género: el uso de la fuerza; las amenazas de sanciones contra el reformador; la producción de normas sociales y políticas; y el cambio de procedimientos en el trabajo gubernamental.

Metodológicamente esta aproximación es estimulante. No obstante, la no-decisión oculta otro asunto, se trata de la capacidad de un sistema político o de una autoridad pública para procurar que aquello que está en juego no sea debatido o no se considere dentro de un proceso de búsqueda de soluciones. La política es entonces también una acción consistente gracias a sus técnicas diversas para impedir que un problema se convierta en un asunto público y de esta manera no aumente el trabajo de una autoridad pública determinada (Parry & Morris, 1974). De esta manera es posible ver que también existen las no-políticas públicas. Sin embargo, de acuerdo con la moderna concepción de la ciencia política, la única forma como se comunica el Estado es por medio de políticas públicas. Entonces, aun cuando el Estado voltee la cara y no atienda un determinado problema o requerimiento, esa actitud también es considerada como respuesta y por lo tanto es una política pública.

Como tal, toda política pública es susceptible de ser delimitada, analizada, clasificada y estudiada como estructura mental independiente y básica para comprender las razones e intenciones del gobierno de turno, dilucidar sus alternativas, inventariar la disponibilidad de recursos y evidenciar sus actores directos e indirectos. Es decir, en toda política es posible armar un completo rompecabezas cuyo análisis permita una visión mucho más real, menos romántica y más pragmática de la gestión pública —sus causas, responsables, resultados, efectos posibles y consecuencias—.

Técnicas de planeación estratégica como el DOFA pueden ser adaptadas para la gestión estatal. En este modelo, por ejemplo, se considerarían las fuerzas externas y los recursos internos como debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas. Asimismo, enfoques provenientes del mercadeo y desarrollados en y para las organizaciones privadas, como la calidad total, los círculos de calidad, la gestión por resultados y muchos otros, pueden ser utilizados en beneficio de la gestión gubernamental.

La contribución de las políticas públicas no es precisamente tecnificar la política y politizar la técnica como proponen algunos, sino que ante todo se trata de servir de puente entre la ciencia política y la administración pública. Las políticas públicas buscan ofrecer la necesaria conexión entre quienes las formulan y quienes tienen la responsabilidad de ponerlas en marcha, entre otras cosas, como medio de legitimación del Estado. De esta manera se concreta la posibilidad de reducir la brecha entre diseñar y realizar. Lo que los ingleses llaman pensar con el deseo (*whishful thinking*) se deja de lado, porque a medida que la brecha entre formulación e implementación se cierre, las respuestas estatales pueden ser más efectivas: con mayor eficiencia en la coordinación de los recursos disponibles y con mejor eficacia de las estrategias elegidas con respecto a los ciudadanos.

Prospectiva en las políticas públicas

Los gerentes públicos (quienes manejan las políticas públicas) utilizan por lo menos cinco enfoques como herramientas complementarias, la mayoría inherentes al campo de las políticas públicas y encaminados a estudiar el futuro. Estos enfoques son las proyecciones, las predicciones, la previsión, los pronósticos y la prospectiva. Al hacer referencia a estos se está incursionando en terrenos marcados por el futuro, donde precisamente la prospectiva representa una de las mejores opciones metodológicas —disponibles hasta ahora— para estudiar y trabajar sobre este.

La literatura en español sobre estudios del futuro no es particularmente abundante. De lo que existe, buena parte corresponde a traducciones de otros idiomas, especialmente del francés y del inglés (Miklos, 1994; Mojica, 1991). Es conveniente poner de presente, además, que con la prospectiva, como sucede prácticamente en cualquier otro campo, afortunadamente existen diferentes escuelas de pensamiento. Si bien estas comparten buena parte de un territorio común, también tienen divergencias importantes con respecto a sus paradigmas, las herramientas e instrumentos que emplean y el modo en que lo hacen.

Para el objetivo que nos hemos propuesto, concentrado en encontrar la relación entre la prospectiva y las políticas públicas, basta con introducir —en forma por demás somera— algunos de los principales conceptos y alcances del tema.

La prospectiva parte del futuro, concentra la atención en el porvenir y lo imagina a partir del mismo futuro y no del presente. La prospectiva no busca adivinar sino que pretende construir a partir de la realidad, siempre en función de la selección de aquellos futuros que se diseñan y se califican como posibles.

La prospectiva arroja luces sobre lo que va a acontecer. Evidentemente, lo que se alumbraba es un camino sin recorrer, pero que al ser iluminado reduce la incertidumbre sobre el futuro y permite así que se proceda en mejor forma, con mayor seguridad y certeza a la selección de acciones que se emprenderán desde el presente.

La predicción, tal y como se presentó en este documento, es uno de los tres elementos fundamentales de toda política pública que, además, está directamente relacionada con la previsión y entra así a formar parte del entorno cercano de toda política pública. Con la predicción y la previsión se busca tomar acciones en el presente para resolver anticipadamente problemas que pudieran surgir en el futuro inmediato.

Otra de las premisas sobre la cual se basa la prospectiva es que no solo es factible conocer inteligentemente el futuro, sino que también es posible concebir futuros alternativos y entre estos seleccionar el mejor para proceder a construirlo estratégicamente. La prospectiva implica una visión holística (es decir, considera el todo por encima de las partes), teleológica (predomina el largo plazo sobre el mediano) y trascendental (es también generadora y gestora de cambios estratégicos).

Indudablemente el futuro ha atraído, inquietado e intrigado constantemente a la humanidad. Con el propósito de conocerlo, manejarlo y anticiparse a este, los seres humanos han desarrollado diversas estrategias como intentar adivinarlo recurriendo a premoniciones, estructurar predicciones, validar creencias mágicas, practicar brujería, rituales o hechizos, etc. Entre estas es posible distinguir al menos tres maneras en

que la humanidad ha encarado al futuro: la primera es la magia y la adivinación. La segunda se puede encasillar dentro de una concepción eminentemente lineal, fundamentada en métodos econométricos de proyección que toman en cuenta los principios de la regresión estadística. En esta se utilizan únicamente variables cuantitativas que evidencian que su punto débil está precisamente en la consideración de factores no cuantificables, lo que resta significación a las proyecciones. La tercera estrategia para abordar el futuro es la polifacética y humanista, que inicia con la aparición de la prospectiva a finales de la década del cincuenta bajo la inspiración de Gastón Berger (1964). Esta propuesta se basa en el principio de que el futuro no sucede ciegamente, sino que depende en buena medida de la acción del hombre.

Si pensamos en el pasado, este es el lugar de los hechos en donde no es posible hacer nada, mucho menos cambiarlo. Todo está dado. En contraposición, el futuro —entendido como aquello que está por venir— es un horizonte amplio y abierto en el que se cifran los ideales y las esperanzas y es un ámbito en el que podemos imaginar y crear. Mientras que el pasado pertenece a la memoria, el futuro es el ámbito de la voluntad. Cuando se formulan políticas públicas se tiene un referente del posible futuro y de cómo estas van a incidir en él. De ahí la conveniencia y la necesidad de contar con herramientas como la prospectiva, que ayuden a construir el futuro donde van a tener incidencia las políticas públicas.

Para Joan Subirats, el diseño de la política, es el momento de la elección entre alternativas que se presentan.

[Es un] trabajo de prospectiva que resulta básico para poder anticipar las posibles consecuencias negativas de las acciones a emprender y controlar el curso de la acción. En líneas generales podemos decir que se trata de un método de producción de información sobre las situaciones sociales futuras, basándose en la misma naturaleza de los problemas planteados. (Subirats, 2000, p. 67)

Es preciso destacar dos puntos del análisis propuesto por Subirats. El primero es que se deben anticipar las consecuencias negativas de nuestras acciones. Esto presupone que, a pesar de lo bien intencionadas que sean, nuestras acciones pueden tener ciertas consecuencias que no deseamos. Esto quiere decir que detrás de todo evento hay mecanismos y entidades que actúan. Esos mecanismos producen nuevos eventos que condicionan, alteran o transforman el evento de origen. Algunos de estos mecanismos sabemos que actuarán y entonces es cuando debemos saber de qué manera lo harán y determinar si podemos manipularlos. De lo contrario, como parece señalar Subirats, al menos es nuestra obligación política prevenir que estos mecanismos conocidos actuarán y esperar

las consecuencias que llegarán tarde o temprano. El segundo punto que queremos destacar es que en la formulación se busca controlar el curso de la acción, es decir, “tocar” aquellos mecanismos causales —mediante eventos manipulables— que nos permitirán acceder a tal o cual resultado. Podemos controlar el curso de la acción cuando somos capaces de conocer todos los mecanismos —o al menos los más importantes— que quedan comprometidos en un fenómeno determinado.

Sea cual sea la vía utilizada para la realización de la prospectiva sobre las políticas a aplicar, su objetivo parece claro: entender y controlar el entorno humano y material, estableciendo la mejor vía de acción entre las que el futuro permite. (Subirats, 2000, p. 69)

Es difícil esclarecer qué tiene un decisor en mente cuando formula una política pública. Quiere —y cree poder— manipular el entorno humano (comportamientos, actitudes, creencias, valores, deseos, necesidades, etc.) y material (económico, ecológico, etc.). Para lograr este objetivo, según el mismo autor, el decisor dispone de tres tipos de instrumentos —que no necesariamente se oponen a los presentados por Palumbo (1994) pero que están relacionados con ellos—. El primero de esos elementos es la extrapolación de tendencias, el segundo es la formulación de asunciones teóricas y el tercero es el establecimiento de juicios subjetivos (p. 71).

Elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas

A propósito de la investigación sobre políticas públicas vale la pena considerar los apropiados planteamientos de Pierre Muller (2002), quien asegura que no existe un marco metodológico “estándar” para este tipo de análisis. El profesor advierte, además, que es fundamental preguntarse sobre la adecuación entre el método de investigación escogido y el resultado que se desea obtener. En efecto, existe una relación directa entre el objeto de una investigación y el método utilizado. Por eso, todo va a depender de la manera como se formule la pregunta.

¿Qué pregunta formular?

Según Muller, en relación con las políticas públicas se pueden distinguir tres objetos de investigación, es decir, maneras de construir un cuestionamiento a propósito de estas. Claro está que estos tres modos de aproximación no son completamente independientes los unos de los

otros, pero es necesario ser consciente de que —según la elección que se haga— el centro de gravedad puede variar.

La primera aproximación hace énfasis en la génesis de las políticas públicas y busca responder a la siguiente pregunta: ¿a través de cuáles procesos sociales, políticos o administrativos se toman las decisiones que constituyen las políticas públicas? Dicho de otra manera, ¿cómo “nacén” y se transforman las políticas públicas?

La segunda aproximación se focaliza en el estudio de la “caja negra” del Estado a través de interrogantes sobre el funcionamiento de la administración, tales como: ¿cómo funciona el sistema de organizaciones públicas a través del cual se elabora y se pone en marcha una política pública? La cuestión es, entonces, saber cómo (en función de cuáles estrategias) van a posicionarse los actores administrativos (direcciones, ministerios y cuerpos de funcionarios públicos) implicados en la elaboración y puesta en marcha de una política pública.

Finalmente, el tercer cuestionamiento se pregunta por los efectos de las políticas públicas en la sociedad, por ejemplo: ¿cómo medir o evaluar el impacto de una política pública en el campo social y económico? Se trata pues de determinar en qué medida la política pública estudiada ha modificado el tejido social que buscaba afectar (cambiar) y en qué grado esos efectos se ajustan a las expectativas de los decisores.

En cada caso, estamos en presencia de una aproximación diferente a la realidad, lo que quiere decir que se utilizarán herramientas conceptuales y metodológicas diferentes. El primer cuestionamiento tiene que ver principalmente con la ciencia política, al mismo tiempo que hace intervenir otras disciplinas como la sociología de los grupos de interés, la sociología de las organizaciones y la historia. En el segundo caso, el centro de gravedad está más bien del lado de la ciencia administrativa (derecho público, sociología de las organizaciones y de la función pública). Finalmente, el último caso tiene que ver más bien con la sociología administrativa y la economía. Son tres disciplinas principales pero, sobre todo, son tres maneras de construir “políticas públicas”. En estas condiciones es fácil entender que las herramientas metodológicas no serán las mismas según el tipo de aproximación escogido: no se puede estudiar el impacto de una política pública sin haber recurrido a cohortes de larga duración que permitan medir la evolución del medio implicado, lo que supone la puesta en marcha de métodos de encuesta muy detallados; por el contrario, un estudio de decisión podrá privilegiar la entrevista cualitativa con los actores de la decisión.

Poco importa la opción escogida. La única regla es respetar un mínimo de coherencia entre la manera como se construye el objeto de investigación y los métodos utilizados. El azar hizo que las investigaciones

que tuvimos la oportunidad de realizar se ubicaran más bien del lado del primer tipo de cuestionamiento. Es por eso que los elementos del método propuesto en este libro corresponden a una investigación centrada en el estudio de la génesis de una política pública, lo que no implica ningún juicio de valor sobre esta aproximación.

Un enfoque de investigación en diez etapas

Muller (2002) alerta acertadamente que, al igual que con las políticas públicas mismas, la investigación no es un proceso perfectamente lineal. Sin embargo, las diez etapas que se exponen a continuación son pasos obligados en una estrategia de investigación.

1. Poner en marcha un referencial de investigación

Se trata del conjunto de los conceptos y de las representaciones del mundo en función de los cuales el investigador construye el cuestionamiento de su investigación. En efecto, según la imagen que se haga de lo que debe ser una política pública, no se seleccionarán los mismos hechos como aquellos que “generan problemas” y no se harán las mismas preguntas. Es entonces a partir del referencial de investigación que se hará la selección entre las tres grandes aproximaciones anteriormente indicadas. Más que una verdadera elección, se trata en realidad de definir bien el tipo de aproximación donde uno se ubica y de evaluar sus consecuencias de manera que no se arranque por pistas falsas.

2. Definir el campo de investigación

En este nivel no se trata todavía de un objeto de investigación en el sentido estricto de la palabra, sino de la puesta en forma de las intuiciones del investigador. El campo de investigación aparece como un entrecruzamiento de actores, procedimientos, leyes, decretos y tomas de posición todavía muy mal estructuradas. Es en este momento que los *a priori* metodológicos o ideológicos desempeñan un papel protagónico, pues el investigador selecciona —de manera más o menos consciente— la información sin tratamiento de la cual dispone en función de su referencial de investigación, es decir, de su formación o en función de sus presupuestos ideológicos. Así es como se va a decidir el hecho de trabajar sobre “lo social”, sobre las políticas públicas de inmigración o sobre las relaciones internacionales. La elección podrá igualmente hacerse en función de las posibilidades de financiamiento de la investigación.

3. Analizar la literatura existente sobre el tema

Esta tercera etapa tiene por objeto puntualizar acerca del estado del conocimiento científico relativo al campo escogido. Esta literatura puede ser de dos tipos: científica, constituida por obras y artículos en revistas científicas, o especializada, dedicada al campo que se quiere estudiar (prensa profesional o sindical, boletines de asociaciones profesionales, etc.). No se trata en este momento de leer todo, sino de hacer una primera evaluación de las investigaciones realizadas y de la información disponible. Es precisamente durante esta fase que se confirma si el tema contemplado ha sido total o parcialmente tratado y si el número de fuentes escritas es suficiente.

4. Definir un cuestionamiento instrumental

Se trata de formular una pregunta y definir un problema que tenga sentido, tanto para los actores de las políticas públicas que se van a interrogar (decisores, altos funcionarios, sindicalistas o representantes de gremios profesionales) como para el investigador frente a su referencial. Es la puerta de entrada intelectual al objeto de investigación, por ejemplo: ¿por qué se ha puesto en marcha el ingreso mínimo de inserción laboral? ¿Cuál es la acción de los departamentos en relación con el medio ambiente? ¿Por qué se ha procedido a la reforma de la política pública agrícola? El interés de este tipo de cuestionamientos es poder ser formulado directamente a los primeros responsables que se van a encontrar, y ubicarse en su campo de acción. Al mismo tiempo, esta encuesta sirve de guía para realizar un primer acercamiento a la literatura especializada, aunque no se trate todavía del objeto de investigación porque no está articulado alrededor de una verdadera pregunta científica.

5. Definir una entrada institucional

Este momento determina el rumbo del resto de la encuesta, por eso se deben escoger lo más cuidadosamente posible sus primeros interlocutores. De la calidad de esos contactos dependerá la facilidad con la cual uno podrá, posteriormente, extender su red de relaciones. Según el tipo de cuestionamiento escogido se podrá decidir hacer contacto con los funcionarios responsables del programa estudiado, con los políticos que participan en la elaboración de la política pública o con los actores sociales que intervienen en el campo escogido. Es importante tener conciencia sobre la importancia de esta entrada para el desarrollo de la investigación y para sus primeros resultados, por ejemplo, una investigación sobre el ingreso mínimo de inserción no se va a iniciar de la misma manera si se empieza por entrevistar a los altos responsables del Estado, a los funcionarios rasos, a los hombres políticos o a los trabajadores sociales. Si este

primer contacto es positivo, entonces es posible poner en marcha una encuesta exploratoria con una decena de interlocutores, para comprobar sus primeras intuiciones. Esta encuesta debe permitirnos observar la concordancia entre las preguntas formuladas y el campo seleccionado: ¿es suficiente el acceso a las personas responsables y a la documentación (es decir, no hay bloqueos)?, y sobre todo, ¿el campo y el método escogidos son pertinentes en relación con el cuestionamiento?

Con base en esta etapa exploratoria es posible delimitar el campo definitivo de la encuesta: ¿cuántos actores se deberán encuestar y en qué plazo? Es el momento ideal para proponer un proyecto de investigación a un organismo de financiación, aunque también es cierto que estas condiciones ideales no están siempre reunidas. Durante la realización de la encuesta exploratoria y con el estudio de la literatura, el cuestionamiento debe empezar a evolucionar, es decir, a tomar distancia frente a la vivencia de los actores. Las intuiciones se transforman, poco a poco, en hipótesis.

6. Elaborar un cuestionamiento de investigación

En esta etapa ya no se trata de formular simplemente preguntas instrumentales, sino de construir una malla de explicación de la realidad bajo la forma de hipótesis susceptibles de ser verificadas por la encuesta definitiva. Es aquí donde uno construye verdaderamente su objeto de investigación, gracias al cruce de los primeros resultados de la encuesta exploratoria con preguntas de naturaleza teórica. En esta etapa de la reflexión es particularmente útil redactar un texto que permita esbozar por escrito las ideas y precisar esta difícil articulación entre el referencial de investigación y las preguntas empíricas que la preencuesta ha generado.

7. Depurar la literatura especializada

Cualquier política pública genera de manera directa o indirecta un sinnúmero de documentos escritos que es necesario conocer. En este acervo se encuentran notas y documentos internos de la administración, discursos y tomas de posición de los ministros o de los responsables políticos, circulares, proyectos de ley, decretos, transcripciones de los debates parlamentarios, informes de las comisiones del parlamento, etc. En esta etapa se puede empezar a depurar de manera sistemática la prensa especializada, bien se la ministerial (boletines de información), la profesional (periódicos sindicales o gremiales), la cuasiprofesional (periódicos especializados en un campo) o la asociativa. Es cierto que revisar toda la literatura relacionada con una política pública es un trabajo bastante dispendioso, sobre todo si el periodo de estudio es relativamente largo y se pretende ser exhaustivo, pero el trabajo vale la pena. Al contrario de lo

que se podría creer, es poca la información secreta en relación con una política pública, salvo el caso de algunas políticas como las de defensa. Como regla general, los actores, ya sean políticos o responsables profesionales, dicen y escriben casi todo lo que el investigador necesita saber. El problema es, más bien, seleccionar la información más pertinente entre la gran masa de datos más o menos contradictorios.

8. Entrevistar a los actores de la decisión

Se trata de encontrar a los individuos que han participado en la puesta en marcha y en la aplicación de la política pública estudiada —políticos, funcionarios públicos, representantes de grupos profesionales o de asociaciones, trabajadores sociales, militantes políticos, etc.—. Si se consideran los límites de tiempo y de dinero disponibles para la investigación, es mejor excederse en el número de entrevistados que pecar por defecto.

A diferencia de la etapa de formulación de la encuesta inicial, la entrevista da menos información de lo que se podría imaginar, aunque haya algunas excepciones. A menudo, la memoria de los interlocutores falla, por eso confunden las fechas y tienen la tendencia a reconstruir *a posteriori* su papel en la decisión para minimizarlo en caso de fracaso o valorizarlo en caso de éxito. Además, los entrevistados pueden tender a modificar su discurso en función de los deseos supuestos del investigador. Asimismo, un funcionario que ha cambiado de puesto desde los eventos por los cuales se le interroga tendrá la tendencia a reconstruir la historia de la decisión según sus nuevas funciones.

Las posibilidades de alteración de la información expuestas muestran porqué las dos técnicas, la depuración de la prensa y las entrevistas, deben ser utilizadas paralelamente. La entrevista permite decodificar la acción de los decisores y jerarquizar la masa de información recolectada durante la depuración de la prensa y de los varios tipos de texto. Por su parte, la lectura de la prensa permite dar una fecha precisa y corroborar las afirmaciones de los actores de la decisión.

9. Leer literatura científica

Es un poco arbitrario hablar de esta como una “etapa”, pues la lectura de literatura científica acompaña todo el trabajo de investigación. No obstante, es útil recordar la necesidad de realizar un barrido —lo más amplio posible— del campo de estudio propiamente dicho, porque le permite al investigador escapar de la amenaza de quedar encerrado en su objeto de estudio, sin considerar diversas perspectivas. En efecto, en la medida en que el conocimiento del campo aumenta y crece la familiaridad del investigador con los actores, se vuelve mayor el riesgo de adoptar el lenguaje de los actores y de perder su distancia crítica frente al objeto

(eso no impide al investigador tomar posición frente a tal o cual política pública, pero esto es otro problema). Por las mismas razones, en esta etapa es válido recurrir a una perspectiva histórica.

10. Redactar el documento final

Bien sea que se trate de un informe, una tesis o una memoria, esta etapa es la ocasión para realizar una nueva evaluación de las hipótesis iniciales; para volver a centrar el cuestionamiento a la luz de los conocimientos adquiridos en cuanto al funcionamiento efectivo de las políticas públicas estudiadas; y para definir de nuevo su referencial de investigación, antes de lanzarse a nuevas aventuras.

Una vez más, es necesario precisar que este desarrollo no debe seguirse al pie de la letra. Por el contrario, hay que considerar que el momento estratégico de la investigación sobre políticas públicas es aquel donde va a realizarse la articulación entre, de una parte, un cuestionamiento de investigación orientado por un enfoque teórico (y por consiguiente de conceptos), que solo permite superar el discurso de los actores que intervienen en el campo de estudio; y, de otra parte, la puesta en marcha de una encuesta metódica coherente frente al cuestionamiento (es decir frente al objeto de investigación). Ahora bien, este proceso es necesariamente largo y difícil. En conclusión, es importante insistir en la inevitable distorsión entre el tiempo de la decisión política, que es corto, y el tiempo de la investigación, que tiene una temporalidad mucho más larga. Este desfase es fuente de numerosos malentendidos entre actores e investigadores, y solo un mejor conocimiento recíproco puede atenuarlo.

El cabildeo y las políticas públicas

El cabildeo es una figura connatural a los sistemas democráticos caracterizados por la participación activa de los ciudadanos. En estos siempre se ha buscado contactar a la autoridad que toma la decisión que los afecta directamente o que acude a personas que por reunir ciertas cualidades están en la posibilidad de hacerlo a su nombre. Por lo tanto, el cabildeo no es un fenómeno nuevo y ningún país latinoamericano ha sido ajeno a este. Prueba de esto es que durante años diferentes agremiaciones y sectores que buscan que las decisiones de gobierno que los afectan no sean tomadas sin el conocimiento de las necesidades de los afectados han practicado el cabildeo. Por esto, en todas partes proliferan personas que realizan esta actividad a todas luces positiva en toda democracia, pero que ante la ausencia de una regulación adecuada puede prestarse para

obtener prebendas personales o incurrir en figuras delictivas. Además, la imagen negativa que algunos le adjudican y el desconocimiento generalizado de su funcionamiento y ausencia de regulación hacen que la figura sea poco atractiva para la comunidad ya que muchos la consideran como algo ilegal.

En este libro se pretende mostrar el cabildeo como un vehículo que fomenta una relación clara, transparente y dentro del marco de la legalidad entre un ciudadano o grupo de ciudadanos y la autoridad que toma una decisión que los afecta, lo que se enmarcaría dentro del concepto de políticas públicas. Se usará indistintamente el término cabildeo por ser la traducción al español aceptada por la Real Academia Española, posiblemente como referencia a la alternativa que tenían nuestros ancestros de recurrir a esa instancia (al cabildo o ayuntamiento), con el propósito de intentar transformar o derogar una ley cualquiera. Sin embargo, se recurrirá también al anglicismo *lobby*, mucho más generalizado en varios países latinoamericanos. El uso de este término se ha vuelto tan común que frecuentemente se escucha en reuniones sin importar el lugar, el tiempo, el modo, ni la hora, hasta el punto de entrar a formar parte de nuestro diario vivir.

Existen defensores de uno y otro vocablo que esgrimen abundantes razones de toda índole y profundidad —tanto a favor como en contra—. Sin pretender dirimir este galimatías intercontinental, es necesario poner de presente que el significado de cabildear como *procurar con maña*⁷ *ganar partidarios en una corporación o cabildo* no corresponde totalmente a la realidad cobijada por el concepto de *lobbying*. Más aún, riñe con ella.

Conviene también tener presente que el vocablo en inglés ha dado origen a una serie de conceptos relacionados. Así, el sustantivo *lobby* se relaciona con la oficina, el lugar o la agencia en donde se desarrolla la actividad. Este término correspondería en castellano a la expresión *cabildo*. La palabra *lobby* como verbo, al igual que su gerundio *lobbying*⁸ equivalen a la expresión *cabildear* y se asocian con las actividades y los medios utilizados por esta técnica para llevar a cabo sus objetivos. El término *lobbyist* se utiliza para referirse a la persona o al grupo que tiene facultad para llevar a cabo o prestar un servicio. No es raro encontrar la

⁷ El primer significado de “maña” corresponde a ‘destreza o habilidad’; sin embargo, el tercero relaciona a esta palabra con ‘vicio o mala costumbre’ (Real Academia Española, 2018).

⁸ En inglés no existe uniformidad en torno al uso de estos dos vocablos. Tanto la expresión *lobby* como la palabra *lobbying* se usan indiscriminadamente. Los estadounidenses hacen una sutil diferencia entre influenciar una legislación y monitorearla, entre acciones proactivas y reactivas de *lobbying*, entre actividades de *lobbying* y *no-lobbying activities* y entre *lobbying* directo e indirecto

palabra *lobista* como un intento de *castellanizar* el anglicismo. Sin embargo, la traducción autorizada es *cabildeero*.

Como es fácil observar, el asunto no es meramente semántico, sino que involucra cuestiones relacionadas con la idiosincrasia, la inobjetable influencia de los medios masivos de comunicación, la costumbre en el uso y la desinformación que impera en torno al concepto del cabildeo.

La definición tampoco ha sido del todo diáfana y precisa en el caso de *lobby*, por el contrario. La Corte Suprema estadounidense estableció en 1953 que el término *lobbying* se refiere a las representaciones hechas directamente al Congreso, a sus miembros o a sus comisiones. Posteriormente, se relacionaron con el *lobbying* la comunicación con miembros del Congreso sobre legislación pendiente o propuesta, que excluye del perímetro legal a aquellas personas y contribuciones que solo tienen como propósito incidental la influencia en la legislación (Walter, 1991).

Vale la pena considerar la experiencia estadounidense que ha señalado la distinción entre un antiguo y un nuevo "*lobbying*" o cabildeo, según relata Edward J. Heubel (1997, p. 32):

El viejo *lobbying* era invisible, criminal y primitivo. El lobista trabajaba directamente sus actividades, y las personas que no estaban profundamente familiarizadas con la vida política de Washington no podían identificar a los más poderosos representantes de los grupos de interés. Conquistar votos por medio del soborno monetario y otras tentativas análogas violentaba, indudablemente, el espíritu y la ley. La técnica era cruda, ya que las decisiones eran tomadas por pocos hombres; estos podrían ser comprados o vendidos con solo darles dinero o poder suficientes para que los utilizaran acertadamente. Por muchas razones este tipo de presión política fue reemplazada por el nuevo *lobbying*. Baste esto para decir que después de la Segunda Guerra Mundial la corrupción y las malversaciones de días anteriores fueron ampliamente reemplazadas por nuevas formas de influencia. El nuevo *lobbying* es visible, legal y altamente profesional; miles de *lobbyst* o representantes legislativos, como se les llama a menudo, sostienen oficinas en Washington. Estos hombres se conocen como representantes de grupos especiales, se les paga retribuciones y ellos mismos se identifican como tales frente al gobierno y el público, incluso, actualmente existe un procedimiento legal destinado a hacer públicas sus actividades.

En esencia, el propósito de la institucionalización del cabildeo es brindar mayor transparencia a la gestión de los grupos organizados que procuran hacer valer sus opiniones en los ámbitos parlamentarios o de decisión del poder ejecutivo, al evitar prácticas extrañas a una concepción democrática.

De acuerdo con lo expuesto, una opinión generalmente aceptada es que el *lobby* es una actividad para influir sobre las decisiones. Esta creencia se basa en el hecho de que la voluntad del hombre es libre y por lo tanto influenciable. Al considerar el *lobby* dentro de este concepto, es necesario entenderlo como herramienta que puede utilizar cualquier actor para lograr la *efectividad* (ya que combina la *eficiencia* de los recursos con la *eficacia* de las estrategias) y no resulta difícil aceptar la profunda y decisiva incidencia que esta novedosa técnica puede ejercer sobre todas y cada una de las etapas del proceso integral de políticas públicas: creación, formulación, implementación, evaluación, análisis y reestructuración.

Ética y políticas públicas

Los criterios para el establecimiento de la eticidad de las políticas públicas están dados por el establecimiento de dinámicas en las que la racionalidad y razonabilidad de los individuos sean los ejes posibilitantes de políticas que generen una relacionalidad justa y eficaz (Rawls, 1995). Uno de los más graves problemas con que se encuentra la formulación de políticas públicas en un medio como el nuestro es la concordancia y adaptación al orden legal en el cual se proponen e implementan.

En diversos eventos se constata cómo la finalidad y el espíritu de muchas políticas se ve desvirtuado en su reglamentación y sometimiento ante el veredicto constitucional. En este mismo sentido se verifica cómo el pronunciamiento en derecho que realizan las diferentes instancias del órgano judicial difiere en los referentes argumentales de sus pronunciamientos, al proferir sentencias inconexas y en muchos casos contradictorias. Esta precisión remite a considerar como un eje de la eticidad de las políticas públicas el esclarecimiento de sus referentes dentro del marco legal vigente, que vela siempre por la clarificación en el sentido de que la letra de la ley no agota su espíritu. Esta aclaración remite a que la fuente ética de las políticas reside en los principios y derechos fundamentales de rango constitucional, de tal manera que las políticas públicas serían un desarrollo e implementación de dichos referentes normativos.

Concebir el término *política* en relación con concepciones que identifican, articulan y promueven la consecución de fines determinados remite a que un imperativo ético de las políticas públicas vendría dado por la exigencia de generar espacios constitutivos de una auténtica cultura política. Esta cultura estaría caracterizada por hacer de cada política un *ethos* de convivencia ciudadana como concreción de los derechos fundamentales y del bien común (Kelsen, 1995). Promover dicha cultura política

alrededor de la formulación de las políticas públicas solo sería posible si su formulación se cohesionara en torno a sus canales de implementación.

Desde esta perspectiva, la eticidad de las políticas vendría también expresada en términos de efectividad comunitaria, con base en los niveles de implementación generados por procesos educativos desarrollados dialécticamente con su formulación e implementación. La ética se inscribiría en los niveles de inserción de cada política en el *ethos* ciudadano por medio de una *paideia* determinada epistemológica y pedagógicamente por sus propios carácter y fines (Jaeger, 1980).

La ética en la administración pública y el Estado fortalece las instituciones estatales, las prácticas y las normas, para que cumplan mejor con su papel de promotoras de la justicia y el bien común. Los funcionarios públicos, ya sean por elección o profesionales, requieren la ética para comprender mejor la naturaleza y las repercusiones filosóficas de sus cargos, de las funciones que les han sido confiadas y, por lo tanto, de los procedimientos y acciones correspondientes.

En este sentido, la ética es eminentemente revolucionaria porque es una permanente inconforme con lo que se viene haciendo y defiende siempre la posibilidad de mejorar. De ahí que la ética nunca deba concebirse como la elección maniquea entre el bien y el mal, porque el mal no es objeto de elección. La ética es ciencia de la equidad, así como el derecho es ciencia de la justicia. Y si el funcionario público está obligado a cumplir la ley y por lo tanto a obrar justamente, como representante del poder político del Estado está realmente más comprometido y obligado a atender y cumplir el espíritu de la ley y, por ende, a ser equitativo. Por lo tanto, el que solo sigue la ley corre el peligro de volverse un legalista, un tecnócrata, ciego y frío ante las necesidades humanas; ciego y sordo ante las necesidades del pueblo al que debe servir. En cambio, el funcionario ético es inevitablemente sensible, razonable y justo.

El mercadeo para propósitos gubernamentales

En lugar de adentrarse en una discusión de conceptos, esta sección presenta las técnicas de mercadeo más adecuadas que puede aplicar cualquier gobierno, con el propósito de mercadear sus políticas públicas. Es posible entender el mercadeo como un área del conocimiento caracterizada por dos aspectos primordiales: primero, es una filosofía, una actitud, una perspectiva; y segundo, es un conjunto de actividades y técnicas utilizadas para implementar esa particular filosofía. Según esta última, el mercadeo implica que cada acción, programa o política gubernamental debe empezar en el mercado. Así, es necesario conocer las características

de los ciudadanos, las necesidades, los deseos y las motivaciones de la gente. En resumen, esa investigación de mercado es la base y el punto de partida para cualquier programa gubernamental.

Las actividades y técnicas del mercadeo pueden clasificarse en tres grupos: primero, aquellas usadas por el mercado mismo; segundo, las que se aplican a las cuatro P: producto, precio, punto y promoción; y tercero, las que atañen al proveedor, en este caso el gobierno.

Las ideas como productos

Las políticas públicas que el gobierno intente implementar pueden ser consideradas como productos. Así, por ejemplo, de la misma manera que las bicicletas, la información sobre el control de la natalidad es un producto susceptible de mercadear. El primero es un bien tangible, mientras que el segundo es una idea y como tal es abstracto. Este razonamiento no se altera por el hecho de que generalmente la información sobre el control de la natalidad está asociada con productos anticonceptivos. Aun entre los productos físicos, algunos son más abstractos que otros. Un sistema de alarma de fuego para el hogar es un producto tangible, pero está inexorablemente ligado a la idea de seguridad. Así, podemos estudiar las políticas públicas como cualquier otro producto, obviamente con características específicas y particulares, en especial la intangibilidad.

El ciclo de vida de un producto

El concepto de ciclo de vida de un producto se deriva de una analogía con el desarrollo biológico y asume que los productos, como las personas, tienen ciclos de vida. Desde su nacimiento hasta su muerte, un producto pasa por diferentes etapas y ambientes competitivos, su ajuste a estos ambientes determina en gran medida qué tan exitosa será su vida. Además, es posible considerar alguna forma de función exponencial, representada gráficamente por una curva acumulativa en forma de S, como característica de la manera en que los objetos o ideas se despliegan o se difunden entre la población de adoptadores. Esta curva refleja un proceso subyacente. Si uno puede iniciar la difusión, esta proseguirá automáticamente en algún grado. En consecuencia, continuará debido al efecto *bandwagon* o de contagio.

Al aplicar esta herramienta a las políticas públicas, es posible aseverar que el ciclo de vida por el cual probablemente van a pasar consta de cinco etapas. La primera etapa es la introducción, en la cual la aceptación de la clientela es mínima. El segundo periodo es de rápido crecimiento, por los efectos acumulativos de la promoción introductoria, la distribución y

la influencia del voz a voz. La tercera es la madurez durante la cual la tasa de crecimiento empieza a disminuir. La cuarta etapa es la saturación, en la cual no hay más crecimiento y la aceptación de la clientela empieza a decrecer. Finalmente, el declive puede traer como resultado la terminación o reestructuración de la política pública.

En la figura 13, el eje vertical mide el número de ciudadanos que adoptan o al menos aceptan un determinado grupo de políticas públicas específicas. El eje horizontal representa el periodo o tiempo.

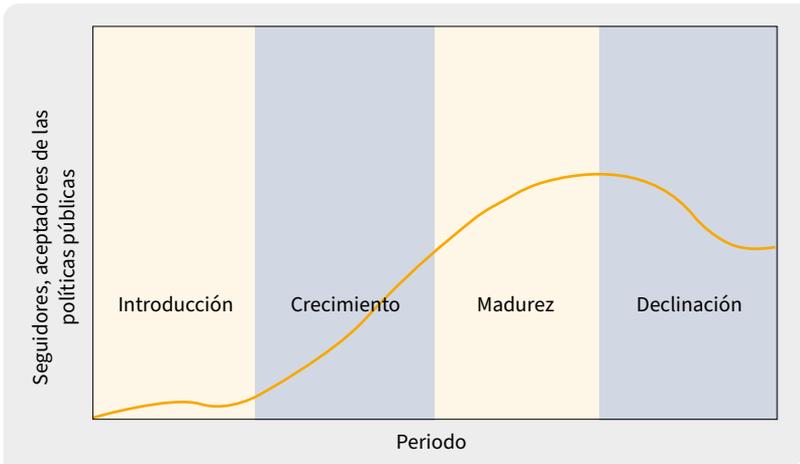


Figura 13. Ciclo de vida del producto.

Fuente: elaboración propia.

Los gobiernos deben interesarse por saber en qué lugar del ciclo de vida se encuentra una determinada política pública. Cada etapa requiere un tipo de mercadeo específico, con diferentes combinaciones de las variables producto, precio (no necesariamente monetario), componentes de distribución y promoción.

Otra aproximación interesante relacionada con este tema se denomina “etapa en el ciclo de vida de una causa”, la cual asume que una causa pasa por una curva en forma de S similar a la que se muestra en la figura 13, y que tiene diferentes características de acuerdo con cada etapa. En la etapa de cruzada, un objetivo primario es reclutar seguidores. Un gran número de partidarios es crucial porque los primeros adoptadores de esa política pública específica estructuran un importante —y decisivo— canal de comunicación oral. Además, es necesario tener un gran seguimiento de modo que los posteriores mensajes de promoción puedan jactarse de tener muchos partidarios. El interés en una idea goza de su más rápido crecimiento durante la etapa del movimiento popular, cuando el entusiasmo de los cruzados originales se aumenta por nuevos partidarios. La

etapa gerencial se caracteriza por un cambio en el énfasis del asunto mismo hacia los individuos que administran la institución patrocinadora. A medida que el grado de este movimiento aumenta, se deben enfrentar nuevos problemas y retos, tales como desarrollar definiciones más claras de las responsabilidades y atraer los recursos adecuados para mantener en curso la organización. En la etapa burocrática, el objetivo de supervivencia organizacional se considera por encima de la defensa de una causa, pues esta se administra como cualquier otro negocio como un producto para vender, con una jerarquía rígida, políticas establecidas, mucha organización funcional, etc. Aun el trabajo de mantener un seguimiento y soporte se asume como una función especializada.

Las etapas de un ciclo de vida de producto son continuas y de ningún modo son discretas. El proceso es a menudo errático y difícil de pronosticar, pues la teoría no puede servir como guía universal de planeación, pero sí como un instrumento para medir el efecto de la planeación. Además, una clave para la administración del ciclo de vida es pronosticar el perfil del ciclo del producto propuesto antes de que se introduzca. Entonces, en cada etapa la administración debe anticipar los requerimientos de mercadeo que se necesitarán en la siguiente etapa.

El posicionamiento

El posicionamiento consiste en describir el producto a los mercados objetivo de modo que se definan sus mejores atributos y, si es posible, las limitaciones de la competencia. El posicionamiento supone que las ofertas del mercadeo están ordenadas en la mente de las personas en varias dimensiones, las cuales son relevantes para el proceso de toma de decisiones al escoger una política pública específica. Los franceses tienen una expresión que resume muy bien esta estrategia de mercadeo: *cherchez le creneau* o 'busque el huevo'.

No obstante, no hay reglas específicas para el posicionamiento. A veces es necesario pensar a la inversa, ir contra la corriente. Si todos los demás van al oriente, ver si es posible encontrar un camino al occidente (Ries & Trout, 1981, pp. 66-67). Es necesario, entonces, saber quién es la competencia real, en qué lugar está y dónde quiere el gobierno ubicar su grupo específico de políticas públicas.

El precio

Por lo general, ni los programas, ni las políticas públicas se intercambian por dinero. Sin embargo, para que se dé una transacción de mercadeo, el comprador, adoptador o seguidor —quien recibe la acción— tiene

que pagar algo. A este respecto, lo importante es determinar cuál punto de vista sugiere estrategias más efectivas para la planeación de mercadeo. Es decir, si los consumidores verdaderamente perciben que están gastando recursos más que dinero, cuando hacen compras.

Para los proveedores se vuelve importante tener en cuenta estos valores que son intercambiados o cedidos a cambio de la oferta representada en el producto. Es posible distinguir cuatro tipos diferentes de precios sociales, que se pueden relacionar con los programas o políticas públicas de un gobierno específico:

- El tiempo que se gasta en una actividad cualquiera representa beneficios previsible, porque este no se utilizó en otra alternativa. Esta es la noción económica de pérdida a costo de oportunidad.
- El esfuerzo de alguien a cambio del ofrecimiento de un producto compromete los servicios en ese intercambio.
- La modificación del estilo de vida es un precio que se paga en muchas formas de intercambio.
- A menudo, parte del precio de un intercambio equivale a una pérdida de la autoestima, el orgullo y la identidad. Esto afecta la afirmación propia, la privacidad, el control, la libertad de temer a arriesgarse, o algunas otras pérdidas que afectan la paz mental de una persona, las cuales se agrupan bajo el rótulo de *psique*.

Una deficiencia en este tipo de investigaciones es la ausencia de una medida capaz de calcular el precio social. Esta situación es análoga al problema de la medida en el análisis costo/beneficio.

La plaza, distribución o punto

Esta etapa corresponde a la elección de los canales de distribución, así como la penetración de un determinado canal (el porcentaje de lugares en los cuales la política pública puede ser vista, consultada, escuchada, comentada, criticada, etc.), que afecta el éxito de las políticas en el mercado. La dinámica de este proceso depende en buena medida del canal escogido. En otras palabras, cómo y, sobre todo, para quién se hace disponible un programa o una política son respuestas que definitivamente pueden impactar el proceso de aceptación de cualquier política pública.

En mercadeo es posible distinguir tres diferentes grados de exposición. A su vez, estos se pueden adaptar a las políticas públicas o a los programas de la siguiente manera:

- Distribución intensiva: El programa está en tantos mercados como sea posible, lo que conlleva muchas facilidades físicas para abastecer el mercado objetivo.
- Distribución exclusiva: La provisión de facilidades se hace solo en un establecimiento dentro de la comunidad o área de mercado objetivo.
- Distribución selectiva: Entre los dos extremos se ubica un completo rango de convenios intermedios.

Un factor básico que influye en la decisión de intensidad es la relación entre costo y accesibilidad. Así, la intensidad de la distribución, la accesibilidad y el costo están estrechamente interrelacionadas. Cuanto más grandes sean la intensidad de la distribución y la accesibilidad de un programa, más alto será su costo. En este sentido, una agencia puede tener nueve alternativas de intensidad de distribución. La tabla 2 ilustra estas estrategias y sugiere posibles servicios que pueden encajar apropiadamente dentro de las nueve celdas allí señaladas.

Tabla 2. Intensidad de las alternativas de distribución

Intensiva	Selectiva	Exclusiva
<ul style="list-style-type: none"> • Iluminación de las calles. • Acequias. • Vías. • Patios de recreo en los barrios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión a los niños en los patios de recreo de los barrios seleccionados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de artes teatrales en el parque principal de la ciudad. • Mimos interpretando la naturaleza.
<ul style="list-style-type: none"> • Policía. • Bomberos. • Trabajadores de bienestar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuidados de salud comunitarios. • Parques. • Escuelas. • Clases para adultos. • Bibliotecas. • Centros comunitarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Campaña de donación de sangre. • Guarderías públicas.
<ul style="list-style-type: none"> • Recolección de basuras. • Inspectores de vivienda. • Inspectores de salud. • Cursos universitarios por correo o por televisión pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bibliotecas móviles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hospitales. • Universidades. • Cortes y estrados judiciales. • Palacio municipal. • Zoológico. • Confinamiento y ubicación de animales.

Fuente: Crompton y Lamb (1987, p. 196).

Otro canal importante para distribuir un programa o una política pública es la comunicación voz a voz. Esta alternativa se entiende como una

comunicación oral que concierne a un producto o un servicio, persona a persona, entre un receptor —que se percibe como no comercial— y un emisor.

Es importante señalar que el mercadeo ha llegado muy lejos de su propio potencial y que aún falta delimitar sus posibilidades, alcances y límites. Incluso en el campo académico, el mercadeo frecuentemente ha tenido una mala interpretación, no obstante, tampoco es una panacea, por eso necesita ser ampliamente estudiado. Si bien es cierto que mercadear una política pública no es lo mismo que mercadear un producto comercial como una cerveza, una crema dental o un desodorante, de hecho, es posible usar la misma filosofía y las mismas herramientas para implementar y hacer realidad las ideas, programas y las políticas públicas de un gobierno cualquiera.

Como se ha visto, aplicar el mercadeo en nuevas áreas tiene grandes posibilidades que aún están por explorar. Se podría considerar al gobierno como el experto en mercadeo o el proveedor, pero también es posible suponer que quien hace las políticas públicas es la otra parte, es decir, los usuarios, los consumidores, los ciudadanos, los electores, el pueblo. En este sentido, es adecuado considerar a los ciudadanos como los interesados que pretenden mercadear sus demandas al gobierno. El cabildeo, por ejemplo, sería una herramienta útil para este propósito.

En este enfoque, el gobierno es solo una parte o un participante en el proceso social, por eso debe tener en cuenta la mejor forma de lograr sus propósitos de cara a las necesidades de los demás actores. El mercadeo ayuda a adaptar la agenda y a ofrecer soluciones a los problemas y deseos de los ciudadanos en una forma adecuada. Gracias a este, además, el gobierno puede percibir mejor la naturaleza de los problemas existentes en la sociedad. Con estas bases, la agenda del gobierno se puede organizar de acuerdo con la importancia de cada asunto. A decir verdad, muchos de los problemas futuros se pueden reconocer en las primeras etapas, cuando las soluciones son menos costosas, en términos tanto políticos como económicos; algunos de ellos pueden predecirse o preverse, al menos cuando no son muy grandes y problemáticos. Como propone el mercadeo —en un cambio de la dirección de la acción—, tomar a los ciudadanos como el punto de partida de la acción gubernamental puede ayudar a descubrir nuevas formas y diferentes ideas para implementar las políticas públicas.

En el contexto del mercadeo, quien hace las políticas puede concentrarse fácilmente en el conjunto total, sin preocuparse por todos los detalles. Gracias a esto se puede evitar una posible falta de experiencia en la forma de resolver un problema o implementar una política. Además, esta metodología permite saber qué tipo de personas deben ser asignadas para

implementar las políticas públicas, principalmente, qué política deben implementar personas hábiles o especializadas en mercadeo social. En otras palabras, qué tipo de personas deben estar en posición de poder. Asimismo, los auditores del gobierno podrían gastar menos tiempo y sus informes podrían ser más acertados si examinan los procedimientos, técnicas, eficiencia y efectividad dentro de esquema del mercadeo.

Finalmente, en relación con la moralidad y la ética, debemos evitar no ver el bosque por causa de los árboles. El mercadeo es una herramienta neutral y puede usarse de esta forma: no es en sí ni bueno ni malo, pues lo bueno o lo malo radica en el propósito o la aplicación y no en el instrumento.

Como aspecto adicional conviene resaltar que el mercadeo social es también un camino para la efectividad de las políticas públicas, al que se llega mediante la disección de este concepto en dos grupos de variables, unas internas —manejables por la organización gubernamental— y otras externas —relacionadas con el consumidor de ideas, es decir los ciudadanos—.

Para comodidad nemotécnica se han incluido las variables del primer grupo (las internas) dentro de la tradicional clasificación expuesta por McCarthy, correspondiente a las cuatro P:

- Producto: las políticas públicas.
- Precio: factores monetarios y no monetarios (tiempo, esfuerzo, estilo de vida, etc.) relacionados con el proceso integral de las políticas públicas.
- Punto de distribución: intermediarios en cada una de las etapas del proceso integral de las políticas públicas.
- Promoción: canales de información, difusión y promoción de las políticas públicas.

Cada variable engloba una serie de funciones cuya característica fundamental es que pueden ser manejadas por la organización, llámese esta fábrica, empresa de servicios, entidad sin ánimo de lucro, partido político o el mismo Estado como organización social.

De esta manera, el mercadeo logra manipular el monto, la dirección, la intensidad y el alcance de los recursos con que cuenta la organización gubernamental (humanos, técnicos, financieros y de información), para buscar la combinación más eficiente. Desde el punto de vista del consumidor de ideas, el mercadeo estudia también el mercado para entender los factores que influyen en el proceso de elección, decisión y aceptación de las ideas. Dicho análisis está constituido por dos etapas diferentes, pero complementarias entre sí.

La primera etapa está dirigida a detectar, conocer y anticiparse a las necesidades, deseos y gustos del mercado (los ciudadanos), con el propósito de diseñar la oferta (las políticas públicas) que más se acople a las demandas de la comunidad.

La segunda etapa corresponde a la investigación evaluativa, que se realiza luego de que se han presentado las políticas públicas al mercado y el concepto ha sido adoptado por algunos ciudadanos. Así se obtiene la retroalimentación necesaria sobre el grado de satisfacción (o insatisfacción) de dichas políticas públicas. Aparece entonces el concepto de eficacia como alternativa también del mercadeo.

Tanto la eficiencia como la eficacia, variables que conforman la efectividad, pueden alcanzarse —o al menos buscarse— con el mercadeo. Para continuar con el proceso del mercadeo de políticas públicas es necesario además considerar estrategias tales como la diferenciación y el posicionamiento de esas políticas públicas, tal y como se haría con un producto tangible. Desde el ángulo de los consumidores de esas políticas, se estudian los temas relacionados con la segmentación, los adoptadores de políticas públicas, específicas y concretas, de acuerdo con el marco teórico ampliamente explicado en las primeras partes de este capítulo⁹.

⁹ Para profundizar en este tema, el lector puede remitirse a Salazar-Vargas (1994, p. 233), Hermel y Romagni (1990) y Kotler y Roberto (1989). En esta última obra se desarrolla un completo estudio sobre el “cambio social voluntario” como alternativa al “cambio violento”, mediante estrategias de mercadeo.

Apuntes para políticas públicas de desarrollo y sociales

Prototipo de una política pública de desarrollo

En el proceso generado por una política de desarrollo es necesario pensar en compatibilizaciones y desagregaciones como parte integral para proceder a la determinación de los objetivos. Estos deben ser compatibles entre sí, así como con la estrategia y con el conjunto de los mecanismos instrumentales, para que resulte un proceso en el cual se identifican y seleccionan en forma coherente las aspiraciones y necesidades de los distintos actores sociales.

Lo anterior tiene su origen en la relativa autonomía de los diversos actores que participan en el desarrollo del país. Al definir los objetivos, el gobierno debe contemplar las necesidades de esos actores, frenándolas, moldeándolas o incentivándolas, según sea el caso. Las desagregaciones surgen de la necesidad de especificar en el tiempo y en el espacio la contribución o responsabilidad de cada uno de los diferentes actores.

Elementos rectores de la política pública de desarrollo

Los objetivos y las estrategias proporcionan los elementos rectores del proceso de desarrollo, en tanto que su determinación y formulación constituyen la base para el diseño de los mecanismos instrumentales de la política de desarrollo. Es necesario señalar las opciones preliminares de los objetivos y las correspondientes estrategias que orientan la realización de diagnósticos. Posteriormente, mediante los lineamientos generales de política que surgen de la práctica, estas definiciones preliminares de los objetivos y de las estrategias se enriquecen y adquieren una forma cada

vez más estructurada o, si se quiere, más definitiva. Esto permite seleccionar y formular definitivamente el conjunto de mecanismos instrumentales: políticas, programas, proyectos, organización de la administración pública y financiamiento, así como de los indicadores más importantes para el control de la ejecución y para la necesaria evaluación.

Finalmente, por su estabilidad, los objetivos y las estrategias suministran los criterios básicos para la reformulación de la política de desarrollo. Los objetivos y las estrategias permiten, a su vez, que el sistema cumpla con las finalidades del desarrollo, sin que estas sean distorsionadas por los instrumentos que se haya decidido emplear. De allí la importancia de una adecuada selección de objetivos y de estrategias. En efecto, si estos estuvieran mal formulados, es decir, si pecaran de vaguedad, irrealismo, inconsistencia, etc., las finalidades se pueden convertir en promesas. De igual manera, los mecanismos instrumentales seleccionados corren el riesgo de terminar sirviendo a fines impuestos, poco pragmáticos, y perjudicando a los organismos de ejecución y a los gobernantes al reemplazar su criterio por el de las empresas poderosas, o las fuerzas sociales y organizaciones más hábiles o poderosas (Selznick, 1996). De allí que los objetivos y las estrategias han de constituir una normatividad consistente. Además, deben tener un alto grado de viabilidad y estar expresados con claridad, con el propósito de permitir a los gobernantes autodisciplinar sus decisiones y utilizar el poder de que disponen para imprimir la dirección deseada a la política de desarrollo escogida.

En efecto, los objetivos y las estrategias de la política de desarrollo deben tener una coherencia de conjunto y un nivel aceptable de riesgo. La coherencia se refiere a la orientación y velocidad que se otorga al proceso de desarrollo y está basada en juicios de probabilidad derivados de los resultados del proceso de diagnóstico acerca del comportamiento de los actores y del marco de recursos —siempre escasos— del que estos disponen o dispondrán durante el periodo considerado.

En síntesis, los objetivos y las estrategias constituyen la estructura básica de un conjunto de principios de acción —o inacción— gubernamental concreta y deliberada, con respecto a las actividades del sistema social¹; además, orientan el conjunto de medidas y decisiones cotidianas. Sin embargo, esto no significa que puedan ser literalmente traducidas en

¹ La flexibilidad que los objetivos y las estrategias le otorgan a la política de desarrollo adquiere especial importancia cuando un sistema sectorial está en gran desventaja con respecto a otro. En efecto, las actividades productivas están sujetas a diversas contingencias que, si bien no siempre es posible controlar, requieren actuar frente a ellas para minimizar sus daños y ofrecer un equilibrio sectorial. Esto supone tomar decisiones rápidas por parte de los actores que participan en el sistema social como un todo, incluyendo a los funcionarios de la administración pública. Dichas decisiones se facilitarán en gran medida cuando se disponga de esta estructura básica.

mecanismos parciales. Esta estructura, al igual que un esqueleto humano, existe para facilitar los movimientos del cuerpo en que está inserta. Desde esta perspectiva, el conjunto de metas que expresan cuantificadamente los objetivos y los lineamientos estratégicos debe considerarse, en últimas, como un esfuerzo específico por prever tanto el peso de las restricciones como la amplitud de las posibilidades presentes en toda política de desarrollo.

Programas y proyectos de la política pública de desarrollo

Los programas y los proyectos se pueden entender como los mecanismos instrumentales mediante los cuales se propone, acuerda o simplemente se ordena —tanto a los actores públicos como privados— realizar un conjunto de acciones complementarias, con el propósito de lograr ciertas metas, construir determinadas obras físicas o realizar algunos esfuerzos debidamente especificados. A su vez, se deben apoyar y complementar con las políticas que se formulan para conducir y regular el conjunto de actividades que se desean organizar. Esto implica definir si son programas de producción o de apoyo, identificar los proyectos de inversión y dilucidar la factibilidad y flexibilidad del diseño y cumplimiento de los programas. Entonces, desde el punto de vista de un gobierno, los programas constituyen un instrumento que da coherencia a sus proposiciones y comportamientos. Además, son útiles para coordinar las actividades de los distintos actores públicos entre sí y las de estos con los actores privados, ya sea a través de la concertación o mediante otros mecanismos.

Gracias a los programas, los actores privados tienen acceso a una información específica y sistematizada sobre el efecto de los diversos mecanismos de la política en los campos donde tengan un interés especial, lo que les permite incrementar el marco de seguridad en que toman sus decisiones. Igualmente, los programas favorecen una mejor estimación y distribución del presupuesto asignado por parte del gobierno a la administración pública; y contribuyen a facilitar el control del cumplimiento de las responsabilidades que asumen tanto el gobierno como los particulares dentro del complejo proceso de desarrollo.

Los proyectos, en relación con los programas, representan un esfuerzo más acabado e integral de organización de actividades con respecto a una obra específica y, por lo general, se asocian con una inversión. Las políticas, los programas y los proyectos constituyen los instrumentos básicos que se recomiendan utilizar para racionalizar el proceso de inversión, conforme a las orientaciones dadas por los objetivos y las estrategias de desarrollo.

Dado el papel que tienen los programas y los proyectos (principalmente en relación con la organización de las actividades para racionalizar y optimizar la asignación de recursos), a menudo puede resultar arbitrario distinguir entre unos y otros solo a partir de estos criterios. Los programas también sirven para organizar actividades permanentes, o por lo menos, cuya extensión y frecuencia puedan ser determinadas con relativa precisión. Los proyectos, en cambio, organizan actividades cuya duración puede ser establecida y su realización distribuida durante ese periodo, de acuerdo con los recursos de que se disponga, las necesidades que se deban satisfacer, etcétera. En el caso de los programas, la gestión es dispersa y normalmente requiere un esfuerzo de coordinación. Para los proyectos, en cambio, es unitaria y concentrada. La coordinación de los programas puede establecer departamentos de un mismo organismo o empresa; entre varios organismos o empresas; entre organismos, empresas y agentes individuales, etc. En los proyectos, en cambio, la gestión es responsabilidad de un solo agente, quien responde por el total de los resultados, aun cuando pueda subcontratar parte de las actividades que le han sido asignadas.

Los criterios mencionados son muy utilizados para establecer las diferencias entre programas y proyectos, con lo cual facilitan la selección del instrumento que debe utilizarse en cada situación. Permiten además establecer el carácter que se debe dar a su formulación y determinan la modalidad de control y evaluación que puede ser aplicada. También es posible utilizar otros criterios para diferenciar ambos mecanismos, tales como el carácter de la actividad que se organiza y el tipo de gestión que se requiere.

Es aconsejable que tanto la formulación como la ejecución de los programas cuenten con una unidad de coordinación. Esta unidad es necesaria, en primer lugar, porque algunos programas individuales o la integración de varios de ellos pueden originar proyectos. En segundo lugar, porque puede ser conveniente manejar el control de la ejecución de un conjunto de proyectos que conforman unidades, que pueden y deben ser evaluadas, con miras a lograr la mejor asignación de recursos (Borus, 1992).

En su aceptación más general, los programas constituyen entonces los medios de acción utilizables por los diversos actores del sistema. La generalización de su uso, además de contribuir al logro del buen resultado de la política de desarrollo, es una condición para el perfeccionamiento del sistema y sobre todo del proceso de implementación.

El éxito de una política de desarrollo se ve altamente favorecido cuando los organismos, las empresas, las organizaciones sociales y los actores individuales consideran el contenido de los objetivos, las estrategias y las políticas dentro este. Esta incorporación se puede llevar a cabo mediante

el diseño de los programas que orientan todo un conjunto de actividades relacionadas con el proceso.

De otra parte, la capacidad de formular programas hace posible descentralizar el proceso de toma de decisiones a la vez que alienta la iniciativa de los responsables de la ejecución. Gracias a esto el proceso de formulación en general y de ejecución en particular ganan tanto flexibilidad como efectividad. En muchas actividades, los programas son generalmente de uso obligatorio para los organismos públicos. De esta manera se favorece la coordinación del esfuerzo estatal y una eficiente asignación de los recursos, sobre todo los de tipo presupuestal. Además, se hace posible una mejor coordinación y concertación con los actores privados, con lo cual se amplían el área de influencia de la política de desarrollo y la eficiencia de su ejecución, y se logra disponer de un volumen mayor de información necesaria para conocer —con antelación y mayor precisión— las intenciones y los compromisos que orientan el comportamiento de los diferentes actores que están involucrados dentro del proceso de ejecución de la política de desarrollo (Galbraith, 1987; Mottez, 1966).

Desde otra perspectiva, los programas permiten que los actores del sistema accedan a los beneficios que conlleva la centralización de la información; bien sea para tomar sus decisiones y proceder a ejecutar sus actividades, o para concertar su acción con otros actores dentro del marco establecido por la política de desarrollo.

Es conveniente tener presente que los programas encaminados a suscitar la acción de los actores privados han de ser formulados con una flexibilidad tal que:

- sea posible ir ajustándolos a las reacciones de los interesados;
- se usen alternativamente los diferentes estímulos y sanciones de que se disponga en virtud de las políticas establecidas, y
- se manifieste claramente —cuando sea procedente— el carácter provisional o definitivo de las actividades que asume el Estado o de las garantías de excepción que se conceden a los particulares.

Cuando se trabaja con programas es necesario definir al menos tres aspectos:

- Los tipos de actividad a organizar: Para preparar un programa es necesario proceder a individualizar y analizar todas las actividades necesarias para lograr los resultados previstos. Sin embargo, el programa solamente incluirá —en forma explícita— las actividades que durante su realización sean susceptibles de control y, en consecuencia, objeto de una acción correctiva.

- La profundidad y el grado de detalle: Algunos programas pueden ser muy completos y detallados. Cabe advertir que la formulación de un programa de esta naturaleza requiere personal técnico y estudios específicos que solo podrían justificarse por los beneficios que se podrían derivar de este. Sin embargo, no siempre es necesario formular programas con estas características. Muchas veces bastará con bosquejar el desarrollo temporal de las acciones más importantes y asignar solo algunas responsabilidades generales a los actores públicos o privados. En otras palabras, será suficiente —o solo posible— preparar un programa incompleto o parcial, que organice y regule aquellos elementos y actividades esenciales para la obtención de los objetivos y deje el resto a la orientación en las políticas.
- La expresión espacial y temporal: Los programas pueden adoptar diversas formas según el ámbito geográfico que cubran. Lo habitual es la preparación de programas de cubrimiento nacional que tengan regionalizadas sus metas y actividades, con lo cual se facilita en buena forma tanto su diseño como el seguimiento y control de su ejecución. Por otra parte, así como la organización de una parte de las actividades incluidas en un programa puede dar origen a un subprograma, la de aquellas que se repiten periódicamente durante el lapso cubierto por un programa puede originar a su vez campañas. Se acostumbra también designar con este nombre a las actividades que conforman algunas de las etapas de un programa, particularmente aquellas que resultan críticas por sus mismas características y exigen un esfuerzo mayor. También es posible diseñar campañas para lograr un resultado más o menos inmediato, sin que estas formen parte de un programa. Este procedimiento es recomendable en aquellos casos en que se estime que una acción breve e intensa para resolver un problema puede proporcionar resultados positivos.

Al considerar los programas como mecanismos destinados a organizar las diferentes actividades que a su vez contribuyen a materializar la estrategia elegida para alcanzar los objetivos propuestos, se comprende que el punto de partida para su formulación es precisamente el mismo diseño de las políticas de desarrollo. El proceso de formulación de programas permite avanzar en el diseño de las mencionadas políticas, ir identificando el conjunto de proyectos interdependientes y proceder a estimar, con mayor precisión, las necesidades financieras, administrativas y de información para la ejecución de la política. Los programas, al definir y organizar el conjunto de actividades del sistema, brindan las siguientes ventajas:

- Contribuyen a dar unidad y coherencia a la identificación y ejecución del conjunto integrado de proyectos, al permitir relacionarlos sistemáticamente con las tareas y las metas específicas de la política de desarrollo elegida. Este hecho facilita identificar —con un alto grado de efectividad— la mayor parte de los proyectos de inversión que se requieren en todo proceso de desarrollo.
- Contribuyen a identificar las necesidades en materia de organización administrativa para la ejecución de la política de desarrollo.
- Ofrecen una base más sólida y estructurada para la asignación del gasto público, especialmente cuando se emplea la modalidad conocida como presupuesto por programa.
- Facilitan y contribuyen a hacer más preciso el financiamiento de la política de desarrollo, tanto en la determinación y cuantificación de sus respectivos usos —inversión, gasto de operación, etc.— como en la identificación, elección y cuantificación de las fuentes a las que se puede recurrir para financiarlos.
- Finalmente, son de gran utilidad para la formulación, ejecución, control y evaluación de los planes anuales.

En la figura 14 se presenta un bosquejo de los diferentes estamentos incluidos dentro de la implementación de una política de desarrollo, en donde tanto los programas como los proyectos forman parte integral de cada uno de ellos.

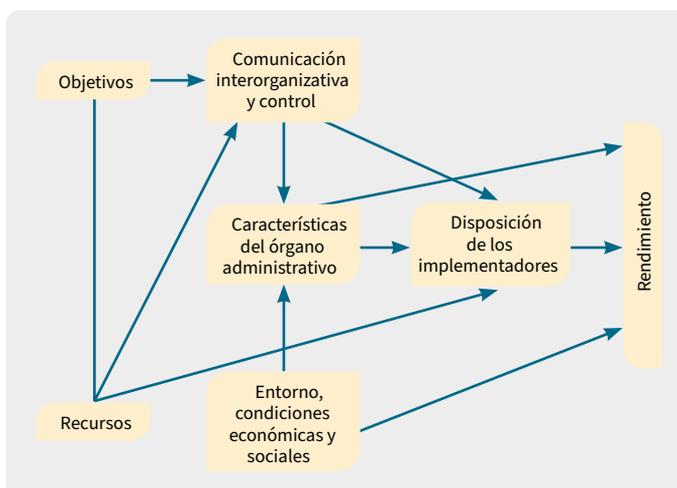


Figura 14. Implementación de una política pública de desarrollo.
Fuente: adaptación de Joan Subirats con base en el cuadro de Van Meter y Van Horn (1975, pp. 445-448).

Implementación de políticas públicas sociales

Teniendo en cuenta la importancia que representa el sector social dentro de la vida democrática de cualquier país, y concretamente en Colombia, resulta conveniente presentar algunas de las principales características del sector²:

- El social en su conjunto tiende a ser un sector débil, pues su posición política no se encuentra en la cúspide.
- Las organizaciones del sector social no cuentan con desarrollos gerenciales significativos, estabilidad, remuneraciones adecuadas, etc.; por el contrario, son clasificadas como organizaciones intermedias y muchas veces atrasadas.
- El campo de acción de las políticas del sector social es terreno fértil para las luchas de poder³ que se ubican al margen de los objetivos de los programas sociales.
- Las peleas interorganizacionales se presentan con más frecuencia entre las organizaciones que conforman el llamado sector social.
- Al estar constituido por organizaciones intermedias y atrasadas, el sector social tiende a manejarse con modelos organizacionales de corte piramidal, acentuadamente formalistas y que obstruyen la participación de la comunidad, requisito necesario para lograr la eficiencia en sus programas. Esto genera múltiples conflictos con la misma comunidad, ya que dichos modelos son incapaces de captar las señales que provienen de esta.
- El modelo organizacional prevaleciente en las instituciones intermedias y atrasadas es el centralista; además, sus resistencias a descentralizar tienen un fuerte arraigo⁴.
- Existe un potencial de enorme importancia para desarrollar operaciones conjuntas entre el sector social y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Sin embargo, el modelo prevaleciente no da mayor lugar al desarrollo de esas capacidades que, entre otros aspectos, exigen una elevada flexibilidad interna a las organizaciones.

² Bernardo Kliksberg ha trabajado profusamente este tema. Lo presentado aquí es simplemente una síntesis de muchos de sus planteamientos en varios documentos.

³ Mediante tácticas como el cabildeo, el clientelismo y todo tipo de juegos económicos y especulativos.

⁴ A pesar de que el proceso de descentralización permite que los programas sociales hagan contacto con la realidad.

- El sector carece de una gestión especializada en gerencia social. Su alta dirección normalmente está constituida por profesionales de campos sectoriales (médicos, educadores, etcétera) que, independientemente de su calificación, no poseen la formación especializada para encargarse de las actividades gerenciales en el marco característico de los programas sociales.
- El sector social utiliza poco y mal la evaluación social como instrumento gerencial⁵.
- El trabajo del sector social se basará, cada vez en mayor medida, en operaciones multiinstitucionales. Sus objetivos se cumplirán solo mediante proyectos que aglutinen los esfuerzos de diversas entidades de distintos campos. La capacidad para manejar este tipo de operaciones no es producto de la magia y no parece estar vinculada a la institución.

La reforma del sector social debe transitar, entonces, de las ilusiones fáciles al complejo campo de la reforma multidimensional, en donde buscará afectar los aspectos estratégicos de la productividad del sector. Los lineamientos principales que deberá considerar una reforma de este tipo están enmarcados dentro de las redes sinérgicas. En este sentido, se proponen la gerencia intergubernamental como uno de los campos de la gerencia pública de avanzada y el concepto de campo como medio eficaz para encarar el problema de la actual desarticulación del sector social en la región.

Estas redes son horizontales y sus bases de cohesión no son la jerarquía, sino la identificación de sinergias. Los puntos de coordinación instrumental los puede aportar el ministerio especializado en la problemática social en su conjunto. No se trata simplemente de sustituir la tendencia a la feudalización. Lo que se propone es pensar en un sistema de organizaciones interdependientes, que gradualmente desarrollen su capacidad para actuar como tales. El perfil del sector público en las sociedades más avanzadas se está encaminando decididamente en esa dirección.

⁵ No tiene que ver con dificultades meramente administrativas, sino que se vincula a otros problemas mencionados, así como a discusiones muy importantes y no resueltas sobre qué evaluar.

Conclusiones

Los cambios políticos que vive la sociedad inciden necesariamente en las políticas públicas. Desde inicios del siglo XXI, Colombia está frente a un afortunado tránsito entre lo que se podría llamar una sociedad política restringida y una ampliación democrática, donde el multipartidismo aparece como reemplazo del tradicional e histórico partidismo. Además, se abren canales de participación ciudadana que buscan institucionalizar el régimen político. Estos procesos de descentralización implican —cada vez en mayor grado— la posibilidad de consolidar una democracia más participativa. Asimismo, este tránsito busca una mayor transparencia en las decisiones de política pública, de manera que esta deje de considerarse como un ejercicio de expertos sigilosos que trabajan en aisladas y lejanas oficinas. En este nuevo orden, las políticas públicas deben conducir a la participación ciudadana y su formulación y ejecución deben estar a la vista de todos.

El futuro de las políticas públicas

El panorama trazado y los cambios mencionados en el país inciden en por lo menos cuatro aspectos fundamentales de la vida cotidiana. Un primer aspecto es el cambio que se produce en el proceso de toma de decisiones, donde se vislumbra el surgimiento de una democracia más participativa, con la irrupción de nuevos actores políticos, movimientos, candidatos y partidos. Esto implica que el proceso de toma de decisiones se vuelve más complejo, e intenta reflejar la composición de estas múltiples y nuevas fuerzas de la sociedad.

El segundo tipo de cambio corresponde al contenido mismo de esas decisiones. El proceso de toma de decisiones involucra a más actores con distintos intereses sociales. En este sentido, el contenido de lo que resulta también es diferente.

El tercer aspecto se presenta al considerar el cambio que se produce en el proceso de implementación de las políticas públicas —aunque es

mucho más fácil que cambie el régimen político a que se produzcan cambios en el aparato estatal—. La administración pública que se apoyó en prácticas rutinarias, clientelistas y caducas desde tiempos inmemoriales, como medio para poner en marcha el proceso integral, debe cambiar; porque una democracia más participativa implica que la burocracia —los administradores como servidores públicos— dé cuenta de lo que hace y brinde la posibilidad de que los sectores sociales participen, opinen, juzguen, controlen e incidan en todo el proceso integral de las políticas públicas.

Lo anterior lleva a un cuarto tipo de cambio, que debe producirse en las propias agencias estatales, es decir, en las agencias públicas. No es fortuito que en este proceso de modernización y de transformación también intervenga el problema de la reforma del Estado. Es la necesaria complementariedad a los cambios que en lo político, en lo económico y en lo social está sufriendo América Latina. Es necesario que se logre acompañar estos nuevos retos con el funcionamiento del Estado.

En este punto surge la pregunta sobre cómo puede influir la sociedad en la toma de decisiones de las políticas públicas. Si estas responden a problemas y a demandas de la sociedad, la misma sociedad civil tendrá la oportunidad y a la vez la responsabilidad de incidir en muchas y variadas formas y en disímiles niveles. Por eso se hace necesario, e inaplazable, dar paso a alternativas más democráticas y participativas para la solución de sus propios problemas. Los ciudadanos deben tener injerencia tanto en la formulación y diseño de las políticas, como en su implementación, evaluación, análisis y posterior reformulación; en otros términos, en todo el proceso integral de políticas públicas.

El marco general que ofrece las bases para estos necesarios y urgentes cambios está representado en el proceso llevado a cabo para la formulación de la política de las políticas, es decir, nuestra ley de leyes de cada periodo o programa de gobierno.

Formación de analistas de políticas públicas

Desde los años ochenta del siglo xx, Bernardo Kliksberg alertaba sobre la necesidad de disponer de personas altamente calificadas para las funciones gubernamentales, como un reto creciente en las universidades de América Latina, por cuanto de ello depende el buen funcionamiento del aparato administrativo estatal y la posibilidad de solucionar problemas económicos, políticos y sociales. Las universidades son, sin duda alguna, la instancia más importante para crear y fomentar la enseñanza crítica y creativa; de estas se desprende de modo sistemático y continuo el flujo

de saber y de técnicas indispensables para que nuestras sociedades se desarrollen sin tropiezo. En el ámbito de las ciencias administrativas y muy especialmente en lo que se refiere al ámbito estatal y gubernamental, el problema se agudiza de manera sensible.

Es necesario, por lo tanto, formar personas sensibles a estos problemas que estén dispuestas a sacar a flote algunos detalles que, desapercibidos para la gran mayoría, pueden convertirse en elementos clave para el proceso integral que hemos analizado. En este sentido, es necesario descubrir, cuidar, desarrollar, incrementar y afinar esas sutilezas que debe poseer todo buen analista, para detectar ciertos cambios, seleccionar determinados actores y escoger caminos adecuados para esta formación. El buen educador debe saber qué cuerda pulsar, con qué intensidad y en qué momento, para que suene mejor, más acorde la melodía, en el concierto general de una formación académica integral.

La misma interdisciplinariedad requerida por las ciencias sociales es una necesidad para una rigurosa formación de analistas de políticas públicas. Esta perspectiva plantea a todas las demás disciplinas formas de análisis diferentes de los enfoques tradicionales, sobre todo al entender que la complejidad de la realidad trasciende los límites de comprensión de cada disciplina aislada. En este sentido, es importante analizar tanto las limitaciones como los aportes de las diferentes ciencias que se vinculan con el estudio de un proceso que las desborda desde diversas perspectivas. Al respecto, Enrique Leff propone que:

[...] Es necesario analizar la integración interdisciplinaria no solo a partir de la problemática de las políticas públicas [...], sino también a partir de las formas de reconocimiento que produce cada disciplina sobre dicha problemática y su incidencia en la definición de esta. (1986, p. 15)

Este proceso interdisciplinario no produce un punto de vista unificador, un lenguaje común, sino ciertas concepciones generales compartidas que se internalizan en el campo paradigmático de cada disciplina. Así, parece más factible establecer un proceso interdisciplinario en el que se dan condiciones de simpatía interparadigmática, es decir, que promuevan una complementariedad entre paradigmas incompatibles.

De lo que se trata, entonces, es de estudiar cómo diferentes disciplinas (administración, ciencia política, derecho, sociología, economía, comunicación social, etc.), dentro de su especialidad disciplinaria, interactúan con una concepción propia de las políticas públicas, y generan un proceso de internalización, intercambio y producción de conceptos. Estos últimos, a su vez, conllevan una reformulación de los contenidos de las disciplinas, indican nuevos criterios e inducen nuevos efectos. Desde esta

perspectiva, el análisis de las políticas públicas problematiza a las disciplinas tradicionales. En este sentido, una gran parte de la responsabilidad de desarrollar este intercambio entre disciplinas recae en la universidad.

La necesidad imperiosa de hablar el mismo idioma de las multinacionales —el de las políticas públicas— no implica de ninguna manera que para competir mejor se escojan las mismas estrategias. Precisamente, el reto es competir por nuestro propio desarrollo con modelos autóctonos y originales. En este sentido, se vislumbra un camino amplio y abonado para el desarrollo de enfoques propios de políticas públicas, con las particulares características, métodos de decisión, formulación, implementación y análisis, tanto del gobierno colombiano, como de gobiernos de otros países con los cuales Colombia tiene o tendrá relaciones de toda índole.

Quizás el notorio desconocimiento y el incomprensible abandono de este enfoque de las políticas públicas en el medio latino se deba —en buena medida— a que el problema de la traducción de la palabra *política* tiene el mismo inconveniente del doble significado tanto en el medio hispanoparlante, como en otros idiomas como el francés, el italiano, el alemán y el portugués —aquellos no herederos de la tradición anglosajona—. De manera que la misma información de esta área —sobre todo la básica— se relega a un segundo plano. Indudablemente, circunstancias tales como la falta de lecturas apropiadas, textos básicos, interés universitario, ubicación del empleado público dentro del contexto administrativo colombiano y otras muchas circunstancias que no viene al caso enumerar, han contribuido a que no se haya favorecido este campo de estudio.

Formación de gerentes públicos: el reto

De acuerdo con lo visto en los capítulos anteriores, es posible considerar al gerente público como el inspirador, coordinador, manejador y líder del proceso integral de políticas públicas (creación, formulación, implementación, evaluación, análisis y reestructuración o reformulación). Dentro de esta concepción y ratificando la conveniencia —y necesidad— de concebir al gerente público dentro de una perspectiva peculiar propia y diferente de aquella involucrada con el gerente privado, se presentan a continuación algunas consideraciones que, aunque muy generales, pueden ayudar en la estructuración de los programas, p^énsum y *syllabus* universitarios —en especial de posgrado— encaminados a formar gerentes públicos.

El gerente público no solo debe tener una reconocida capacidad para conducir procesos complejos, sino que debe enfrentarse a problemas que no están bien estructurados. Mientras que un gerente privado debe

estar alerta a las modificaciones del entorno político¹ de su empresa para hacer ajustes oportunos y eficaces, el gerente público debe incidir en la modificación del entorno para crear condiciones que faciliten su acción. Debido a lo anterior, el gerente requiere ante todo tres características:

- gran experiencia;
- perseverancia frente al frecuente cambio de las directrices o reglas de juego, y
- capacidad de aprendizaje en la práctica.

Algunos elementos que determinan que el entorno político domine una determinada acción gerencial pública son los siguientes. En primer lugar, el poder y la autoridad no están bien definidos y es muy difícil que puedan estarlo. Por tanto, el rico y complejo juego del poder permea todas las decisiones y genera grandes áreas de incertidumbre y sorpresa. Lo que un día es claro y relativamente controlado, al día siguiente se modifica. Esta modificación es en algunos casos diametralmente diferente². Esto inevitablemente remite al problema de la descoordinación interinstitucional del sector público. Como un buen ejemplo de esta se pueden citar las políticas de inteligencia y seguridad social.

En segundo lugar, la acción del gerente público está mucho más determinada por las acciones de los demás. Esta característica es distinta para el caso del gerente privado. Dado el entorno cambiante de la actividad empresarial contemporánea, el gerente privado debe reflexionar y ajustar permanentemente sus planes. Sin embargo, para el gerente público la improvisación es casi la regla³ y condición necesaria para ejercer el cargo. En este sentido, la acción planificadora del gerente público está sujeta a los planes de gran número de actores políticos. Las acciones de los sindicatos, los grupos de interés y los partidos políticos son una pequeña muestra de lo que significan las infinitas complicaciones que pueden surgir cuando un gerente público trata de orientar, en forma definida, su rumbo.

En tercer lugar, opuesto a lo que sucede en una empresa, el gerente público se mueve en un ambiente organizacional de baja responsabili-

¹ Al hablar de entorno político se hace referencia a las limitaciones y posibilidades incontables bajo las cuales debe tomar decisiones.

² Mientras que un gerente del sector privado responde a una junta de socios y sus resultados son evaluados con cierta claridad, el gerente público en ocasiones no sabe (y tal vez no puede saber) quién es el dueño de su institución, y mucho menos bajo qué criterios se van a evaluar los resultados de su acción.

³ Esta tal vez es una de las razones más importantes del fracaso de la planificación tradicional.

dad. Dado que no hay procesos claros de rendición de cuentas y es muy difícil medir y evaluar el desempeño, el gerente público se enfrenta a un medio donde es casi imposible saber quién hizo qué⁴. Los partidos políticos, en lugar de preparar a sus dirigentes para ejercer el poder, se han limitado a volverlos diestros en ganar la lucha por acceder a este. Esto se refleja en la baja capacidad de los gobernantes, que a su vez tiene sus raíces en la baja capacidad del trabajo partidista.

En cuarto lugar, casi sin excepción, el gerente público debe actuar con una baja —muchas veces nula— capacidad institucional que lo respalde. Por consiguiente, sus habilidades para manejar las presiones políticas tienen que suplir la deficiencia en el recurso humano a su servicio⁵.

En quinto lugar, las condiciones enunciadas impiden que el gerente público pueda mostrar resultados. Al no responder a las expectativas, o bien de sus electores o de la persona que ha designado a su cargo, tiene que manejar esta situación adversa con recursos políticos. De esta manera, la gestión política termina reemplazando a la gestión pública.

Lo anterior se agrava al considerar las fuerzas del clientelismo⁶, donde las lealtades se miden en compromisos que eleven el burocratismo y favorezcan o permitan la corrupción. Es reconocido que la gestión pública se orienta más por objetivos personales, grupistas y partidistas, que por consideraciones de servicio público; pues el clientelismo, como articulador del proceso político nacional, ha tenido un efecto contundente en los criterios con los cuales se manejan los asuntos públicos.

De acuerdo con los anteriores planteamientos, la formación de gerentes públicos debe ser diferente de aquella estructurada para los gerentes privados. Esta formación debe responder a nuevos retos, entre ellos se pueden enunciar a manera de cuestionamiento los siguientes. Por un lado, el poder político es un recurso escaso, de lo cual se deriva la importancia de los criterios de eficiencia y eficacia políticas⁷. Es posible aseverar que, en nuestro país, el gerente público debe calcular su acción más frente a la eficiencia y eficacia políticas que ante cualquier otro criterio. De manera

⁴ Esta situación empieza a cambiar al introducir mecanismos de competencia, especialmente aquellos asociados con los castigos y premios políticos, en general, y electorales, en particular. Es decir que solo cuando las acciones de los gerentes públicos tienen un costo electoral para los grupos o partidos que ellos representan, se genera un juego organizacional con niveles más altos de responsabilidad.

⁵ La carrera administrativa puede servir para asegurar estabilidad sin mejorar la eficiencia y, por lo tanto, reforzar el síndrome de la *fracasomanía*.

⁶ El clientelismo ha sobredimensionado la capacidad de ganar elecciones sobre la capacidad de gobernar.

⁷ *Eficacia* se entiende como el conjunto de acciones necesarias para lograr los objetivos políticos y *eficiencia* como la práctica de optimizar el uso de los recursos para el logro de tales objetivos.

que la racionalidad de la acción gerencial pública se puede considerar más un problema relacionado con conducir el proceso en un entorno político por excelencia que con gerenciar a partir de criterios empresariales privados⁸. Además, es necesario resolver cómo se armonizan los elementos de ambas estrategias de tal forma que favorezcan la acción social como un todo.

Por otro lado, teniendo en cuenta que la responsabilidad está diluida en el sector público, el gerente público no puede actuar en forma planificada ni puede cumplir objetivos particulares. Lo urgente viene a ser lo importante para el gerente público⁹. Si aceptamos que en política hay más de una explicación acerca de una misma realidad, cualquier intento de diagnóstico resulta irrelevante. El gerente público debe actuar en condiciones y bajo parámetros circunstanciales que nadie o muy pocos están dispuestos a defender¹⁰.

Los anteriores cuestionamientos presentan una nueva dimensión cuando se evalúan las acciones de alta dirección del Estado. Si los objetivos y las misiones institucionales no son claros para los gerentes públicos, los altos directivos tienen una presión adicional al tener que definirlos. Al aceptar esto, entonces es posible cuestionarse si el problema de los altos directivos está más relacionado con la conducción que con la operación de las organizaciones. Por eso se puede y se debe distinguir la naturaleza de la actividad gerencial de las acciones de la alta dirección del Estado¹¹.

Los esfuerzos de formación de gerentes públicos —en ejercicio y potenciales— deben estructurarse de acuerdo con los requerimientos surgidos de los planteamientos anteriores. Cabe preguntarse si los esfuerzos existentes sirven para recuperar las fallas tanto en la alta dirección como en la gerencia pública media. Por último, es importante responder al interrogante acerca de cómo se cambia el espectro con diferencias salariales y otros estímulos a la buena formación y el fortalecimiento de la capacidad gerencial, sobre todo como estrategia para lograr un mejor equilibrio entre las distintas regiones del país. Las universidades tienen la palabra.

⁸ Lo anterior sugiere esta pregunta: ¿hasta qué punto caben los criterios gerenciales propios del sector privado en un medio que permanentemente exige estrategias político-partidistas?

⁹ Vale la pena preguntarse si la acción de gobernar es más reactiva que proyectiva; y, si el tiempo es un factor adverso en el desempeño del gerente público, ¿por qué tiene su agenda llena de presiones de carácter inmatista?

¹⁰ ¿Existe entonces la posibilidad de que, en la actividad gerencial pública, la intuición y la asesoría de baja calidad dominen la toma de decisiones?

¹¹ Queda pendiente el cuestionamiento acerca de lo que se debe hacer en términos de educación y capacitación para facilitar el desempeño de los gerentes públicos.

Lo presentado hasta ahora es solo una parte del inmenso, necesario y útil campo que cubre el área administrativa y su inseparable cabeza la gerencia. Es bueno traer a cuento que la tarea del administrador es, en últimas, convertir en realidad los sueños de los creativos. Como tal no puede ser privilegio de nadie, por el contrario, es tarea y misión de todos sin distingos. Esta es una práctica de cada día, todos administramos. Para ello recurrimos consciente o inconscientemente al sentido común, la autoridad que genera el conocimiento, a la inteligencia, al liderazgo, a nuestras propias experiencias; y lo hacemos para no permitir que la mediocridad sea más generosa que la excelencia.

Por eso, sea esta la ocasión propicia para resaltar la importancia de la administración y sobre todo de la profesión de administrador, porque el lamentable desdén del quehacer administrativo está infortunadamente haciendo infundada carrera en ciertos círculos. Todas las acciones enumeradas dentro de este libro —sin excepción alguna— están implícitas dentro del concepto de administración. Hemos considerado desde el inicio que el administrador público es un manejador de políticas públicas y que el mosaico abigarrado de actividades que le competen, que le pertenecen y que se le han venido adjudicando, están dentro del terreno de la administración. De ahí que sea lamentable —entendible mas no justificable—, debido precisamente al “enfoque normativo y administrativo”, que las experiencias de reforma institucional orientadas a la modernización no hayan arrojado los resultados esperados.

Muchos entendemos el amplio, complejo y necesario campo de la administración como enmarcado dentro de la interpretación de los objetivos propuestos por la organización, con el propósito de traducirlos en acciones como la planeación, la organización, la dirección, la evaluación y la reestructuración¹² de todos los esfuerzos realizados. Esto con el objetivo de alcanzar las metas de forma más efectiva, es decir, utilizando de manera eficiente los siempre escasos recursos disponibles (humanos, técnicos, financieros y de información); así como para obtener resultados eficaces, es decir, que estos se acoplen de manera más adecuada a una situación determinada. Por eso no es extraño que el profesor Peter Drucker (1992) asegure que “no existen países desarrollados o subdesarrollados [...] lo que existen son países administrados y subadministrados”; y es que, de acuerdo con la etimología, “administrar” significa estar ‘al servicio de’, y en este caso particular, al servicio del país.

¹² Estas funciones pueden recordarse con facilidad, al enmarcarlas como aquellas cuyas letras iniciales forman la palabra poder.

Las políticas públicas en el marco constitucional

En este punto surgen algunas preguntas: ¿Dónde es posible encontrar las bases conceptuales sobre las cuales se ha estructurado el inmenso campo de estudio e investigación en políticas públicas? ¿Quién o quiénes enseñaron a nuestros constituyentes, legisladores, magistrados y dirigentes políticos, económicos y sociales los alcances, conveniencia, características, en fin, todo lo relacionado con las políticas públicas?

Lo expuesto en las páginas anteriores es solo una brizna de la fabulosa, profunda y desarrollada área de las políticas públicas en otros países. En muchos de ellos (no precisamente en los latinoamericanos) se habla ya de la “ciencia de las políticas públicas”. Sin embargo, el desconocimiento en nuestro país habla por sí solo. Ante la novedad y la urgente necesidad por conocer el tema, la universidad colombiana tiene la palabra y su respuesta es a todas luces prioritaria.

Precisamente, se ha venido conformando al interior de la academia una corriente de modernos politólogos y administradores públicos que propenden por una mayor relevancia de la ciencia política o, como se denominan en algunas partes, los estudios políticos. Se propone, con toda razón, que estas cambien su enfoque tradicional del análisis de los procesos de toma de decisiones (la política en el sentido de *politics*) al análisis de los resultados y productos de tales decisiones (las políticas en sentido de *policies*). Obviamente, no se trata de reducir la política a las políticas.

Esto da lugar a un planteamiento a favor de una perspectiva analítica que se puede llamar “de consumidor final” de los bienes y servicios cotidianos ofrecidos por el Estado a lo largo y ancho de todo el territorio. Este enfoque tiene la ventaja de descentralizar la concepción usual del gobierno y de la misma administración, debido a que las funciones llevadas a cabo en la sede de los servicios centrales van a suponer un porcentaje más bajo del gasto público y un número no muy alto de empleados públicos; esto produce lo que se denomina la “periferización del gobierno central”, por medio de la cual la mayoría de los empleados públicos —al menos en los países desarrollados— trabajan hoy en día para autoridades regionales o locales. En el Estado moderno se ha desplazado el centro de la gravedad desde la alta política, característica del viejo Estado (relaciones internacionales, internacionalización de la economía, medio ambiente, finanzas públicas, etc.), hacia la baja política, cuya esencia es ofrecer bienes y servicios a los ciudadanos donde quiera que se encuentren. Así, las tareas cotidianas del gobierno tienen ahora poco que ver con la alta política.

Sin embargo, tales cuestiones de baja política ocupan al gobierno central principalmente en términos estatutarios. De hecho, los ministerios

descargan su responsabilidad —sobre todo— en los servicios públicos que son trabajos intensivos, y la desplazan a otras administraciones. Lo anterior se concreta en la práctica de un juego cooperativo interinstitucional, en donde el modelo que expresa la relación entre el gobierno central y las administraciones periféricas no es ya el jerárquico, sino el de la negociación, tanto más en cuanto que dichas administraciones están facultadas para legislar y controlar sus fuentes de ingresos.

La importancia que tienen estos planteamientos para la práctica del análisis de políticas públicas es grande. Asimismo, es claro, que para los ciudadanos, como clientes de la prestación de bienes y servicios, la dimensión más relevante de la actuación gubernamental se encuentra en esa frontera final de la distribución de dichas prestaciones, no en el gran escenario central de la confrontación política y de la alta política. No parece haber entonces otro instrumento más adecuado para apreciar la pertenencia de la acción estatal que el análisis de las políticas públicas, por cuanto este valora precisamente la prestación cotidiana de dichos servicios, dentro de una nueva disciplina enmarcada por el análisis de las políticas públicas.

La invitación final es a hacer todo lo que esté a nuestro alcance para dar a conocer esta nueva perspectiva de análisis y evitar hacernos acreedores a las aterradoras palabras de Oscar Wilde: “El mundo está como está porque aquellos que no han podido aprender se han dedicado a enseñar”.

Referencias

- Alonso, A. (1992). *El quinto poder*. Macchi.
- Bardach, E. (1977). *The implementation game*. MIT Press.
- Bardach, E. (1998). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica. Porrúa.
- Bardach, E. (2004). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving*. Paperback.
- Barrera, E. (1988). *Élites administrativas de Colombia: estudio exploratorio*. Escuela Superior de Administración Pública.
- Bauer, M. & Cohen, E. (1985). *Les grandes manoeuvres industrielles*. Belfond.
- Berger, G. (1964). *Phénoménologie du temps et prospective*. PUF.
- Bergson, P. J. (2005). *Ethics and public policy: An annotated bibliography*. Public Affairs and Administration.
- Blanco, J. (1991). *Los gabinetes ministeriales como élites políticas: Colombia, 1930-1990*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de lo político*. Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (1990). *Origen y fundamentos del poder político*. Grijalbo.
- Borus, M. (comp.) (1992). *Designing an evaluation system. Evaluation the impact of manpower programs*. Heath and Co.
- Braybroole, D. E. & Lindblom, C. E. (1972). *Una estrategia de decisión social*. Zahar.
- Bunge, M. (1985). *Racionalidad y realismo*. Alianza.
- Carley, M. (1989). *Rational technique in policy analysis*. Policy Studies Institute.
- Celis, J. (1993). *Grupos de expresión en las democracias contemporáneas*. Tecnos.
- Cerea, G. et ál. (1987). *Il controllo di gestione nella pubblica amministrazione*. Franci Angeli.

- Crompton, J. & Lamb, C. (1987). *Marketing government and social services*. John Willey and Sons.
- Dente, B. (1985). *Governare la frammentazione: Stato, regioni ed enti locali in Italia (Studi e ricerche)*. Il Mulino.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Little Brown.
- Dror, Y. (1964). Muddling Through—"Science" or Inertia? *Public Administration Review*, 24(3), 153-157.
- Dror, Y. (1968). *Public policy-making re-examined*. Chandler.
- Drucker, P. (1992, septiembre). The new organization. *Harvard Business Review*.
- Dye, T. (1977). *Understanding public policy*. Duxbury.
- Dye, T. R., & Zeigler, H. (1970). *The iron of democracy*. Wadsworth.
- Easton, D. (1965a). *A framework for political analysis*. Prentice Hall.
- Easton, D. (1965b). *A system analysis of political life*. John Willey & Sons.
- Edwards, G. & Sharkansky, I. (1981). *Les politiques publiques: élaboration et mise en œuvre*. Organization.
- Elster, J. (1980). *Juicios salomónicos. Las limitaciones de la racionalidad como crítica y política: una introducción a la teoría de la politología*. Alfa.
- Elster, J. (1990). *Cambio tecnológico: investigación sobre racionalidad y la transformación social*. Gedisa.
- Friedrich, C. J. (1985). *Dictadura totalitaria y autocracia*. Libera.
- Galbraith, J. K. (1987). *The new industrial state*. Houghton Mifflin Co.
- Guerrero, O. (1991). Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria. *Administración y Desarrollo*, 29, 11-33.
- Haveman, R. H. & Margolis, J. (1983). *Public expenditure and policy analysis*. Houghton Mifflin.
- Hermel, L. & Romagni, P. (1990). Le marketing public, une introduction au marketing des administrations et des organisations publiques. *Communication. Information Médias Théories*, 13(1), 230-234.
- Heubel, E. J. (1997). Los grupos de presión en Estados Unidos. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1(1), 23-33.
- Hucke, J. (1988). Bargaining in regulative policy implementation. The cases of air and water pollution control. *Environmental Policy and Law*, 4(2-3), 109-115.
- Jaeger, W. (1980). *Paideia*. Fondo de Cultura Económica.
- Jobert, B. (1994). El Estado en acción: la contribución de las políticas públicas. *Ciencia Política*, 36, 79-104.

- Jones, C. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Brooks.
- Kanter, R. (1989). *When Giants Learn to Dance: Mastering the Challenges of Strategy, Management, and Careers in the 1990s*. Simon & Schuster.
- Keen, P. (1991). *Shaping the future: business design through information technology*. Harvard Business School Press.
- Kelsen, H. (1995). *¿Qué es la justicia?* Ariel.
- Key, V. O. (1982). *Políticas, partidos y grupos de presión*. Madrid.
- Kingdom, J. W. (2003a). Outside the government, but not just looking in. En *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman.
- Kingdom, J. W. (2003b). Wrapping Things Up. En *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman.
- Kirschen, E. S. (1975). *Política económica contemporánea: teoría general*. Atlas.
- Kissinger, H. (2001). *Does America Need A Foreign Policy?* Simon and Schuster.
- Kliksberg, B. (1992). Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza. *Revista Comercio Exterior*, 42(5), 477-482.
- Kotler, P. & Roberto, E. (1989). *Social marketing: Strategies for changing public behavior*. Free Press.
- Leff, E. (1986). *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Levin, M. A. & Ferman, B. (1985). *The political hand*. Pergamon Press.
- Lindblong, C. E. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- Lo Voulo, R. (2001). *Alternativas. La economía como cuestión social*. Altamira.
- MacRae, D. & Wilde, J. (1985). *Policy analysis for public decisions*. Rowman & Littlefield.
- Madison, J. (1985). *The Americans: A brief history*. Harcourt Brace.
- Martínez, M. E. (1964). *Los grupos de presión*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Martinez Nogueira, R. (2003). *Calidad institucional y reforma de la gestión pública. Modelos y aprendizajes*. Grupo CEO.
- Matamala, R. & Romero, J. A. (1994). Prefacio. En *Administración por políticas*. McGraw-Hill.
- Matas, R. C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas. *Reforma y Democracia*, 21.

- Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (1986). Desarrollo a escala humana: una opción para el future. *Ciudades para un futuro más sostenible*. <https://bit.ly/3b525sD>
- McCool, D. C. (2004). *Public policy theories, models, and concepts*. ADC.
- Mény, Y. & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel.
- Metcalfe, L. & Richard, S. (1983). *Improving public management*. Sage.
- Miklos, T. (1994). *Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro*. Limusa.
- Mills, D. Q. (1991). *Rebirth of the corporation*. John Wiley & Sons.
- Mojica, F. (1991). *La prospectiva: técnica para visualizar el futuro*. Legis.
- Monnier, E. (1992). *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*. Económica.
- Morata, F. (ed.). (2000). *Políticas públicas en la Unión Europea*. Ariel.
- Mottez, B. (1966). *Systèmes de salaire et politiques patronales: essai sur l'évolution des pratiques et des idéologies patronales*. Centre National de la Recherche Scientifique.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas* (1.ª ed., C. Salazar Vargas y J.-F. Jolly, trads.). Universidad Externado de Colombia.
- Nader, L. (2001). Thinking Public Interest Anthropology 1890s-1990s. *General Anthropology*, 5(2), 7-9.
- Niskamen, W. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Aldine.
- Nonon, J. & Clamen, M. (1993). *Europa y sus pasillos. Lobbying y lobbystas*. Marcombo.
- Oriol Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya*, 14-15, 239-269.
- Ortega, A. (1987). *Los gremios como grupos de presión en Colombia* [tesis, Pontificia Universidad Javeriana].
- Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Cepal.
- Padioleau, J. C. (1982). *L'État au concret*. PUF.
- Page, B. & Simmons, J. (2000). *What government can do*. University of Chicago Press.
- Palumbo, D. J. (1994). *Public policy in America: government in action* 2. ed. Harcourt Brace & Company.
- Parsons, D. W. (2005). *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Edward Elgar.

- Parsons, T. & Shils, E. A. (Eds.). (1951). *Toward a general theory of action*. Harvard University Press.
- Patton, C. (2006). *Basic methods of policy analysis and planning*. <https://bit.ly/3dnrAGL>
- Pierson, P. (2001). *The new politics of the welfare state*. Oxford University Press.
- Peters, T. (1991, septiembre). *The boundaries of business partners the rhetoric and reality*. Harvard Business Review.
- Priester, K. (2003). *Social ecology and public policy*. Fundación Hogar del Empleado.
- Pusher, B. (2004). *Reconsidering higher education and the public good: The role of public spheres*. University of Virginia.
- Rao, V. & Woolcock, M. (2003). *Integrating qualitative and quantitative approaches in program evaluation*. Oxford University Press.
- Ravallion, M. (2001). The mystery of the vanishing benefits: an introduction to impact evaluation. *The World Bank Review*, 15(1).
- Rawls, J. (1995). *Liberalismo político*. Fondo de Cultura Económica.
- Rivero Recuenco, A. (2003). *Evaluación de políticas activas de empleo*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Informes y Estudios.
- Robey, J. S. (2005). *Public policy analysis: An annotated bibliography*. Public Affairs and Administration.
- Salazar-Vargas, C. (1994). *Marketing político*. Gente Nueva y Japros.
- Salazar-Vargas, C. (1999). Las políticas públicas: nuevas perspectivas de análisis. *Universitas*, 83, 35-100.
- Savage, C. M. (1990). *Fifth generation management: Integrating enterprises through human "Networking"*. Digital Press.
- Scharpf, F. W. (1998). Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives. En K. Hanf & F. W. Scharpf (eds.), *Interorganizational policy making: Limits to coordination and central control*. Sage.
- Schick, A. O. (1976). PPB en el presupuesto incremental. *Revista Administración Pública*, 10(2), 65-84.
- Schumaker, P. (2005). *Reconceiving liberalism: Dilemmas of Contemporary liberal public policy*. University of Pittsburgh Press.
- Schumpeter, J. A. (1967a). *Economic doctrine and method: An historical sketch*. Galaxy Pook.
- Schumpeter, J. A. (1967b). *Síntesis de la evolución de la ciencia económica y sus métodos*. Oikos-Tau.
- Schumpeter, J. A. (1971). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Aguilar.

- Selznick, P. (1996). *TVA and the grass roots. A study of politics and organization*. harper torchbooks.
- Smith, C. F. (2006). *Writing public policy: A practical guide to communicating in the policy-making process*. PPM.
- Starling, G. (1988). *Strategies for policy making*. Porsey Press.
- Subirats, J. (2000). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Tapscott, D. & Caston, A. (1993). *Paradigm shift. The new promise of information technology*. McGraw-Hill.
- Thoenig, G. J. C. (1985). L'analyse des politiques publiques. En M. Grawitz & J. Leca (eds.), *Traité du science politique*. PUF.
- Tinbergen, J. (1981). *Política económica, principios y formulación*. Fondo de Cultura Económica.
- Tinbergen, J. (1987). *Planificación del desarrollo*. Guadarrama.
- Truman, D. B. (1991). *The governmental process*. Knopf.
- Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process. A conceptual framework. *Administration and Society*, 6(4), 445-448.
- Walter, C. F. (1991, 8 de julio). *La expansión de los lobbies en Estados Unidos y en Europa occidental*. El Derecho.
- Warin, P. (1993). *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques, étude des relations de service*. L'Harmattan.
- Wildavsky, A. (2001). *The Politics of the Budgetary Process*, 4th ed. Addison Wesley Longman.
- Xifra Lleras, J. (1981). *Formas y fuerzas políticas*. Tecnos.
- Young, O. R. (1968). *Systems of political science*. Prentice-Hall.



La preparación editorial de *Políticas públicas. Elementos para su formulación, implementación, evaluación y análisis* estuvo a cargo de Ediciones Universidad Central.

En la composición del texto se utilizaron fuentes Optima LT Std, Source Sans Pro y ITC Serif Gothic Std. Se publicó en diciembre de 2022, en la ciudad de Bogotá.

