

CARLOS SALAZAR VARGAS

POLÍTICAS PÚBLICAS

Prólogo del Doctor Ricardo
García Guzmán, Consejero
Presidente de la Universidad
Metropolitana del Golfo en el
Estado de Veracruz



**METROPOLITANA
DEL GOLFO**
UNIVERSIDAD

CARLOS SALAZAR VARGAS

P O L Í T I C A S P Ú B L I C A S

**Prólogo del Doctor Ricardo
García Guzmán, Consejero
Presidente de la Universidad
Metropolitana del Golfo en el
Estado de Veracruz**



**METROPOLITANA
DEL GOLFO**
UNIVERSIDAD



D.R. © Carlos Salazar Vargas

ISBN: En trámite

Hecho en México

Indice

Las políticas públicas: Nueva perspectiva de análisis

<i>Prólogo</i>	7
<i>Algunos de los símbolos que identifican al Estado de Veracruz</i>	8
<i>Agradecimientos</i>	13

Capítulo I

La estructuración de las políticas públicas	21
1. Sus orígenes y antecedentes.....	21
2. Definición propuesta.....	23
3. Los actores en las políticas públicas.....	26
4. Dimensiones de toda política pública	28
5. Elementos básicos de toda política pública	28
6. Clasificación de las políticas públicas.....	31
7. Los efectos colaterales de toda política pública	37
8. Ciclo de vida de toda política pública	38
9. El cabildero y las políticas públicas	45
10. Ética y políticas públicas.....	53

Capítulo II

La evaluación de políticas públicas	67
1. Clases de evaluación de las políticas públicas.....	68
2. Niveles de evaluación en las políticas públicas	70
3. Diferencias entre evaluación y análisis.....	72
4. La efectividad en las políticas públicas.....	73

Capítulo III

El análisis de políticas públicas -----	77
1. El diagnóstico unipersonal como herramienta de análisis -----	80
2. Supuestos básicos del análisis de políticas pública-----	81
3. Características del análisis de políticas públicas-----	82
4. Énfasis en el análisis de políticas públicas-----	85
5. Herramientas básicas para el análisis de políticas públicas-----	87

Capítulo IV

Modelo de análisis en políticas públicas-----	99
1. Utilidad de los modelos en políticas públicas -----	100
2. Modelos para la formulación de políticas públicas -----	101
3. Modelo de sistemas o sistémico: Las políticas públicas como productos del sistema político-----	120
4. Modelos para la implementación-----	123
5. Implementación de políticas públicas sociales -----	137
6. Relaciones intergubernamentales (RIG) e implementación -----	138
7. Para cerrar la brecha: entre la formulación y la puesta en marcha -----	140

Capítulo V

Instrumentos adicionales para el estudio de políticas públicas-----	143
1. Lo externo y lo interno en las políticas públicas -----	143
2. El proyecto político: la política de las políticas -----	144
3. El gasto estatal indicador de las políticas públicas -----	145
4. Los actores alternativos en las políticas públicas -----	145
5. Evolución y dinamismo de las políticas públicas-----	146
6. Permanencia de las políticas públicas -----	147
7. Los cambios en las políticas públicas -----	147
8. El efecto “bucle” -----	148
9. Políticas públicas y planeación -----	149
10. Políticas públicas y liderazgo -----	159
11. Factores que fortalecen y/o debilitan el proceso-----	160
12. Los vacíos de política pública-----	161
13. Los cambiantes escenarios dibujados por las políticas públicas -----	163
14. Buscar el levante por poniente -----	163
15. La Prospectiva en las políticas públicas -----	166
16. Los inciertos vericuetos de las políticas públicas -----	169
17. Instrumentos políticos -----	170
18. Políticas públicas críticas -----	171
19. Elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas -----	173

Capítulo VI

Prototipo de una política pública de desarrollo-----	181
1. Generalidades y aspectos básicos-----	183
2. Formulación de la política pública de desarrollo -----	186
3. Metodología para la formulación-----	188
4. Finalidades de la políticas pública de desarrollo -----	192
5. Elementos rectores de la política pública de desarrollo -----	200
6. Ventajas del proceso propuesto -----	208

Capítulo VII

El marketing y las políticas públicas-----	211
1. Fundamento teórico para el marketing de políticas públicas-----	216
2. El marketing: una disciplina particular -----	218
3. El marketing para propósitos gubernamentales -----	224
4. Conclusiones-----	239
5. El marketing: herramienta gerencial para la efectividad-----	240

A manera de conclusión-----

243

1. El futuro de las políticas públicas-----	243
2. Formación de analistas de políticas públicas -----	245
3. Formación de gerentes públicos: el reto-----	248
4. Las políticas públicas en el marco constitucional-----	252

Bibliografía -----

254

Bibliografía en internet -----	261
Bibliografía especializada sobre cabildeo -----	263
Bibliografía complementaria recomendada por el autor -----	264
Sobre cabildeo -----	270

Prólogo

Hace algunos años, cuando tuve a mi cargo el Instituto de Administración Pública de Veracruz por segunda ocasión y a la vez fungía como Vicepresidente del Instituto Nacional de Administración Pública, me di a la tarea de localizar un académico con reconocimiento nacional e internacional, para que dictara una conferencia magistral a los alumnos que concluían el Doctorado en Administración Pública.

Algunos compañeros y amigos del INAP, del CIDE y del CLAD entre otras instituciones académicas, me hicieron las correspondientes sugerencias y me llamó la atención, que, en todos los casos, aparecía el nombre del profesor Carlos Salazar Vargas así que me di a la tarea de localizarlo para conocer un poco más de él antes de tomar cualquier decisión.

Desde el primer momento en que establecimos contacto telefónico me di cuenta de que se trataba de un hombre extraordinariamente dotado intelectualmente, de vasta cultura general y una enorme experiencia personal en materia del servicio público. Ya había tomado nota de su currícula, de los libros y artículos que había escrito así como del gran número de conferencias impartidas no solo en México y en Colombia, sino en gran parte de Latinoamérica, además de su gran sensibilidad humana, por lo que no fue complicado convencerlo de que acudiera al IAP Veracruz en la ciudad de Xalapa para dictar la conferencia sobre políticas públicas y así cerrar con broche de oro el plan de estudios de los nuevos Doctorandos.

Ante un lleno absoluto en el auditorio del IAP dio cátedra de su amplísimo conocimiento sobre el ámbito de las políticas públicas. Quien esto suscribe, catedráticos y alumnos a punto de egresar, estuvimos cautivados durante un poco más de dos horas, enriqueciendo nuestra formación profesional y aprendiendo que gobernar no ha sido nunca fácil y ahora lo es menos. Que las políticas públicas bien diseñadas y aplicadas permiten que las sociedades sean lugares que queremos y apreciamos porque encontramos terreno fértil para desarrollar nuestras capacidades y proyectos de vida.

Que por el contrario, cuando no existen políticas públicas adecuadas, eficaces y bien direccionadas, lo más seguro es que existan gobiernos que no gobiernan y su incapacidad e ineficacia pone en riesgo a la sociedad.

Ese día en el auditorio del IAP se convirtió en el principio de una sólida y consistente amistad con quien hoy día es reconocido como el Padre de las políticas públicas de Colombia. Me siento muy honrado de haber construido nuestra amistad basada en una infraestructura moral, ética y profesional, lo que nos ha permitido continuar dando pasos firmes en el camino que conduce al conocimiento pleno de la administración pública.

Este documento que me honro en prologar debe ser leído, analizado y discutido con gran interés y pasión por quienes se interesan en el diseño, implementación y desarrollo de las políticas públicas.

No tengo palabras para expresar mi gratitud y la de mi familia, amigos también del profesor Carlos Salazar Vargas, por el honor que me ha conferido de presentar su libro en estas breves líneas, el cual sin duda alguna será referencia obligada para quienes formamos parte de la comunidad administrativa, docente y estudiantil de la Universidad Metropolitana del Golfo.

Doctor Ricardo García Guzmán
CONSEJERO PRESIDENTE

Algunos de los símbolos que identifican al estado de Veracruz





Museo de cera

El museo exhibe más de 150 figuras de personalidades deportivas, políticas, del espectáculo y de la iglesia, así como de personajes históricos y de fantasía.



El Tajín



Catedral y Palacio de Gobierno en la capital del Estado de Veracruz



Coatepec

Pueblo Mágico se ubica a 1200 msnm en el centro de Veracruz, con un clima ideal para la cosecha del café que se cultiva desde el siglo XVIII.

Coatepec está a 14 km de Xalapa y a 116 km de la ciudad de Veracruz.



Museo Naval

En la sede original de la Heroica Escuela Naval Militar ubicada en el centro de la ciudad de Veracruz, este museo fue abierto en 1997; consta de 28 salas que exhiben piezas de períodos y eventos de la historia naval nacional incluyendo la navegación prehispánica y astronómica, la Independencia, las intervenciones extranjeras, el Porfiriato, la Revolución Mexicana y la participación de México en la Segunda Guerra Mundial.



Costa Esmeralda



La danza de los voladores de Papantla

El ritual de los voladores tiene unos 1,500 años de antigüedad, como parte de un ruego totonaca por la lluvia. En 2009 fue inscrita por la UNESCO en la lista de Patrimonio Inmaterial de la Humanidad.



Xico

Pueblo Mágico veracruzano ubicado en las faldas del Cofre de Perote, rodeado de cascadas, arroyos y riachuelos; es conocido por su gastronomía con platillos como el mole xiqueño y el xonequi.



Museo de Antropología de Xalapa

El Museo cuenta con una colección de 25,000 piezas arqueológicas de las cuales aproximadamente 1,500 se encuentran en exhibición permanente y las restantes se resguardan en las bodegas de estas instalaciones para su restauración e investigación.

Reconocimientos y agradecimientos

A todos aquellos quienes me acompañaron en este nuevo reto intelectual... mi perenne gratitud. También a las Universidades, Instituciones, Fundaciones que me han invitado a disertar y tratar temas de Políticas Públicas, *Politing* y Estrategia Político-Electoral.

Mi inmensa gratitud al equipo de la “Universidad Metropolitana del Golfo”, quienes generosamente apoyaron y acertadamente lideraron esta publicación. Un especial reconocimiento a mi buen amigo el Dr. Ricardo García Guzmán, por su gran disposición y buena voluntad para apoyar esta nueva edición.

A mis amigos de UNIANDINOS: Asociación de Egresados de la Universidad de los Andes y de REGRESA: Relaciones con Egresados de la Pontificia Universidad Javeriana. A mis colegas de la “Sociedad LSE: *London School of Economics and Political Science* de Colombia y México”, cuyas voces de aliento -matizadas con pertinentes críticas- fueron un real acicate para culminar con éxito este trabajo.

Mi reconocimiento de manera especial y particular a mis colaboradores de CAS&A: *Centre for Advanced Systems and Administrations* (Carlos Salazar & Asociados) en México, Colombia, Centro y Suramérica, en especial a la Lic. Maya Castellanos Alvarado, Coordinadora General (mi mano derecha y –muchas veces, también– mi mano izquierda), quienes me animaron a terminar este proyecto.

Agradezco también, a mis familiares, parientes y amigos, el espacio que me brindaron para completar esta obra, a expensas –en buena medida– del tiempo reservado para compartir con ellos. Así mismo, a mis asiduos lectores, por los comentarios y críticas pertinentes que siempre he recibido de mis trabajos. Espero similar deferencia para con éste y tal y como lo hice con mis textos anteriores, reitero que el autor –y solo él– asume la total responsabilidad por la inevitables falencias.

Por último, quiero expresar *unos públicos testimonios a México que está en mi mente íntimamente unido a un gran sentimiento de deuda, porque este querido país me abrió sus puertas, las Universidades mexicanas sus aulas y la sociedad mexicana sus corazones... mi eterno respeto, sincero agradecimiento y fraternal cariño por estas gratas generosidades.* Espero estar a la altura de sus reiteradas amabilidades y merecedor de sus repetidos honores y homenajes.

Heroica Puebla de Zaragoza, México, 12 de Febrero de 2022.

Dedicatorias:

A la Profesora Lily Vargas de Salazar, mi madre (quien el próximo pasado 20 de agosto cumplió sus primeros 93 años de vida) porque con entrega, empeño y mucho amor supo educar, corregir y motivar a todos sus ocho hijos y con su gran ejemplo de dedicación y cariño, ha logrado contagiar a todos aquellos quienes han tenido la fortuna de haberla conocido.

A mis amigos mexicanos quienes a través del INAMI: Instituto Nacional de Migración, de Puebla, cariñosa y generosamente me propusieron para el “Premio Quetzalcóatl” en su versión 2011, como “Migrante del Año”.

A todos mis alumnos pasados, presentes y futuros... porque siempre ellos aprenden tanto de mí, como yo aprendo de ellos...

Y...como soy un convencido de que no existen las “casualidades” sino las “causalidades” a Usted –apreciado lector– porque por alguna razón que desconozco, tiene ahora en sus manos este libro-texto.

ADVERTENCIA:

“Ha de considerarse que no hay cosa más difícil de emprender, ni de resultado más dudoso, ni de más arriesgado manejo que ser el primero en introducir nuevas disposiciones, porque el introductor tiene por enemigos *a todos los que beneician de las instituciones viejas, y por tibios* defensores a todos aquellos que se beneficiarán de las nuevas: tibieza que procede en parte, de la incredulidad de los hombres, quienes no creen en ninguna cosa nueva hasta que la ratifica una experiencia firme.”

Niccolo Machiavelli

Las políticas públicas

–Teoría y práctica–

*No hay nada tan difícil como definir
lo que todo el mundo conoce y sabe.*

*(Mariano Rubio y Bellvé, 1895–1903,
Diccionario de ciencias militares).*

El estudio de las políticas públicas no implica que exista 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 el de contribuir a una nueva dimensión de análisis que tradicionalmente ha sido descuidada, tanto por las teorías de origen liberal, como por las teorías de origen marxista. Con este enfoque se mira al Estado en acción, al Estado ejecutando cosas.¹ Es necesario advertir, además, que ésta es una visión en construcción, en la cual apenas se comienza a abrir camino y queda aún mucho por avanzar.

¹ Otros análisis miran al Estado de manera estática: sus estructuras, sus instituciones, sus métodos, su organización, etc

I

La estructuración de las políticas públicas

1. Sus Orígenes y Antecedentes

*Muchas veces lo que se calla,
causa más impresión que lo que se dice.*
Píndaro

El desarrollo de la moderna fundamentación de las políticas públicas tiene una fecha precisa: 1951.² En ese año, en la Universidad de Stanford, se reúne un notable grupo de científicos sociales con el objeto de discutir temas relacionados con la *policy sciences*.

Allí se consolidan los antecedentes, 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 (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*.³

El profesor de la Universidad Hebrea de Jerusalén: Dr. Yeheskel Dror, quien en

² El investigador científico Dr. Omar Guerrero, profesor titular de la Universidad Nacional Autónoma de México –UNAM–, cita estos antecedentes en un interesante y recomendable artículo de diciembre de 1991, titulado “Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria”. Revista Administración y desarrollo, N° 29, pags. 11–33.

³ Stein Harold, *Public administration and public policy*. La labor de los administradores públicos en la formación y desarrollo de este campo ha sido muy significativa y fructífera. Merecen mencionarse los siguientes trabajos: *Policy and administration* (1949) de Paul Appleby. *Introduction to study of the public administration* (1926) en donde presenta la administración pública como la aplicación y el manejo de las políticas públicas. También Marshall Dimock, John Pffiner, Michale Reagan –entre otros– impulsaron una importante corriente de investigación y estudio en torno de las políticas públicas.

1967 propuso la creación de la carrera profesional de analista de policy, ha sido uno de los firmes creyentes y defensores de la conveniencia –y necesidad– de incorporar el tópico de las políticas públicas en los syllabus de universidades estadounidenses.⁴

En época más reciente (1974), la NASPPA,⁵ incluyó a las políticas públicas, entre los *cinco temas de mayor enseñanza en las carreras universitarias* relacionadas con el servicio público. (Guerrero, 1991, pág. 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 de Norteamérica.⁶

El área económica también ofreció su cuota de apoyo en 1958 e impulsó lo que el profesor Omar Guerrero (1991, pág. 23) llama las ciencias de la policy,⁷ concretamente con el profesor Charles Lindblom.⁸

Merece también destacarse –en la London School of Economics and Political Science, del Reino Unido– una labor pionera en el campo de las políticas públicas. 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, desde 1965, existe 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 30 de esta maestría, se ha procedido a transformar su nombre por el de *Política pública y administración (Public policy and administration)*, dando 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*.⁹

En América Latina también se han hecho intentos de abordar este campo de este campo de estudio e investigación y generar un movimiento de Las ciencias de la policy. Prueba de ello es el curso de *Policy 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 adoptadores primarios de esta novedosa perspectiva y que procedieran a impartir la enseñanza de este campo en sus respectivos países.

⁴ Vale la pena mencionar dentro de los más destacados investigadores en esta área a los que se les podría dar el calificativo de “grupo de los 4D(s)”, conformado por Dye, Dunn, Dror y Dahl. Además es conveniente anotar que no sólo 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– los responsables por el avance de esta joven perspectiva de análisis.

⁵ “National Association of Schools of Public Affairs and Administration” (Asociación Nacional de Escuelas de Negocios y Administración Pública).

⁶ De acuerdo con el artículo de Beauregard González Ortiz, “El concepto de política pública en la administración pública norteamericana”, publicado en la *Revista de Administración Pública*, San Juan, Puerto Rico, 1988, págs. 58–70.

⁷ Guerrero dice textualmente en la presentación de su artículo: “Las políticas públicas son la materia de las ciencias de la *policy (policy sciences)*” –el autor no traduce el vocablo *policy* por “política” del inglés al español (sic), por su evidente incompatibilidad; prefiere conservar la palabra en inglés debido, entre otros motivos, a sus raíces grecolatinas–. Guerrero, 1991, pág. 13.

⁸ Este investigador es considerado por muchos como uno de los que le dieron fundamento a la perspectiva de las políticas públicas. Al hincar la década de los cincuenta, 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”. Una ampliación del método incremental junto con la interpretación de su “Muddling through” (“salir del paso”), como uno de los modos de formación de las políticas públicas, se amplía más adelante en este documento.

⁹ Hasta la fecha tres colombianos han sido graduados por la London School of Economics and Political Science –LSE– en esta maestría.

Es posible apreciar en América Latina, tres centros que se han distinguido por sustanciales contribuciones al desarrollo del tema sobre políticas públicas: el primero es el conocido ILPES.¹⁰ En México está el centro en la UNAM.¹¹ Y el CLAD¹² en Venezuela, principalmente desde la llegada del profesor Klingsberga a su dirección.

2. Definición propuesta

*Ci-gît Piron, qui ne fut rien,
pas même académicien.
(Epitafio que compuso para sí mismo
el poeta epigramático francés Alexis Piron 1689–1773:
“Aquí yace Piron, que no fue nada,
ni siquiera académico”).*

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, 30 ó 40 definiciones diferentes. Como simple muestra de gran la variedad, inmensa amplitud y particulares profundizaciones, a continuación se presentan diez (10) de las muchas definiciones conocidas.

1. “Aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer” (Dye).
2. “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 por aquellos que se atienen a ella” (Elau y Prewitt).
3. “Un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a una gran número de personas” (Mac Rae y Wilde).
4. “Las normas y programas gubernamentales, esto es, las decisiones que surgen como resultado del sistema político” (Dunleavy)
5. “Las leyes, ordenanzas locales, decisiones de las Cortes, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos” (Plano).
6. “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” (Lane).

¹⁰ Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, creado en 1962 como organismo autónomo bajo la égida de la Comisión Económica para América Latina –CEPAL–. En 1974 el Comité Plenario de la CEPAL, teniendo en cuenta la valiosa contribución que había significado su funcionamiento para la región, resolvió que se transformara en una institución permanente, con identidad propia.

¹¹ Universidad Nacional Autónoma de México.

¹² Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

7. “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).
8. “Una Política elaborada por el gobierno” (Jaramillo)
9. “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 encuentra irracional cooperar con otros (Frohock)
10. “(...) un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de las fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente” (Easton Rothwell).

Más con el ánimo de simplificar que de complicar, tanto el panorama como “el estado del arte” de este novedoso campo y sencillamente porque con la concepción que se presenta a continuación, se conciben, entienden y comprenden las políticas públicas en forma bastante operacionalizable, muy asequible, casi tangible, se propone entenderlas como “*el conjunto de sucesivas respuestas del Estado*”¹³ frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas.”

Cuando se señala en esta definición que es un *conjunto de respuestas del Estado*, se está diciendo que casi nunca una política pública es una sola decisión, que por lo general, involucra un conjunto o “rosario” 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–, esta actitud es también una toma de posición, es decir, que al no tomar posición, está tomando posición, a la espera de que, por ejemplo, el problema se desenvuelva solo, enfrentándolo de manera muy particular.

La definición agrega, además *frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas*. En cualquier sociedad –desarrollada, en vías de desarrollo, tradicional, moderna, etc.– siempre hay un conjunto de problemas por resolver. Sin embargo, no siempre el Estado puede enfrentarlos a todos por múltiples razones: falta de recursos, tiempo, circunstancias, presiones, interés, etc. El Estado entonces, enfrenta de manera prioritaria aquellos que socialmente 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: inseguridad, agrarios, industriales, laborales, de falta de protección a la niñez, etc., sólo algunos de ellos dan el tránsito a ser

¹³ Por esta razón, hay quienes aseguran que es más pertinente hablar de política(s) estatal(es). Sin embargo, esta denominación –al menos en nuestro país– es menos frecuente. Hoy también partidario del calificativo “Políticas Gubernamentales” y tienen toda una justificación a este respecto.

problemas *socialmente considerados*. Este tránsito implica precisamente la intromisión de actores en el proceso de toma de decisiones.

Apoyando lo anteriormente expuesto, Yves Mény y Jean-Claude Thoenig, identifican cinco elementos que pueden fundamentar la existencia de una política pública:¹⁴

- Una política pública está constituida por un conjunto de medidas concretas que conforman la verdadera “substancia” de una política pública.
- Comprende unas decisiones o una formas de asignación de los recursos “cuya naturaleza es más o menos autoritaria”. Que sea explícita o solamente *latente*, la coerción siempre está presente.
- Una política pública 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, entonces, 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 esta dada y siempre debe ser objeto de una investigación.
- Una política pública tiene un público (o más bien unos públicos), es decir unos individuos, grupos u organizaciones, cuya situación está afectada por esa política pública. Por ejemplo, los automovilistas, los constructores, las empresas de obras civiles, constituirán, con varios grados, 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 para lograr, definidos en función de normas y de valores. Por ejemplo, reducir el número de los accidentes viales, mejorar las condiciones de hospitalización de los enfermos, 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. Lo anterior, 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 emprendemos una breve reflexión sobre la re-

¹⁴ Y. Mény y J.C. Thoenig, *Politiques publiques*, op.cit., páginas 130 y siguientes.

lación entre teoría y política (en inglés podríamos afirmar que estamos intentando conciliar las ideas de *policy* con la de *politics*; pero el castellano no nos da 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 adelante las políticas. Leandro Rodríguez Medina.

Lo anterior, permite comprender dónde radica 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 transformándola de alguna manera. Ese elemento es la relación entre individuo y sociedad, entre agente y estructura. En palabras de Giddens, “structure enters simultaneously into the constitution of the agent and social practices, and “exists” in the generating moments of this constitution” (1979:5)

3. Los actores en las políticas públicas

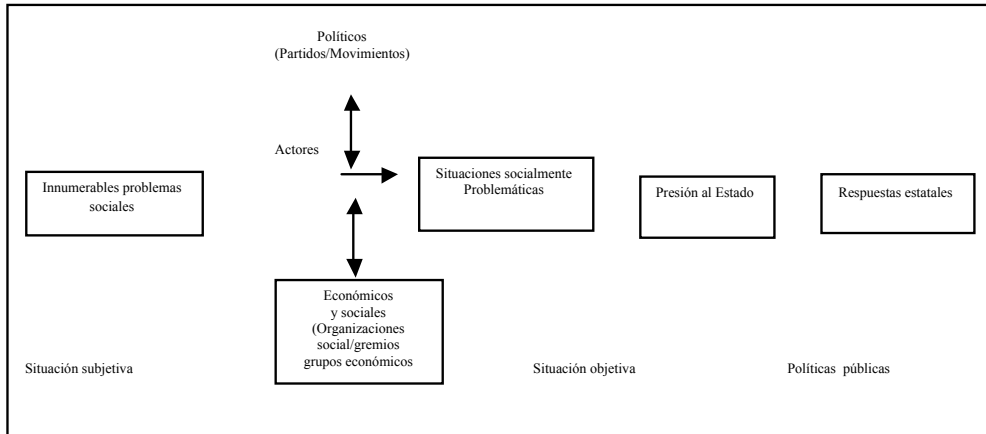
*No seré yo quien con palabras supla mis actos,
sino que serán mis actos los que expliquen mi conducta.*
(Luis Cabrera de Córdoba 1529–1623,
cronista clásico español).

Los actores son básicamente de tipo *político* y/o de tipo social.¹⁵ 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 éste empresarial, de trabajadores, un movimiento social, etc., generalmente tiene propuestas sectoriales, particulares, privadas; la presión sobre el Estado busca que éste 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 situación *objetivamente* considerada, precisamente por la intervención de actores en su definición y estructuración. Precisamente los actores políticos y/o sociales¹⁶ transforman un problema cualquiera, en problema relevante, en la medida en que se considera socialmente prioritario y por lo tanto el Estado tiene que entrar a ofrecer respuestas en términos de políticas. Hay otros problemas que en un momento dado no tienen esa relevancia y por consiguiente son considerados de manera marginal, cuando no ignoramos por el Estado, tal como aparece en la Figura 1.

¹⁵ Precisamente los denominados grupos de interés y grupos de presión forman parte del abanico de actores.

¹⁶ Dentro de éstos están, por ejemplo, la guerrilla, actor que en muchos países es casi un mal endémico, hasta el punto de que muchos guerrilleros mueren de viejos.

Figura 1
El origen de las políticas públicas



A la pregunta ¿Quiénes son los actores de una puesta en agenda? Thoenig, responde que la literatura dedicada a las políticas públicas tiende a analizar a los actores como empresarios políticos, en particular cuando los conflictos requieren de un plan pluralista y diferenciado que suponga una situación de mercado (Bardach, 1973). En otros términos, los individuos, grupos, o agrupaciones sociales movilizan los recursos y oportunamente ponen en marcha estrategias de juego, para lo cual buscan obtener una posición de consideración por parte de la autoridad pública legítima. Existen dos clases de empresarios: las elites (notables dirigentes de gobierno o instituciones, influyentes personajes elegidos) del mundo de la política 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 juega 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 obedecen 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 tanto como sus probabilidades de acceso a la agenda.

4. Dimensiones de toda política pública

*La vida es como una pieza teatral, no importa cuánto haya durado
sino cuán bien ha sido representada.*

Séneca

En toda política pública hay dos dimensiones básicas: una *temporal* y otra de tipo *espacial*.¹⁷ 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 sólo por las condiciones propias de los distintos espacios, sino también porque esas condiciones espaciales implican comportamientos económicos, políticos y culturales diferentes.

Por ejemplo, la política social en el auge del Estado intervencionista¹⁸ tiene una connotación *diferente* a la del período actual. Frente a una perspectiva de un Estado mucho más pequeño en su tamaño, que algunos denominan un Estado neoliberal, no intervencionista, esa misma política adquiere otro significado aun cuando sea la misma. Así, en Colombia la política de “Desarrollo Rural Integrado” tiene efectos completamente distintos en Salazar de las Palmas (Santander del Norte), en Girardo (Nariño), en Santa Marta (Tolima), en Arauca (Caldas), en Caldas (Boyacá), en Armenia (Antioquia), en Florencia (Cuaca) o en San Andrés (Santander). La misma política, regionalmente es bien distinta, entre otras cosas por las estructuras sociales y burocráticas, porque los condicionantes son otros, porque los actores pertenecen a diferentes contextos sociales, etcétera.

Hace sólo algunas décadas, plantear el tema de la *reforma agraria* en América Latina, era casi hablar de comunismo, de socialismo o de revolución. Sin embargo, después de la segunda posguerra, la reforma agraria más radical que hubo en el mundo fue la que hizo Chiang Kai-Chek en Formosa y nadie puede acusarlo de veleidades socialistas. Llevó a cabo una reforma que permitió impulsar el desarrollo capitalista. La misma política, en distintos espacios, puede tener, entonces, significados absolutamente distintos.

5. Elementos básicos de toda política pública

*Le superflu est devenu si nécessaire, que pour le conquérir,
beaucoup des gens traitent le nécessaire de superflu.*

(VOLTAIRE pregonaba que le superflu chose très nécessaire.

*El escritor francés Alfonso Karr respondió a ello diciendo que
“lo superfluo ha llegado a ser tan necesario, que para obtenerlo hay muchos que
tratan a lo necesario de superfluo”).*

¹⁷ Algunas veces el binomio temporal-espacial, se puede trabajar como histórico cultural.

¹⁸ Que puede ser entendido como “Estado bienestar” en función de su papel como mecanismo redistributivo.

Toda política pública tiene tres elementos fundamentales: uno de *predicción*, porque no es posible pensar que se tome una decisión sin tener un futuro deseado como referente. Cualquier decisión –aun personal– implica el que se espere 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 decisión¹⁹ 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; que elementos utilizan, etc.²⁰ Decidir a su vez, implica escoger entre dos o más alternativas. Cuando no hay sino una sola, 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 ésta se ejecuta, se materializa o si se quiere, se concreta en acciones.²¹

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. Concretamente con respecto a la “decisión”, vale la pena poner de presente que el profesor Muller (Las Políticas Públicas, Traducción de Jean Francois Jolly y Carlos Salazar Vargas, Estudios de Caso No. 3 Edición de la Universidad Externado de Colombia, 2002.) asevera que para una política pública dada, es posible establecer –al menos– cuatro círculos fundamentales de la decisión.²²

A) *El primer círculo es aquel por el cual transitan sin excepción todas las decisiones.* Esta 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 (el ministro, su gabinete y el estado mayor de las más importantes Direcciones). Es en el seno de este primer círculo de la decisión donde se realiza una parte de la interfaz entre la dimensión propiamente administrativa de la decisión y la dimensión política. Las estrategias partidistas atropellan contra las exigencias de la regulación y estas últimas están tamizadas a 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 bien estructurada.

¹⁹ Han hecho carrera tres métodos para el análisis de la toma de decisiones, tratados –entre otros– por R. Dahl, A. Rose y W. Mills: el posicional, el reputacional y el propiamente decisonal, según ésta se tome de acuerdo con alguna de estas tres características.

²⁰ Algunos autores atribuyen al canciller Bismarck en el segundo *reich* la frase de que “con las políticas pasa igual que con las salchichas; es mejor no saber cómo se hacen”.

²¹ Otra cosa es que lo que se haga sea distinto a lo que se formule, pero este es otro problema.

²² Para una visión completa, ver de J.-L. Quermonne, *L'appareil administratif de l'Etat*, París, Seuil, coll. “Point”, 1991.

- B) *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 esta 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 su perponer lo mejor posible estos intereses sectoriales sobre las exigencias globales. Es pues cuando juegan un papel importante el conjunto de las oficinas dedicadas a realizar estudios y prospectiva con los cuales se dotan las administraciones con el fin de aumentar su capacidad de peritazgo global.*
- C) *El tercer círculo de la decisión es el de los socios externos al Estado: sindicalistas, gremios, asociaciones, empresas públicas y privadas. Una obra de Elie Cohen y de Michel Bauer muestra muy significadamente, hasta qué punto algunos actores, perteneciendo a este grupo, pueden ejercer funciones estratégicas en algunos campos como la política pública industrial, la energética o de las telecomunicaciones.²³*
- D) *Finalmente, el cuarto círculo ocupa en 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 sólo marginalmente la decisión) o decisivo (cuando por ejemplo el Consejo Constitucional “le devuelve su texto” al Gobierno). En este caso también, todo va a depender de la configuración del campo de fuerzas, en cada caso va a tender a volver a moldear el medio decisional 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 la decisión representa un recurso político fundamental que da testimonio de su capacidad para influir sobre la decisión, siendo por cierto el ideal para aquél aproximarse lo más posible al primer círculo, aún 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.*

De lo anteriormente expuesto, no resulta difícil concluir que esta manera de considerar a las políticas públicas es diferente a la forma como lo conciben algunos expertos en derecho o estudiantes de ciencias jurídicas; para ellos las políticas públicas equivalen a normas o a las leyes, cuando éstas son sólo una parte de la misma, que corresponden 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

²³ E.Cohen, M.Bauer, *Les grandes manoeuvres industrielles*, Paris, Belfond, 1985.

tomada. Tampoco es lo que piensan ciertos economistas –afortunadamente ya muy pocos piensan así–, quienes creen que la política pública corresponde únicamente a la política económica. Esta es sólo un tipo de política pública, tal y como pueden ser la política social, la ambiental, la tecnología, la industrial, etcétera.

Una política pública es, por definición, es como lo hemos visto, un curso de acción. acción 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 than can be observed, touched, or felt. Is 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”. (1994:8). Es imprescindible comprender que una política es mucho más que las leyes, decretos, reglamentos y demás instrumentos formales de que dispone un gobierno –tanto a nivel ejecutivo como a nivel legislativo– para llevar adelante 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: 8–9).

6. Clasificación de las políticas públicas

Last but not least.

(Juego de palabras que –aunque intraducibles–, corresponderían a la expresión “el último, mas no por ello el menos importante”, expresión que se encuentra en Julio Cesar de Shakespeare (Acto III, esc. I). Se utiliza para excusar el citar a algo (o a alguien) en el último lugar).

Las políticas públicas son susceptibles de clasificación o de tipologización. Establecer *tipologías* no es simplemente una diversión de los académicos. Para efectos de análisis es una herramienta importante, porque el saber si una política pública es de una otra naturaleza, ayuda a ubicarla dentro de un conjunto global, lo cual –entre otras cosas– facilita el hecho de adjudicar algunas características, metodológicas o instrumentos de análisis, a una determinada tipología en general o a cada una de las políticas en particular. Existen varias maneras de clasificarlas. Para efectos de este escrito, se enunciarán sólo 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. Bajo este enfoque, se clasifican las políticas públicas en tres grandes categorías: las *hegemónicas*, las *transaccionales* y las *de dominación*.

Las *hegemónicas*²⁴ son aquéllas que reflejan con claridad los intereses del proyecto político dominante en cada momento. Son las que expresan fundamentalmente los intereses predominantes de cada momento histórico. Algunos las consideran como *megapolíticas* o políticas básicas. Son por consiguiente, 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, de modernización de la estructura económica. Es la política central alrededor de la cual se articulan todas las otras. En la época del presidente Betancur, la política hegemónica fue la política de paz y apertura democrática, la cual proporcionó sus bases al discurso predominante.

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 surge en la posindependencia de las colonias de España, es un Estado que se caracteriza por dos grandes políticas públicas: las de tipo librecambista –que se consolidan después de la derrota de los intereses proteccionistas artesanales– y las políticas de centralización del Estado.

Los estados *populistas* después de los años treinta, también tuvieron dos políticas públicas fundamentales que los caracterizaron: las políticas de industrialización y las políticas de redistribución del ingreso.²⁵ Los Estados *contemporáneos* también tienen políticas públicas hegemónicas: las de apertura económica y las políticas de control interno fuerte.²⁶

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 ellas son las políticas resultado de concertaciones, diálogos, etcétera.

Las políticas de *dominación* son aquellas que van desde la figura de cooptación²⁷ hasta los intentos de represión. Dentro de este rango se encuentran las políticas de *marginación* y las de *neutralización*.²⁸

La otra tendencia propia del *neomarxismo*, representado por James O'Connor²⁹

²⁴ El concepto hegemonía en los términos de Antonio Gramsci, presentado por Hugues Portelli en Gramsci y el bloque histórico, págs. 45–92, Cap. III.

²⁵ La redistribución del ingreso es lo que justamente caracteriza al populismo. Algunas veces se confunde con la demagogia, pero son dos conceptos distintos.

²⁶ A través de las políticas hegemónicas es posible caracterizar, no sólo los distintos tipos de Estado, sino también los distintos gobiernos y regímenes políticos.

²⁷ Se define como la “Designación de un nuevo miembro de una asamblea comunidad o corporación, por los miembros que ya forman parte de ella”. *Gran Enciclopedia Larousse*, tomo 3, pág. 253.

²⁸ No siempre las políticas de dominación son exclusivamente políticas de represión; estas últimas son sólo una de las posibilidades, quizá la última.

²⁹ O'Connor, James. *The fiscal crises of the State y Cuba: its political economy*.

economista estadounidense,³⁰ ubica las políticas públicas en dos grandes categorías, las de *acumulación* y las de *legitimación*.

Las políticas de acumulación, dirigidas a propiciar la reproducción del capital y que canalizan el gasto estatal directamente productivo (también considerado de inversión). Todas aquellas políticas que llevan a facilitar y a contribuir a la acumulación de capital dentro de la sociedad: las políticas de infraestructura y las de unidad social.

Las políticas de *legitimación*³¹ apuntan al control del orden interno y al mantenimiento de la legitimidad social y que algunos asimilan al gasto social. Específicamente hacen relación a las diferentes directrices y acciones emprendidas para procesos tales como la Asamblea Constituyente, las diferentes clases de elecciones, los diálogos de paz, etcétera.

Por otra parte, ha sido tradicional en muchos tratadistas, clasificar 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 difíciles de definir.³² Por ejemplo, el gasto en salud es social, pero igualmente –en la medida en que se gasta en prevención– 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 producción.³³

Frente a esa dicotomía y como tercera categoría, el autor brasileño Vianna³⁴ propone clasificar las políticas públicas en dos grupos de acuerdo con la finalidad: políticas públicas *promocionales* y políticas públicas *correlativas o compensatorias*. Las políticas públicas *promocionales* (exante) 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

³⁰ Se utiliza la palabra estadounidense como gentilicio para designar a los ciudadanos de los Estados Unidos de América, en lugar de la expresión americanos, que corresponde a todos aquellos habitantes del continente americano. Tampoco es viable la utilización del vocablo norteamericanos, por cuanto Norteamérica está conformada por tres países distintos: Canadá, Estados Unidos de América y México. La denominación gringo, derivada de la frase "Green go home", que hacía referencia al sentimiento contra el uniforme verde de los *marines*, tiene connotación ofensiva. Lo mismo sucede con el vocablo yanqui (*yankee*) cuyos orígenes se remontan al apelativo que los del sur le endilgaron a los del norte, (principalmente a los naturales de Nueva Inglaterra), en la Guerra de Secesión (1860–1864). La expresión correcta "estadounidense(s)", se ha venido traduciendo al inglés como *usian(s)*, con el fin de asimilarlo con otros tales como *canadienses, mexicanos, perubians, cubans, brasilians, colombians*, etcétera.

³¹ Legitimar en cuanto acción, se puede entender como aspecto social, pero también como elemento ideológico.

³² Manfred Max-Neff y otros, en *Desarrollo a escala humana –una opción para el futuro–*, acertadamente dicen: "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 la misma"

³³ Es fácil encontrar esta duplicidad entre el ámbito económico y el social, al observar algunos de los problemas que se plantean para que sean resueltos con la economía:

- conseguir tasas altas y sostenidas de crecimiento del producto nacional;
- determinar el reparto entre el consumo y la inversión;
- distribuir el producto entre las distintas cantidades que de cada bien se deben producir en cada momento; y
- distribuir la renta derivada de la producción de forma que aumente el bienestar material de la comunidad.

³⁴ Vianna Monteiro, Jorge V. en *Fundamentos de políticas públicas*.

compensatorias (expos) se encaminan a restituir a un determinado sector, su crecimiento o dinámica cuando por algún motivo los ha perdido, con el fin de establecer algún tipo de equilibrio.³⁵

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. Cuando por el contrario, 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 aquellas *implícitas*, según que expresen o no, en forma clara y determinante, el objetivo, sin aparecer necesariamente enunciado.³⁶

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*. La primera va dirigida a cambiar la magnitud de ciertos parámetros políticos o de ciertos instrumentos, dentro de un sistema con cierta estructura dada, la segunda, tiene como objeto cambios cualitativos que afectan a la estructura del sistema. Ejemplo de la primera con las variaciones del tipo de interés, de los tipos impositivos, etc. Ejemplos de la segunda, es el hecho de favorecer la creación de un monopolio donde existe libre competencia, la creación de una unión aduanera, la 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 alguna acogida es la división en políticas *primarias, secundarias, terciarias*, atendiendo a la mayor o menor relevancia de los fines que persiguen.

Se ha utilizado también, la clasificación según el objeto, en políticas específicas e *instrumentales*. Ejemplo de las primeras sería la política monetaria o la política fiscal.

Dentro del décimo grupo se puede incluir la clasificación propuesta por Lowi³⁷ quien establece categorías manejando el parámetro coerción (véase Figura 2), advirtiendo que "Siempre la acción del Estado pretende influenciar el comportamiento de

³⁵ Bien sea el equilibrio anterior, o uno nuevo.

³⁶ Esta distinción es –en alguna medida– útil porque a partir de la primera (la explícita) es posible establecer criterio de inferencia, para pretender aproximarse a la política pública implícita.

³⁷ Vale la pena resaltar que esta clasificación propuesta por Theodore Lowi en su trabajo, *The state in politics: the relation between policy and administration*, ha tenido bastante acogida en países como los Estados Unidos de América y Canadá.

los individuos, ya sea de manera individual o de manera colectiva". En este orden de ideas, la coerción puede ser débil o fuerte y su aplicación individual o colectiva.

Clasificación según Lowi

Figura 2

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

Se concretan así cuatro posibilidades de clasificación:

- 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 que tienen aplicación fuerte y también de tipo individual o *políticas reglamentarias*. Son, fundamentalmente, las de orden público interno, políticas fuertemente coercitivas y de aplicación individualizada.
- Las políticas con una fuerte coerción pero de aplicación colectiva generalizada o *políticas redistributivas*. Son aquellas que pretenden redistribuir ingresos de unos sectores o regiones hacia otras; con 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.

Por último,³⁸ es posible asegurar que toda política pública conlleva una respuesta de la sociedad. Es lo que se denomina una retroalimentación (*feedback*). Ésta, por supuesto, varía según los regímenes políticos.³⁹ Toda política pública tiene dos tipos de respuesta: *positivas y negativas*. Las políticas positivas están dadas por la *colaboración* o la *aceptación* en la ejecución. La primera es un tipo de respuesta *positiva activa*,

³⁸ Existen otras formas o intentos de clasificación, algunos de ellos aplicables a determinadas políticas públicas. Tal es el caso específicamente, por ejemplo, de la política fiscal expansionista que se refiere a un incremento en los gastos del gobierno y/o a una reducción de los impuestos. La política monetaria no restrictiva, que hace referencia a un incremento en la oferta monetaria del país y conduce a una reducción en las tasas de interés, lo que estimula la inversión. La política de reducción del gasto conformada por las políticas fiscales y monetarias restrictivas. Algunos autores (Salvatore, D., 1992, pág. 243) consideran la política fiscal y la monetaria como dos instrumentos diferentes de política y emplean la primera para lograr el equilibrio interno y la segunda para el externo, de manera que ambos objetivos pudiesen alcanzarse simultáneamente, sin ninguna modificación en las tasas de cambio.

³⁹ En un régimen autoritario, las respuestas sociales van a ser menores porque las mismas características del régimen no las posibilita, pero siempre hay respuestas sociales y esas respuestas son de apoyo o de rechazo (búsqueda de modificación).

mientras que la otra –la aceptación– es una respuesta *positiva pasiva*. Se puede dar también dos tipos de respuestas negativas: el *rechazo* o la *indiferencia*. Igualmente se tendrían unas respuestas *negativas activas* y unas respuestas *negativas pasivas*.⁴⁰

A continuación y para una mejor comprensión se presentan las anteriores once clasificaciones dentro de un cuadro resumen.

Cuadro sinóptico de las clasificaciones de políticas públicas

1. Según el enfoque	<ul style="list-style-type: none"> ┌ Estructuralista └ Neomarxista 	<ul style="list-style-type: none"> ┌ Hegemónica ┌ Transaccionales ┌ Dominación └ Acumulación └ Legitimación 	<ul style="list-style-type: none"> ┌ Cooptación ┌ Marginación ┌ Neutralización └ Represión
2. Según el campo de acción	<ul style="list-style-type: none"> ┌ Sociales └ Económicas 		
3. Según la finalidad	<ul style="list-style-type: none"> ┌ Promocionales ┌ Correctivas o └ Compensatorias 		
4. Según la procedencia	<ul style="list-style-type: none"> ┌ Endógenas └ Exógenas 		
5. Según su nivel de formación	<ul style="list-style-type: none"> ┌ Explícitas └ Implícitas 		
6. Según el ámbito de actuación	<ul style="list-style-type: none"> ┌ Local ┌ Regional ┌ Nacional └ Supranacional 		
7. Según el carácter	<ul style="list-style-type: none"> ┌ Cuantitativa └ Cualitativa 		
8. Según la relevancia de los fines	<ul style="list-style-type: none"> ┌ Primarias ┌ Secundarias └ Terciarias 		
9. Según el objeto	<ul style="list-style-type: none"> ┌ Específicas └ Instrumentales 		

⁴⁰ No es posible establecer una correspondencia entre el tipo de respuesta y el resultado de la política. Es decir, si la respuesta es negativa no se puede asegurar que el resultado de la política va a ser un fracaso. Por el contrario, si la respuesta es positiva, no garantiza el éxito de la política. Pueden darse ambas cosas: una respuesta positiva y sin embargo, que la política sea un fracaso o lo contrario. No hay necesariamente correspondencia.

10. Según el grado de coerción	Reglamentarias Distributivas Redistributivas De infraestructura	
11. Según el tipo de respuesta	Positivas Negativas	Activa (colaboración) Pasiva (aceptación) Activa (rechazo) Pasiva (indiferencia)

7. Los efectos colaterales de toda política pública

Averígüelo Vargas

(Palabra que escribía Fernando el Católico al pie de los memoriales que le presentaban, con lo que indicaba que el asunto debía ser informado por su secretario don Francisco de Vargas. Esta locución pronto se hizo proverbial).

Toda política tiene unos efectos previstos y otros imprevistos.⁴¹ Cuando se diseña una política, se hace necesariamente un intento por manejar la incertidumbre, la cual, al ser imposible eliminarla totalmente, se intenta reducir al máximo. Para lograr este objetivo, se prevén algunos efectos concretos y determinados que tengan probabilidad de producirse. Sin embargo, pueden surgir imponderables que no estaban previstos y que afectan tanto a los grupos determinados por la política en cuanto a grupo *objetivo* como a otros sectores que no tenían nada que ver con ella: 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 son también susceptibles de ser medidos, cuantificados y en algunos casos previsible. De acuerdo con instrumentos propios de las ciencias sociales⁴² es posible establecer –en forma más o menos aproximada– qué tipos de efectos colaterales nocivos o no –también pueden ser consecuencias benéficas–, acarrea a corto plazo, mediano o largo plazo toda política pública.

Asevera Thoenig, que Los efectos prácticos engendrados o 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 corriente que ésta 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, el asunto es otro: lo esencial concierne a otro público “J” y

⁴¹ Es lo que llaman los ingleses las externalidades. Sobre su medición y cálculo, formas de previsión y alcances, existe una amplia gama de literatura.

⁴² Métodos estadísticos de tipo econométrico y probabilístico, análisis de regresión, modelos prospectivos computarizados, etcétera.

un objetivo “B” 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 sólo 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 (Boudon, 1973).

El análisis de una política pública exige, a veces, que otras políticas públicas sean simultáneamente tomadas en cuenta, para comprender lo que pasa a propósito de la primera. 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.

8. Ciclo de vida de toda política pública

Nel mezo del camin di rostra vida.

(“en la mitad del camino de nuestra vida”

suele repetirse para aludir a la madurez de la edad).

(Es el primer verso de la Divina Comedia de Dante Alighieri (1265–1321) Poeta italiano de vida agitada y andariega conoció la amargura de las luchas civiles florentinas, entre güelfos y gibelinos, y los tormentos del amor imposible por la bella Beatriz Portinari a la que inmortalizó en su obra clásica, admirable poema alegórico compuesto en tercetos).

Una Política Pública es un proceso, entonces puede ser dividida en etapas. Según Palumbo, el círculo de la política pública involucra cinco etapas bien definidas: “agenda setting; formulation; implementation; evaluation and termination”. El primero corresponde con 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, 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, como bien lo establecieron, Sartori (1998), D`Adamo et. al. (2000) y Mac Luhan (1964), por mencionar sólo algunos autores que se han dedicado a este tema.

También se puede pensar en un ciclo de vida de las políticas públicas. Es lo que se llamaría el *proceso integral de las políticas públicas*, 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 hace relación a 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 porqué. El análisis –que se tratará a continuación en forma más amplia– y la última etapa que corresponde a la reformulación, como paso final del proceso integral.

Este aspecto guarda estrecha relación con el manejo de la transformación de ideas estratégicas, en ideas con valor real. De acuerdo con algunos autores (John Bryson, Andrew Van De Ven y Willian Roering), lo anterior equivaldría a preguntarse “¿cómo lograr que la gente *compre* ideas hasta el punto en que la sabiduría no convencional se convierta en sabiduría convencional?”.⁴³ De acuerdo con estos autores, hay dos asuntos básicos involucrados en este planteamiento: ¿cuál es el ciclo de vida de las ideas? Y ¿cómo se manejan las ideas con el tiempo?

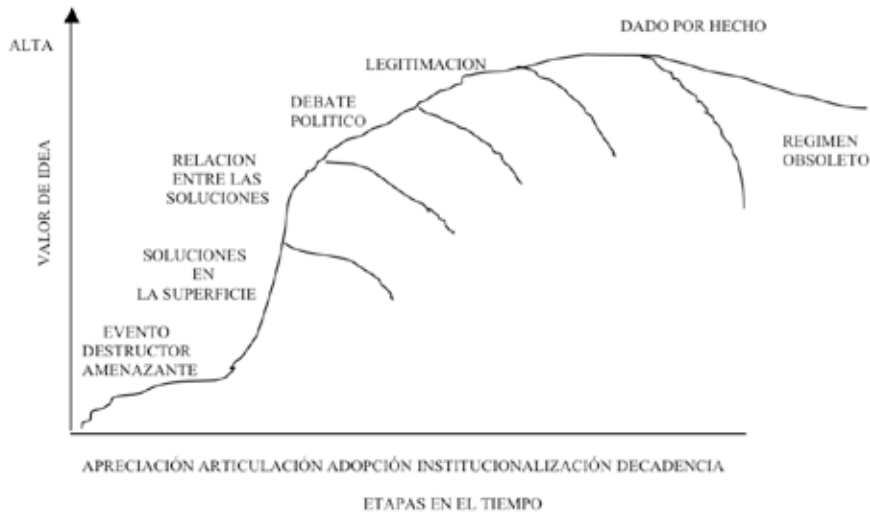
Donald Schon (1981) citado por los mismos escritores, argumenta que las ideas políticas en el sector público siguen un patrón predecible, similar al que se observa en la Figura 3. Hay un evento amenazante o destructor, lo cual, estimula a la gente a actuar. Luego se comienzan a articular diagnósticos de los problemas y a surgir soluciones. Algunas de estas soluciones, alcanzan visibilidad política haciendo que las redes comiencen a girar o 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 adopta y legaliza 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 suplantados.⁴⁴

⁴³ Robert Denhardt y Edward Jenning, editores, *Toward a new public service*. Columbia, Missouri: University of Missouri Press, 1987.

⁴⁴ Relacionado con este tema, el lector puede remitirse también a Wildasvky, 1988; Anderson, 1979; Nelson, 1984; Mandelbaum, 1984.

Figura 3
Ciclo de vida de las ideas relevantes



Fuente: Donald Schon, "Beyond the stable state" (NY: Norton, 1991). En revista Universidad EAFIT No 69, pag. 40

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:

- *La 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*.
- *El 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, 1994:66; el resaltado es nuestro). Formular es sistematizar, esco-

ger 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, sólo 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, abaratando el costo de tomar 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: (a) especificar los demás mecanismos que determinan el nivel de empleo, (b) 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 (c) determinar cuáles eventos son necesarios para producir cambios a partir de las presiones –positivas y negativas– que los mecanismos están ejerciendo.

- *La puesta en marcha del programa* (programme implementation). Es la fase de aplicación de las decisiones. Comprende la *organización* de los medios para ponerlo en marcha, la *interpretación* de las directrices gubernamentales y su *aplicación* propiamente dicha. La implementación de una política pública, a menudo, literalmente desconsiderada por los analistas, que partían del presupuesto 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 “as 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” (1994:101). Aquí podemos observar una idea de la implementación que logra contener el elemento conflictivo de esta etapa 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 toda. Asimismo, permite ver que en la implementación no están presente –generalmente– actores individuales sino que 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, definiendo comportamientos efectivos y produciendo –o no– aquellos cambios que el decisor esperaba provocar. La mera decisión de llevar adelante una política no suele ser suficiente para modificar.

- *La 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*.
- *La terminación del programa* (programme termination). Es una fase de cierre de la acción o de puesta en marcha de una nueva acción. Supone la *resolución* del problema y la terminación de la acción.⁴⁵

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

Es obvio que es 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 problemático que es la identificación de intereses y objetivos de los individuos y las instituciones, 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 establecer una primera hipótesis sobre los nexos de causalidad que se quieren establecer y su relación con los fenómenos que los debería producir” (Subirats, 1994:87; el resaltado es nuestro). 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, sin embargo, de no apli-

⁴⁵ Charles Jones, *An introduction...*, op. cit., páginas 230–231.

carlo de manera demasiado sistemático como, además, lo admiten de buen grado los promotores de este tipo de enfoque, en primer lugar el propio Jones.

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

A) *El orden de las etapas puede ser inverso o perturbado.* 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, dan numerosos ejemplos de esta situación, en particular a propósito de la guerra de Vietnam, iniciando por la decisión de comprometer las tropas estadounidenses en el conflicto. La decisión de acelerar el equipamiento electronuclear de Francia en 1973 seguramente corresponde al mismo fenómeno.⁴⁶ 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 ya está iniciada aún antes de que la decisión sea formalmente tomada. Es lo que a veces se dice de manera coloquial los “los disparos ya se hicieron”.

B) *Algunas etapas a veces son muy difíciles de identificar.* Más adelante veremos lo que tiene que ver con la fase de formulación del problema, que es la más difícil de entender. Pero aún los momentos de la decisión, de la puesta en marcha y de la terminación de la acción, no son sencillos de entender. Es así como, a menudo, es muy delicado fijar con precisión el momento cuando una decisión se toma. ¿Es al momento de su paso por el Consejo de Ministros? O bien ¿del voto del Congreso? ¿De la promulgación por el Presidente? Pero se sabe muy bien que estas fases institucionales no hacen frecuentemente nada más que ratificar procedimientos de negociación más informales. Hay que 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 sin embargo, no siempre es más fácil para 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, entonces, sus conductas sociales; tomar una decisión, es ya poner en marcha una política en la medida en que los diferentes actores (ciudadanos, gremios, otros ministerios) van a modificar probablemente sus conductas en función de esta decisión. Es lo que se podría llamar el *efecto de afichaje*, o de manera más peyorativa, el efecto de anuncio.⁴⁷

⁴⁶ Ver D. Finon, *L'échec des surgénérateurs, autopsie d'un grand programme*, Grenoble, PUG, 1989.

⁴⁷ Es decir, en un juego de naípe, aquel que resulta de anunciar el color o la figura (corazón, trébol, etc.) con la cual se va a jugar en adelante (nota de los traductores).

Finalmente, la terminación de la política pública es frecuentemente, un puro ejercicio escolar. Como bien lo recuerda Jones, los problemas políticos nunca son realmente resueltos.⁴⁸ Es por eso que la culminación de un programa de acción gubernamental corresponde, muchas veces, a una reorientación, o a la puesta en marcha de un nuevo programa con medios y objetivos diferentes.

De qué sirve, entonces, en estas condiciones, utilizar 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, de puesta en la agenda, de puesta en marcha etc., permiten cada vez hacerse la siguiente pregunta: *¿cómo la acción de los diferentes actores presentes, ha contribuido a construir diferentemente 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, más bien hay que representarlas como un *flujo continuo de decisiones y procedimientos* al cual hay que tratar de recontrarle el sentido. Además, frecuentemente será una ventaja el concebir una política pública no como una serie de secuencias sucesivas, sino como un conjunto de secuencias paralelas, que interactúan las unas con las otras y se modifican continuamente.

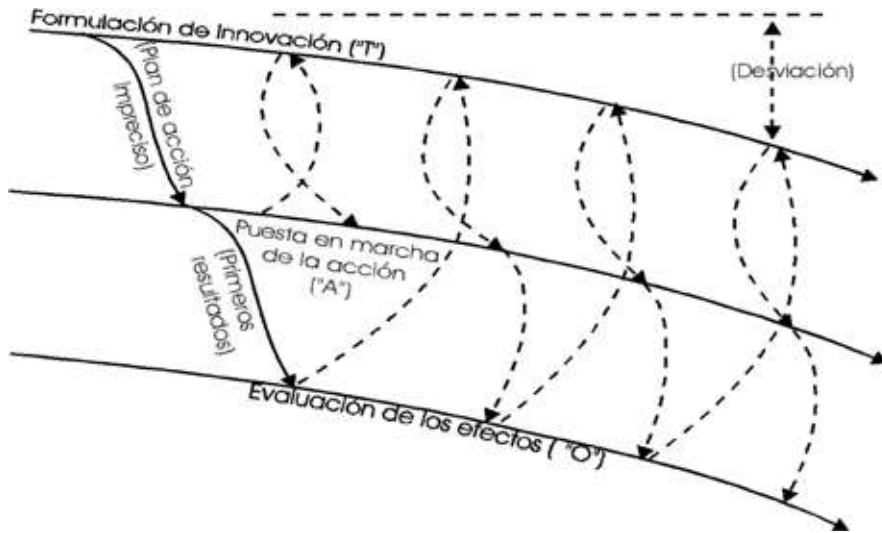
Es lo que propone Eric Monnier en una obra dedicada a la evaluación de políticas públicas. Para él, el proceso de puesta en marcha de un programa toma la forma de un “flujo turbulento” con tres componentes:

- La formulación de la acción, es decir un “esbozo de solución al problema”. El autor lo llama “teoría de la acción”.
- La puesta en marcha de la acción, llamada “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”, es decir 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”.⁴⁹

⁴⁸ Charles Jones, *op.cit.*, página 211.

⁴⁹ Eric Monnier, *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, París, Económica, 1992, página 87.

Figura 4
Proceso de puesta en marcha de un programa



Un esquema de este tipo, pone muy bien en evidencia, la desviación siempre presente en la puesta en marcha de una política. 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.

9. El cabildeo y las políticas públicas⁵⁰

*Una palabra rara es una página,
como un adoquín levantado en la calle.*
(W. Fernández Flórez, *Las siete columnas*, cap. III).

Desde cuando las comunidades se organizan en Estados entregando su dirección en manos de los gobernantes, se ha tratado de no alejar a los ciudadanos del procedimiento de toma de decisiones. Las formas primigenias de Gobierno como las Monarquías donde el rey era el ser absoluto y el concurso del pueblo se veía como innecesario para la toma de decisiones, hicieron que el papel del ciudadano se viera amilanado y que por lo

⁵⁰ Este artículo fue publicado en la revista *Avance* correspondiente a la primera década de FIDEC, N° 16 (1995), bajo el título "Del cabildeo indígena...al lobby anglosajón...", págs. 5-7.

tanto no fuera posible su participación activa en la vida política. Gracias a la evolución de los sistemas de Gobierno y al establecimiento de las modernas democracias, recientemente han aparecido figuras como el referendo, el plebiscito, el cabildo abierto y la iniciativa popular entre otras; sin embargo estas, debido a su excesiva regulación se han tornado impracticables, dando lugar al surgimiento de nuevas vías para buscar que la relación gobernante–gobernado sea más expedita y eficaz. Una de estas nueva vías es la figura del Cabildeo, entendido éste como la posibilidad de acudir ante una persona para que aprovechando sus conocimientos y capacidad intelectual exponga la posición del particular que lo contrata respecto a determinado asunto que una autoridad esté conociendo y sobre el cual debe decidir.

Visto así, el cabildeo es una figura connatural a los sistemas democráticos caracterizados por la participación activa de los ciudadanos que siempre han buscado contactar a la autoridad que toma la decisión que los afecta, directamente o acudiendo a personas que por reunir ciertas cualidades estén en la posibilidad de hacerlo a su nombre. No es, por lo tanto, un fenómeno nuevo y ningún país Latinoamericano ha sido ajeno a él. Tan es así 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.

Por lo expuesto anteriormente, sólo se pretende aquí, presentar unas ideas que permitan adquirir un conocimiento real acerca del 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 castellano oficialmente aceptada por la Real Academia de la Lengua Española, muy posiblemente haciendo referencia a la alternativa que tenían nuestros ancestros de recurrir a esa instancia (al Cabildo o Ayuntamiento), con el fin de intentar cambiar, transformar o derogar una ley cualquiera; sin embargo, se recurrirá también al anglicismo *lobby*, mucho más generalizado en varios de los países latinoamericanos. Este anglicismo viene –velozmente– haciendo carrera y su uso 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. Es tan fácil ya, toparse con él, que hasta en los titulares de los principios medios de comunicación lo encontramos.

Como era de esperarse, toda una pléyade de defensores de uno y otro vocablo esgrimen –tanto a favor como en contra– abundantes razones de toda índole y pro-

fundidad.

Sin pretender –ni querer– dirimir este galimatías intercontinental, sí es necesario poner de presente, que el significado de cabildear como *procurar con maña*⁵¹ *ganar partidarios en una corporación o cabildo*⁵² 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 toda una serie de conceptos relacionados. Así, el sustantivo *lobby* hace relación a la oficina, el lugar o la agencia en donde se desarrolla la actividad. Correspondería en castellano a la expresión *cabildo*.

La palabra *lobby* como verbo, al igual que su gerundio *lobbying*⁵³ equivalen a la expresión cabildear⁵⁴ y se asocian con las actividades y los medios utilizados por esta técnica, para llevar a cabo sus objetivos.

El *lobbyist*, se utiliza para referirse a la gente, persona o grupo, que tiene facultad, para llevar a cabo o prestar servicio. No es raro encontrar la palabra *lobista*, como intento de *castellanizar* el anglicismo. Sin embargo, la traducción autorizada equivale al vocablo *cabildero*.

Como es fácil observar, el asunto no es meramente semántico. En él se involucran –inevitablemente– cuestiones relacionadas con la idiosincrasia de nuestro peculiar pueblo colombiano, la inobjetable influencia de los medios masivos de comunicación, la misma sonoridad del término, la costumbre y hasta la desinformación que impera en torno a este concepto.

Muy posiblemente, el hecho de indagar en sus orígenes y escudriñar sus antecedentes y primigenios desarrollos, permita encontrar algunas bases para proceder a especificar –al menos un poco– este novedoso concepto.

No faltan quienes han intentado relacionar el origen de la palabra *lobby* con la expresión latina *lobia*, con la que se designaba aquellos lugares para *libaciones no permitidas, en celdas o refectorios*.

A pesar de esta justificación etimológicamente viable, los antecedentes más comúnmente aceptados se remontan al siglo XVIII en el Reino Unido. Allí y en esa época, se

⁵¹ El primer significado de “maña” corresponde a “destreza o habilidad”; sin embargo, el segundo, relaciona esta palabra con “vicio o mala costumbre”. Véase *Diccionario de la Lengua Española*, edición 1992.

⁵² *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, edición 1992.

⁵³ No existe en el idioma inglés, uniformidad en torno al uso de estos dos vocablos. Tanto la expresión *lobby* como la palabra *lobbying*, se usan indiscriminadamente. Véase por ejemplo en *Health Financial Management*, febrero de 1995, “HFMA Lobbying Activities” por Clarke, Richards (*viewpoint*) pág. 12. los estadounidenses hacen también una sutil diferencia entre influencia una legislación y monitorearla, entre acciones proactivas y acciones reactivas de *lobbying*, entre actividades de *lobbying* y *noon-lobbying activities*, entre *lobbying* directo y *lobbying* indirecto..., etcétera.

⁵⁴ Vale la pena traer a cuento, que con la palabra *marketing*, sucedió lo mismo, se tradujo por “mercadeo” y no por “mercadeando”, lo mismo que el vocablo *lobbying* se pretende asimilar con “cabildeo” y no con “cabildeando”, a pesar de la determinación *ing* que como gerundio viene a significar una forma verbal invariable, que expresa la acción como ejecutándose de presente.

conocían con el nombre de *lobby* los salones ubicados en el recinto de sesiones de la Cámara de los Comunes. Estos lugares eran frecuentados –como es lógico suponer– por los representantes de distintos y variados intereses –principalmente de índole comercial, político y laboral– quienes conversaban con los diputados –es decir, con los formuladores de políticas públicas–, para obtener ciertos favores o prebendas, o al menos que estas políticas no se formularan o implementaran en contra de sus intereses.

Algunos otros, fundamentan los principios del *lobbying* moderno en los Estados Unidos hacia 1929, en el Capitolio del estado de Nueva York, específicamente en Albany. Allí, a los *buscadores de servicios* o ayudas especiales, que asediaban el Capitolio neoyorquino se les conocía con el apelativo de *lobby-agents*.

No faltan quienes suponen su nacimiento alrededor de 1935, precisamente con motivo de las citas, reuniones y en general con todo el proceso que se lleva a cabo en el “*lobby*” de Hotel Willard” en la ciudad de Washington.

En todo caso, bien sea con uno u otro origen, los antecedentes anglosajones parecen ser la cuna de esta técnica, que en nuestro país está surgiendo con inusitada y nada flemático desarrollo. De otra parte, es posible deducir también, que su fundamento es el hecho de dar (y recibir) información a (o de) quienes tienen capacidad de decisión.

Sus orígenes –como es fácil suponer– no fueron siempre nobles y decentes. A comienzos del siglo pasado, por ejemplo, se lamentaban de que “*la corrupción*” ha establecido su corte en las alturas del Hudson, en Albany, allí estaba su trono: el *lobgy* de la legislatura”.⁵⁵ Posteriormente, en 1877 la Constitución del estado de Georgia consideró al *lobby* como delito.

Su definición y concepto, tampoco han sido del todo diáfanos y precisos, por el contrario. La Corte Suprema estadounidense, establece, en 1953, que debe entenderse por *lobbying* las representaciones hechas directamente al Congreso, a sus miembros o a sus comisiones.⁵⁶

Posteriormente, se relacionaron con el *lobbying* “la comunicación con miembros del Congreso sobre legislación pendiente o propuesta, excluyendo del perímetro legal, a aquellas personas y contribuciones que sólo tienen como propósito incidental la influencia en la legislación.”⁵⁷

Para el legislador estadounidense Caraway es “todo esfuerzo encaminado a influir en el Congreso respecto de cualquier asunto”.⁵⁸

Se asegura también, que consiste en “obtener información para quien toma la iniciativa y en brindarla a quien desea ganar la causa”.⁵⁹

⁵⁵ Lynch, Dennis Tilden, *Epoch and The man*, 1829, pág. 18.

⁵⁶ De acuerdo con el fallo de US versus Remely, citado por Armando Alonso en El quinto poder, Ediciones Macchi, Argentina, 1992.

⁵⁷ Carlota Walter F. “La expansión de los *lobbies* en Estados Unidos y en Europa occidental, en *El derecho*, Buenos Aires, julio 8, 1991.

⁵⁸ *Ibidem*, pág. 13.

⁵⁹ Borroni, Alberto, *La nación*, Buenos Aires, mayo 21, 1991.

Luego de este breve recorrido, es conveniente extraer algunas consideraciones que –aunque generales– ayuden a encontrar parámetros útiles para clasificar, enmarcar y sobre todo delimitar esta actividad.

Iniciemos por recalcar que con el fin de conseguir buenos resultados, se ha popularizado –en todo el mundo– una actividad llamada *lobby* o *lobbying*. Esta palabra, que muchos aseguran que no tiene significado exacto en castellano, tiene como traducción oficial el vocablo *cabildeo*.

Es conveniente plantear en forma clara, que ni la palabra en inglés ni la traducción endilgada por la Academia de la Lengua, deben confundirse con el común e incómodo “*lagarteo*”. Estos vocablos se emplean para indicar la actividad que terceras personas realizan para *influir* sobre las decisiones que otras deben tomar. Los *lobbyistas* o *cabildeos*, son entonces contratados como especialistas para que hablen directamente, den información y *presionen* –en el buen sentido de la palabra– a los encargados de tomar las decisiones de un asunto específico.

No resulta difícil observar cómo el origen del *lobby* fue eminentemente legislativo, político, si se quiere. No se pretende decir que no se haya ampliado a otros campos, sectores y hasta áreas del conocimiento. Sin embargo, ese origen le confiere algunas características íntimamente relacionadas con las “respuestas que el Estado ofrece a los problemas socialmente relevantes” que se encuentran en toda sociedad, concepto que guarda estrecha relación con las políticas públicas.⁶⁰

Es interesante también resaltar, cómo el *lobby* se reconoció como tal en Inglaterra y en Estados Unidos, hace tan sólo unas pocas décadas. En países latinoamericanos, tal concepto –aunque no del todo novedoso– debido a su falta de explicación, análisis y sobre todo de reglamentación, ha originado una desafortunada confusión de términos y conceptos.⁶¹

Es necesario resaltar el hecho de que al darse la actividad de *lobby*, se presupone un pago de honorarios. De acuerdo con lo anterior, subyace la presencia –o al menos es posible distinguir– una *tercera persona* diferente tanto de quien necesita –y contrata– el *lobby*, como de aquélla a quien está dirigido el objetivo de éste.

Es posible establecer entonces, que la función principal del *lobbyista* es la de obtener resultados específicos favorables a su cliente –lo cual indica el pago de hono-

⁶⁰ Para ampliar el concepto de políticas públicas (mal llamadas políticas estatales o gubernamentales), el lector puede remitirse a dos trabajos del autor. El primero denominado: “Las políticas públicas: nuevas perspectivas de análisis” (*Vniversitas*, N° 83, págs. 35–100. facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia universidad Javeriana). El segundo: “Modelos para el análisis de las políticas públicas (*Vniversitas*, N° 84, págs. 299–332. Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana). Estos dos artículos forman parte integral de este documento.

⁶¹ Basta remitirse a un boletín (del 8 de 1990) de la Universidad de Culiacán (estado de Sinaloa en México) en donde se puede leer una carta de una estudiante dirigida a su autor en donde comenta con angustia que está “cansada de hacerle *lobby* al profesor de sociología, para que aclare la nota de la materia...pero no ha sido posible encontrarlo”. Aquí, en anglicismo se usa con un claro sentido de “búsqueda” o si acaso de “antesala”.

rarios– utilizando la información como un instrumento, no como un fin. Así, la base del *lobby* es conocimiento, que como valor de intercambio ofrece una de las partes y se recibe por la otra.⁶²

No es conveniente tampoco –como muchos lo utilizan– ampliar el concepto de *lobby* a todo aquello que supone defender un interés sectorial o particular, o también entenderlo como toda manifestación pública, interesada en obtener determinado cambio institucional o hecho accidental. Resulta entonces, arbitrario incluir a sindicalistas, diputados, empresarios, productores, funcionarios, etc., en una misma bolsa etiquetada como *lobbying*, pues por ese camino llegaríamos al “absurdo de convenir en que la comunidad es un debate permanente entre *lobbystas* y no *lobbystas*.”⁶³

Para algunos, el *lobby* debe entenderse solamente como antesala. Es, en términos generales, la etapa anterior que deben cumplir los interesados antes de que se tome la decisión final.⁶⁴

Durante años se ha discutido qué tipo de profesionales son los que deben desempeñar esta actividad. Para muchos, los relacionistas públicos son los más idóneos, para otros, esto es un trabajo para abogados o ex–asesores en determinadas áreas. Sin embargo, el cabildeo no puede ser patrimonio exclusivo de una profesión y por lo tanto, por ser abogado o relacionista público no se es cabildero. Sólo tendrá esta condición, la persona que reúna las características esenciales a cualquier cabildero. Estas son:⁶⁵ El dominio de los mecanismos, el conocimiento de las personas y, por último, la competencia técnico jurídica.

- a) *Dominio de los mecanismos*: hace referencia al conocimiento que se debe tener de la estructura de poder que tiene una organización. En otras palabras, es el manejo de los núcleos de decisión. Cuando se hace cabildeo se debe saber dónde se toman las decisiones y quién las toma, y es ante esa persona ante quienes se despliega la actividad de cabildeo. Queda claro que si no se conoce el origen de la decisión, no se logrará hacer un cabildeo efectivo. Por lo tanto, para hacer un cabildeo efectivo hay que conocer las estructuras de poder.
- b) *El conocimiento de las personas*: Contrario a lo que muchos piensan, no hace referencia al hecho de tener los teléfonos, direcciones de las personas, conocer a sus familiares o comer con ellos, Por el contrario, cuando se habla de “conocer a las personas” se hace referencia al establecimiento de una relación de confianza,

.....
⁶² Algunos aseguran que la humanidad ha encontrado, a través del tiempo, unos recursos alrededor de los cuales se congregan los valores de toda una generación y que definen claramente cada uno de sus períodos así: el primero correspondió a la fuerza, posteriormente llegó el turno de la riqueza, y ahora la portadora de la trascendencia es la información que ejerce a la vez la función de bisagra de la historia. En esta era, antesala del siglo XXI, este recurso escaso, costoso y útil, ha dado origen al adagio popular de que “quien tiene la información tiene el poder”.

⁶³ *Opus.cit.*, pág. 30.

⁶⁴ Es común encontrar que el vocablo *lobby* se utilice con un sentido aceptado sin mayores reticencias y que proviene –ése sí– de su origen en los pasillos o las antesalas: “hacerle *lobby* a tal o cual persona”. Muy posiblemente ésta sea la mejor opción habida cuenta de que esta “antesala” es necesario hacerla siempre en nuestro país, especialmente cuando de empleados públicos se trata.

⁶⁵ Jacqueline Nonon, Michel Clament, Europa y sus Pasillos, EDT Marcombo S.A., 1993, Pág. 192

a un posicionamiento, basado en el respeto y el conocimiento del tema ante el funcionario que va a tomar una decisión. Por lo tanto, no basta saber quién es el que toma la decisión, lo fundamental es que éste reconozca en el cabildero a un interlocutor adecuado.

- c) *Competencia técnico-jurídica*: El cabildero debe conocer el tema sobre el cual él quiere incidir. Sólo en la medida en que se conozca la problemática a tratar, el trabajo del cabildero será efectivo y por esto, muchos cabilderos tienden a especializarse en asuntos concretos. Asimismo, junto al conocimiento del tema debe estar el manejo del marco regulatorio ya que esto permite saber si la decisión que se busca se puede dar o no. En conclusión puede afirmarse que el cabildero no requiere tener ninguna profesión en particular lo importante es que reúna las características enunciadas. Diversos estados del mundo contratan en Washington estudiosos dedicados al cabildeo y agencias de imagen, así como abogados especializados y analistas de datos y estadísticas, cuyas funciones corresponden a una forma de tarea diplomática. En consecuencia, se entiende por “contralobby” la compañía de cabildeo que complica las gestiones de su rival.

Vale la pena traer a cuento la experiencia estadounidense que ha señalado la distinción entre un antiguo y un nuevo “lobbying” o cabildeo, según relata Edward J. Heubel, en “Los Grupos de presión en Estados Unidos”, *Revista Argentina de Ciencia Política*, No. 1, 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. El conquistar votos por medio del soborno monetario y otras tentativas análogas, violentaba, indudablemente, el espíritu y la letra de 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 II 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 lobbyists 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 para que así sean 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 evitarse prácticas extrañas a una concepción democrática.

Para nuestros países latinoamericanos, resulta necesario entonces, instituciona-

lizar la figura del cabildero mediante su inscripción registral, con el fin de que la comunidad pueda identificar a este profesional en el plano político-institucional, normatizando el ejercicio de una “profesión” que combina tecnicismo, habilidad política y relaciones sociales. Tecnicismo en cuanto el lobbying requiere conocimientos, acceso y procesamiento de información y habilidad específica para su desempeño; habilidad política, puesto que su desarrollo implica manejarse en ámbitos políticos, tanto legislativos como ejecutivos, y relaciones sociales, porque son la esencia del ejercicio de esta profesión, al ser el vínculo entre las dos anteriores.

Como parte fundamental para su control, determinaba la inscripción de los operadores, quienes debían informar el nombre y el domicilio profesional, datos del empleador o interesado, permanencia de la gestión, retribución, detalle de gastos, publicaciones realizadas, en interés de quién se trabaja, duración de su mandato, entre otros datos que debían presentar en informes trimestrales, de acuerdo con un formulario oficial para el registro de “lobistas” en el Senado de los Estados Unidos de Norteamérica. La Comunidad Económica Europea contaba con cabilderos activos, desde sus inicios en 1958, aunque carecía de un registro profesional que obligara a su inscripción, lo cual estaría por implementar la actual Unión Europea. En Latinoamérica únicamente Brasil proyecta un registro legislativo similar al de Washington.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, una opinión que está generalmente aceptada es, entonces, que el *lobby* es una actividad para influir sobre las decisiones. Se basa esta creencia en el hecho de que la voluntad del hombre es libre y por lo tanto influenciabile. 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. Por creerlo de importancia se ofrece a continuación una bibliografía adicional sobre Cabildeo (www.zeta.org.au, www.independentsector.org *About the lobby rules*, www.fuhem.es *Otras formas de cooperar*, www.probidad.org.sv *Imperó la Corrupción*, www.coparmex.org.mx *Teoría del Cabildeo*, www.iidh.de.cr *Grupos de Presión*, www.fin.ucar.edu, www.polisci.nelson.com/introcabildeo *Interest group and lobby*, www.afj.org, www.parliament.qdl.gov.au *The Role of Pressure Groups*, www.localaccess.com *About lobbyists*, www.cnie.org *Lobby Regulations on Nonprofit Organizations*, www.clerkweb.house.gov *Public law*, www.trytel.com *Lobby advocacy techniques*, www.senate.gov *Lobby Disclosure Act Guidance*, www.zmag.org *The pro Israel Lobby Grassroots Victories*, www.aclu.org *How to lobby your members of congress*, www.lmlt.org *How to lobby*, www.flattax.house.gov *Washington's Cabildeo industry*, www.ozemail.com.au *Committee Bulletins Guide to lobby*, www.Research.umich.edu *Policies and research responsibility*, www.encyclopedia.com, www.corpamex.com *Teoría del Cabildeo*, www.friendcalib.org *Legal Limits on Lobby*, www.web.mit.edu *Lobbying Regulations Office of Sponsored Programs*).

10. Ética y políticas públicas

*¿Cuál será más de culpar,
aunque cualquier mal haga,
la que peca por la paga
o el que paga por pecar?*

*(De las conocidas redondillas de Sor Juana Inés de la Cruz,
que comienzan “Hombres necios que acusáis
a la mujer sin razón...”).*

De lo presentado hasta ahora es fácil vislumbrar la importancia –y necesidad– de la ética como tema fundamental dentro de la perspectiva de las políticas públicas.

No se hace sólo referencia a los temas sobre *ética* desde el punto de vista de estudio e investigación precisamente en la Pontificia Universidad Javeriana, que como Pontificia y regentada por la Compañía de Jesús le compete este reto. Se trata sobre todo de un afortunado renacer de los cursos, temas, investigaciones y planteamientos sobre ética como movimiento secular en varias universidades de primer orden en el mundo, muchas de ellas no confesionales.⁶⁶

De otro lado, es precisamente por medio de las organizaciones donde se desarrollan gran parte de las actividades del ser humano y tanto la implementación como la formulación y las otras etapas de proceso integral de políticas públicas, se concretan en ellas. De ahí los temas recurrentes hoy en día, sobre ética y gerencia, ética y organización, ética y administración, ética y política pública, etcétera.

Además, en temas relacionados con el cabildeo cabe hacerse frecuentemente la pregunta ¿hasta dónde llega la presión debida y desde cuándo se inicia la indebida?

Tal y como asegura Berta Ospina de Dulce⁶⁷

*tan fundamental como la vida, es la libertad⁶⁸ con autonomía⁶⁹ para tomar
en forma consciente nuestras propias decisiones. Este derecho también es un
valor inalienable contra el cual diariamente se comenten desde los más abruptos
hasta los más sutiles atropellos.*

⁶⁶ Se asegura en “What’s the matter with business ethics” del profesor Andrew Stark (*Harvard Business Review*, mayo-junio 1993) –por ejemplo– que más de 500 cursos sobre ética de los negocios son ofrecidos regularmente en las universidades norteamericanas. Además, el 90% de las escuelas de administración y gerencia tienen en su pensum una formación dentro de esa área.

⁶⁷ “Manipulación de la libertad” en *El horizonte bioético de las ciencias*, Gilberto Cely y Galindo (y colaboradores), Bogotá, Centro Editorial Javeriano –CEJA–, 1994, pág. 269.

⁶⁸ La libertad es un valor natural del ser humano, de acuerdo con el cual puede decidir voluntariamente el rumbo de todas sus acciones y ejercer todos sus derechos.

⁶⁹ La autonomía es la capacidad del individuo como persona humana, para ejercer racional y autoconscientemente su libertad.

Y continúa diciendo que

se expresa en las manifestaciones de ideas, opiniones y sentimientos, en su respuesta a los condicionantes sociales, su derecho a la privacidad y en su capacidad de elegir en forma autoconsciente todo lo que considera positivo para su realización y crecimiento personal.

Más adelante agrega que “hay muchas oportunidades de decisiones importantes en la vida, en la que, por lo general, son otros los que deciden por nosotros...”.

Asimismo

hay muchos tipos de agresiones al valor de la libertad, desde las más rudas formas de violencia... hasta las formas más sutiles que pueden afectar tanto o más que las otras la dignidad de la persona como las diferentes formas de manipulación, la publicidad, la ideología.

Y agregaríamos el cabildeo mal entendido o llevando a cabo mediante estrategia que riñe con el bien común.

En la propuesta de la Grecia clásica, la polis, de donde viene el término política, era entendida como el ámbito fundamental de la vida del individuo, dentro de la cual, sólo era posible que el individuo se desarrollara integralmente. En la polis el individuo estaba llamado a configurar los valores y las virtudes que su status le precisaba, era así como la virtud del filósofo era la sabiduría, la del guerrero la valentía, siendo la templanza la virtud característica de los artesanos o productores de base.⁷⁰

Dentro de esta concepción, la vida del individuo se inscribía de manera radical dentro de la polis, de ahí que Aristóteles definiera al hombre como animal político. Esta percepción antropológica considerada al hombre como animal de costumbres en relación, circunstancia denominada bajo el término *ethos*, de tal forma que el hombre era político por su vinculación a la polis y ético por su carácter decisional, constituyéndose en términos equivalentes, ya que el comportamiento, sólo podía darse dentro de la ciudad Estado. Esta constatación remite a precisar que en sus orígenes ética y política, constituían una misma realidad.

El concepto política como sinónimo de ética se mantuvo casi invariable por más de veinte siglos, ya que la asunción del modelo aristotélico en la escolástica medieval, sólo introdujo un ámbito teocrático como referente de vida, siendo lo político el desenvolvimiento del individuo dentro de ese espacio relacional.⁷¹ Este panorama varió de manera radical cuando en el contexto de la modernidad las obras de Ni-

⁷⁰ Cf. Xubiri, Xavier. En *Cinco lecciones de filosofía*. Aristóteles. Cap. 1. Editorial Alianza. Madrid. 1980

⁷¹ Véase *La ciudad de Dios* de San Agustín, obra en la que se presenta la contraposición entre la ciudad terrena y la ciudad de Dios, la cual se constituye en un ámbito referencial de valores, en el que la dimensión política está dada por las relaciones interpersonales, variando sólo el marco de desarrollo de la existencia.

colás Maquiavelo, principalmente *El discurso sobre la tercera década de Tito Libio y El príncipe*, marcaron una nueva concepción del término política, entendida como el conjunto de estrategias en función de la consecución, ejercicio y mantenimiento del poder. Esta manera de comprender la política delineó la forma de comprender el fenómeno político en gran parte de la modernidad, estableciendo la política como un arte de dirigir.

La concepción marxista consideró la ideología como una visión sesgada de la realidad, encubridora de intereses manipulatorios en contraposición a las relaciones materiales de producción. Dentro de la ideología se ubicaba la filosofía, el derecho, la religión y las cosmovisiones particulares de la realidad, que dentro de este marco comenzaron a ser llamadas ideologías. Si bien es cierto que la concepción marxista asume el término ideología de una manera peyorativa, la evolución del término ideología vino a caracterizar concepciones particulares de la realidad que conexas a los individuos, generando fines y métodos a seguir.

Desde esta perspectiva el término política comenzó a ser relacionado con la expresión ideológica política, entendida como una sistematización de pensamiento, que incorporando concepciones de hombre, estado, naturaleza, poder etc., aglutina e identifica a los individuos motivándolos a la consecución de ciertos fines. Surge de esta manera una nueva acepción del término política.⁷²

Es desde la perspectiva estructuralista contemporánea, desde la que el término política comienza a ser empleado para designar las formas de organización institucional de la sociedad, a partir de las cuales, dichas instituciones precisan su ser, identidad, fines y criterios de procedimiento. Desde esta articulación, el término política entra a designar los posicionamientos conscientes de las instituciones frente a la sociedad.

La amplia polisemia del término política en la cultura de occidente (acción, relación, institución, ideología y forma de acceso y ejercicio del poder), nos ofrece criterios para delinear las vinculaciones de las políticas públicas con la ética, entendiendo dicha relación no como un anexo más a las políticas públicas, sino como una forma de comprender su génesis, difusión e implementación.

En primera instancia la íntima relación entre el origen de la palabra política y la ética, nos remiten a precisar que las formas de acción y de relación dentro del ámbito político, están llamadas a denotar una fuerte carga ética. Desde este orden de cosas, las políticas públicas están llamadas a generar en la comunidad política, dinámicas de acción y relación acordes con su formulación, siendo su especificidad ética la configuración de espacios políticomunitarios en los que sean posibles relaciones efectivas en función del desarrollo integral de los individuos.

⁷² Cf. Sabine, G. *Historia de las ideas políticas*. Fondo de Cultura Económica. México 1980.

Es así como la eticidad de las políticas, desde esta concepción relacional, debería incorporar en su origen e implementación un marcado énfasis en una racionalidad comunicativa.⁷³

Los criterios para el establecimiento de esta eticidad de las políticas públicas, vendría dado por el establecimiento de dinámicas en las que la racionalidad y razonabilidad de los individuos, sean los ejes posibilitantes de unas políticas generantes de una relacionalidad justa y eficaz.⁷⁴

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 jurídico legal en el cual se proponen e implementan.

En no pocos eventos se constata cómo la finalidad y el espíritu de muchas políticas, se ve desvirtuado en su reglamentación y/o sometimiento el veredicto constitucional. En este mismo sentido se verifica cómo el pronunciamiento en derecho que realizan las diferentes instancias del órgano judicial, difieren en los referentes argumentales de sus pronunciamientos, profiriendo 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, velando siempre por la clarificación en el sentido de que la letra de la ley, no agota el espíritu de la misma. Esta aclaración remite a que una fontanalidad ética de las políticas, reside en los principios y derechos fundamentales de rango constitucional, de tal manera que las políticas públicas serían de desarrollo e implementación de dichos referentes normativos.

Este criterio ético salvaría del problema de ulteriores incompatibilidades, y abriría horizontes de auténtica eticidad en cuanto proposición de dinámicas de desarrollo político de los fundamentos que el constituyente ha determinado como fundamentales.

El concebir el término política en relación con concepciones que identifican, articulan y promueven hacia 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 policía, caracterizada por hacer de cada política un *ethos* de convivencia ciudadana como concreción de los derechos fundamentales y del bien común.⁷⁵ La propiciación de dicha cultura política, alrededor de la formulación de las políticas públicas, sólo sería posible la comprensión de su formulación, y cohesionara en torno de sus canales de implementación.

⁷³ Cf. Rawls, John. *Liberalismo político* Cáp. 1. Editorial Fondo de Cultura Económica. Santa Fe de Bogotá, 1995.

⁷⁴ *Ibidem*. Rawls Cap. 2.

⁷⁵ Cf. Kelsen, Hans. *¿Qué es la justicia?* Cáp. 1. Editorial Ariel. Barcelona. 1995.

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 unos 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 su propio carácter y fines.⁷⁶

A este respecto, bien vale la pena transcribir un pequeño avance del excelente trabajo del maestro Jesús Serrano Sánchez, relacionado con la propuesta de una Metodología para el Análisis y Formulación de la Ética de las Políticas

1. Ética: qué es y con qué se come

Siendo más jóvenes en la escuela nos hablaron de la ética, desde entonces nuestro conocimiento y vivencia de la ética pueda haber comprobado aquellas lecciones o por el contrario puede habernos desengañado.

Con frecuencia la ética es víctima del desengaño, de la desilusión o del descrédito. Para muchos, la ética es un magnífico horizonte de vida que día a día satisface sus aspiraciones. Los golpes de la vida nos enseñan que el mundo es hostil y cargado de maldad e inescrupulosidad. ¿Por qué para algunos la ética es sinónimo de idealismo y por lo tanto es inútil, mientras que para otros es noble e indispensable en sus vidas?

¿Qué es la ética?

Aunque muchos lo duden es una ciencia.

Sabemos que es una ciencia porque la ética tiene un carácter normativo. Hay una estrecha relación entre el derecho (ciencia jurídica) y la ética. Ambas disciplinas tienen por finalidad orientar la vida del ser humano. Ambas poseen un carácter normativo y eso las hace ciencias.

Demostración: Es verdad que existen leyes y éstas son obligatorias. Las leyes son obligatorias no sólo porque las establezca un legislador legítimo, también porque corresponden a la verdad. Esa verdad es objeto de conocimiento de la ciencia: la ciencia jurídica por una parte y la ética por otra.

El objeto de la ética son los actos humanos. Los estudia en su naturaleza, sus motivaciones y su finalidad.

Pero no se confunde con la psicología, porque ésta sólo estudia la conducta tal

⁷⁶ Cf. Jaeger, Werner. *Paideia*. Editorial FCE México 1980.

como ocurre, sin valorarla, la ética estudia la conducta como debe ser, es normativa como dijimos, y se basa en un criterio muy importante: el fin de todas las cosas, el fin del ser humano en particular.

¿Le parece que todo esto tiene sentido? Tal vez no.

Quiero llevarlo(a) a una importante controversia contemporánea. Me parece que es imposible postular una ética, y muy especialmente una ética política dado que es algo público, si no se reconocen dos supuestos: Que existe la verdad y que somos capaces de conocerla. Que somos capaces de racionalizar nuestros actos hasta el punto de constituir una ética válida pública e intersubjetivamente.

Recientes trabajos, como los de Francisco Fernández Buey⁷⁷ y Joseph Lozano,⁷⁸ inspirados por la posición postmoderna de Adela Cortina,⁷⁹ quien en los países de habla hispana ha alcanzado un innegable prestigio, hacen una distinción entre ética y moral, que puede resumirse de la siguiente manera: La moral es “una propuesta particular de vida” [una moral determinada], la ética es reflexión sobre el hecho moral, pero hay tantas éticas como reflexiones pueden hacerse.⁸⁰ La ética desempeña un papel hermenéutico o teórico, pero nunca puede elevarse con pretensiones de universalidad y validez.

Estas definiciones contribuyen poco para resolver las urgentes necesidades del mundo y el hombre contemporáneo, necesitamos una respuesta que regule nuestra vida política, también necesitamos de un marco válido para exigir el respeto a los derechos humanos y ordenar las relaciones internacionales e intranacionales, etc. Por eso requerimos de una concepción de la ética que sea capaz de compartirse públicamente y que ordene la vida social. ¿Pero de dónde puede venir esta ética, si persiste la pluralidad de opiniones? Sostenemos que la fuente tiene que estar en la misma realidad, en la estructura del mundo y del orden social e individual

1º El universo físico posee un orden.

2º La sociedad posee un orden.

3º la vida individual posee un orden.

Aunque teorías científicas contemporáneas plantean dudas, lo cierto es que la naturaleza obedece a un orden: existe regularidad en las ciclos de la vida, existe una férrea ley de la causalidad, y por eso a toda acción corresponde una reacción: un acto perturbador como la contaminación, recibe una respuesta: la muerte y la extinción. ¿Recuerda usted otras leyes a ejemplos en la naturaleza? ¿Cree usted que más bien prevalece el caos? ¿Cuál puede ser la relación entre perturbación

⁷⁷ FERNÁNDEZ Francisco, *Ética y Filosofía Política*, edicions Bellaterra, Barcelona 2000.

⁷⁸ LOZANO, Joseph, *Ética y Empresa*, Ed. Trotta, Madrid 1999.

⁷⁹ «La ética aplicada no puede ser una moral más, no hay ninguna ética aceptada por todos, y los distintos ámbitos de aplicación presentan peculiaridades ineliminables»: CORTINA, A. (1993), *Ética aplicada y democracia radical*, Ténos, Madrid. Cortina, A. (1994), *Ética de la empresa*, Trotta, Madrid, p. 167.

⁸⁰ «Se inscribe la ética en el ámbito de la filosofía práctica, que es teórico en cuanto a su elaboración, pero práctico en cuanto que, al dar razón de su objeto, orienta la acción de forma mediata» (Cortina, 1992, 150).

(caos) y orden? Si gusta coméntelo con su asesor.

¿Ya pensó sus ejemplos? Tome en cuenta el siguiente:

La ley de la gravedad: "Dos cuerpos se atraen en relación directamente proporcional a sus masas e inversamente proporcional al cuadrado de sus distancias".

La ley más básica del universo es la gravedad, como descubrió Einstein. Es una ley que ordena todas las cosas en el universo mediante una relación constante. Así las enormes masas de las planetas y estrellas se mantienen en un equilibrio dinámico. ¿No le sorprende?

Cómo se manifiesta el orden en la vida social...

Solón fue arconte o gobernante de Atenas en el siglo V a.C. En aquella época, el estado sufría por el clima de violencia que preveía pues las familias poderosas vengaban la muerte de sus hijos (a causa de pleitos y deudas) en una espiral sin fin. Se trataba de "ajustes de cuentas". Como no habían autoridad, ni ley que se impusiera, cada quien tomaba la justicia por su propia mano. El resultado no es difícil de imaginar: la anarquía y el crimen. Por eso, desesperadas, las atenienses llamaron a Solón para que ocupara el gobierno.

Solón hizo el siguiente diagnóstico: "las familias comenzaron esta guerra porque las crímenes contra cualquiera quedaban impunes. El único modo de restablecer la paz es imponer la ley e imponer las penas a todo criminal sin importar que procedieran de una familia aristócrata y poderosa. Sin impunidad, la gente no buscará hacerse justicia por propio mano y la venganza terminará". Solón y su sucesor Draco, impusieron duras leyes y las aplicaron. Así se demostró que existe una causalidad social; que al igual que en la naturaleza, en la sociedad toda acción tiene una reacción, y que si se quiere mejorar el orden social, esto es posible si se atiende decididamente a las verdaderas causas.

Finalmente: ¿qué hay respecto al orden individual?

Cada uno de nosotros pasee una multitud de pasiones, sentimientos, tendencias. ¿cómo podemos llevar una vida más a menos integrada y exitosa a pesar de tantas tendencias contradictorias?

Tenemos una tendencia natural al placer y también una tendencia al esfuerzo. Cuando salimos por las tardes del trabajo, cansados, pedimos que nos reciba el calor del hogar y el descanso. Pero después de un período de vacaciones ¿no sentimos vivos deseos de comenzar con un proyecto nuevo? Nuestra vida es armonía de contrarios, equilibrio de fuerzas contrapuestas... Pero a veces no hay equilibrio: podemos resultar ser unos activistas que terminemos en el hospital tras un infarto o ser unas completos holgazanes. Inmediatamente se nota cuando no rige el orden en nuestras

vidas: lo notan quienes nos rodean y nosotros cargamos con las consecuencias.

El ser humano aprende a gobernarse y darle un tiempo y un lugar a cada cosa. El arte de ser feliz depende de ella, y en buena medida de eso se trata este curso, de darle su espacio y su tiempo a cada cosa... de cumplir eficaz y éticamente con la responsabilidad pública que nos ha sido encomendada, así no sola respondemos al mandato recibido, sino que nos acercamos a nuestra propia felicidad.

Hasta aquí hemos hecho un rápido repaso al orden en torno nuestro: naturaleza, sociedad e individuo. ¿De qué manera se relaciona esto con la ética?

Como dijimos anteriormente, el objeto formal de la ética es la búsqueda del fin último del ser humano y de las instituciones humanas. Nos preguntábamos a qué nos referimos y cómo averiguamos cuál es el fin de las cosas humanas. Seguramente usted ya la adivina:

Del estudio y conocimiento de la realidad, aprehendemos las relaciones causales últimas, en otras palabras, determinamos cuál es el orden teleológico de las cosas, hacia dónde se dirigen, que finalidades deben o se espera que cumplan.

El orden teleológico (la finalidad de cada cosa) nos dice que todo existe por un fin y obra por un fin. La ciencia conoce la realidad, la filosofía identifica sus fines y la teleología resulta de establecer el orden o ley que corresponde a la realidad. La ética aplica ese orden a la vida y las instituciones humanas para llevarlas a su perfección.

Haciendo un pequeño repaso:

La ética es la ciencia que estudia los actos humanos conforme al fin último del ser humano.

Es ciencia porque es normativa y es normativa porque aplica la verdad conocida. El orden del universo, de la sociedad y de la persona es una realidad ordenada, por lo tanto, exige una normatividad, una ética y exige su perfeccionamiento. Hacer ética es estudiar todo lo que se relaciona al hombre, desde la perspectiva del juicio de valor que dice: "es correcto" o "no es correcto", "está bien" o "está mal". Y el juicio de valor no se pronuncia basándose en lo que cada uno cree o lo que cada sociedad valora en un momento dado, sino en aquello que pueda ser reconocido como una finalidad intrínseca de cada cosa (ser).

Pero tal vez le parezca extraño este enfoque sobre la ética. Usted ya tiene un conocimiento al respecto. Si cree necesitar una explicación más exhaustiva, le sugerimos ir al Apéndice 1, al final de su libro. Si lo que se ha dicho hasta aquí le parece satisfactorio, continúe.

Glosario y definiciones:

Ética: Ciencia normativa de los actos, acciones e instituciones humanas que se regulan conforme a la naturaleza misma de cada cosa conforme a sus últimos fines.

Moral(es) [La Moral, sustantivo]: Doctrinas respecto al bien, que se fundamentan en determinadas creencias, religiosas, personales, culturales. Tienen un valor subjetivo.

Moral: Como adjetivo, se dice que algo es moral cuando se refiere a cuestiones de principios, de valor, del bien y más ampliamente del deber ser (deontología). La palabra "moral" se emplea en este libro en este sentido, para calificar una determinada situación conforme a su importancia y significado deontológico. Por ejemplo: Juicio moral, cuestión moral, interés moral, decisión moral, autoridad moral...

Deontología: Ciencia del deber ser. Analiza hechos e instituciones considerando cómo deben ser. Es un elemento indispensable para la ética.

Teleología: Ciencia de los fines. Analiza las acciones, cosas e instituciones considerando los fines para los que se les ha creado. Es también una herramienta indispensable para la ética, pues se emplea para determinar el destino correcto de las cosas e instituciones.

Axiología: Disciplina de los valores. Reconoce entre las cosas y acciones humanas, aquellas que encierran un mayor o menor valor, en relación con su mérito relativo, con su utilidad, durabilidad, bondad, etc. También es un auxiliar de la ética, que le permite contemplar la apreciación de diferentes bienes en circunstancias determinadas.

Derecho: Ciencia normativa del orden justo de las instituciones humanas. Como sistema legal regula la vida humana en sociedad estableciendo positivamente lo que debe ser o se debe evitar. La ética se articula con el derecho, pues lo que se conoce como bueno y debido debe ser también establecido como obligación para todos los ciudadanos.

Política: Ciencia y arte de la vida en sociedad conforme a los más elevados fines del Estado y la persona humana para la procuración del bien común.

Administración Pública: "La administración pública constituye la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la consti-

tuyen” Omar Guerrero.⁸¹ Interés moral o compromiso moral: Se refiere a aquellas situaciones en los que se constata que el bien y la justicia son amenazados. En la política y la administración pública, ese bien consiste en la ley, las normas reglamentarias, el sentido de la justicia, la sensibilidad moral, etc.

Para qué sirve la ética

Esa parece ser la mejor pregunta. ¡Qué bueno que podamos conocer lo que es justo y correcto, pero de qué sirve si no lo practicamos! ¿De qué sirve si no cambia nuestra forma de vida? Nuestro conocimiento de lo correcto exige ser. Es algo tan cierto que incluso el criminal es el mejor conocedor de lo justo... precisamente porque lo conoce, se da la maña para sacar ventaja de los demás, para abusar de las instituciones y las personas justas, ¿no es cierto que muchos abogados se valen de su conocimiento de la ley, para encontrar su lado “flaco” y filtrarse ventajosamente por ahí?

Nuestro conocimiento de lo bueno y justo es entonces una herramienta en nuestras manos, su aprovechamiento depende de nosotros, por lo que aumenta nuestra responsabilidad. El que peca por ignorancia puede tener dispensa, pero el que saca ventaja de su propio conocimiento de lo justo, es el peor delincuente. Es una cuestión de libertad, es cuestión de optar.

Si bien la conducta ética no es un problema de conocimiento o ignorancia, sino de voluntad de hacer el bien o de voluntad de corrupción, entonces, el papel de la ciencia de la ética será doble: por una parte, animarnos a la buena conducta revelándonos constantemente el auténtico valor del ser humano y de las instituciones; por otro, ilustrando nuestro conocimiento de aquellas situaciones de compromiso ético, en las cuales no queda claro qué sea el bien.

Qué tiene que hacer la ética frente al mal, la corrupción y el delito

Pero si el mundo parece dejarnos sin opción, porque constantemente nos empuja a la corrupción y a la complicidad, en una ola que arrasa con todo y que transmite el mensaje de que el hombre o la mujer moral son mansos corderitos a quienes pisotear, no se diga al débil e ignorante. En México se dice “el que no transa (abusa, roba, cohecha) no avanza”. Frente a esos, la ética es un arma en las manos de aquel que no se resigna y opta por el combate. Que saca sus mejores armas y que consolida su posición, estratégica, inteligente, sagaz, para poner la injusticia en su lugar, para castigar al delincuente, para reconstruir instituciones debilitadas por el peso del cinismo.

⁸¹ Guerrero Omar, La Administración Pública, <http://lectura.ilce.edu.mx:3000/sites/csa/principio/leccion1.html#definicion>

La ética es arma contra el mal, la corrupción y el delito. No basta con que el sistema jurídico establezca responsabilidades y penas contra el delincuente, la ética procura crear ambientes, instituciones y una cultura comprometida con el bien y lo mejor.

Cómo se aplica la ética a la política y la administración pública

La ética de la administración pública y el Estado, existe para fortalecer las instituciones estatales, las practicas y normas de manera 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 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, propugnando siempre por la mejoría. 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 ¿o usted funcionario opta por convertirse en delincuente? La decisión ética o moral consiste en propugnar siempre por lo mejor, de ahí su espíritu analítico y crítico, ese es el objetivo que se persigue alcanzar con este curso.

En este punto no puede pasarse por alto la diferencia entre justicia y equidad. Comúnmente se define la justicia como dar a cada quien lo que le es propio. La justicia se basa en un criterio de igualdad (ya sea estricta o proporcional). La equidad, en cambio, es un criterio de corrección de la justicia, porque a veces la igualdad (justa) es realmente injusta porque no se atienden a situaciones de contexto. Por ejemplo: si una viuda o un huérfano son deudores, aunque evidentemente es justo el pago estricto de lo adeudado, de hecho es mejor dispensar la deuda. La equidad es la virtud del juicio prudente que ve más allá y que sabe distinguir el espíritu de la justicia y no la norma fría.

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, el funcionario 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 mira sólo 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 más justo.

Finalmente, un breve apéndice sobre el valor y la virtud. En este curso, poco se hablará de los valores, a pesar de que la axiología ha cobrado auge en años recientes, de hecho es sólo un planteamiento ético y no se puede considerar como la única o mejor expresión de los intereses morales. De ahí que, cuando hablemos de valor lo

haremos para establecer que ciertas acciones son consideradas mejores que otras y por lo tanto, más valiosas, pero siempre porque representan mayor bien.

Los filósofos alemanes Max Scheler y Nicolai Hartmann propusieron la axiología y a ellos les debemos que dispongamos de herramientas analíticas que nos permiten entender de qué manera se valora más a ciertos comportamientos que otros en función de diferentes características, como la duración, la generalidad, etc.

En cuanto a la virtud, nos parece un tema de gran importancia, puesto que una virtud es una forma habitual de actuar, procurando siempre el bien. Por eso, si se trata de construir una cultura ética institucional en la administración pública, esto sólo es posible si adquirimos un modo habitual de plantearnos los problemas, una sensibilidad y un compromiso de nuestra voluntad con el bien y la justicia.

Herramientas para el análisis y solución de dilemas éticos

Si de poner manos a la obra se trata, corresponde llevar los elementos estudiados hasta ahora al terreno de la aplicación prospectiva y analítica respecto a las políticas públicas. El funcionario público requiere de un paquete de herramientas que le permitan tomar control de la ética de sus funciones, para orientarlas no sólo a la eficacia y la eficiencia administrativas, sino a la eficacia política y ética, sin las cuales los resultados siempre serán incompletos.

Aunque existen rutinas, reglamentos y procedimientos convencionales, que parecen dejar muy escaso margen para la creatividad en la toma de decisiones, y que éstas, vienen a concentrarse en los altos niveles de dirección, de hecho no es así. Si Usted ocupa un alto puesto de decisión, entonces, este tema le resultará particularmente interesante y útil para enriquecer el proceso de toma de decisiones así como para hacerse llegar información relevante que perfeccione éticamente sus elecciones.

Pero si Usted no dispone de esa capacidad de decisión probablemente sienta que estos elementos le son ajenos y por lo tanto inútiles. Vale la pena preguntarse si Usted administra los procedimientos o más bien se está dejando controlar por estos. El sentido de la pregunta recae en la necesidad de ampliar perspectivas y situarse como un eslabón en la cadena del comportamiento ético del Estado. De adquirir un sentido proactivo y no pasivo, de interiorizarse –moralmente– el papel que individualmente jugamos en la construcción del bien común.

Decimos “moralmente” porque justamente se trata de adquirir la moralidad de funcionario público. ¿Qué es esto? Recuerde que en la primera parte estudiábamos que la moral es la norma de conducta de validez individual y subjetiva. La ética, con su validez pública y objetiva debe interiorizarse hasta el punto en que la consideremos una convicción propia libremente elegida como directriz de nuestra conducta, por eso, la moral del funcionario público será, en efecto, asimilar y elegir libremente la ética política hasta hacerla moral personal, norma de conducta para nosotros mismos.

El funcionario corre el peligro de convertirse, en sentido peyorativo, en un tecnócrata. Pues si no toma el control de los procedimientos que administra para dotarlos de sentido, el funcionario es un mero engrane intercambiable. Por el contrario, la ética de la administración pública exige que el funcionario otorgue sentido a su función, que la conciba en el amplio abanico de la ética política, que la encuadre ante todo como una acción política y jurídica y por lo tanto comprometida con el bien común. ¿No es este déficit de sentido lo que ha derivado en tecnocracia y en la crisis moral, política y económica que afecta a las naciones de América Latina (y no sólo a ellas)?

Queremos que el análisis ético de las políticas públicas sea un paquete de herramientas capaz de ayudar al directivo a tomar mejores decisiones, que consideren más ampliamente las condiciones, limitantes y efectos de una política determinada, proyectada o actual. Por su parte, queremos que estas herramientas ayuden al funcionario a darle sentido a su trabajo, como parte de la Política y de políticas públicas determinadas, todas ordenadas al bien común. Esperamos de usted creatividad y valor, para reconocer los aciertos y los errores y para inventar mejores formas de cumplir con su papel.

II

La evaluación de políticas públicas

*Todo puede ser discutido; todo puede ser negado;
todo puede ser sostenido; mantenido,
todo puede ser imitado;
todo puede ser confundido...
todo puede ser olvidado.
¡Oh pobre cabeza!*

(Paul Valery, Mauvaises pensées et autres Q.).

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 o planteados. Evaluar significa entonces confrontar la validez de un determinado proceso. De igual manera el proceso y la misma metodología y por supuesto los índices para la evaluación deben ser particulares, propios de la administración pública.

A este respecto, asegura el profesor Pierre Muller (Las Políticas Públicas, Traducción de Jean Francois Jolly y Carlos Salazar Vargas, Estudios de Caso No. 3 Edición de la Universidad Externado de Colombia, 2002.) que hoy en día, la evaluación se ha vuelto el paso obligado de cualquier reflexión sobre la modernización administrativa y, más generalmente, sobre las políticas públicas. Según Jean Leca, la evaluación es “la actividad de recolección, análisis e interpretación de la información, que tienen que ver con la puesta en marcha y el impacto de las medidas que buscan actuar sobre una situación social, así como la preparación de nuevas decisiones”.¹ La evaluación engloba, entonces, prácticas y teorías más amplias que la noción de auditoría o de control de gestión.

¹ J. Leca, L'évaluation dans la modernisation de l'Etat, *Politiques et management public*, vol. 11, n° 2, junio de 1993, página 165.

Vista así, la evaluación no sólo tiene que ver con el funcionamiento interno de las organizaciones públicas, (respecto a las reglas de la contabilidad pública, 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, permitiendo a las autoridades públicas, conocer los resultados reales de su acción. En esta acepción más restringida, el nacimiento de la evaluación es contemporáneo de la expansión del *management* público y corresponde al desarrollo de la teoría de las políticas públicas de la cual es un momento esencial. No es extraño que los Estados Unidos hayan 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.

1. Clases de evaluación de las políticas públicas

Siempre atentos a los deberes de los demás, jamás a los nuestros.
(J. Joubert, *Pensamientos*).

Es posible evaluar toda política por lo menos en seis formas distintas:² recurriendo a los medios, los resultados, la eficiencia, el impacto, las satisfacciones de los usuarios y por último, a la evaluación participativa.

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

Se considera como *evaluación de resultados* lo que comúnmente presentan las instituciones al final de cada año. La mayoría de organizaciones –del orden privado y del público– proceden a contrastar, por lo general, cada fin de año lo que programaron con lo que ejecutaron, tanto a nivel presupuestal como a nivel de decisiones y llevan a cabo la comprobación de los objetivos con las realizaciones. Esta evaluación dice algo sobre eficacia, algo sobre capacidad de ejecución de acciones y –en algunos casos– algo sobre capacidad de ejecución de gastos.³

² Sin duda alguna, muchas, si no todas estas formas, pueden ser benéficamente complementarias entre sí.

³ Hay por ejemplo, instituciones que son excelentes para gastar, en tanto que otras no son tan buenas en esta labor. La evaluación de resultados, al final de cuentas, nos dice simplemente eso.

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

Sin duda, la *evaluación de impacto* es el grado más disiente para evaluar una política pública. Los organismos internacionales por lo general, otorgan a esta clase de evaluación el mayor énfasis. Con ella define, el Banco Mundial, por ejemplo, si una política puede continuarse o no, si es apropiado seguir apoyándola, promoviendo y financiando. Esta clase de evaluación es más cualitativa que las anteriores, las cuales son mucho más cuantitativas, mucho más de cifras. Por medio de la evaluación de impacto 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, mostrar o *vender* lo que hacen.⁴ En cambio, al analizar las evaluaciones de impacto se puede observar, por ejemplo, si se está logrando que los campesinos produzcan más para el mercado, si hay mayor especialización en la producción, si están aumentando el área cultivada, y si este incremento es a través del arrendamiento, o de la compra de tierras, si están consumiendo mayor tecnología, 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/o transformaciones de esa determinada política, es decir, proceder a la etapa de reestructuración.

La *evaluación de satisfacción* es un intento más reciente de evaluación de políticas. Es quizás más difícil de llevar a cabo que las anteriores, pero ofrece, indudablemente, una visión mejor –más real– de los resultados de la política. Ayuda a observar en qué medida los que recibieron los efectos de una determinada política, consideran que sus problemas se resolvieron, sus demandas fueron satisfechas o sus necesidades fueron atendidas. Introduce, pues, un *elemento subjetivo* en el que influyen decisivamente las diferencias de índole cultural, social, geográfica, tecnológica y hasta ecológica. Por ejemplo, la política de vivienda del presidente Betancur, inobjetablemente tuvo resultados muy buenos.⁵ Sin embargo, es necesario saber si ese tipo de oferta que adelantó y posteriormente llevó a cabo el Estado, satisfizo efectivamente lo que esperaban quienes la recibieron, si realmente los adjudicatarios de esta clase de viviendas quedaron satisfechos con este servicio. Es, sin duda alguna, un problema complejo por cuanto una cosa pueden pensar los habitantes de la Costa Atlántica y otra, los de la región Andina, ya que culturalmente tienen expectativas distintas, percepciones diferentes, medios ambientes disímiles y obviamente parámetros culturales definitivamente distintos.

⁴ Algunas organizaciones pueden ejecutar hasta el doble o triple de lo que programaron. Además, el hecho de asegurar que se han dictado, por ejemplo 1.000 cursos a 500.000 campesinos muchas veces no significa mayor cosa. Esas personas verdaderamente pudieron haber asistido a los cursos, pero muy pocas o ninguna haber aprendido o asimilado lo que se les quiso enseñar.

⁵ Arriba de 80% de lo que se propuso como meta física, es un porcentaje que equivale a un nivel de una política exitosa.

Adicionalmente a estas cinco clases de evaluación, lo que ha hecho carrera hoy en día, –lo que está de moda– es la *evaluación participativa*. No es difícil observar, que la evaluación de medios, de resultados, de eficiencia, de impacto, de satisfacción, se ha venido llevando a cabo por equipos de expertos, grupos de personas muy preparadas, un poco *magos* que aterrizaron en una política, estaban unos meses, recolectaban información pertinente –y nos pertinente– a través de distintos instrumentos: encuestas, entrevistas, observaciones de terreno, etc. Luego se marchaban con el fin 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 muy posibles desconocidas por ellos.⁶

Frente al cuestionamiento de creer que únicamente unos *expertos externos* pueden dar opinión, aparece con fuerza la propuesta de *evaluación participativa*, como valedero intento 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).

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 éstas por sí sola sea o no 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 comprender.⁷

2. Niveles de evaluación en las políticas públicas

Las botellas que más suenan, son siempre las vacías.
Ralph W.

Algunos analistas de políticas públicas prefieren distinguir y acostumbrar a relacionar tres niveles diferentes de evaluación para las políticas públicas:

⁶ En 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.

⁷ Es sencillamente reconocer que el conocimiento de la realidad (o lo que es lo mismo –para el caso de este trabajo– el análisis de una política pública) es siempre, inevitablemente, parcial e incompleto.

El nivel *estructural o institucional*, que como su nombre lo indica, esta relacionado con la misma organización; la evaluación del proceso de implementación, que trata de comparar el proceso tal y como se estableció, con respecto a lo que realmente se puso en marcha o llevó a cabo; y la evaluación de objetivos, que intenta comparar éstos desde el punto de vista de su consecución, cambios, cumplimiento o distorsión.

Conjugando tanto las clases de evaluación como los niveles de ella, Eric Monnier, en su obra de síntesis sobre la evaluación, describe cinco grandes métodos de evaluación que dan fe, a la vez, 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 en reacción contra al sesgo introducido por otro método.

- a. El enfoque a partir de los objetivos oficiales es el más antiguo. Consiste en partir de los objetivos del programa para contestar la pregunta siguiente: “¿en qué medida el programa ha producido los efectos esperados?” Semejante enfoque genera numerosas dificultades en la medida en que la descripción de objetivos claramente formulados y bien jerarquizados pertenecen, en la mayoría de los casos, al mito de la decisión puramente racional.
- b. Es por eso que un segundo enfoque escoge privilegiar los medios utilizados, siendo la pregunta entonces saber si estos medios 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.
- c. 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, ya sean aquellos previstos o no por los promotores de la política pública. Hay un problema: ¿cómo apreciar los resultados? Es entonces cuando se hará intervenir las “necesidades fundamentales” de la población, lo que evidentemente, es lo mismo que introducir otros sesgos por parte del investigador
- d. En el enfoque de los procesos, lo que se trata es poner en marcha una perspectiva global del proceso político, que incluya los cambios en los objetivos, las negociaciones sobre los medios y, de manera general, todo eso hace que la puesta en marcha del programa se aleja de la descripción abstracta que se podía hacer de ella inicialmente. Fuertemente influenciada por el análisis del sistema, este enfoque es el más seductor de todos. Por el contrario, es muy complejo poner en marcha, dada la heterogeneidad de las variables consideradas.
- e. Finalmente, un último enfoque que rompe explícitamente con el punto de vista de los decisores, al proponer 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 utilizadores (o 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”.⁸

A este respecto el profesor Muller (*Las Políticas Públicas*, Traducción de Jean Francois Jolly y Carlos Salazar Vargas, Estudios de Caso No. 3 Edición de la Universidad Externado de Colombia, 2002.) asevera que es cierto que este enfoque pluralista toma mucho más en cuenta 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 cuanto al encadenamiento de las secuencias del proceso decisional, incertidumbre en cuanto a 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 y Phillippe Warin proponen evaluar las políticas públicas “desde abajo”: “si las políticas públicas no están hechas por profesionales y por hombres políticos, ¿acaso, no hay que evaluarlas a partir de los criterios de juicio de quienes están destinadas?”.⁹

El único riesgo de este enfoque es olvidar que las políticas públicas se elaboran en una sociedad jerarquizada en la cual a los criterios de juicio de los usuarios directos de la política, no necesariamente se les asigna un peso determinante. Atractiva *a priori*, la propuesta de confrontación pluralista de los intereses en juego, tiene el riesgo evidente de chocar con numerosos actores quienes no tienen ningún interés.

3. Diferencias entre evaluación y análisis

Felix qui pouit rerum cognoscere causas.

(En las *Geórgicas*, II, 489, Virgilio llama

“Feliz quien pudo conocer las causas de las cosas”).

La *evaluación* es indispensable para el *análisis*, por 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, incluye necesariamente una visión retrospectiva. El análisis en cambio, va más allá y a partir de la evaluación intenta explicar porqué se dieron los hechos en tal o cual sentido. En términos generales, es posible aseverar que se evalúa fundamentalmente para proceder al análisis.¹⁰ 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 principios factores y elementos que inciden permanentemente sobre ellos.

⁸ E. Monnier, *Evaluations de l'action publique*, París, Económica, 1992, página 106.

⁹ Ver de Philippe Warin, *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques, étude des relations de service*, París, L'Harmattan, 1993.

¹⁰ No es posible hacer análisis de políticas si no se cuenta con una evaluación previa, que sirva para fundamentar las afirmaciones. Se puede especular, lo cual también es válido, pero la especulación, de ninguna manera, es análisis de políticas.

Al respecto, dice Thoenig 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). Es común distinguir entre el policy analysis y el policy design (Política de análisis y diseño de políticas públicas). El primero es una actividad en la cual el objetivo sería creativo por naturaleza: ya habiendo adoptado 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, a fin de determinar y de encontrar aquella que tenga la mayor probabilidad de alcanzar este fin.

Y continúa diciendo que el análisis propiamente dicho, por su parte, busca otra cosa: éste no cuenta con una alternativa preferida conscientemente preestablecida, sino que ensaya en orden a clarificar las consecuencias de una o varias opciones, a observar *ex ante* o *ex post*, para predecir o describir la cadena de efectos producidos. Mead distingue por su parte dos caras de una misma moneda: el estudio de las opciones políticamente factibles en materia de acción gubernamental, y el estudio de los procesos y de las estructuras para la consecución de estas opciones. En su opinión, la ciencia política debería considerar tanto la una como la otra (1983). La definición más amplia, pero asimismo la más suelta, la menos consistente, nos parece la mejor adaptada para definir aquello que es el análisis hoy en día: “*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, un estilo común a un cierto número de profesionales que analizan fenómenos políticos particulares y diversos*.

4. La efectividad en las políticas públicas

Es muy difícil hacer que un saco vacío se pare derecho.
Benjamín Franklin

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, por cuanto no existe aún consenso unificado en torno a ellas, ni tampoco en torno a su incuestionable utilidad.¹¹

Se intenta tan sólo ofrecer los principales elementos, con el fin de profundizar la comprensión de cada uno y sus relaciones entre sí, de tal forma que ayuden a de-

¹¹ Como aseveran Les Metcalfe y Sue Richard, en la pág. 57 de *Improving public management*: “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”.

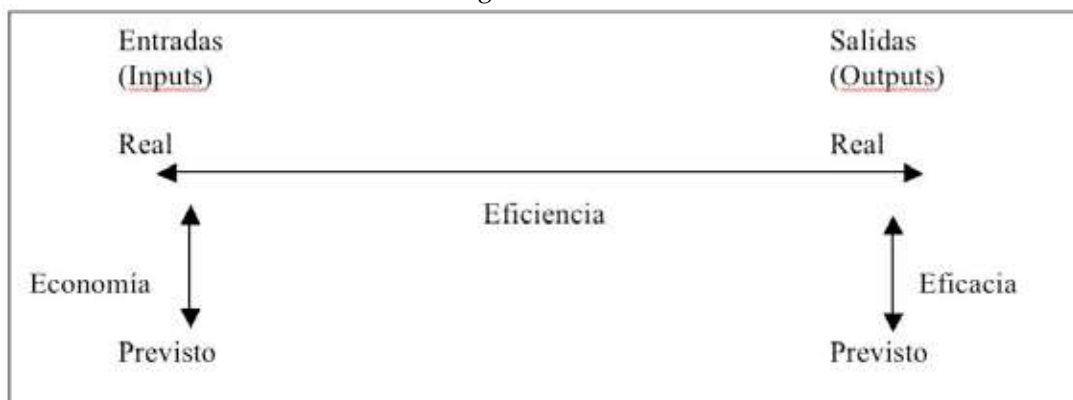
limitar y a clarificar las diferencias entre lo que se entiende por *economía*, *eficiencia*, *eficacia* y *efectividad*.

Un diagrama que conjuga la practicidad dentro de un maraco bastante didáctico, se observa en la Figura 1.

La Figura demuestra que las mejoras en la *eficiencia* pueden ser alcanzadas por alguna de las tres siguientes formas:

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

Figura 1¹²



Fuente: *Improving public management*. Les Metcalfe & Sue Richards. Sage, 1983, p. 58.

Dentro de este esquema, una mayor economía se alcanza mediante el ahorro de los recursos reales, en relación con los recursos previstos. Por su parte, la eficacia se aumenta alcanzando una mayor relación entre objetivos previstos y 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, dado los objetivos y los medios elegidos para conseguirlos”, la eficacia se entiende como “la definición de objetivos, la medida del progreso realizado para el alcance de aquellos objetivos y la considera-

ción de medios alternativos para alcanzarlos".¹³

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 medio para la obtención o alcance de otros objetivos.¹³

Existen muchas vías para buscar la efectividad como concepto que engloba las otras variables. Una de esas alternativas que se ha venido abriendo camino es el *marketing* estructurado como herramienta originada en y para la gerencia comercial.

¹² Son concepciones útiles presentadas por la *House of Commons* de la 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.

¹³ El panorama pues se complica y el análisis de políticas públicas resulta menos instrumental, cualitativo y mecánico de lo que en un principio se puede observar.

III

El análisis de políticas públicas

*Lo importante no es escuchar lo que se dice,
sino averiguar lo que se piensa.*
(Donoso Cortés, siendo embajador de España en París,
en su comunicado del 24 de febrero de 1853).

Toda política pública involucra tres sistemas: el político, el administrativo y el social. El *social*,¹ porque de alguna manera toda política pública pretende ser una respuesta del Estado a problemas, demandas o necesidades de la sociedad. El sistema *político*,² porque fundamentalmente es en el ámbito de lo político donde se toman las decisiones. Y finalmente el sistema *administrativo*,³ porque es el que va a ejecutarla, a ponerla en marcha. De nuevo el subsistema social es el que recibe los beneficios o los perjuicios de la acción del Estado.

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 fin de intentar dar explicación a 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 contribuya también en un intento por contribuir a que la gestión estatal sea cada vez mejor.

.....
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 al cual se da un sentido más específico, también es un concepto amplio. Talcott Parsons en la pág. 55 de *Toward a general theory of action* define el sistema social por tres características: 1) dos o más personas actúan entre sí, 2) en sus acciones tienen en consideración como es probable que las otras actúen y 3) a veces actúan conjuntamente para conseguir objetivos comunes.

² 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 al cual se da un sentido más específico, también es un concepto amplio. Talcott Parsons en la pág. 55 de *Toward a general theory of action* define el sistema social por tres características: 1) dos o más personas actúan entre sí, 2) en sus acciones tienen en consideración como es probable que las otras actúen y 3) a veces actúan conjuntamente para conseguir objetivos comunes.

³ 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 al cual se da un sentido más específico, también es un concepto amplio. Talcott Parsons en la pág. 55 de *Toward a general theory of action* define el sistema social por tres características: 1) dos o más personas actúan entre sí, 2) en sus acciones tienen en consideración como es probable que las otras actúen y 3) a veces actúan conjuntamente para conseguir objetivos comunes.

Al respeto asegura Thoenig, que es por medio del análisis como se logra entender aquello de 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, la formación; reúne a los expertos, luego las divergencias teóricas y epistemológicas pueden ser considerables, lo cual es a menudo explícito en la presentación de ciertos trabajos que son, sin embargo, reconocidos como los mejores.

Se podría caracterizar a la observación analítica que detentan los politólogos y los sociólogos políticos mediante los siguientes rasgos:

- En su calidad de ser ella misma, una política pública es un problema. Para la investigación, ella cumple la función de ser específica; y, para la gestión, ella 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 recubre (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 ven afectados. La racionalidad se da, pues, en las situaciones, 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, 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 a 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 cual 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, pues, estratégica.

Continúa diciendo, que el análisis aplicado a las políticas públicas no es, ni mucho menos, 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 éste se nutre son grandemente 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 cuales –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 (Elkin, 1974).

¿Cómo lograr un buen análisis de las políticas públicas? Las “listas”, más o menos refinadas, dependiendo de 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 como sigue (Rowen, 1974):

- Utilizar los métodos mejor adaptados al carácter del problema y a la naturaleza de los datos; mirar a los datos con escepticismo;
- Explorar, reformular e inventar objetivos, teniendo en cuenta la multiplicidad de objetivos 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, dándole peso a los factores cualitativos tanto como a los cuantitativos;
- Hacer énfasis sobre la concepción y la invención de alternativas; evitar concentrarse en un abanico de alternativas demasiado estrecho;
- Tratar a 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 arrastrando con toda la incertidumbre ligada a sus parámetros, etc.

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, 1979). Como arte, el análisis se encuentra, por oposición a la especulación científica, guiado por la búsqueda de lo pragmático.

Thoenig, 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” (Wildavsky, 1979). 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 una mano, de manipulaciones, las cuales están muy lejos de ser programables dentro de procedimientos impersonales y automáticos.

1. El diagnóstico unipersonal como herramienta de análisis

*Vemos todo a través de nosotros mismos.
Somos un medio siempre impuesto
entre las cosas y nosotros.
(J. Joubert, Pensamientos, III, II).*

Algo que de por sí puede invalidar la realidad de una situación cualquiera y por ende el análisis de una política pública, es el diagnóstico que de ella se haga. El diagnóstico es el punto de partida de todo un proceso de evaluación. Sin embargo, es sólo una visión de la realidad, la visión de quien lo elabora; por ello depende de las posiciones que ocupan los diferentes actores y pueden dar lugar a distintas versiones de la realidad.⁴

De allí la importancia de que exista siempre la alternativa de discutir, de cambiar, de corregir, todo diagnóstico de la realidad. Día a día se cuenta con mejores herramientas para aproximarse a la realidad pero se trata simplemente de ello: aproximaciones. Por lo anterior, se plantea, en primer lugar, el proceso de abordaje interdisciplinario (multidimensional) como base para la construcción de todo el andamiaje que conlleva al análisis de una política pública. En segundo lugar, se propone la planeación estratégica situacional (PES), y su concepción de momento como herramienta más real –y porqué no– más adaptada a nuestro medio latinoamericano.⁵

Así, la fase de diagnóstico entendida como “una investigación de carácter interdisciplinario, que integra procesos de captación de datos, hasta su análisis e interpretación que abre el camino al proceso evaluativo, el que a su vez hace posible la elaboración de programas más eficaces y de mayor alcance”⁶ se propone que sea reemplazada por el concepto de momento entendido como instancia, circunstancia o coyuntura por la que atraviesa un proceso que no tiene comienzo ni término definido.

⁴ “La verdad” es un asunto que merece un tratamiento fisiológico. Aunque algunas ciencias (religión, teología, comunicación, etc.) lo proponen como algo objetivo, sin embargo, el aspecto de subjetividad está estrechamente con ella.

⁵ Más adelante en este documento se presenta una breve descripción de la PES, y se compara con la planeación tradicional. Esta presentación se ha estructurado, desde el punto de vista de los supuestos teóricos de cada uno de los planteamientos.

⁶ Laureano Ladrón de Guevara presenta esta concepción instrumentalista de diagnóstico, fundamentando su utilidad para las posteriores fases o etapas del proceso integral, en *Estado, administración pública y desarrollo*, pág. 111.

2. Supuestos básicos del análisis de políticas públicas

Un hombre que conoce el precio de todo y el valor de nada.
(Definición que Óscar Wilde da del cínico,
en el acto III de su comedia el Abanico de Lady Windermere).

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. Considera que el sistema administrativo es un actor, es decir, que tiene autonomía, no es absolutamente dependiente, tampoco es jerárquico ni piramidal. Lo que existe en su interior es una estructura poliárquica, con muchos polos de poder⁷ que dependen de sus relaciones con el sistema político y con la sociedad. Cuestiona así, la concepción tradicional de la administración pública. De un lado, las teorías liberales clásicas del Estado –aquellas que predicán que el Estado debe servir al interés general– muestran a la administración pública como un *intermediario* entre el Estado y la sociedad, en la medida que la administración pública es la 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.

La administración –de acuerdo con este enfoque– es un ente que depende del poder político y que simplemente ejecuta órdenes.

De 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. 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 ahora sea vista como algo particular, con una legislación peculiar,⁸ la administración pública, del aporte organizacional y funcional 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 hace una real contribución: pretende mirar la administración pública desde una perspectiva dinámica, con un poder propio y variado del orden poliárquico, en continua interacción con los sistemas político y social. Es entonces *cogestora* del proceso.

El segundo elemento, rompe con la óptica que analiza aisladamente el sistema político, el sistema administrativo y el sistema social, tratados como compartimien-

⁷ Robert Dahl, tiene un interesante estudio respecto a los múltiples y variados centros de poder dentro de organizaciones gubernamentales estadounidenses, en *Polyarchy-participation and opposition*.

⁸ Distinta a la organización privada: se financia con presupuesto, no con el producto del mercado; tiene la complejidad de grandes organizaciones sociales, etcétera.

tos estáticos independientes y separados. La realidad no es así, la discusión entre política y administración –entre técnicos y políticos– es sin duda un tema de gran debate, pero desde el punto de vista del análisis de políticas públicas no tiene ningún sentido apreciarlos en forma separada, porque en la práctica todos los elementos de la realidad condicional y están interrelacionados mutuamente: la sociedad con la administración y con el sistema político y éstos a su vez con ella. Lo que hay que analizar son los procesos complejos que se forman en esta arena común.

En tercer lugar, el análisis de políticas no se queda en la perspectiva de la *eficiencia económica*. Es una dimensión importante, va más allá porque alrededor de la ejecución de una política están las presiones de la sociedad y las presiones políticas, que necesariamente trascienden la dimensión de la eficiencia económica. Por consiguiente, las políticas públicas no se pueden mirar como el simple tránsito a través de una instancia administrativa que funciona con la misma lógica de la administración privada.⁹ Es el debate de la reforma del Estado y de la administración pública.

Por último, es importante resaltar el análisis de políticas la legitimidad de la administración pública que se plantea al menos en dos formas. Una, derivada del sistema político –la 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*. Otra, 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 clientelas¹⁰ consideran que esa parte específica de la administración pública está prestando buen servicio, ésta recibe un componente de legitimación. En caso contrario, de ilegítima. De nuevo aparece la relación administración–sociedad como vínculo estrecho y cercano.

3. Características del análisis de políticas públicas

¡Matadlos a todos! Dios perdonará a los inocentes.

(El Papa Inocencio III procuró primero por medios pacíficos y persuasivos que los albigenses también conocidos como cátaros, integrantes de una secta religiosa que se propagó en Albi, Francia, depusieran su actitud, pero indignado ante el asesinato de que había sido víctima su legado, organizó en Izoi, una verdadera cruzada. El nuevo legado del Papa, Arnauud Anauri, ordenó que cuantos albigenses se encontraran en la ciudad de Beziers fueran pasados a cuchillo.

Al preguntarle los soldados como distinguir los herejes de los que no eran contestó esta frase que, prestamente obedecida, dio lugar al degüello de setenta mil personas según algunos autores).

⁹ De ahí el debate contemporáneo de si los criterios de efectividad (eficiencia y eficacia) de la administración privada, son válidos y aplicables también para el funcionamiento de la administración pública.

¹⁰ Clientelas en términos de personas que reciben determinados servicios que presta la administración.

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

La primera, toma la política pública como *unidad de análisis*: su unidad de análisis es la política pública considerada como un todo, 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 se inicia esa política hasta el momento en que se analiza.

El segundo lugar, el análisis de la política tiene una *ambición explicativa*. Pretende decir qué fue lo que pasó y porqué pasó, no simplemente contar lo que sucedió. El análisis de política es como la puesta a prueba de una hipótesis, en el sentido de que si se realiza un determinado tipo de acción, probablemente se producirán determinados tipos de efectos. Lo que en realidad hace el analista –recurriendo a los instrumentos de las ciencias sociales y económicas– es mirar si esa hipótesis es válida o no. Debe también 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 realiza.¹¹ El analista de la política no se puede contentar con lo que es para consumo público, tiene que escudriñar y mirar qué es lo que efectivamente se propone una política, qué es lo que realmente persigue como efecto.

La tercera característica es que el análisis de política apela al *análisis diacrónico*, es decir, el análisis 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 de la Administración Barco, no se pueden mirar simplemente los resultados; hay que considerar porqué se llegó a formular esa determinada política, cuáles fueron los antecedentes, en qué consistió el discurso de la política, cómo se ejecutó, cuáles fueron los recursos que se le asignaron, qué pasó en el proceso de implementación y finalmente, qué resultados tuvo. Con base en toda esa información, se intenta –considerando el proceso en su conjunto formular tesis o hipótesis explicativas.

En cuarto lugar, el análisis de políticas demuestra que el análisis de políticas públicas hace *saltar*, por así decirlo, las barreras entre el sistema político, el sistema administrativo y el sistema social. Es todo un corte transversal que pone en relación estos tres sistemas, y, por lo tanto, establece una novedosa forma de abordar la relación Estado–sociedad, priorizando lo que podríamos denominar el *momento estatal administrativo*.

Por último, la quinta característica demuestra que el análisis de políticas públicas trabaja con un supuesto teórico–metodológico muy importante: considera al Estado

¹¹ Algunos formuladores de políticas recomiendan que lo que es de “consumo masivo”, no siempre debe ser todo lo que dice la política. Proponen específicamente, la necesidad de tener dos tipos de información: una abierta y otra información más reservada.

como una *organización social compleja*,¹² al interior de la cual hay conflictos.¹³ No es una entidad sin fisuras que funciona en 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:

- Los intereses del sistema político (o régimen político) que se expresaron en su formulación.
- Los intereses del sistema administrativo –que también entran a jugar en la implementación haciendo que ésta, por momento, se desvíe en uno u otro sentido– y
- También, por supuesto, 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 ellas.¹⁴ Cuando se hace referencia a los intereses del sistema administrativo se piensa que los distintos sectores de la administración pública –en la media en que ganan autonomía– imponen sus intereses por encima de los intereses de la política pública. El aparato estatal es pues, una *arena* empapada de conflictos sociales y políticos como elemento normal. Lo contrario sería imaginar una sociedad *homogénea*, en la que todos pensarán igual, lo cual es, a todas luces, una perfecta utopía.

¹² 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.

¹³ 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 la sociedad. El problema se puede presentar cuando no existen las reglas institucionales claras, los canales apropiados a las instancias determinadas para que los conflictos se puedan tramitar y resolver sin grandes traumatismos.

¹⁴ Vale la pena recordar a este respecto, 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 ella se pretendía contrarrestar –casi mecánicamente– los excesos que pueden cometer en sus funciones aquellos que dirigen los destinos del Estado. Para justificar esa teoría, Montesquieu parte de la base de que dichos abusos se originan en el hecho de hallarse concentradas en una sola persona, las facultades de hacer las leyes y de aplicarlas (tiranía y absolutismo) y que para corregirlos, basta dividir o desmembrar el poder supremo en tres poderes diferenciados, autónomos e independientes entre sí, estructurándolos 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, considerados a la luz de las respectivas facultades– cumplan la misión de dispensar el bien y la justicia. Estos tres poderes son:

* 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.

* 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

* El Ejecutivo, dedicado a aplicar las leyes 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.

4. Énfasis en el análisis de políticas públicas

Fortiter in re suaviter in modo.

*(Considerada a menudo como norma de la Compañía de Jesús, esta frase “Fuerte en el obrar, suave en el proceder”, fue pronunciada por el cardenal Claudio Acquaviva (1543–1615), cuarto general de esa compañía. Se encuentra en el famoso folleto *Industriae ad curandos animae morbos* al final del capítulo II. Florencia, 1600).*

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 categoría 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 el que la política se formule de la mejor manera posible, que tenga el mayor nivel de coherencia.¹⁵ Su énfasis 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– están 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 sólo buenas intenciones. Les importa lo que efectivamente el Estado hace 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*. Ponen en la etapa de implementación todo su énfasis y empeño. Para esta clase de analistas, la política pública no es como para los anteriores, un conjunto de *intenciones*, sino un conjunto de *acciones*.¹⁶

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 el Estado *hace*: tanto las formulaciones como las acciones mismas que desarrolla el Estado.

Esto implica que cuando se analice 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

¹⁵ Entiendo por coherencia, la ausencia de contradicciones lógicas.

¹⁶ Algunos autores, entre otros el francés Paul Rocoer en *El discurso de la acción y el argentino Eliseo Verón en Construir el acontecimiento: los medios de comunicación masiva y el accidentalismo*, consideran el discurso como acción.

evaluación correspondientes. 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 un problema considerado por esa misma sociedad, como relevante: ¿qué pasó, cuántos y quiénes intervinieron, cuáles otros 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 siguientes seis subetapas:¹⁷

- 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*, y
- 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– son todo un campo abonado que es necesario investigar, estudiar y sobre todo, adaptar, teniendo en cuenta –entre otras cosas– que las circunstancias de modo, tiempo y lugar los actores 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 importante plantear hipótesis y respuestas alternativas de cómo –por ejemplo– los últimos cuatro gobiernos colombianos, con la inclusión de *consejeros presidenciales* de diferentes y variada índole, procede a incluir un determinado asunto en la agenda, bien sea la ministerial, la de los mismos asesores o la presidencial. 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.

¹⁷ 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.

5. Herramientas básicas para el análisis de políticas públicas

*Porque sólo tengo un mal barco me llaman pirata;
y porque tú tienes una gran flota te llaman conquistador.*

*(Respuesta “tan justa como espiritual”,
dice San Agustín en La ciudad de Dios, al referir
esta anécdota, que un corsario caído en poder de
Alejandro El Grande dio al poderoso monarca,
que le había increpado por sus correrías).*

En todo campo, área, disciplina, o perspectiva, es necesario proceder primero a establecer las herramientas básicas necesarias para acometer su estudio. El campo de las políticas públicas no es la excepción a esta regla, sobre todo, cuando de la etapa de análisis se trata. De acuerdo con lo anterior, se presentan a continuación algunas de las herramientas básicas necesarias, como apoyo para incursionar con paso firme en esta área de estudio e investigación.

5.1 El asunto o cuestión¹⁸

Su señoría mata los gorriones a cañonazos.

(Escuchaba el escritor, orador y político español Emilio Castelar (1832–1899) el discurso que en el Congreso estaba pronunciado el señor León y Castillo, sobre una cuestión sin importancia, pero al que su voz de trueno y tono altisonante daba caracteres casi apocalípticos. Y no pudo menos de comentarlo en esos términos).

Los *asuntos o cuestiones* corresponden al subconjunto de los problemas sociales, aquellos que han dado el tránsito a problemas objetivos, que por su misma naturaleza podemos llamar *problemas políticos*, es decir, que han sido problematizados debido a la intervención de agentes activos. En torno de ellos, se *encuentran*, se *integran* o se *separan* del Estado de un lado y varios intereses de los distintos sectores de la sociedad.

Este conjunto de actores –dentro de los cuales el *Estado es un actor más*– interactúa conjuntamente en el seguimiento, desarrollo y resolución del mismo.

Los comportamientos o acciones involucradas en estos asuntos –que pueden ser actitudes a favor o en contra del asunto– 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 requieran de la atención estatal.

Asimismo existe la respuesta (o en otras palabras una *toma de posición*) por parte

¹⁸ 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”, “conclusión”.

del Estado con respecto a un asunto o cuestión determinado. Dentro de este panorama, es bien importante, estudiar el momento cuando esta respuesta (o toma de posición) se topa y se encuentra cara a cara, con el problema que intenta, pretende o ha decidido ya solucionar.

5.1.1. El surgimiento de un asunto o cuestión

*Métense a querer dar gusto a todos, que es imposible,
y vienen a disgustar a todos, que es más fácil.
(Gracián, El Discreto, No ser madilla.
En algunos juegos de naipes,
la mala o malilla es la carta privilegiada
que sirve para todas las jugadas).*

De los distintos, variados e innumerable problemas que existen en toda sociedad, sólo algunos de ellos son enfrentados o encarados por parte del Estado. El resto –inevitablemente– son omitidos y muchos casi olvidados. Es posible que se pretenda –algunas veces– dejarlos pasar en forma desapercibida, con el fin de evitar así, el hecho de comprometerse con su solución, acarreando todas las circunstancias –tanto oportunidades como amenazas, graves algunas, leves otras, próximas éstas o remotas aquellas, pero de todas formas situaciones– llenas de incertidumbre que es necesario sortear y ojalá –en lo posible– lograr manejar.

Con respecto a aquellos problemas que el Estado considera *socialmente relevantes*, se debe – en primer lugar– 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. A muchos, el Estado les de la espalda (en otras palabras, el Estado voltear la cara), es decir, no los enfrenta. Otras veces, se intenta plantearlos pero no es posible lograr este planteamiento, puede ser porque algunos actores intentan presionar y lo logran –de tal forma que los opacan, ahogando así 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 gestación 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 medio que lo han ido motivando, haciendo cada vez más notorio, acrecentando 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, 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 diferentes vías que se consideraron necesarias para concluir su proceso de resolución. Al estudiar esta estructura es muy recomendable enmarcar esta información dentro del modelo DOFA.¹⁹

5.2. La toma de posición por parte del gobierno

*Quando los que mandan pierden la vergüenza,
los que obedecen pierden el respeto.
(Frase de Pablo de Gondi, cardenal de Retz, (1613–1679) político y
escritor francés celebre por el papel importante
que desempeñó en la Fronda.
pretendiendo justificar su actitud rebelde
frente a la conducta de Ana de Austria y Mazarino).*

Cuando el Estado decide tomar en cuenta una determinada cuestión, es decir, la enfrenta con el fin de ofrecer soluciones, este hecho se concreta con una decisión o conjunto de decisiones no necesariamente expresada en actos formales. Estas tomas de posición no son del Estado como ente monolítico, por el contrario, son –por lo general– de una o más organizaciones estatales que pueden responder en forma simultánea, o mediante respuestas en forma sucesiva darse dentro de un marco de negociación o dentro de 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 cuestión.²⁰

El Estado al tomar partido por alguna de las alternativas 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.

¹⁹ Este modelo es muy utilizado en planeación estratégica. Como se puede observar, 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, cuidando las debilidades previamente establecidas, estudiadas y clasificadas. Asimismo es necesario tener e cuenta que en el medio ambiente, (entorno) toda oportunidad puede ser entendida como una amenaza y éstas, a su vez, involucran oportunidades que es necesario detectar y aprovechar.

²⁰ Actor sin duda alguna importante, principalmente por los recursos que posee o puede tener, pero al fin y al cabo un actor más.

Cuando el Estado no actúa, puede también 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 coloquen 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, asumiendo posiciones que potencialmente pueden alterar la relación o el equilibrio de fuerzas de los actores previamente involucrados en torno de la cuestión.

5.3 La toma de posición de otros actores sociales

*¡Dios mío, líbrame de mis amigos!
de los enemigos me encargo yo.*
(Frase atribuida al escritor francés Francisco María Arquet, llamado
Voltaire, poeta y dramaturgo (1694–1778)
cuando veía llegar grupos de amigos admiradores,
a establecerse de huéspedes en Ferney, cerca del lago Lemán,
sin ninguna consideración).

Toda cuestión involucra una serie de actores que pueden sentir –real o imaginariamente– afectados o amenazados sus intereses por ese asunto o cuestión.

Así, otros actores –además del Estado– también toman posición frente a cuestiones que los afectan, adoptando cursos de acción cuyas consecuencias e impactos dentro de la arena pueden ser de gran influencia, mucho más –algunas veces– 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 hace difícil establecer con precisión qué porción de la modificación social observada, puede deberse o ser atribuida a una de ellas.

5.4. Flujo y contraflujo de toda política pública

*Frecuentemente,
lo que nos impide abandonarnos a un solo vicio,
es que tenemos varios más.
La Rochefoucauld, CXCV.*

Al tomar posición el Estado, frente a un 'asunto' cualquiera, esa toma de posición es 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, dando origen a lo que algunos llaman los apartados burocráticos, a los cuales se les adjudican nuevas funciones, quedando así formalmente 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 cercanamente ligadas.

Lo que ocurre al interior del Estado es debido básicamente al proceso de implementación de la política pública.

Así como las políticas públicas generan o producen un cambio en el medio impactado en entorno y modificando –para bien o para mal– la sociedad, es decir del Estado hacia fuera, por otro lado y al mismo tiempo dentro de él (del mismo Estado hacia dentro) se producen, equilibrio o ajuste de fuerzas. Y es que inevitablemente, se deben ver afectados algunos actores, otros se ven favorecidos dentro de un continuo equilibrio esporádico –no permanente–, lo cual afecta al actor Estado en su interior.

Porque el Estado, como todo ente vivo actúa sobre la sociedad, pero a la vez, también actúa internamente hacia dentro de sí mismo.

Advierte Thoenig que Una política pública es un problema público, es decir, un problema que estructura al público y que produce efectos prácticos. En consecuencia, el analista encuentra tres funciones:

- identificar las consecuencias y la forma como son percibidas;
- localizar el campo social que el político traza alrededor de ésta;
- 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 es considerar una política pública, un programa de gestión gubernamental, como definidores de 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. Para una política, dada su distribución, puede a veces 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 status 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 ésta constituye la especialidad. Por ende, toda política pública puede ser definida por la influencia de los actores que se estructura alrededor de ésta. 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 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 son interpretables como juegos colectivos que obedecen a reglas impuestas por estructuras de actividad o legitimadas por la tradición.

Tal 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.

5.5 Inclusión de un asunto en la agenda gubernamental

*Sire, vuestros consejeros son unos necios:
han discutido por dónde debéis entrar a Italia,
y no han pensado por dónde debéis salir.
(Batida la flota española en las aguas del Var, y
obligado el ejército a levantar el sitio de Marsella
y evacuar Francia, lo que hizo sin huir ni descomponerse,
el tan petulante como valeroso Francisco I,
animado por aquellos éxitos, decidió llevar la guerra a Italia.
El rey francés tenía un bufón llamado Amaril, el cual,
oyendo entonces discutir por dónde debían pasarse los Alpes,
le dijo a su amo esas palabras, que resultaron toda una predicación).*

La conformación de la agenda es uno de los temas de más actualidad y por lo tanto es un aspecto que ha recibido –en estos últimos tiempos– un tratamiento preferencial desde el punto de vista de los investigadores sociales.

Con el nombre de “agenda setting” se ha desarrollado todo un novedoso campo de estudios e investigación, dando origen a especializaciones alternativas de porqué 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.) se vea precisado a considerarlo porque está (o debe estar) dentro de su agenda de trabajo.

Es posible vislumbrar algunos claros planteamientos relacionados con la estructuración de la agenda (agenda setting) de aspectos relacionados con innovaciones.

Los profesores Grody, Dennis y Chi, Keon²¹ aseguran que en las pasadas tres

²¹ En el artículo titulado “Formulating and implementing public sector innovations: the political environment of state government innovators”, cuyos autores son los profesores Denis O. Grody y Keon S. Chi en PAO Winter, 1994, págs. 468–484, expusieron interesantes y novedosos planteamientos eminentemente pragmáticos sobre el tema.

décadas, los estudiantes de administración pública han considerado el desarrollo de las innovaciones dentro de las organizaciones un tema muy importante dentro de la teoría organizacional (tal y como lo aseguran Wilson, 1966; Downs, 1967; Rowe and Boise, 1974; Kingdon, 1984; Altshuler y Zegons, 1990).

Paralelamente con este interés, los estudiantes de políticas públicas comparadas, miran la difusión de innovaciones como un elemento central dentro del tema de definición de organización de la agenda. (Véase por ejemplo a Walker, 1969; Gray, 1973; Savage, 1985^a).

Ambos campos de estudio han dado origen a un importante y enriquecedor campo de especulación y estudio, acerca de la propensión que tienen ciertos tipos de organizaciones para 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.

De acuerdo con esta investigación, la premisa central es que las implementaciones (puestas en práctica o en marcha) relacionadas con el sector público, son –básica y fundamentalmente– un proceso de orden político, de tal forma que sólo las ideas que logran capturar la esquiua atención del formulador de políticas públicas llegan a ser incluidas en la agenda gubernamental.

Plantean además, que en cada etapa del proceso de políticas públicas es necesario responder por lo menos ocho preguntas básicas:

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

Con respecto a la etapa de formación, son innumerables y variadas las posibles razones por las cuales un asunto cualquiera o tema particular es susceptible de convertirse en un problema público y –en otras palabras– entrar en formar parte de una agenda gubernamental.

Hay quienes aseveran²² que ese tránsito se da, 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– al núcleo sensible de poder público.
- Cuando se trata de temas relacionados con legitimidad o poder.
- Cuando la cuestión provoca u origina una situación emotiva que atrae la atención de los medios de comunicación social.
- Cuando sus características, circunstancias o condiciones lo diferencian de una problemática más general.
- Si el asunto ha alcanzado proporciones de crisis, lo cual hace muy difícil 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, los aquellos que forman, crean o influyen en la opinión pública, las mismas acciones de protesta de los sectores afectados por la actuación, pueden –todos ellos– intervenir en ese tránsito delicado entre el surgimiento o formación de un asunto o cuestión y el enfrentamiento, el encaramiento, choque, etc., con la autoridad gubernamental para que sea incluida en la agenda de actuación pública.

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

Por su parte el profesor Pierre Muller (*Las Políticas Públicas*, Traducción de Jean Francois Jolly y Carlos Salazar Vargas, Estudios de Caso No. 3 Edición de la Universidad Externado de Colombia, 2002.) asegura que esta 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. Es Jean–Gustave

²² Apuntes de clase. London School of Economics and political science. Policy formation. Professor Bredon O'leary, 1987.

Padioleau quien la ha formulado en forma completa. “La agenda política” escribe, “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 la autoridades legítimas”. Y el autor precisa que un problema deberá responder a tres caracteres para tener alguna posibilidad de ser inscrito en la agenda política:

“Unas elites (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”.²³

Padioleau 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”.²⁴

A partir de lo anteriormente expuesto, hay que recordar tres aspectos fundamentales del proceso de inscripción en la agenda política:

- A) El acceso a la agenda política nada tiene de “natural” o de automático. La inscripción es un objeto 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, cada vez contingente, del campo de fuerzas que va a construirse alrededor del problema.
- B) 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 elites provendrán del sindicalismo o del mundo de la política; otras veces, se tratará de grupos creados para las circunstancias: 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 profesiona-

²³ J.G. Padioleau, *L'Etat au concret*, París, PUF, 1982, página 25.

²⁴ *Op.cit.*, página 31.

les, 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.²⁵

- C) 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 lenguaje de la acción política y en formular el problema en un lenguaje aceptable por las elites políticas. “Cualquier país”, escribe Jean-Claude Toennig, “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...”.²⁶

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

²⁵ Ver O. Filieule (dir.), *Sociologie de la protestation, les formes de l'action collective dans la France contemporaine*, Paris, L'Harmattan, 1993.

²⁶ J.C. Thoening, *op.cit.*, página 22.

IV

Modelo de análisis en políticas públicas

*De horribles blasfemias de las academias, líbranos Señor.
(Rubén Darío, en "Letanías de nuestro señor Don Quijote",
Cantos de vida y esperanza, 1905).*

Es conveniente empezar por delimitar el término modelo.¹ Este abarca varios significados. 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 además, constituyen una muestra particular de la explicación general que ofrece la 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: entrelazan lo abstracto con lo concreto y al hacerlo, conjugan tanto la imaginación como la experiencia.

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

¹ Hay autores que prefieren hablar de esquema de análisis en lugar de modelos, por cuanto algunos de ellos no tienen la capacidad explicativa suficiente como para aplicárseles este calificativo.

1. Utilidad de los modelos en políticas públicas

*El arte de la guerra consiste en ordenar
las tropas de tal modo que no pueda huir.*
(Anatole France, "El maniquí de mimbre", Cap. I,
en Labios del Sr. Bergeret).

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 fin de simplificar, clarificar e intentar 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 aunque muy generales, ayudan a relieves su significado.

En primer lugar, la utilidad de un modelo yace en su habilidad para ordenar, simplificar y entender así las relaciones que pueden existir en el mundo real. Sin embargo, una excesiva simplificación o el hecho de identificar solamente los fenómenos superficiales, puede conducir a inexactitudes con respecto a la concepción de la realidad. Así, 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 (aun disponiendo de modernos sistemas de computación), que tampoco es realmente una 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. Debe entonces, enfocar las causas relevantes y las consecuencias significativas de las políticas públicas. Obviamente, lo que es o no, relevante o significativo esta 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 concepto que identifique procesos que no ocurren realmente, o que simbolicen fenómenos que no existen en el mundo real. Sin embargo, no se deben descartar a la ligera conceptos irreales, si éstos ayudan a enfocar la atención de lo que es real. El concepto de prototipo de una realidad social cualquiera, aunque irreal es útil para hacer caer en cuenta, 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 lo realmente irreal.

Un cuarto argumento 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, hace alusión 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 o valer las ideas sugeridas por el modelo, éste no sería realmente útil para desarrollar teorías científicas.

Como sexto y último punto, 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 contra los datos extraídos del mundo real. Un concepto que únicamente describa las políticas públicas, pero que no explique la realidad no es útil como concepto que sugiera algunas 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 la etapa de formulación y posteriormente aquellos relacionados con la etapa de implementación.

2. Modelos para la formulación de políticas públicas

*Seguimos con gusto a una persona porque nos
sentimos bien al hacerlo.
Ahora bien, seguimos también a sargentos,
genios vanidosos, cónyuges petulantes
y jefes de diversos tipos, por variedad de razones,
pero ninguna de éstas tiene que ver con las cualidades
de liderazgo de la persona.
Para aceptar con gusto la dirección de otro individuo,
tiene uno que sentirse bien al hacerlo.
Esto de hacer a otra persona sentirse bien,
en el curso normal de su quehacer diario,
es, desde mi punto de vista, la esencia del liderazgo.
Irwin Federman*

El objetivo final de los modelos ha sido siempre el de tratar de encontrar las causas y consecuencias que acarrearán una serie interrelacionada de conceptos, con respecto al mundo real. El fin último es pues, 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 no coinciden estrictamente con las características de un solo modelo en particular. En muchas ocasiones, 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 serán tratados en forma individual e independiente.

1. Modelo racional o racionalista.
2. Modelo incremental o incrementalista.
3. Modelo de las elites o elitista.
4. Modelo de los grupos, grupista o interaccionista.
5. Modelo de las instituciones o institucionalista.
6. Modelo de sistemas o sistémico.

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

*Tanto me apasiono por la razón,
que yo mismo me vuelvo poco razonable.*
(Francois Duque de la Rochefoucauld, escritos moralista francés (1613–1680) Máximas).

Este modelo se identifica con la concepción, aún ahora, más difundida de ser racional. Muy posiblemente, su marcada popularidad se deba a la misma connotación de la palabra racional como perteneciente y concerniente a la razón, y contrapuesta a la palabra “irracional”.² Esta característica, sin duda alguna, ha dado lugar al desarrollo de muchos estudios acerca de la –ahora– discutida racionalidad.³

Haveman,⁴ por ejemplo, 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 valores, debe ser compensado por la consecución de otros valores.

² Se define la irracionalidad, según el Larousse, como la insensatez o carencia de razón. Sería muy conveniente que tuviera diferente significado la frase no racional.

³ El lector puede remitirse a Elster John Cambio tecnológico: investigación sobre racionalidad y la transformación social. Ed. GEDISA, 1990 y Juicios salomónicos: las limitaciones de la racionalidad como crítica y política: una introducción a la teoría de la politología, Editorial Alfa, 1980; Bunge Mario, Racionalidad y realismo, Editorial Alianza, 1985.

⁴ Haveman, Robert Henry, The economics of the public sector, Nueva York, J. Wiley, 1970, citado por Dye y de Haveman Public expenditure and policy analysis, Houghton, 1983.

Para Dye,⁵ la definición de racionalidad es intercambiable con el concepto de eficiencia. Asevera 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 cualquiera otra política alternativa. Agrega además, 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 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, Tinbergen,⁶ 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 fin de facilitar la elección entre políticas alternativas.
3. Búsqueda por el formulador de políticas públicas, de una relación comprensiva entre los problemas de esas políticas y sus alternativas.
4. Destacar a través de la coordinación de las políticas públicas, la función del formulador (policy-maker).⁷
5. Comprensión, por parte de los analistas de políticas públicas, de los valores y las variables económicas.

Dror,⁸ a su turno, condiciona la racionalidad de las políticas públicas a cinco requisitos que deben cumplir quienes las formulan:

- Conocer todos los valores preferenciales de la sociedad y sus respectivos pesos relativos.
- Conocer todas las alternativas disponibles de cada una de las políticas.
- Conocer todas las consecuencias de cada una de las políticas alternativas.
- Calcular el balance entre los valores societarios alcanzados, versus aquellos sacrificados, para cada una de las políticas alternativas.
- Poder seleccionar las políticas alternativas más eficientes.

Esta racionalidad, asume que los valores preferenciales de la sociedad como un todo, pueden ser conocidos y sobrepasados. No es por lo tanto suficiente, conocer y sobrepasar los valores de sólo algunos grupos y no de otros. Debe existir un completo entendimiento de todos los valores societales.

⁵ Dye, T. *Understanding public policy*, 1977, pág. 27.

⁶ Tinbergen, J. *Política económica, principios y formulación*. México, Fondo de Cultura Económica, 1981 y *Planificación del desarrollo*, Guadarrama, 1987.

⁷ La traducción literal de este vocablo como hacedor, elaborador o fabricante de políticas, se utiliza en este escrito con el significado de formulador de políticas públicas.

⁸ Dror, Yehezkel. *Public policy-marking re-examined*. Part. IV, *An optional model of public policy-marking*, San Francisco: Chandler, 1968.

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

Analizando lo anteriormente expuesto acerca de las condiciones necesarias para la formulación de políticas públicas racionales, es fácil comprender la tremenda dificultad que representa su formulación. El modelo es importante, sin embargo, 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,⁹ relaciona 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 respectiva capacidad de apreciación de muchos valores societarios, especialmente aquellos valores 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, status, ascensos, posibilidades de reelección, dinero, etcétera.
5. Los formuladores de políticas no están motivados para maximizar el alcance de objetivos, antes bien, intentan tan sólo 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 vigentes,¹⁰ 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 todas 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 compor-

⁹ *Ibidem*, pág. 30.

¹⁰ Algunos autores denominan estas inversiones como sunk cost, es decir, costos enterrados, en el sentido de que ya han sido efectuados.

tamiento, como de las ciencias físicas o biológicas, no habilitan aún 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 demás limitantes, que los imposibilita 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 fin de reducir la posibilidad de disturbios y consecuencias imprevistas o no anticipadas.
12. La naturaleza fragmentaria del proceso de políticas públicas en las grandes organizaciones, dificulta la coordinación del proceso decisorio, impidiendo 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, conjugado con el hecho de que una clase de planeación en particular, la planeación normativa¹¹ ha sido reconocida como un estructurado fracaso y ha dado lugar a que –en lo que hoy día se conoce como posmodernidad–¹² este modelo sea cada vez más criticado.

¹¹ No así el caso de la planeación estratégica, o la que se propondrá en otra parte de este mismo documento conocida como Planeación estratégica situacional (PES).

¹² La posmodernidad no es –según J.F. Lyotard– “...el fin de la modernidad sino su estado naciente, y este estado es constante (...). Lo posmoderno sería aquello que alega lo impresentable en lo moderno y en la presentación misma, aquello que se niega a la consolución de las formas bellas, al consenso de un gusto que permitiría experimentar en común la nostalgia de lo imposible, aquello que indaga por presentaciones nuevas, no para gozar de ellas sino para hacer sentir que hay algo que es impresentable. Un artista, un escritor posmoderno, están en la situación de un filósofo: el texto que escriben, la obra que llevan a cabo, en principio, no están gobernados por reglas ya establecidas, y no pueden ser juzgados por medio de un juicio determinante, por la aplicación a este texto, a esta obra, de categorías conocidas. Estas reglas y estas categorías no son lo que la obra o el texto investigan. El artista y el escritor trabajan sin reglas y para establecer las reglas de aquello que habrá sido hecho. De ahí que la obra y el texto tengan las propiedades del acontecimiento, de ahí también que lleguen demasiado tarde para su autor, o, lo que viene a ser lo mismo, que su puesta en obra comience demasiado pronto. Posmoderno será comprender según la paradoja del futuro posanterior (modo)”. De lo anterior, resulta bien difícil entender qué es la posmodernidad a pesar de que el libro se titula La posmodernidad explicada a los niños. En contraposición, el concepto de modernidad, histórica y conceptualmente, tiene su punto de partida en el descubrimiento del nuevo mundo, el Renacimiento y la Reforma, aunque la expresión utilizada para referirse a ella sólo haya comenzado su camino hacia 1800, momento en el que Europa al volver sobre su propio proceso, lo piensa desde la perspectiva de una filosofía de la historia, como “historia universal”. “Conlleva el cambio en el concepto de la realidad, el imaginar nuevos modelos sociales, la desacralización de la conciencia, la quiebra de todos los dogmatismos, la apertura, por lo tanto, el cambio continuo, el estímulo hacia lo nuevo y la aceptación de la utopía como una dimensión de la realidad que dinamice la creación de un hombre nuevo. La modernidad se expresa entonces, en una actitud mental nueva, abierta y consciente de que no hay una modernidad por imitar sino un futuro por conquistar”. Para Gianni Vattino la modernidad “es aquella época en la cual el ser moderno se convierte en un valor, más aún, en el valor fundamental al que todos los demás valores se refieren” (El fin de la modernidad, 1986, pág. 91).

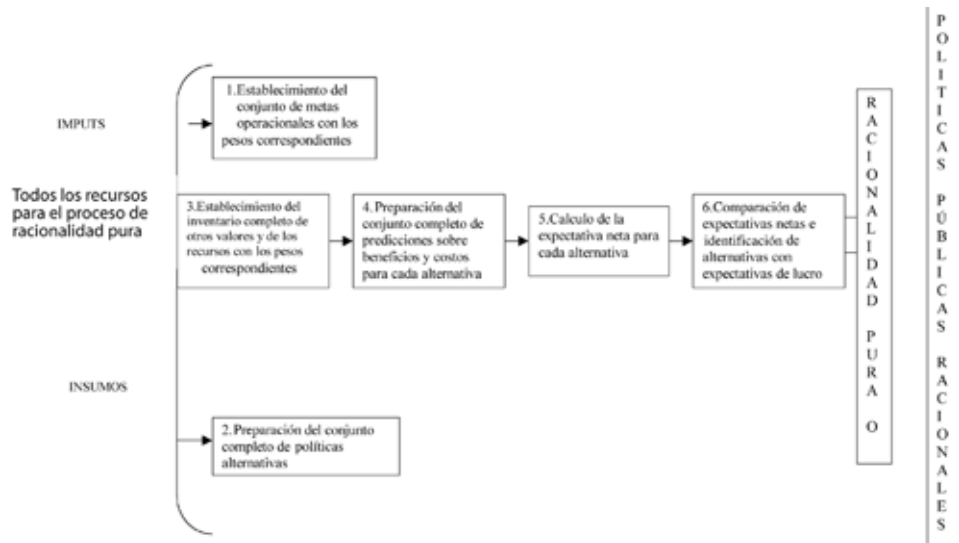
2.1.1. El modelo racional–relativo

***Hacen falta ahora algunos locos,
fíjate a dónde hemos llegado con los cuerdos.***
 (George Bernard Shaw, dramaturgo irlandés, nacido en Dublín (1856–1950) Premio
 Nóbel (1925) en Santa Juana, esc. I, palabras que el
 autor pone en labios de Beltrán de Poulengey que
 “habla muy poco y sólo cuando le interrogan replica”, según acotación del autor. Así
 responde el capitán Roberto de Bandricourt, quien lo ha llamado loco al observar su fé en
 aquella muchacha, escapada de su casa, que quiere un caballo,
 una armadura y una escolta para ir a ver al Delfín y salvar a Francia).

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 él se encuentran posiciones que modifican el proyecto inicial, de tal forma que la racionalidad inicial 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 principio.¹³

Una representación gráfica del modelo de racionalidad pura de formulación de políticas públicas puede observarse en la Figura 1.

Figura 1
Modelo racional de formulación de políticas públicas



¹³ Michael Carley, en su obra *Rational technique in policy analysis* (1989) Policy Studies Institute, pág. 212, presenta un amplio y detallado estudio de técnicas racionales para el análisis de políticas públicas.

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

*Los viejos desconfían de la juventud, porque han sido jóvenes.
William Shakespeare*

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; estos responden a pequeños aumentos, crecimientos o modificaciones adicionales. Es la antítesis del modelo anterior. Precisamente el economista Charles E. Lindblom, presentó el modelo incremental como crítica al modelo racional.¹⁴ Los trabajos de este autor¹⁵ dieron origen, además a toda una línea de estudio, de pensamiento y hasta de actuación.¹⁶

Considera Lindblom 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; impiden además, el establecimiento de valores sociales claros y que se realicen los 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, en el sentido de que 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 y en modificaciones (aumentos o decrementos) de los programas anteriores.

El modelo incremental reconoce la naturaleza poco práctica de formulación de políticas absolutamente racionales y describe un proceso más conservadurista de quien toma las decisiones.¹⁷

¹⁴ Charles E. Lindblom, The science of muddling through, Public Administration Review, vol. 19, Spring, 1959, págs. 79–88.

¹⁵ Entre los cuales se destacan The intelligence of democracy: decisión markeng through mutual adjustment y The science of muddling through.

¹⁶ Otros textos que se han destacado posteriores al de Lindblom que fue un marco inicial son: Braybrooke, D.E. & Lindblom, C.E. Una estrategia de decisión social. Rio de Janeiro, Zahar, 1972. Wildausku, A. The politics of the budgetary process. Boston, Little Brown, 1964. Dror, y Muddling Through science or inertia?, Public Adm. Rev., 24 (3), 1964.

¹⁷ Para algunos autores (Braybrooke & Lindblom) los términos formulación ideal de políticas, toma racional de decisiones, y solución racional de problemas son expresiones sinónimas.

Para reforzar los pequeños incrementos en las políticas públicas, Dye¹⁸ expone estas cinco razones:

1. Los formuladores de políticas no disponen de todos los recursos (tiempo, conocimiento, dinero, etcétera.) para examinar todas las alternativas con relación a las políticas existentes. Así, las políticas públicas completamente racionales se pueden volver ineficientes (a pesar de la aparente contradicción de los términos), si el tiempo, la capacidad, la inteligencia y el costo necesario para desarrollar las políticas públicas racionales, son excesivos.
2. 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 éstas efectivas o no.
3. La existencia de grandes inversiones de capital previamente hechas (sunk cost), desaconsejan cualquier cambio muy radical. Estas inversiones pueden ser en dinero, edificaciones o aún otros aspectos intangibles. Pueden también estar representadas en aspectos administrativos o estructuras organizacionales. Es comúnmente aceptado, por ejemplo, que las organizaciones tienden a persistir en el tiempo mediante el desarrollo de rutinas que son difíciles de alterar. Los individuos, además establecen su campo de riesgo personal, el cual favorece la continuación de prácticas como de organizaciones y hace muy difícil los cambios radicales. De aquí que no sea posible considerar todas las políticas públicas alternativas. Sólo aquéllas que producen pequeñas dislocaciones de orden físico, económico, organizacional, administrativo y político.
4. 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 o decrecimientos presupuestarios o simples modificaciones en los programas existentes. El conflicto tiene más posibilidades cuando el proceso decisorio enfoca políticas que envuelven grandes ganancias o pérdidas, tales como las decisiones de todo o nada, de sí o no. Al tener en cuenta que la tensión que se genera en el desarrollo de nuevos programas es muy grande, las políticas públicas que venían, se continúan, aun en el evento de que se suceda un total realineamiento. Así, el incrementalismo es importante para reducir el conflicto, mantener la estabilidad, y hasta para la misma conservación del sistema político.
5. 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 fin de satisfacer demandas particulares. Los hombres pragmáticos raras veces buscan el mejor

¹⁸ Dye, págs. 31-3.

camino. Se contentan con encontrar uno que funcione. La mayoría de las veces, las modificaciones a los programas existentes, satisfacen demandas particulares y los cambios radicales en las políticas que requieren la maximización de valores, son dejados de lado o sencillamente pasan inadvertidos. 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 sólo los mantengan a distancia.¹⁹

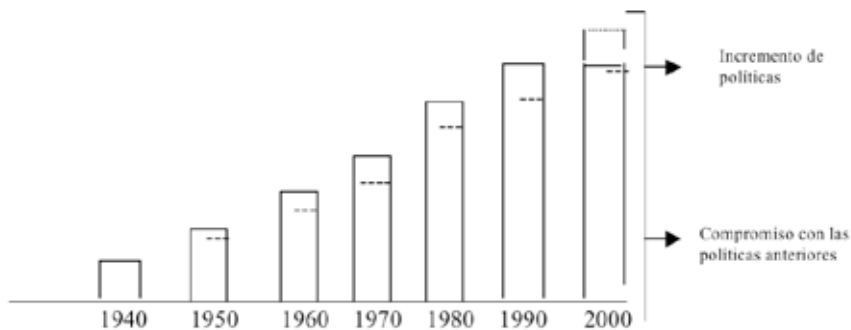
Las políticas incrementales se elaboran diariamente por los congresistas, ejecutivos, administradores y por los líderes de partidos políticos. Sin embargo, el carácter incremental en la formulación de políticas, es frecuentemente disfrazado, porque para los gobiernos, no es nada agradable que se propague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

Una representación gráfica del modelo incremental se puede observar en la Figura 2.

Figura 2

Modelo incremental de formulación de políticas públicas

Fuente: Dye, T. pág. 30. adaptado y traducido en versión libre por el autor



¹⁹ Véase: Bointeux, C.S. EBA/fgv. 1975: Schick, A.O. PPB en el presupuesto incremental. Revista Administración Pública 10(2): 65'84, abril/junio, 1976. Cameron, D.E. Revista Administración Pública, 10(2): 149'220, abril/junio, 1976.

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

*La sociedad esta dividida en dos grandes clases:
la de quienes tienen más comida que apetito,
y las de quienes tienen más apetito que comida.*
(Nicolás-Sebastian Roch llamado de Chamfort (1741-1794)
escritor moralista francés en su colección de Máximas).

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 gobernante.²⁰

Cuando se hace referencia a la elite, inmediatamente se asocia con el concepto de poder. Ambas nociones se complementan por 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 mal informado con respecto a las políticas públicas y que son las élites, –menos numerosas y mas organizadas– las que efectivamente forman la opinión de las masas, mucho más que la influencia que estas últimas ejercen sobre las primeras. Así, las políticas públicas realmente corresponden a los intereses de la elite. 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 y no se originan las políticas precisamente a partir de las demandas del pueblo.

Los fundamentos de esta teoría tienen como sustento, principalmente, los trabajos de Pareto, Mosca y Michels, precursores e impulsores de esta línea de pensamiento.²¹

Vilfredo 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 elites. El estrato inferior –más numeroso– es regulado y dirigido por el primero.²²

²⁰ La teoría de la elite es explicada extensamente en Thomas R. Dye y Harmon Zeigler. *The iron of democracy*, Belmont: Wadsworth, 1970. Para el caso colombiano el lector se puede remitir a los Gabinetes ministeriales como elites políticas (1930-1990). Pontificia Universidad Javeriana, 1991. *Wohemenes y a Elites administrativas de Colombia: estudio exploratorio*, por Efrén Barrera, Publicaciones ESAP, 1988.

²¹ Son ellos Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca y Robert Michels. Al respecto véase: Bobbio N. Dahl, Robert. *Análisis político moderno*. Barcelona, Fontanella, 1976, cap. 4. Dye: Lima J.R., Olavo B. & Santos, W.G. "Esquema general para análisis de políticas públicas: una propuesta preliminar". Seminario Internacional de Análisis de Políticas Públicas EBAP/FGV, 1975, Rev Adm. Públ., 10(2): 241-56, abril/junio 1976.

²² Pareto V. *Systèmes socialites*. 1982, conforme a lo descrito en N. Bobbio

Bobbio,²³ por su parte, se refiere a la teoría de la élite diciendo que:

“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 de grupo, el mismo grupo que puede para ello recurrir, en última instancia, a la fuerza”.

Dye en la pág. 20 de su obra, ya citada, resume muy acertadamente la teoría de la élite en seis puntos básicos:

1. Toda sociedad está dividida entre aquellos pocos que tienen poder y los muchos que no la tienen. Sólo 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.
2. 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.
3. 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. Sólo aquellos que logran el consenso básico de las élites, pueden ser admitidos a los estrechos círculos gobernantes.
4. 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 tales como el respeto a la propiedad privada, a los límites del gobierno y a la libertad individual.
5. 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.
6. Las élites activas están sujetas a poca y casi nula influencia directa de las masas. Las élites influyen a las masas más 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. Reflejan los intereses y valores de las élites. Lo anterior implica, que los cambios y las innovaciones en las políticas públicas surgen como resultado de las definiciones hechas por las élites, de acuerdo, obviamente, con sus propios valores. Teniendo en cuenta el perfil conservadorista de las élites, éstas tratan de preservar el sistema. Por consiguiente, sus intereses representan un status quo y los cambios en las políticas públicas serán sobre todo incrementales más que revo-

²³ Bobbio, Norberto. Teoría das elites. En: Universidad de Brasilia, 1984, págs. 5–15, del mismo autor: Origen y fundamento del poder político., editorial Grijalbo, 1990: Estado, gobierno y sociedad. Por esa teoría general de la política, Fondo de Cultura Económica, 1989.

lucionarios o radicales. Así, las políticas públicas son frecuentemente modificadas pero raramente sustituidas o remplazadas. Además, los cambios en la naturaleza del sistema político sólo 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 llama la atención, además, haciendo énfasis en 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 elites y no sobre los de las masas.

Los valores de las elites, destaca Dye, pueden ser genuinamente dirigidos hacia el interés público. Un sentido de *noblesse oblige*²⁴ 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.²⁵

En segundo término, el elitismo ve a las masas como pasivas, apáticas y mal informadas. Por esta razón, sus sentimientos son frecuentemente manipulados por las élites, mucho más frecuentemente que los valores de las élites 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 abajo. Por lo tanto, el proceso electoral y la competencia entre los partidos políticos, no habilitan a las masas para gobernar.²⁶ Así, las cuestiones relacionadas con políticas públicas son rara vez decididas por el pueblo a través de 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 sólo ayudan a cohesionar las masas en torno al sistema político, dándoles 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– sólo 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 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

²⁴ Noblesse oblige, locución francesa hoy proverbial, que se atribuye al duque de Levis en su libro *Maximes et réflexions*.

²⁵ En otras palabras, lo que quiere significar esta escuela es el hecho de que en últimas, los elementos que definen el contenido de una determinada política pública, están condicionados por los valores e intereses de las elites, más que por las influencias o presiones de los sectores populares.

²⁶ Como un raciocinio similar lo presentan : Friedrich, Carl J. *Dictadura totalitaria y autocracia*, 1985, *Gobierno constitucional y democracia*. IEL, 1975, y *La Comunidad y el derecho*, Roble, 1969, asegura que: "la mayor confianza del hombre común no justifica una simple aceptación de mitología de la voluntad del pueblo".

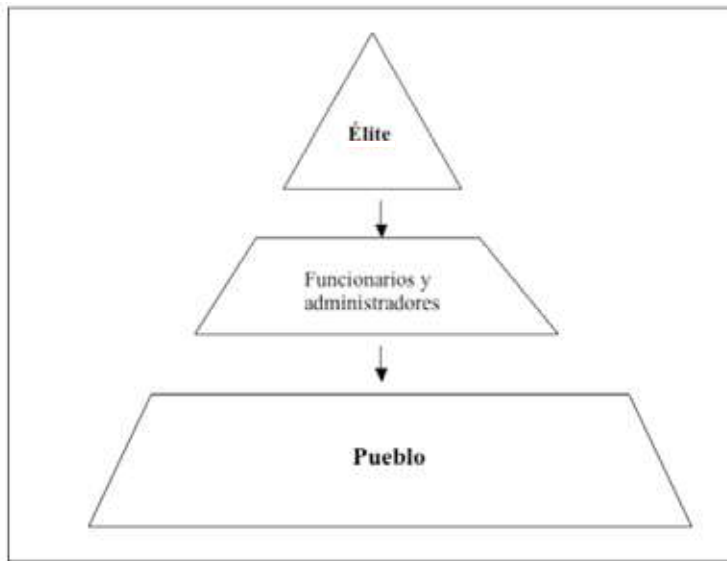
aquellas políticas que caigan dentro del consenso compartido, tendrán altas posibilidades de éxito.

De otro lado, vale la pena comentar que dentro del elitismo también existe la competencia y en razón de ella los miembros de la elite algunas veces se disputan las posiciones superiores. Sin embargo, esa competencia se concentra en torno de un número muy limitado de asuntos.²⁷ Las masas pueden dar apoyo superficial a los símbolos democráticos, pero ellas 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.²⁸ Dentro de sus más importantes contradictores se destacan M. Suez y Schumpeter.

Una representación esquemática del modelo elitista puede ser apreciada en la Figura 3.

Figura 3.
Modelo elitista de formulación de políticas públicas



Fuente: Dye, pág 21. Traducción en version libre del autor

²⁷ La competitividad con aspectos tales como la supremacía o la preeminencia, es difícil no encontrarla dentro de las elites de una sociedad cualquiera. Sin embargo, el elitismo implica que la competencia se centre alrededor de un rango muy estrecho de asuntos. Además, las elites 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.

²⁸ Véase: Bobbio, N. Estado gobierno y sociedad: por una teoría general de lo político. FCE., 1989 y Origen y fundamentos del poder político. Grijalbo, 1990, Schumpeter, J.A., Capitalismo, socialismo y democracia, Aguilar, 1971, del mismo autor, Economic doctrine and method: an historical sketen, Galaxy Pook, 1967 y Síntesis de la evolución de la ciencia económica y sus métodos, Oikos-Tau, 1967.

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

*El mayor espectáculo del mundo, dice cierto filósofo,
es el hombre esforzado luchando contra la adversidad;
pero hay uno más sorprendente todavía,
y es el ver a otro hombre lanzarse en su ayuda.
(Oliverio Goldsmith (1728–1774), escritor inglés
en El vicario de Wakefield, XXX novela de la vida familiar, impregnada de
sentimentalismo y de comedia. Ella se humilla para vencer).*

El cuarto modelo de formulación de políticas públicas se basa en el supuesto de que éstas son el resultado del equilibrio alcanzado en la lucha entre grupos.²⁹

Cuando se hace mención a grupos, son comúnmente usadas tres expresiones: grupos de interés, grupos de 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 convalidas”.*³⁰

Es bastante extensa la tipología de grupos. En ella se destacan los sindicatos, partidos políticos, grupos económicos, empresariales o legislativos, burocracias públicas, etcétera.³¹

Ahora bien, como es sabido, las personas con intereses comunes, se unen –formal o informalmente– entre otras razones, con el fin de presionar sus demandas ante el gobierno de turno. Así lo corrobora David Truman,³² cuando define 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 como político. Dentro de esta concepción, los individuos son importantes en política sólo 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.

²⁹ La teoría de grupos es explicada con detenimiento en David B. Truman, *The governmental process*. Nueva York: Knopf, 1991, Xifra Lleras Jorge, *Formas y fuerzas políticas*, De. Tecnos, 1981, Key, V.O., *Políticas, partidos y grupos de presión*. De. Madrid, 1982, Ortega García, Álvaro, *Los gremios como grupos de presión en Colombia*, tesis, Pontificia Universidad Javeriana, 1987.

³⁰ 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. El lector se puede remitir a Grupos de expresión en las democracias contemporáneas de Jacqueline Celis., Tecnos, 1993. Los grupos de presión de María E. Martínez, Pontificia Universidad Javeriana, 1964 y la tesis de Fernando Sanclemente Medina, Pontificia Universidad Javeriana, 1965.

³¹ Un estudio práctico que demuestra la actuación de grupos de presión, es presentado en Kirschen, E.S. Y colaboradores. *Política económica contemporánea*. São Paulo, Atlas, 1975, cap 8.

³² Truman, David: *The governmental process, political interest and public opinion*. Nueva York, Knopf 951, citado en Pasquino, pág. 37.

Con el fin de ejercer influencia en las políticas públicas se concibe la actividad política como la lucha entre grupos. Así considerada, la tarea del sistema político gira en torno al manejo del conflicto entre grupos. El estudio de Dye³³ enuncia cuatro medios de los cuales dispone el sistema político para controlar esta lucha:

1. El establecimiento de reglas de juego.
2. El arreglo de compromisos y acuerdos por medio de los cuales se balancea y equilibran los intereses.
3. Elaboración y transformación de intereses en políticas públicas y,
4. 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, etcétera. Los grupos utilizan algunas características endógenas al sector público, para ejercer influencia en las políticas públicas y en la burocracia gubernamental.³⁴

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 traduce en cambios en las políticas públicas. Así, éstas 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 James Madison hace muchos años,³⁵ quien aseguraba 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 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 compromisos entre las demandas competidoras. Los políticos profesionales por su parte, tratan de formar coaliciones intergrupales mayoritarias, para ello 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 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 tiene un número mayor de diversos grupos. A su vez, el presidente tiene más flexibilidad que el Congreso y que el Senado. Las oficinas o agencias ejecutivas se entienden también en términos de grupos de electores.

³³ Dye, T. pág. 24.

³⁴ Para consideraciones importantes sobre el tema véase: Niskamen, W. *Bureaucracy and representative government*. Chicago, Aldine, 1971. Downs, Anthony. *Inside bureaucracy*. De. Little Brown, 1967.

³⁵ Madison, James, H. *The americans: a brief history*, Harcourt Brace, 1985.

A su vez, la reunión de todos los grupos de interés –que conforman el sistema político– se mantiene en equilibrio por la fuerza de tres grupos,³⁶ caracterizada así:

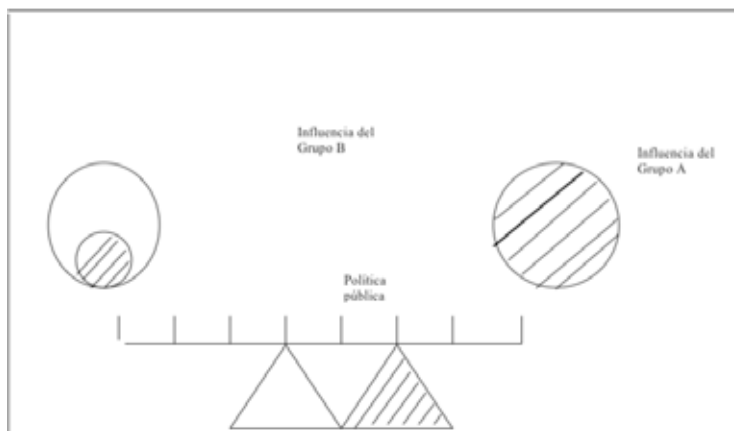
En primera instancia, emerge con la existencia de un grupo grande, –casi universal– denominado grupo latente, el cual apoya el sistema constitucional y hace prevalecer las reglas de juego. Este grupo no es siempre visible, pero puede activarse para otorgar un abrumador reproche a cualquier grupo que ataque al sistema o trate de destruir el equilibrio.

En segundo lugar, se logra a través de la sobreposición de los miembros de los grupos, que se mantenga el equilibrio, evitando así 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 evitan así, que se aíslen los miembros que poseen o tienen otras afiliaciones grupales.

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.

Una síntesis gráfica del modelo grupista se ofrece en la figura 4.

Figura 4.
Modelo grupista de la formación de políticas públicas



Fuente: DYE, pág. 23. Versión libre del autor.

³⁶ Dye, T. pág. 25.

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

*Las instituciones no valen más
que lo que valga el hombre que las aplica.
(Enrique Federico Amiel (1821–1881),
escritor suizo a quien se la debe el interesante
Diario íntimo, el cual ha servido a Gregorio Marañón
Para hacer un estudio sobre la timidez,
18 de septiembre de 1864).*

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, enfoca siempre instituciones gubernamentales específicas, tales como el Congreso, la Presidencia, los organismos judiciales, el gobierno central, las autoridades regionales e 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 esas instituciones es donde 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, implementadas e impuestas, por alguna institución gubernamental.

Tres características distintas se transfieren a las políticas públicas de las instituciones gubernamentales.³⁷ La legalidad o legitimidad, la universalidad y la coerción o fuerza.³⁸

1. La legitimidad, en cuanto 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

³⁷ Relatado en Dye, T., pág. 18

³⁸ Dye, Thomas: Understanding public policy, Prentice-Hall, Inc. Englewood, New Jersey, 1972, págs. 32–34.

como las corporaciones, la Iglesia, organizaciones profesionales, clubes, sindicatos, organizaciones cívicas, etcétera, son indudablemente importantes y algunas de ellas hasta obligatorias, pero no conllevan necesariamente la obligatoriedad legal legitimada por el pueblo.

2. La Universalidad, dado que sólo las políticas públicas comprometen a todos los integrantes de la sociedad. Las políticas de otros grupos u organizaciones, sólo involucran a una parte. La misma estructura legal de que dispone el gobierno las ubica por encima de las políticas de otros grupos o segmentos sociales.
3. La coerción o fuerza, en el sentido de que esta característica sólo es atribuida al sector público y sólo éste tiene el monopolio de la coerción y puede sancionar con prisión y hasta con muerte, a los violadores de las políticas públicas. 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.

Infortunadamente, 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 estructuras³⁹ y políticas permanecen sin estudios profundos, a pesar de que las instituciones gubernamentales son reales y verdaderos patrones de comportamiento.

Los aludidos 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 muy importantes consecuencias en y para todo el proceso integral de las políticas públicas.

Es necesario resaltar que el impacto sobre las políticas públicas de los diferentes arreglos y distribuciones institucionales, se encuentra básicamente en el campo empírico y requiere una profunda, y sin duda alguna, útil investigación. De ahí que muchos reformadores aseguren que los cambios particulares en las estructuras institucionales, no generan necesariamente cambios en el contenido de las políticas públicas. Se hace necesario investigar las verdaderas relaciones entre estructura or-

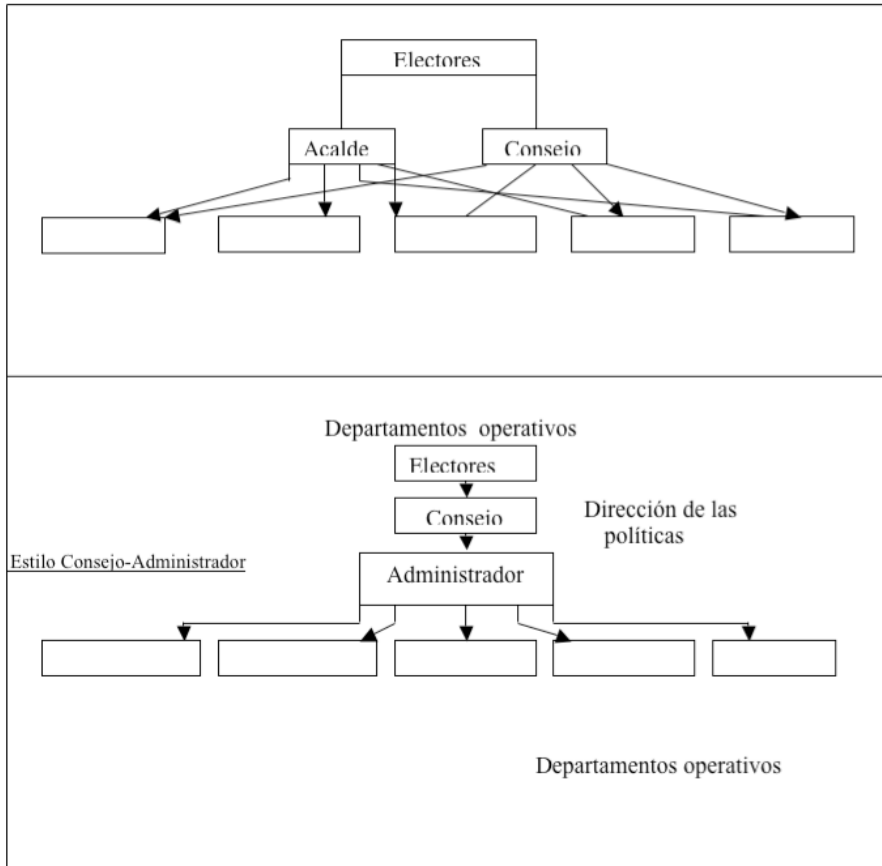
³⁹ Por estructura se entiende algún patrón de comportamiento que tiende a permanecer en el tiempo

ganizacional y políticas públicas.⁴⁰

La Figura 5, a. y b., son una síntesis gráfica del modelo institucional.

Figura 5
Modelos institucionalistas de formulación de políticas públicas

Fuente: DYE, T., pág. 34, traducido en versión libre por el autor.



⁴⁰ Muchos políticos y hasta reformadores caen en la trampa de asumir que los cambios institucionales, generan necesariamente, cambios en las políticas públicas. Es imprescindible tener en cuenta que tanto las estructuras organizacionales como las políticas públicas, son influenciadas y muchas veces determinadas por fuerzas del medio ambiente y que al cambiar los arreglos institucionales, éstos pueden tener poco impacto sobre las políticas públicas si las fuerzas sociales, económicas y políticas del medio ambiente permanecen constantes. Es lo que aducen algunos investigadores con respecto a la reforma, modificación y supresión de instituciones públicas llevada a cabo por el gobierno del presidente Cesar Gaviria, en Colombia.

3. Modelo de sistemas o sistémico: Las políticas públicas como productos del sistema político

*Nada va bien en un sistema político,
en el que las palabras contradicen a los hechos.
Napoleón*

La sexta y última forma para el análisis del proceso de formulación de las políticas públicas, es la que 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 (1982, pág. 60), de que “los conceptos no son nunca verdaderos ni falsos, son sólo 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 puede responder a las fuerzas del medio ambiente y que lo hace 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, 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, determinando, además, su operatividad en el proceso.

Como punto inicial aparece reflejado en el entorno o medio ambiente cualquier condición o circunstancia clasificada como externa, con respecto a los límites del sistema político.

Subsiguientemente, aparecen las fuerzas del medio ambiente o entorno y 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 fin 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 conflictivas o contradictorias entre sí. Con el fin de transformarlas en productos (inputs en políticas públicas), debe ajustarlas y hacerlas cumplir, comprometiendo 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 él, como también 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 o 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.

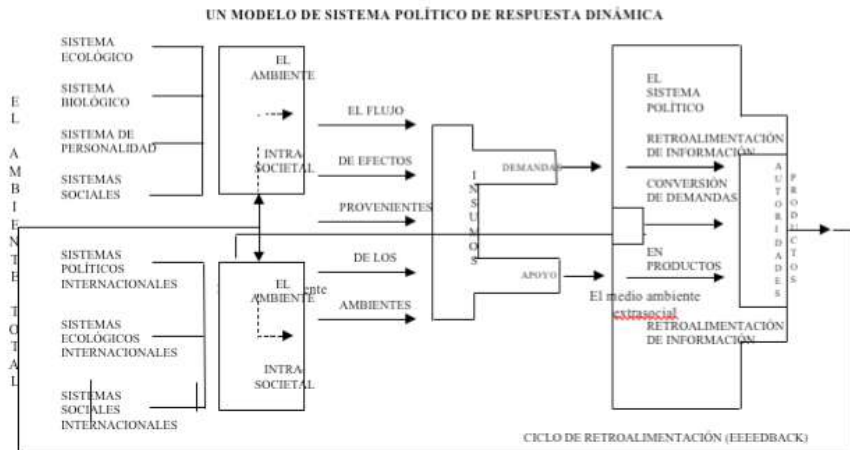
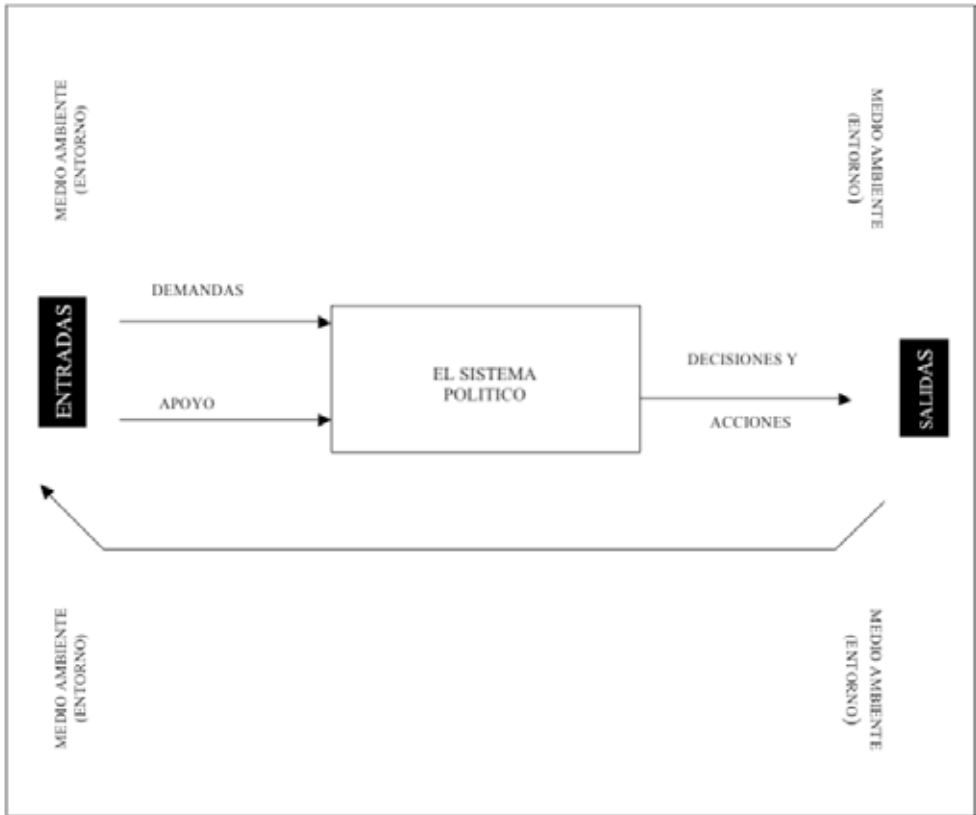
Finalizando el proceso, el ciclo vuelve a cumplirse cuando se genera la retroalimentación (feedback) que corresponde a la información y demás influencias que vuelven a sus actores y a los que toman las decisiones, proceso éste que guarda estrecha relación con la capacidad del sistema para subsistir.

Por su parte, el sistema se preserva asimismo mediante:

1. El lanzamiento de productos razonablemente satisfactorios para la sociedad.
2. Aferrándose intensamente a los profundos enlaces producidos por el sistema mismo, y
3. Usando, o amenazando con usar la fuerza.

La conceptualización e interrelación de estas variables dentro del enfoque de sistema, puede ser observada en la versión simplificada de la figura 6.

Figura 6.
Un modelo simplificado de sistema político



Como complemento a lo anterior, Dye (1972, pág. 19), resume en seis preguntas, las principales contribuciones al modelo sistémico para el análisis del proceso de formulación de políticas públicas.

1. ¿Cuáles son las dimensiones significantes del medio ambiente que generan o producen demandas al sistema político?
2. ¿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?
3. ¿Cómo afectan los inputs del medio ambiente, el carácter mismo del sistema político?
4. ¿Cómo afectan las características del sistema político, el contenido de las políticas públicas?
5. ¿Cómo afectan los inputs del medio ambiente, el contenido de las políticas públicas?
6. ¿Cómo afectan las políticas públicas, a través del feedback, tanto el medio ambiente como el carácter mismo del sistema político?

En síntesis y de acuerdo con la Figura 8, el concepto de sistema implica la identificación de un conjunto de relaciones, instituciones y actividades en la sociedad, que transforman las demandas en decisiones oficiales y que necesitan del apoyo de una sociedad. Los productos de este proceso corresponden a lo que hemos denominado políticas públicas.⁴¹

4. Modelos para la implementación de políticas públicas

*Todo lo que merece ser hecho,
merece ser bien hecho.
André Maurois*

De acuerdo con Thoennig, la definición más neutra de la implementación es también la más fecunda. Poner en marcha es aplicar un programa de acción a 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, aún bajo unos 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 (Padioleau, 1982). Las modificaciones pueden ser de naturaleza diversa: física, económica, cultural, cognitiva, etcétera.

⁴¹ El lector puede consultar a Oran R. Young: *Systems of political science*, principalmente los capítulos 2 y 3. Para una discusión más profunda acerca de las definiciones del término sistema, la naturaleza de la teoría de los sistemas generales y la utilidad del estudio de los sistemas en la ciencia política. Un intento más integral de aplicar la teoría de los sistemas a la ciencia política se encuentra en el trabajo de David Easton: *A framework for political analysis* (Englewood Cliffs. NY Prentice Hall, Inc., 1965) o también, del mismo autor: *A system analysis of political life* (Nueva York, John Wiley & Sons, Inc., 1965).

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, si al menos porque 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 políticas públicas es de reciente aparición en la literatura especializada. Refiriéndose a este tema el autor británico Jun (Jun, 1978), dice que parecería que anteriormente los especialistas se hubieran obsesionado con la formulación de las políticas, dejando los detalles prácticos de la implementación a los administradores. Su aparición y el auge en su desarrollo se remonta sólo hacia 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 Kennedy y Johnson, calificadas por algunos⁴² como “brillantes obras de ingeniería social” pero alejadas de las graves dificultades que por lo general, están implicadas en su implementación o puesta en práctica.

En 1973, Wildasky y Presman elaboran un trabajo titulado: ¿Cómo las grandes esperanzas de Washington son destrozadas en Oakland o por qué es sorprendente que los programas federales pueden llegar a funcionar aunque sólo sea un poco? Se puede asegurar que ese es uno de los trabajos pioneros en el campo de la Implementation research y por lo cual es el que se cita con más frecuencia entre el círculo de los estudiosos en este campo. Lo fundamental de sus reflexiones y en especial 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 y –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 identificación entre implementación y un acercarse a los objetivos (W.I. Jenkins, 1978, pág. 204). Sin embargo, –y es muy conocido por todos aquellos quienes hemos tenido la responsabilidad de poner en marcha planes o programas– en el proceso de implementación, son innumerables las acciones, situaciones, circunstancias y hasta necesidades temporales que hacen que se alejen de los

⁴² Levin, M.A. y Ferman, B. (1985): *The political hand*, Nueva York, Pergamon Press.

objetivos previamente establecidos, programados y hasta estrictamente acordados con los otros responsables de los proyectos.

Para los efectos de este documento y con el fin 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, pág. 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 “x” es el programa, “y” el resultado y la implementación sería lo que liga a “x” y “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 hacerlo.⁴³

En otras palabras, implementar o poner en práctica o en marcha es “aplicar un programa de acción a un problema planteado”.⁴⁴

Consecuentemente, la implementation research viene a ser el estudio sistemático de la actividad o proceso de puesta en práctica (implementación), con el fin de individualizar los factores que explican el proceso de transformación de los programas en resultados.

En 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.⁴⁵

Es posible observar que en un comienzo, los estudios sobre la puesta en marcha 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 característicos en un principio.

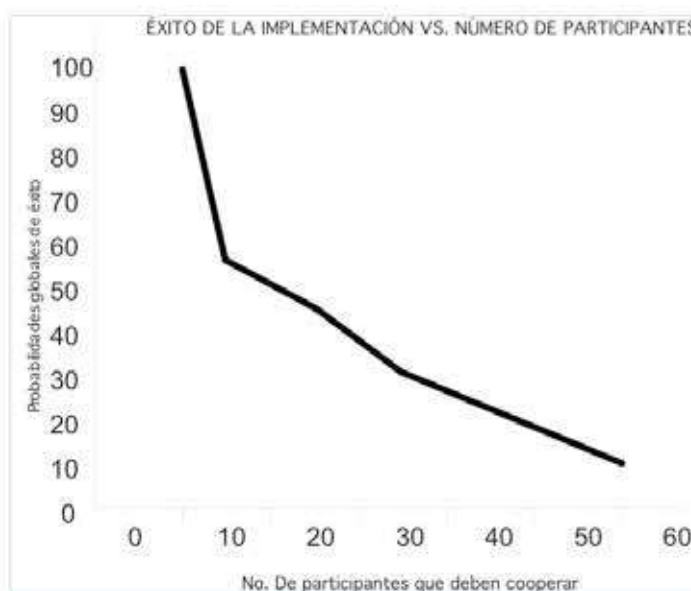
⁴³ Muy a propósito y para enfatizar la voluntad de llenar este tremendo vacío entre la decisión política o normativa y la (hipotética) evaluación de los resultados obtenidos, Bardach (1977) inicia su conocida obra *The implementation game*, con el expresivo subtítulo “¿Qué sucede después de que un proyecto se convierte en ley?”.

⁴⁴ Thoening G.J.C. (1985): “Uanalyse despolitiques publiques”, en *Traité du science politique*, de Grawitz–Leca (1985), PUF, pág. 30.

⁴⁵ Subirats, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Instituto Nacional de Administración Pública, Colección Estudios, Madrid, 1989.

Es interesante observar además, cómo desde un principio se concibió la implementación como un proceso de relación entre diversos actores, preestructurado en un programa determinado. Además –y es muy importante tener en cuenta el hecho de que– cuanto mayor sea el número de actores afectado, menor será la posibilidad de alcanzar unos resultados óptimos, tal y como se aprecia en la Figura 7.

Figura 7
Éxito de la implementación vs. número de participantes



Fuente: Starling, G., 1988, "Strategies for policy making", Chicago, Porsey press, pag. 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 los que toman decisiones, porque –tal y como dice Subirats⁴⁶ 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 los cuales los mencionados elementos son concebidos o negados al proceso de reunión o concurrencia en curso, a partir de determinadas condiciones.

A pesar de que Bardach es conciente de las dificultades que existen para construir una teoría general de la implementación, dadas las "características fragmentarias y

⁴⁶ Subirats, Joan, Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración, Madrid, INAP, 1989, pág. 106.

confusas del mundo real” (Bardach, 1977, pág. 57), piensa que la metáfora del juego puede ser operativa al permitir una serie de tipologías sobre el tipo de actores afectados, el tipo de reglas, etcétera, permitiendo todo ello 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.
- Y/o tomar las precauciones necesarias en el momento de formular el programa para evitar –en lo posible– los cuellos de botella posteriores.

De estas telegráficas observaciones sobre dos de los textos básicos y pioneros sobre la implementación research 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 obra de políticas públicas es más prescriptiva que cognoscitiva. En segundo lugar, la caracterización de los procesos de implementación como procesos interorganizativos y –sobre todo, lo más importante—, la negociación entre los actores como variable clave dentro de este proceso.

De acuerdo con lo anterior, es fácil entender el giro que estos estudios provocan en la literatura y los trabajos de administración pública al poner el énfasis en los aspectos y en las modalidades de negociación formal o informal dentro del proceso de implementación o, en palabras de Subirats, “actuación administrativa” de las políticas públicas.⁴⁷ 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 otros países.

*“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”.*⁴⁸

En el proceso de implementación de las políticas, los modelos burocrático administrativos permiten hacer aproximaciones a la forma como se da el proceso de desagregación o si se quiere de decodificación de toda política pública. Analiza cómo un discurso completamente abstracto se convierte en una acción perfectamente concre-

⁴⁷ Subirats, 1989, pág. 108.

⁴⁸ El lector puede remitirse a los trabajos de Hucke, J. (1988): “Bargaining in regulative policy implementation. The cases of air and water pollution control”, en *Environmental policy and law*, N° 4. A los artículos de Padioleu, J.C. (1982): *L’Etat au concret*, París, PUF. De Jobert, B. y Muller, P. (1985) *Governare la frammentazione*, Bolonia Il Mulino., (1984), *L’analisi dell’ efficacia delle politiche pubbliche*, en Formez, Nápoles, págs. 1–44. Dente, B.; Cerea, G. y otros (1987): *Il controllo di gestione nella pubblica amministrazione*, Milán, Franci Angeli.

ta. Por ejemplo, una política para mejorar la calidad de vida de un grupo de ciudadanos es algo completamente abstracto, pero, posiblemente el campesino de Salazar de las Palmas en Santander del Norte, lo que al final de cuentas recibe de ese discurso ya en forma material y tangible, es simple y llanamente un mercado. Ese mercado entonces, puede representar 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 ella, que pasa por toda la estructura administrativa y que se va desglosando en programas, en proyectos, en acciones. Los hechos que se producen en el interior de la administración, son entonces parte de lo que se debe analizar y conduce 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 bien sea de algunas o de todas las etapas del proceso.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, es importante reemplazar el enfoque mecánico y simplista de la simple ejecución, por el otro amplio y múltiple de las ciencias gerenciales y de los análisis de instrumentación de las políticas públicas.⁴⁹

En la gerencia moderna se ha demostrado claramente que las organizaciones privadas y públicas que logran la excelencia llegan a ella no por medio de 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, entre otras.

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

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

- El de arriba a abajo
- El de abajo a arriba
- El de malla o entramado de las políticas (policy network o policy community),

⁴⁹ Klingsberg, B. “Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza”. Revista Comercio Exterior, México, D.F. 1994, pág. 58.

- El modelo futurista, por llamarlo de alguna forma, que corresponde a la organización abierta e interconectada (OAI).

4.1. Modelo de “arriba a abajo” (*top down*)

Experiencia es el nombre que todos dan a sus propios errores.
(Oscar Wilde, *El abanico de Lady Windermere*).

Conocido también como el modelo administrativo (Thoening, 1985, pág. 28) o modelo racional webriano (Dente, 1984, pág. 37). De acuerdo con algunos autores (Subirats, 1989, pág. 109), éste 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”⁵⁰ –más que comprobadas técnicas y experimentados métodos– acerca de cómo hacer para lograr 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, sería la cantidad de recursos disponibles (o que se puedan movilizar). Indudablemente, la cantidad de recursos influencia y muchas veces explicaría –directa o indirectamente– el resultado final del proceso de implementación. Para este caso sería necesario considerar elementos imprescindibles tales como:⁵¹

- El personal (capital humano) adecuado.
- La calidad de ese personal.
- El acceso a la información requerida.
- La capacidad para ejercer la autoridad necesaria, etcétera.

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 control.⁵²

El problema de control, es bien sabido, es supremamente amplio sobre todo porque no siempre hay una coincidencia entre las personas u organismos que toman

⁵⁰ El lector puede remitirse a las pags. 229–236 de la obra de Edward, G. y G. Sharkansky (1981), *Les politiques publiques: elaboration et mise en oeuvre*, París, Edition d'Organisation.

⁵¹ Págs. 236 a 240 de la obra de Edward Sharkansky.

⁵² Para este caso se parte de la hipótesis de que cuando mejor sean los canales de comunicación entre unos y otros, más información uniforme se conocerá y más sencillo será entonces conseguir la colaboración de los distintos órganos simplificando así el proceso.

las decisiones de una parte, y de otra, 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 (aquél que tiene más probabilidades de afectar el sistema) y aquél correspondiente al entorno lejano.

4.2. Modelo de “abajo a arriba” (*botton up*)

*Se hace oír a fuerza de hacerse escuchar.
(El escritor y político francés Abel Francisco Villemain,
así decía de Andrieux que había adquirido fama de
buen abogado defendiendo al abate Mulot
en el famoso proceso del “Collar de la reina”,
pero cuya débil voz sólo era perceptible
por la atención con que el auditorio le escuchaba).*

Este modelo es todo un cambio de análisis, es decir de un proceso inductivo a uno deductivo con respecto al modelo anterior.⁵³ Además este tipo de aproximación “permite individualizar las conexiones causadas de los fenómenos observados, con un ahorro importante de energía”, es decir, sólo será indicado (o si se quiere, más rentable) seguir aquellos aspectos que logren hacerse destacar por sí mismos dentro de la realidad empírica analizada, dando así, contenido a la variable ambiental enunciada en el esquema de arriba a abajo, lo cual permite conocer la incidencia de otras políticas públicas en el sector escogido para observación.

Continúa Subirats, diciendo que el hecho de analizar desde su misma base las motivaciones y el universo de valores propio de los funcionarios y de los administradores que están implicados en el proceso,

*“permite colocar en el nivel analítico los procesos relacionados sobre todo
con el incrementalismo y también con aquellos que suplen en forma voluntaria*

⁵³ Según Subirats (1989, pág. 115).

las fallas o insuficiencias bien sea de los programas normativos o de las estructuras administrativas”.

Por último, concluye el mismo autor, que en este planteamiento (de abajo a arriba) puede llegarse más allá del programa normativo para escudriñar en la fase preparatoria, ligando en 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 proceso de implementación o puesta en práctica. Y es que precisamente en este terreno pueden encontrarse los actores con sus respectivos intereses que intervinieron en la fase decisoria y relacionar este panorama con las posibles insuficiencias de la fase de implementación.

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

*Algunos críticos se parecen a ciertas gentes que,
al reír, enseñan una horrible dentadura.
(J. Joubert, Pensamientos).*

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 que dependen.⁵⁴

Así, 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.⁵⁵

Se plantean entonces, independencias verticales y/u horizontales, actuando las primeras al interior del propio entramado, mientras que las segundas, es decir, las horizontales, operan entre networks ocasionando conflictos o propiciando el aislamiento.

Se ofrece así, una visión en donde se concibe al centro decisor dentro de un panorama mucho más abierto, sin necesidad de concebirlo como un todo homogéneo, y sin aceptar necesariamente un tratamiento de abajo a arriba o de arriba a abajo, tal y como los expuestos anteriormente.

Es lo que algunos denominan el “gobierno de la fragmentación”.⁵⁶

De acuerdo con lo anterior, a pesar de que una organización cualquiera (gubernamental o privada) pueda estar formalmente subordinada a otra, la relación que

⁵⁴ Subirats, 1989, pág. 119).

⁵⁵ Maynts (1978); Schneider (1987).

⁵⁶ Dente (1985, pág. 320).

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 otro.⁵⁷

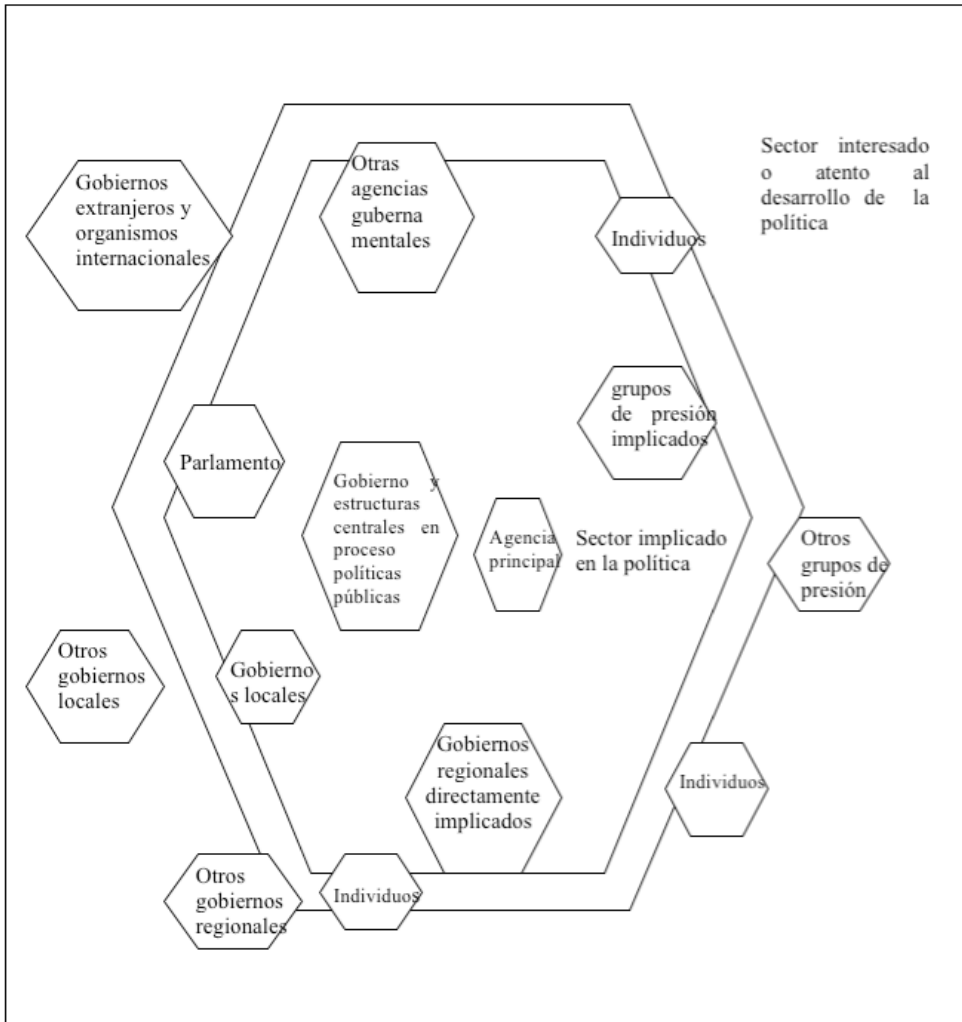
Se vislumbra, también, estrechamente relacionado con la negociación, un amplio campo enmarcado por el hecho de concretar acuerdos intergubernamentales que ayuden o brinden las neutralizaciones necesarias, para llevar a feliz término la concreción y realización de las políticas públicas.

Es necesario, sin embargo, tener en cuenta que la actual orientación de las políticas públicas (estatales) introduce una nueva racionalidad al sector público. Esta nueva racionalidad se presenta al cambiar las reglas de juego anteriores, por casi una sola, encaminada hacia el lineamiento de mercado, es decir, la búsqueda de la eficiencia a través de la competencia. Así, surgieron las políticas públicas reguladas por las leyes de oferta y demanda; a 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 éstas 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 es posible observarla en la Figura.

⁵⁷ Este es precisamente el intercambio, uno de los fundamentos del marketing.

Modelo de comunidad o entramado de políticas públicas



4.4. Modelo de organización abierta e interconectada (oai)⁵⁸

La sociedad no son los hombres, sino la unión de los hombres.
Montesquieu

Es incuestionable que la tradicional organización jerárquica está desapareciendo. Estas estructuras no son lo suficientemente efectivas (eficientemente eficaces) para

⁵⁸ Organización abierta e interconectada –OAI–, como traducción de la sigla inglesa ONO: Open Networked Organization.

enfrentar con éxito las nuevas necesidades y los exigentes requerimientos originados sobre todo por el entorno; un nuevo entorno fundamentado en siete hechos que, a pesar de haber surgido en la década pasada, se han concretado y hecho visibles en ésta de los noventa, a saber:

1. La productividad de los trabajadores del conocimiento y de servicios.
2. 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.
3. La responsabilidad dirigida hacia una clientización⁵⁹ masiva en todos los sectores.
4. La globalización de los mercados.
5. El suministro externo originado por el desplazamiento del centro de atención hacia la integración vertical y horizontal entre las organizaciones.
6. La asociación en torno a diferentes matrices entre ellas el keiretsu japonés.⁶⁰
7. La responsabilidad social y ambiental, dentro del concepto de organizaciones, éticas, ecológicas y conformada por buenos ciudadanos.

Hoy día, existe una creciente aceptación de que la estructura burocrática acaba la creatividad, termina la automotivación, no fundamenta el compromiso, limita la responsabilidad hacia las exigencias del mercado en definitiva, no supe las necesidades humanas para completar el trabajo con éxito, de convertir una idea (concretada en la formulación) 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 cual genera diferentes y variados puntos de vista sobre el tema. Sin embargo, existe un marcado consenso en que se requiere con urgencia es nueva organización y que por ello, se está dando un cambio en la jerarquización tradicional. Peter Drucker, por ejemplo, lo llama “organización interconectada”.⁶¹ Para Rosabeth Moss Kanter significa una “danza de elefantes”.⁶² Para Peter Keen es la “organización relacionada”.⁶³ Para Tom Peters significa “vida sin jerarquía”.⁶⁴ Para D.Quinn Mills es la “organización compartamentalizada”.⁶⁵ Charles Savage la llama “red humana”.⁶⁶

Como resultado de lo anterior y con el fin 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)”.

⁵⁹ Clientelización en el sentido de volver clientes a los compradores, usuarios o consumidores de los productos o servicios que conlleva a toda política pública. Este concepto no se relaciona con el de clientelismo político.

⁶⁰ Asociación de industrias regidas por un banco.

⁶¹ Peter F. Drucker, “The new organización”, Harvard Business Review, January–February, 1988.

⁶² Rosabeth Moss Kanter, When elephants learn to dance: monaging the challenges of strategy, Management and carrers in the 1990, Simon & Schuster, Nueva York, 1989.

⁶³ Peter Keen, Shaping the future: business desigh through information technology, Harvard Business School Press, Cambridge, Mass, 1991.

⁶⁴ Tom Peters, The boundaries of business partners the rhtoric and reality, Harvard Business Review, September:October, 1991.

⁶⁵ D. Quinn Mills, Rebirth of the corporation, John Wiley & Sons, Nueva York, 1991.

⁶⁶ Charles M. Savage, 5th Generation management: integrating enter prices through human “Networking”. Digital Press, Nueva York, 1990.

El responsable en la OAI corresponde a un equipo interempresarial,⁶⁷ y no ya a un departamento cerrado enmarcado dentro de un rígido organigrama, como era tradicional.

De acuerdo con el Cuadro 1, en donde se presentan las características de las organizaciones tradicionales y las de aquellas novedosas enmarcadas dentro del nombre genérico de OAI, la estructura en esta última 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 fin de incluir dentro de él, los vínculos con los proveedores, los clientes internos y externos. El capital ya no es el recurso central. Éste 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 remplazado 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 ahora la base deseada para lograr la cohesión y la estabilidad organizacionales.

El nuevo equipo multidisciplinario es ahora 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 la organización son motivados y habilitados para actuar y lo hacen de manera responsable y creativa. Sin el tradicional control burocrático éstos toman la iniciativa y están acostumbrados a asumir riesgos con el fin 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 sólo habilidades específicas. Impera la noción del aprendizaje continuo dejando de lado el concepto de aprendizaje de tareas laborales que requieren una actuación periódica.

⁶⁷ Interempresarial como traducción de la palabra inglesa *interpreneurial* que a su vez tiene su origen en el vocablo francés *entrepreneur*.

Cuadro 1.
Organización jerárquica vs. OAI

Estructura	Jerarquía	Interconectada
Alcance	Interna/cerrada	Externa/abierta
Recurso Principal	Capital	Personas 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: Paradigm shift. The new promise of information technology. Don Tapscott y Art Caston, McGraw-Hill, Inc. 1993, pág. 12.

Los ingresos son proporcionales a nivel de la competencia que desarrollen y de los resultados que se obtengan en lugar de estar relacionados con la posición jerárquica. 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.

5. Implementación de políticas públicas sociales

*Desde Alejandro a Augusto y a Napoleón,
todos los espíritus superiores fueron grandes organizadores.
Ninguna de ellos ignoraba que organizar no sólo consiste en
elaborar reglamentos, sino en hacerlos cumplir.
En esa ejecución está la principal dificultad
de la organización.
(Gustavo Le Bon, *Ayer y mañana* (1917), I. V., cap. VI).*

Teniendo en cuenta la importancia que representa el sector social dentro de la vida democrática de cualquier país, y concretamente en el nuestro, creemos conveniente presentar algunas de las principales características del sector.⁶⁸

- El social es su conjunto tiende a ser un sector débil: su posición política, no se encuentra en la cúspide.
- Las organizaciones del sector social se encuentran no precisamente en el sector moderno que cuenta con significativos desarrollos gerenciales, 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 poder,⁶⁹ que se ubican al margen de los objetivos supuestos de los programas sociales.
- Las peleas interorganizacionales se presentan con más frecuencias entre las organizaciones que conforman el llamado sector social.
- Al estar constituido por organizaciones intermedias y atrasadas, 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, lo cual genera múltiples conflictos con la misma comunidad y son incapaces de captar las señales que provienen de ella.
- El modelo organizacional prevaleciente en las instituciones intermedias y atrasadas es el centralista, y además, sus resistencias a descentralizar tienen un fuerte arraigo.⁷⁰
- Existe un potencial de enorme importancia para llevar adelante operaciones conjuntas entre el sector social y las Organizaciones No Gubernamentales –ONG–, sin embargo, el modelo prevaleciente no de mayor lugar al desarrollo de esas capacidades que, entre otros aspectos, exigen una elevada flexibilidad interna a las organizaciones.
- 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

⁶⁸ Bernardo Kligsberg ha trabajado profusamente este tema. Lo presentado aquí, es simplemente una síntesis de muchos de sus planteamientos en varios documentos.

⁶⁹ Mediante tácticas como el cabildeo, el clientelismo y todo tipo de juegos económicos y especulativos.

⁷⁰ A pesar de que el proceso de descentralización permite que los programas sociales hagan contacto con la realidad

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 gerencial.⁷¹
- El trabajo del sector social se basará, cada vez en mayor medida, en operaciones multiinstitucionales. Sus objetivos se cumplirán sólo mediante proyectos que aglutinen los esfuerzos de diversas entidades de diferentes campos. La capacidad para manejar este tipo de operaciones no es producto de la magia y no parece estar vinculada a la institución.

Se propone entonces que la reforma del sector social debe transitar de las ilusiones fáciles al complejo campo de la reforma multidimensional que debe tratar de 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. Se propone entonces la gerencia intergubernamental como uno de los campos de la gerencia pública e 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.⁷²

6. Relaciones intergubernamentales (RIG) e implementación

*La oposición cuida siempre de pedir lo que
está segura de no obtener,
porque si lo obtuviese dejaría de ser oposición.
(De L'esprit d' Alphonse Karr (París, 1877), pág. 247).*

El estudio de las relaciones intergubernamentales (RIG) (o interinstitucionales)⁷³, se ha venido utilizando exitosamente para explicar el funcionamiento de la etapa de im-

⁷¹ No tiene que ver con dificultades meramente administrativas, sino que se vincula a otros problemas mencionados, así como a discusiones, no resueltas y muy importantes sobre qué evaluar.

⁷² Tal y como lo destaca Miran Mandell: "la perspectiva organizacional basada en la coordinación según jerarquías y estrictas cadenas de mando ya no es apropiada. Se necesita una perspectiva de la coordinación por negociación basada en las relaciones interdependientes. En consecuencia, la idea de que las relaciones intergubernamentales se llevan a cabo en redes interorganizacionales y no en entidades organizacionales separadas, es un cambio importante en nuestra manera de concebir la gerencia en el escenario intergubernamental".

⁷³ Según Francesc Morata, en Documentación administrativa., N° 225 de marzo de 1991.

plementación de políticas públicas como solución de problemas específicos. Mediante este análisis, se detectan los obstáculos interinstitucionales, políticos y administrativos que frenan la coordinación y la cooperación, aspectos éstos que determinan, en última instancia, el fracaso o la ineficacia de las actuaciones públicas.⁷⁴ 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 accidentales, particularmente los europeos, en los últimos decenios: la descentralización territorial del poder y la integración supranacional (Camerón, 1981).

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

Para algunos⁷⁵ entonces, el papel del analista de políticas públicas consistiría en identificar, de una parte la necesidad objetiva de cooperación y coordinación con relación a 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.

Porque 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 elites periféricas y, en particular, la forma de elaboración de toda política pública.

A este aspecto, Thoening (1976) ha indicado 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”.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Véase por ejemplo, F.W. Scharpf: *Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives*, en Hank y Scharpf (eds.), *Interorganizational policy making*, Londres, Sage, 1998.

Además Scharpf (1978) tras observar la improbabilidad, por no decir imposibilidad, de que una política pública sea el resultado de la elección de un solo actor, destaca que el proceso de elaboración e implementación de las decisiones públicas “constituye la síntesis de las interacciones entre una multitud de actores con intereses, objetivos y estrategias diferenciados”. En dicho contexto, cada unidad de decisión debe tener en cuenta las decisiones de las otras, tanto de aquellas que presentan una influencia directa como de las que ejercen un impacto en forma directa.

7. Para cerrar la brecha: entre la formulación y la puesta en marcha

*Los viejos gustan de dar buenos consejos
para consolarse de no poder dar mal ejemplos.
(La Rochefoucauld, O.C. XCIII, Baoileau,
Arte poético, III, dice la ancianidad
“Inapta para los placeres de que la juventud abusa,
censura de ellos las delicias que su edad le niega”).*

Haciendo abstracción de la realidad y con fines meramente académicos, es posible concebir la etapa de formulación como el punto de partida de todo proceso de políticas públicas. Podemos, además, entender los resultados como el punto de llegada de este proceso.

Es –precisamente– en este terreno delimitado por estos dos linderos, donde reside el continuo y perpetuo objetivo relacionado con los diferentes cálculos, aproximaciones, supuestos y realizaciones del analista de políticas públicas. Es precisamente en el cierre de esta brecha donde deben residir los trabajos más recientes, útiles e interesantes, en el campo de las políticas públicas.

Sólo hasta hace pocos años, los científicos sociales se plantearon el problema de la puesta en práctica de las políticas públicas, como aspecto específico y separándolo de la fase de formulación.

La gran distancia, la preocupante brecha, que siempre se presentaba entre los objetivos previstos (generalmente por los políticos) y los resultados que finalmente se lograban (por parte de los administradores públicos), hizo que se planteara la necesidad de estudiar más a fondo, la forma de cerrar esta distancia entre lo que se piensa y lo que se hace, entre lo que se formula y lo que se implementa, entre lo que se desea y lo que –en últimas– se obtiene, es decir, entre una bien elaborada propuesta y lo tozudo, incierto y concreto de una realidad. Este proceso de unión entre estas dos columnas, es la base fundamental para los estudios de puesta en marcha, puesta en práctica o sencillamente implementación.⁷⁶

⁷⁶ Es precisamente ese abismo o mejor el cierre o puente que se busca para superar este abismo, una de las más grandes contribuciones de la perspectiva de las políticas públicas.

Dicho campo es muy importante, sobre todo para evitar –al menos combatir– elementos tales como la inactividad, el desvío de acciones, la dispersión de esfuerzos y muchos otros procesos similares y relacionados, cobijados dentro de la frase inglesa de pensar con el deseo.⁷⁷

Para esta partes es necesario, además de interesante, hacer otra distinción de características netamente anglosajonas. Y es que el lenguaje se ha impregnado –inevitablemente– de significaciones extranjerizantes.

Dicho análisis corresponde a la separación de conceptos que existe –en el idioma inglés– entre *implementation research* y la expresión *evaluation research*.

El papel de la primera –*implementation research*– (de acuerdo con Wildvsky y Pressman) corresponde a todo un nuevo campo de estudio e investigación relacionada con el gran número de órganos de la administración, la gran cantidad de niveles gubernamentales y los grupos afectados que es necesario comprometer e involucrar, en todo proceso de puesta en marcha de políticas públicas.⁷⁸ En resumidas cuentas, los especialistas en este campo, toman como variable dependiente los resultados obtenidos por las políticas.

La segunda, es decir *evaluation research*, se toma como variable dependiente, el proceder y la conducta así como también las decisiones de los órganos de administración que se ven involucrados en el complejo proceso de la implementación.⁷⁹

En conclusión, el hecho de cerrar la brecha entre la formulación y la implementación debe ser una labor prioritaria tanto de la academia como del gerente público. Precisamente, como se ha podido observar, el análisis de política representa una real contribución a este propósito.

⁷⁷ *Wishfull thinking*.

⁷⁸ Este campo se ha venido desarrollando principalmente, entre los especialistas de la ciencia política y la administración pública.

⁷⁹ Para ello, se pone especial énfasis en técnicas estadísticas, de psicología experimental y de economía.

V

Instrumentos adicionales para el estudio de las políticas públicas

*Es una ilusión creer que
los hombres de Estado pondrán en sus actos
la energía manifestada en sus discursos.*
(Gustavo Le Bon, *Incertidumbres de nuestros días*,
cap. VIII, IV).

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.

1. Lo externo y lo interno en las políticas públicas

Ignoti nulla cupido.
(Ovidio, en el *Arte de amar*, III, 397,
al comprender que la indiferencia
nace con frecuencia de la ignorancia,
proponía el aforismo de que
“No se desea lo que no se conoce”).

Los factores que ayudan a entender y a explicar una determinada política pública, pueden clasificarse como variables de orden interno y variables de orden externo. Las últimas adquieren cada día más peso en un mundo en el cual 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 comunicaciones¹ que abren camino al ciudadano del mundo o ciudadano del planetario.

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 acarrearía 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, la UNESCO² recomendó la escuela nueva y desde entonces 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 anterior conlleva a afirmar que cada vez es más difícil pensar en políticas ajenas al contexto internacional.³

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.

2. El proyecto político: la política de las políticas

*Aprende a gobernar a ti mismo, antes de gobernar a los otros.
Solón*

En este breve recorrido es necesario detenerse a considerar otro elemento importante denominado el proyecto político dominante que de manera simplificada puede ser entendido como el plan de desarrollo. Es el proyecto político fundamental de un determinado gobierno y en un momento dado. Como tal, ninguna política pública debería apartarse del contexto establecido por él. Para citar un ejemplo, en el cuatrienio pasado no es dado pensar en una política pública que vaya en contravía de la apertura y modernización de la economía. Todas se articulan de alguna manera

¹ Marshal, McLulhan, en su obra *La aldea global*, presenta un interesante análisis en relación con estos hechos.

² Nombre formado por las iniciales de las palabras inglesas "United Nations Educational Scientific and Cultural Organization", entidad dependiente de la O.N.U. creada en 1946 para la protección de las libertades humanas y el desarrollo. Su sede está en París.

³ No son exactamente políticas dependientes; ese vocablo es bastante fuerte y no explica mucho, pero inobjetablemente se inciden mutuamente.

en torno a ella. Actualmente, el énfasis en el aspecto social es una característica que impregna o enmarca todas las políticas.

3. El gasto estatal: indicador de las políticas públicas

*La prudencia en el ahorro
consiste no tanto en guardarse de los gastos,
puesto que éstos son muchas veces necesarios,
sino en saber gastarlos con ventajas.*

F. Guicciardini

También el gasto –como elemento de tipo restrictivo– incide fuertemente sobre la política. El hecho de que haya o no disponibilidad, es un elemento fundamental asociado con la importancia que se le quiera dar a la política, obviamente, la importancia se dé en relación directa con el volumen de gasto; en otros términos, la disponibilidad se relaciona estrechamente con la tipología de la política. Para corroborar esta afirmación, basta con observar que no pueden estar en el mismo nivel de gasto la política de prevención contra el sida y la política de apertura económica en la que se empeñó el gobierno del presidente Gaviria⁴ y la política de inversión social del presidente Samper. Por lo tanto, los recursos asignados están en relación directa con el tipo de política y su monto indica cuál es la ubicación y, por ende, la cantidad de recursos que el Estado está dispuesto a destinarle. Por lo general, la importancia de los problemas que pretende solucionar una política específica guarda estrecha relación con el volumen de recursos asignados a ella. De ahí la importancia del análisis contable fiscal.

4. Los actores alternativos en las políticas públicas

*Aquila non capit muscas.
(Este proverbio latino “águilas no cazan moscas”
plantea que no es conveniente ocuparse
de asuntos de segundo orden,
en menoscabo de aquellos de importancia).*

Los llamados actores alternativos constituyen un aspecto relevante en el proceso integral de las políticas públicas. Aunque no son los que tienen los mayores recursos de poder, 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.

⁴ La política de prevención contra el sida, por ejemplo, muy seguramente recibe dinero, sólo si sobra y en el evento en que haya que recortar, son estas las políticas –secundarias– las que primero sufren las consecuencias.

Por ejemplo, la propuesta de amnistía del profesor Gerardo Molina⁵ fue en su momento un planteamiento que tenía pocas posibilidades de éxito. No obstante, la administración Betancur tomó la propuesta, la asumió como propia, la impulsó y la elevó a norma jurídica que se consagró como la ley de amnistía. La propuesta de un actor secundario fue asimilada, adoptada y llevada a la práctica por actores con más recursos de poder.

Este fenómeno no es excepcional. 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.

5. Evolución y dinamismo de las políticas públicas

Yo soy humildísimo servidor de los acontecimientos.

(Así le contestó al cardenal Mazarino el embajador inglés a quien aquél había preguntado si estaba por la República o por el pretendiente).

Durante el proceso de una política cualquiera, la transformación de sus elementos constitutivos permite conocer lo que realmente sucede con ella: ¿por qué se va transformando?, ¿qué cambios se producen en los elementos que la condicionan? ¿en qué momento cambian las relaciones de poder? ¿qué desbalance surgió en el proceso de negociación? y ¿qué paso con las demás variables? De esta manera se puede explicar por qué cambia la política. Indudablemente lo que sucede en un momento dado dentro del proceso de políticas públicas, no puede ser fortuito. La internacionalización de la economía colombiana, por ejemplo, no fue una prioridad hace treinta años. Si se ha impuesto en el país, ello se debe a que existen elementos condicionantes que han permitido explicar por qué esa política es pertinente en relación con la economía, con el empleo, con las tendencias mundiales, con las propuestas de los organismos internacionales, etc. En otras palabras, las transformaciones de una política cualquiera, permiten entender –desde la perspectiva explicativa– cuáles son los elementos que inciden en una determinada política pública y en qué medida, si cambia la política, qué fue lo que cambió y por qué.⁶

A este respecto, asevera Thoenig que una política pública constituye un problema, precisamente por cuanto se sitúa dentro de un contexto social específico, con relación a compromisos, población, estructuras. Se trata de una realidad objetiva pues afecta individuos, grupos, organizaciones o clases de acuerdo con sus actitudes, intereses o situaciones. La gestión gubernamental produce y engendra efectos

⁵ El doctor Gerardo Molina (1906–1991) se autodefinía como sólo socialista. Consideraba un error la lucha en el monte. Fue profesor universitario y prolífico escritor.

⁶ Lo contrario sería suponer que las políticas son exclusivamente un problema voluntarista y que a alguien se le ocurrió, o creer, que simplemente que porque cambia un gobierno, se puede cambiar radicalmente la política.

prácticos. Estos pueden traducirse por su impacto sobre valores materiales y también sobre los símbolos o las representaciones.

Al contrario, no es raro que las utilidades, las percepciones o las situaciones afectadas por las políticas públicas se afecten entre éstas mismas. Los papeles y los valores no son compartidos de manera idéntica en una misma sociedad: las personas, los grupos y las organizaciones viven simultánea y permanentemente relaciones de divergencia y convergencia. Por otra parte, la escala de las percepciones o de las utilidades de un público dado, no es unidimensional: una misma persona puede ser afectada o involucrada de manera contradictoria por una misma política. Un indicador es, pues, proporcionado por el grado de controversia, ruidosa o silenciosa, que acompaña a una política pública. Esto devuelve a la cuestión de establecer qué parte del programa suscita cuáles compromisos, o si el conjunto no es objeto de compromiso.

6. Permanencia de las políticas públicas

*Si te tiendes cada vez que un perro ladra,
nunca llegarás al final de tu camino.
(Proverbio árabe).*

Obviamente, unas más que otras, las políticas públicas permanecen en el tiempo. En eso tienen bastante razón los seguidores de la escuela incrementalista. Las políticas públicas son mucho más estables de lo que parecen. A veces se tiene la sensación de que la inestabilidad de las políticas es grande pero pueden permanecer por mucho tiempo. Por supuesto, se le pueden ir haciendo pequeños ajustes y ciertos cambios; sin embargo, en su esencia fue la misma. En síntesis, hay estabilidad en general, salvo cuando se producen cambios radicales que generan transformaciones en las políticas aunque no en todas ni con la misma intensidad y profundidad.⁷

7. Los cambios en las políticas públicas

*Los hombres son como los ríos
que conservan siempre el mismo nombre,
pero cuyas aguas cambian continuamente.
Federico El Grande.*

Si bien es cierto que las políticas públicas no cambian en forma radical, el hecho de observar y analizar las variaciones que eventualmente se producen en ellas, permite entender qué fue lo que pasó, por qué variaron las relaciones de fuerza de los

⁷ Aun cuando se suceden revoluciones y llegan a la dirección gubernamental personas con proyectos políticos totalmente opuestos a los que existían –aun en esas ocasiones– es muy difícil asegurar que una política cambiará totalmente.

diferentes actores, o se transformaron las incidencias externas, fueron otras las disponibilidades, las prioridades, los objetivos, etc. Los cambios además, sirven para reforzar la aseveración de que una política pública (como sucesivas respuestas), no es una sola decisión en un momento dado, sino que es una serie, conjunto o rosario de decisiones que van modificando y cambiando en el tiempo.

En consecuencia, cuando se procede a realizar un análisis de políticas públicas se trata de entender –frente a cada tipo de cambio– por qué se dan, qué cambia y qué hechos, circunstancias, actores, etc., permiten explicar el cambio. Con tal propósito, es entonces necesario combinar los elementos de tipo histórico con el papel que desempeñan, sobre todo, los actores con poder.

8. El efecto “Bucle”

*Si siempre haces lo que siempre has hecho,
nunca llegarás más lejos de donde siempre has llegado.*
Juan Bernat

Si tenemos entonces, que la política será inferida a partir de ciertos comportamientos, intenciones y acciones, sin embargo, dado su naturaleza, es compleja e “invisible”. Por eso, quienes sólo analizan las instituciones de una política pública, se están dejando engañar por las formas y sus inferencias es probable que sean, en el mejor de los casos, parcialidades desconectadas. De ahí la importancia de la frase de Palumbo (1994): La “política” es una categoría analítica usada por los investigadores para dar cuenta de aquellas actividades desarrolladas por el gobierno. Como vemos, los politólogos parecen haber descrito lo que realizan los funcionarios y sus teorías sobre las políticas públicas sistematizan esas observaciones. Vale la pena traer a cuento lo que Leandro Rodríguez dice en *Las políticas públicas como intervención en la realidad* “No obstante, no cabe duda que esta categoría ha entrado en lo que Hacking (2001) llama “efecto bucle”. ¿Cómo podemos deducir esto? Es bastante sencillo. En primer lugar, cada vez más especialistas en políticas públicas participan en los gobiernos –nacionales, provinciales, municipales y aun en organismos internacionales– asesorando sobre las mejores formas de tomar decisiones. Por otro lado, la mayor parte de las Escuelas de Gobierno tiene como alumno a políticos, funcionarios, burócratas, etc., lo que muestra que hay una tendencia hacia la capacitación en el área de las políticas públicas por parte de aquellos que ya ocupan cargos de toma de decisión. Por lo tanto, la manera como los científicos sociales categorizaron –teorizaron– sobre las políticas públicas ahora influye directamente sobre aquellos que toman decisiones y, por lo tanto, es altamente probable que las nuevas teorías de las políticas públicas tengan que explicar comportamientos nuevos, adaptaciones que los funcionarios han realizado a partir de conocer las teorías existentes. Esto es un claro ejemplo del efecto bucle en Ciencia Política. Por lo tanto, sostener que la política pública es sólo un concepto analítico es tan absurdo como suponer que el catalogar a una persona

de esquizofrénica no afectará de ninguna manera la forma en que esa persona será tratada (ni por su médico, su familia, sus amigos, etc.). Palumbo se equivoca al sostener que, porque no se ve, porque no puede materializarse en leyes o programas políticos, entonces es “sólo” un concepto analítico. Olvida el efecto bucle que puede producir dicho concepto, y que de hecho ha producido.

9. Las políticas públicas y la planeación⁸

Si el hombre fuera constante, sería perfecto.
William Shakespeare

Siempre ha existido una estrecha relación entre las políticas públicas y la planeación, fundamentalmente en dos sentidos. El primero, basado en el hecho 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, fundamentado 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 las mismas.

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 políticas.⁹ Proceso éste que trasciende, por lo general, los distintos períodos gubernamentales. Resalta por consiguiente, en forma notoria, 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 sentido y la esencia de la planeación y 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; hoy en día se está frente a otra forma de Estado que algunos llaman neoliberal. Con respecto a cada una de esas formas de Estado, cambia el sentido de la planeación.

En América Latina, se puede catalogar lo atinente a la planeación, dentro de la concepción del Estado intervencionista.¹⁰ Hoy, cuando se afirma que el Estado no tie-

⁸ La segunda Guerra Mundial con el triunfo del socialismo de Europa Oriental y parte de Asia y del keynesianismo en los países de economía de mercado, abrió el camino a la planeación.

⁹ En 1961 los países latinoamericanos suscribieron el acuerdo de Punta del Este promovido por el gobierno de los Estados Unidos de América, para llevar a cabo la Alianza para el progreso a escala latinoamericana con la asistencia técnica y financiera de las agencias internacionales creadas para tal efecto. Este plan, imponía a los países latinoamericanos ciertos cambios, entre otros, 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 y particularmente la de los Estados Unidos de América quedaba condicionada la formulación y ejecución de planes nacionales de desarrollo.

¹⁰ La planeación, junto con el intervencionismo de Estado, han sido dos instrumentos muy utilizados para orientar el desarrollo de varios países en América Latina.

ne que intervenir, que tiene que dejar el campo libre al juego de los actores privados, la planeación tiene otro sentido y, por consiguiente, las políticas públicas.

Bajo esta perspectiva, el momento actual adquiere una nueva importancia y las políticas públicas se cargan de contenidos distintos. En efecto, en el nuevo contexto neoliberal las políticas públicas se sitúan en la perspectiva marco, es decir, se convierten en las políticas públicas de trazos muy generales, de una gran flexibilidad en cuanto a su implementación y su adecuación a situaciones particulares.¹¹ En las actuales circunstancias, se presenta el intento por compensar los desajustes del funcionamiento de los actores privados.¹² Por ese motivo, en el ámbito de la salud, por ejemplo, son muchas veces políticas que apuntan justamente a intentar compensar lo que se podría llamar los costos sociales del modelo. Son normatividades, delimitamientos y características centrales, pero en el marco de una gran participación y flexibilidad en su aplicación.¹³ Es decir, no se hace hincapié en el tipo de políticas reglamentarias y definidas que caracterizaron otros períodos.¹⁴

Con el fin de lograr mejor comprensión de esta alternativa de planeación, vale la pena presentar una breve síntesis acerca de la planeación que podríamos llamar tradicional, con el fin de contrastarla con la que se propone concretamente, desarrollada por el profesor Carlos Matus.¹⁵

9.1. La planeación tradicional

*Use con almost change the stamp of nature.
("La costumbre puede llegar a cambiar
la misma naturaleza", Shakespeare, Hamlet).*

Los países latinoamericanos en los años cincuenta, destacaban la gran brecha que nos distanciaba de los países desarrollados.

Los estudios mostraban un gran abismo en relación con las naciones europeas, en todos los órdenes pero muy especialmente a nivel económico.

¹¹ La consiguiente dislocación que siguió a la Primera Guerra Mundial y el fracaso en resolver las condiciones anteriores a ella, acentuaron la creencia en la posibilidad de dirigir la economía a través del control. Durante el período 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. También los países que siguen el esquema clásico modificado, las sucesivas crisis económicas que desembocan en la gran depresión de los años treinta, inclinaron a una mayor intervención.

¹² El modelo neoliberal propone –entre otras cosas– que el Estado se dedique a la atención de aquellos sectores en los cuales la actividad privada o bien no está interesada, o no considera rentable encargarse de ellos.

¹³ En el *International Journal* editado por la Fundación W.K. Kellogg, es interesante el artículo de Tom Springer, titulado conocido "De las políticas públicas: proyecto Iowa ayuda a los ciudadanos a elegir sabiamente", en la pág. 22.

¹⁴ Además, el aspecto del exclusivo reglamentarismo como modelo de administración, dirección y control y a todo nivel ha venido cada vez, a ocupar un segundo plano, relegado por teorías de responsabilidad, autocontrol, participación, etc.

¹⁵ Carlos Matus, es doctorado (Ph.D) de la Universidad de Harvard y fue ministro en Chile en el gobierno del presidente Salvador Allende. Cuando éste fue derrocado, el profesor Matus estuvo en prisión y fue allí precisamente, en donde dio inicio al desarrollo de los principios generales de la PES.

En este entorno se mantenía como paradigma la creencia que para salir del subdesarrollo era primordial crecer rápidamente, una vez que solamente así se podría cerrar esta brecha.

Bajo este esquema surge la planeación del desarrollo económico y social, como el instrumento prioritario para superar las condiciones de atraso.

La teoría económica se constituye en la pirámide conceptual para la planeación, toda vez que se parte de la premisa de que el planeamiento es la herramienta de los economistas y que la exploración y anticipación del futuro es el objetivo de la planeación.

Tradicionalmente los economistas casi en forma generalizada consideran la planeación como una técnica de proyección, en la cual se correlacionan coeficientes y variables, con el nivel de crecimiento.

La planeación partía así de un enfoque global y por tanto las categorías empleadas eran de carácter macroeconómico: 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 han encontrado que en tres décadas de teoría y práctica de la planeación tradicional no se han obtenido resultados satisfactorios. Como gran conclusión se estableció que no se había logrado –con este instrumento– una mejora en términos de crecimiento, vislumbrándose, en muchos casos, la agudización de los problemas que se pretendían resolver.

A la anterior situación se debía agregar la baja capacidad –aún hoy día– de los Estados latinoamericanos para aplicar políticas públicas y dirigir procesos de cambio estructurales; 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, lo cual origina que los planes, en un corto tipo, se desfasen debido a variaciones en los eventos que se consideran como base para la correspondiente planeación.
- Una pérdida creciente del poder de los organismos de planificación, lo cual 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. Las buenas intencio-

nes se quedaban sólo 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, lo cual 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.

9.1.1. Supuestos teóricos de la planeación tradicional

Cuando el error se hace colectivo adquiere la fuerza de una verdad.

Gustavo Le Bon

Haciendo una abstracción que puede resultar demasiado simplificada, sobresalen cuatro postulados principales:

El primer postulado: el planificador es diferente de la realidad que planifica. Este primer planteamiento señala que el planificador es diferente de la realidad y que se encuentra, por tanto, fuera de ella.

Este postulado se basa en la creencia de que el Estado era el único ente que planificaba, excluyendo así y desconociendo radicalmente a otros actores sociales (instituciones, partidos, gremios, fuerzas sociales), que de hecho siempre han tenido en cuenta –conciente o inconscientemente– la planificación –y hasta la han tenido como herramienta.

Segundo postulado: la realidad es una sola y por tanto hay sólo una explicación verdadera y objetiva de la realidad que se plasma en un diagnóstico. En este sentido hay una y única explicación de la realidad encajonada bajo la óptica del Estado, toda vez que los otros actores no participan y por tanto tampoco se tiene en cuenta su opinión.

Tercer postulado: 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. Con esta concepción se menosprecia la creatividad de ser racional.

Así, 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, supone, rigen toda sociedad.

Cuarto postulado: la certeza domina el sistema social. De acuerdo con lo anterior, al considerar que la sociedad se rige por leyes y que éstas tienen su expresión en los comportamientos repetitivos de los hombres, entonces la certeza es una nota predominante en los sistemas sociales.

9.1.2. La tecnología de la planeación tradicional

*Para obrar con cordura en lo presente tengo puesto un oído en lo pasado.
(Final de una humorada de don Ramón de Campoamor).*

Bajo el supuesto de que la realidad planificada se caracteriza por tener actores económicos sujetos a comportamientos predecibles, entonces el futuro, es sencillamente la repetición del pasado, sin tener cabida la creatividad. En esta forma el planificador puede fundamentar el futuro con base en el cálculo de las predicciones.

La planeación tradicional utiliza solamente como recurso el cálculo que le permite hacer predicciones, por lo que les es imposible enfrentar la incertidumbre y le hace imposible manejar las sorpresas.

Asimismo, no existen sistemas de soporte para la toma de decisiones, por lo que el dirigente se ve frecuentemente enfrentado a la improvisación en las actividades de dirección del gobierno.

9.2. Propuesta alternativa: la planeación estratégica situacional (PES)¹⁶

*Yo no sé si continuará siendo más fácil que entre un camello
por el ojo de una aguja que un rico en el reino de los cielos;
Pero un camello cargado de dinero, entra por todas partes.
(Benavente en "Los lunes" de El imparcial,
a propósito de los grandes preparativos para la realización
del Primer Congreso Eucarístico en Madrid).*

En este contexto de rigidez, surgen nuevos pensadores científicos, que han propuesto planteamientos alternos, en busca de ofrecer soluciones a la crisis de la planeación tradicional.

El Dr. Matus ha desarrollado una variante, en la cual se consideran variables de índole tecnológico y busca sistematizar la reflexión antes y durante la acción; este método de planeamiento es el que se conoce como la planeación estratégica situacional (PES), cuyos postulados epistemológicos se describen a continuación:

Primero: el planificador no es diferente de la realidad que planifica.

Dentro de esta concepción tanto el planificador como la realidad hacen parte de la misma situación. Este principio es el pilar sobre el cual se cimienta la PES. Estriba aquí 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 y hasta el Estado, como un actor más).

Segundo: la realidad tiene más de una explicación verdadera. La realidad entonces tiene varias explicaciones verdaderas 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 única y absoluta explicación de la realidad, contradiciendo así la rigidez del diagnóstico propuesto en la forma tradicional.

¹⁶ La PES logra concretar y concertar desarrollos de múltiples disciplinas para conformar un marco conceptual y metodológico que es su herramienta útil para que el planificador tenga alternativas para salir de la crisis que le impuso el planeamiento tradicional.

En la estructura de este marco conceptual, cabe señalar entre otros, los avances logrados por Karl Von Clausewitz, en su trabajo *De la guerra*, en donde se concibe una combinación de la política con estrategias. Antonio Gramsci, ideólogo del partido comunista italiano, maneja también conceptos importantes que han sido de utilidad para la planeación situacional. También Von Ludwig Bertalanffy, quien en sus trabajos considera que la realidad debe entenderse como una totalidad interrelacionada, en la cual se deben distinguir causas y efectos.

Asimismo la teoría de los juegos cuyo auge correspondió a las décadas de los años treinta y cuarenta, con profundo contenido matemático, contiene elementos teóricos, que han sido posteriormente aplicados a la sociedad y la planeación.

Los fundamentos teóricos ya estructurados de esta alternativa, se pueden encontrar, principalmente, en las siguientes obras: Matus, Carlos: *Adiós señor presidente*, Editorial Pomaire.

Matus Carlos: *Política, planeación y gobierno*, lipes ONU. Matus, Carlos: *El método MAPP (Método ALTADIR de planeación popular)*, *Revista Fundación ALTADIR*. Schelling, Tomas: "La estrategia del conflicto", reseña bibliográfica, *Revista Fundación ALTADIR*.

En consecuencia, la planeación estratégica situacional (PES), antes que una explicación objetiva pretende que ésta sea rigurosa y precisa.

Tercero: el hombre mediante su capacidad creativa desempeña un papel predominante. Desplaza así 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.

Cuarto: 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 del método 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 del que utiliza la planificación prospectiva. Su diferencia conceptual básica estriba en que mientras que la PES es para una planificación de corto plazo (para el período de gobierno habitualmente) y aquí 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.), en la planificación prospectiva que es una planificación para el largo plazo (en un horizonte de 10 a 20 años) los escenarios pueden construirse: son imaginarios, futuros.

9.2.1. Características de la PES

*Quien lee sabe mucho, pero quien observa sabe todavía mucho más.
Alejandro Dumas (hijo)*

Las características generales de la planeación estratégica situacional se pueden sintetizar así:

- La planeación como 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 factores 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.
- Considera aspectos de tipo político. Al contemplar que otros actores sociales, también planifican y que plantean proyectos que pueden coincidir, divergir, apoyar u obstaculizar a los de los otros, aquí un papel importante la dimensión política y estratégica en la planificación. Se acostumbra asimilar esta característica con la labor de un entrenador de fútbol, quien no puede dar órdenes a los jugadores del equipo contrario, sólo prever sus jugadas.
- Uso de recursos. A diferencia de la planeación tradicional que considera como único recurso escaso el recurso 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 a factores tales como el tiempo, el poder político, la experiencia, el conocimiento, la capacidad organizativa, la institucional o individual, los recursos naturales, que son también recursos escasos. Para la PES son especialmente prioritarios dentro del proceso de planificación, los recursos de poder y tiempo. De éstos, el tiempo es quizá el más escaso de todos los recursos porque es irrecuperable. No tiene además, 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. Este asunto 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 lo componen, ni todas las relaciones entre las variables. Además, sólo en particular y en muy remotas ocasiones se siguen algunas leyes.

Una de las críticas que se hace al planteamiento tradicional, es la manera de enfrentar la realidad social a través de técnicas de análisis (observación objetiva, comparación de hipótesis, repeticiones, conclusiones), partiendo de la hipótesis de que se trata de problemas estructurales en los cuales se conocen todos los elementos que lo componen y se pueden precisar todas las relaciones entre las variables.

Uno de los mayores desaciertos del planteamiento tradicional es reducir todos

los problemas a un solo tipo: los estructurados:

Un problema se precisa mediante su descripción y ésta expresa los síntomas del mismo. Estos se enumeran como un conjunto de descriptores (d1, d2, d3) de los hechos que verifican la existencia del problema, hechos éstos que son los necesarios y los suficientes para describir el problemas.

Por otro lado, la descripción de un problema debe en primer lugar diferenciarse de sus causas y consecuencias. En segundo lugar, esta descripción debe cumplir con las siguientes funciones:

1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. 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:

- a. Ser precisos y monitoreables a fin de que la comparación de sus valores entre dos períodos sea significativa.
- b. No deben existir relaciones causales entre los descriptores, pues ello indicaría que al menos uno de ellos no es causa.
- c. Cada descriptor debe ser, una parte independiente de otros, es decir, cada descriptor debe agregar información relevante.
- d. El descriptor debe ser necesario a 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 del problema, en él se precisan y relacional las causas de una manera sintética y precisa, el árbol se identifica siempre con el nombre del problema y el actor que se identifica con la explicación graficada del problema (flujograma situacional).

- El concepto de momento. Surge aquí otra diferencia importante con relación al

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.

Se establecen cuatro momentos:

Primero: 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.

Segundo: momento normativo. Comprende la etapa del diseño del plan en donde se propone 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. Emplea 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 que ese propósito enfrenta a otros actores con motivaciones de apoyo o rechazo, no puede concebirse el plan como producto de un cálculo paramétrico o determinístico. Es el cálculo incierto, nebuloso continuo o interactivo, porque 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. Tenemos el derecho de crear y escoger nuestro futuro, de pensar y razonar cómo queremos ser mañana.

Tercero: momento estratégico. Se refiere a explorar las distintas maneras de jugar, considerando a los oponentes y los aliados para construirle viabilidad al 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. Se entiende como el puede ser del deber ser.

El cálculo interactivo que caracteriza el momento estratégico es el que demanda el procesamiento tecnopolítico que compone toda la estrategia.

Cuarto: momento táctico operacional. Es el momento de la acción, pero esta ac-

ción no es la mera ejecución del plan, sino una adaptación del mismo a las circunstancias del momento. Aquí tienden a dominar factores tales como:

- a. las urgencias.
- b. las deficiencias de los organismos ejecutores
- c. la desinformación,
- d. la distracción táctica y
- e. la incapacidad para recalcar el plan y no entregarse a la improvisación. A su vez 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 importancias y procese tecnopolíticamente las propuestas centrales de decisión. Pero nada de esto es posible si el juego institucional es de baja responsabilidad, no existe gerencia creativa por operaciones y el dirigente no rinde ni sabe pedir cuentas a sus ejecutivos.

En este momento se decide todo y en la práctica ello 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 y esa medición se produce al interior de una máquina de deliberación, cuyo proceso terminal es la acción o más concretamente, la decisión que desata la acción.

10. Políticas públicas y liderazgo

*Si ha de ser ministro, ¿para qué quiere ser catedrático?
(José Canalejas compitió por la cátedra de literatura española
en la Universidad Central, y al no ver premiados sus afanes
tuvo severas críticas para el tribunal del que
formaba parte Ramón de Campoamor, quien,
al enterarse de las protestas del vencido
—protestas justas según todas las opiniones—
pronunció esas proféticas palabras).*

Las políticas públicas guardan estrecha relación con el liderazgo. Quienes tienen la responsabilidad de formularlas y quienes han aceptado la misión de implementarlas, no pueden olvidar que es necesario movilizar las voluntades de los demás en torno a ellas.

Todo líder, como actor dentro de las políticas estatales, debe provocar cambios, no porque los desee sino porque los quiere. Desear es una actitud pasiva. Querer es

en cambio activa. Los partidarios desean. Los líderes quieren. Así el líder se relaciona más con lo que hace que con lo que es. Está siempre dispuesto a correr el riesgo de sus errores, antes que aceptar las consecuencias de errores ajenos.

Tan importante es el liderazgo que hasta la más sabia política estatal puede fracasar si los que la formulan o la implementan no son capaces de suscitar el compromiso, movilizar a los ciudadanos y lograr consenso en torno a ella.

Es necesario pues, que el líder de ninguna manera se rebaje a hablar con el pueblo. Lo debe elevar a su altura para dialogar con él. Como actor se mantendrá en primera fila, pero sin adelantarse tanto que pierda a sus seguidores. Puede delegar la responsabilidad de hacer las cosas, pero no la responsabilidad de decir lo que hay que hacer. Actuará como hombre de pensamiento y pensará como hombre de acción. Establecerá sus propias reglas obviamente enmarcadas dentro de la peculiar cultura política. Ésta no sólo provee los valores y las normas de participación de los ciudadanos, de los grupos de interés y de los partidos políticos, sino que además define las normas y las expectativas acerca de los estilos de liderazgo. Como consecuencia, surgirán grandes apoyos y se descubrirán enconados contradictores.

Sin embargo, el liderazgo en sí, considerándolo desde el punto de vista ético es una cualidad neutra: puede utilizarse tanto para bien como para mal. Muchas veces detrás del interés público se esconde el engaño para obtener pingües ganancias privadas.

De ahí el cuidado de quienes generan y ponen en marcha las políticas estatales para que no les caiga la aterradora máxima bíblica de "Haced lo que ellos dicen, pero no hagáis lo que ellos hacen, porque ellos no hacen lo que dicen".

11. Factores que fortalecen y/o debilitan el proceso

*Si no quieres perderte en el olvido tan pronto como estés muerto y corrompido
o bien escribe cosas dignas de leerse, o bien haz cosas dignas de escribirse.*

Benjamín Franklin

Con el desbalance de poderes generado o producido por las políticas públicas, es conveniente para su análisis tratar de determinar cuáles actores y dentro de qué sectores pierden posiciones de fortaleza y cuáles ganan recursos o posiciones de poder.

Así se debe partir de las posibles fortalezas y no (en vez) de las debilidades o falencias, con el fin de proceder a elaborar los mapas o escenarios futuristas.

A pesar de que es muy difícil (¿imposible?) conformar un mapa en donde se incluyan tanto los actores como aquellos eventos que pueden tener injerencia (fortale-

ciendo o debilitando) en el proceso, si es posible, con herramientas como la prospectiva, asignarle un peso esperado a cada uno de ellos y proceder a dibujar escenarios posibles.

Es necesario tener presente, que con el fenómeno de globalización no sólo los factores internos inciden sobre el proceso de políticas públicas. Los externos aquellos que pertenecen al entorno están muchas veces llamados a ocupar un puesto de importancia en todo el proceso integral de ellas.

12. Los vacíos de política pública

*El rey me da sombrero cuando ya no tengo cabeza.
(Felipe V, que no se había manifestado pródigo
en premiar a José Patiño,
el colbert español, le honró con la grandeza de España
cuando ya se mostraba amenazadora la última enfermedad,
que a los pocos días puso fin a la existencia de su ministro,
quien no obstante sus setenta años, hacía más de diez
que estaba siendo el alma de la política española.
al conocer la determinación del monarca,
así la comentó el agraciado).*

Cuando no hay políticas o respuestas del Estado, otro actor o actores proceden 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 sin acarrear esta alternativa. No es extraño, más bien muy común que este caso se presente. Una respuesta, por ejemplo, es el tremendo aumento de Organizaciones No Gubernamentales –ONG– dentro del panorama económico, político y social de nuestro país.

Thoenig, 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, de la manera de legitimar la ‘no–acción’ de una autoridad pública, siendo esta movilización 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, conflictos, o por la toma de decisiones; 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. Bachrach y Baratz distinguen 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. La no–decisión oculta

otro asunto: 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 disemine dentro de un proceso de búsqueda de soluciones. La política es entonces también una acción consistente gracias a sus técnicas diversas, y ha de impedir que un problema se convierta en un ídem público y de esta manera no aumente el trabajo de una autoridad pública determinada (Parry y Morris, 1974): así 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 y 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, plasmar los actores directos e indirectos..., es decir, 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.

Con la ayuda de este nuevo panorama, las modernas técnicas pueden ser adaptadas para la gestión estatal. Por ejemplo, las fuerzas externas y los recursos internos, en cuanto a debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas son representados dentro del panorama de política pública como elementos del modelo DOFA de planeación estratégica. En realidad, enfoques involucrados dentro de marketing 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.

Las magnífica y real contribución de las políticas públicas no es precisamente tecnificar la política y politizar la técnica como proponen algunos.¹⁷ Es ante todo servir de puente entre la ciencia política y la administración pública. Ofrecer la necesaria conexión entre quienes formulan las respuestas y aquellos quienes tienen la responsabilidad de ponerlas en marcha entre otras cosas como medio de legitimación del Estado. Se concreta así la posibilidad de mermar el bache entre diseñar y realizar. Lo que los ingleses llaman pensar con el deseo (Wishfull 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.

¹⁷ Como dijo el gran filósofo boyacense "Una cosa es una cosa y otra cosa es otra cosa".

13. Los cambiantes escenarios dibujados por las políticas públicas

*La vida es un feo cuarto de hora, compuesto de minutos exquisitos.
(Oscar Wilde, Máximas).*

Una de las consecuencias de toda política pública, es el inevitable y real cambio que produce en la sociedad. Con el fin de lograr una visión rigurosamente estudiada y no patrióticamente defendida, es necesario proceder a examinar este nuevo panorama, comparándolo con el escenario anterior. De ahí el fundamento de la evaluación y de ahí también las bases que originan y dan luces al análisis.

Estos cambios no sólo deben analizarse dentro de un corto período. La evaluación y el análisis de impacto obliga a mirar y considerar períodos de tiempo y mucho más amplios en donde los escenarios dibujados por acción (u omisión) de las políticas públicas son un verdadero caldo de cultivo de iniciativas, supuestos, nuevas acciones y reformulaciones de parte o todo el proceso futuro.

En todo caso, es necesario tener en cuenta que se debe propender por el deseado equilibrio entre lo socialmente ideal y lo económicamente posible, dentro del panorama conformado por las diferentes alternativas.

14. Buscar el levante por poniente

*Nada ha de huirse más que el seguir a modo de borregos, el rebaño que va adelante, marchando no hacia donde debe, sino por donde suele.
(Séneca, De la vida beata. Y continuación añade:
"y nada puede hacernos más daño que
el guiarnos por el rumor público,
creyendo lo mejor, aquello que con general aplauso es acogido,
sirviéndonos como ejemplo lo que abunda
y guiándonos, no por la razón, sino por semejanza").*

Algunas veces es interesante iniciar el análisis desde el escenario dado, siguiendo la ruta del desarrollo o evolución de una política pública. Es decir, descubrir y delimitar las huellas de esa política.

También es muy conveniente, buscar la respuesta por vías alternativas diferentes a las previamente planteadas. Tratar de hallar la respuesta mediante medidas o vías alternativas es muy útil, sobre todo cuando se observa toda una alambrada de talanqueras hostiles, que impiden o retardan el desarrollo y avance de una política.

Dejando de lado el debate sobre la conveniencia o no de la intervención estatal y

la discusión de si el Estado es demasiado grande para las cosas pequeñas o demasiado pequeño para las cosas grandes, lo cierto es que ha venido aumentando su presencia en la mayoría de las actividades que tienen que ver con la sociedad civil. Esta presencia la realiza por medio de las llamadas políticas públicas.

Por esta razón se ha desarrollado todo un nuevo campo de estudio e investigación acerca de su formulación, puesta en marcha (implementación), evaluación, los actores que en ella intervienen, las diferentes clases y categorías, etc. son todos estos procesos tan importantes que en muchos países existe ya una completa carrera dedicada al estudio de esta área. En nuestro país su desconocimiento, en buena parte, se debe al mismo origen del nombre, porque la palabra política tiene en castellano dos significados diferentes.

De acuerdo con lo anterior, la forma como se comunica el Estado es por medio de políticas públicas. Para que esta comunicación se realice, es indispensable primero que todo que el Estado se entere y percate del problema, de la necesidad o del deseo de los ciudadanos. La condición necesaria para ello es entonces, que el propio Estado esté dispuesto a oír las quejas y vicisitudes de los habitantes porque no hay peor sordo que aquél que no quiere oír.

La tarea del Estado de escuchar debe ser continua y permanente. Como dice Marcel Proust “lo que aparentemente no cambia, lo que es una constante, es que en cualquier momento y tiempo parece que se avecinan grandes cambios”, para significar la gran dinámica de la sociedad. Lo anterior conlleva a pensar en la cantidad y diversidad de problemas producidos por esos cambios, que todo gobierno tiene la responsabilidad de conocer, monitorear, clasificar y en últimas –que es lo que espera del gobierno de turno– ofrecer las soluciones más apropiadas, no a todas –cosa que sería imposible– pero sí aquellas situaciones, de acuerdo con las cambiantes circunstancias, de modo, tiempo y lugar donde se produzcan.

Adicionalmente, la voz de los ciudadanos se debe hacer oír para que el Estado pueda recoger esas inquietudes y así responder con su voz enmarcada dentro de las políticas públicas.

No hay reglas para que los ciudadanos tengan la oportunidad de hacerse oír. Sin embargo, aspectos tales como la importancia del problema, la participación comunitaria, la relación centro–periferia, la descentralización, los recursos de poder, autoridad o influencia y los recursos técnicos, humanos, financieros y de información entre otros, apoya, fomenta, frenan u obstaculizan este proceso. Lo realmente cierto es que si el Estado no oye, las solicitudes, definitivamente no puede responderlas. Como quien dice, también en el campo las políticas públicas el que no llora...

Al respecto asevera Thoenig que “Para el analista, tanto la materia como el proceso de una política son dos caras de un mismo problema”. La cuestión concreta

que se plantea es la de la manera de estudiar el terreno, la opción más productiva que se debe escoger. ¿Cómo aprovechar más hábilmente los elementos, los actores, las actividades, al tiempo que las estructuras y los intereses que conforman el fenómeno social universal que, a su vez, constituye una política pública? La respuesta o el proceso frecuentemente utilizado consiste en utilizar el trabajo realizado por las autoridades públicas como inicio y como eje principal.

Es evidente que todo no se puede reducir a la preponderante parte que pueden tomar los organismos legislativos, ejecutivos y judiciales; se requiere ir más allá: también los grupos, individuos o agrupaciones no-públicos son participantes a veces muy activos cuyo poder es considerable. Pero es necesario comenzar a estructurar el análisis en alguna parte.

¿De qué está realmente hecho el trabajo gubernamental? Múltiples esfuerzos realiza la literatura especializada para catalogar, clasificar y preparar las principales funciones y tareas particulares que deben cumplir los políticos o sus agentes administrativos (Lasswell y Kaplan, 1950; Simon, Smithburg y Thompson, 1950). Para nosotros merece gran atención una tipología reciente que identifica, en el seno de la “caja de herramientas”, de la cual está dotado todo gobierno, cuatro recursos de base llamados “El Esquema Nato”: la Nodalité (o la propiedad de encontrarse en el centro de una red social o de información), la Autoridad (o el control del poder legal u oficial), el Tesoro (o la posesión de bienes fungibles, esencialmente dinero), y la Organización (o la posesión de reservas de dinero y recursos físicos) (Hood, 1983). El tomar en cuenta la naturaleza de las actividades políticas y administrativas estatales, como quiera que esto se presente, debe cumplir al menos dos condiciones a la vez: captar la complejidad de los actores y las actividades, y tener en cuenta el carácter dinámico y no necesariamente lineal de los procesos, actores y actividades que enmarcan el trabajo gubernamental. De lo anterior se deriva la idea de que es un juego de conceptos y de modos de raciocinio lo que determina lo mínimo que se puede hacer para que lo propuesto aparezca efectivamente en la escena política gubernamental.

El “modelo de la caneca” de March y Olsen, si es aprovechado como una rejilla para el análisis, ofrece un cuadro muy estimulante para el estudio de fenómenos decisivos en los organismos públicos (March y Olsen, 1976). Distingue los componentes de base presentes en todo proceso de decisión: problemas para resolver, soluciones para aplicar, actores que intervienen, ocasiones favorables para tomar decisiones. Ahora bien, estos cuatro elementos pueden estructurarse en el tiempo según las diversas combinaciones posibles. Por cierto, para tomar una decisión, es necesario identificar un problema al cual un actor, en una ocasión favorable, le aplique una solución. Pero también es posible que el proceso se explique según otra secuencia; así, un actor, teniendo una ocasión disponible para tomar una decisión, busca una solución que habrá de defender más adelante en nombre de un problema que ya será considerado resuelto. Una rejilla permite operar una clase de “tábula rasa” para preparar los elementos de base y reconstruir el proceso del trabajo gubernamental.

Varias elaboraciones fueron propuestas en la división de tareas públicas (Brewer, 1974). El principal criterio para distinguir la calidad es la de ofrecerle la mayor participación posible a la serendipity (término inglés que traduce “el talento para hacer agradables o inesperados descubrimientos de manera enteramente espontánea”), según lo expone Merton (1965). Jones sugiere una rejilla analítica que se presenta como una secuencia de actividades, la cual va desde el momento en que emerge públicamente un problema hasta la culminación de la acción gubernamental (Jones, 1970), más conocido como “ciclo de vida” o “proceso integral” de una política pública, visto anteriormente.

15. La prospectiva en las políticas públicas

Un pesimista es un optimista bien informado.

Antonio Mingote

Los gerentes públicos (aquellos quienes manejan las políticas públicas), utilizan por lo menos cinco enfoques como herramientas complementarias y muchos de ellos inherentes tanto al campo de las políticas públicas como también encaminadas a estudiar el futuro. Estos enfoques corresponden a las proyecciones, las predicciones, la previsión, los pronósticos y la prospectiva. Al hacer referencia a estos elementos se está incursionando en terrenos marcados pro el futuro y precisamente la prospectiva representa una de las mejores opciones metodológicas –disponibles hasta ahora– para estudiar y trabajar sobre el futuro.

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.¹⁸

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 éstas comparten buena parte de un territorio común, muestran, sin embargo, divergencias importantes tanto con respecto a sus paradigmas, como en las herramientas e instrumentos que emplean y el modo en que lo hacen.

Par el objetivo que nos hemos propuesto, que básicamente se enmarca en encontrar la relación entre la prospectiva y las políticas públicas, vasta sólo con introducir –en forma por demás somera– algunos de los principales conceptos y alcances del tema.

La prospectiva parte del futuro, concentra la atención sobre el porvenir, imaginándolo a partir del mismo futuro y no del presente. La prospectiva no busca adivinar el futuro sino que pretende construirlo. Y procede a esta construcción a partir de

¹⁸ Para ampliar este concepto, el lector puede remitirse a los siguientes texto: Miklos, Tomas *Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro*, México, Editorial Limusa, 1994 y Mojica Sastoque, Francisco, *La prospectiva: técnica para visualizar el futuro*, Bogotá, Legis Editores, 1991.

la realidad, siempre en función de la selección de aquellos futuros que se diseñan y se califican como posibles.

Al igual que una linterna, la prospectiva arroja luces sobre lo que va a acontecer. Evidentemente, lo que se alumbra en 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 en 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. Además la predicción está directamente relacionada con la previsión y entra así a formar parte del entorno cercano de toda política pública. Con ellas 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 sólo es factible conocer inteligentemente el futuro, sino que también es posible concebir futuros alternativos y que es además posible de entre ellos, seleccionar el mejor y 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 tema del futuro ha atraído, inquietado e intrigado constantemente a la humanidad. Con el fin de conocerlo, manejarlo y anticiparse a él, la humanidad lo ha enfrentado de varias maneras: adivinándolo, recurriendo a las premoniciones, estructurando predicciones, buscando creencias mágicas, utilizando brujerías, ritos, hechicerías, etc.

Es posible distinguir al menos tres maneras como la humanidad lo ha encarado: la primera corresponde a la magia, y a la adivinación.¹⁹

La segunda se puede encasillar dentro de una concepción eminentemente lineal.²⁰ Se manejaban únicamente variables cuantitativas, dando como resultado que su punto débil esté precisamente en la consideración de factores no cuantificables, lo cual restaba significación a las proyecciones.

Y la tercera polifacética y humanista, se inicia con la aparición de la prospectiva a finales de la década del cincuenta bajo la inspiración de Gastón Berger²¹ y basada

¹⁹ Se ha practicado desde los griegos pasando por los galos, druidas y celtas, los conocidos hechiceros medievales y todas las demás formas de brujería que aún pululan. La adivinación, corresponde al estado mítico religioso que Augusto Comte consideraba como el más elemental y primario en el conocimiento humano.

²⁰ Fundamentada ésta en métodos econométricos de proyección que toman en cuenta los principios de la regresión estadística.

²¹ Berger, Gastón (1964), *Phénoménologie du tempset prospective*, París, PUF.

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 éstas van a incidir en él. De ahí la conveniencia y 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” (1994:67). Dos puntos debemos destacar de este análisis. El primero es el que señala que se deben anticipar las consecuencias negativas de nuestras acciones. Esto presupone que nuestras acciones, por mejor intencionadas que fueran, pueden tener ciertas consecuencias que no son deseadas por nosotros. Esto quiere decir que detrás de todo evento hay mecanismos y entidades actuando (Bashkar, 1977, 1998). 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, más tarde o más 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 la 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, 1994:69). Es difícil dejar más claro qué es lo que un decisor tiene en mente cuando formula una política pública. Quiere –y cree poder– manipular el entorno humano (comportamientos, actitudes, creencias, valores, deseos, necesidades) 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 la formulación de asunciones teóricas y el tercero el establecimiento de juicios subjetivos (1994:71).

16. Los inciertos vericuetos de las políticas públicas

*De mis disparates de juventud lo que me da más pena
no es haberlos cometido, sino el no poder volver a cometerlos.*

Pierre Benoti

Haciendo un símil con el concepto de vericuelo como lugar áspero, alto y quebrado, por donde se camina con gran dificultad, podemos utilizar esta palabra como metáfora para adaptarlo a nuestro caso, es decir, al complejo proceso que representan todas y cada una de las etapas del proceso integral de políticas públicas. Con respecto al análisis y luego de haber visto la somera y rápida descripción de algunos (sólo algunos) de los elementos adicionales para el análisis de políticas, no resulta difícil entender la particularidad de llevar a cabo, con buenos resultados, el proceso de análisis. Sólo, mediante una exigente preparación y un específico entrenamiento que contribuyan a desarrollar tanto los temperamentos necesarios como las habilidades requeridas para el análisis, sólo en esta medida es posible contar con excelentes analistas de políticas públicas.

Con respecto a la implementación, Thoenig se pregunta ¿En qué medida lo característico de la acción política, es decir el conflicto y la ambigüedad, perjudican a una situación? Y responde que en efecto, numerosas políticas no son más que compromisos entre valores conflictivos; las decisiones que las fundamentan ocultan ajustes que van de acuerdo con intereses que juegan un papel clave durante la implementación, sobretodo si éstos se ven afectados por aquéllas, y a veces éstas son concebidas y torneadas sin que ninguna atención sea otorgada a la manera mediante la cual las fuerzas económicas subyacentes habrán de desviarlas o neutralizarlas (Barrett y Hill, 1982). Desde hace algunos años, la perspectiva se ha visto notoriamente enriquecida por los aportes analíticos que permiten superar dos límites propios de este primer grupo de trabajos (Barrett y Fudge, 1981; Mayntz, 1980 y 1983). El primero es el de encerrarse en la consideración tan sólo de los problemas del decisor o de aquellos que se derivan a partir de la decisión tomada como punto de referencia, de manera que la aplicación se ve apenas como una sucesión de éxitos o fracasos como resultado de este punto. El otro es el de descuidar los efectos de retroactividad de la implementación sobre el contenido mismo de la política pública, y olvidar que la implementación es, por sí misma, una actividad constituyente del sistema político.

17. Instrumentos políticos

La política es el arte de obtener el dinero de los ricos y el voto de los pobres con el pretexto de proteger a los unos de los otros.

Anónimo

Schneider e Ingram (1989) clasifican los instrumentos políticos en cuatro categorías: “(1) incentives consist of tangible payoffs (i.e., money) or sanctions, (2) capacity building provides information, training, education, or other resources to enable people to carry out desired activity, (3) symbolic or hortatory assume that people are motivated from within and will behave in accord with what government wants. Symbolic tools seek to convince people that what government wants to achieve is important and (4) learning is used when there is no agreement about what should be done to solve a problem, but agencies and target populations can learn what action may be most effective in achieving desired objectives” (Palumbo, 1994:66).

Los Primeros, los incentivos son los pagos o retribuciones concretas que se realizan para provocar ciertas acciones. Por ejemplo, la entrega de facilidades de crédito hipotecario para cierta población busca que la mayoría de la población acceda a su propiedad. La entrega de un subsidio a los productores de pan, como actualmente sucede, produce una reducción en el precio final con el que se enfrenta el consumidor y, consecuentemente, un aumento en las ventas. Los incentivos negativos, sanciones, van desde levantar programas de subvenciones (por ejemplo los que reciben las asociaciones de la sociedad civil que realizan actividades en la prevención de enfermedades –sida, cáncer, diabetes, etc.–) hasta aplicar restricciones a los beneficiarios de un plan de salud. Por lo tanto, la idea de sanción debe ser entendida en sentido amplio, no sólo como castigo.

Los segundos corresponden a la construcción de capacidades es una estrategia que involucra plazos más largos pero logros más duraderos. Acorde a ella, la función del estado se concentra en entregar herramientas que, a su vez, sean utilizadas por sectores sociales para tareas específicas que satisfagan sus deseos y necesidades.

Los terceros son las herramientas simbólicas que son estrategias no siempre fáciles de percibir. Cómo bien establece Palumbo (1994), son las dirigidas a cambiar la concepción que la sociedad tiene de algo con el fin de que ésta considere a los fines del estado como deseables.

El cuarto conjunto de elementos que el estado dispone está compuesto por instrumentos de aprendizaje. Esto involucra simultáneamente a las agencias gubernamentales interesadas y a la población a la que está dirigida principalmente la política pública (target populations). En estos casos, ni funcionarios ni ciudadanos conocen cuál es el mejor camino a tomar y a veces ni siquiera cuál es el objetivo final al que

se quiere arribar. Por lo general, se confía en un proceso de aprendizaje mutuo en el que las partes podrán ir construyendo sus metas, los procesos necesarios para lograrlas y aun las formas en que corresponde evaluar los cursos de acción escogidos. Los ejemplos en este rubro son más frecuentes de lo que se podría pensar. Desde mediados de la década de los noventa se ha puesto en boca del discurso político la palabra “estrategia” o “estratégico”, sin saber en muchas ocasiones de qué estamos hablando. No obstante, no fueron pocos los casos donde los municipios, las empresas, las organizaciones barriales, las asociaciones de la sociedad civil, los colegios profesionales, y aun los desempleados, han participado en forma conjunta de reuniones en donde se decidía qué perfil debería tener el municipio en diez, veinte y hasta cincuenta años. Dentro de esas discusiones, se trataba particularmente cuál sería el rol de cada parte interesada en el proyecto y, por lo tanto, se garantizaba que –terminadas los debates– existía un consenso suficiente para creer que el plan era viable, era sustentable. Demás está decir que no siempre fue así y, para muchos, ha sido más una estrategia de desactivación social que de real participación. Sin embargo, y a los fines que aquí perseguimos, son ejemplo suficiente de lo que representa esta estrategia de aprendizaje.

18. Políticas públicas críticas

*El pudor es una virtud relativa,
según se tengan veinte, treinta o cuarenta y cinco años.
Honoré de Balzac (Novelista francés. 1.799 – 1.850)*

Es posible deteminar, de acuerdo con Leandro Rodríguez (2002), algunos Lineamientos generales que nos permitan realizar una caracterización de estas políticas públicas críticas. a) Las políticas públicas críticas son estratificadas. Toda política pública se sustentan en la manipulación de patrones de eventos que, a su vez, se basan en mecanismos y entidades. Sólo si se dispone de conocimiento sobre cómo diferentes mecanismos determinan y/o condicionan la ocurrencia de ciertas regularidades, se podrá manipular aquellos elementos que lograrán producir los efectos buscados por la política. b) Las políticas públicas críticas son emancipatorias. En este sentido, toda intervención en lo social de manera crítica busca desenmascarar aquellas percepciones que son provocadas por instituciones y/o sujetos con fines de legitimarse o legitimar cierto orden establecido. La búsqueda de estas “verdades” se basa en el presupuesto que “it is best to believe what is true. However the questions what should I believe about x? and what is true about x? are not logically independent questions. In fact the are equivalent, in the sense that the answer to one is necessarily the answer to the other” (Collier, 1994:174). c) Las políticas públicas críticas son dinámicas. Son un proceso de permanentes ajustes entre las teorías vigentes, las observaciones (espontáneas, intencionales y producidas), los aparatos (entiéndanse aquellos instrumentos mediante los cuales se percibe la realidad) y la fenomenología (es decir, la interpretación de los datos que arrojan los aparatos –Ihde, 1999). En

la medida en que las políticas mantengan su carácter dinámico, serán capaces de dar cuenta de los cambios permanentes que realizan los sujetos que son, a la vez, objeto de la política. d) Las políticas públicas críticas son democráticas. Con esto entendemos que deben estar sometidas a los controles y regulaciones que se establecen dentro de un régimen político democrático. e) Las políticas públicas críticas son supra-institucionales. Con este concepto pretendemos marcar que no siempre una política pública utilizará mecanismos institucionales (leyes, instituciones, decretos, impuestos, etc.), sino que podrá apelar a otros mecanismos causales que no se materialicen en instituciones (piquetes, presiones personales, lobby, etc.). ¿Por qué? La respuesta podemos dividirla. Por un lado, algunos mecanismos escapan –por su complejidad, velocidad, características, etc.– a los límites que significan las instituciones. Por otro lado, las maneras en que una política pública logra su objetivo emancipatorio puede requerir de instrumentos que el orden establecido no concibe como medios de transformación normalmente utilizados. ¿A qué lleva esto? A concebir a las instituciones como manifestaciones de relaciones sociales que pueden –y deben– transformarse cuando estas últimas se modifican. Y que esto último suceda es parcialmente responsabilidad de las políticas públicas. f) Las políticas públicas son supraestatales. No se puede esperar sin más que sólo el estado esté a cargo de las políticas públicas. En primer lugar, porque el estado –o, mejor dicho, su dirigencia– no siempre tiene la voluntad y capacidad de llevar a cabo los cursos de acción críticos. En segundo lugar, porque lo político está vinculado con la decisión pública, es decir, con aquellas decisiones que compromete a toda la comunidad. Y no cabe duda de que, en un mundo con empresas que producen más que ciertos países y en el que los medios de comunicación llegan a cada hogar (PNUD, 2002), hay decisiones que son públicas –porque involucran a toda la sociedad– pero que son tomadas por un grupo muy reducido de dirigentes.

En estos marcos, las políticas públicas tradicionales se enfrentan con mecanismos que suelen afectar, en sentido contrario, la tendencia hacia la democratización de la vida colectiva y hacia la eliminación de las desigualdades económicas y sociales. Y en tercer lugar, las políticas públicas críticas deben ser supraestatales porque existen problemáticas que exceden el ámbito del estado: contaminación ambiental, narcotráfico, seguridad, lavado de dinero, pobreza, marginalidad, exclusión, etc. Una política pública crítica no está concebida como una actividad gubernamental. Ni siquiera está orientada hacia la influencia directa o indirecta sobre la conducción de los programas formulados o implementados. Las políticas públicas críticas están orientadas hacia el poder. Buscan generar, mantener, reproducir y ampliar espacios de poder que sean aptos para realizar las transformaciones económicas, sociales y políticas (además de culturales, psicológicas, biológicas, etc.) que posibilitarán la emancipación.

Como bien señala Bunge (1999b), uno de los errores más comunes y de más impacto en la elaboración de políticas públicas en los países subdesarrollados es concebir al curso de acción a implementar en forma aislada, individual, no sisté-

mica. Ya hemos hecho la crítica correspondiente más arriba a esta visión de Bunge, pero no por ello podemos negar que la multidimensionalidad es una característica básica, necesaria e inevitable de las políticas públicas críticas, sobre las que hemos hablado.

La conveniencia y posibilidad de la aplicación de políticas públicas críticas no son fáciles de establecer. En toda política hay intereses, valores y expectativas y éstos elementos deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñarla e implementarla. Por otro lado, el carácter crítico es, de alguna manera, el reconocimiento de que parte de las percepciones que los individuos tienen de la realidad es falsa, producida intencionalmente por ciertos actores –personas, instituciones– con finalidades no siempre precisas. Dicho reconocimiento podrá producir cambios. O podrá, aunque más no sea, mostrar que ciertos mecanismos construidos y reconfigurados permanentemente por la propia sociedad (en eso que Giddens y Bashkar llaman reproducción/ transformación) se encuentran presentes y condicionando nuestros comportamientos, deseos y actitudes. Como bien sostiene Collier, en sí mismo esta función es emancipatoria. Porque, como alguna vez afirmó Rousseau “el hombre ha nacido libre y en todas partes se encuentra encadenado. Algunos se creen los amos de los demás aun siendo más esclavos que ellos. ¿De qué modo se ha producido este cambio? Lo ignoro.” Nosotros también, pero dedicaremos nuestros mejores esfuerzos a encontrar las respuestas. Tal vez así seamos más libres.

19. Elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas

Un egoísta es un sujeto que se empeña en hablarte de sí mismo, cuando tu estás muriéndote de las ganas por hablarle de ti.

Jean Cocteau. Escritor francés.

A este respecto, bien vale la pena traer a cuento todas las certeras palabras y en forma integral los apropiados planteamientos del profesor Pierre Muller (*Las Políticas Públicas*, Traducción de Jean Francois Jolly y Carlos Salazar Vargas, Estudios de Caso No. 3 Edición de la Universidad Externado de Colombia, 2002.) quien asegura que no existe un marco metodológico “estandar” para el análisis de las políticas públicas. Advierte además, que el objetivo de este documento que por su relevancia se presenta textualmente a continuación, es esencialmente invitar al lector a preguntarse sobre la adecuación entre el método 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.

19.1. ¿Qué pregunta formular?

*Cuando hables, procura que tus palabras sean mejores que tu silencio.
Proverbio indio.*

Continúa el profesor Muller diciendo que en relación con las políticas públicas se pueden distinguir tres objetos de investigación, es decir, maneras de construir un cuestionamiento a propósito de las políticas públicas. Claro está que estos tres modos de aproximación no son completamente independientes los unos de los otros, pero es necesario ser consciente que – según la elección que se haga – el centro de gravedad no será el mismo.

—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 “nacen” y se transforman las políticas públicas?

—La segunda aproximación se focaliza hacia el estudio de la “caja negra” del Estado a través de unos interrogantes sobre el funcionamiento de la administración: ¿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, 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: ¿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 ella buscaba afectar (cambiar) y en qué grado esos efectos son conformes con 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 son 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 el objeto “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; al inverso, 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 hasta hoy se ubicaran más bien del lado del primer tipo de cuestionamiento. Es por eso que los elementos del método propuesto aquí corresponderán 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.

19.2. Un enfoque de investigación en diez etapas.

*Aquellos que traen un rayo de luz a la vida de los demás,
no pueden evitar ser cubiertos por su resplandor.*

James M Barrie

Continuando con los interesantes planteamientos del profesor Muller (*Las Políticas Públicas*, Traducción de Jean Francois Jolly y Carlos Salazar Vargas, Estudios de Caso No. 3 Edición de la Universidad Externado de Colombia, 2002.) quien acertadamente alerta que al igual que con las políticas públicas mismas, ¡la investigación no es un proceso perfectamente lineal! Sin embargo, algunas de estas etapas son pasos obligados en una estrategia de investigación. Por ello, se resaltan las diez etapas que a continuación se transcriben:

1. La puesta en marcha de un referencial de investigación ¿De qué se trata? Del conjunto de los conceptos y de las representaciones del mundo en función de las cuales el investigador va a construir 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. La definición del campo de investigación. A 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, de procedimientos, de leyes y decretos, de tomas de

posiciones, todavía muy mal estructuradas. Es en este momento que los “a priori” metodológicos o ideológicos van a jugar más un papel protagónico. En la medida en que el investigador va a seleccionar, más o menos conscientemente, las informaciones sin tratamiento de las cuales dispone en función de su referencial de investigación, es decir, en función 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. El análisis de 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: La literatura científica, constituida por obras y artículos en revistas científicas, o la literatura 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, si no de hacer una primera evaluación de las investigaciones realizadas y del stock de las informaciones disponibles. Es precisamente durante esta fase cuando se averiguará si el tema contemplado ya está total o parcialmente tratado y si las fuentes escritas existen en número suficiente.

4. La definición de 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 cuestionamiento, es el de poder ser formulado directamente a los primeros responsables que se van a encontrar, ubicándose en el campo de estos. Al mismo tiempo, sirve de guía para la primera mirada a la literatura especializada, pero no es, todavía, el objeto de investigación porque no está articulado alrededor de una verdadera pregunta científica.

5. La definición de una puesta de entrada institucional. Es inútil precisar el carácter decisorio de este momento que va a determinar el rumbo de todo el resto de la encuesta. Hay que 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, o con los hombres políticos que participan en la elaboración de la política pública o con los actores sociales que intervienen en el campo escogido. Hay

que ser consciente de la importancia de esta puesta de entrada para el desarrollo de la investigación y, entonces, para los primeros resultados de la misma: 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 es positivo este primer contacto, es entonces posible poner en marcha una encuesta exploratoria con una decena de interlocutores, con el fin de comprobar sus primeras intuiciones. Esta encuesta debe permitirnos averiguar la concordancia entre las preguntas hechas 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?

Tomando como base esta encuesta 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 la lectura de la literatura, el cuestionamiento debe empezar a evolucionar: se empieza a tomar distancia frente a la vivencia de los actores. Las intuiciones se transforman, poco a poco, en hipótesis.

6. La elaboración de 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 unas 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. La depuración sistemática de la literatura especializada. Cualquier política pública genera de manera directa o indirecta un sinnúmero de documentos escritos que es necesario conocer. 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, es una lista sin fin... Es en esta etapa cuando se puede empezar a depurar de manera sistemática la prensa especializada. Trátese de la prensa ministerial (boletines de información), la prensa profesional (periódicos sindicales o gremiales), la prensa cuasiprofesional (periódicos especializados en un campo), o la prensa asociativa. Es cierto que es un trabajo bastante dispendioso, sobre todo si el período de estudio es relativamente largo y se busca la exhaustividad, pero el trabajo vale la pena. Al contrario de lo que se podría creer, pocas informaciones – en cuanto a políticas públicas se refiere – quedan en efecto realmente secretas,

salvo, claro está, el caso de algunas políticas públicas como las de defensa. Como regla general, los actores, ya sean hombres políticos o responsables profesionales, dicen y escriben casi todo lo que el investigador necesita saber. El problema es, más bien, seleccionar de entre la gran masa de informaciones –más o menos contradictorias– difundidas por todas partes y que forman “un ruido de fondo” considerable.

8. La entrevista con 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: hombres políticos, funcionarios públicos, representantes de grupos profesionales o de asociaciones, trabajadores sociales, militantes políticos. Una vez más, la lista es infinita. Solamente, digamos que, considerando los límites de tiempo y de dinero disponibles para la investigación, es mejor excederse en el número de entrevistados que pecar por defecto.

Al inverso de la técnica anterior, la entrevista da menos información de lo que se podría imaginar, aunque haya excepciones: a menudo, la memoria de los interlocutores falla y, peor aún, confunden las fechas y tienen la tendencia a reconstruir a posteriori su papel en la decisión, en caso de fracaso, para minimizarlo, y en caso de éxito, para valorizarlo. Más grave de lo anterior, es que van a 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 en función de sus nuevas funciones.

Se entiende, entonces, por qué 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. Al contrario, la lectura de la prensa, permite dar una fecha precisa y averiguar las afirmaciones de los actores de la decisión.

9. La lectura de la literatura científica. Es un poco arbitrario hablar de una “etapa”, pues en realidad, esta lectura acompaña todo el trabajo de investigación. Pero no es inútil recordar la necesidad de un barrido –lo más amplio posible– del campo de estudio propiamente dicho, porque es la forma para el investigador de escapar al encerramiento en el discurso de su objeto de estudio que lo amenaza en este momento. 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 bienvenido el hecho de recurrir a una perspectiva histórica.

10. La redacción del documento final. Bien sea que se trate de un informe, una tesis o una memoria, es siempre la ocasión para proceder a 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, finalmente, 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 tener conciencia de 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 articulado alrededor de un enfoque teórico, (y por consiguiente, de conceptos), que sólo 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. Hay que insistir como conclusión 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 y investigadores que sólo un mejor conocimiento recíproco puede atenuar.

VI

Prototipo de una política pública de desarrollo

*El alimento intelectual que proporciona la instrucción
es comparable al alimento material.
No alimenta todo lo que se come,
sino sólo aquello que se digiere.
(Gustavo Le Bon, Incertidumbre de nuestros días).*

El desarrollo es ante todo un proceso; un proceso que supone tanto la modificación de las instituciones como un incremento sostenido de las inversiones. Los resultados de este proceso se materializan al cabo de prolongados períodos.¹

Mientras más prolongados sean los períodos, los planes y las estrategias, deben ser menos detallados y precisos en cuanto a sus objetivos, a las inversiones y demás elementos estratégicos seleccionados, y a los instrumentos propuestos. Los planes a largo plazo, sólo deben considerar la coherencia (consistencia y viabilidad) de los aspectos y variables consideradas como fundamentales.

Para el caso de los planes de mediano plazo, es necesario precisar en mejor forma, tanto los objetivos como las estrategias, velar por la viabilidad de las medidas de políticas propuestas y por su capacidad de elevar la eficiencia económica de los recursos asignados por el Estado y por los particulares.

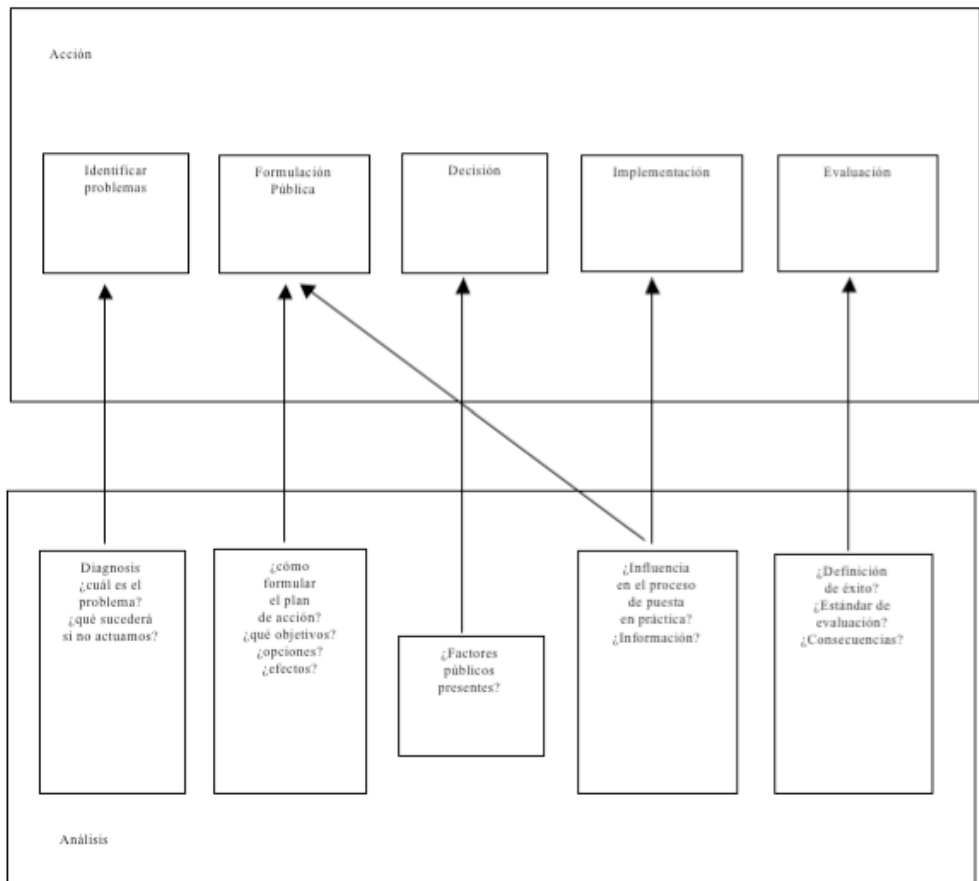
Por estas razones la formulación de planes de mediano plazo debe tener en cuenta un mayor número de variables y parámetros, así como las diversas características que pueden asumir las diferentes clases de producción, los tipos empresariales,

¹ Por eso, tanto los planes como las estrategias de largo plazo son muy útiles para dar continuidad y perspectiva a las decisiones cotidianas de política, tanto de los gobernantes como de los empresarios, trabajadores y demás actores del sistema social.

los distintos departamentos y regiones del país, etc.; debe considerar también los posibles efectos de los cambios en los precios relativos de los productos, factores y servicios.²

Para una visión panorámica del proceso integral cobijado por las políticas públicas en donde se incluye la de desarrollo, se puede recurrir a la siguiente Figura.

Figura 1
El proceso integral de la política pública



² En resumen, la política en el mediano plazo debe ser más rigurosamente coherente, tanto en su formulación como en su implementación, evaluación y posterior análisis.

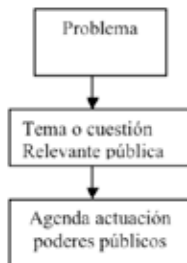
1. Generalidades y aspectos básicos

La donna é mobile qual piuma al vento, muta d'accento–e di pensier.
(Popular locución italiana de la ópera *Rigoletto* de Verdi,
con letra de F.M. Piave, asegura que
“la mujer es voluble como pluma al viento;
cambia de acento y de modo de pensar”).

Tal y como se ha dejado claro desde el inicio de este documento, el término política, en castellano, se refiere tanto al logro como al ejercicio del poder en una organización. Dentro de este orden de ideas, el proceso político constituye el conjunto de relaciones necesarias para alcanzar, mantener, incrementar, legitimar y ejercer el poder.³ Asimismo dentro del concepto de Estado, las decisiones de quienes detentan el poder están regidas por normas preestablecidas. A su vez, éstas originan otras normas que orientan y regulan el comportamiento de sus miembros y el de la misma organización con relación a las demás organizaciones.

Es dentro de ese sentido en donde se ubica la política de desarrollo, la política económica, la política internacional, la agropecuaria, la política industrial y comercial, etc. En cada uno de estos casos se utiliza el mismo concepto para definir un conjunto o rosario de decisiones como respuestas del gobierno de turno a problemas socialmente relevantes. Los problemas, una vez identificados, pueden dar lugar a la acción de los poderes públicos. Es necesario resaltar la distinción entre los denominados problemas y lo que podríamos denominar temas, cuestiones o asuntos.⁴ Es decir, aquellos problemas los suficientemente relevantes (desde distintos puntos de vista) para ser considerados como problemas por parte de los poderes públicos y, por tanto, susceptibles de formar parte del programa o agenda de esos mismos poderes públicos (véase la Figura siguiente). Muchas veces la consideración de un específico issue depende de una previa batalla por la definición del problema entre los distintos actores presentes.

Figura 2. Proceso de formación de la agenda institucional



³ Véase por ejemplo: B. de Jouvenel, “Théorie politique pure”, en *Du principal et autres réflexions politiques*, Hachette, París, 1972, págs. 85–100 y R.A. Dahl & D.E. Neubauer (comps), *Reading in modern political analysis*, Prentice Hall, N.J., 1986.

⁴ Issues en inglés; muchas veces se encuentra el término en escritos y en documentos redactados en castellano.

Pero, se podría plantear la pregunta acerca de las razones por las cuales unos problemas dan el tránsito hasta formar parte de los programas de acción de los poderes públicos, mientras que otros no. La respuesta en principio, se puede encontrar aduciendo que este hecho es el resultado de la limitación de recursos (humanos, técnicos, financieros y de información).

Sin embargo también, puede ser debido a la falta de legislación sobre el tema que permita, autorice o valide la acción, o a una falta parcial o absoluta de voluntad política, o bien a una adecuada presión o bien de los medios masivos de comunicación social o bien de los sectores actores implicados en ellos, etcétera.

Dentro de este marco teórico, es posible asegurar que se presenta una cierta competencia entre cuestiones o temas planteados. Ante este hecho, los poderes públicos proceden a establecer prioridades y otorgan el nombre o status de problema socialmente relevante o problema público, o si se quiere, problema objetivo a determinados temas y no así a otros.

En resumidas cuentas y de acuerdo con lo anteriormente expuesto, es posible afirmar que todo nuevo tema resulta potencialmente susceptible de convertirse en problema público y, por lo tanto llegan a tener la dignidad de formar parte de la agenda gubernamental, es decir, formar parte del programa de actuación del gobierno.

Estas decisiones están enmarcadas, delimitadas y concretadas por normas emanadas de las autoridades competentes y destinadas a cumplir con objetivos previamente establecidos.

Dentro de un análisis científico, el concepto adquiere un sentido más estricto. En él es posible distinguir entre las decisiones de la autoridad, que establecen la manera general de actuar, y las decisiones de políticas.⁵

Hay autores que aseguran que una política no es el conjunto de decisiones mediante el cual las autoridades regulan el comportamiento de sus subordinados, sino el patrón que determina sus decisiones cotidianas.⁶

De otra parte, las políticas comprenden un aspecto formal –la manera como se desea regular el comportamiento de los actores de las actividades que son motivo de conducción y regulación– y otro sustantivo, que se refiere a las actividades necesarias para alcanzar los objetivos deseados.⁷

⁵ Mientras que las segundas corresponden a decisiones adoptadas dentro del marco de la misma política, las primeras forman parte del proceso e formulación de la política. Las segundas entonces, corresponden al manejo o aplicación de ésta.

⁶ Véase R.H. Salisbury, "The análisis of public policy", en D.L. Thompson (comp.) *Politics, policy and natural resource*, Free Press, Nueva York, 1992, págs. 65–85; y A.J. Kahan *Theory and practice of social planning*, Russel, Nueva York, 1989, cap. V.

⁷ L.A. Froman, Jr., "Public policy" en *International Encyclopedia of the Social Sciences*. McMillan, Nueva York, 1987, vol. 12, págs. 204–208.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se puede dar el caso de políticas semejantes en su contenido sustantivo, pero que pueden tener distinto contenido formal, y viceversa.

No es extraño por eso que se identifiquen políticas sólo con su contenido formal o sólo con su contenido sustantivo.⁸

Así, las políticas exigen identificar –con precisión– la o las autoridades que intervienen en su formulación y, exactamente cuál es su participación.⁹

Es común que en las políticas públicas, la autoridad para establecerlas se comparta entre los diferentes poderes: ejecutivo, legislativo y judicial,¹⁰ En regímenes presidenciales el gobierno ejerce la totalidad del poder ejecutivo y participa en proporción variable en el ejercicio del resto de los poderes. Al gobierno corresponde principalmente la iniciativa en materia de proposiciones de política y posee además, el derecho a veto o a pedir la reconsideración de algunos acuerdos legislativos y judiciales que afectan determinada política que desea impulsar.¹¹ El gobierno posee, por lo general autoridad discrecional para utilizar algunos recursos –financieros, materiales y humanos– asignados en forma general o específica a la administración pública.

Dentro del marco descrito, las políticas de un gobierno cualquiera estarían constituidas por dos elementos fundamentales e inseparables:

- Las proposiciones generales contenidas en los objetivos, estrategias¹² y metas, que son dadas a conocer a la opinión pública y al resto de las autoridades nacionales y que deben contar en principio con su apoyo.¹³
- El conjunto de proposiciones específicas relativas a los instrumentos que requiere aprobación legislativa o bien del ejecutivo, en ejercicio de su autoridad discrecional tanto para alcanzar el logro de los mencionados objetivos, como para completar el cumplimiento de sus estrategias y la consecución de las metas.

Si faltara el primero de estos elementos –que constituye el conjunto ordenador de las proposiciones específicas–, no podría hablarse de una política de desarrollo, pues se carecería del patrón que le diera forma. Si no se presenta el segundo, la proposi-

⁸ Este error ha llevado, en algunos casos, a limitar el análisis científico al diseño instrumental de las políticas globales o específicas; en otros ha significado utilizar esos análisis y métodos sólo para definir los grandes modelos de desarrollo.

⁹ Esto es particularmente importante en el caso de las políticas públicas de desarrollo, dada la complejidad del proceso de decisión en el seno del Estado y teniendo en cuenta que comprometen en el proceso a toda una nación.

¹⁰ En algunas teorías de la decisión, se asume la existencia de “una sola unidad o agente en la toma de decisiones con un conjunto único de preferencia; que está en conocimiento de una gama amplia de alternativas de acción y de las consecuencias de las mismas; con la intención de seleccionar la alternativa que derive la máxima utilidad, y, que posee la oportunidad, disposición y capacidad para realizar los cálculos apropiados”. En el proceso de formulación de una política cada uno de estos supuestos es violado. R.A. Bauser, “The policy process” en R.A. BAUSER & K.J. Gergen (comp.), *The study of policy formation*, Free Press, Nueva York, 1988, págs. 11–28.

¹¹ Así, las políticas propuestas deben ser entonces objeto de transacciones, de acuerdo y negociaciones frecuentes con las fuerzas opositoras, presentes en el resto de los poderes del Estado.

¹² En la que se especifica el carácter que se desea dar a la acción estatal y los principales instrumentos que se tratará de utilizar.

¹³ En algunos países, ya sea en forma de mensaje presidencial o de plan de la nación, estas proposiciones deben ser aprobadas o al menos discutidas por el Congreso o su sucedáneo.

ción generalmente conocida como plan no puede ser definida en términos estrictos como una política, puesto que el gobierno no cuenta con la competencia o autoridad suficiente para poner en práctica el conjunto de acciones propuestas. En estas circunstancias, las políticas efectivas de desarrollo resultaría esencialmente distintas a las políticas propuestas.

En otras palabras, los objetivos, las estrategias y las metas, proponen un marco general al que debe ajustarse el comportamiento de los actores públicos y privados. Para obtener en la práctica acciones encuadradas en este marco, la autoridad debe establecer conjuntos de normas específicas, cuyo cumplimiento pueda ser exigido o promovido por la autoridad que ejerce, tiene o potencializa el gobierno.

Estas normas a su vez pueden ser clasificadas en dos tipos. El primero corresponde a las normas que determinan las actuaciones que serán permitidas, prohibidas, alentadas o desalentadas. El segundo, a las normas que promueven ciertas acciones, ya sea imperativamente o mediante el consentimiento de una parte de los actores.

2. Formulación de la política pública de desarrollo

*Me servirá para saberlo cuando muera.
("¿De qué te servirá, ¿oh SÓCRATES! Aprender este aire, si has de morir?",
preguntaron al filósofo que ensayaba pacientemente un aire de flauta
en su celda de condenado a la cicuta. Y esa fue su respuesta).*

Se mencionan a continuación algunos de los aspectos generales más importantes para la formulación de los mecanismos –tanto de mediano como largo alcance– que la misma experiencia ha hecho resaltar como relevantes.

Desde el comienzo habrá que conocer y jerarquizar las necesidades más sentidas de la población, las cuales deberán ser consideradas al definir los objetivos de la política de desarrollo. Las necesidades en materia de alimentación, vestuario y vivienda y demás necesidades básicas, contribuyen a determinar la demanda interna de bienes y a establecer las metas nacionales de abastecimiento y producción de esos bienes. Los objetivos habrán de contemplar también otras necesidades nacionales en material tales como empleo, ingreso, integración social, etc., además de aquéllas más específicas de los participantes en el sistema a quienes se trata de orientar por medio de la misma política de desarrollo.

Estas necesidades de la población y de los otros actores participantes en el sistema, son captadas y jerarquizadas –generalmente– por distintas organizaciones políticas y diferentes fuerzas sociales tales como partidos políticos, organizaciones

de empresarios, sindicatos de trabajadores y grupos de consumidores entre otras, también las organizaciones de funcionarios de la administración pública.¹⁴

Estas organizaciones no se deben limitar a recoger las necesidades. Es necesario proceder a lograr que es de por sí muy importante y es el hecho de hacerlas conscientes, surgieron además fórmulas de solución.

Para cumplir con los objetivos, existen diversas alternativas en materia de asignación de recursos en el sistema. Todo plan bien formulado deberá obviamente elegir la opción viable más eficiente. Esta opción corresponde precisamente al concepto de estrategia. En este sentido habrá que decidir entre opciones referidas a la estructura productiva, el empleo relativo de recursos (tecnología, a cambios en la estructura empresarial, o a distribución regional y temporal de las actividades del sistema. También será necesario decidir qué fuerzas sociales servirán de apoyo, qué papel relativo corresponderá al Estado y a los particulares, etcétera.¹⁵

De otro lado, su expresión en términos de metas tampoco debe tomarse como un compromiso rígido del gobierno, pues su propósito central es ayudar a cumplir los objetivos, dando coherencia a la formulación y orientando el diseño y la ejecución de los instrumentos de acción del gobierno.

Los mecanismos instrumentales corresponden al conjunto de medidas destinadas a materializar las estrategias. Habría que distinguir, por indicativamente –las reglas del juego a las que se deben ajustar respectivamente los actores públicos y privados. Por otra parte están los que determinan, con mayor grado de precisión, la forma y oportunidad en que deben realizarse ciertas actividades (programas y proyectos). Finalmente, cabe mencionar las medidas de organización de la administración pública, necesarias para que ésta cumpla sus tareas, incluso aquellas tareas relativas al financiamiento de la política de desarrollo.

En el proceso de formulación es necesario ir precisando, cada vez mejor, los resultados en relación con cada objetivo, las estrategias y la magnitud y la oportunidad de los esfuerzos que corresponden a cada uno de los actores. Cuando es posible, pueden establecerse metas, entendiendo por éstas la prestación cuantificada y temporal de los objetivos. Los anteriores elementos resultan imprescindibles para otorgar coherencia, eficiencia y lograr un nivel aceptable de riesgo para todo el conjunto de la política de desarrollo, así como para controlar y evaluar posteriormente su ejecución, y para reformularla, en caso necesario.

¹⁴ Véase, por ejemplo, E.S. Kirschen y otros, *Política económica contemporánea*; Oikos Tau Edic., Barcelona, 1989, tomo I, págs. 248–60. Puede verse ahí un análisis de las preferencias de los partidos políticos de varios países de Europa Occidental respecto de los distintos objetivos principales de la política económica nacional.

¹⁵ No se trata normalmente de opciones radicales –esto es, incorporar o eliminar la producción de ciertos bienes, o sustituir totalmente una tecnología por otra– sino de preferencias relativas, como uno de los medios para seleccionar los lineamientos más generales y permanentes del desarrollo del sistema.

De esta manera, todo plan de mediano y largo plazo implica numerosas metas, cuyo número aumenta, a medida que las técnicas de formulación se van perfeccionando. Estas metas están interrelacionadas entre sí, pero tienen distinta jerarquía y grado de operatividad. Esta jerarquización es necesaria para ordenar las relaciones de las metas entre sí, y poder esclarecer en mejor forma los procedimientos metodológicos, no sólo de la etapa de formulación sino también y muchas veces fácilmente olvidado políticas públicas para las posteriores etapas de evaluación, análisis, reformulación o reestructuración.

Al formular la política, el gobierno inevitablemente compromete la acción del Estado. Al fijar las reglas del juego para los actores privados contribuye a restar incertidumbre a la política de desarrollo y a disminuir el riesgo para dichos actores, siempre que estén informados de dichas decisiones y confíen en que serán llevadas a la práctica.

Lo dicho anteriormente no significa considerar a los planes de mediano y largo plazo como un molde que obligue al gobierno a ejecutar a toda costa lo indicado en ellos. Sin embargo, en tanto expresan necesidades de la población y reglas del juego aceptables para la comunidad, dichos planes constituyen una guía cuya esencia no puede ser modificada continuamente o simplemente desconocida.¹⁶

Es por todos bien conocido que aunque los planes de mediano y largo plazo –nacionales y sectoriales– se aprueban por ley o decreto supremo, esto no asegura su ejecución ni sirven para establecer definitivamente las políticas. Dicha aprobación reviste sólo un carácter general que permite al gobierno actuar dentro de un marco relativamente preciso en la formulación de un conjunto de mecanismos instrumentales. Tampoco responsabiliza definitivamente su ejecución a determinados organismos públicos o privados, ni asigna los recursos humanos y financieros que necesitan para realizar, para incentivar o para controlar dicha ejecución.

Por lo general, estas intenciones se enmarcan dentro de las leyes de presupuesto y a través de leyes especiales, que aprueban programas o proyectos específicos, establecen los cambios necesarios en la organización de la administración pública, etcétera.

3. Metodología para la formulación

*On en donne rien si libéralement que ses conseils.
(Locución francesa de La Rochefoucauld en sus Máximas, 110, quien asegura que
“Nada se da tan generosamente como los consejos!).*

¹⁶ La modificación sólo se justifica ante graves cambios en el escenario.

Dentro del 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.

Deben compatibilizarse los objetivos entre sí y éstos 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.

En la compatibilización y desagregación de los objetivos, se siguen principios similares a los que rigen las relaciones jerárquicas y funcionales de un sistema. Según la modalidad de organización adoptada en el sistema, la iniciativa en materia de objetivos partiría de un vértice específico. Este puesto lo puede ocupar un Consejo Nacional de Política Económica Social, que propone los objetivos más generales y posteriormente acoge sugerencias de los responsables en las distintas ramas de actividades, de los representantes de fuerzas sociales, de los comités de coordinación a nivel nacional y de las corporaciones o autoridades regionales. Sin embargo, cualquiera que sea el grado de desagregación, deberá estar centralizada, de tal manera que garantice –en alguna medida– su coherencia y una adecuada asesoría a quienes deben tomar las decisiones en cuanto a direccionalidad de la política.

Sobre la base de la decisión tomada respecto de los objetivos, la determinación de su contenido supone tres condiciones complementarias:

La primera, hace referencia a la necesidad de identificar tanto las aspiraciones, como las necesidades, gustos y deseos de una comunidad para un período determinado.

La segunda, se relaciona con el hecho de establecer los estados y resultados que habrían que alcanzar para satisfacer aquellas aspiraciones, necesidades, gustos y deseos.

Por último, es necesario obtener el compromiso de los miembros de la comunidad para realizar las acciones que permitan lograr esos resultados.

Cuando cualquiera de estas condiciones está ausente, se deben abandonar –al menos temporalmente– ciertas proposiciones como objetivos de la política de desarrollo.

Estos tres factores dan lugar a una secuencia, donde en cada etapa los objetivos que sea susceptible de ser atendido durante el período correspondiente. Luego se procede a una decisión preliminar de las mismas. Debe relacionarse el tipo de estados o resultados que sería conveniente obtener para satisfacer las aspiraciones, necesidades, gustos y deseos de la comunidad. También habría que determinar las ramas de actividades donde deberían realizarse los mayores aportes y la magnitud del esfuerzo que se requiere.

En una segunda etapa, se confeccionan hipótesis que permitan explotar la plausibilidad parcial de conjunto de algunas soluciones y determinar así los objetivos que simultánea o alternativamente permitan alcanzarlas.

En una tercera etapa, culmina con la aprobación de los objetivos, lo que lleva el compromiso o autorización –en principio– de las autoridades competentes para la formulación de la estrategia, a partir de los lineamientos ya aprobados, así como para explotar el uso de los instrumentos que puedan necesitarse.

La determinación de objetivos múltiples es una situación que normalmente se enfrenta en la concreción y conducción de una política de desarrollo. En buena medida, la manera como se selecciona y formula el conjunto de objetivos contribuirá a que las correspondientes estrategias –e instrumentos– sean comunes a todos ellos. Esto significa que cada lineamiento de estrategia sea considerado individualmente, así como el conjunto de los mismos.¹⁷ Los múltiples objetivos que conlleva una política pública de desarrollo se refieren tanto al mediano como al largo plazo, e inclusive restricciones permanentes, representadas, por ejemplo, por los niveles máximos de desocupación, mínimos de productos, paz social, estabilidad de precios, etcétera.

La capacidad de orientar la conducción de la política de desarrollo sobre la base de un conjunto de objetivos, dependerá del grado de perfeccionamiento alcanzado por el sistema como un todo.¹⁸ Aunque difícil, es posible la determinación de objetivos múltiples de largo y mediano plazo, cuyos instrumentos adquieren coherencia dentro del anual. Negarse a afrontar una tarea de esta naturaleza es limitarse a apagar incendios; equivale a orientar constantemente la política a la solución de los problemas inmediatos y a mantener un divorcio entre la formulación y su ejecución.

El mayor inconveniente es la dificultad para traducir las aspiraciones y necesidades en objetivos, debido a la falta de conocimiento e información adecuados, así como, determinar con relativa precisión las relaciones entre el conjunto de objetivos.

Para superar las dificultades derivadas del insuficiente conocimiento e información, es conveniente trabajar con un reducido número de objetivos y restricciones,

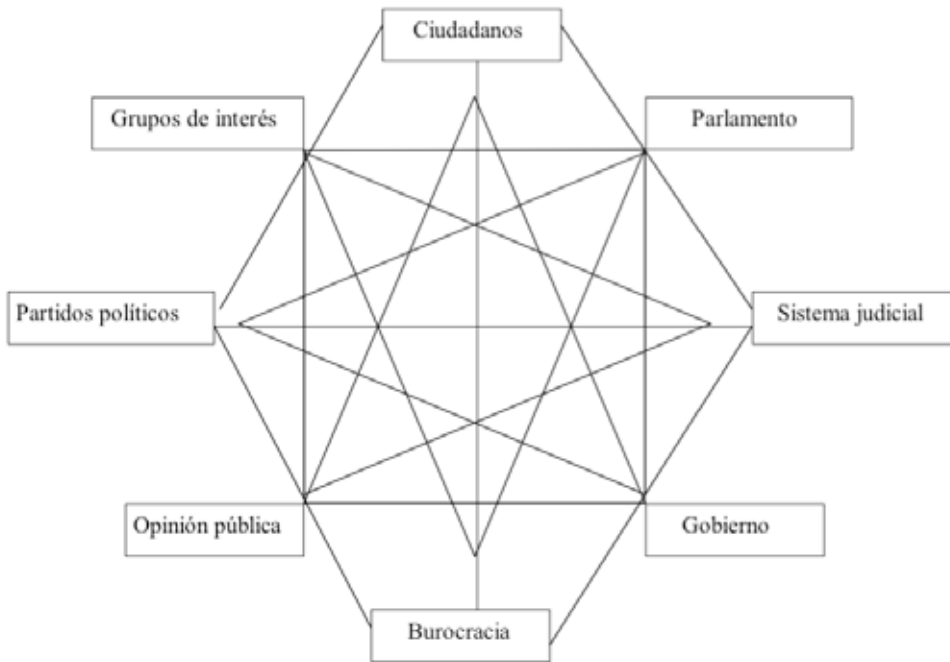
¹⁷ No existirá por ejemplo, una estrategia de empleo, otra de producción, otra de productividad, otra de ingreso, etc., sino una sola, indivisible, coherente y orientada a la obtención de cada uno y del conjunto de los objetivos que la orientan.

¹⁸ Esta es una condición necesaria para el éxito de la política.

pero que correspondan a los que más atañen a la política de desarrollo en mediano plazo.¹⁹

Posterior y paulatinamente, a medida que se disponga de los resultados de diagnóstico específico y del control de la ejecución y evaluación de la política mediante la retroalimentación (feed-back), se irán teniendo antecedentes suficientes para determinar con más precisión un mayor número de objetivos y de restricciones.²⁰ Para completar este aspecto es importante hacer referencia a los actores relevantes en el proceso de información de las políticas públicas, resumidos en la siguiente Figura.

Figura 3
Actores relevantes en el proceso de formación de las políticas públicas



¹⁹ En este período la acción del gobierno es más dependiente de las orientaciones así definidas porque así pueden emitirse juicios más seguros y trabajar con hipótesis más plausibles sobre el comportamiento futuro.

²⁰ Puede parecer un contrasentido que las restricciones no sean conocidas desde el comienzo, sin embargo, la experiencia muestra que en el corto plazo, los problemas más inmediatos siempre parecen los más importantes. ¿Cómo negar la importancia de resolver una amenaza de huelga, en una actividad clave, aprobar las inversiones y subsidios para enfrentar los efectos de una fuerte sequía, etc.? Sólo cuando se dispone de un mejor conocimiento del funcionamiento de la economía y la sociedad, es posible conocer sus niveles probables de resistencia y el efecto de cada situación coyuntural y determinar así el marco de restricciones.

4. Finalidades de la política pública de desarrollo

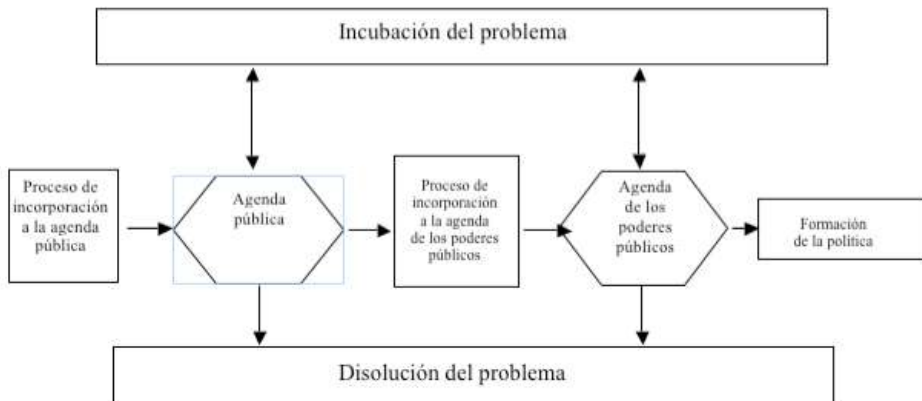
Por el dinero es capaz de todo... hasta de una buena acción.
 (Juzgando a Mirabeau, el satírico escritor de los primeros tiempos de la Revolución Francesa Rivarol, pronunció estas palabras cuando se afirmó en 1790 que la Corte lo había comprado).

Aunque todas las actividades del proceso deben contribuir –al final de cuentas– a lograr los objetivos fijados para el sistema, cada una de ellas cumple papeles específicos. Las más importantes finalidades de la formulación de las políticas de desarrollo pueden ser incluidas dentro de seis grupos:

- Dar una perspectiva a la conducción y regulación de la política de desarrollo.
- Otorgarle coherencia.
- Eficiencia.
- Un nivel aceptable de riesgo.
- Promulgar las orientaciones y las vías escogidas para el desarrollo y,
- Proporcionar los elementos en los que se apoyará el control de la ejecución, la evaluación y la reformulación.

Para una mejor comprensión integral de las finalidades de una política de desarrollo, el lector puede remitirse a la Figura siguiente:

Figura 4
 Formulación de la agenda de actuación de los poderes públicos



4.1. Conducción y regulación de la política pública de desarrollo

El que quiere hacer algo, busca los medios, el que no, los obstáculos.

Yolanda Castro

Todo gobernante –normalmente– desea imprimir una característica propia a su mandato que se concrete mucho más allá del esfuerzo necesario para manejar la coyuntura diaria, y dentro de las restricciones impuestas por las circunstancias. Esta impronta se identifica con el logro de ciertos objetivos y con una forma determinada de usar el poder estatal.²¹

Sin embargo, el manejo de los asuntos corrientes y el esfuerzo por superar problemas coyunturales, tienden a primar sobre consideraciones de mediano y largo plazo.²² En este marco deben ser entendidas las finalidades de la formulación de una política de desarrollo. Al formularla, se deberán identificar con realismo los objetivos y las estrategias para el mediano plazo, tomando en cuenta las principales restricciones permanentes que se enfrentarán durante el período de gobierno, y considerando una perspectiva de largo alcance.

La formulación exige además, que los gobernantes definan su posición, con respecto a diversas opciones de políticas propuestas por el sistema. Estas opciones deberán, en primer lugar, señalar aquellas proposiciones que parecen tener mejor viabilidad y repercusiones más positivas, lo que a menudo supondrá sacrificar, al menos temporalmente, otras opciones ligadas a compromisos y aspiraciones doctrinarias. Habrá que demostrar también que lo propuesto es el óptimo razonable que se puede alcanzar, teniendo en cuenta las características de la política de desarrollo y de su conducción política.

En segundo lugar es necesario, identificar las restricciones más importantes que deberán enfrentarse. Usualmente, se tratará de aspectos globales tales como la tasa de inflación y desocupación, el monto de la tributación y el gasto público, etc., los cuales determinan el marco de acción cotidiano en cada rama de actividad y el esfuerzo requerido por el gobierno.²³

Buena parte de las actividades de formulación de una política de desarrollo se orientan a darle a la política un máximo de coherencia y una gran eficiencia, dentro de un nivel aceptable de riesgo.

²¹ En general, las posibilidades y realizaciones de un período de gobierno son consideradas como parte de un proyecto político más ambicioso y de largo plazo.

²² Los gobiernos se ven así muchas veces impulsados a definir su fisonomía por la forma como dan solución a los problemas más urgentes, relegando infortunadamente, a un segundo plano, los lineamientos programáticos que se plantearon al iniciar su mandato.

²³ La formulación deberá indicar, entonces, dentro de qué límites deberán mantenerse estos parámetros para no perjudicar el proceso.

4.2. Coherencia de la política de desarrollo

*C'est plus qu'un crime; c'est une faute.
(Así censuró Fouché a Napoleón
por el fusilamiento del duque de Enghien,
diciéndole que ese acto
"Más que un crimen es una falta").*

La coherencia está ligada conceptualmente al tema del equilibrio. Por un lado, entonces, puede ser entendida como la necesidad de que los distintos elementos de la política de desarrollo sean compatibles entre sí. Pero además de su coherencia formal o consistencia interna, la política debe ser coherente en relación con las posibilidades reales de desarrollo del sistema. Este segundo aspecto de la coherencia, atañe a la viabilidad de la política. Aunque es el más importante, por lo general es también el más olvidado, si bien la mayoría de los planes formulados son internamente consistentes, algunos carecen de toda viabilidad, lo que explica muchos de los fracasos conocidos.²⁴

La consistencia –y especialmente la viabilidad– se refiere a la totalidad de la política destinada a orientar el proceso de desarrollo. Es necesario considerar como conjunto, a las diversas dimensiones o planos en que, por comodidad o necesidad de análisis, se subdivide normalmente dentro del estudio de dicho proceso.²⁵ Esto requerirá un enfoque interdisciplinario que asegure la coherencia técnica, económica, social, política y administrativa de dichos mecanismos.

Se acostumbra el uso de modelos matemáticos como ayuda para analizar el equilibrio cuantitativo de los principales agregados, así como para establecer las ventajas y desventajas de distintas alternativas de la política de desarrollo. Posteriormente habrá que realizar estudios más integrados, que bien podrían llegar a demostrar²⁶ la inconsistencia de ciertas formulaciones.

La viabilidad de la política consiste en su capacidad efectiva para modificar el curso previsible de la política de desarrollo. La política formulada, entonces, será viable en la medida en que se adecue a las diversas restricciones y a las potencialidades reales del desarrollo del país.²⁷ Además, exigirá que la estrategia considere adecuadamente el comportamiento esperado de los distintos actores públicos y privados del sistema, así como el conjunto de otras variables igualmente importantes. Estos antecedentes deberán haber surgido del diagnóstico y no de modelos teóricos

²⁴ De ahí los daños que han caudado la aprobación o difusión de planes libro, que muchas veces eran considerados irrealizables hasta por sus propios autores.

²⁵ Básicamente se trata de la trabazón interna de los objetivos, la estrategia y los mecanismos instrumentales y de su compatibilidad entre sí y con las políticas formuladas para las otras ramas de actividad.

²⁶ Que, aunque factibles desde el punto de vista de los recursos y de los conocimientos técnicos, proponían alcanzar simultáneamente metas de producción y redistribución del ingreso mediante políticas que harían entrar en pugna a las fuerzas sociales que favorecen uno y otro tipo de metas.

²⁷ La viabilidad dependerá, por ejemplo, de que en el país existan efectivamente las tierras, el capital y los demás recursos consultados en el plan y de que sea factible aumentarlos y mejorarlos en la forma prevista.

elaborados con base en otras experiencias o de las buenas intenciones de los tecnócratas o de los políticos. El gobierno, por su parte, deberá tener el poder para lograr la aprobación de los mecanismos instrumentales que requieran sanción parlamentaria, así como capacidad administrativa y financiera para llevar a cabo las responsabilidades que asume. Los mecanismos instrumentales –además de ser viables en el plano técnico y económico– deben adaptarse a las características institucionales y especiales del país y –sobre todo– conseguir el apoyo necesario de las fuerzas sociales existentes.

Es importante tener en cuenta, además, que la coherencia debe ser concebida como un requisito que trascienda la esfera de la planeación. De ahí que también deberá comprobarse la coherencia entra en el plan sectorial y el global y los planes de otras ramas de actividad y regiones del país. La vinculación conceptual de la coherencia con el equilibrio no implica apoyar a priori la tesis de que el desarrollo debe ser armónico, ni rechazar las opiniones que, por el contrario, ven en ciertos desequilibrios la posibilidad de generar tensiones favorables al cambio.²⁸

Sobre esta base se podrá decidir –en definitiva– cuáles son los desequilibrios coherentes que convendrá mantener, y cuáles los indeseables que se intentará obviar o suprimir. Considerar que un plan es coherente no supone esperar que la política pueda anular las tensiones existentes, ni las que probablemente surgirán al pretender acelerar la política de desarrollo. Para alcanzar sus finalidades, la política puede realizar una serie de acciones que podrían acarrearle la oposición de algunas fuerzas sociales. El análisis de coherencia es necesario para mantener controlado el proceso y para formular una estrategia que anticipe –con debido tiempo– las principales medidas que podrán adoptarse en caso de que aparezcan o se acentúen ciertos conflictos o problemas.

Todas esas exigencias repercuten lógicamente sobre los métodos de formulación. Éstos no serán adecuados si se basan en modelos excesivamente simples que –aun cuando utilicen cifras correctas– representan inadecuadamente el funcionamiento del sistema.²⁹

4.3 Eficiencia de la política pública de desarrollo

*El que inventó la lanzadera fue más útil a la humanidad,
que el que descubrió las ideas innatas.
(Voltaire, en su Diccionario filosófico).*

²⁸ El examen de la coherencia del plan permitiría anticipar por ejemplo, en qué mercados, en cuáles áreas y entre cuáles fuerzas sociales se producirán tensiones, con qué cambios de los precios, de las inversiones, estas tensiones se disminuirán, con cuáles cambios del ambiente político relativo las tensiones se incrementan, etcétera.

²⁹ De ahí la conveniencia de usar procedimientos que permitan considerar el mayor número de variables importantes –incluso las no cuantificables– y la utilidad de tener en cuenta los juicios de numerosos funcionarios, empresarios y trabajadores, así como de los representantes de las organizaciones que los agrupan.

Para cada realidad se pueden formular numerosos planes, todos coherentes, pero que cumplirán en diverso grado los objetivos del proceso de desarrollo. Para obtener los mejores resultados, las proposiciones deben ser eficaces, es decir, deben tener objetivos y metas que reflejen correctamente las prioridades políticas; una estrategia que permita al país tender a la mejor asignación de los recursos humanos, técnicos, financieros y de información disponibles, tanto por parte de los actores privados como de los públicos y, finalmente, los mecanismos instrumentales más eficientes, considerando que éstos están sujetos a diversas restricciones de oportunidad, costo, operatividad, etcétera.

En teoría, existen criterios y métodos para determinar la eficiencia relativa de cada alternativa de la política de desarrollo.³⁰ Sin embargo, toda política de desarrollo tiene aspectos tan complejos conformados por variables por lo general relacionadas tanto con los enfoques sobre cada una de ellas, como con sus relaciones, que es muy difícil y casi imposible (ya sea por deficiencia de información o por limitaciones metodológicas) seleccionar la alternativa óptima. Esta situación se en forma más amplia en el enfoque racional absoluto.

Dada una situación real de ineficiencia y mal uso de recursos en el sistema, no resultará normalmente muy difícil tener la certeza de que las soluciones propuestas mejoran sustancialmente la situación actual, y que el control de su ejecución y los ajustes y reformaciones posteriores permitirán situarlas en entornos razonablemente cercanos al óptimo. En la fase inicial, se origina cierta tosquedad y pragmatismo en la formulación, sin que sean indispensables las informaciones, las técnicas de análisis, el personal capacitado y el tiempo que sería necesario en etapas más avanzadas del propio proceso de desarrollo.

Indudablemente, se pueden –y se deben– utilizar con provecho diversos modelos y técnicas de optimización; sin embargo, éstos deben estar complementados, por todas las demás herramientas que se tengan al alcance.

La eficiencia –al igual que la coherencia– de los planes dentro de la política de desarrollo desborda –inevitablemente– la mera aproximación economicista. A pesar de que ha sido el tema de la eficiencia el que más esfuerzos metodológicos ha concitado y, a veces, la única incorporada en los planes, habrá que considerar igualmente los resultados del diagnóstico en cuanto a la orientación de las categorías y las fuerzas sociales, la conformación de las alianzas políticas, la capacidad operativa de los organismos públicos, y otros diversos aspectos, de manera tal que se logren buscar alternativas estratégicas y mecanismos instrumentales que permitan disminuir obstáculos que inevitablemente enfrenta la política de desarrollo y aprovechar al máximo las potencialidades de los recursos y condiciones del país.

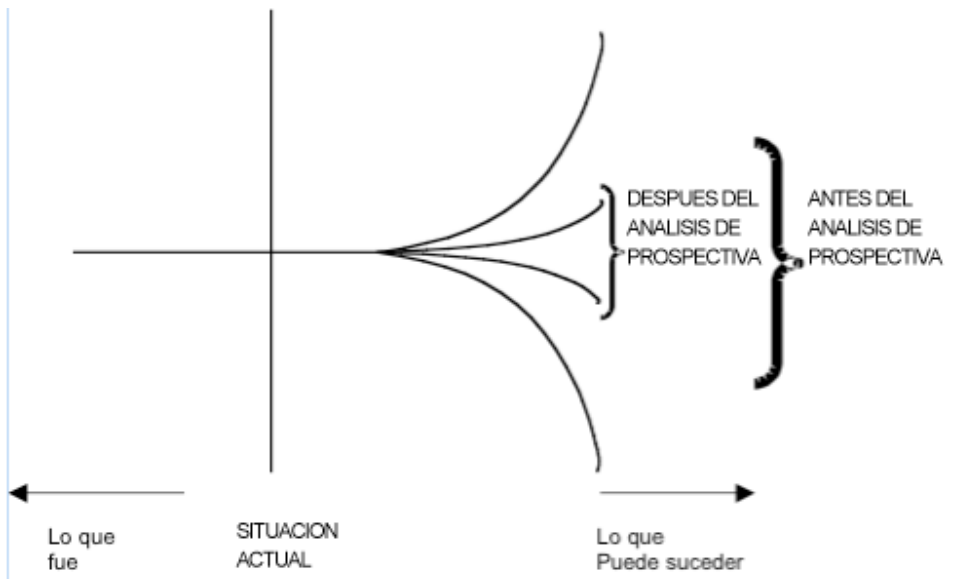
³⁰ Véase O. Lange, *La economía en la sociedad modernas*, De. Grijalbo, México, 1996, págs. 101–113

4.4 Nivel de riesgo de la política pública de desarrollo

*Put your trust in God, my boys,
And keep your powder dry.*
(Locución inglesa atribuida, como consigna de Cromwell,
a sus famosos "ironsides" (costilla de hierro),
con ocasión de vadear un río peligroso
en la batalla de Dumbar en 1650.
Animó a sus soldados diciéndoles
"Confiad en Dios muchachos y conservad seca la pólvora").

La formulación de una política de desarrollo debe tratar de reducir el grado de incertidumbre que está presente en la ejecución de todo plan, además de aquél que proviene de la naturaleza misma de la política que se diseña. El lector puede analizar la Figura siguiente.

Figura 5
La disminución de la incertidumbre



Dado el gran número de actores participantes y la relativa autonomía e independencia de éstos, la facilidad y el dinamismo con que pueden modificarse algunos comportamientos importantes, y las contingencias naturales a que están expuestas las actividades que ellos realizan, la política de desarrollo puede resultar incierta. Es posible, sin embargo, ofrecer –sólo en muy pocos casos– explicaciones más o menos seguras; en otros, las constantes observadas –aunque no probadas– son útiles como

base para estimar el origen y la magnitud de las variaciones más importantes ocurridas en las diversas actividades del sistema.³¹

Por otra parte, al ir seleccionando, definiendo y confirmando los distintos elementos de la política de desarrollo, se puede y se debe precisar el grado de incertidumbre que traen consigo, así como la capacidad de respuesta –de cada uno de ellos y del conjunto como un todo– ante las variaciones más probables del entorno, teniendo presente que toda amenaza trae consigo oportunidades y viceversa, es decir, que toda oportunidad es portadora a su vez de amenazas para el sistema. Así, las metas vinculadas a los objetivos podrán tener un carácter aproximado con la realidad y se podrá trabajar con supuestos de máxima, de mínima y medios.³² Por último, la consideración del riesgo probable, determina la necesidad de diseñar con amplitud y manejar con flexibilidad los mecanismos instrumentales, impidiendo así que éstos sean opacados o sobrepasados por las simples circunstancias.

La cuestión que aquí se examina, está estrechamente vinculada al realismo en la formulación de los planes.³³

En las primeras etapas de la formulación, el conocimiento de los respectivos niveles de riesgo constituye un elemento de juicio que ayuda a los responsables de la elaboración de las políticas (policy makers) decidir entre grandes alternativas en materia de objetivos, estrategias y mecanismos instrumentales. Posteriormente, indica el grado de precisión con que se deben ejecutar las acciones planeadas y controlar sus resultados, con el fin de alcanzar –en la forma más apropiada posible de acuerdo con lo establecido– los objetivos y la cuantificación de éstos, representado por las metas.

Corresponde al gobierno elegir, entre metas muy ambiciosas pero con menores probabilidades de que se alcancen cabalmente y metas más viables de alcanzar de acuerdo con su moderación, aunque menos ambiciosas.³⁴

No debe olvidarse, sin embargo, que una de las finalidades de otorgar a la política de desarrollo una expresión formalizada –y en lo posible cuantificada– consiste en reducir la incertidumbre de los actores políticos y privados, lo que constituye un factor importante para alcanzar los resultados propuestos. En consecuencia, la formulación debe ser realizada de tal modo que facilite la ayuda –a los gobernantes o burócratas de primera línea– para lograr un justo medio entre planes fáciles, que en realidad sólo expresan lo que el país podría alcanzar sin esfuerzos adicionales y

³¹ Esta clase de estimaciones corresponde hacerlas –principalmente– durante la etapa de formulación, explicitándose los supuestos con los cuales se opera.

³² Igualmente, al definir las estrategias deberá contemplarse la incorporación de elementos que permitan responder con prontitud a las eventualidades previsibles.

³³ Dicho de otra manera, el grado de rigidez de los supuestos y criterios utilizados y los mayores o menores márgenes para hacer frente a los cambios en el comportamiento de los actores dentro del marco material o dentro del contexto social.

³⁴ En general, en América Latina y en otras regiones, se han preferido formulaciones tensas, muy vulnerables a cualquier contingencia, debido –sobre todo– al deseo de estimular el esfuerzo público y privado, e inyectar optimismo acerca de las posibilidades de desarrollo del país.

planes exagerados –peligrosos si se quiere, en el sentido de que forman polémica y exigen condiciones especiales– para quienes los usan como guía de sus acciones, y que a la larga desprestigian y anula los beneficios de la política de desarrollo.

4.5 Promulgación de la política de desarrollo

Nada más estúpido que vencer; la verdadera gloria es convencer.
(V́ctor Hugo, *Los miserables*)

El solo hecho de formular la política de desarrollo, implica que se vayan definiendo todo un conjunto de criterios –de perfiles– que deben ser no sólo conocidos, sino comprendidos y entendidos por todos y cada uno de los actores encargados de la ejecución de la misma.³⁵ Para este proceso, son factores decisivos la creatividad y el hecho de comprender que cualquier proceso debe iniciarse enfocándolo desde el mercado objetivo, es decir, iniciarlo y estructurarlo basado en los gustos, las necesidades y los deseos de los interesados –y a la vez receptores– del proceso.

Como es fácil observar, la tarea de formular una política pública de desarrollo especialmente compleja dada la diversidad de variables que la conforman y que inciden sobre ella. Sin embargo, más compleja aún resulta la correcta interpretación de sus orientaciones y medidas para quienes tienen la responsabilidad de ejecutarlas o deben incorporarlas en sus decisiones cotidianas.³⁶

De ahí la importancia de que la formulación considere su necesaria desagregación en forma muy pedagógica, de que los encargados de la formulación se mantengan muy próximos a los ejecutores para evitar –oportunamente– cualquier dificultad en su interpretación y finalmente, que los mecanismos específicos, deban o bien multiplicar su número (según los productos/servicios ofrecidos, clientelas atendidas, etc.), o bien, preferir diseños muy sintéticos y claros.

4.6 Control de la política pública de desarrollo

¿Quis custodiet ipsos custodes?
(“¿Y a los guardas, quién les guardará?”
Locución latina de Juvenal, cap. VI, 348).

Al formular cualquier política de desarrollo se debe analizar permanentemente tan-

³⁵ Estos criterios deben ser conocidos y manejados tanto por el gobierno –como conductor y regulador fundamental del proceso de desarrollo– como por los actores públicos y privados que desempeñan actividades –sin duda alguna prioritarias y necesarias– de apoyo y de complemento de las condiciones que se han considerado con injerencia directa en el proceso.

³⁶ Esta dificultad se debe –entre muchas otras causas– el carácter plurifuncional de los organismos de ejecución locales y regionales, a la relativa diversificación productiva de los distintos sectores que conforman la sociedad, a lo rudimentario de muchos de los sistemas de gestión empresarial del país, a la educación de la población activa, etcétera.

to la disposición como la capacidad de los actores para ejecutar las acciones que les asignen, ya sea título imperativo (organismos de la administración pública) o a título indicativo, como es el caso cuando se definen políticas con el propósito de que tanto los actores privados como los mixtos se comporten de determinada manera.

Esta capacidad de anticipar el grado de respuesta de los actores, resulta especialmente importante en el caso de la política de desarrollo.³⁷

Como es fácil deducir, adquieren gran relevancia los supuestos en que se apoyó la formulación de las metas para las actividades siguientes a la formulación –el control de la ejecución, la evaluación y la reformulación–.³⁸

5. Elementos rectores de la política pública de desarrollo

Videbis, fili mi, quam parva sapientia régitur mundus.
 (“Verás, hijo mío, cuán poca prudencia basta para regir el mundo”).
 Frase con que el canciller sueco Exel de Oxenstierna
 animaba a su hijo Juan, para que aceptase un cargo de gobierno).

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.³⁹ 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, lo que permite la selección y formulación definitiva del 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 mayor 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 éstas sean distorsionadas por los instrumentos que se hayan decidido emplear. De allí la importancia de una adecuada selección de objetivos y de estrategias. En efecto, si éstos 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, remplazando su criterio por el de las empresas

³⁷ La diversidad de actores que deben realizar las distintas actividades del sistema social, hace –más que conveniente– necesaria esta labor.

³⁸ De ahí la importancia de tener presente esta premisa por cuanto de ella depende –en buena medida– el éxito o fracaso de todo el proceso integral de políticas públicas.

³⁹ Es allí –precisamente– donde se les somete a prueba.

poderosas, o las fuerzas sociales y organizaciones más hábiles o poderosas.⁴⁰ De allí que los objetivos y las estrategias han de constituir una normatividad consistente. Deben tener además, un alto grado de viabilidad y estar expresados con claridad.⁴¹

En efecto, los objetivos y las estrategias de la política de desarrollo le deben otorgar a éste 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– que éstos disponen o dispondrán durante el período 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 social.⁴² Como tal, orientan y guían el conjunto de medidas y decisiones cotidianas. Sin embargo, esto no significa que puedan ser literalmente traducidas en mecanismos parciales. Esta estructura, al igual que un esqueleto humano, existe para facilitar –no para dar rigidez– a los movimientos del cuerpo en que está inserta. Dentro de esta perspectiva, el conjunto de metas que expresan cuantificadamente los objetivos y los lineamientos estratégicos, debe considerarse, en últimas, como un específico esfuerzo por prever tanto el peso de las restricciones como la amplitud de las posibilidades, presentes en toda política de desarrollo.

5.1. Objetivos de la política pública de desarrollo

*Nel militare il superior ha sempre ragione
Mas specialissimamente poi quando ha torto.
(Esta locución italiana de la comedia
Il caporal di settimana, de Paolo Fambri, asegura que
“en la milicia, el superior tiene siempre la razón,
pero muy especialmente cuando no la tiene”).*

En forma general se acostumbra entender como objetivo⁴³ a los estados y resultados que un sujeto individual o colectivo pretende alcanzar, actuando en una realidad y en el transcurso de un período determinado, siempre que su actuación esté dentro de sus posibilidades.⁴⁴

⁴⁰ Selznick, P. TVA and the grass roots, Harper Torchbooks, Nueva York, 1996.

⁴¹ A fin 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.

⁴² Esta flexibilidad que los objetivos y las estrategias le otorgan a la política de desarrollo adquiere especial importancia en los casos cuando un sistema sectorial está en gran desventaja con respecto de otro o de los otros. En efecto, las actividades productivas están sujetas a diversas contingencias, que si bien no siempre es posible controlarlas, se debe actuar frente a ellas para minimizar sus daños y ofrecer un deseable 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.

⁴³ Para una discusión general sobre objetivos, el lector puede remitirse al interesante trabajo de L.B. Morth, “The concept of organization goal”, American Political Science Review, vol. LXVII, N° 2, junio de 1973, págs. 470-481.

⁴⁴ El sujeto aquí considerado es la comunidad nacional, e interesan los objetivos que sus miembros –libre y concientemente– deciden o aceptan y que orientan las actuaciones que, directamente y a través del Estado, realizarán enmarcados dentro del proceso de desarrollo.

Es de aceptación casi común, entender que el desarrollo –como proceso– constituye una sucesión continua de estados del sistema social. Cada uno de los estados –comprendidos entre la situación actual y la esperada en un plazo establecido– puede ser descrito a través de sus atributos más importantes y específicos. Los más comunes se refieren a:

- Las condiciones generales en que funciona el sistema, o sea, el grado de paz social, empleo pleno, participación en las decisiones, etcétera.
- Las características que van adquiriendo algunas partes del sistema, esto es, las relaciones laborales, la estructura empresarial, la organización espacial de la producción, la complementariedad entre las actividades, de apoyo y las productivas, de éstas con las vinculadas al mejoramiento de las condiciones de vida, tanto en el ámbito rural como en el urbano, etcétera.

La evolución de estos atributos puede ser apreciada mediante el empleo de algunos indicadores, los que, en lo posible, deben ser cuantificables.⁴⁵

Los objetivos del desarrollo se refieren a las condiciones y características que se desea imprimir al sistema social como un todo, en un período dado y a los resultados que se desea lograr en el transcurso del mismo.

Si bien, proponer los objetivos del desarrollo a la comunidad no es un monopolio de los gobiernos, la responsabilidad de ellos es ineludible.⁴⁶ Esta tarea es insoslayable, pues sin objetivos los gobiernos no sabrían orientar los esfuerzos de la población en la dirección requerida por sus intereses. Tampoco tendrían justificación –por mínima que ésta fuese– para usar el poder estatal con el propósito de alcanzar los estados o resultados que se pretendan. Esta responsabilidad le corresponde, además, porque el gobierno dispone de la legitimidad para hacerlo y porque está en condiciones para afrontarla debido a la mayor información y recursos técnicos que posee para ello.

Para comprender el procedimiento mediante el cual en una comunidad nacional se conciben, proponen y fijan los objetivos del desarrollo, es conveniente distinguir su elaboración interna de su presentación externa. Internamente, sea dentro del sistema de planeación o, en su ausencia, entre los gobernantes y sus equipos asesores, se trata de establecer con precisión aquellos objetivos que tienen una probabilidad aceptable de ser alcanzados. A menudo, los objetivos así establecidos, sea porque se expresan a través de indicadores relativamente abstractos, porque se refieren a aspectos muy complejos del desarrollo o por otras razones similares, no pueden ser comprendidos fácilmente por el gran público, como tampoco lo pueden ser las pruebas de la eficacia con que podrán satisfacer las aspiraciones y necesidades de la

⁴⁵ Generalmente, se acostumbra identificar o expresar los objetivos valiéndose de estos indicadores. Así, se habla del crecimiento de la producción o del producto interno bruto, del ingreso per capita, etcétera.

⁴⁶ También –y por lo general– esta responsabilidad es mayor que la que asumen otros poderes del Estado, como podría ser el Parlamento u organismos tales como las universidades, agremiaciones, sindicatos, etcétera.

población o la factibilidad de las acciones que se proponen. Por este motivo, cuando los objetivos se dan a conocer, comúnmente se asocia al contenido de ellos a estados o resultados con los cuales la población está familiarizada, de modo que ésta pueda vincularlos a la satisfacción de sus necesidades y por consiguiente, considerarlos factibles.⁴⁷ Así por ejemplo, un objetivo formulado internamente como “el incremento global de la producción” puede ser planteado externamente como “la recuperación de la posición histórica alcanzada por la producción nacional en los mercados externos”. En este ejemplo, se aprovecha un estado o resultado registrado en el pasado el que –además de ser debidamente conocido y valorizado por la comunidad nacional– puede avalar la plausibilidad de la acción en las condiciones que prevalecen en este momento.⁴⁸

La formulación interna y la presentación pública de un objetivo se refiere siempre a una misma realidad futura, aunque formalmente, los términos en que se manifiestan pueden ser diversos. Formular un objetivo, en ambos casos, consiste en describir a la comunidad.

Las normas y valores que tienen una comunidad cualquiera, si bien constituyen las finalidades últimas del proceso de desarrollo, resultan excesivamente generales para orientar operativamente la acción.⁴⁹ De allí que las finalidades últimas deban traducirse en objetivos, que constituyen expresiones concretas y a su vez permiten seleccionar los medios de acción más efectivos (eficientes y eficaces, a la vez), para que esas finalidades puedan alcanzarse en forma paulatina y ordenada.

La relación entre las finalidades últimas y los objetivos es permanente. Es precisamente sobre la base de las primeras que se seleccionan y establecen las prioridades entre los objetivos. Además, el grado de compromiso de la comunidad con las acciones que es preciso realizar, dependerá de la eficacia con que los objetivos satisfagan las finalidades que los originaron. Así, por ejemplo, el compromiso de los diferentes actores con el esfuerzo tendiente a incrementar la producción nacional puede disminuir si se vieran afectadas gravemente las libertades de los consumidores, de los empresarios o de los trabajadores.⁵⁰

Dentro de este orden de ideas, “los objetivos constituyen expresiones temporales de los principios y valores de la comunidad y, por ende, determinan la normativi-

⁴⁷ De hecho existirán múltiples variaciones en la forma en que se expresen los objetivos, según sea el público a que está dirigido y la incidencia que tenga su aprobación sobre la ejecución de la política de desarrollo. Así, por ejemplo, la versión para el Parlamento deberá ser lo suficientemente precisa y completa como para facilitar la posterior aprobación de las medidas requeridas por algunos instrumentos. De otro lado, la versión para los académicos, debe ser diferente de aquellas para los medios, etc. No se pretende decir con esto que se necesite mentir para lograr los objetivos. Nada más lejos de nuestro propósito. Simplemente, se reconoce que los casos y las versiones son susceptibles de presentar en diversa y variada forma, y se debe hacer siempre de acuerdo con las características del grupo objetivo al cual se dirijan. Este, precisamente es uno de los principios rectores del marketing de ideas, enmarcado dentro del calificativo genérico de marketing social.

⁴⁸ En otros casos, el conocimiento y valoración de algunos objetivos descansan más bien en el efecto de demostración –positivo o negativo– ejercido por otras sociedades existentes o las anticipadas mediante los análisis e imaginación prospectivas.

⁴⁹ De un valor final como la libertad, por ejemplo, resultan una infinidad de aspiraciones sucesivas o simultáneas de los miembros de la comunidad en los más variados campos de la actividad social, desde las relaciones familiares a las educativas, pasando por conceptos absolutamente filosóficos y tratamientos netamente pragmáticos.

⁵⁰ En éste específicamente el real sentido de planteamiento como: la finalidad última de una economía libre no es la producción, sino la libertad, véase entre otros, H.C. Wallich, *The cost of freedom*, Callier Books, Nueva York, 1992.

dad que orientará la política de desarrollo durante el período para el que fijan”.⁵¹ Su elección debe, entonces, ser meditada y mantenida con firmeza de manera que se garantice la necesaria estabilidad de la política de desarrollo. Esta estabilidad tendrá siempre sus costos, por cuanto el hecho de aceptarse las limitaciones o restricciones de todo proceso de desarrollo. Esta estabilidad tendrá siempre sus costos, por cuanto el hecho de aceptarse las limitaciones o restricciones de todo proceso de desarrollo –principalmente para aprovechar mejor las posibilidades– estará expuesto a la crítica interesada por parte de quienes están libres de la difícil responsabilidad de gobernar. Este costo es inevitable, por cuanto la fijación de objetivos en la política de desarrollo no puede dejar de ser una opción normativa, y como tal, están sujetos a la adhesión y a la crítica.

5.2 Las metas de la política de desarrollo

La vida es como andar en cicla, si uno deja de pedalear se cae.
Claude Popper

En términos generales, se puede entender el concepto de meta como la expresión cuantitativa de toda la formulación⁵² de la política.

En otras palabras, tanto los objetivos que se persiguen, las estrategias elegidas para alcanzarlos y los instrumentos que se utilizarán para materializar dicha estrategia elegida, pueden ser objetos de cuantificación y las expresiones cuantitativas de todos esos elementos son las metas del proceso.

Es conveniente advertir que el proceso general de formulación es más amplio que el de meta. Para comprenderlo, basta pensar en los aspectos no cuantificables o de difícil cuantificación, que pueden estar implicados en cualquier política de desarrollo. Naturalmente, por hecho de no ser cuantificables, no dejar de ser elementos componentes, a veces muy importantes, de esa política.⁵³

Es necesario destacar además, que una meta no constituye simplemente una expresión cuantitativa general y sin especificaciones. Si el concepto de meta no tiene sentido fuera del proceso general de formulación, toda meta, en cuanto expresión cuantitativa, deberá tener los mismos niveles de especificación que registra el elemento componente de la formulación al cual corresponde. Así, por ejemplo, si se trata de cuantificar un objeto que está expresado en términos de una determinada variable, en términos espaciales y términos temporales, la meta correspondiente de-

⁵¹ Véase, por ejemplo, en A.L. Vandendorpe, “On theory of non-economic objectives in open economies”, *Journal of International Economics*, vol. 15, N° 1, abril de 1994, págs. 15–24.

⁵² Esta formulación incluye fundamentalmente la definición de un conjunto de estados o resultados que se pretende alcanzar actuando en una realidad determinada, mediante determinadas estrategias y con el apoyo de ciertos mecanismos instrumentales.

⁵³ Por lo general, en esta categoría habría que incluir muchos aspectos relacionados con las actividades de mejoramiento de las condiciones de vida, e incluso, con las actividades de conducción y regulación.

berá expresar esos niveles de especificación. De este modo, a cada uno de los niveles de especificación del elemento componente de la formulación, corresponde una expresión cuantitativa, que es lo que permite que la meta fijada tenga el mismo grado de detalle que el componente referido.

Se debe tener presente que cada vez que se establece una meta, deben indicarse los posibles modos o caminos para alcanzarla. De ahí que cuando se determinan y detallan las metas de un programa, es necesario especificar, y –si es posible– cuantificar los medios propuestos para lograrlas.⁵⁴

5.3 Programas y proyectos de la política pública de desarrollo

Dos verdades de aspecto contradictorio no son a veces más que dos fragmentos complementarios de una misma verdad.
(Gustavo Le Bon, *Ayer y mañana*).

Se pueden entender los programas y los proyectos 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 la o las políticas que se formulan para conducir y regular el conjunto de actividades que se desean organizar.⁵⁵

Los programas entonces desde el punto de vista de un gobierno, constituyen un instrumento que da coherencia a las proposiciones y comportamientos. Además, son útiles para coordinar las actividades de los distintos actores públicos entre sí y las de éstos con los actores privados.⁵⁶

Con 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, permitiéndoles así, 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.⁵⁷

Los proyectos, en relación con los programas, representan un esfuerzo más aca-

⁵⁴ Ello implica definir si son programas de producción, de apoyo, identificar los proyectos de inversión y dilucidar la factibilidad y flexibilidad del diseño y cumplimiento de los programas.

⁵⁵ Ello implica definir si son programas de producción, de apoyo, identificar los proyectos de inversión y dilucidar la factibilidad y flexibilidad del diseño y cumplimiento de los programas.

⁵⁶ Ya sea a través de la concertación o mediante otros mecanismos.

⁵⁷ Los programas además, contribuyen a facilitar el control del cumplimiento de las responsabilidades que asumen tanto el gobierno como los particulares dentro del complejo proceso de desarrollo.

bado e integral de organización de actividades con respecto a una obra específica.⁵⁸ 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 sólo a partir de estos criterios.⁵⁹

Los programas también sirven para organizar actividades permanentes, o por lo menos, actividades 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 período, 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 anteriormente 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.⁶⁰

Es aconsejable que tanto la formulación de los programas como la estrecha coordinación, ojalá alrededor de una unidad de coordinación. Esta unidad es necesaria, en primer lugar, porque algunos programas individuales o la integración de varios de ellos puedan dar origen a proyectos. En segundo lugar, porque puede ser conveniente manejar el control de la ejecución de un conjunto de proyectos conformando unidades, que pueden y deben ser evaluadas, con miras a lograr la mejor asignación de recursos.⁶¹

En su aceptación más general, los programas constituyen entonces los medios de

⁵⁸ Se asocian por lo general con una inversión.

⁵⁹ Es posible, sin embargo, utilizar otros criterios para diferenciar ambos mecanismos tales como el carácter de la actividad que se organiza y el tipo de gestión que para ello se requiere.

⁶⁰ Permiten además, establecer el carácter que se debe dar a su formulación y determinan, también, la modalidad de control y evaluación que puede ser más propiamente aplicada.

⁶¹ Con respecto a este particular, el lector puede remitirse a M. Borus (comp.) *Designing an evaluation system, Evaluation the impact of manpower programs*, C.D. Heath and Co., Mass., 1992.

acción utilizables por los diversos actores del sistema.⁶²

El éxito de una política de desarrollo, se ve altamente favorecido cuando los organismos, las empresas, las organizaciones sociales y los actores individuales, incorporan el contenido de los objetivos, las estrategias y las políticas dentro de él. 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, con lo que 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.⁶³

Además se hace posible una mejor coordinación y concertación con los actores privados, con lo cual se amplía el área de influencia de la política de desarrollo, lo mismo que la eficiencia de su ejecución y se logra disponer de un volumen mayor de informaciones necesarias 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.⁶⁴

Desde otra perspectiva, los programas permiten que los actores del sistema accedan a los beneficios que conlleva la centralización de la información, ya para tomar sus decisiones y proceder a ejecutar sus actividades, o bien, 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.

Son por lo menos tres los aspectos que es necesario definir cuando se trabaja con

⁶² 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.

⁶³ De este manera se favorece la coordinación del esfuerzo estatal y una más eficiente asignación de los recursos, sobre todo los de tipo presupuestal.

⁶⁴ Acerca de los requisitos que deben reunir los organismos y empresas para programar sus actividades, el lector se puede remitir a J.K. Gibrath, *The new industrial state*, Houghton Mifflin Co., Boston 1987; B. Bottez, *Systemes de salaires et politique patronales. Essai sur Révolution des pratiques et des idéologies patronales*, CNRS, Paris, 1994.

programas:

1. 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.
2. La profundidad y el grado de detalle: algunos programas pueden ser muy completos y detallados.⁶⁵
Es de advertir que la formulación de un programa de esta naturaleza requiere personal técnico y estudios específicos que sólo podrían justificarse por los beneficios que de él se podrían derivar.
Sin embargo, no siempre es necesario formular programas con estas características. Muchas veces bastará con bosquejar el desarrollo temporal de las acciones más importantes, asignando sólo algunas responsabilidades –en forma general– a los actores públicos o privados.⁶⁶
3. La expresión espacial y temporal: los programas pueden adoptar diversas formas según sea 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.

Así como la organización de un 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 dar origen a su vez a campañas. Se acostumbra también designar con este nombre a las actividades que conforman algunas de las etapas de un programa, particularmente aquellas etapas críticas que por sus mismas características exigen una concentración de esfuerzo.⁶⁷

6. Ventajas del proceso propuesto

*Y para dar tales frutos, se siembran tantos tributos.
(Quevedo, en las décimas El Padre nuestro).*

Al considerar los programas como mecanismos destinados a organizar las diferentes actividades que a su vez contribuyen a materializar la estrategia elegida, para

⁶⁵ En el sentido de que se consideren todas sus actividades, se designe a los responsables de su ejecución y control y se especifiquen y asignen los recursos humanos, técnicos, financieros y de información que sean necesarios.

⁶⁶ En otras, será suficiente – o sólo 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.

⁶⁷ Es posible también diseñar campañas para lograr un resultado más o menos inmediato, sin que ellas 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.

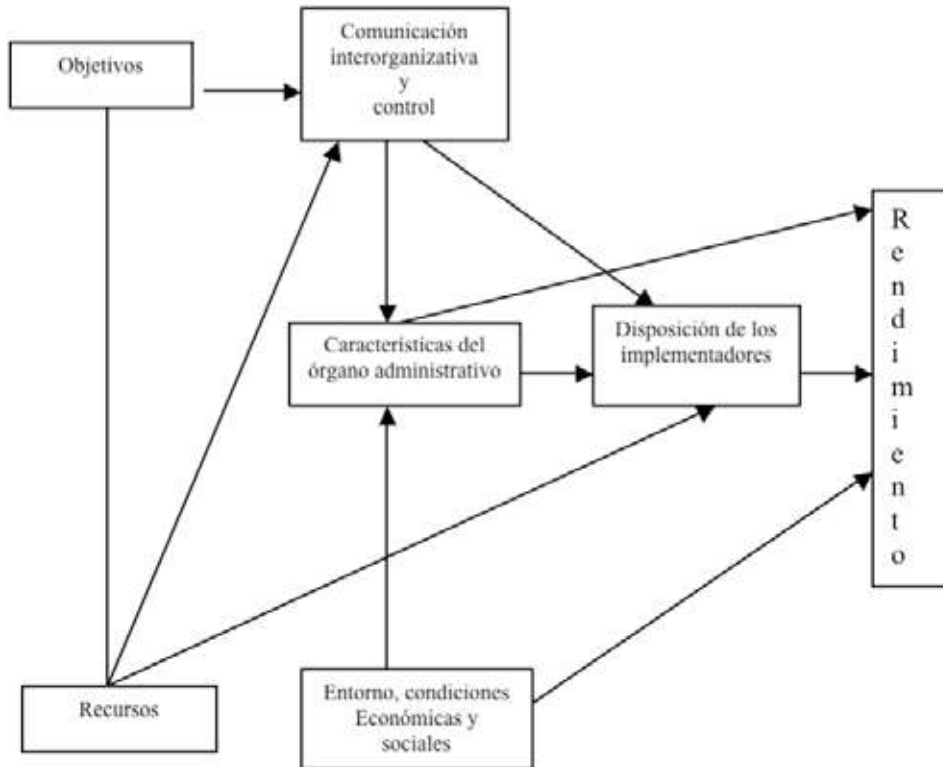
alcanzar los objetivos propuestos, se comprende que el punto de partida para su formulación, están precisamente en el mismo diseño de las políticas de desarrollo. El proceso de formulación de programas permite –a su vez– avanzar en el diseño de las mencionadas políticas e ir identificando el conjunto 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, entonces, 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.⁶⁸
- 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.

A continuación 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.

⁶⁸ 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.

5.4. Implementación de una política pública de desarrollo



Fuente: Adaptación de Joan Subirats con base en el cuadro de D.S. Van Meter y C.E. Van Horn aparecido en The policy implementation process a conceptual framework en Administration and Society M.S. 1975, págs. 445–448.

VII

El marketing y las políticas públicas

*La teoría del marketing es demasiado buena
para ser desperdiciada solamente en productos ordinarios.*
Seymour H. Fine

Para iniciar este análisis es necesario –en primer lugar - exponer los fundamentos de lo que actualmente se entiende por Marketing Social y de cómo sus alcances pueden cobijar el campo de las políticas públicas.

Iniciemos, entonces desde sus orígenes.

“El adjetivo militar –decía Clemenceau-, corrompe todos los sustantivos a los que acompaña: la medicina militar, ya no es medicina, la justicia militar ya no es justicia y la música ya no es música”.¹

Agrega Denis Lindon, que “a algunos intelectuales y moralistas de izquierda y de derecha, la palabra marketing les produce un efecto análogo: corrompe, a sus ojos, todo lo que toca”.²

Es preciso reconocer que –desafortunadamente– esta creencia permanece hoy día perfectamente vigente y no necesariamente sólo entre intelectuales y moralistas de izquierda y de derecha, sino –y lo que es peor– dentro de los ciudadanos comunes y corrientes.

¹ Según Raymond Lindon, no es Clemenceau el autor de esta fórmula, sino el profesor León Brunswieg (véase Raymond Lindon: *Justice, un magistrat depose* PUF, 1975).

² Lindon Denis, *Marketing politique et social. Jurisprudence Generale*, Dalloz, 1976, París, Francia, p. 19.

El marketing mercadeo en el área comercial,³ ha venido cubriendo áreas novedosas e importantes en diferentes campos del conocimiento. En la actualidad su filosofía, técnicas y metodologías, se han adoptado para la difusión de ideas y conceptos sociales, con los inevitables malos entendidos originados principalmente por su procedencia eminentemente mercantilista.

Cuarenta años atrás, Wiebe⁴ se hacía una famosa pregunta: ¿"por qué no se puede vender fraternidad al igual que se vende jabón?". Verdaderamente fueron muy pocos quienes asumieron con seriedad este reto.

Fue sólo hasta las décadas de los años sesenta y setenta⁵ cuando los especialistas en marketing intentaron la posibilidad de considerar las causas sociales enmarcadas dentro de las cuatro p (s): producto, precio, punto o plaza y promoción, conceptos que se ampliarán más adelante.

Por allá por los años sesenta algunos especialistas en marketing como Richard Manoff se arriesgaron a aplicar la extensión completa de las técnicas de marketing hacia áreas tales como la nutrición y a otras campañas de educación, principalmente en el campo de la salud.⁶ Indudablemente, con estas acciones, el conocimiento cobró impulso y con el tiempo, se pudo originar y estructurar las distintas y dispersas iniciativas de cómo el marketing podía ofrecer su colaboración y ayuda al ámbito social.

Sólo algunos –verdaderamente fueron muy pocos– quienes incursionaron en estos campos con creatividad e inteligencia utilizando, adaptando y validando las técnicas usadas en el ámbito del mercadeo (comercial y de servicios) al avanzado concepto de marketing, hacia nuevos campos tales como los enmarcados por las causas de índole social.

En 1971, el economista y profesor de marketing Phillip Kotler⁷ y su colaborador Gerald Zaltman, propusieron la viabilidad de la aplicación de prácticas de marketing en organizaciones sin ánimo de lucro y propusieron para ello la utilización del

³ El autor ha venido haciendo una distinción entre estos dos términos, entre otras razones, porque de la palabra "mercadeo" se han apropiado algunas instituciones (tal es el caso del IDEMA). Otras la utilizan como un clisé haciendo que su significado se desvíe o tergiversa (como en la frase: "somos líderes en mercadeo social", con una clara connotación de distribución en regiones marginadas). Además, la utilización de los términos "mercadeo político" o "electoral", se presta desafortunadamente o relacionarlos con el acto ilegal de la "compra y venta de votos". Por carecer de la deseada unificación han proliferado vocablos tales como "mercadeo", "mercadotecnia", "mercadización", "comercialización", etc. Algunos más tradicionalistas proponen el vocablo "trueque" para designar lo que –en opinión del autor– no tiene traducción apropiada a nuestro idioma, específicamente cuando se relaciona con conceptos sociales, políticos o electorales. El Padre Manuel Briceño Jáuregui (q.e.p.d.), quien fuera presidente de la Academia de la Lengua, con la buena intención de salvaguardar el lenguaje, presentó el de mercaduría. Sin embargo, la combinación "mercaduría social" es a todas luces mercantilista y hasta ofensiva. Presentó además, como alternativa para castellanizar dicho extranjerismo, la supresión de la letra "g" de la palabra marketing el cambio de la "k" por "q" y la adición de la tilde en la "a" para llegar al vocablo "márquetin" indudablemente más acorde con los fines del autor.

⁴ Wiebe, G.D., 1951. *Merchandising commodities and citizenship on television*. Public Opinion. Q. 15: 679–91.

⁵ Shrupatine, F.K., Osmanski, F.A. 1975. *Marketing changing role: expanding or contracting?*, J. Mark. 39:58–66.

⁶ Manoff, R.K. 1985. *Social Marketing: new imperative for public health*. Nueva York. Preager. Pág. 293.

⁷ El Dr. Lotler ha escrito hasta la fecha 13 libros, además de innumerables ensayos e investigaciones. Este profesor de la Northwestern University, tiene entre sus obras títulos muy sugestivos e interesantes, tales como: *Social marketing* (Kotler P. y Roberto Eduardo). *Marketing for health care organizations* (Kotler P. y Clarke Roberta). *Marketing management, analysis, planning, implementation & control. Principles of marketing. Marketing an introduction* (Kotler P. y Armstrong Gary) entre otros.

nombre de “marketing social”. Describieron este novedoso campo como un “Marco prometedor para la planeación e implementación de cambios sociales”.⁸

El marketing social pretende persuadir a una audiencia específica y previamente determinada que se puede denominar como audiencia objetivo, privilegiando algunos medios de comunicación –precisamente los más efectivos (eficientes y eficaces)—, para que dicha audiencia así focalizada, adopte bien sea una idea, una práctica, un producto, o todos los tres. Este planteamiento corresponde –ni más ni menos– a un cambio social manejado estratégicamente, logrando trasladar –obviamente con la correspondiente adaptación– algunos descubrimientos científicos del campo del marketing, a programas de acción con alto contenido social.

Estos elementos combinados y soportados por planteamientos tradicionales, se apoyan en modernas técnicas de comunicación y validadas tecnologías educativas, integrados todos dentro de un marco planeado previamente.

Estos elementos combinados y soportados por planteamientos tradicionales, se apoyan en modernas técnicas de comunicación y validadas tecnologías educativas, integrados todos dentro de un marco planeado previamente.

Asimismo, los especialistas en marketing social han adoptado muchos de los rigurosos métodos del mercadeo comercial, tales como:

- el análisis y segmentación de la audiencia;
- el conocimiento y la investigación del consumidor;
- la conceptualización y desarrollo del producto (o servicio) de acuerdo con los requerimientos del mercado (audiencia objetivo);
- las necesarias pruebas y estructuración del mensaje;
- comunicación directa;
- elección de facilitadores;
- concretización de la teoría del intercambio;
- el uso de agentes tanto remunerados como voluntarios;
- la determinación de incentivos, entre otras alternativas.

Es necesario, por ejemplo, realizar el análisis de la audiencia, con el fin de identificar segmentos determinados y concretos (tanto en sus características como en su ubicación) para lograr un acercamiento o abordaje específico y efectivo, más eficaz por cuanto se dirige a un segmento (o segmentos) perfectamente conocido y estudiado; eficiente por cuanto no se dilapidan los siempre escasos recursos disponibles, habida cuenta de las características de homogeneidad que se han buscado, encontrado y estructurado en la audiencia.

El proceso relacionado con la investigación del consumidor, produce valiosos

⁸ Kotler, P., Zaltman, G. 1971. *Social marketing: an approach to planned social change*. J. Mark. 35:3–12.

datos acerca de las carencias y necesidades de los segmentos blanco (objetivo, meta, destino, etc.), y provee las bases para el diseño del producto (servicio) y el desarrollo de los mensajes. Se puede probar, además, la efectividad tanto del producto así diseñado, como del mensaje o mensajes; los canales de distribución específicos más acordes y convenientes con los requerimientos del segmento determinados y la forma más racional de diseminación del mensaje. Los agentes remunerados y los voluntarios refuerzan y facilitan la diseminación del mensaje y la distribución del producto mediante la comunicación cara a cara. Los incentivos se utilizan para motivar las fuerzas de ventas y estimular la demanda del consumidor. La teoría del intercambio aclara las relaciones entre el precio y los beneficios percibidos.

Esta concepción de marketing social es un campo muy valioso, sin embargo, no es la definición universalmente aceptada. La falta de consenso en torno a ella, ha contribuido al surgimiento de conceptos erróneos acerca del papel del marketing social y ha fomentado las infundadas críticas y –lo que es peor– ha sido acicate para el peligroso escepticismo.

A pesar de que muchos académicos hemos solicitado a varias de las asociaciones más importantes de marketing, la necesidad y urgencia de escoger una definición con el fin de estandarizarla,⁹ la esperada respuesta oficial y autorizada aún no se ha logrado.

En edición a lo anterior, muy a menudo el marketing se asimila con ventas, publicidad, empaque, exposición, imagen, promoción, relaciones públicas, propaganda y otros más. En realidad todos ellos están bajo su cobertura y el proceso del marketing es incompleto a no ser que dichas funciones se tengan en cuenta. Este concepto, ha logrado que otras áreas, disciplinas y ciencias del conocimiento lo hayan adoptado, no sin antes superar los inevitables obstáculos que usualmente se presentan a toda idea novedosa y útil.

De ahí que no se esté lejos de la realidad cotidiana, la coloquial y popular frase de vender tal o cual idea. Avanzando un poco, se propone remplazar el concepto de venta por el de marketing,¹⁰ para hablar de mercadear tal o cual idea.

Dentro de esta línea, tal y como dice Fine: “las ideas son a los problemas, lo que los productos son a las necesidades y deseos”.¹¹ En tal sentido, cada uno es capaz de resolver o satisfacer una determinada situación: las ideas resuelven los problemas, mientras que los productos satisfacen necesidades y deseos.

⁹ Luck, D.J. 1969. Broadening THE concept of marketing–too far, J. Mark. 33: 53–55.

¹⁰ La venta es un acto único, asimilado con la transferencia de propiedad de una parte a otra, u otras, en tanto que el concepto de “relaciones de intercambio” subyace a la filosofía del marketing. Este último trasciende al de venta porque –entre otras cosas–, se inicia mucho antes del acto único englobado en el primero y también, termina mucho después, la venta es de día a día en tanto que el marketing es estratégico.

¹¹ Para ampliar este planteamiento, se recomienda la lectura de todo el capítulo 2, titulado “A marketing approach to ideas as products: social marketing, del libro de Seymour H. Fine The marketing of ideas and social issues.

Es innegable que todo ser humano se ha visto en la necesidad de presentar sus ideas o planteamientos, promoverlos, agruparlos, hacerlos avanzar, difundirlos, diseminarlos, en una palabra mercadearlos hasta concretarlos –si es el caso– en hechos tangibles, en realizaciones concretas. Gran parte del éxito de toda gestión depende del resultado de estas acciones encaminadas, por decirlo coloquialmente, a catapultar ideas y una de las formas de hacerlo es con el marketing.

De igual manera, el gobierno de turno tiene, como parte importante dentro de su labor, el hecho no sólo de presentar sus ideas, conceptos y opiniones, es decir sus políticas públicas en torno a algún asunto sino de mercadearlas, en el sentido de buscar las mejores formas, las más apropiadas alternativas, los caminos o estrategias más propicios para que sus ideas, concepciones u opiniones, respecto a cualquier situación problematizada y dentro de cualquier ámbito de la vida social (salud, educación, medio ambiente, tecnología, comunicación, etc.), lleguen como políticas públicas a ofrecer solución a problemas de la sociedad.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se presentará en esta parte una aproximación a la utilización del marketing en el campo de las políticas públicas, como una de las vías que se pueden seguir para buscar –y conseguir–, la tan anhelada efectividad.

Esta incursión no pretende ir más allá de plantear los conceptos básicos en este novedoso campo, despejar algunos interrogantes, mostrar el alcance de la combinación de estas dos áreas, ofrecer un marco general y dejar sobre la mesa algunas inquietudes para análisis posteriores del tema. Por consiguiente, de esta parte surgirán indudablemente, más preguntas que respuestas y más temas de discusión que conclusiones definitivas.

Para iniciar la aproximación anunciada, es conveniente aclarar que uno de los significados al marketing social es precisamente su aplicabilidad en la introducción y diseminación de ideas, conceptos, asuntos, o causas sociales. Esa connotación fue presentada tal y como ya vimos por Wiebe en 1952¹² y posteriormente impulsada por autores como Kotler, Levy¹³ y Zaltman.¹⁴

Avanzando en el tema, una definición adecuada de marketing social lo relaciona con el “diseño, implementación y control de programas destinados a influencias la aceptación de ideas sociales, haciendo consideraciones acerca de la planeación del producto, el precio, la comunicación, distribución e investigación del mercado”.¹⁵

¹² Wiebe, G.D. Merchandising commodities and citizenship on television. Principalmente las págs. 679–91.

¹³ Kotler, Philip, and Sydney J. Levy. Broadening the concept of marketing. En especial las págs. 10–15.

¹⁴ Fox, Karen y Philip Kotler, presentan una interesante sinopsis de diez años de evolución del marketing social. En *The marketing of social causes: the first ten years*. Working paper, Northwestern University.

¹⁵ Esta definición explicada en las págs. 3 a 12 del libro de P. Kotler & G. Zaltman, *Social marketing: an approach to planned social change*, ha sido muy utilizada como base para ampliar el concepto a otras diferentes áreas.

Para efectos de este análisis es posible asimilar una política pública a una idea, que se convierte en realidad con su puesta en marcha. Esta característica se aprecia desde la misma formación de la política pública posteriormente, en la etapa de formulación y aún en la implementación. En la próxima Sección se presenta este concepto adaptado al campo de las políticas públicas.

1.- Fundamento teórico para el marketing de políticas públicas

*Ayuda a tus semejantes a levantar su carga, pero no a llevarla.
Pitágoras*

La sola frase El marketing de políticas públicas es un matrimonio de dos términos bastante difíciles de precisar. El marketing está entre las palabras más mal empleadas en el idioma inglés¹⁶ (Coffman, 1986, pág. 2). Por lo general, cada texto sobre marketing, se inicia con una definición diferente y propia. Además, en varios sectores se insiste en usar el marketing equivocadamente, como sinónimo de ventas, relaciones públicas y muchos otros conceptos, relacionados muy especialmente, con las áreas de la comunicación, la publicidad y la propaganda.

De otro parte, las palabras: política pública son vocablos comunes, que se encuentran y se usan muy frecuentemente... pero realmente, es un concepto bien difícil para definir, a pesar de su familiaridad (Ripley y Franklin, 1980, pág. 1). Con el fin de hacer frente a estos obstáculos –y dado que esta disertación está dirigida, primordialmente, a personas involucradas con la ciencia política, la administración pública y otras disciplinas relacionadas– se ha creído conveniente estructurar el presente capítulo, estudiando en un comienzo el marketing, como una disciplina particular, novedosa y muy promisoría en el campo de las ciencias sociales y discutiendo, posteriormente, temas relacionados con esta disciplina, herramienta gerencial, forma de pensar... etc., que representa el marketing, relacionándolo concretamente con el campo de las políticas públicas.

Con respecto a esta última áreas (la política pública), los politólogos y los científicos políticos, han escrito muchas páginas definiendo y argumentando su significado y el de algunos de sus vocablos relacionados, tales como la formulación, su proceso, la puesta en marcha, la evaluación, el análisis, la reestructuración y su posible terminación. Algunos autores han definido las políticas públicas, en su conjunto, como el proceso de hacer política (Lindblom, 1980, pág. 3). Para los propósitos de esta investigación, se utilizarán las siguientes definiciones ofrecidas por Ripley y Franklin (1980, pág. 2):

“Política Pública es lo que todo gobierno dice y hace, con respecto a los problemas que percibe”.

¹⁶ Algo muy similar sucede en el idioma castellano.

“Hacer política pública es la forma como el gobierno decide que se hará con respecto a los problemas percibidos”.

“Hacer política pública es un proceso de interacción entre los actores gubernamentales y no gubernamentales; la política pública es el resultado de esa interacción”.

De acuerdo con estas afirmaciones, es posible asumir que las políticas públicas están integradas por programas. Por esta razón, algunos autores usan ambas palabras recíprocamente.

El primer punto de contacto para combinar el marketing con las políticas públicas se encuentra en uno de los libros de Christopher Hood, quien señala que “es aplicando sus herramientas como el gobierno enlaza los deseos y su realización”. (Hood, 1983, pág. 8). En otras palabras, si el gobierno pretende que sus deseos en cualquier campo (en defensa, educación, salud, alcohol, sida, paz, etc.), se conviertan en realidad, debe encontrar y emplear instrumentos que de verdad produzcan tales efectos. “De otro modo sus políticas públicas como propósitos, no serían más que fantasías” (Hood, 1983, pág. 8). En este capítulo se analizarán los instrumentos que los gobiernos utilizan para obtener información o detectores (Hood, 1983, pág. 8) enfocándolos desde la perspectiva del marketing. Igualmente, se estudiarán las herramientas que todo gobierno puede usar para tratar de realizar un impacto en el mundo externo, es decir, aquellas que causan efecto, y que se denominan efectores¹⁷ (Hood, 1983, pág. 3, involucrándolas también, dentro de la óptica del marketing.

Otro de los elementos necesarios para justificar este novedoso campo cobijado por “el marketing de políticas públicas”, estaría presente en los teóricos de una nueva corriente de pensamiento: la llamada teoría de la elección pública (public choice). La mayoría de los tratadistas en este campo, plantean cómo las decisiones políticas, pueden ser mucho mejor comprendidas, estudiadas y analizadas, recurriendo a las mismas herramientas con que se toman las decisiones en el mercado. En otras palabras, es posible, entonces, “considerar a los votantes como si fueran consumidores, a los políticos como si fueran empresarios y los partidos como si fueran empresas comerciales” (Mclean, 1987, pág. 2). Consecuentemente, se pueden considerar a los ciudadanos como si fueran consumidores y al gobierno (su ministerio, agencias, departamentos, organismos descentralizados, etc.), como el gerente o más específicamente, como si fueran los expertos en marketing o sencillamente, el que utiliza las técnicas del marketing o sea, el mercadotecnista.

Así, aunque el gobierno (y sus agencias, instituciones casi gubernamentales, ministerios, oficinas, departamentos, etc.), tiene diferentes propósitos que los que tienen las empresas comerciales, en muchos casos se encuentran en una situación idéntica, puesto que con el fin de lograr sus objetivos, no sólo deben vender sino

¹⁷ Esta palabra –a pesar de su uso exclusivo en anatomía y fisiología– indica muy bien el significado que se quiso dar a la expresión en inglés: que produce efectos o resultados. Por esta razón, se traduce en forma casi literal (nota de la traductora).

mercadear además de bienes, también servicio, ideas, programas y –en última instancia– sus políticas públicas.

Es posible relacionar cuatro razones principales, por las cuales los gobiernos deben mercadear sus políticas públicas: primero, porque el proceso de marketing ofrece una alternativa más democrática y ordenada para el cambio social, que aquella que surge de otros posibles métodos, tales como la represión o la violencia, por ejemplo (Fine, 1981, pág. 2). Segundo, el proceso de implementación¹⁸ (puesta en marcha de una política pública) gana en eficiencia y efectividad. Tercero, el marketing es una fuente útil para indicar quién consigue qué, de acuerdo con el concepto de equidad. Finalmente, con el marketing, el gobierno puede sensibilizar a sus ciudadanos, evitando así –o al menos reduciendo– la resistencia contra sus programas, proyectos, propuestas, ideas, en una palabra, sus políticas públicas.

La filosofía, principios y técnicas del marketing, son aplicables universalmente. No obstante, se pueden encontrar algunas facilidades en los países industrializados. Tal es el caso, por ejemplo, de la investigación de mercados: la información y la tecnología pueden ser accesibles y más acertadas que en los países en vía de desarrollo. Sin embargo, muchas veces no es apropiado ni aconsejable, aplicar datos de un país a otro. Aspectos tales como la misma cultura, así la estadounidense no es igual que la británica y, de hecho, ambas son diferentes a cualquiera de las del tercer mundo, como la colombiana.

Se espera que todo el análisis y el marco teórico que se presenta en esta disertación proporcione una base útil y estable para posteriores investigaciones tanto en esta área como en campos relacionados.

2.- El marketing: una disciplina particular

*Es mejor encender una vela que maldecir la oscuridad.
(proverbio chino)*

Para nuestros propósitos, es necesario definir, delimitar y diferenciar el marketing como una disciplina particular. Esta disciplina debe ser diferenciada de las otras, pero de hecho puede tomar algunas técnicas, conceptos y herramientas de las otras.

¹⁸ El vocablo inglés “implementation” se traduce como implementación, recientemente autorizada por la Academia Colombiana de la Lengua y es distinta al significado de la palabra “implantación”. Algunas veces implementar se utiliza indistintamente con la frase “poner en práctica” o “poner en obra”, de origen francés: mise en oeuvre.

2.1. Definición propuesta

Las palabras son la congelación de la realidad.
Timoti Learly

La proliferación de definiciones del marketing fue el tema de todo un interesante trabajo titulado Que es exactamente el marketing (GAT exactly marketing is) (Croisier, 1975). En este artículo Keit Croisier examinó más de cincuenta definiciones diferentes. No obstante, una definición o al menos algunos parámetros, ayudarán a enfocar la atención en lo que es el marketing. Por considerar que es la que más se ajusta a las características de tema de esta investigación, se adoptará la última definición de Kotler:

“Marketing es el conjunto de actividades humanas dirigidas a facilitar, crear, consumir y mantener relaciones de intercambio” (Kotler, 1972, pág. 12).

Esta definición permite aseverar que todas las interacciones humanas son –potencialmente– susceptibles de un análisis de marketing. Así, además de la transacción incluida en el marketing comercial tradicional, existe la posibilidad de mercadear servicios, instituciones, personas, programas, ideas y por supuesto, políticas públicas.

2.2. El marketing y las ventas

*El lenguaje, más que una herramienta de conocimiento,
Es una herramienta de percepción.*
Marshall Mc Luhan

La definición escogida, enfatiza en las diferencias entre marketing y ventas ya que, en primer lugar, presupone la interdependencia inherente entre consumidores y gerentes (para nuestros propósitos ciudadanos y gobierno).

Una orientación de ventas¹⁹ concibe tanto a las empresas como a los consumidores, como fuerzas separadas –y en muchas ocasiones opuestas–. En segundo lugar, y quizás más importante, es el hecho de que el marketing reconoce que la empresa debe tener contacto con los consumidores en muchos y variados niveles y diferentes momentos: a través de la publicidad y en el momento de la compra, durante la fase de investigación y planeación, etc. Para una orientación de ventas, sólo es necesario un punto de interacción con el consumidor: el de la compra.

¹⁹ Esta orientación, hoy en día, puede parecer algo anticuado. Actualmente, se concibe como proceso final o la concreción del marketing.

En tercer lugar, el marketing tiene –como parte de su responsabilidad— la misión de que iguale los intereses y puntos de vista del consumidor con los de la empresa. Este no es siempre el caso en las ventas.

Como cuarto y último, el marketing se entiende como un proceso estratégico, en tanto que las ventas se realizan cotidianamente, mediante una labor día a día. Por lo anterior, es posible decir que “el marketing tuvo su origen en las ventas, pero en realidad es una etapa más desarrollada del proceso” (Levy y Zaltman, 1985, pág. 17).²⁰

2.3. El marketing y la tiranía del consumidor

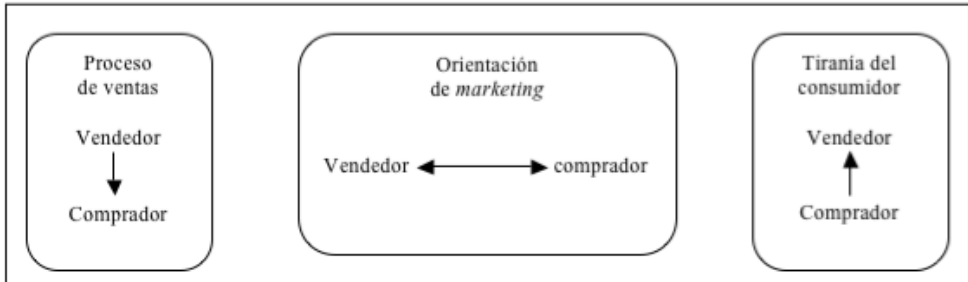
*La tradición nos enseñaba que todo hombre debía hacer tres cosas:
Sembrar un árbol, tener un hijo y escribir un libro.
Hay quienes aseguran que ahora debe:
Trasplantar un árbol, adoptar un hijo y fotocopiar un libro.
(Tomado por el autor de la moderna imaginaria estudiantil).*

La posición de un solo lado, enfatiza que el consumidor es el único elemento activo en el proceso, con deseos, gustos y necesidades que son independientes del comportamiento de la empresa. Por consiguiente, los productores son –en gran medida– completamente pasivos. El marketing pone el énfasis en un doble punto de vista. Es necesario pensar en la influencia real (positiva o negativa) que recibe el consumidor, de aspectos tales como los cuestionarios, las preguntas, las sugerencias, las entrevistas, los estudios, la publicidad, y todas aquellas acciones –conscientes o inconscientes– que realiza el productor. Indudablemente, esta influencia tiende a transformar el comportamiento, las creencias, las actitudes y hasta los valores hacia el producto específico y hacia la empresa misma. Consecuentemente, estas inevitables relaciones afectarán las respuestas futuras a nuevas herramientas que use el productor, especialmente en la etapa de investigación de mercados.

Las diferencias entre el marketing, las ventas y la tiranía del consumidor pueden representarse gráficamente como sigue:

²⁰ A este respecto es importante enmarcar el concepto de marketing dentro de dos fases con las cuales lo presenta Peter Drucker (1995, pág. 437). La primera predica que “El fin último del marketing es hacer superflua la labor de ventas”. La segunda asegura que “nada sucede si la venta no se realiza”.

Figura 1
Las ventas, el marketing y la tiranía del consumidor



Fuente: Salazar Vargas, Carlos, 1988.

2.4. Marketing y publicidad

*Inútil es la maravillosa producción de leche
de una vaca que patea el balde.
Hadrat Muinudin*

La publicidad se define como “cualquier forma impersonal pagada de presentación y promoción de ideas, bienes o recursos por parte de un patrocinador identificado” (Kotler, 1972, pág. 451). Es fácil dilucidar las diferencias con el marketing. Además, la publicidad junto con la promoción de ventas, se conocen como promoción. A su vez, la promoción es sólo una parte de las cuatro p’s de la mezcla de marketing. Las otras tres son producto, precio y punto de distribución, cada una tan importante en el marketing como en la propaganda. Lo mismo que un programa o servicio bien diseñado o una idea útil o asombrosa no es probable que sea exitosa sin una promoción efectiva, “un esfuerzo promocional de primera clase no pueden vencer las deficiencias que resulten de programas e mala calidad (productos), excesiva valoración o mala distribución (punto)” (Crompton y Lamb, 1986, pág. 379). Así la promoción es solo una parte de la gran tarea requerida para realizar las actividades del marketing, en forma exitosa.

Hay quienes tratan el marketing indistintamente como relaciones públicas, comunicación merchandising, etc. Esta distinción –aunque errada–, sin embargo, no es el propósito de este trabajo. Por supuesto, hay ciertos comunicadores que adoptan algunas de ellas, por ejemplo, relaciones públicas, publicidad y propaganda, y las líneas de demarcación en este caso deben ser muy finas. Por ejemplo, esa es la situación cuando un ministerio quiera informar al público sobre un servicio para reclutamiento, y buscar el apoyo del electorado o hace una emisión.

Para resumir, marketing son todas estas funciones, por lo tanto, no es correcto utilizar algunas de ellas como sinónimo de aquél, realmente el marketing las cobija a todas ellas.

2.5. Ampliación del concepto de marketing: el marketing en nuevas áreas

*Para hacer que un gran sueño se convierta en realidad...
primero hay que tener un gran sueño.
Hans Selye*

Aunque el marketing aún no ha sido ampliado en forma completa al mundo comercial (Manoff, 1985, pág. 4), sí ha tenido un efecto espectacular en los negocios sobre todo para la venta de bienes y productos tangibles. Sin embargo, con pocas excepciones, el marketing tradicional ha jugado un papel relativamente insignificante en la mayoría de las organizaciones no comerciales, especialmente en aquellas que ofrecen servicios. Es así como las empresas de servicios –en el sector privado– han tendido a ser dominadas por una perspectiva de gerencia de operaciones enfocada a crear y entregar el producto o servicio, de una forma eficiente, sin tener en cuenta las necesidades y preferencias del consumidor” (Lovelock y Weinberg, 1984, pág. 457).

No obstante, recientemente la filosofía y técnicas del marketing han empezado a cubrir nuevos e insospechados campos. Brevemente se describirán aquellas áreas que tienen una conexión específica con el marketing de políticas públicas. Este campo concretamente, está relacionado con el marketing de ideas y la difusión de innovaciones. Seymour Fine (1981) describe cómo las ideas y los temas pueden ser difundidos más efectivamente (eficiente y eficaz) usando los conceptos modernos y las herramientas del marketing. Para el proceso de difusión, Vijax Majan y Yoram Wind (1986) estudiaron el modelo de difusión de innovación en el marketing. Ellos enfatizan el desarrollo y la utilización de modelos de difusión recientes para proyectar la aceptación de nuevos productos. Asimismo, el marketing de políticas públicas, está relacionado estrechamente con el “marketing social” que procura usar las técnicas del marketing comercial para promover productos deseables desde el punto de vista de la salud pública (Kotler, 1982). Así, el marketing social describe el uso de los principios y técnicas del marketing para promover una causa, idea o comportamiento social (Kotler y Zaltman, 1971).

De otro lado, es posible encontrar algunas actividades que pueden ser clasificadas dentro del nombre genérico de anti-marketing, por cuanto están tratando de reducir la demanda de ciertos productos, con el fin de responder a algunos problemas (contaminación, recesión, inflación, escasez de energía, petróleo y gasolina, problemas de alcohol y aún productos como azúcar y el café) con algunas estrategias diseñadas para desalentar en vez de estimular la demanda de ellos.

Para algunos autores el marketing puede proporcionar una mejor calidad de vida a las personas de cualquier sociedad, independiente de su filiación política, raza, color o composición socioeconómica (Samli, 1987). En otras palabras, no es necesariamente verdadero que el marketing funciona únicamente en sociedades capitalistas. El libro de Samli proporciona algunos parámetros claves, para construir y clasificar los objetivos sociales y las responsabilidades del marketing con respecto a la mejor calidad de vida.

Finalmente, si el marketing es o llegará a ser una ciencia en materia de debate. Schwartz (1965) discute esta alternativa y conjuntamente con varios autores, se opone a que el marketing como ciencia, tenga utilidad para las personas en la sociedad y por lo tanto que no se justifica contribuir y facilitar el desarrollo de tal ciencia.

2.6. Una aproximación interdisciplinaria

*El último que ve el agua es el pez.
Marshal Mc Luhan*

Por definición, la aproximación interdisciplinaria en el marketing se refiere al uso de todas las disciplinas –las sociales, las de comportamiento, las físicas, las cuantitativas y la disciplina de los negocios, son sólo algunas de ellas– para desarrollar discernimientos, conceptos y teorías relacionadas con el marketing, con el fin de investigar, esclarecer y resolver problemas de su incumbencia (Bass, King y Pessemier, 1981, c.1). Este planteamiento incluye, inevitablemente, la aplicación y la integración de diferentes medios y alternativas para promover el marketing. Además, se refiere a la mezcla y combinación productiva de varias disciplinas y su consolidación dentro del pensamiento de marketing. No sólo la interdisciplinaria del marketing con respecto a otras disciplinas, sino también los inmensos beneficios que se pueden lograr cuando las diferentes disciplinas hagan parte de ellas, se fecunden y se enriquezcan, con el marketing. Por medio de esta benéfica integración es muy factible el desarrollo y la estructuración de conceptos y generalizaciones muy útiles y ampliamente aplicables para mejorar la calidad de vida de todos y cada uno de los ciudadanos del mundo.

2.7. El marketing y las políticas públicas: áreas eclécticas

*La salida del apuro nunca es tan simple como la entrada.
Ed Howe*

El eclecticismo es una de las bases fundamentales que dan soporte a nuestros propósitos. Puede entenderse como el ejercicio de seleccionar, escoger y aceptar doctrinas de varias fuentes sin adoptar todo el sistema. De acuerdo con Manoff (1985, pág. 6)

la mayor parte de la teoría del marketing fue tomada de la antropología, la sociología, la psicología social, la teoría de la comunicación y sus técnicas de investigación. Con estas premisas, es posible aseverar que el campo de las políticas públicas, puede adoptar herramientas, métodos, técnicas, puntos de vista, etc., de otras ciencias, disciplinas o ramas del conocimiento que sean relevantes para su propio desarrollo. Así, las técnicas y conceptos usados en los negocios y la administración (por ejemplo, el marketing) son sólo otras áreas que pueden ofrecer su contribución a las políticas públicas.

El marco teórico presentado, ofrece con bastante holgura, las bases mínimas necesarias para adaptar, analizar y estudiar el novedoso campo de “el marketing de las políticas públicas” como un aspecto independiente propio y real, dentro de las perspectiva del marketing. A continuación se presentarán algunas herramientas específicas que se pueden usar en esta novel área que –de acuerdo con su importancia y perspectiva– es un terreno abonado para un rápido, amplio e inmenso campo de investigación y desarrollos futuros.

3.- El marketing para propósitos gubernamentales

*El presidente no quiere a su alrededor
a ningún hombre o mujer que le diga siempre que sí.
Cuando dice no, todos decimos que no.
(Elizabeth Dole, ayudante del presidente Reagan).*

En lugar de adentrarse en una discusión de conceptos, esta sección presenta las técnicas de marketing más adecuadas que puede aplicar cualquier gobierno, con el fin de mercadear sus políticas públicas. De lo enunciado anteriormente se puede concluir, que es posible entender el marketing como un área del conocimiento conformada básicamente por dos cosas primordiales. Primero, es una filosofía, una actitud, una perspectiva. Segundo, es un conjunto de actividades y técnicas utilizadas para implementar esa particular filosofía. La filosofía del marketing implica que cada acción, programa o política gubernamental debe empezar 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 marketing pueden clasificarse en tres grupos. Primero, aquellas usadas por el mercado mismo. Segundo, las que se aplican a las cuatro p's: producto, precio, punto y promoción. Tercero, las que atañen al proveedor, en este caso el gobierno.

3.1. El mercado

*Formar parte de la sociedad es un fastidio,
pero estar excluido de ella es una tragedia.*

Óscar Wilde

Específicamente en el mercado (entendido éste como el conjunto de ciudadanos que reciben la acción gubernamental o sufren las consecuencias de ella) se pueden usar diferentes herramientas. Para nuestros propósitos se describirán únicamente tres de ellas: la segmentación, los mercados objetivo y el modelo AIDA.

3.1.1. La segmentación del mercado

*La ley en su pomposa igualdad, prohíbe a todos los hombres
dormir bajo los puentes, acostarse en las calles y robar pan,
igual a los ricos que a los pobres.*

Anatole France

“Consiste en tomar el mercado heterogéneo total..., y dividirlo en varios submercados o segmentos, cada uno de los cuales tiende a ser homogéneo” (Stanton, 1967, pág. 67). Las variables de segmentación pueden agruparse en tres categorías.

- Geográficas (vecindario, ciudad, país, región, tiempo/ distancia de viaje, etc.).
- Sociodemográficas (edad, sexo, ingresos, educación, ocupación, etnia, etc.).
- De comportamiento (tasa de uso, nivel de habilidad, estilo de vida, etc.).

No obstante, no hay variables específicas para la segmentación de mercados. Ésta depende de las circunstancias y propósitos particulares. Para un estudio completo sobre segmentación véase Westein, art. (1987). Market segmentation. (Chicago, Illinois: Probus Publishing Company). La reunión y presentación ordenada del cruce de las diferentes variables escogidas, se conoce como el perfil del mercado.

3.1.2. Los mercados objetivo²¹

*Una vez que conozcas el fin, puedes idear los medios;
el fin no justifica los medios, los suministra.*

Idries Sha

Como es fácil observar, la segmentación se enfoca a identificar grupos de clientes potenciales con necesidades, preferencias, problemas, deseos, etc., relativamente ho-

²¹ También llamados destino, meta, blanco. Se conoce también, con la palabra inglesa target.

mogéneos. Los mercados objetivo se relacionan con la selección y delimitación del grupo o grupos para los cuales el gobierno pretende desarrollar los ofrecimientos del programa o política. El reto es abastecer o influir en los grupos de clientes potenciales a los cuales se les puede entregar la mayor parte de los beneficios totales con los recursos disponibles. Existen tres estrategias o principios para seleccionar los mercados objetivo: la estrategia no diferenciada, la diferenciada y la concentrada (Crompton y Lamb, 1986, pág. 133).

Con la estrategia no diferenciada, solamente se ofrece y se desarrolla una mezcla de marketing para todos los grupos identificados de clientes.

La estrategia diferenciada habilita a una agencia para adaptar su programa a las necesidades, deseos y características de cada uno.

Con la estrategia concentrada los esfuerzos se dirigen a sólo unos cuantos grupos de clientes, los cuales son considerados los más importantes o los más sensibles.

En el marketing comercial es bien sabido que la identificación de la población objetivo y los esfuerzos de marketing objetivo hacia aquellos que probablemente va a responder, resultará en una operación más rentable. No hay evidencia contra las posibilidades y ventajas de usar estas técnicas con los programas públicos.

3.1.3. El modelo AIDA

Cuando los amigos son tuertos, los miro de perfil.
Joseph Joubert

Como se verá más adelante, todas las acciones de marketing deben integrarse lógicamente, y el escenario en el que estén los ciudadanos dentro un grupo específico de clientes, es un marco útil para este propósito. El modelo AIDA postula cuatro etapas sucesivas; atención, interés, deseo y acción. Así, este modelo permite concluir, por ejemplo, que si hay un grupo objetivo específico en la tercera etapa (deseo), es una pérdida de tiempo, dinero y recursos humanos, enfocar los esfuerzos de marketing a otra u otras etapas del proceso, es decir a despertar el interés o promover la atención. Un ejemplo reciente –aunque sólo relacionado con la publicidad– es el siguiente aviso en el subterráneo de Londres: “Comprar condones en vacaciones no salvará la vida. Usar uno podría”. Este aviso enfatiza específicamente la cuarta etapa del modelo la acción dando por supuesto que las personas que leen el anuncio, han pasado ya por las otras tres etapas previas: se les ha despertado la atención, poseen un grado alto de interés y sienten ya el deseo.

3.2. Las cuatro p's

El mérito mayor del hombre consiste sin duda, en dominar las circunstancias, y dejar dominar por ellas lo menos posible.

Goethe

El segundo grupo de técnicas, útiles para mercadear políticas públicas, están incluidas en la clasificación de variables de decisión de marketing que McCarthy (1971, págs. 38–40) popularizó como las cuatro p's: producto, precio (o punto) y promoción, enunciadas anteriormente.

Generalmente se considera que las funciones del marketing, dentro del modelo de las cuatro p's, son del control del experto en marketing (mercadotecnista) (Fine, 1981, pág. 19). El experto en marketing puede. Manipular la cantidad y la dirección de la asignación de recursos, con el fin de determinar cómo diseñar el producto, qué precio cobrar, dónde promoverlo y cómo y cuándo hacer la entrega. Sin embargo, otros factores están más allá del control del experto en marketing. Estas variables no las puede controlar o manejar el mercadotecnista, sin embargo, debe predecirlas. Es conveniente clasificarlas en seis grupos a saber: variables económicas, sociales, políticas, culturales, tecnológicas, ecológicas y demográficas.

De acuerdo con lo anterior, el mercadotecnista cuenta con cuatro variables que puede manejar a su antojo, para hacer frente a las seis del entorno que no puede manejar, pero sí debe conocer, predecir y estimar. Adicionalmente, cada una de estas cuatro p's incluye funciones específicas. Más adelante se listan algunas de ellas.

Producto: diseño, empaque, clasificación y estandarización, garantía, etc.

Precio: financiación, términos de crédito, concesiones y descuentos, sacrificios no monetarios, etc.

Plaza: canales de distribución, almacenamiento, entrega, exhibición en el punto de venta, merchandising, publicidad en el punto de venta, etc.

Promoción: propaganda, venta personal, eventos especiales, relaciones públicas, creación de imagen, etc.

En las siguientes secciones, las políticas públicas y consecuentemente los programas que las forman, se estudian como cualquier otro producto: son compradas y vendidas, tienen precio y propaganda, se empaican y se distribuyen.

3.2.1. Las ideas como productos

*El único amor consecuente, fiel, comprensivo que todo lo perdona,
que nunca nos defrauda y que nos acompaña hasta la muerte...
es el amor propio.
Óscar Wilde*

Para propósitos de esta investigación, es posible considerar como producto la misma política pública. En otras palabras, cada grupo de políticas públicas que el gobierno trate de poner en marcha o implementar, puede ser considerado como un producto. Es apropiado asimilar las políticas o programas con ideas o causas y, según Fine (1981, pág. 27) "Si se involucra un bien tangible, el intercambio es físico. Si el producto es una idea o causa, la transacción es abstracta". Así, tanto las bicicletas como la información sobre el control de la natalidad, son productos susceptibles de mercader. El primero es un bien tangible, mientras que el último es una idea y como tal es abstracta. Este razonamiento no se altera por el hecho de que generalmente la información sobre el control de la natalidad está asociado con productos anticonceptivos. Aún 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.

3.2.1.1. El ciclo de vida de un producto (cvp)

*Es tan tarde, tan tarde, que muy pronto podremos decir que es temprano.
W. Shakerspeare*

Este concepto 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 en diferentes ambientes competitivos. "Su ajuste a estos ambientes determina en gran medida qué tan exitosa será su vida" (Levit, 1965, pág. 83). Un conjunto de estrategias de productos. 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 (Baker, 1985, pág. 456). Esta curva refleja un proceso subyacente. Si uno puede iniciar la difusión, ésta proseguirá automáticamente en algún grado. En consecuencia, continuará debido al efecto bandwagon o contagio.

Al aplicar esta herramienta al caso de las políticas públicas, es posible aseverar que el ciclo de vida por el cual los programas públicos probablemente van a pasar,

consta de cinco etapas. En la Figura 2, 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 período o tiempo.

La primera etapa es la de introducción, en la cual la aceptación de la clientela es mínima.

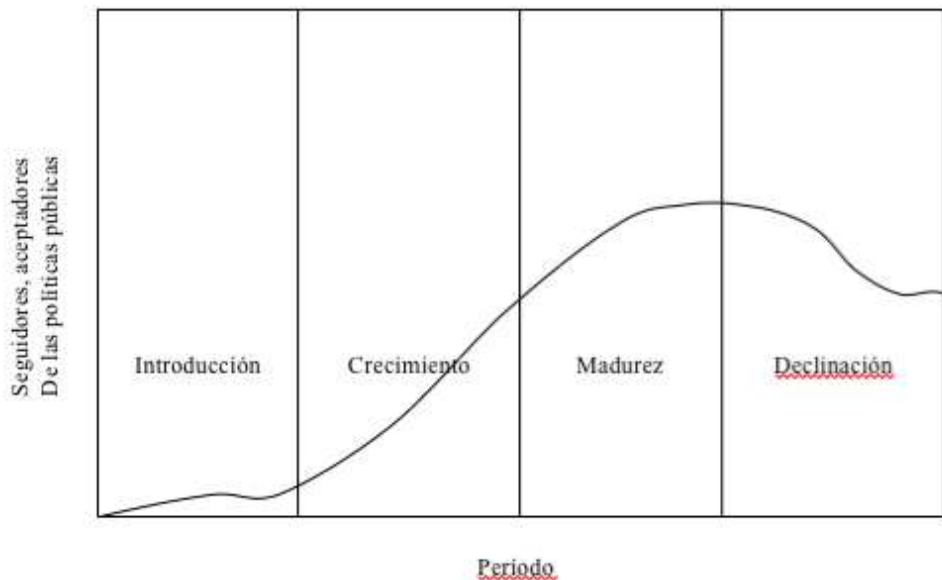
El segundo período es de rápido crecimiento, por los efectos acumulativos de la promoción introductoria, la distribución y la influencia de la comunicación boca a boca.

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.

Figura 2
Ciclo de vida del producto



Fuente: Kloter, P.I *Marketing management: analysis, planning and control*, pág. 291. Adaptada por el autor.

Los gobiernos deben interesarse por saber en qué lugar del ciclo de vida se encuentra una determinada política pública. Cada etapa requiere una mezcla de marketing específica, con diferentes combinaciones de las variables el 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” (Kotler, 1971, a.), la cual asume que una causa pasa por una curva en forma de “S” similar a la de la Figura 1, 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 específica política pública, 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, nuevos retos, tales como desarrollar definiciones más claras de papeles y responsabilidades, y atraer los recursos adecuados para mantener en curso la organización y “Nuevos tipos de líderes empiezan a ser favorecidos –aquellos que tienen habilidades organizacionales” –aquellos que tienen habilidades organizacionales” (Kotler, 1971, a, pág. 698). En la etapa burocrática, el cambio de foco es más confirmado. El objetivo de supervivencia organizacional se considera por encima del de defensa de una causa:

“La causa se administra como cualquier otro negocio como un producto para vender, con una jerarquía rígida, políticas establecidas, mucha organización funcional, etc. Aún el trabajo de mantener un seguimiento y soporte necesario es manejado como una función especializada! (Kotler, 1971, a, pág. 698).

Las etapas de un CVP son continuas y de ningún modo son discretas como se describieron. El proceso es además a menudo errático y difícil de pronosticar. “La teoría no puede servir como guía universal de planeación pero sí como un instrumento para medir el efecto de la planeación” (Fine, 1981, pág. 75). Además, una clave para la administración del ciclo de vida, es pronosticar el perfil del ciclo del producto propuesto aún antes de que se introduzca. Entonces, en cada etapa la administración debe anticipar los requerimientos de marketing que se necesitarán en la siguiente etapa.

3.2.1.2. El posicionamiento

*Miremos más que somos padres de nuestro porvenir,
que no hijos de nuestro pasado.*

Miguel De Unamuno

En términos claros, es describir el producto a los mercados objetivo de modo que defina sus mejores atributos y, si es posible, las limitaciones de la competencia (Coffman, 1986, pág. 75). El posicionamiento supone que las ofertas del marketing 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 en forma gráfica, esta estrategia de marketing: “Cherchez le creneau” o busque el hueco.

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 hueco al ir al occidente (Ries y Trout, 1981, págs. 66–67). Es necesario, entonces, saber quién es la competencia real, en qué lugar está y dónde quiere el gobierno colocar su grupo específico de políticas públicas.

3.2.2 El precio

Hay gente tan sumamente pobre que solamente tiene dinero.

Anónimo

Por lo general, ni los programas, ni las políticas públicas se intercambian por dinero. Sin embargo, para que se dé una transacción de marketing, 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 marketing. 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. De acuerdo con Fine (1981, pág. 84) es posible distinguir cuatro tipos diferentes de precios sociales, los cuales se pueden relacionar con los programas o políticas públicas de un gobierno específico.

- El tiempo que se gasta en una actividad cualquiera, representa beneficios previsibles, porque ese tiempo no se gastó en alguna otra alternativa. Esta es la noción económica de pérdida a costo de oportunidad.
- Gastas los esfuerzos de alguien a cambio del ofrecimiento de un producto, no es

más que comprometer los servicios en ese intercambio.

- La modificación del estilo de vida de alguien, es un precio que se paga en muchas formas de intercambio. “Como cuando se adopta la idea del matrimonio, por ejemplo” (Levy y Zaltman, 1975, pág. 42), teniendo en cuenta que es un precio que se paga por un cambio de vida.
- A menudo, parte del precio de un intercambio equivale a una pérdida de la autoestima, el orgullo, la identidad. 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 estas clases de investigaciones es la ausencia de una medida con el fin de calcular en forma cuantificable, el precio social. Esta situación es análoga al problema de la medida en el análisis costo/beneficio.

3.2.3. La plaza, distribución o punto

*Todo gran cometido debe tener un principio,
pero es en la comunidad donde está la verdadera gloria.
Sir Francis Drake*

Corresponde a la distribución. 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.), afecta el éxito de las políticas en el mercado. Así, la dinámica del proceso depende – en buena medida– del canal escogido. En otras palabras, cómo se hace disponible un programa o una política, para los ciudadanos y sobre todo para quién se hace disponible, son respuestas que definitivamente pueden impactar el proceso de aceptación de cualquier política pública.

De acuerdo con Kotler (1972, pág. 398) se pueden distinguir tres diferentes grados de exposición en marketing. A su vez, éstos 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: muchas facilidades físicas para abastecer el mercado objetivo.
- Distribución exclusiva: la provisión de facilidades se hace sólo en un establecimiento dentro de la comunidad o el área de mercado objetivo.
- Distribución selectiva: dentro de los dos extremos se ubica un completo rango de convenios intermedios.

Un factor básico que influye sobre la decisión de intensidad es la relación entre costo y accesibilidad. Así, la intensidad de la distribución, accesibilidad y costo están estrechamente interrelacionadas. Cuanto más grande sea la intensidad de la

distribución y cuanto más grande sea la accesibilidad de un programa, más alto será su costo. Según Crompton y Lamb (1986, pág. 196) una agencia puede tener nueve alternativas de intensidad de distribución. El Cuadro N° 1 ilustra estas estrategias alternativas y sugiere además, posibles servicios que puedan encajar apropiadamente dentro de las nueve celdas allí señaladas.

Cuadro N° 1
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/o ubicación de animales

Fuente: Crompton, J. Y Lamb, C. *Marketing government and social services* (1987) Nueva York: John Wiley and Sons, pág. 196.

Otro canal importante para distribuir un programa o una política pública, es el de la comunicación boca a boca. Esta alternativa se entiende como una comunicación oral, persona a persona, entre un receptor y un emisor que el receptor percibe como no comercial, y que concierne a un producto o un servicio (Mahajan y Wind, 1986, pág. 61).

3.2.4. La comunicación boca a boca y el modelo de dos pasos

Un excelente fontanero es infinitamente más admirable que un filósofo incompetente. La sociedad que desdeña la excelencia en la fontanería, porque la fontanería es una actividad humilde, y tolera la mediocridad en la filosofía, porque es una actividad elevada, no tendrá ni buena fontanería ni buena filosofía: ni sus tuberías, ni sus teorías resistirán el agua.

John Gardner

El enlace entre una comunicación boca a boca efectiva y los recursos de marketing, tradicionalmente se ha denominado el modelo de dos pasos. Lo que significa que la información de marketing fluye en dos pasos desde los emisores a los receptores finales. Primero, la información propagada la recibe alguna fracción relativamente pequeña del mercado potencial total, denominada “líderes de opinión”: Los líderes de opinión son “aquellos individuos de los cuales otro busca información o consejo” (Kotler, 1972, pág. 342.). Posteriormente, estos individuos, en el segundo paso, difunden esta información a otros (Katz y Lazarfel, citado por Mahajan y Wind, 1986, pág. 63).

A pesar de las críticas y modificaciones al modelo original, hay un amplio reconocimiento de que algunas personas tienden a recibir el mensaje antes que otras y juegan importante papel en esta difusión. La promoción incluye aquellas herramientas de comunicación, que el gobierno a sus agencias usan para informar, educar, persuadir y/o recordar, a los miembros de grupos de clientes potenciales acerca de un programa o servicio de una agencia específica. Según Kotler (1972, pág. 425) las cuatro principales actividades que considera como componentes de la mezcla de promoción son:

- Relaciones públicas.
 - Venta personal,
 - Promoción de ventas y
 - Publicidad.
- Las relaciones públicas: son programas diseñados para mejorar, mantener o proteger la imagen de una política pública.
 - Venta personal: es la presentación mediante una conversación con una o más personas que estén interesadas en una política pública específica.
 - Promoción de ventas: son incentivos a corto plazo que se utilizan para estimular la aceptación de una política pública específica.
 - Publicidad: entendida como cualquier forma pagada de presentación no personal y de promoción de una política pública, realizada por un patrocinador identificado.

Aquí es importante señalar que las actividades de venta personal no se limitan sólo a los vendedores. Los gerentes de ventas y otro personal de supervisión cuyas responsabilidades son primariamente de naturaleza administrativa, a menudo realizan ventas. Esto es especialmente verdadero con programas en los que “Los funcionarios de distintos rangos y escalas, también pueden involucrarse directamente en el proceso de ventas” (Mathews y cols. 1964, pág. 376).

La promoción como un todo, puede utilizarse de muchas formas y en diferentes niveles. Por lo tanto, es posible la elección entre muchas estrategias. Para los fines y alcances de este estudio únicamente se consideraran dos estrategias concretas: la de halar y la de empujar.²²

De otro lado, en la estrategia de empujar, el gobierno delega a sus intermediarios algunas de las responsabilidades en la promoción del programa, esperando que ellos difundan las bondades de la política pública en el grupo de ciudadanos a los cuales está orientada. Es decir la empujan a través de los canales de distribución. Claramente, la factibilidad de una estrategia depende de la habilidad, interés y disposición de los líderes de los canales para poner en marcha (implementar) la política pública. En conclusión, con la estrategia de halar el foco está en el ciudadano, como usuario final. Con las estrategias de empujar el énfasis está sobre los intermediarios, distribuidores a través de los cuales se presenta, fomenta y finalmente se entrega la política pública específica.

3.3. El experto en marketing, proveedor o mercadotecnista

*Las personas de éxito muestran resultados,
quienes se rinden muestran disculpas y justificaciones.*
Carlos Devis

En la primera parte de este capítulo, se asumió que el gobierno puede mirarse como el proveedor o el experto en marketing. En otras palabras, es la fuente desde la cual se entrega el programa al público. Así, el gobierno puede usar la gerencia de marketing con el fin de integrar las diferentes partes del proceso como un todo y en una forma lógica y efectiva (eficiente y eficaz). Para ello puede hacer uso de las herramientas gerenciales a saber planeación, organización, dirección, evaluación y reestructuración, que nemotécnicamente se pueden enmarcar dentro de la sigla Poder.

Las estructuras de organización del marketing se han descrito como “las moradas donde habitan las estrategias de marketing” y a menudo es muy útil trabajarlas, concebirlas y tratarlas como tales. Siguiendo esta metáfora, podría preguntarse ¿qué plan (qué piso) es más apropiado para una institución pública o sin ánimo de lucro?

²² Es común escuchar estas dos estrategias con nombre en inglés como pull y push.

Y ¿cómo debería cambiarse ese plan a medida que la institución evoluciona? (Love-lock y Weinberg, 1984, pág. 457).

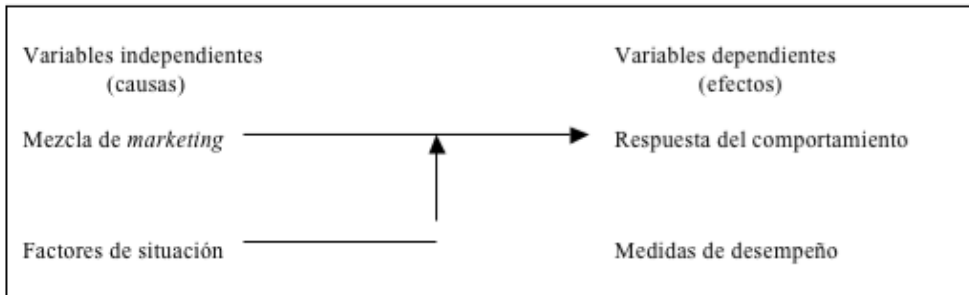
Organizar el esfuerzo de marketing requiere más que simplemente decidir cómo estructurar el departamento de marketing y asignar responsabilidades concretas a individuos o grupos específicos. Incluye también, el examen del papel específico del marketing en la organización, facilitar interacciones del marketing con otras áreas funcionales de la administración y buscar el desarrollo de una fuerte orientación al consumidor, en todas y cada una de las partes de la institución.

Una herramienta que todo gobernante debería utilizar, es el modelo del sistema de marketing, entendido como una sucesión ordenada de análisis y toma de decisiones útiles en el marketing.

La figura 3 presenta un diagrama de este sistema. En el modelo se especifica una (s) medida(s) de desempeño para la organización, identifica las variables relevantes en el proceso y clasifica las variables como independientes o dependientes. Es fácilmente comprensible y entendible encontrar los diferentes elementos constitutivos. Éstos se describen a continuación.

Figura 3
Modelo del sistema de marketing

Fuente: Lindblom, C. (1980) "The Policy Marketing Proces" (Englewood Cliffs how Jersey.



Prentice-Hall), pág. 63. Adaptado por el autor.

3.3.1. La mezcla de marketing

Siempre florece, donde estés y con lo que tengas.
CSV

Por variable se entiende un atributo que toma diferentes valores en diferentes momentos. Por ejemplo, una organización puede variar su presupuesto de publicidad o cambiar el precio de venta de sus productos o servicios. Una variable independiente es la causa supuesta de la variable dependiente, la cual es el efecto supuesto (Kinneer y Taylor, 1983, pág. 27). La clasificación de las variables independientes permite encontrar aquellas que pueden ser controladas y manejadas por el gobierno. Éstas se identifican como la “mezcla de marketing”, y son las compuestas por las cuatro p’s: producto, precio, punto y promoción. Para formar programas alternos de marketing o cursos de acción, se pueden combinar diferentes niveles, valores o magnitudes de éstas cuatro variables.

3.3.2. Los factores de situación

El mejor ejecutivo es el que tiene el acierto de escoger buenos hombres para hacer aquellos que quiere que se haga, y la suficiente moderación para no entrometerse mientras que lo hacen.
Theodore Roosevelt

Los factores de la situacionales representan las variables independientes que no están bajo el control de la organización de marketing, es decir, la organización gubernamental, debe adaptarlas en la formulación e implementación de un programa de marketing. Consta de factores como la crisis de energía, las acciones competitivas, la tendencia del mercado, regulaciones internas etc., los cuales conviene clasificar en seis grupos: demográficos, económicos, políticos, sociales, ambientales y tecnológicos.

3.3.3. El comportamiento como respuesta

Hay personas a las que no se les puede participar ninguna desgracia sin que en seguida nos participen ellas otras semejantes.
Christian F. Hebbel

Ambos conjuntos de variables independientes, o sea, la mezcla de marketing y los factores situacionales, se combinan para influir una respuesta comportamental como las preferencias, actitudes y acciones, entre otras. Esta respuesta comportamental es la variable dependiente, o el efecto supuesto. Un factor que hay que tener muy presente es que la respuesta de comportamiento pasado además de la influencia

inmediata de la variable independiente (Kinnear y Taylor, 1983, pág. 243). En consecuencia, desarrollar un programa efectivo de marketing es un proceso retador y complicado, que involucra un conjunto dinámico de variables y una respuesta de comportamiento que cambia como resultado del proceso adoptado. Esta situación requiere administradores públicos hábiles, que puedan dar una perspectiva apropiada a las experiencias pasadas y usar efectivamente la información de la investigación de mercado para tomar sus decisiones.

Identificar formalmente las relaciones funcionales entre las variables independientes de qué tan difícil sea, es importante reconocer que la naturaleza de estas relaciones es implícita en la elección del curso alternativo de acción que hacen los administradores públicos. Al intentar usar la investigación de mercado para formalizar estas relaciones, el administrador público debe tener en cuenta el costo de recolectar la información con relación al nivel de confianza que se gana, al seleccionar el curso de acción óptimo. En las empresas privadas, la experiencia y criterio de la gerencia, combinados con la información de la investigación de mercado, constituyen la base para la toma de decisiones de la alta dirección. Para los administradores públicos, el caso puede ser igual.

Debe entenderse claramente, que el gobierno puede tomar decisiones sin usar la investigación de mercado, y con demasiada frecuencia lo hace. Estas decisiones pueden ser sensatas si la experiencia del administrador público es vasta y relevante y va acompañada de buen juicio. La idea es tomar una decisión efectiva, no gastar dinero en una investigación de mercado que no va a usarse para apoyar las decisiones. La investigación de mercado se usa cuando el tomador de decisiones necesita información adicional para reducir la incertidumbre asociada con una decisión cualquiera (Kinnear y Taylor, 1983, pág. 245).

3.3.4. Las medidas de desempeño

*Siembra una acción y cosecharás un hábito,
siembra un hábito y cosecharás un carácter,
siembra un carácter y cosecharás un destino.*

William James

Las respuestas de comportamiento forman la base para las medidas del desempeño monetario y no monetario de cualquier organización gubernamental.

Las medidas no monetarias son: la imagen de la organización, la actitud de los ciudadanos hacia la organización o programa, el conocimiento sobre la política pública específica. El desarrollo de medidas de desempeño válidas es imperativo para una administración efectiva del sistema de marketing. Como es fácil observar, la investigación de mercado juega un papel importante al proveer tanto las herramientas, como las fuentes de datos para la medición del desempeño.

4.- Conclusiones

*Mis sueños carecen de valor alguno, mis planes son como el polvo,
mis metas son invisibles, todo eso carece de valor,
A no ser que sea seguido por la acción.
Og. Mandino*

Primero que todo, es necesario decir que el marketing ha llegado muy lejos de su propio potencial y que aún falta delimitar sus posibilidades, alcances y sus mismos límites. Aún en el campo académico, el marketing frecuentemente ha tenido una mala interpretación. Esta fue una de las razones para especificarlo. De otro lado, el marketing no es una panacea. Si bien es cierto que mercadear una política pública no es lo mismo que mercadear un producto comercial y 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 marketing en nuevas áreas tiene grandes posibilidades y éstas están aún inexploradas. Este enfoque considera al gobierno como el experto en marketing o el proveedor. Pero es posible suponer que quien hace las políticas públicas es la otra parte, es decir, los usuarios, los consumidores, los ciudadanos, electores, el pueblo. Asimismo, 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 estos propósitos.

En realidad, el gobierno es sólo una parte o participante en el proceso social. En consecuencia, tiene que tener en cuenta la mejor forma de lograr sus propósitos.

En realidad, el gobierno es sólo una parte o participante en el proceso social. En consecuencia, tiene que tener en cuenta la mejor forma de lograr sus propósitos y objetivos y para ese fin, el marketing puede ser una alternativa y herramienta útil. De igual forma, el marketing ayuda a adaptar la agenda y ofrecer soluciones a los problemas y deseos de los ciudadanos en una forma más adecuada que si no se contara con esa alternativa. Con el marketing, 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 lo propone el marketing –cambiando 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.

Con el marketing, quien hace las políticas puede concentrarse fácilmente en el conjunto total, sin preocuparse con todos los detalles, con lo cual se puede evitar una posible falta de experiencia en la forma de resolver un problema o implementar una política. Además, con el marketing, es necesario saber qué tipo de personas deben ser asignadas para implementar las políticas públicas. Principalmente, qué política deben implementar personas hábiles o especializadas con conocimiento y capacitación en marketing 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 marketing.

Finalmente, en relación con la moralidad y la ética, debemos evitar el no poder ver el bosque por causa de los árboles. El marketing es una herramienta neutral y puede usarse de esta forma: no es en sí ni bueno, ni malo. Tal y como dice Hood “lo bueno o lo malo radica en el propósito o la aplicación y no en el instrumento” (Hood, 1983, pág. 140).

5.- El marketing: herramienta gerencial para la efectividad

*No basta tener un sano juicio, lo principal es aplicarlo bien.
René Descartes*

Como aspecto adicional conviene resaltar que el marketing 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– correspondiente al mercado, es decir a los ciudadanos.

Para comodidad nemotécnica se ha incluido las variables del primer grupo (las internas) dentro de la tradicional clasificación expuesta por McCarthy²³ correspondiente a las “4 p’s”:

- 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 una engloba toda una serie de funciones cuya característica fundamental es que pueden ser manejadas por la organización, llámese ésta, fábrica, empresa

²³ E. Jerome McCarthy, revolucionaria el concepto en 1975 introduce sus ya famosas 4 p’s en su obra Basic marketing a managerial approach.

de servicios, entidad sin ánimo de lucro, partido político o el mismo Estado como organización social.

Se logra así con el marketing, manipular el monto, la dirección, 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 marketing estudia también el mercado²⁴ 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 dirigida a detectar, conocer y anticiparse a las necesidades, deseos y gustos del mercado (los ciudadanos) con el fin de diseñar la oferta (las políticas públicas) que más se acople a las demandas de la comunidad.

La segunda 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 marketing.

Se concluye que tanto la eficiencia como la eficacia, variables éstas que conforman la efectividad, es posible alcanzarlas –al menos buscarlas– con el marketing. Para continuar con el proceso del marketing de políticas públicas, es necesario además entrar a considerar posteriormente, 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 a políticas públicas, específicas y concretas, de acuerdo con el marco teórico ampliamente explicado en las primeras partes de este capítulo.²⁵

²⁴ Entendido como "El estudio del comportamiento desplegado por el consumidor en la búsqueda que realiza para la compra, el uso y la evaluación de productos, servicios e ideas con las cuales espera satisfacer sus necesidades" Definición de Schiffman, León G. and Leslie, L. Kanul, en la pág. 4 de Consumer behavior.

²⁵ Para una aproximación al tema el lector puede remitirse al primer libro de Carlos Salazar Vargas, titulado Marketing político, segunda edición 1994, pág. 233. también al trabajo de L. Hermelet P. Romagni: "Le marketing public, une introduction au marketing des administrations et des organisations publiques", cuyo resumen analítico aparece en la pág. 230/34 de Communication revue québécoise des recherches et des pratiques en communication et information. Una presentación mucho más completa se encuentra en el texto de P. Kotler y Eduardo L. Roberto Social marketing: strategies for changing public behavior, en donde a través de las 400 páginas de esta obra, se desarrolla todo un completo estudio sobre el tema del "cambio social voluntario" como alternativa al "cambio violento", mediante estrategias de marketing.

A manera de conclusión

*Si estos pensamientos no gustasen a nadie podría considerárseles mediocres,
pero los juzgaría detestables si gustasen a todo el mundo.*

*(Así se expresaba Diderot a la cabeza
de sus Pensamientos filosóficos).*

Los cambios políticos que vive la sociedad inciden necesariamente en las políticas públicas. Se esta frente a un afortunado tránsito entre lo que se podría llamar una sociedad política restringida y un período de ampliación democrática: el multipartidismo que aparece como realidad de la vida política en reemplazo del tradicional e histórico partidismo. Se abren canales de participación ciudadana que buscan institucionalizar el régimen político. Los procesos de descentralización implican también –cada vez en mayor grado– la posibilidad de una democracia más participativa. Se busca, además una mayor transparencia en las decisiones de política pública, que cada vez sean menos un ejercicio de expertos sigilosos trabajando en aisladas y lejanas oficinas, que conduzcan a la participación ciudadana y a la vista de todos.

1. El futuro de las políticas públicas

No tengo miedo del mañana, porque he visto el ayer y amo el hoy.
White

El panorama trazado y los cambios mencionados 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 decisio-

nes. Se vislumbra el surgimiento de una democracia más participativa, con la irrupción de nuevos actores políticos, nuevos movimientos, nuevos candidatos, nuevos partidos. Eso 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.

Un segundo tipo de cambio corresponde al contenido mismo de esas decisiones. No sólo cambia la forma como se toman las decisiones, también el contenido de ellas. El proceso de toma de decisiones involucra a más actores con distintos intereses sociales. Obviamente, el contenido de lo que resulta es también diferente. En otras palabras, el contenido de las políticas públicas es distinto.

Un tercer aspecto se presenta al considerar el cambio que se produce en el proceso de implementación de las políticas públicas.¹ La administración pública que se apoyó en prácticas rutinizadas, 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 burocracia² –los administradores como servidores públicos que son– den cuenta de lo que hacen y brinden 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 el 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.³

Finalmente surge la pregunta de ¿cómo es que la sociedad puede influir en la toma de decisiones de las políticas públicas? Si éstas 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. 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 en su posterior reformulación; en otros términos, en todo el proceso integral de políticas públicas.

¹ Aunque es mucho más fácil que cambie el régimen político, a que se produzcan cambios en el aparato estatal.
² Entendiendo a la burocracia en el buen sentido de la palabra y de acuerdo con la caracterización y propiedades estudiadas por Max Weber.
³ César Vallejo Mejía, en las páginas 79–87 de las Memorias de los seminarios sobre reforma del Estado, propone cuatro objetivos fundamentales que debe alcanzar la reforma del Estado. Aunque específicamente referida al aspecto presupuestal y para el caso de Costa Rica, bien vale la pena enunciarlos por su aplicabilidad al caso colombiano:
 1. Hay que recuperarle al sector público su capacidad de respuesta.
 2. Hay que recuperar el vínculo entre planificación y presupuesto.
 3. Hay que hacer del presupuesto un instrumento de gerencia pública.
 3.1. Visión global del gasto público.
 3.2. Estrategia de coordinación gerencial de las entidades ejecutoras, y
 4. Hay que recuperar el control político del gasto.

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.

2. Formación de analistas de políticas públicas

*Considero el hogar como la escuela más influyente de la civilización.
El hogar es la primera y más importante escuela del carácter.
Es en él, donde todo ser humano civilizado,
recibe su mejor o peor entrenamiento moral.
Ernest Hemingway*

Desde hace ya más de una década, Bernardo Kliksberg⁴ 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 ingentes 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 ellas 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 problemas se agudiza de manera sensible.

Este es también un tema de importancia fundamental para el futuro desarrollo de nuestro país. En este documento se han querido ofrecer sólo algunos lineamientos generales e inquietudes, producto de experiencias tanto académicas como prácticas con el objeto de que sean tenidos en cuenta en el diseño de una necesaria, útil y urgente política encaminada a formar en Latinoamérica y sobre todo en Colombia, analistas de políticas públicas. La universidad debe seguir siendo un actor preponderante en el desarrollo y concreción de esta clase de políticas, encaminadas a beneficiar al Estado colombiano y de esta forma a la sociedad en general.

Es necesario, por lo tanto, buscar, encontrar, formar y entrenar personas sensibles a estos problemas que estén dispuestas a sacar a flote algunos detalles que, desapercibidos para la gran mayoría, serán en breve elementos clave en el proceso integral que hemos analizado, es necesario descubrir, cuidar, desarrollar, incrementar afinar esas finas sutilezas que debe poseer todo buen analista para detectar ciertos cambios, seleccionar determinados actores y escoger adecuados caminos. El buen educador debe saber qué cuerda pulsar, con qué intensidad y en qué momento, para

⁴ Desde 1983 Bernardo Kliksberg en Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina, clamaba por la necesidad de esta formación. También ahora desde el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD–, continúa con su labor de alertarnos sobre los peligros de estas carencias y las formas de suplirlas.

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 real 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 una 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 todas las otras diferentes ciencias que desde las diversas perspectivas se vinculan con el estudio de un proceso que las desborda.

Enrique Leff⁵ propone que:

“...Es necesario analizar la integración interdisciplinaria no sólo 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 la misma”.

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, que intentan 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, generando un proceso de internalización, intercambio y producción de conceptos que generan una reformulación de los contenidos de las disciplinas e indican nuevos criterios e inducen nuevos efectos. Desde esta perspectiva, el análisis de las políticas públicas problematiza a las disciplinas tradicionales.

No se piensa sólo, que la ciencia normal por ejemplo, la economía convencional, internalice los planteamientos de la problemática de las políticas públicas dentro de un objeto de conocimiento que los excluye, sino en las construcción de nuevos objetos interdisciplinarios.

Así, se plantea a partir de este campo de estudio fundamentado en relaciones trasdisciplinarias, la posibilidad de reorientar ciertos conceptos y métodos hacia un

⁵ Enrique Leff, en el prólogo de Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo (1986, pág. 15).

proceso interdisciplinario de gestión de políticas públicas⁶ fundado en un manejo propio e integrado de recursos.

Sin duda una gran parte de la responsabilidad ante la sociedad para desarrollar esta mixtura recae en la universidad. El momento y las circunstancias por las cuales atraviesa el país son propicios para emprender la inaplazable labor de formación de verdaderos analistas de políticas públicas –entre otras razones– como simple herramienta de comunicación con el resto del mundo. Además, porque es menester también competir en mejor forma y en condiciones más igualitarias con otros países, sobre todo, con sus empresas multinacionales, esas nuevas formas de penetración que sí cuentan con analistas preparados en temas de utilidad común, tal y como el campo relacionado con las políticas públicas.

Competir por nuestro propio desarrollo y con modelos autóctonos y originales es la alternativa que se plantea. 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 ese es el reto.

Se vislumbra un camino amplio y abonado para el desarrollo de enfoques propios de políticas públicas, con las particulares características, los peculiares 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.

Quizá 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,⁷ el italiano,⁸ el alemán⁹ y el portugués¹⁰ aquellos no herederos de la tradición anglosajona. Lo anterior hace que la misma información –sobre todo la básica– de esta área, se relegue 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 vienen al caso enumerar, han contribuido a que no se haya favorecido esta área. Este esfuerzo está encaminado a suplir, en parte, esta carencia.

⁶ Es precisamente el rumbo que ha tomado –en otros países– la enseñanza–aprendizaje de la administración, entendida como el manejo de las funciones gerenciales que se inician con cada una de las letras que forman la palabra poder: planeación, organización, dirección, evaluación y reestructuración. Estas funciones se enfocan en y aparta los diferentes pasos del proceso integral: formación, formulación, implementación evaluación, análisis y reestructuración proceso éste que se presenta tanto en el ámbito privado como en el público, obviamente con las necesidades e inevitables diferencias entre uno y otro campo.

⁷ Politique publique.

⁸ Política.

⁹ Politik.

¹⁰ Política.

3. Formación de gerentes públicos: el reto

*Yo imagino que es bueno mandar, aunque sea a un hato de ganado.
(Cervantes, El ingenioso hidalgo Don Quijote de la Mancha,
parte II, cap. XLII, en boca de Sancho, cuando platicaba
con su amo al disponerse a gobernar la ínsula).*

De acuerdo con lo visto a lo largo de los capítulos anteriores, es posible considerar al gerente público como el inspirador, coordinador, manejador y líder del proceso integrar 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, pensum y syllabus universitarios, –en especial de aquellos posgrado– encaminados a formar gerentes públicos.

El gerente público no sólo debe tener una reconocida capacidad para conducir procesos complejos, sino que debe enfrentarse a problemas no bien estructurados. Debido a lo anterior, requiere ante todo tres características:

- Una gran experiencia.
- Tener perseverancia frente al frecuente cambio de las directrices o reglas de juego.
- Desarrollar una capacidad de aprendizaje en la práctica.

Y es que mientras un gerente privado debe estar alerta a las modificaciones del entorno político¹¹ de su empresa para hacer ajustes oportunos y eficaces, al gerente público, al ser parte de tal entorno, debe incidir en su modificación para crear condiciones que faciliten su acción.

Es por todos reconocido que la gestión pública se orienta más por objetivos personales, grupistas y partidistas, que por consideraciones de servicio público. La razón es que el clientelismo como articulador del proceso político nacional, ha tenido un efecto contundente en los criterios con los cuales se manejan los asuntos públicos.

Algunos elementos de la acción gerencial pública, que determinan que su entorno político domine tal acción gerencial pública, que determinan que su entorno político domine tal acción, son los siguientes:

¹¹ Al hablar de entorno político se hace referencia a las limitaciones y posibilidades incontables bajo las cuales debe tomar decisiones.

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 claro y relativamente controlado, al día siguiente se modifica. Esta modificación es en algunos casos, diametralmente diferente.¹² Lo anterior, inevitablemente remite al problema de la descoordinación interinstitucional del sector público. Como un buen ejemplo de lo aquí planteado 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 regla¹³ 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 grupos 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 responsabilidad. Como 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 debió hacer que.¹⁴ Los partidos políticos, en cambio de preparar a sus dirigentes para ejercer el poder, se han limitado a volverlos diestros en ganar la lucha por acceder a éste. La consecuencia ha sido la baja capacidad de los gobernantes, lo cual tiene sus raíces a su vez, 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 servicio.¹⁵

En quinto lugar, las condiciones arriba enunciadas impiden que el gerente público pueda mostrar resultados. Al no responder a las expectativas, o bien de sus elec-

¹² Mientras 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 que criterios se van a evaluar los resultados de su acción.

¹³ Ésta tal vez es una de las razones más importantes del fracaso de la planificación tradicional.

¹⁴ 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. O sea, que sólo 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.

¹⁵ La carrera administrativa puede servir para asegurar estabilidad sin mejorar la eficiencia y por lo tanto, reforzar el síndrome de la fracasomanía.

tores o de la persona que ha designado a su cargo, tiene que manejar esta situación adversa con recursos políticos.¹⁶

Lo anterior se agrava al considerar las fuerzas del clientelismo,¹⁷ donde las lealtades se miden en compromisos que eleven el burocratismo y favorezcan o permitan la corrupción.

Cada nuevo gerente público considera que va a hacerlo mejor que el anterior. La frustración ciudadana crece cuando, cada vez en forma más evidente, tal falta de capacidad para dirigir el Estado se manifiesta en errores casi infantiles.

De acuerdo con los anteriores planteamientos la formación de gerentes públicos debe ser diferente de aquella estructurada para los gerentes privado. Esta formación debe responder a nuevos retos, entre ellos se pueden enunciar a manera de cuestionamiento los siguientes:

El poder político es un recurso escaso y por lo tanto surge el criterio de eficiencia y eficacia políticas.¹⁸ Es posible aseverar que en nuestro país y hasta ahora, el gerente público debe calcular su acción más frente a la eficiencia y eficacia políticas que teniendo en cuenta cualquier otro criterio. Asumiendo lo anterior la racionalidad de la acción gerencial pública se puede considerar más un problema de conducir el proceso en un entorno político por excelencia, que de gerenciar con criterios empresariales privados.¹⁹ Además es necesario resolver cómo se armonizan los elementos de ambas estrategias de tal forma que favorezcan la acción social como un todo.

De otro lado, teniendo en cuenta que la responsabilidad está diluida en el sector público, el gerente público, entonces no puede actuar en forma planificada ni puede cumplir objetivos. Lo urgente viene a ser lo importante para el gerente público.²⁰

Si aceptamos que en política hay más de una explicación acerca de una misma realidad, cualquier intento entonces de diagnóstico resulta irrelevante. El gerente público debe actuar en condiciones y bajo parámetros circunstanciales que nadie o muy pocos están dispuestos a defender.²¹

Los cuestionamientos anteriores, 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

¹⁶ La gestión política termina remplazando a la gestión pública.

¹⁷ El clientelismo ha sobredimensionado la capacidad de ganar elecciones sobre la capacidad de gobernar.

¹⁸ Eficacia se entiende aquí como hacer lo que hay que hacer para lograr los objetivos políticos y eficiencia como hacerlo bien; es decir, maximizar los recursos en el logro de tales objetivos.

¹⁹ Lo anterior conlleva a preguntarse, ¿hasta qué punto caben los criterios gerenciales propios del sector privado en un medio que permanentemente exige estrategias político partidistas?

²⁰ Vale la pena preguntarse ¿si la acción de gobernar es entonces más reactiva y remedial 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 inmediatista?

²¹ ¿Existe entonces la posibilidad de que en la actividad gerencial pública, la intuición y la asesoría de baja calidad dominen la toma de decisiones?

presión adicional al tener que definir tales objetivos y misiones. Al aceptar lo anterior, entonces es posible cuestionarse si está el problema de los altos directivos más relacionado con la conducción que con la operación de las organizaciones. Se puede –y se debe– distinguir la naturaleza de la actividad gerencial de las acciones de la alta dirección del Estado.²² Queda entonces el cuestionamiento acerca de lo que se debe hacer en términos de educación y capacitación, para facilitar el desempeño de los gerentes públicos.

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 bien 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.

Lo presentado hasta ahora, es sólo 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 necesaria 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. Y es que en realidad 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 trabajo –sin excepción alguna– están implícitas dentro del concepto de administración. Hemos considerado desde el inicio del documento que el administrador público es un manejador de políticas públicas y 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 administrativista”, que las experiencias de reforma institucional orientadas a la modernización... no han arrojado los resultados esperados.

²² La baja capacidad para gobernar entonces es posible ubicarla en el nivel de la gerencia pública media o en la alta dirección.

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 fin de traducirlos en acciones como la planeación, organización, dirección, evaluación y reestructuración²³ de todos los esfuerzos realizados, con el fin 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) y con el fin de obtener resultados eficaces, es decir, que éstos se acoplen de manera más adecuada a la situación determinada.²⁴ Por eso no es extraño que el profesor Peter Drucker 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... para el caso comentado anteriormente, al servicio del país.

4. Las políticas públicas en el marco constitucional

De todos los estudios el mejor, es estudiar las condiciones donde nos hallamos.
Rousseau

Surgen entonces las inevitables preguntas: ¿dónde es posible encontrar las bases conceptuales sobre las cuales se ha estructurado este inmenso campo de estudio e investigación? ¿Quién o quiénes enseñaron a nuestros constituyentes, nuestros 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 sólo 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 en algunas partes de se denominan los estudios políticos. Se propone, con toda razón, que éstas 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.

Lo anterior, da lugar a un planteamiento a favor de una perspectiva analítica

²³ Estas funciones pueden recordarse con facilidad, al enmarcarlas como aquellas cuyas letras iniciales forman la palabra poder.

²⁴ Véase del profesor Noche, Jean Pierre Ciencia administrativa, managemen público y análisis de políticas públicas, traducido por Salazar y revisado por Jolly, Revista Cuadernos de Administración N° 17.

que se puede llamar de consumidor final de los bienes y servicios cotidianos, de los bienes y servicios 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 al hecho de 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 produciéndose lo que se denomina la periferización del gobierno central²⁵ por medio de la cual la mayoría de los empleados públicos –al menos en los desarrollados– trabajan hoy en día, para autoridades regionales o locales. Para Rose, 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.) a 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 las cuestiones de 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, desplazándolas en otras administraciones. Lo anterior se concreta en la práctica de un juego cooperativo interinstitucional en el que 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 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. A todas luces es claro que el ámbito más característico del análisis de política cotidiana. 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 éste 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 para evitar hacernos acreedores a las aterradoras palabras de Óscar Wilde:

“El mundo está como está porque aquellos que no han podido aprender, se han dedicado a enseñar”.

²⁵ Rose, R. en Public employment, amplía este concepto.

Bibliografía

*"Poco hanganado nunca los estudiosos asiduos,
salvo una ruin autoridad
emanada de los libros de otros".*

(SHAKESPEARE, *trabajos de amor perdidos*, acto I, escena I, en *Labios de Berowne*, "el alegre caballero bufón", en su diálogo con el rey).

AGUILAR-VILLANUEVA Luis F. Coordinador (2000), Colección Antologías de Políticas Públicas, cuatro volúmenes. Tercera Edición, Estudio introductorio y edición", Ed. Miguel Angel Porrúa, México.

BALME, R y S. Brouard (2005), "Les conséquences des choix politiques: choix rationnel et action publique", *Revue française de science politique*, vol. 55.

BALLART, X. (1998) "La 'industria' de la evaluación". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid

BAÑON, I. Martínez, R Comp. (2003); *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*; Díaz de Santos. Madrid.

BARDACH, Eugene (2004) *A Practical Guide For Policy Analysis: The Eightfold Path To More Effective Problem Solving*. Paperback. Paeger

BARDACH, Eugene. (1998) *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas: M. A. Porrúa.

BERGSON, Peter J. (2005) *Ethics and public policy: An annotated bibliography*. Public affairs and administration

BIRKLAND, T. A. (2001). *Policy Implementation and Policy Failure*. In Birkland, T. A. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy*. PPMI. Press
BIRKLAND, Thomas A. (2005) *An Introduction To The Policy Process: Theories, Concepts, And Models Of Public Policy Making* Paperback

BONGRAND, P. Laborier (2005), "L'entretien dans l'analyse des politiques publiques: un impensé méthodologique ?", *Revue française de science politique*, vol. 55.

BUURMA, H (2001) *Public Policy Marketing: Marketing exchange in the public sector*, *European Journal of Marketing* 35 (11).

CASTRO, ROMÁN (Coord.) (2000) *Temas clave de Ciencia Política*, Ediciones Gestión, SA, Barcelona.

CENTRO Antonio Montesinos, A. C. (2000): *Manual de herramientas para la incidencia en políticas públicas*". Área de Política Social, México.

- DAHL, ROBERT. (2002) *Análisis político moderno*. Traducido al castellano por Rafael Ribo, 2ª edición, revisada y ampliada. Barcelona, Fontanella.
- DUNN, William N (2007) *Public Policy Analysis: An Introduction*, Third Edition. Pdf.
- DURAN, P (2003) , *Penser l'action publique*, Paris, L.G.D.J.
- FAURE, Alain y DOUILLET Anne Cécile, dir. (2005), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG.
- FAVRE, Pierre (2005), "La 'construction du sens' plus que jamais en débat" en Alain Faure y Anne Cécile Douillet (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG.
- FIGUEROA, Juan y Stern, Claudio. (2001): *Políticas Públicas, marcos normativos y actores sociales*, México, El Colegio de México.
- FONT, J. (coord) (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- GAUDIN, Jean-Pierre (2004), *L'action publique. Sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po, Dalloz.
- GENIEYS, W. (2004), *Le choix des armes: théories acteurs et politiques*, Paris, CNRS.
- GERTSLE, J (dir.) (2001), *Les effets d'information en politique*, Paris, L'Harmattan.
- GRAÑA, G. (2002) *Políticas de empleo, formación y diálogo social*. Montevideo: Cinterfor / OIT.
- GRAU, M y A. Mateos (eds) (2002): *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Tirant. Valencia. España
- GUERRERO, OMAR. (1991) *Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria*. Administración y Desarrollo, N° 29, ESAP, Santa Fe de Bogotá.
- GUERRERO-OROZCO, Oscar (1999), *El análisis de implementación de políticas públicas sociales*, En *Las políticas públicas*, Carlos Salazar editor. PUJ.
- HASSENTEUFEL, P (2005), "De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matières de politiques publiques", *Revue française de science politique*, vol. 55.
- HILL, Michael and Peter L Hupe (2002) *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. SAGE Politics. Texts series
- JEAN, Joana y Andy Smith (2002), *Les commissaires européens, technocrates, diplomates ou politiques?* , Paris, Presses de Sciences Po,
- JOBERT, BRUNO. (1994) *El Estado en acción: la contribución de las políticas públicas*. En *Vniversitas*, N° 86, traducción de Carlos Salazar Vargas y Jean-François Jolly. PUJ

JOLLY, Jean-François (2003), Departamento y políticas públicas. El gobernador: ¿agente regidor o actor gobernante ? Seminario Internacional Crisis y futuro de los departamentos en Colombia Universidad Externado de Colombia -Departamento de Gobierno Municipal y Fundación Konrad Adenauer.

Jolly, Jean-François (2004), Régir le territoire et gouverner les territoires. La politique publique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002, Universidad de Paris III La Sorbonne nouvelle, Institut des hautes études de l'Amérique latines.

JOLLY, Jean-François (2005), Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas, ponencia para el Seminario Internacional sobre el fenómeno administrativo público: Temática Concepción de lo público y esquemas de administración pública, Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-

JOLLY, Jean-François (2007), Régir le territoire et gouverner les territoires. Décentralisation et territorialisation des politiques publiques en Colombia, Paris, L'Harmattan, Collection Logiques publiques

KINGDOM, J.W. (2003). ¿How does an idea's time come? In Kingdom, J.W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. Second edition. New York: Longman

KINGDOM, John W (2007) Agendas, Alternatives, and Public Policies (2nd Edition). NY, Longman.

KNOEPFEL, P. y C. Larrue, F. Varone (2001), Analyse et pilotage des politiques publiques, Genève, Helbing & Lichtenbahn.

KOTLER, P. y G. Zaltman (2001) Social marketing: and approach to planned social change. Journal or marketing N° 35.

KOTLER, Philip. (2002). Marketing management: analysis, planning and control. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

KRAFT, Michael E. and Scott R. Furlong (2006) Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives. Paeger.

LASCOURMES, P. y P. Le Galès (dir) (2004), Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Sciences Po.

LASCOURMES, Pierre y Patrick le Gales (2006), Instruments, in Dictionnaire des politiques publiques Boussaguet, Laurie, Jacquet, Sophie y ravier, Pauline (dir), Paris, Presses de Sciences Po.

LASCOURMES, Pierre y Patrick le Gales (dir.) (2004), Introduction: L'action publique saisit par les instruments, Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Sciences Po.

LORRAIN, Dominique (2004), Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? en Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Sciences Po,

MADDOX, Graham (2005) *Policies, Publics and Programs*. Pacific Affairs.

MASSARDIER, G. (2003), *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin.

MEDELLIN-TORRES, Pedro (2003), *Politiques publiques en pays de faible institutionnalisation. Le cas de la politique de justice en Colombie*. L'Université de Paris III - La Sorbonne Nouvelle. Paris, Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine - IHEAL, Ecole Doctorale.

MORO, Javier y BESSE, Juan (2006) *La Nueva Agenda en Políticas Públicas*, Maestría en Políticas Públicas Comparadas, FLACSO.

MOSCA, GAETANO (2003). *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*, Bari: Gius Laterza y Figli.

MOSCA, GAETANO (2004). *La clase política. Selección e introducción de Marcos Lara*, México, Fondo de Cultura Económica.

MULLER Pierre (2000b), *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, collection *Que sais-je ?* N° 2354, 4^a edición.

MULLER Pierre (2002), *Las políticas públicas*, primera edición en español para América Latina, traducción de Carlos Salazar Vargas y Jean-François Jolly de *Que sais-je?* N° 2354, quatrième édition, juin 2000. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

MULLER, Pierre (2000a), *Sociologie de l'action politique*, *Revue française de sciences politiques*, numéro spécial sur *Les approches cognitives des politiques publiques*, Volume 50, Numéro 2.

MULLER, Pierre (2006), *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, collection *Que sais-je ?* N° 2354, sixième édition.

MULLER, Pierre y Surel Yves (1998), *L'analyse des politiques publiques*, 1^è édition, Paris, Editions Montchrestien.

MULLER, Pierre. (1993) *Un Esquema para el Análisis de las Políticas Públicas Sectoriales*. Traducción de Carlos Salazar Vargas y Jean-François Jolly, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Interdisciplinarios, Maestría en Economía, mimeo, 59 págs., Santa Fe de Bogotá.

NIOCHE, Jean-Pierre (1982^a), *De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques*, *Revue française de Sciences Politiques*, N° 1, Volume 24, janvier-mars 1982.

NIOCHE, Jean-Pierre (1982^b), *Science administrative, management public et analyse de politique publique*, *Revue française de science politique*, N° 4, Volume 24.

NIRENGERSG, Olga, Brawerman, J. y Ruiz, V (2000). *Evaluar para Transformar: Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*, Buenos Aire, Paidós.

- OBERDOFF, Henri (2002), *Les institutions administratives*, Paris, Armand Colin.
- PANTER, M. y J. Pierre (2005), *Challenges to State Policy Capacities, Global Trends and Comparative Perspectives*, Palgrave.
- PÉREZ-SÁNCHEZ, M (1999): *El Análisis de las Políticas Públicas*. Documentos de Trabajo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada.
- PÉREZ-SÁNCHEZ, M (coord) (2006); *Análisis de Políticas Públicas*; Universidad de Granada, Granada. España
- PETERS, B. G. y J. Pierre (dir.) (2003), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage.
- PRESSMAN, Steven (2005) *Values and Public Policy*. *Southern Economic Journal*. No. 13.
- RICO, A. y otros (2005): "El papel mediador de las políticas públicas y el capital social", en Ruiz-Huerta, J. (ed.): *Políticas públicas y distribución de la renta*, Fundación BBVA, Bilbao.
- ROTH DEUBEL, André-Noël (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora.
- ROUBAN, L (2004), *La fonction publique*, Paris, La découverte, coll. Repères,.
- SABATIER, P.A. y E. Shlager (2000), *Les approches cognitives des politiques publiques*, *Revue française de sciences politiques*, vol 50.
- SABATIER, Paul A. (2003), *Theories of the Policy Process*, by Paul A. Sabatier (Editor)
- SALAZAR VARGAS, Carlos, *Las políticas públicas*, traducción del francés, en colaboración con el profesor Jean-François JOLLY, del libro *Les politiques publiques* de Pierre MULLER, Universidad Externado de Colombia, 2ª edición, 12 de febrero de 2006, 186 páginas; 1ª edición, 12 de febrero de 2002, 200 páginas.
- SALAZAR-VARGAS CARLOS (1988,b) *The marketing of public policies*. Departamento de Gobierno, London School of Economics and Political Science, Londres, UK.
- SALAZAR-VARGAS Carlos (1994) *Marketing político*. Segunda Edición: Editorial Gente Nueva y Japro Editores.
- SALAZAR-VARGAS CARLOS (2002) *La ciencia de la Política o Ciencia de la Policy*. *Revista Gobierno y Gestión*, IAP: Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla y Facultad de Administración de la BUAP: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- SALAZAR-VARGAS CARLOS (2002-2004) *Columna "Políticamente Marcado"*: Varios números. *Revista MERCA2.0*. Publicación de Cátedra, SA de CV. México
- SALAZAR-VARGAS CARLOS (2003) *Marketing Político: Menos Maquillaje y más POLITING*. *Revista Publicidad y Mercadeo*.

SALAZAR-VARGAS CARLOS (2004) Los Think Tanks como Apoyo a las Políticas Sociales. UNIVERCIENCIA. Revista de divulgación científica de la Universidad de Oriente.

SALAZAR-VARGAS CARLOS (2006) POLITING: MarketignPolitico Integrado, Ediciones Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

SALAZAR-VARGAS, Carlos (1988) Marketing político. 365 Días Editores. Bogotá, Colombia.

SALAZAR-VARGAS, Carlos (1995) Las políticas públicas. Santa Fe de Bogotá. Ediciones JAVEGRAF, Pontificia Universidad Javeriana.

SALAZAR-VARGAS, Carlos (1997), Cuatro Lecturas “clave” sobre Políticas Públicas: “El Estado en acción: la contribución de las políticas públicas” por Bruno JOBERT; “Un esquema para el análisis de las políticas públicas sectoriales” por Pierre MULLER; “Ciencia administrativa, management público y políticas públicas” por Jean-Pierre NIOCHE; “De la evaluación al análisis de las políticas públicas” por Jean-Pierre NIOCHE. Traducción al español en colaboración con el profesor Jean-François JOLLY, publicada en Tecnología Admi-nistrativa Departamento de Ciencias Económicas y CICA: Centro de Investigaciones y Consultoría Administrativas. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universi-dad de Antioquia. Medellín, Colombia.

SALAZAR-VARGAS, Carlos (1998) La génesis de lo político, traducción al español en colaboración con el profesor Jean-François JOLLY, del primer capítulo del libro de Pierre MULLER Las políticas públicas, publicada en Economía Colombiana, revista de la Contraloría general de la República. Colombia.

SALAZAR-VARGAS, Carlos (2007) El Marketing de Políticas Públicas, en Lecturas Criticas sobre políticas públicas. Ediciones Universidad Externado de Colombia.

SALAZA-VARGAS, Carlos (1999), Las políticas públicas y los Think Tanks, 2ª edición, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Colección Profesores No19.

SCHWARTZ, G. (2005), Science in marketing. Nueva York: John Wiley and Sons, Inc. Nueva York: McGraw-Hill.

STONE, Deborah (2004), Policy Paradox: The Art of Political Decision Making, Revised Edition. UPP.

SUBIRATS, J. (2000) Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. INAP, Madrid.

TAMYO, M. (2002) “El análisis de las Políticas Públicas” En Bañón y Carrillo: La nueva administración pública. Alianza, Universidad. Madrid.

WALLACE, H. Y W. Wallace, M. A. Pollack (dir.) (2005), Policy-Making in the European Union, Oxford University Press.

WEIMER, David & Aidan R. Vining (2004). Policy Analysis: Concepts and Practice, Prentice Hall.

WILSON, James Q. (2006) Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It. Basic Books Classics. NYJ

ZIMERMAN, Héctor (2003) Origen y actualidad de las políticas públicas. Ariel.

ZURBRIGGEN, Cristina (2003), Las redes de políticas públicas. Une revisión teórica Document 105. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya à Barcelone.

Bibliografía en internet

*“Que otros se jacten
de las paginas que han escrito,
a mi me enorgullecen
las páginas que he leído”*

*Jorge Luís Borges (Buenos Aires, 24 de agosto de 1899,
- Ginebra, 14 de junio de 1986) Escritor argentino y una de las
glorias de las letras en español, así como fue una gran figura del siglo XX.
Su obra consiste en cuentos, ensayos y poesía.*

<http://alfin.blogspirit.com>
<http://blogs.periodistadigital.com>
<http://cmppp.gob.ve>
<http://cv.uoc.edu>
<http://cv1.cpd.ua.es>
<http://diagonalperiodico.net>
<http://ideas.repec.org>
<http://infocyt.conicyt.cl>
<http://lac.derechos.apc.org>
<http://lacnic.net/e-gov>
<http://library.fes.de>
<http://metanet.ucm.es>
<http://novas.xunta.es>
<http://politicas.infoycom.org.uy>
<http://portal.iteso.mx>
<http://sid.usal.es>
<http://tic.item.org.uy>
<http://www.aat-ar.org>
<http://www.afsp.msh-paris.fr>
<http://www.andaluciajunta.es>
<http://www.anibalibarra.org.ar>
<http://www.arin.net/policy>
<http://www.atlasusa.org>
<http://www.blogresponsable.com>
<http://www.capp.uchile.cl>
<http://www.ccoo.es>
<http://www.centrodeestudiosandaluces.es>
<http://www.cep.cl>
<http://www.cepal.org>
<http://www.cesc.uchile.cl>
<http://www.cide.edu>
<http://www.cinterfor.org.uy>
<http://www.cippecc.org>
<http://www.ciudadania.uchile.cl>
<http://www.ciudadpolitica.com>
<http://www.clacso.org>
<http://www.clad.es>
<http://www.cladem.org>
<http://www.comminit.com>
<http://www.conexionsocial.cl>
<http://www.dgroups.org>
<http://www.eclac.cl>
<http://www.educaweb.com>
<http://www.elpais.es>
<http://www.empleo1.microdatos.cl>
<http://www.enegocios.ua.es>
<http://www.espacioblog.com>
<http://www.estudios.lacaixa.es>
<http://www.estudios.lacaixa.es>
<http://www.eumed.net>
<http://www.farco.org.ar>
<http://www.fosis.cl>
<http://www.fundacionidea.org.mx>
<http://www.fundacite.lara.gov.ve>
<http://www.gira.org.mx>
<http://www.gobiernoelectronico.org>
<http://www.hp.es>
<http://www.iberpop.cl>
<http://www.icei.uchile.cl>
<http://www.idec.upf.edu>
<http://www.idrc.ca/es>
<http://www.iese.edu/es>
<http://www.iglom.iteso.mx>
<http://www.inap.uchile.cl>
<http://www.istas.net>
<http://www.joseacontreras.net>

<http://www.juntadeandalucia.es>
<http://www.lara.gob.ve>
<http://www.map.es>
<http://www.masterevaluacion.es>
<http://www.mastermas.com>
<http://www.mppuchile.cl>
<http://www.mtas.es>
<http://www.mujiresenred.net>
<http://www.nethodical.com>
<http://www.oas.org>
<http://www.oea-uruguay.org.uy>
<http://www.oecd.org>
<http://www.pagina12.com.ar>
<http://www.parlamentodeandalucia.es>
<http://www.presupuestoygenero.net>
<http://www.profesionalespcm.org>
<http://www.programaeurosocial.eu>
<http://www.programapymes.gov.py>
<http://www.promojaen.es>
<http://www.puc.cl/politicaspUBLICAS>
<http://www.rimaweb.com.ar>
<http://www.rimisp.cl>
<http://www.sem-wes.org>
<http://www.setcip.gov.ar>
<http://www.tejedoresdelweb.com>
<http://www.torresburriel.com>
<http://www.uca.edu.py>
<http://www.udesarrollo.cl>
<http://www.ugt.es>
<http://www.uia.mx>
<http://www.upo.es>
<http://www.uppushb.org>
<http://www.vnavarro.org>
<http://www1.universia.net>

Fotografías

<https://tipsparatuviaje.com/lugares-turisticos-de-veracruz/>
<https://formato7.com/wp-content/uploads/2018/05/MUSEO-700x454.jpg>
<https://tudu.com.mx/wp-content/uploads/2020/10/lugar-5802-1.jpg>
<https://vhlblog.vistahigherlearning.com/wp-content/uploads/2020/06/Imagen-voladores-de-Papantla-2.jpg>

Bibliografía especializada sobre cabildeo

*"Estiman algunos los libros por la corpulencia,
como si se escribieran para ejercitar los brazos
más que los ingenios."*

*Baltasar Gracián y Morales, Belmonte de Gracián,
Calatayud1601, Tarazona, Zaragoza 1658,
escritor español del Siglo de Oro que cultivó la prosa didáctica y filosófica.*

www.aclu.org How to lobby your members of congress
www.afj.org, www.parliament.qdl.gov.au The Role of Pressure Groups.
www.localaccess.com about lobbyists
www.clerkweb.house.gov Public law
www.cnie.org lobby Regulations on Nonprofit Organizations
www.coparmex.org.mx Teoría del Cabildeo
www.encyclopedia.com, www.corpamex.com Teoría del Cabildeo
www.fin.ucar.edu, www.polisci.nelson.com /introcabildeo interest group and lobby
www.flattax.house.gov Washington's Cabildeo industry
www.friendcalib.org Legal Limits on Lobby
www.fuhem.es Otras formas de cooperar
www.iidh.de.cr Grupos de Presión
www.lmlt.org How to lobby
www.ozemail.com.au Committee Bulletins Guide to lobby,
www.probidad.org.sv Imperó la Corrupción
www.Research.umich.edu Policies and research responsibility
www.senate.gov Lobby Disclosure Act Guidance
www.trytel.com Lobby advocacy techniques
www.web.mit.edu Lobbying Regulations Office of Sponsored Programs
www.zeta.org.au, www.independentsector.org about the lobby rules,
www.zmag.org The pro Israel Lobby Grassroots Victories

Bibliografía complementaria recomendada por el autor

*"Hay libros cortos que,
para entenderlos como se merecen,
se necesita una vida muy larga"*

*Francisco Gómez de Quevedo y Santibáñez Villegas: Madrid, 1580,
Villanueva de los Infantes, Ciudad Real, 1645, fue un noble, político y escritor
español del Siglo de Oro, uno de los más destacados de la Historia de España.*

AARON, Steelman (2006) Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes. The Cato Journal

ACOSTA-SILVA, Adrian (2002). "Gobierno y gobernabilidad. Ejes para una discusión", Tiempo universitario Universidad de Carabobo, Venezuela.

ACOSTA-UMALI, Violeta: (2002) "Towards a Discourse on Political Communication. IAMCR/AIERI/AIECS

ADOLINA, Jessica R. and Charles H. Blake (2000) Comparing Public Policies: Issues and Choices in Six Industrialized Countries. Washington DC: CQ Press.

ALANIZ, Yzela (et al.). (2001) Políticas públicas para la equidad de género: una propuesta del movimiento de mujeres en Panamá, Panamá, Universidad de Panamá, Instituto de la Mujer.

ALBI, E. (2000): Público y privado. Un acuerdo necesario, Ariel. Barcelona

ALVIRA, F. (2007) Metodología de evaluación de programas: un enfoque práctico. Lumen/Humanitas. Buenos Aires

AMEZCUA, C. et al. (2006) Evaluación de programas sociales. Díaz de Santos, Madrid.

ANDER-EGG, E., AGUILAR, M.J. (1999) Diagnóstico social. Instituto de Ciencias Sociales Aplicadas. Madrid

ANDERSEN, Gosta Esping, (2002); why we need a new welfare state. Oxford University

ANTUÑANO, I. (coord.) (2005) Política económica: Fundamentos, objetivos e instrumentos, Tirant Lo Blanch. Valencia.

BAJRAJ, Reynaldo. (2000) Población y desarrollo en América Latina y el Caribe: un desafío para las políticas públicas. Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL.

BAKER, Judy (2000). Evaluación del Impacto de los Proyectos de Desarrollo en la Pobreza. Manual para Profesionales. Banco Mundial.

BARAIBAR, Ximena, (2003): "Las paradojas de la focalización", en Revista Ser Social n° 12. Universidad de Brasilia, Brasil.

BARBA, Carlos (2004): "Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington", en Revista Espiral N° 31. Universidad de Guadalajara. México.

BARRY, Bussey (2007) Recognizing Religion in a Secular Society: Essays in Pluralism, Religion, and Public Policy. Journal of Church and State.

BIRNBAUM, Pierre (2001), Gouvernabilité, Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, Guy HERMET et al., 5e édition, Paris, Armand Colin.

CABRERO, Enrique (coordinador). (2003) Políticas públicas municipales: una agenda en construcción, México, CIDE, M. A. Porrúa.

CAMACHO, H. (2001) El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos. Ed. CIDEAL. Madrid

CAMPILLO, N. Coord. (2002): Género, Ciudadanía y Sujeto Político. En torno a las Políticas de Igualdad. Institut Universitari d'Estudis de la Dona. Universitat de Valencia.

CHEN, Peter (2005) Bridging the Digital Divide: Technology, Community and Public Policy. Melbourne Journal of Politics

COMUNIDAD DE MADRID (2004) Guía para la elaboración de Planes de Servicios Sociales. Consejería de Familia y Asuntos Sociales. Madrid.

CONDE, Carola. (2000) La educación de adultos desde la perspectiva de las políticas públicas, México, El Colegio Mexiquense.

CUADRADO, J. R. (dir.) (2005): Política Económica: Elaboración, objetivos e instrumentos, McGraw-Hill, 3ª ed., Madrid.

DIPAK, K. Gupta (2001) Analyzing Public Policy: Concepts, Tools, and Techniques. Pdf.

DONALD C. Baumer, and William T. Gormley (2001) Politics and Public Policy. Carl E. Van Horn.

EISNER, Marc Allen. (2000): Regulatory Politics in Transition, 2nd ed. Baltimore: John Hopkins.

ELLEN, Frank Paul, Fred D. Miller, J. and Jeffrey Paul, eds (2000), "Democracy and Value Pluralism" Social Philosophy & Policy. Reprinted in., Democracy, (New York; Cambridge University Press.

ERNST W. Williams (2005) The Transition to Deregulation: Developing Economic Standards for Public Policies. Transportation Journal

EROLE, Carlos. Políticas públicas: una mirada desde los derechos, (2001) Buenos Aires, Argentina.

FARRÉ, Jordi: (2000) "Esfera pública, comunicación política y prensa diaria. La escenificación periodística de la campaña de las elecciones al parlamento". ZER.

FAUSTO, A., M, Pronko y S, Yannoulas (Org.) (2003) Políticas públicas de trabajo e renda na América Latina e no Caribe. Tomo I. Processos de integração supranacional e articulação de políticas públicas. Brasília: FLACSO.

FERNÁNDEZ BALLESTEROS, R. (2005) Evaluación de programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud. Síntesis. Madrid.

FERNÁNDEZ CORNEJO, J.A. (2002): "Los fallos en la intervención y la política económica", en Fernández Díaz, A. (dr.): Fundamentos y papel actual de la política económica, Pirámide, Madrid.

GÓMEZ GALÁN, M. SAINZ OLLERO, H. (2000) El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo. CIDEAL. Madrid.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y ONRUBIA, J. (2003): "Información, evaluación y competencia al servicio de una gestión eficiente de los servicios públicos". Papeles de Economía Española.

GOUGH, Ian, (2003) Capital global, necesidades básicas y políticas sociales: ensayos seleccionados, Madrid, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.

GUY, Peters (2006) American Public Policy: Promise and Performance. PPU.

HARDY Clarisa, (2003); "Desafíos de Políticas Sociales: Los Imperativos de Equidad y Protección Social en América Latina". PDF

HERMET (Guy), 2001, Gouvernance, Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, Guy HERMET et al., 5è édition, Paris, Armand Colin, 2001, 126.

IIED. (2001) Children's participation-evaluating effectiveness. Pla Notes n° 42. International Institute Environment and Development. London.

IUDC. (2000) Guía comentada de recursos sobre evaluación y participación en Internet. Instituto Universitario de Cooperación y Desarrollo-UCM. Madrid.

IYENGAR, Shanto: (2001) "Making Voters Autonomous: The Possibility of Unmediated Political Campaigns". National Conference for Digital Government Research.

JACOBY, William G. (2000) "Issue Framing and Public Opinion on Government Spending" American Journal of Political Science.

JANSSON, B.S. (2003). Committing to an Issue: Building Agendas. In Jansson, B. S. Becoming An Effective Advocate: From Policy Practice to Social Justice. Fourth edition. Pacific Grove.

JANSSON, B.S. (2003). Trouble shooting policies. In Jansson, B. S. Becoming An Effective Advocate: From Policy Practice to Social Justice. Fourth edition. Pacific Grove, CA: Thompson/Brooks/Cole.

JANSSON, B.S. (2003). (2003). Understanding the ecology of policy in governmental, electoral, community, and agency settings. In Jansson, B. S. Becoming An Effective Advocate: From

Policy Practice to Social Justice. Fourth edition. Pacific Grove, CA: Thompson/Brooks/Cole.

Journal of Public Policy & Marketing. (2002-2007) Various issues

Karen Baehler (2006) Ideas and Influence: Social Science and Public Policy in Australia. Social Policy Journal of New Zealand

Kingdom, J.W. (2003). Outside the government, but not just looking in. In Kingdom, J.W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. Second edition. New York: Longman.

Kingdom, J.W. (2003). Participants on the inside of government. In Kingdom, J.W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. Second edition. New Longman.

Kingdom, J.W. (2003). Wrapping Things Up. In Kingdom, J.W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. Second edition. New York: Longman.

Kissinger, Henry. (2001) Does America Need A Foreign Policy? New York: Simon and Schuster.

KLIKSBERG, Bernardo (2002) "Hacia una economía con rostro humano" Fondo de cultura económica, Buenos Aires, Argentina,

Lo Voulo R., (2001), Alternativas. La economía como cuestión social. Ed. Altamira

LÓPEZ CASASNOVAS, G. (dir.) (2003): Los nuevos instrumentos de la gestión pública, Ed. progreso

MAE-SECIPI-AECI. (2001) Metodología de evaluación de la Cooperación Española II. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.

Martinez Nogueira, R. (2003), Calidad Institucional y Reforma de la Gestión Pública. Modelos y Aprendizajes. Grupo CEO, Buenos Aires

MARTÍNEZ, J.L. (2001): "Papel de los poderes públicos", en VV.AA.: El sistema educativo en la España de los 2000, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales.

Matas, Ramio C. (2001) Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas. En Reforma y Democracia. Revista del CLAD, N° 21.

McCool, Daniel C (2004) Public Policy Theories, Models, and Concepts: ADC.

MEDELLÍN TORRES P. (2004) La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. CEPAL, Santiago de Chile.

Merilee S. Grindle and John W. Thomas (2001) Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries, Pdf

Midaglia Carmen, (2001); "Los dilemas de la colaboración público-privada en la provisión de

- servicios sociales”, en Calame P. Y Talmant A. Con el Estado en Corazón. Ed. Trilce, Montevideo
- Morata, F (editor) (2000), Políticas Públicas en la Unión Europea. Ed. Ariel Ciencia Política. Barcelona.
- Nader, Laura. (2001). Thinking Public Interest Anthropology 1890s-1990s, In The Applied Anthropology Reader. McDonald, ed. Allyn & Bacon.
- Oriol Prats, Joan (2003). "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", Revista del Institut International de Governabilitat de Catalunya
- Ortegón, Edgar, Juan F. Pacheco y Adriana Prieto (2005). Metodología del Marco Lógico para la Planificación, el Seguimiento y la Evaluación de Proyectos y Programas. ILPES-CEPAL.
- Page, Benjamin, and James R. Simmons. (2000) What Government Can Do. Chicago: The University of Chicago Press.
- PARODI, Carlos (2006) "Políticas económicas y sociales en entornos cambiantes" Universidad del Pacífico, Lima,
- Parsons, D. W., (2005). Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis, Edward Elgar Publishing.
- Patton, Carl (2006) Basic Methods of Policy Analysis and Planning (2nd Edition). Pdf.
- Pierson Paul, (2001), The New Politics of the Welfare State. Oxford University Press
- PNUD, (2004) "La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanos." Policy Making. New Press.
- Priester, Ken. (2003). Social Ecology and Public Policy. Fundación Hogar del Empleado.
- Pusser, B (2004). Reconsidering Higher Education and the Public Good: The role of public spheres. Draft paper. Curry School of Education, University of Virginia: Charlottesville
- Rao, Vijayendra and Michael Woolcock (2003). "Integrating Qualitative and Quantitative Approaches in Program Evaluation. World Bank and Oxford University Press.
- Ravallion, Martin (2001). "The Mystery of the Vanishing Benefits: an Introduction to Impact Evaluation", The World Bank Review, vol 15, no. 1.
- Rivero Recuenco, A.(2003), Evaluación de políticas activas de empleo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Informes y Estudios,
- Robey, John S. (2005) Public policy analysis: An annotated bibliography. Public affairs and administration
- ROLDÁN, E. (2003): "Las políticas de servicios sociales", en Garde, J.A. (ed.), pdf.

RUEDA, J.M. (2003) Programar, implementar proyectos, evaluar. Instrumentos para la acción. Certeza. Zaragoza.

RUIZ, C. (coord.) (2004): Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar, UOC,

SALAS SERRANO, J. (2002) Introducción a la práctica de la evaluación de proyectos de cooperación. Cuadernos BAKEAZ, nº 52.

Schumaker, Paul (2005) Reconceiving Liberalism: Dilemmas of Contemporary Liberal Public Policy: Journal of Public Administration Research and Theory

Smith, Catherine F. (2006) Writing Public Policy: A Practical Guide to Communicating in the Policy-Making Process. PPM.

SOLANO, Belisario: (2000) "La comunicación política: ¿la diestra o la siniestra del poder político?". Revista Latina de Comunicación Social.

SOTELSEK, D. (2002) Planificación y evaluación de proyectos sociales. Servicio de Publicaciones. Universidad de Alcalá. Madrid.

STAHL K. (2004) "Política Social en América Latina. La privatización de la crisis" en Revista Nueva Sociedad, Caracas

STUFFLEBEAM, D. & SHINKFIELD, A. (2003) Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica. Paidós. Madrid.

TOBOSO, F. (2003): "Niveles de gobierno y coordinación de políticas económicas", en Jordán, J.Mª. y Antuñano, I. (coord.): Política económica: Fundamentos, objetivos e instrumentos, Tirant Lo Blanch. Valencia.

UNDA R. (2005) Política pública y fragilidad institucional en América Latina. Elementos para el análisis de las políticas de infancia en tres países de la región andina. Memorias Seminario Políticas Públicas en América Latina, Universidad Externado de Colombia.

UNICEF. (1998) Evaluación democrática. Doc. de Trabajo núm. 3. UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Colombia.

WEDEL, Janine R., Cris Shore, Gregory Feldman, and Stacy Lathrop. (2005). "Toward an Anthropology of Public Policy," The Annals of the American Academy of Political and Social Science.

WILDASVSKY, Aaron and Naomi Caiden. (2001) The Politics of the Budgetary Process, 4th ed. New York: Addison Wesley Longman,

ZICCARDI, Alicia (Compiladora). (2001). Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina. Buenos Aires: CLACSO

SOBRE CABILDEO:

*“En cuantas bibliotecas de mucha gente,
lo mismo que en los frascos de la botica,
se podría escribir: ‘sólo para uso externo’”.*
Alphonse Daudet

www.zeta.org.au www.independentsector.org About the lobby rules, www.fuhem.es Otras formas de cooperar, www.probidad.org.sv Imperó la Corrupción, www.coparmex.org.mx Teoría del Cabildeo, www.iidh.de.cr Grupos de Presión, www.fin.ucar.edu, www.polisci.nelson.com/introcabildeo interest group and lobby, www.afj.org, www.parliament.qld.gov.au The Role of Pressure Groups, www.localaccess.com About lobbyists, www.cnie.org lobby Regulations on Nonprofit Organizations, www.clerkweb.house.gov Public law, www.trytel.com Lobby advocacy techniques, www.senate.gov Lobby Disclosure Act Guidance, www.zmag.org The pro Israel Lobby Grassroots Victories, www.aclu.org How to lobby your members of congress, www.lmlt.org How to lobby, www.flattax.house.gov Washington’s Cabildeo industry, www.ozemail.com.au Committee Bulletins Guide to lobby, www.Research.umich.edu Policies and research responsibility, www.encyclopedia.com, www.corpamex.com Teoría del Cabildeo, www.friendcalib.org Legal Limits on Lobby, www.web.mit.edu Lobbying Regulations Office of Sponsored Programs

Políticas Públicas

Se terminó de imprimir en febrero de 2022