

SERIE TEMAS DE COYUNTURA EN GESTION PUBLICA

6

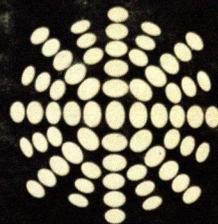
# ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS

005313

0.8  
51  
.6

**CLAD**

CENTRO  
LATINOAMERICANO  
DE ADMINISTRACION  
PARA EL DESARROLLO



CENTRO DE DOCUMENTACION Y ANALISIS DE INFORMACION CEDAI

Edición y Supervisión Técnica: Nuria Cunill y José Sulbrandt  
Composición y paginación electrónica: Levantamiento de Texto G & G

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION  
PARA EL DESARROLLO

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN y ANALISIS DE INFORMACIÓN

**SERIE TEMAS DE COYUNTURA  
EN GESTION PUBLICA**

1. **ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS**  
ANGEL EDUARDO ALVAREZ DIAZ
  
11. **GUIA DOCUMENTAL DE AMPLIACION**  
CENTRO DE DOCUMENTACION y ANALISIS DE INFORMACION DEL CLAD

Publicación del Centro de Documentación y Análisis de Información del CLAD, con el apoyo financiero de la  
Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)

Depósito Legal ISBN 980-6125-05-3

1992

CLASIF.

ADQUIS.

03061

FECHA

14/Nov/91

PROCED.

ANALISIS

**CENTRO LATINOAMERICANO  
DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO**

PRECIO \$

CLAD

Países Miembros  
del CLAD

Argentina  
Barbados  
Bolivia  
Brasil  
Colombia  
Costa Rica  
Cuba  
Chile  
Ecuador  
El Salvador  
España  
Grenada  
Guatemala  
Guyana  
Honduras  
Jamaica  
México  
Nicaragua  
Panamá  
Paraguay  
Perú  
República Dominicana  
Uruguay  
Venezuela

José Constantino Nalda  
Presidente  
Gustavo Beliz  
Fernando Fuentes Mohr  
Julio Roballo  
Vice-Presidentes  
Carlos Blanco  
Secretario General  
David Edelman  
Nuria Cunill  
Expertos CLAD  
Bernardo Kliksberg  
(Jefe Proyecto Regional)  
José Sulbrandt  
Proyecto Regional de la ONU

---

**CENTRO DE DOCUMENTACION  
y ANALISIS DE INFORMACION**

Nuria Cunill  
(Directora)  
[nanita Camrnarara  
(Coordinadora)  
Urby Pantoja  
(Coordinadora de Proyectos)  
Marianela Núñez  
Maigualida Torres  
(Analistas de Información)  
Carla Borraccini  
(Asistente de Proyectos)  
M. Daniela Magallanes  
(Asistente de Documentación)  
María I. Salgueiro  
(Secretaria)

## PRESENTACION

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, es un organismo internacional de carácter intergubernamental creado por los gobiernos de América Latina, el Caribe y España para integrar esfuerzos en la acción por modernizar sus administraciones públicas, instrumentos fundamentales para el desarrollo económico.

En la actualidad se concibe al CLAD como un órgano orientador de los procesos de transformación del Estado de los países miembros, contribuyendo a adecuar el aparato institucional público y su funcionamiento a los desafíos que plantea la crisis económica y social ya apoyar, en el área de su competencia, los procesos de democratización de las sociedades de la región.

Para cumplir los fines antes expuestos, el CLAD está concentrando cada vez más sus esfuerzos en la producción de ideas y enfoques renovadores y en su disseminación a través de los mecanismos más efectivos. Específicamente, entre otras tantas tareas, el CLAD se ha propuesto promover la innovación permanente en los aspectos institucionales, tecnológicos y culturales en materia administrativa, trabajando en la frontera del conocimiento y auspiciando actividades que fortalezcan esa capacidad innovadora de los países y ayuden con un enfoque prospectivo a anticipar las exigencias de la gestión del proceso de desarrollo.

En este marco se ha diseñado la **Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública** que se agrega a los otros productos informativos elaborados por el Centro de Documentación y Análisis de Información del CLAD ya ampliamente conocidos: Boletín de Resúmenes, Servicio de Información al Día en Gestión Pública, Selección de Documentos Clave y Serie Legislación.

El propósito básico de esta publicación es optimizar la atención del personal público y contribuir a la renovación tecnológica de su gestión, proporcionando información sumaria sobre técnicas, metodologías o estudios que posean un alto componente innovativo e impacto transformador.

A través de esta Serie el CLAD se ha propuesto proveer no sólo un conocimiento básico sobre un tema dado, sino facilitar además un marco de referencia bibliográfico para profundizar sobre aquél. En este sentido se ha concebido una publicación compuesta de dos partes. Un trabajo, elaborado por un especialista bajo el encargo del CLAD, que proporcione un panorama global sobre el tema en cuestión. El otro trabajo, preparado directamente por el Centro de Documentación y Análisis de Información del CLAD, que oriente acerca de diversas obras que pueden ser consultadas para ampliar el conocimiento.

El CLAD ha querido además que esta nueva publicación tenga un carácter dinámico y práctico, para lo cual se ha propuesto ejercer una orientación integral sobre sus componentes, intentando que se incorporen estudios de casos y Otros ejercicios que puedan facilitar una aproximación instrumental al tema y que, a la vez, se utilice un lenguaje sencillo que pueda contribuir a su mejor comprensión.

En esta oportunidad la Serie está dedicada al tema del **Análisis de Políticas Públicas**, el que es desarrollado por el especialista venezolano Angel Alvarez, profesor universitario y subdirector del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela.

En el referido trabajo, que constituye la primera sección de la presente publicación, el autor revisa el enfoque de políticas públicas desde la perspectiva del poder y del conflicto intentando, con ello, aportar una visión más realista al análisis de las políticas públicas.

---

La Guía Documental, presentada en la segunda sección de la obra, busca apoyar en la profundización de estas temáticas. Con este propósito se incluyen primero los resúmenes de un conjunto de obras referidas a las políticas públicas en general, con énfasis en los aspectos relativos a su formulación, gestión y evaluación. La Guía se cierra con la reseña de obras que están específicamente orientadas a tratar el tema del análisis de políticas públicas y que aportan elementos tanto respecto de sus enfoques y métodos, como de sus perspectivas.

El CLAD aspira que este nuevo número de la Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública proporcione elementos que puedan contribuir a la comprensión de esta importante área del quehacer gubernamental.

Carlos Blanco  
Secretario General  
CLAD

---

## TABLA DE CONTENIDO

### I. ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS

**Angel Eduardo Alvarez Díaz**

●	Consideraciones iniciales	9
●	La ciencia política y el análisis de políticas públicas: evolución del campo de estudio.....	11
●	Especificidad de niveles y de áreas de acción política	13
●	Análisis político y análisis de políticas	14
●	La noción de políticas públicas y su análisis convencional	15
●	La dimensión política del análisis de políticas públicas ..	17
	• El papel central de los valores en el análisis político	17
	• Análisis valorativo y políticas de ajuste.	21
	• Valores y criterios de decisión política ."	22
●	Demandas sociales y formación de la agenda pública.	24
	• Algunas precisiones terminológicas	24
	• Agenda de políticas y poder político	26
●	Consideraciones finales: hacia un esquema flexible de análisis de políticas públicas	31

### II. GUIA DOCUMENTAL DE AMPLIACION

**Centro de Documentación y Análisis de Información del CLAD**

●	Aspectos generales de la formulación, gestión y evaluación de políticas públicas.	43
●	El análisis de políticas públicas: enfoques, métodos y perspectivas	49



---

# 1. ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS

ANGEL EDUARDO ALVAREZ DIAZ\*

\* **Angel Eduardo Alvarez** Díaz, Politólogo. Jefe de la Cátedra de Metodología de la Escuela de Estudios Políticos (1985-1990) de la Universidad Central de Venezuela. Jefe del Departamento de Teoría Política de la misma escuela (1990-1992). Actualmente, Subdirector del Instituto de Estudios Políticos de la misma universidad. Profesor de Metodología y de Políticas Públicas en el postgrado de Gerencia Pública del Instituto Venezolano de Planificación (IVEPLAN). Asesor de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE).

---



## CONSIDERACIONES INICIALES

América Latina vive un proceso de reorientación del rol del Estado en el proceso del crecimiento económico y redifinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Este proceso, que posee condicionantes externos e internos que aquí no cabe analizar, exige una redefinición de los esquemas formales y de los mecanismos informales de formación de políticas estatistas, centralistas y populistas.

Esta redefinición no puede prescindir del hecho de que, la legitimidad del orden político democrático, depende, en mucho, de su capacidad de generar una procura existencial mínima para los sectores sociales menos favorecidos. De allí que el destacar la dimensión política del análisis de las políticas públicas no tenga sólo un interés académico; por el contrario, es de importancia central en el rediseño de las relaciones entre el Estado democrático y la sociedad civil. Es una pieza clave para la superación del clientelismo populista y para su sustitución por un sistema basado en las relaciones entre un gobierno responsable y una sociedad activa y participativa.

En las distintas estrategias de desarrollo ensayadas por los países latinoamericanos desde los años cincuenta, el Estado ha ocupado un rol central. La acción económica y social del Estado ha estado formalmente orientada por planes dirigidos explícitamente, aunque con pocos frutos, a mejorar la racionalidad de la acción pública. La planificación ha sido, en América Latina, el modo formal de concebir el proceso de formación de políticas públicas.

El proceso de planificación ha sido objeto de muchas críticas. Se ha señalado con alarma, pesimismo y hasta cinismo, la distancia enorme que siempre surge entre lo planeado por las oficinas técnicas, lo realmente deseado por los políticos de los partidos y del alto gobierno, y finalmente lo ejecutado por las burocracias públicas. Carlos Matus<sup>1</sup> ha puesto en evidencia las limitaciones de la planificación normativa. A partir de sus críticas a ese modelo, ha elaborado su propuesta de planificación estratégica y situacional, en la que el poder y las relaciones de conflicto tienen un papel clave.

Sin embargo, es poco lo que en la actualidad se ha avanzado en materia de una estrategia de planificación más realista. De hecho, la ola del neo-liberalismo que ha conducido a las oficinas de planificación a funcionarios de orientación tecnocrática, ha reforzado las prácticas de una planificación poco realista, bastante autoritaria y carente de visión política.

Hemos dicho que la planificación ha sido el modo formalmente instituido de formación de políticas. Pero es bastante obvio que la mayor parte de las políticas públicas se forman a través de prácticas menos formales y normadas. Generalmente, surgen como respuesta a diversas emergencias, producto de las demandas de grupos sociales con suficiente capacidad de presionar a los organismos públicos, o del mismo juego político al interior del Estado<sup>2</sup>

En este trabajo se pretende contribuir a formar una actitud más realista respecto del análisis de políticas públicas, que permita la

incorporación de la noción de poder como una variable esencial. Revisaremos el enfoque de políticas públicas desde una perspectiva politológica, pero es importante aclarar que tomaremos distancia respecto del enfoque dominante en la politología norteamericana en el campo del análisis de las decisiones públicas. La politología norteamericana ha cultivado una visión analítica pretendidamente libre de referencias a los problemas de la dominación y el poder. El desarrollo de esta visión de la política se ha debido a la gran influencia ejercida por la llamada escuela "pluralista".

La supresión del poder como variable esencial del fenómeno político, ha conducido, a importantes errores a la hora de analizar los procesos políticos y, en particular, la formación de políticas públicas. Sin el uso de la noción de poder es bastante difícil describir y explicar adecuadamente el proceso de fijación de la agenda pública (que implica la inclusión de unos ciertos temas y la exclusión de otros) así como explicar y criticar los criterios dominantes para la definición de las alternativas legítimamente aceptables como soluciones a los problemas públicos, y analizar las aparentes desviaciones que sufren las políticas en la implementación.

La marginación del tema del poder en el análisis de políticas públicas a lo único que puede conducir es a ocultar el hecho de que, en las decisiones públicas de rutina, por lo general, los más ricos y más poderosos logran influir con más éxito que los más pobres y más débiles<sup>3</sup>

En la mayoría de las situaciones en las que se formulan políticas operan con una gran incertidumbre y en interacción estratégica, no siempre explícita, diversos grupos e individuos de poder variable. Dada esta incertidumbre y estas relaciones de poder, la política formulada pocas veces es la que va ser implementada. Lo que ocurre realmente es que la política es formada a lo largo de un proceso de interacción política que afecta la formulación de objetivos, el modo en el que se implementan las acciones públicas supuestamente dirigidas a alcanzarlos y los criterios de evaluación de los logros.

La distinción entre formación y formulación de políticas no es puramente terminológica, sino conceptual. El término formulación es usado, a veces, para hacer referencia a una fase supuestamente inicial del proceso en la que se definen objetivos y cursos de acción en relación óptima. Otras veces, el mismo término hace referencia al proceso en su conjunto. En cualquier caso, la noción de formulación conduce a suponer que existe un mecanismo o procedimiento de cálculo o de deliberación, que permite determinar la relación óptima entre medios y fines.

De acuerdo a esta visión del asunto, pareciera que el momento crítico del proceso de formulación de políticas es el de optimización de los objetivos. Una vez tomada la decisión óptima, dado un monto de información que varía de una situación a otra, se tiende a creer erróneamente que el resto de las fases se siguen lógicamente y mecánicamente. Cualquier resultado

diferente al previsto será visto como una desviación perniciosa. En consecuencia, la toma de decisiones debe ocurrir sólo en una primera fase del proceso político. En las siguientes, lo que se debe es administrar eficientemente y eficazmente para lograr lo planeado.

Pero la experiencia indica que las políticas públicas no son relaciones mecánicas del tipo medio-fin, de ejecución automática, en las que lo decidido en la fase de formulación de objetivos es o debe ser exactamente lo que va a resultar implementado. Por el contrario, una política es una compleja y flexible interconexión de procesos, en la que los problemas y sus soluciones son constantemente redefinidos o "re-inventados". Por lo tanto, una visión realista de [proceso de formación de políticas] tiene que aceptar que tales cambios ocurren y debe intentar explicar cómo y por qué suceden. Debe proveerse de instrumentos que permitan preverlos, que aporten una descripción aproximada de los factores que provocan las distintas clases de cambios o "desviaciones" previsibles y determinar los márgenes de variación tolerables que permitan evaluaciones más realistas.<sup>7</sup>

Este es, sin embargo, un camino por andar en el que los politólogos han dado sólo algunos primeros pasos. Para avanzar en este sentido es conveniente propiciar un cambio de actitud respecto de al menos tres aspectos del análisis convencional y normativo de las políticas públicas.

En primer lugar hay que devolverle al estudio de las decisiones públicas su dimensión propiamente política. A fin de

abordar el problema de la formación de políticas desde una perspectiva realista, es necesario subrayar el rol de las relaciones de poder, de los modos en que éste se ejerce, de los conflictos de interés y de la diversidad e incompatibilidad de los valores en una sociedad heterogénea y desigual.

En segundo lugar, y en estrecha relación con lo anterior, debe superarse la separación artificialmente trazada entre administración y política. La gestión de políticas públicas no es una actividad a la que la política y el poder le sean extrañas. Al contrario, en el seno de la administración y sus procesos se llevan a cabo cotidianamente luchas y negociaciones por el control de los recursos y las facultades que dan poder. En ocasiones, para algunos actores, la lucha por el poder personal o grupal es el verdadero problema político<sup>7</sup>, mientras la gestión de la política pública es el teatro de operaciones, cuando no una simple excusa.

En tercer lugar, hay que romper con la idea de linealidad del proceso político. Hay que comenzar a aceptar que la toma de decisiones respecto de cuáles son los objetivos, no ocurre en una sola fase específica e inicial. Por el contrario, la toma de decisiones se continúa y extiende durante toda la dinámica de la formación de la política<sup>8</sup>

Es posible ver la formación de las políticas públicas como un continuo indivisible. En él, constantemente se define y redefine la **agenda pública**, según la dinámica de las fuerzas políticas en conflicto observable o latente. La formación de la agenda implica la incorporación de ciertos temas o cuestiones

públicas, y la definición del modo en que van a ser considerados, y también la exclusión de ciertos otros temas y definiciones. La formación de la agenda es un punto políticamente crítico del proceso de formación de políticas, en el que participan y dejan de participar actores con montos variables de poder.

La formación de la agenda es un elemento clave del proceso político. Sería un grave error verla como una fase inicial en la que se llega a toda la complejidad política del proceso de formación de los problemas de políticas públicas. Es bien sabido que durante la implementación de las políticas, distintos grupos e individuos ejercen presiones a fin de orientar la política en el sentido de su conveniencia. También es sabido y no es infrecuente que, durante la implementación, ciertos actores logran imponer sus puntos de vista aunque, en el momento de la definición del problema, hayan tenido que hacer concesiones o, incluso, hayan dado la impresión de haber resultado derrotados.

Por otro lado, al evaluarse una política, una vez más, es posible re-inventarla. Dado el dinamismo del proceso de implementación, una vez concluido éste es posible que el resultado de la política sea bastante distinto del inicialmente postulado. De ser así, la evaluación no puede reducirse a describir la distancia entre lo previsto y lo hecho; se debe más bien intentar explicar por qué aparece esta distancia. Una hipótesis política que no debe dejarse de contrastar es que tal distancia se puede deber a la acción intencional de uno o más actores capaces de alterar el curso de la política a favor de sus intereses.

En suma, la evaluación debe incluir no sólo aquellos aspectos que constituyen la definición inicial de la política, sino también aquellos otros que han sido efectivamente ejecutados. Si se procediera más frecuentemente de este modo, tal vez estaría menos extendida en América Latina el mal que Hirschman<sup>10</sup> llamó "fracasomanía"; la creencia a priori de que todo lo que se haga estará mal hecho. Sean cuales sean los resultados de las acciones ejecutadas, éstos impactarán finalmente sobre la realidad, favoreciendo o impidiendo el surgimiento de nuevas demandas de políticas; solucionando o generando algunos problemas nuevos o distintos a los que se quiso inicialmente atacar.

En este trabajo, se intentará abordar estos espinosos problemas desde una perspectiva que persigue estimular la adopción de una visión "no-programada" y "no-normativa" del proceso de formación de políticas. Haremos una invitación a abandonar la visión poco fructífera de las políticas como programas completamente especificados, con objetivos claros, rígidos y detallados, líneas claras de responsabilidad y bajos niveles de participación social, y de la evaluación de toda diferencia con lo previsto como una desviación o perversión. Se argumentará a favor de la conveniencia de ver las políticas públicas como procesos "adaptan vos", en los que las metas se redefinen, reajustan o "re-inventan"<sup>12</sup>; los procesos de ejecución y evaluación, como resultado de la confrontación de intereses entre los distintos actores sociales, así como de las limitaciones de información y a otras dificultades propias

de la actividad política.

Se pretende aportar una aproximación politológica al análisis y seguimiento del proceso de formación de políticas públicas, en el marco político de América Latina, caracterizado por una redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad *civil*, que exige la apertura de canales de participación y el incremento de la responsabilidad política. Por responsabilidad política no nos retenemos, por supuesto, a la responsabilidad jurídica sino principalmente a la capacidad de dar respuesta a las demandas surgidas de la sociedad civil, sin que el Estado se convierta en un organismo colonizado por intereses corporativos. Por Estado responsable entendemos, más bien, un estado "sensible"; palabra esta que sería una mejor traducción de la palabra inglesa *responsive*<sup>13</sup>.

Las consideraciones que se harán en torno al proceso de formación de políticas, pretenden aportar una visión política realista al análisis de procesos efectivos de decisión pública.

1. La ciencia política y el análisis de políticas públicas: evolución del campo de estudio

El uso extenso de la noción de política pública es una de las consecuencias más importantes de la revolución teórica que, en la segunda post-guerra, sacudió a la ciencia política. Esta revolución tuvo una relación directa con la redefinición del rol del Estado en la economía, que puso de relieve la importancia de los procesos políticos por sobre el estudio de las instituciones.

Las políticas públicas son un modo de acción sólo concebible racionalmente dentro del marco de un sistema político en el que el Estado tenga la facultad de regular, intervenir, impedir, compensar o reajustar los efectos indeseables de la lógica del mercado y de sus propias acciones. Y la noción misma de políticas públicas sólo tiene sentido dentro de marcos conceptuales, que permitan ver el proceso de toma de decisiones públicas, como el objeto específico de la ciencia política.

El análisis de los procesos de decisión y de formación de políticas se ha extendido y popularizado tanto que es casi inútil buscar su origen primigenio. David Easton encuentra la fuente más remota de este enfoque de la política en la obra de Carl Schmitt durante la primera post-guerra.

El estudio de las decisiones públicas es originalmente una forma contemporánea de abordar el viejo problema del poder, una vez constatada la ineficiencia de los tradicionales enfoques jurídico-institucionales. No obstante, pronto se abandona el tema del poder para centrar la atención en cuestiones tales como las fases del proceso decisorio y los problemas de optimización.

No poca responsabilidad en este viraje tuvo Roben Dalh quien, en su *Whogoberns!*, pretendió demostrar que, en una sociedad pluralista, el poder de influir en el resultado de un proceso decisorio está equitativamente distribuido entre las élites, sin que pueda hablarse a priori de una élite dominante. Aceptando como válida la conclusión de Dalh, muchos politólogos se han des-preocupado del problema del poder y de cómo éste se ejerce en las decisiones

gubernamentales. Han preferido centrarse en el problema de la formulación óptima, la implementación eficiente y la evaluación objetiva de las políticas.

Esta opción teórica, centrada en el problema de la optimización, ha acaparado un amplio campo dentro de la disciplina. Han surgido importantes teorías de amplio impacto en la Ciencia política contemporánea. Anthony Downs<sup>14</sup>, por ejemplo, construyó un modelo de democracia como un sistema económico dinamizado por el modo irracional en el que interactúa el gobierno, la oposición y los votantes en los procesos de elecciones y de formación de políticas gubernamentales. El enfoque del public choice logró introducir a la ciencia política las teorías y modelos marcadamente desarrollados inicialmente para el análisis económico, y apoyados en la idea básica de la optimización de las decisiones de individuos racionales<sup>15</sup>. Incluso para el análisis de los procesos institucionales, Buchanan y Tullock<sup>16</sup>, adoptaron esta perspectiva optimizadora. Han surgido modelos conceptuales altamente difundidos como el de Lindblom<sup>17</sup> o el de Simon<sup>18</sup>, que pretenden suavizar la rigidez de los enfoques de racionalidad de optimización económica, para dar cuenta del proceso a través del cual los administradores toman "realmente" decisiones.

Los análisis políticos comparados han seguido el paso a los estudios de políticas comparadas. La investigación politológica ha dedicado un importante esfuerzo al análisis empírico de políticas específicas. Las enseñanzas de políticas en la formación

universitaria norteamericana y latinoamericana ha recibido un impulso tremendo. Han proliferado las publicaciones periódicas dedicadas predominantemente o exclusivamente a la difusión de la investigación en el área.

Sin embargo, como es lógico esperar en un campo de conocimiento tan cultivado, la evolución del estudio de las políticas públicas no ha sido lineal. Se han desarrollado diversas tendencias que, en lo metodológico, y simplificando bastante, podrían reducirse a dos.

De un lado está lo que podríamos llamar perspectiva pragmática. Esta es la que adopta la mayoría de los estudios que, analizando una o unas pocas decisiones públicas, pretenden aportar soluciones concretas a problemas públicos (planteados en un lapso de tiempo dado, en un área geográfica determinada y en un sector específico de la gestión pública) sin tomar en consideración los factores sistémicos que afectan los procesos mediante los cuales se producen las decisiones gubernamentales. En el mejor de los casos, algunos de los estudios pragmáticamente orientados permitirían construir, a posteriori, esquemas generales de análisis de políticas, si se aceptara que la estrategia metodológica inductiva permite el establecimiento de generalizaciones válidas, a partir de la observación de un número más o menos amplio de variadas experiencias de formación de políticas. No obstante, son conocidas las críticas del neopositivismo, señaladamente de Popper<sup>19</sup> y Bunge<sup>20</sup>, a la inducción y al inducivismo como método de la ciencia.

Del otro lado tendríamos la perspectiva normativa. Es ésta la adoptada por los estudios que, para analizar los procesos de formación de políticas, formulan a priori un modelo de análisis más o menos acabado, del cual extraen prescripciones de cómo debe ser analizado el proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas-]. Este modelo serviría de patrón ideal con el cual deberían ser contrastados los procesos reales de formación de políticas, a objeto de evaluar su adecuación "técnica", dados ciertos patrones de eficacia y eficiencia.

El déficit principal de la perspectiva metodológica implicada por el primer tipo de estudio es que, por su estrechez de miras, tiende a favorecer la adopción de una visión demasiado parcial de las cuestiones analizadas ya centrar la atención del analista, más en las manifestaciones sintomáticas, que en las causas de los problemas. Este tipo de estudios, en el mejor de los casos, permite aportar justificaciones pragmáticas a favor de ciertos cursos de acción concretos, en circunstancias muy específicas. Por el carácter esencialmente utilitario de los análisis de este tipo, las decisiones que recomiendan tienden a propiciar cambios exclusivamente de naturaleza incremental; lo que implica, en la práctica, un importante riesgo de propiciar la reproducción del status. Dicho de otro modo, el excesivo incrementalismo y pragmatismo impide el desarrollo de estrategias de cambios cualitativos en el sistema, aun cuando éstos sean requeridos para el logro de una efectiva solución de los problemas.

Los estudios normativos, por su lado, contienen por lo general amplias con-

sideraciones en relación al funcionamiento global del proceso de formación de políticas. En ocasiones, pueden resultar muy sugerentes. Pero su principal limitación es que el patrón ideal no es un esquema puramente técnico, como en muchas veces se pretende, sino más bien una idealización no siempre bien justificada ni suficientemente discutida. Además, por su generalidad, los estudios de este tipo tienden a proponer esquemas muy simples, formales y abstractos que, difícilmente, pueden servir de guía útil para la acción de decisores públicos concretos en situaciones específicas. De ellos, sin embargo, pueden derivarse hipótesis razonables en relación a cuestiones claves del proceso de formación de políticas. Igualmente, la adopción de un enfoque normativo permite justificar la necesidad o conveniencia de asumir y profundizar ciertos valores democráticos como criterios orientadores de la acción política cotidiana.

Es posible sacar provecho de la experiencia acumulada inductivamente por los análisis de los casos, así como mejorar los modelos normativos revisándolos críticamente. Es esta la contribución que pueden hacer las ciencias sociales, como disciplinas empírico-analíticas que aspiran a construir modelos teóricos nomológicos, al análisis de políticas públicas. Las ciencias sociales deben aportar métodos confiables de descripción, hipótesis teóricamente fundamentadas y constatables, y bases para la crítica racional de los juicios sobre los cuales se apoyan los decisores de políticas<sup>22</sup>

La adecuada combinación de perspectivas permitirá orientar mejor la elaboración de

instrumentos para el análisis y seguimiento de políticas públicas. Buenos ejemplos de enfoques integrales de análisis, para el caso venezolano, son los trabajos de Naim y Piñango<sup>23</sup> (como compilación de trabajos sobre diversas áreas de la acción pública y como evaluación de conjunto de las deficiencias del sistema venezolano de formación de políticas) y Rey<sup>24</sup> (como esquema metodológico para la evaluación de este mismo sistema).

## 2. Especificidad de niveles y de áreas de acción política

Es frecuente la propuesta de esquemas que pretenden ser adecuados, en niveles y sin atender al hecho de que el proceso de formación de políticas no es idéntico en todos los ámbitos de decisión. No puede pretenderse que un mismo enfoque y unas mismas reglas sean válidas, por ejemplo, para analizar tanto problemas nacionales, como para estudiar problemas locales; o tanto para y defensa.

Consideremos sólo un ejemplo. En los últimos tiempos la participación de la sociedad civil ha cobrado una gran relevancia tanto en la práctica política, como en las reflexiones de los analistas. La participación de los ciudadanos en las diferentes fases del proceso de formación de políticas es, en principio, deseable y conveniente. Como regla general, esto parece bastante razonable. No obstante, puede demostrarse que incluso esta regla de inspiración democrática no es aplicable a todos los niveles de la acción pública.

De un lado tenemos que la participación efectiva, con igualdad de oportunidades para los diferentes sectores interesados, es más fácil de lograr a nivel local que a nivel nacional. A nivel local se puede incentivar más eficientemente la participación de sectores afectados, aunque inicia y men te poco motivados y poco organizados, sin debilitar demasiado la capacidad decisoria del Estado. A nivel nacional, por el contrario, la participación se ve casi siempre restringida a sectores alrarnentc organizados y con gran capacidad de colonización de las estructuras políticas y que en su acción tienden a del» litar la capacidad de decisión autónoma del Estado.

Por otro lado, hay sectores en los que es deseable y necesaria un alto nivel de participación de la sociedad civil para lograr eficientemente los fines públicos. Este es el caso de muchos aspectos de las políticas sociales en áreas tales como la vivienda, la educación y la salud pública. Hay otros sectores de acción pública, por el contrario, en los que el nivel de participación de la ciudadanía no puede y no debe ser muy alto. La política de seguridad, por ejemplo, no puede hacer participar a la población armada en su autodefensa, ni puede convertir a todos los miembros de una comunidad en funcionarios de los organismos policiales. Ello implicaría la renuncia del Estado a un rasgo que le es esencial: el monopolio de la violencia; si tal renuncia se produjera, la sociedad se acercaría peligrosamente a un estado de guerra civil o el régimen político cobraría la fisonomía de un sistema policial y autoritario. En consecuencia, la participación de la sociedad en la formación

de una política de seguridad no debe comprometerse directamente con la administración de la violencia represiva, sino, en todo caso, propiciar la educación preventiva de la comunidad, controlar la eficiencia de los organismos policiales y velar por el respeto de los derechos humanos.

No es posible, en suma, elaborar un esquema de análisis válido para cualquier política, a cualquier nivel y en cualquier sector.

### 3. Análisis político y análisis de políticas

Como resultado de la evolución del campo de análisis de políticas públicas, por mucho tiempo se ha extendido la paradójica idea de que es posible analizar políticas sin considerar las variables tradicionalmente políticas. Es así como Mackenzie ha afirmado que los científicos políticos podríamos hacer mayores progresos si centráramos nuestros trabajos sobre el proceso de decisión, en lugar de hacerlo sobre el poder, la autoridad legítima o el sistema político.

En lengua inglesa se distingue entre *politics* y *politics*, y en muchas de las escuelas anglosajones de análisis de políticas públicas, se separa el estudio de la actividad política del análisis de las políticas gubernamentales. Esta separación, gramaticalmente establecida en inglés y no en español, no es, sin embargo, [ácticamente posible ni en los sistemas políticos anglosajones ni en los latinos.

De hecho, la inexistencia en español de la dualidad de términos presente en inglés no es, como han querido mostrar algunos<sup>25</sup>, la expresión de una especie de subdesarrollo

lingüístico-reónico. Por el contrario, es una adecuada indicación de que ambas cosas no están tan separadas como se pudiera pensar de acuerdo a los convencionalismos gramaticales y politológicos anglosajones. Cabe señalar que si alguna virtud tiene la muy criticada Teoría Económica de la Democracia, de Anthony Downs, es la clara relación que en ésta se establece entre la búsqueda y mantenimiento de los partidos en el poder y la naturaleza de las decisiones gubernamentales.

Las políticas que llevan a cabo los organismos públicos son expresión de las relaciones y los comportamientos políticos de quienes están involucrados en su formación. Tales políticas afectan la distribución de recursos, las vidas y el futuro de personas con valores culturales distintos e intereses diferentes. En cada fase del proceso de formación de políticas participan, o dejan de participar, ciertos individuos, grupos e instituciones políticamente orientadas de cuyas interacciones resultan las decisiones gubernamentales. Las políticas públicas no son formuladas, transformadas en normas jurídicas ni ejecutadas con base en la más pura racionalidad técnica, sino principalmente como resultado de la intervención de factores tales como el monto de poder político del que disponen los individuos, grupos e instituciones involucradas y del que carecen aquellos que no logran involucrarse; los sistemas de valores culturales; las preferencias y prioridades competitivas entre sí; y el conocimiento establecido y aceptado como válido, acerca de la naturaleza de los hechos y los problemas.

Para muchos puede ser obvia la relación entre políticas públicas y poder político; no obstante, es necesaria subrayarla a fin de evitar la habitual, y a veces intencional, confusión que se genera cuando se presenta el análisis de políticas públicas como si fuera un campo de reflexión puramente técnico, aislable de las consideraciones "irracionales" propias de la disputa por el poder.

Un esquema realista de análisis y seguimiento de políticas públicas debe considerar, en consecuencia, los efectos de la distribución, regularmente desigual, del poder. Debe establecer cómo la distribución del poder afecta el proceso de formación de políticas en todas sus fases. Debe ser capaz de criticar la distribución de poder existente a la ejecución de una política y de prever las consecuencias que tal política tendrá sobre esa distribución.

#### 4. La noción de políticas públicas y su análisis convencional

No hay un uso único y consistente del término "política pública". A veces se le usa para hacer referencia sólo a los objetivos que se quieren alcanzar; por ejemplo, un ente público en el área social puede definir su política como la reducción de la pobreza crítica. Otras veces puede quedar definida con base en los medios para lograr los objetivos; por ejemplo, una agencia de gobierno puede adoptar la política de estimular la formación de microempresas y cooperativas en los sectores populares; en este caso, la política es un medio para satisfacer problemas de empleo, de

remuneración, de cultura gerencial, de precios y/o de abastecimiento. Como señalan Pressman y Wildavsky<sup>26</sup>, el uso más adecuado del término "política pública" es aquel que se refiere tanto a los objetivos como a los medios necesarios para alcanzarlos. El enunciado de una política, en consecuencia, es una proposición que relaciona unos determinados medios con unos ciertos o probables fines.

El modo convencional y más simple de concebir el proceso de formación de políticas públicas es el que se esquematiza en el Diagrama 1. La secuencia Optimización-Implementación-Evaluación resume el modo en el que habitualmente se piensa cuando se analizan políticas. La optimización es la fase en la que se halla la solución alternativa más adecuada a un problema dado. La solución del problema es el objetivo del proceso. En la implementación se realizan las acciones que permiten materializar la solución prevista. En la evaluación se determinan los efectos observables de las acciones emprendidas y se mide la distancia entre los logros efectivamente alcanzados y el objetivo previsto, lo cual realimenta la fase de optimización de la subsiguiente decisión.

Es esta una visión del asunto para la que, como se ha señalado, la fase crítica es la optimización. Una vez tomada una decisión óptima, el resto de las fases se siguen lógicamente. Todo resultado diferente al previsto es visto, en consecuencia, como una desviación de los objetivos.

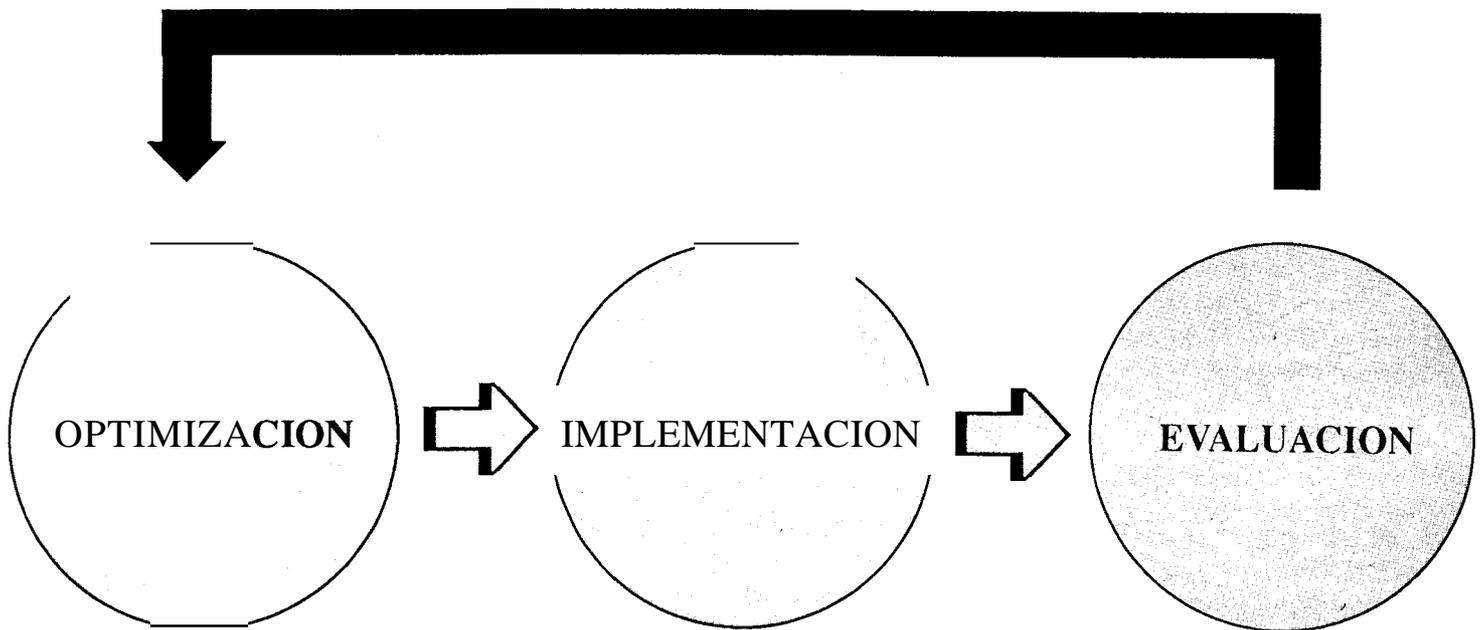
Pero una persona o una organización no siempre persiguen los objetivos que manifiestan. Ya hace un tiempo Riker y Ordshock<sup>27</sup> han formulado y discutido la

utilidad de dos métodos alternativos para descubrir cuáles son los objetivos que persigue un determinado actor: el método de las "preferencias reveladas" y el método de las "preferencias postuladas". El primero consiste en inferir los verdaderos objetivos del actor a partir de sus elecciones y acciones, suponiendo que actúa racionalmente (esto es, de acuerdo a reglas lógicas como la transitividad de sus ordenaciones de preferencia). El segundo consiste en suponer unos determinados objetivos (por ejemplo, maximizar las ganancias o ganar las elecciones) y una racionalidad, para inferir que elecciones y acciones deberán suceder. Si ocurren las acciones previstas se aceptan como válidas las hipótesis respecto a objetivos y racionalidad; si no ocurren, se tendrá que aclarar si la falla es en la hipótesis de objetivos o en la de racionalidad. Ambos métodos tienen debilidades y aciertos, pero ambos permiten, de modo diferente, abordar el problema de la diferencia entre lo que se declara como objetivo y lo que efectivamente se persigue.

En todo caso, y separándonos de Riker, podemos afirmar con seguridad que una política pública es una compleja y flexible interconexión de procesos que la redefinen constantemente.

Un modelo más sofisticado que el representado en el Diagrama 1, y también basado en la lógica de la optimización, es el muy conocido esquema de William Dunn<sup>28</sup> (ver Diagrama 2). Este autor elabora su modelo sobre la base de la distinción entre los componentes de información política relevantes para la formulación de una política,

## DIAGRAMA 1. ANALISIS CONVENCIONAL DE POLITICAS PUBLICAS



y los métodos de análisis que permiten la transformación de un tipo de información en otro. Identifica cinco componentes de información (dentro de rectángulos: problemas, alternativas, acciones, resultados y desempeño de la política) y seis métodos (dentro de óvalos: estructuración de problemas, estimación, recomendación, monitoreo, evaluación e inferencia práctica).

El modelo de Dunn presupone, tácitamente, que el decisor y el analista de políticas son omniscientes y omnipotentes. Sólo si éstos conocen todos los factores políticos, económicos, culturales y administrativos que pueden afectar el logro de los distintos resultados de sus acciones, y son capaces de manipularlos adecuadamente para sus fines, es razonable que sigan este esquema.

El uso de la noción de optimización dentro del análisis de políticas y decisiones públicas ha recibido múltiples críticas que, por ser ampliamente difundidas, no vale la pena repetir aquí. Su limitación más severa consiste tal vez en que sirve más para concluir que los gobiernos son ineficientes y que sus políticas son sub-óptimas, que para proveer a los decisores de instrumentos para alcanzar objetivos optimamente.

La lógica de la optimización, en suma, no permite manejar dos situaciones reales e ineludibles del proceso de formación de políticas: de un lado, las grandes limitaciones de información existentes en todos los momentos del proceso de formación de políticas; del otro lado, la presión constante y desigual que ejercen los distintos grupos (incluidos los propios decisores públicos)

para la redefinición de los objetivos, a lo largo de todas las fases del proceso de formación de políticas.

En la mayoría de las situaciones en las que se formulan políticas se opera con una gran incertidumbre y en interacción estratégica, no siempre explícita, con grupos sociales de poder variable. Dada esta incertidumbre y estas relaciones de poder, la política formulada pocas veces es la política que va ser implementada. Desde este punto de vista, como se dijo ya antes, es más conveniente emplear la expresión "formación de políticas", para referirse al proceso en su conjunto, que usar la frase "formulación de políticas". Insistimos en que la diferencia entre formación y formulación no es trivial, sino que expresa una diferencia crucial entre dos lógicas del abordaje del análisis de las políticas públicas.

## 5. La dimensión política del análisis de políticas públicas

La redundancia del título de esta sección se justifica a la luz de lo arriba comentado en relación a la necesidad de privilegiar el rol de las relaciones de poder, de los conflictos de interés y de la diversidad e incompatibilidad de los valores, propios de una sociedad heterogénea y desigual, a fin de abordar el problema de la formulación de políticas desde una perspectiva realista.

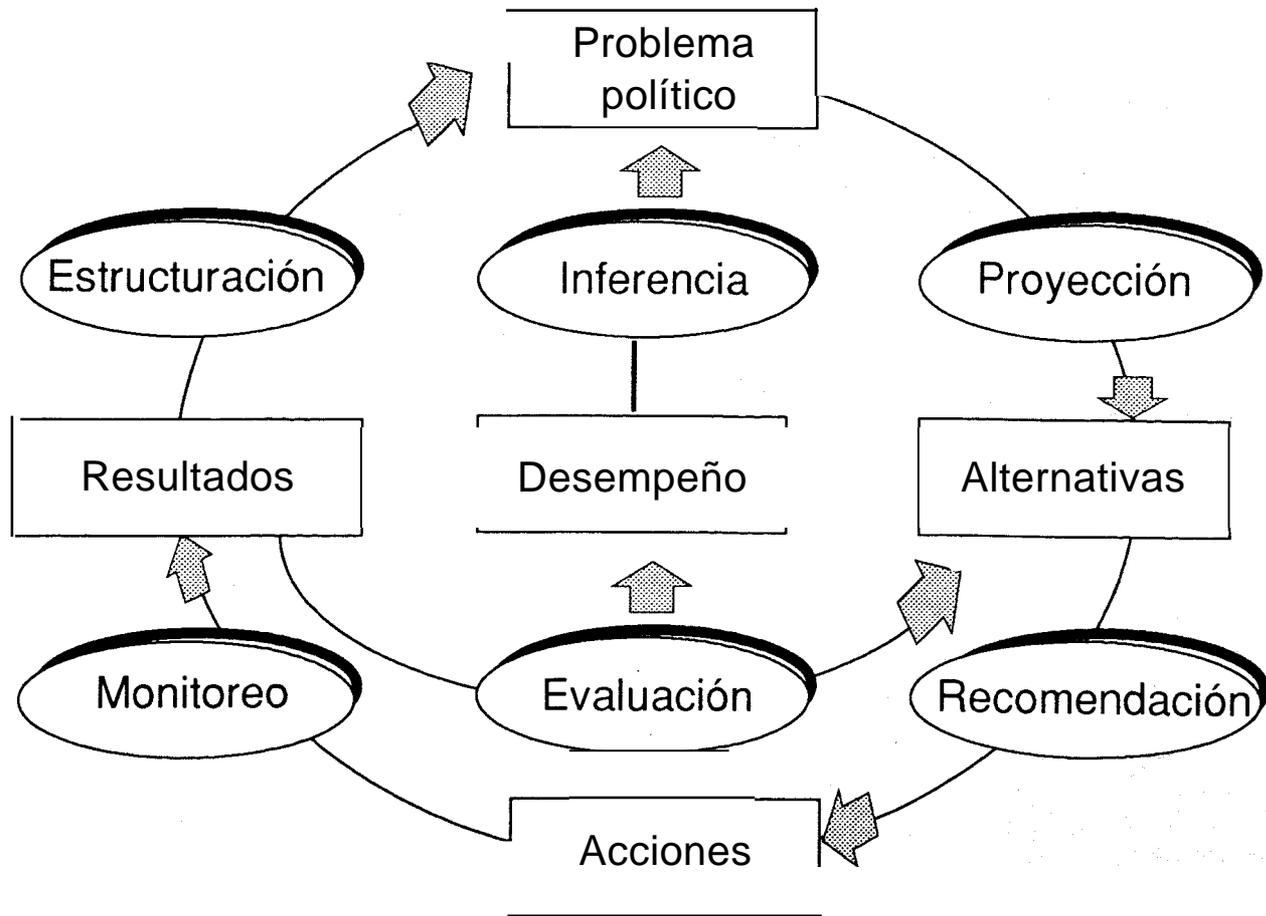
Es posible ver el proceso de formación de políticas como una continua confrontación, entre sectores diversos, por la incorporación de temas a la agenda pública. La formación de la agenda implica la incorporación de

ciertos temas o cuestiones públicas, y la definición del modo en que van a ser considerados, y también la exclusión de ciertos otros temas y definiciones. La formación de la agenda es un punto políticamente crítico del proceso de formación de políticas, en el que participan ciertos actores con montos variables de poder. La distribución desigual de poder determina tanto los temas de la agenda como la selección de la definición más adecuada del problema, e influye además en la viabilidad de la implementación de la política.

### 5.1. El papel central de los valores en el análisis político

Sintetizando de modo extremo puede afirmarse que en el pensamiento filosófico-político se pueden identificar tres posiciones frente al problema de la relación entre valores y conocimiento. De un lado está el pensamiento positivista más elemental que sostiene que no es posible un tratamiento racional de los valores; que el mundo de los valores y el de la ciencia son mutuamente excluyentes y que los valores simplemente se adoptan o se rechazan, mientras que los hechos se prueban. Del lado del llamado neo-marxismo y de la sociología crítica se rechaza cualquier distinción entre ciencia e ideología: se considera que, en una sociedad dividida por contradicciones irreconciliables, no es posible una ciencia desinteresada y neutra basada en la comprobación empírica. Es imposible la objetividad como consecuencia de que, en las ciencias sociales, el hombre es al mismo tiempo, sujeto y

DIAGRAMA 2: ESQUEMA DE ANALISIS DE POLITICAS DE W. DUNN



objeto del conocimiento. Por último estarían quienes, aceptando la distinción positivista entre el mundo de los valores y el mundo empírico, no descartan la posibilidad de que la ciencia aporte fundamentos para la elección normativa. Esta polémica es rica e importante, pero muy difícil de resumir adecuadamente en el espacio del que aquí se dispone. Sin embargo, es indispensable fijar posición respecto de la compleja relación entre valores y conocimiento, para poder formular un modelo realista de análisis de políticas.

Nuestra aproximación al análisis de políticas asigna un rol central al sistema de valores que los decisores adoptan, de manera manifiesta de forma implícita. Estos sistemas de valores fundamentan los criterios de decisión que se emplean en el momento de comparar y jerarquizar las alternativas entre sí. De estos sistemas de valores se derivan también los criterios de evaluación de los resultados de las acciones llevadas a cabo, para la ejecución de la alternativa elegida. Pero más importante aún es que, el predominio de un sistema de valores frente a otros condiciona el modo el que se construye la agenda de los problemas públicos y, en consecuencia, el rango y el tipo de soluciones que se consideran legítimas.

El análisis de políticas públicas no es, en consecuencia, como ninguna ciencia de lo humano, una actividad libre de consideraciones valorativas. Todo esquema de análisis de políticas públicas está conectado con un cierto esquema de valores. Esto es irremediamente así. El punto en cuestión a este respecto no es si se pueden producir

esquemas de análisis pretendidamente "técnicos" y neutrales. Estos, en la práctica, siempre conducen a la imposición acrítica de los valores que tales esquemas presuponen. Antes que buscar la panacea tecnocrática, más adecuado es la presentación y discusión explícita de los valores, a fin de propiciar su discusión crítica como vía para producir esquemas de análisis político más realistas y menos autoritarios.

El razonamiento pretendidamente técnico, o más bien tecnocrático, tiende a sostener de modo más o menos explícito que es posible definir de manera inequívoca un fin cualquiera ( $F_j$ ) para el cual existe un medio eficiente singular y determinado ( $M_j$ ), o un conjunto también determinado de medios combinados eficientemente [ $M_j = (m_1, m_2, m_3 \dots \cdot \text{ID}_n)$ ]. En tanto que entre medios y fines se establece una relación similar a la de causalidad, por su estructura de tipo  $M_j \rightarrow F_j$ , se concluye que es posible determinar científicamente la preferencia de unos determinados medios.

Este razonamiento escamotea el problema de los valores en la elección, pero no lo supera. Ciertamente, puede concluirse que, dado un fin cualquiera, el problema es hallar el medio o los medios más eficientes. Hallado éste o éstos, surge la "obligación técnica" de su aplicación. No obstante, este deber de aplicar ciertos medios no se desprende lógicamente de los fines; sino de la aceptación implícita de que tales fines son valiosos. El razonamiento completo sería: dado el fin  $F_j$ , y aceptado que  $F_j$  debe ser alcanzado, de acuerdo con el valor o conjunto de valores ( $V_j$ ), entonces debe emplearse  $M_i$ .

Obviamente, no se trata de que sea lógica o materialmente imposible la escogencia más eficiente de medios para lograr ciertos fines, sino que éstos no pueden realizarse, sin que medie algún mecanismo que permita manejar y elegir explícitamente entre sistemas de valores no siempre compatibles. Si no se discuten los valores, abiertamente y de forma crítica, y si no existe un mecanismo de escogencia entre éstos, considerado legítimo por todos los involucrados en la decisión, entonces predominarán algunos valores (con seguridad, aquellos que sustenten los grupos más poderosos) bien porque quedarán implícitos, o bien porque serán impuestos (por la fuerza o por la manipulación).

Yehezquel Oror<sup>30</sup> propone algunas estrategias para el logro de una discusión sistemática de los valores dentro del contexto del análisis de políticas públicas. La propuesta de Oror es ambiciosa. Pretende apuntar a la elaboración de una técnica para dar apoyo científico a los juicios de valor que orientan la elección entre alternativas de acción. Sintética y textualmente Oror<sup>31</sup> sostiene que:

"[la] ciencia (en sentido positivista ...) no puede ayudar en la validación de valores absolutos, esto es, valores que no se justifican por ser instrumentales para el logro de valores fundamentales ("absolutos")." (Corchetes míos, paréntesis del autor).

No obstante, en esta misma obra, sostiene que<sup>32</sup>:

"Sin embargo, dentro del contexto de la formulación de opciones de decisión la ciencia, clasificando la dimensión valorativa de las decisiones y normando la opción moral,

puede hacer una contribución significativa al juicio de valores. Esto es el dominio de lo que llamo 'análisis valorativo'."

Un juicio de valores, por definición, una apreciación subjetiva carente de cualquier fundamento distinto de sí mismo, así como carente también de validez cognoscitiva. Un juicio de valor no se prueba con datos, pues no depende de las características de los objetos del mundo real al que se refiere. A los juicios de valor uno sólo puede adherirse, oponerse o considerarse indiferente. A muchos lectores pudiera parecerles, con razón, que estas afirmaciones son tan obvias como innecesarias, pero el repunte del pensamiento tecnocrático neo-liberal, exige que se tenga que insistir en ellas.

Aceptando la imposibilidad de aportar bases científicas para escogencia entre juicios de valor, Dror sostiene que se puede, sin embargo, llevar a cabo el análisis crítico de los valores a objeto de aportar mayor rigurosidad a la escogencia entre juicios. Dror sostiene que aportar tal rigurosidad es tarea de la ciencia empírica.

No obstante, es impensable la existencia de una ciencia empírica de los valores, ni de métodos científico-positivos de contrarrestación de los mismos. Sí es posible, sin embargo, apoyarse en procedimientos lógicos y filosóficos para dar mayor rigor a una elección entre valores, pero no es esto lo que Dror pretende. El listado de procedimientos que Dror presenta corresponden más a una filosofía de los valores que a una ciencia del análisis valorativo.

Ciertamente, como se ha dicho, no es posible dar fundamento científico a los

valores, pero, en razón de principios metacientíficos, indispensables para el desarrollo de lo que hoy entendemos por ciencia (como el pluralismo y, en consecuencia, la libertad de expresión -como posibilidad de libre crítica sin censura previa) es posible usar los procedimientos de la lógica para analizar los valores y sus relaciones. Tal análisis no constituye una ciencia, en el sentido positivo del término, pero sí un método para el tratamiento de la diversidad valorativa.

El análisis valorativo está basado en un juicio de valor: es deseable un juicio valorativo más responsable.3]. Los instrumentos del análisis valorativo elaborados por él, van dirigidos a incrementar la consciencia en relación a que la opción valorativa es inevitable y a hacer que la elección entre valores sea más crítica, más razonada, más consciente, más pluralista y más consensual.

En tanto que toda decisión implica un cierto número de dimensiones valorativas, usualmente no consideradas de forma explícita, a objeto de mejorar la calidad de la elección entre valores, los decisores pueden comenzar por explicitar los suyos. Esta tarea es ardua pues, la mayoría de las veces los valores se ocultan en rutinas y doctrinas organizacionales aceptadas de modo automático e, incluso, anidan profundamente en el subconsciente individual. No obstante, algo se gana en el intento de "hacer explícitas las opciones valorativas", así sean las más simples y menos profundas.

Por lo regular, aún haciendo explícitos sus valores, los decisores tienden a mantenerse

dentro del marco estrecho de sus valores. Esto afecta severamente su capacidad de evaluación crítica de las consecuencias de sus actos. El modo de superar esta estrechez consiste en "ampliar el horizonte valorativo". Para ello puede emplearse una taxonomía que permita hacer un inventario lo más amplio posible de los valores involucrados o afectados por la decisión en proceso de formación.

El conjunto amplio de valores que involucra una decisión política, una vez inventariado, puede ser analizado con base en las relaciones entre sus componentes. El análisis de consistencia de los sistemas de valores permite examinar cuáles de éstos pueden ir juntos por reforzarse mutuamente, cuáles se excluyen entre sí por ser contradictorios y cuáles son independientes. Este análisis es de crucial importancia a la hora de determinar las consecuencias de decisiones complejas. Un ejemplo de lo que se dice sería la evaluación de las políticas de protección ambiental sobre el desarrollo económico y viceversa; o la evaluación de las tensiones entre acciones dirigidas a incrementar la eficiencia económica y aquellas necesarias para el logro de un mayor bienestar social y mayor estabilidad política.

El inventario y el análisis de consistencia pueden arrojar como conclusión la existencia de opciones valorativas respecto de las cuales hay más conflicto, y opciones valorativas más susceptibles de generar consenso. Para el manejo del conflicto, Dror recomienda "la revisión sensitiva" de los valores, que consiste en "hallar y concentrar la atención sobre las opciones valorativas que faciliten el logro

del consenso". Un procedimiento útil a tal efecto sería la preparación de "menús" de opciones valorativas, respecto de los cuales un decisor sea indiferente, para que sus interlocutores hallen las combinaciones que más le satisfagan.

Adicionalmente, en su esquema de análisis valorativo, Dror usa heurística en la idea de costo de oportunidad sin considerar las funciones de agregación de utilidades ni las tasas de intercambio lineal de valores. La idea es tener conciencia de que la opción a favor de un valor implica un costo de oportunidad, si se toma en cuenta el costo de los valores que pueden ser satisfechos con alguna otra alternativa de acción que consuma los mismos recursos. De esta manera se obtiene un mayor nivel de certeza en relación a que la opción valorativa adoptada es la que efectivamente se prefiere.

Algunos teóricos de la elección pública han desarrollado modelos formalizados para hacer que la gente revele sus preferencias frente a los bienes públicos, de un modo honesto. Procedimientos tales como la "revelación de preferencias mediante la suscripción de un seguro" de Earl Thompson, el "proceso de revelación de la demanda" de William Vickery, la "votación por el veto" de Dennis C. Mueller, pueden ser usados como artilugios para descubrir las posiciones de los participantes en un proceso de formación de políticas.

Finalmente está el problema de la permanencia y el cambio de los valores en el tiempo. Los valores y las metas sociales no son absolutamente estables, especialmente en el largo plazo. De allí que, al considerar

cursos de acción con eventuales efectos más allá del plazo inmediato, es necesario considerar la posibilidad de que éstos sean evaluados con valores que existirán en el plazo de duración de los proyectos en cuya implementación se piensa. Esto requiere de los decisores la capacidad de aceptar la aiusrabilidad y la revisión a futuro de sus valores actuales, pero también la capacidad de prefigurar e incluso de crear criterios valorativos distintos a los corrientes.

El análisis valorativo es un método apreciable, aunque de difícil aplicación dada la rigidez, rutina y aversión al riesgo de la mayor parte de las organizaciones e instituciones políticas. Como señala el mismo Dror<sup>35</sup>:

"La dificultad consiste en que el análisis valorativo contradice en la actualidad muchas de las características de las instituciones y dinámicas contemporáneas de la política. Por ejemplo: el mantenimiento del consenso y coaliciones depende, con frecuencia, de la opacidad de las dimensiones valorativas de la opción; la discusión pública depende de una extrema simplificación de los asuntos valorativos implicados; la incertidumbre tiende a ser reprimida; las posiciones dogmáticas se encuentran muy defendidas y la capacidad del sistema de formulación de cursos de acción política, para procesar información, está estrictamente limitada. Por lo tanto, un uso más amplio del auxilio de instrumentos científicos para el juicio valorativo requiere de verdaderos cambios en las instituciones."

Mientras se producen estos cambios en las instituciones (algunos de los cuales, de

acuerdo a la propuesta de Oror, son hoy casi-utópicos) es necesario insistir en la importancia de propiciar la participación y la concurrencia de la más amplia gama de sistemas de valores, sobre la base del pluralismo y la libertad de expresión.

## 5.2. Análisis valorativo y políticas de ajuste

En el contexto de los cambios económicos y sociales que están encarando los sistemas políticos latinoamericanos, en la etapa post-populista de su desarrollo histórico, las políticas públicas se forman en el marco de la pugna entre sistemas de valores ya no fácilmente conciliables. Así como durante décadas los gobiernos latinoamericanos procuraron conciliar el crecimiento económico y el bienestar, empleando para ello estrategias intervencionistas y discursos demagógicos; en la actualidad, obligados a desplegar estrategias para la reducción del tamaño del Estado, encaran la necesidad de conciliar: a) la democratización de la gestión pública, entendiendo esto como el incremento de los niveles y las modalidades de participación de los diferentes sectores de la sociedad civil en los procesos políticos decisivos<sup>36</sup>; b) la reforma política para el fortalecimiento del Estado de Derecho, mediante el aumento de la capacidad de decisión autónoma de los entes gubernamentales y la disminución de su colonización por intereses corporativos de la sociedad; e) la responsabilidad del gobierno en la generación de bienestar social, entendida como la capacidad del gobierno de dar respuesta a las demandas de políticas de la sociedad civil.

Una gestión pública que permita la participación de los diferentes sectores de la sociedad es tan necesaria como una actividad de gobierno responsable y unos responsables decisores fuertes<sup>37</sup>. Sin embargo, esto no indica que estos tres valores sean fácilmente armonizables (ver Diagrama 3).

En principio, la participación ciudadana y el fortalecimiento del Estado tienden a verse en la actualidad como factores que se refuerzan mutuamente. Sin embargo, existe una tensión entre el fortalecimiento de los entes decisores y la participación de la sociedad civil. La maximización de uno de estos valores implica la minimización del otro. La participación llevada al extremo, puede conducir a que el aparato estatal, concebido para atender a fines generales, funcione en respuesta a los intereses parciales de los distintos grupos de la sociedad civil. Es esta, justamente, una de las consecuencias más lamentables de las provocadas por los sistemas populistas de conciliación de intereses contradictorios<sup>38</sup>. Pero un Estado cerrado a la participación de grupos parciales, en razón de una supuesta atención privilegiada a los intereses generales de la sociedad, termina por ser autoritario.

La debilidad del Estado frente a las presiones corporativas o semi-corporativas provenientes de la sociedad civil, así como su endurecimiento excesivo frente a los intereses parciales, pueden conducir a dos formas distintas de irresponsabilidad gubernamental<sup>39</sup>. Un sistema político democrático muy cerrado a la participación es irresponsable por ser incapaz de responder a las demandas de los ciudadanos. Un sistema

democrático muy abierto es irresponsable por ser incapaz de atender a los intereses generales y por permitir su colonización por intereses particulares de la sociedad civil.

Sin embargo, es posible una combinación no perversa de estos tres valores en tensión. La responsabilidad de los gobernantes puede garantizarse mediante mecanismos de participación que permitan a la sociedad civil controlar la gestión, así como premiar o castigar el desempeño gubernamental. La posibilidad de reelección inmediata o no de los gobernantes y el referéndum en sus diversas modalidades (señaladamente, el referéndum revocatorio del mandato), son viejos procedimientos que la teoría democrática ha producido para el control de los representantes por parte de los representados. Mecanismos participativos de este tipo conducen a una gestión pública más democrática y más responsable, lo que a su vez contribuye al fortalecimiento del Estado. De igual modo, la reforma del Estado, para hacerlo más fuerte (menos colonizable por intereses parciales) y, al mismo tiempo, suficientemente abierto para recibir y procesar las presiones de la sociedad civil, favorece la democratización de la gestión pública sin que el Estado pierda su papel de agente rector de la formación de decisiones públicas.

La armonización de los tres valores mencionados es, en todo caso, un tema clave de la agenda de los problemas normativos de los países latinoamericanos en esta década,

### 5.3. Valores y criterios de decisión política

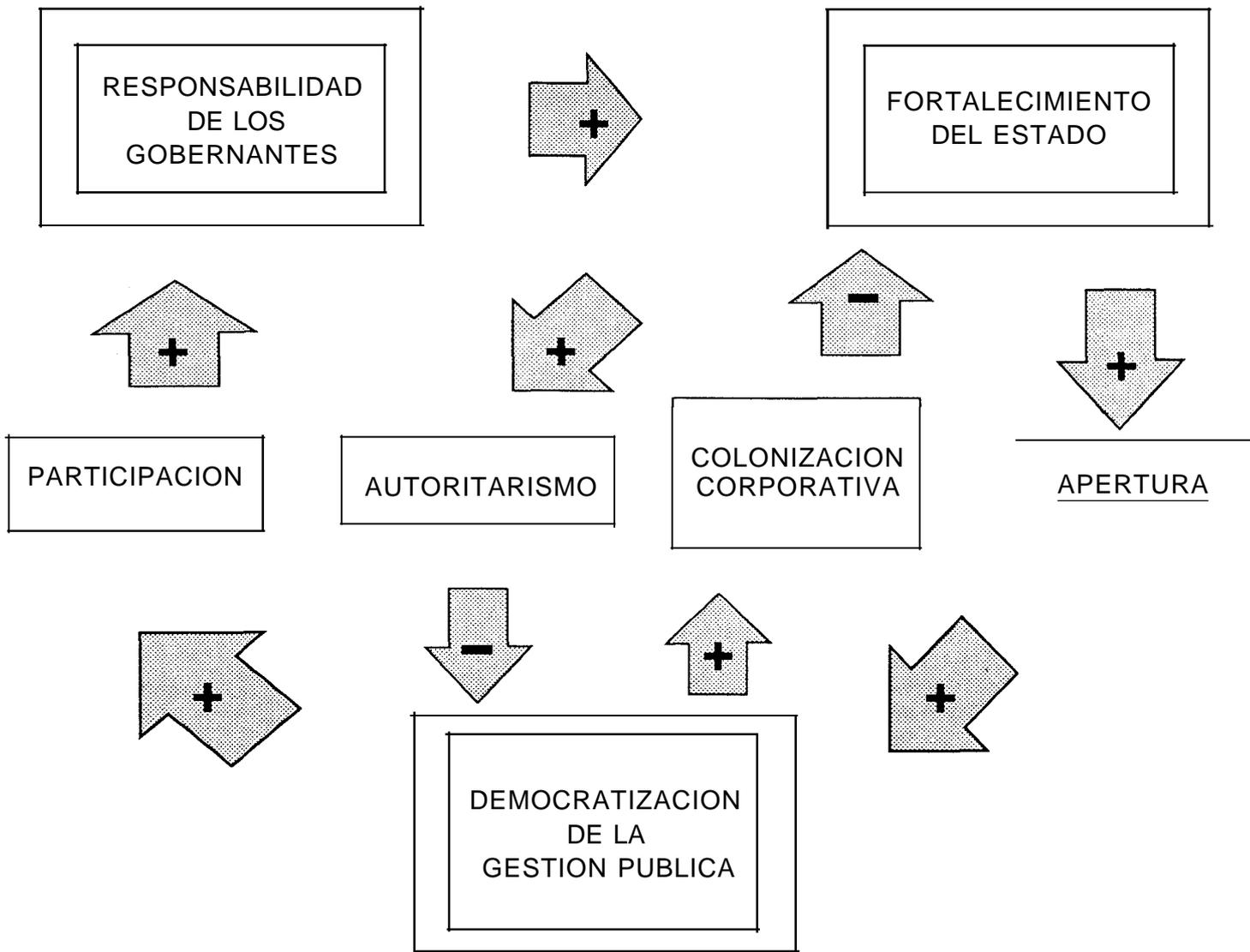
El análisis valorativo de las decisiones políticas exige la discusión de los criterios o principios de explicación de las acciones públicas. En la búsqueda de tales principios, las ciencias sociales han hecho uso de la noción de racionalidad en sus más diversas formas. No se entrará aquí a considerar las implicaciones metodológicas y filosóficas del uso de la noción o principio de racionalidad como recurso de explicación de la acción. Lo que nos interesa sencillamente es señalar cómo el uso de racionalidades diferentes o, de modo más global, de criterios distintos de elección, apoyados en última instancia en diferentes valoraciones, conduce a visiones muy distintas de los problemas de elección entre alternativas que no siempre pueden ser conciliadas fácilmente.

Esquemáticamente, se puede señalar el siguiente conjunto de criterios con arreglo a los cuales se toman decisiones políticas<sup>40</sup>:

1. Decisiones con arreglo a criterios técnicos. En las decisiones tomadas de acuerdo con criterios técnicos, los cursos de acción alternativos, para el logro de un objetivo, se comparan y jerarquizan en razón de su capacidad efectiva para la solución de los problemas públicos.

2. Decisiones con arreglo a la racionalidad económica. El uso de criterios económicos orienta la elección de alternativas que aseguran la solución eficiente de los problemas públicos; las alternativas se comparan entre sí con base en sus costos y sus beneficios, y se selecciona aquella que, para un determinado monto de recursos, asegura

### DIAGRAMA 3: RELACIONES ENTRE LOS VALORES DEL MODELO



la mayor cantidad de unidades del *objetivo* buscado.

3. Decisiones con arreglo a la racionalidad administrativa, como una versión más débil de la racionalidad económica. La racionalidad administrativa, postulada por Herbert Simon<sup>41</sup>, en lugar de la maximización de utilidades le basta con alcanzar niveles "satisfactorios" de utilidad.

4. Decisiones con arreglo a la rutina burocrática establecida a fin garantizar el apego y la reproducción de normas formales e informales de comportamiento. con las cuales chocan y, por lo regular, se deforman e incluso se anulan las disposiciones de los entes del alto gobierno<sup>42</sup>.

5. Ocisiones con arreglo a criterios jurídicos. Con base en este tipo de criterio se comparan las alternativas de acuerdo a su adecuación al sistema de normas jurídicas, a la jurisprudencia establecida y a los procedimientos vigentes.

6. Decisiones con arreglo a la racionalidad política. Las acciones políticamente racionales son aquellas orientadas al mantenimiento o al incremento del poder político.

7. En un régimen democrático, la racionalidad política de los partidos y gobernantes puede expresarse como racionalidad electoral. De acuerdo a este criterio, las acciones alternativas se comparan y jerarquizan entre sí con base a sus efectos electorales; es decir, con base en cuánto afectan la probabilidad de ganar las elecciones.

8. Decisiones con arreglo al sentido común; esto es, decisiones orientadas por

opiniones y conocimientos vulgarizados, asistemáticos y resistentes a la crítica que fundamentan ciertos prejuicios y creencias míticas.

La lista anterior presenta algunos criterios de decisión; los mismos son, además, *móviles* para la acción. Según cuál sea el criterio de decisión que emplee un actor, frente a una situación determinada estará impulsado a comportarse de un modo dado. Hay factores no incluidos en la lista que, además de contribuir a comprender cómo se comporta un actor, son de especial importancia en la explicación del por qué no actúa en determinadas circunstancias. Es decir, porque se ve impedido de actuar o, incluso, porque no se plantea siquiera la posibilidad de acción. Estos factores son ciertas condiciones socio-culturales y relaciones de poder que, como se destacará al considerarse la formación de la agenda de los asuntos públicos, operan no sólo bajo la forma evidente de la presión coactiva, sino también bajo formas muy sutiles como la persuasión y la influencia no manifiesta.

En el proceso de formación de políticas públicas intervienen y se cruzan todos estos criterios y formas de racionalidad, según cual sea el tipo de actor considerado. En ocasiones, un mismo actor puede enfrentar las tensiones y las dudas que surgen de la incompatibilidad de los mismos. El empleo de uno u otro modo de elección se relaciona de forma directa con una cierta visión acerca de cuáles son los problemas y sus soluciones, siendo imposible elegira priori de modo objetivo, cual criterio es preferible a otro.

Es posible que, en ciertas circunstancias,

desde formas distintas de racionalidad se produzcan coincidencias en relación a cuáles son los problemas y sus soluciones. Tales coincidencias se dan de hecho y ello es lo que permite que los problemas sean, finalmente, públicamente definidos de un cierto modo y que se ejecuten ciertas soluciones. La coincidencia entre actores con racionalidades diferentes o similares permite la formación de coaliciones con el poder suficiente como para imponerse, negociar o convencer a los demás actores involucrados. Este hecho político es inseparable del proceso de formación de políticas y sobre él se desea hacer un énfasis especial en este trabajo.

6. Demandas sociales y formación de la agenda pública

6.1. Algunas precisiones terminológicas

Se entiende por demanda<sup>44</sup> social una necesidad o aspiración insatisfecha o no plenamente satisfecha, tal que, una vez expresada o identificada, exige alguna forma de acción pública (de intervención o de inhibición). Las demandas pueden ser manifiestas o latentes.

Se dirá que una demanda es manifiesta cuando es expresada por un grupo, o uno o más individuos, que piden una respuesta a una insatisfacción subjetivamente sentida. Por ejemplo, una concentración de protesta organizada por una comunidad frente a las autoridades municipales, para exigirles la regularización del servicio de agua potable, es una demanda manifiesta.

Se dirá que una demanda es latente cuando, aún sin ser expresada como una necesidad subjetiva por parte de alguien, puede determinarse que existe objetivamente (mediante procedimientos de análisis) como carencia o necesidad no satisfecha para un determinado grupo o para un cierto número de individuos. Mediante procedimientos científicos puede detectarse, por ejemplo, que una comunidad necesita alfabetización, seguridad social, vacunación contra epidemias, etc.. Mediante el análisis político se puede determinar la potencialidad conflictiva de las demandas latentes y la probabilidad de que se manifiesten en un lapso dado.

Las demandas surgen del seno de la sociedad y tienen una probabilidad de acceder a alguna de las arenas de confrontación política<sup>45</sup> (por ejemplo: los medios de comunicación, una oficina pública de tramitación o de toma de decisiones, una comisión asesora del gobierno, etc.). Esta probabilidad depende directamente del poder del grupo que la expresa. En estas arenas se discute en relación a su definición, explicación, evaluación o previsión de sus efectos, transformándolas en un tema o cuestión<sup>46</sup> de la agenda pública.

El término "agenda política" se usa para hacer referencia al conjunto general de controversias políticas que entran dentro del rango de las que atañen y merecen la atención legítima de las autoridades políticas<sup>47</sup>. Esta es sólo una de las definiciones posibles del término. Usualmente se le emplea también para designar un conjunto de materias concretas, ordenadas a fin de ser consideradas

activa y concienzudamente por un cuerpo decisorio.

Dado un tema de la agenda de las cuestiones públicas, en el momento de la implementación de lo que se trata es de poner en práctica la solución a un problema previamente definido. Es necesario distinguir los problemas de política pública de los temas de la agenda política. Mientras un problema es una interrogante acerca de cuál es el curso de acción más apropiado a fin de satisfacer una carencia o necesidad social, un tema de la agenda abre la discusión sobre la naturaleza, clasificación, causas y evaluación de la importancia de un problema. Obviamente, la forma en la que se establecen los temas de la agenda condiciona en gran medida la definición de los problemas.

Los problemas políticos se caracterizan por su complejidad. La misma le viene dada, en primer lugar, por la diversidad de modos de definirlos, la cual resulta de la desigualdad y heterogeneidad social y, en segundo lugar, por el alto grado de interdependencia que existe entre cada uno de ellos.

La desigualdad y la heterogeneidad que existe entre los individuos, grupos y clases sociales hace que con dificultad se logre un mínimo nivel de consenso en relación a la naturaleza, causase importancia de la mayoría de los problemas sociales. Las definiciones de los problemas son variables según cuál sea el interés y la posición social de las personas. Además, para una misma persona o grupo de personas, la definición de un problema puede variar a lo largo del tiempo, como consecuencia de su acceso a ciertas informaciones, así como por la interacción con otras personas y grupos.

Así, no hay una definición única, estable, objetiva y "natural" de los problemas de política pública. Por el contrario, las definiciones son diversas, cambian dinámicamente, dependen de intereses, posiciones y juicios subjetivos y son elaboradas por los grupos e individuos a partir de sus propias creencias, valores y experiencias.

Por otro lado, los problemas de política pública no existen aisladamente. Por el contrario, existe una alta interdependencia entre los problemas sociales sectoriales y regionales, que hace que, en la práctica, no sea posible enfrentarlos con procedimientos analíticos. Buena parte de los fracasos de la gestión pública se deriva del hecho de que, muchas veces, se focaliza la atención de los decisores en uno o unos pocos problemas, analíticamente identificados, y se descuidan sus relaciones con otros en cuya solución no se piensa, bien porque se les considera no prioritarios o bien porque no son de la competencia formal del órgano decisor,

De allí que, en lugar de pensaren términos analíticos, es necesario encarar las necesidades sociales como sistemas multidimensionales de problemas<sup>48</sup>. Es decir, los problemas no deben ser vistos como entidades independientes, sino como partes interconectadas de un sistema problemático integral. Es cierto que para la comprensión del sistema de problemas se requiere su descomposición en partes, pero la solución de los problemas parciales exige tener claridad acerca de las relaciones entre los segmentos en los que se ha dividido el sistema problemático a fin de lograr soluciones integrales.

Un momento crucial del proceso de formación de políticas públicas es el de la definición del problema. Como ya se dijo, los problemas no están dados objetivamente, sino que son definidos mediante la combinación de procedimientos técnicos, ideológicos y políticos. Adicionalmente, hay que destacar que los problemas casi nunca surgen claramente definidos y que el proceso de clarificarlos no es simplemente un proceso de orden lógico y técnico, sino que, incluyendo una dimensión lógica y técnica, es principalmente un proceso dialéctico y político.

W. N. Dunn<sup>49</sup> distingue tres tipos de problemas según cuán claramente se encuentran definidos o, usando su terminología, cuán bien estructurados están. Estos tres tipos de problemas son: (a) los bien estructurados (que implican sólo a uno o unos pocos decisores que actúan consensualmente, y un conjunto limitado de alternativas cuyos resultados se conocen con certeza o, al menos, con un nivel de riesgo conocido); (b) los moderadamente estructurados (que implican a uno o unos pocos decisores que actúan consensualmente y un conjunto relativamente limitado de alternativas, sobre las cuales se opera en condiciones de incertidumbre) y (c) los mal estructurados (que implican a muchos decisores en conflicto cuyas preferencias o valores no se pueden ordenar de un modo consistente).

La mayor parte de los problemas de política pública surgen mal estructurados. Como consecuencia de esta constatación, Dunn sostiene la necesidad de estructurarlos

lo mejor posible, una vez surgidos. Hay que señalar, sin embargo, que el proceso de estructuración implica, nuevamente apelaciones valorativas y políticas.

La especificación de un problema, para mejorar su estructura, exige una operación en tres dimensiones: (a) en la dimensión normativa del problema se establecen (explícita o implícitamente) los valores o el sistema de valores que están en juego en la solución a ser implementada, lo que implica un cierto cálculo en relación a cuál es la distancia entre la situación descrita (la que es) y la situación más deseable (la que debe ser alcanzada); (b) en la dimensión cognitiva del problema se describen sus características (respondiendo a cuestiones tales como: qué es, a quién afecta, dónde y cuándo se le ubica, cuál es su intensidad relativa) y se le explica (estableciéndose relaciones causales o al menos observando correlaciones entre factores que contribuyan a reducir la incertidumbre y a estimar su tendencia); (c) en la dimensión prescriptiva del problema se determinan los cursos de acción mediante los cuales es probable, o al menos razonablemente posible, lograr la o las soluciones deseadas.

Pero la separación de estas tres dimensiones es prácticamente imposible. La descripción y explicación de un problema presupone una determinada opción valorativa. De igual modo, la prescripción de ciertos cursos de acción es ordenada por lo que se ha descrito y con base en ciertos valores. Adicionalmente debe subrayarse que, de estas tres dimensiones, la normativa es de crucial importancia en la configuración del

problema. Los aspectos normativos condicionan en gran medida la naturaleza de los datos que se seleccionan y de los procedimientos para la obtención de tales datos. De igual manera, los valores influyen en la prescripción de las acciones dirigidas a resolver el problema. De allí que, en lugar de verseles como aspectos separados del análisis deben ser vistas exactamente como lo que son: tres dimensiones del mismo objeto problemático.

## 6.2. Agenda de políticas y poder político

El análisis del proceso de construcción de la agenda no puede ser separado del estudio de la distribución del poder entre los distintos sectores de la sociedad. Se debe insistir, una vez más, en que la noción de poder no es ajena al análisis de políticas públicas<sup>50</sup>; no obstante, no existe un único concepto de poder que goce del consenso de la comunidad de los científicos políticos<sup>51</sup>.

Desde la perspectiva adoptada por los autores del llamado "pluralismo", surge un modo directo y positivamente manifiesto de observación y medición del poder en situaciones de decisión. Según Roben Dahl<sup>52</sup>, "A tiene poder sobre B en la medida en que puede lograr que B haga algo que B no haría de ningún otro modo". El método de análisis del poder de Dahl, propuesto en *Who Governs?* consiste en "determinar, para cada decisión, cuáles participantes impulsaron alternativas que finalmente fueron adoptadas, apoyaron alternativas introducidas por otros o propusieron alternativas que fueron derrotadas" ... Las

acciones pueden ser tabuladas como éxitos o fracasos individuales. Los participantes con altas proporciones de éxitos pueden ser considerados como las que tienen más poder.

El enfoque pluralista de Dahly seguidores, exige la observación y registro del ejercicio del poder en situaciones de decisión entre alternativas contrarias, respaldadas por actores que se enfrentan en razón de intereses manifiestamente opuestos. Dicho de otro modo, esta visión del poder centra su atención en el estudio de conductas observables en situaciones de conflicto de intereses manifiestos entre actores,

No obstante, el propio Dahl, de un modo no totalmente coherente con las tesis centrales de su *Who Governs?* señala que aún no siendo una prueba exacta, se puede determinar si una persona posee poder, mediante "la frecuencia con la cual logra llevar a cabo exitosamente una política importante con la oposición de otros, apoya políticas que otros han iniciado, o inicia una política sin que aparezca oposición".

La afirmación subrayada al final del párrafo anterior, extraña al razonamiento básico de Dahl, permite elaborar una conceptualización muy diferente de la pluralista, en relación a la noción de poder en situaciones de formación de políticas. Esta otra conceptualización ha sido aportada por Bachrach y Barantz<sup>53</sup>. Según estos autores puede distinguirse entre coersión, influencia, autoridad, fuerza y manipulación.

La **coerción** existe cuando A se asegura de que B obedezca mediante la amenaza de **deprivación**, en circunstancias en las que hay un conflicto sobre valores o cursos de acción entre A y B. La **influencia** se ejerce

cuando A es capaz de cambiar el curso de acción de B, sin amenaza tácita o explícita de severa deprivación. La autoridad de A implica que B obedece a causa de que reconoce, en función de sus propios valores, que el mandato de A es razonable. En caso de la **fuerza**, A logra sus objetivos sin que B esté de acuerdo, haciendo que B se vea impedido de elegir entre complacer o no a A. Finalmente, la manipulación es el modo en el cual el ejercicio del poder que permite que la obediencia se logre en ausencia del reconocimiento, de parte del que obedece, de cuáles precisamente la fuente que ordena y de la exacta naturaleza del mandato.

Esta tipología del poder permite identificar modos de lograr incidir en el comportamiento de los demás en momentos y circunstancias previas a la existencia de un conflicto manifiesto por la escogencia entre alternativas. Bachrach y Barantz<sup>54</sup> introducen la noción de non-decisions, entendida como una decisión de un tipo especial. Una non-decision es una decisión respecto de cuáles problemas, sobre qué aspectos de un problema o en relación a cuáles alternativas posibles no se producen decisiones.

Las non-decisions se realizan por medio de actos u omisiones que permiten la supresión o frustración de retos manifiestos o latentes a la distribución de beneficios y privilegios presente en una sociedad dada. Los actores con capacidad de decidir sobre lo que no se va a decidir ejercen un tipo peculiar de poder político. Este ejercicio consiste ya no en la imposición con éxito de las preferencias propias sobre las alternativas

consideradas, sino en la determinación de qué temas forman parte de la agenda y cuáles no, e incluso, dados los temas de la agenda, que tipo de soluciones es posible o legítimo imaginar.

El punto de vista de Bachrach y Barantz sobre la materia en cuestión es el siguiente: "en la medida en que una persona o un grupo -consciente o inconscientemente- crea barreras a la ventilación de conflictos políticos, esa persona o grupo tiene poder". Tales barreras pueden crearse usando las distintas formas de poder ya mencionadas.

Para el análisis del proceso de formación de la agenda de las políticas públicas se puede arrancar de una bifurcación que indica los dos tipos posibles de una demanda de acción pública (Ver Diagrama 4). Una demanda social de acción pública tiene dos destinos posibles. De un lado, puede lograr entrar en consideración de los individuos y grupos que participan de la definición de la agenda, dentro de los cuales están los órganos de administración, grupos sociales con intereses específicos y con niveles distintos de organización e individuos estratégicamente ubicados, todos ellos con intereses divergentes sólo parcialmente coincidentes. Mediante la Interacción, estos actores transforman o no las demandas en temas de la agenda. El que una demanda entre a formar parte de la agenda pública, no asegura que será atendida necesariamente. Producto de las reacciones favorables y contrarias de los grupos e individuos incorporados al proceso decisorio, los temas de la agenda quedan definidos de un cierto modo. En este proceso la demanda puede quedar desvirtuada.

## DIAGRAMA 4. FORMACION DE LA AGENDA DE CUESTIONES PUBLICAS

### Demanda manifiesta o latente



Definición como  
tema de agenda

**No definición como  
tema de agenda**

Reacciones  
favorables y  
contrarias

Inclusión  
exitosa



Demanda de  
inclusión

Inhibición

Definición del  
problema

Frustración de la  
demanda

Por otro lado, a causa del ejercicio del poder de un grupo o individuo interesado en que la demanda no acceda a la agenda, o por efecto de factores culturales inhibitorios de la acción, la demanda puede no lograr transformarse en tema de la agenda. Si la demanda en cuestión exige un cambio de la distribución de beneficios y privilegios que existen en una comunidad, se pondrán en funcionamiento mecanismos de poder dirigidos a sofocarla aún antes de que sea expresada o, una vez expresada, se podrá intentar suprimirla antes de que gane acceso a una arena relevante de toma de decisiones. Incluso, si fallaran estos mecanismos se podría desvirtuarla e incluso eliminar sus efectos en otras fases del proceso (frecuentemente durante la implementación)<sup>55</sup>.

Los mecanismos más efectivos para impedir que una demanda se exprese son los más sutiles (la manipulación, la influencia y la autoridad). Mecanismos como la coerción y la fuerza sólo operan ante amenazas muy severas de que resulte afectada la distribución presente de beneficios y privilegios. La influencia y la manipulación operan principalmente mediante el manejo de la información necesaria para que una demanda logre expresarse. Una demanda sofocada, esto es, que no logra acceder a la agenda, puede provocar dos tipos de reacciones. De un lado, puede generar intentos más fuertes o sostenidos para que sea incluida. Del otro lado, puede conducir a la auto-exclusión del proceso político institucional a los individuos o grupos desatendidos.

En el primer caso, la demanda de satisfacción de la necesidad o carencia social

es reforzada por la demanda de inclusión del tema en la agenda. Tal demanda de inclusión puede resultar exitosa, lo cual, sin embargo, no garantiza que la demanda inicial de satisfacción de una necesidad vaya a ser satisfecha. En la implementación de soluciones al problema, y como consecuencia de las reacciones de los distintos grupos e individuos implicados, la demanda puede ser desvirtuada e incluso suprimida. Puede suceder también que la demanda de inclusión sea desatendida, usándose a tal efecto los mecanismos de poder menos sutiles (la fuerza y la coerción).

Si las demandas de satisfacción de una necesidad y la reacción de inclusión en la agenda son frustradas, se pueden producir tres efectos distintos. En primer lugar, si se trata de una demanda manifiesta expresada por un grupo o individuo que no se percibe como definitivamente excluido, la reacción más típica será la oposición de sus aspiraciones hasta que las circunstancias permitan el reinicio del proceso o hasta que, en otras fases del mismo, pueda intentar hacer valer sus preferencias. Si se trata de la no satisfacción de una demanda latente, lo más probable es que se refuerce con esto la exclusión o autoexclusión de los individuos o grupos que podrían manifestarla en un momento dado. Y, finalmente, al menos por un tiempo, puede que genere una tendencia a la inhibición a la participación por parte de estos grupos o individuos. Si se trata de una demanda manifestada por grupos o individuos que se resienten de una exclusión frecuente o sistemática, muy probablemente se producirán, en algún momento, intentos de

participación por medios no institucionales e, incluso, eventualmente violentos.

Para mostrar como pueden operar estos mecanismos se usará un ejemplo. Analicemos el caso de las demandas que pueden surgir como consecuencia de una decisión política previa de incrementar los precios de los combustibles usados por los vehículos de transporte colectivo.

En esta circunstancia, desde el seno de la sociedad civil pueden surgir demandas manifiestas. También es posible determinar, desde la perspectiva del analista, algunas demandas latentes. Las distintas demandas surgen o pueden ser atribuidas a grupos sociales distintos.

Consideremos las acciones de dos grupos sociales directamente involucrados en la situación: los transportistas y los usuarios. La demanda del primer grupo será, manifiestamente, incrementar las tarifas del transporte. La demanda de los usuarios no será, necesariamente, de carácter manifiesto, en vista de que los usuarios no son estrictamente un grupo (es decir, por lo regular, no están organizados en tanto que usuarios, no poseen mecanismos para articular sus posiciones diversas y comunicarlas como colectividad). No obstante, el analista puede inferir que potencialmente esta demanda existe. Por otra parte, otros actores sociales (por ejemplo, los medios de comunicación, sindicatos y otras agrupaciones sociales) pueden expresar mediatamente demandas atribuidas a los usuarios y alertar sobre las posibilidades de que éstos se manifiesten directamente. Bajo ciertas condiciones, sin embargo, (por



ejemplo, de autorizarse un incremento significativo de tarifas) las demandas de los usuarios puede llegar a manifestarse abiertamente sin mediación.

A este punto, siguiendo nuestro esquema de análisis, pueden ocurrir dos cosas en relación con la demanda manifiesta de aumento en las tarifas:

A) Que el gobierno acepte la solicitud de incremento de las tarifas como tema para ser debatido. En este caso, el tema se debatirá a objeto de precisar cómo satisfacer la demanda.

B) Que el gobierno se niegue a discutir el incremento. En este caso, a los que hacen la demanda le quedará el camino de insistir en sus exigencias o inhibirse de participar.

En el primer caso, el tema de la agenda podría ser definido como "racionalización", "sinceración" o "necesarios ajustes" en las tarifas. Este modo de definir el tema implicaría que la demanda potencial de los usuarios no está incorporada a la agenda. De acuerdo con nuestro esquema, esto puede provocar:

A) Que los usuarios se inhiban de manifestar como consecuencia, por ejemplo, de la disuasión que pueda ejercer sobre ellos la percepción de cierras o amenazas en su entorno (por ejemplo, supongamos que al definirse el tema se ordena simultáneamente el despliegue de fuerzas policiales antiriotines en toda la localidad), o que se inhiban por la aceptación de que la única cuestión posible es la racionalización de las tarifas, como efecto de una información manipulada o por apego a la autoridad.

B) Que los usuarios demanden manifiestamente la inclusión del tema mediante mecanismos de presión (tales como paros, concentraciones, demostraciones públicas, etc.). Por esta vía, puede lograrse la inclusión de su definición del tema en la agenda, o pueden producirse acciones coercitivas dirigidas a impedir el acceso de esta cuestión a la agenda.

Si los usuarios logran exitosamente incluir su demanda como tema de la agenda, tendrán lugar un conjunto de reacciones favorables y desfavorables en relación a cada tema. De aquí pueden resultar dos problemas distintos. Uno de estos problemas será determinar cuál es el incremento mínimo necesario para cubrir los costos y la rentabilidad del servicio de transporte colectivo. El otro problema será cómo (¿directa o indirectamente?) subsidiar a cuántos y cuáles usuarios (¿a toda la población; ¿a los estudiantes; ¿a los grupos minoritarios y carentes -ancianos, jubilados, pobres extremos, minusválidos, desempleados, etc.- ?)

Pero la realización misma de demandas puede constituir un problema, dependiendo de la apertura y la responsabilidad del sistema político. Supongamos que las demandas se expresan por medio de manifestaciones públicas, algunas violentas y otras pacíficas: paros, marchas, interrupción del tránsito, secuestro de unidades de transporte, toma de calles y otros espacios públicos.

¿Existe un modo único de caracterizar lo que ocurre? No lo parece. Por el contrario, la situación puede propiciar muy variadas formulaciones de problemas. Tantas, cuantas

posiciones políticas y valorativas diferentes, enfrentadas o contradictorias, existen frente a los mismos acontecimientos.

Para simplificar, limitémonos al caso de que existan sólo dos modos contrarios de percibir la situación. De un lado, desde una posición conservadora, ciertos individuos y grupos sociales intentarán incluir estos acontecimientos en el tema de la subversión o el desorden. Desde una posición menos conservadora, se intentará que los mismos acontecimientos se discutan bajo el rubro del descontento de la población con el desempeño de una o varias funciones públicas. Una vez que queda establecida la cuestión como un tema de la agenda, las descripciones, explicaciones y prescripciones estarán determinadas.

Para quienes los acontecimientos en discusión corresponden al rubro de la subversión o el desorden, el valor principal en juego es la seguridad y la estabilidad del orden público; en consecuencia, la información relevante para la definición del problema será, desde esta perspectiva, la que responda a cuestiones tales como: quién, cómo, dónde, por qué medios, con cuáles motivos y con cuánta intensidad altera el orden público. Otras informaciones (como por ejemplo, el impacto del alza sobre el presupuesto familiar) serían irrelevantes. A menos de que sea policialmente necesario determinar la capacidad efectiva de convocatoria de los grupos o individuos que participan de las protestas. En consecuencia, desde esta perspectiva limitada del asunto, ya que se debe restablecer el orden, las acciones que se prescriben son

principalmente de naturaleza policial, por ejemplo: reprimir los disturbios que se produzcan y prevenir la acción futura de los grupos de agitadores mediante tareas de inteligencia (infiltración, propaganda, disuasión, etc.). Desde esta perspectiva los "hechos" que han acontecido son vistos como disturbios provocados por agitadores y el problema será cómo reprimirlos y prevenirlos de manera eficiente para restaurar el orden.

Por el contrario, si lo que se discute es el tema del descontento, los valores con las que se evaluará el problema serán la justicia social, la equidad y la responsabilidad gubernamental (entendida como la obligación del gobierno de dar respuesta satisfactoria a las necesidades de los gobernados en las esferas de su competencia). Para determinar la naturaleza de lo que ocurre, se requerirá de información acerca del origen, monto y clase de las solicitudes o reclamos actuales y previsibles, así como los niveles de organización, la naturaleza y la legitimidad del liderazgo (a fin de saber quién será el interlocutor en el proceso de negociación). Los cursos de acción que se prescribirán frente a los acontecimientos serán de naturaleza conciliatoria y negociadora, más que agresivos o represivos.

Cabe señalar sin embargo, para no pecar de ingenuidad, que las diferentes clases de amenaza de violencia (tales como las que expresan descontento y como las que buscan reprimirlo) son recursos de la negociación política. La amenaza de uso de la violencia es, no obstante, un arma de difícil uso y de una lógica paradójica: la amenaza debe ser respaldada con suficiente fuerza para que sea

creíble, y quien la formula tiene que ser capaz de cumplirla, pero en tanto que con ella lo que se busca es disuadir al contrario, su cumplimiento evidencia su fracaso<sup>56</sup>

Por otro lado, la protesta de la sociedad civil, incluso aquella expresada con formas violentas, es un mecanismo de participación cuyos efectos, eventualmente, pueden resultar funcionales para el sistema político. Ella constituye una de las maneras en que se manifiesta materialmente la noción de "Voz" usada por Hirschman para el análisis de los mecanismos por los cuales se puede evitar el deterioro de las organizaciones sociales y las instituciones políticas<sup>57</sup>.

En suma, los "hechos" serán vistos como protestas de la población producto de su descontento con el modo en el que el gobierno presta un determinado servicio y el problema a ser resuelto será: cómo dar una respuesta que, siendo económicamente eficiente, sea políticamente viable.

Esta segunda formulación del problema es más compleja y hallarle solución requiere de mucho empeño. En principio, este tipo de soluciones exigen la minimización de dos tipos de costos: los financieros y los políticos. Esto no es siempre posible. De hecho, en época de abundancia y bajo orientaciones políticas populistas, se ha optado demasiadas veces por despreciar la importancia de los costos financieros de la gestión pública. Sin dudas, la superación del modo populista de formular y ejecutar políticas gubernamentales requiere que la variable "costos financieros" sea incluida en las ecuaciones que den solución a los problemas públicos. Pero, al mismo tiempo, y en razón de los valores que

deben orientar la misma gestión pública en un Estado democrático y social de derecho, los costos políticos y los fines redistributivos vel deber de compensar a los más necesitados no pueden, tampoco, ser subestimados o tecnológicamente descartados del análisis.

La elección por una u otra vía de solución de problemas es, en consecuencia, un problema político. Dependiendo del poder que posean los actores involucrados en el proceso de política, se optará por una solución u otra. Y, aún más importante, se mantendrá esta solución o se producirán sesgos en la implementación para satisfacer los intereses de los grupos que poseen más poder.

**CONSIDERACIONES FINALES:** hacia un esquema flexible de análisis de políticas públicas

En este trabajo se ha adoptado un enfoque para el análisis de políticas públicas centrado en la dimensión política del proceso. Se ha querido destacar la importancia del análisis del conflicto y el poder para la adecuada detección y descripción de problemas; para la identificación de los obstáculos y su solución; para la identificación de los intereses y actores involucrados y el descubrimiento de vías de incorporación de nuevos intereses y actores al proceso decisivo.

Se han usado ejemplos elaborados sobre situaciones de conflicto y protesta social. Esto no ha sido accidental, sino es tal vez resultado de la influencia de que ha ejercido sobre nosotros el eliminar ajustes económicos con violencia sociopolítica que viven los

países de América Latina. Pensamos, sin embargo, que este clima es justamente el resultado de la incapacidad que enfrentan las estructuras gubernamentales de toma de decisión de adaptarse a las nuevas circunstancias y generar modos nuevos (no populistas ni manipulatorios) de incorporación de la sociedad civil al proceso decisional. A todo evento, y en razón de que el foco de atención de nuestra propuesta metodológica son las políticas públicas, debe considerarse la protesta y el descontento como un factor clave a tener en cuenta en el análisis de la viabilidad política de los ajustes económicos y sociales.

La urgente mejora de la calidad del análisis político de las decisiones públicas exige que nos atrevamos a formular, seguidamente, un esquema de preguntas que el analista de políticas públicas debe responder.

Para el análisis político de las políticas como procesos adaptativos deben responderse algunas cuestiones claves respecto de la distribución y el ejercicio del poder por parte de los distintos actores, en los diferentes momentos del proceso. El conjunto de preguntas que a continuación se presentan constituye el esquema más simple del instrumento de análisis que debe desarrollarse y especificarse mediante pruebas específicas.

Para el estudio del proceso de formación de políticas públicas, desde la perspectiva del análisis del poder, se arranca de una bifurcación de los orígenes probables del tema de agenda en discusión:

- ¿Quién promueve el tema o cuestión?  
¿Es una demanda explícita de un grupo o sector social? ¿Es una iniciativa pública

dirigida a atender alguna demanda no manifiesta?

Tanto si se trata de una iniciativa pública, como si el caso es que está en discusión una demanda de un grupo de la sociedad, se exige el análisis de la viabilidad política. Por viabilidad política<sup>58</sup> se entiende la posibilidad real o potencial de que una decisión, programa o, en general, de una acción pública, haga posible la introducción y consolidación de los cambios que se propone. Esto implica que la decisión pública en cuestión pueda pasar de la fase de formulación a la de implementación, con el mínimo posible de conflictividad manifiesta.

Si se trata de una iniciativa de un sector de la sociedad civil, que demanda un cierto tipo de acción pública, se pasa a analizar los apoyos y las resistencias u oposiciones que tal iniciativa produce. Para tal fin, y con el objeto de determinar los montos relativos de poder de los distintos grupos sociales y estimar los niveles posibles de conflictividad implicados por la política, se debe realizar un inventario exhaustivo de situaciones similares de decisión política.

De tal inventario resultará una estimación del potencial de influencia de cada grupo o individuo para: a) ganar como adherentes a sus posiciones a algunos grupos o individuos; b) provocar la inhibición o inacción de otros; o c) lograr que sus posiciones sean unánimemente aceptadas.

El potencial de influencia guarda relación inversa con el potencial de conflicto de la política. A mayor influencia de un grupo o individuo, mayor es la probabilidad de que logre sus objetivos sin resistencia manifiesta;

estoes, más fácil le será lograr unanimidad en torno a sus propuestas. El potencial de conflicto es mayor mientras mayor sea la suma de actores opositores a la propuesta de cuestión en discusión.

Para el análisis del potencial de influencia y de conflicto de una demanda se debe responder a las preguntas siguientes:

- ¿Qué individuos o grupos sociales manifiestamente demandan la acción pública? ¿Con qué frecuencia relativa han logrado que su posición sea aceptada por los organismos públicos en casos previos recientes y equivalentes (o comparables)? ¿Con qué frecuencia cuáles otros individuos o grupos sociales han respaldado sus demandas? ¿Con qué frecuencia este actor ha respaldado las demandas de otros? ¿Con qué frecuencia cuáles otros individuos o grupos sociales se han opuesto a la satisfacción de sus demandas?

Los valores de frecuencia relativa de cada uno de los eventos sobre los que se indaga sirven como estimaciones de la probabilidad de que una demanda en curso tenga éxito o fracase. Una demanda social de acción pública tiene dos destinos posibles. De un lado, puede lograr entrar en consideración de los individuos y grupos que participan de la definición de la agenda, dentro de los cuales están los órganos de la administración, grupos sociales con intereses específicos y con niveles distintos de organización e individuos estratégicamente ubicados, todos ellos con intereses divergentes o sólo

Mediante su interacción, estos actores transforman o no las demandas en temas de

la agenda. El que una demanda entre a formar parte de la agenda pública, no asegura que será atendida necesariamente. Producto de las reacciones favorables y contrarias de los grupos e individuos incorporados al proceso decisorio, los temas de la agenda quedan definidos de un cierto modo. En este proceso, como se señala antes, la demanda puede quedar desvirtuada.

Mediante acciones efectivamente realizadas por parte de quien está interesado en que la demanda no acceda a la agenda, o por efecto de inhibitorios de la acción, no explícitos ni manifiestamente manejados por alguien (como, por ejemplo, normas culturales y sistemas de valores), la demanda puede no lograr transformarse en tema de la agenda. Las demandas que implican, explícitamente o no, algún cambio importante en la distribución de beneficios y privilegios que existen en una comunidad pueden provocar reacciones dirigidas a sofocarlas, aún antes de que se expresen. Si lograsen expresarse, podrían ser suprimidas antes de que ganen acceso a una arena relevante de toma de decisiones. Y si fallaran estos mecanismos, se podría desvirtuarlas e incluso eliminar los efectos de las decisiones públicas dirigidas a satisfacerlas, en otros momentos del proceso político.

El éxito en el bloqueo de una demanda, puede implicar: 1. Su postponición hasta que las circunstancias permitan el reinicio del proceso o hasta que, en otros momentos del mismo, se pueda intentar reintroducirla, 2. La exclusión o autoexclusión pasiva, al menos temporalmente, del proceso político de aquellos individuos o grupos que requieren

de satisfacción; 3. Si se trata de una demanda manifestada por grupos o individuos que se resienten de exclusión sostenida en el tiempo, muy probablemente se producirán, en algún momento, intentos de participación por medios no institucionales que pueden ir desde el soborno a funcionarios hasta la protesta violenta.

El análisis de viabilidad política permite establecer la configuración de intereses previa a la implementación de la política, medir aproximadamente la influencia potencial de cada sector, grupo social () individuo del entorno político, sobre los demás sectores, grupos o individuos (incluida los decisores y agencias de gobierno) y estimar las posibles reacciones, de cada uno de éstos, a la política que se implementara.

Sin embargo, la viabilidad de una política no es un dato determinado a priori, sino que, obviamente, es una variable que puede ser activamente generada y maximizada. No obstante, a objeto de garantizar que la política pueda ser llevada a cabo, es necesario determinar su viabilidad primaria, así como su potencial de conflictividad, y establecer las estrategias de conciliación o de conflicto que incrementen su viabilidad secundaria.

En un Estado democrático no populista, los administradores tienen que elegir entre una u otras de las distintas vías que se abren para intentar resolver los problemas, sin pretender satisfacer los intereses contradictorios de sectores sociales no conciliables. Pero, al mismo tiempo, deben implementar soluciones viables, lo más pluralistas posible. Para tal fin, la implementación de políticas debe ser un proceso participativo. En él,

además, se tienen que considerar los costos políticos de afectar a un grupo social o a otro; y debe estimarse la probabilidad de que tales costos puedan minimizarse, sin que la política pierda su coherencia. Se requiere también de la generación de mecanismos institucionales, y de formación de recursos humanos, que aseguren la consolidación de una gerencia social capaz de garantizar la eficacia social.

Por eficacia social se entiende aquí la capacidad de generar bienestar sostenido, a largo plazo, con máximo aprovechamiento de los recursos y con mínima mediatización de los beneficiarios por parte de los administradores.<sup>60</sup> El uso socialmente eficaz de los recursos implica no sólo la compensación inmediata del destinatario de la política, implica también la superación de la relación típicamente populista de carencia del beneficiario y de dependencia de éste con respecto al administrador. Una política socialmente eficaz genera la iniciativa, estimula la participación y compromete la acción de los beneficiarios en la formulación de los problemas, en la búsqueda de soluciones y en la ejecución de las actividades que, en el mediano y largo plazo, minimizan la necesidad de intervención gubernamental.

El modo populista-conciliador de desplegar políticas privilegia la viabilidad política (en tanto que hay una preocupación básica por minimizar el conflicto social) por sobre la eficacia. Los enfoques neo-liberales<sup>61</sup> de las políticas sociales privilegian la eficacia económica, por sobre la viabilidad política. Un modo democrático y social de formación de políticas sociales deberá atender tanto a la **eficacia** social como a la viabilidad política.

A tal fin, deberán responderse los siguientes interrogantes:

- ¿A qué individuos o **grupos** sociales pueden atribuírseles demandas latentes relacionadas (por complemento, por que refuerzan o por que se oponen) a la demanda manifiesta en cuestión?

- ¿Qué demandas de cuáles individuos o **grupos** sociales han sido activados como consecuencia del proceso de transformación de la demanda en un tema de la agenda pública?

- ¿Qué grupos, sectores o individuos han estado (subjativa u objetivamente) a favor y cuáles han estado en contra de la inclusión del tema en la agenda?

- Finalmente, ¿Cuál es la distribución presente y efectiva del poder y cómo puede cambiarse el balance de poder en favor de la decisión? ¿Qué grupos, sectores o individuos pueden bloquear la implementación? ¿Cuáles coaliciones a favor y en contra de la política pueden predecirse? ¿Será necesario desarrollar estrategias para organizar la acción y movilizar las opiniones y favorecer la toma de posición de individuos y **grupos** inicialmente neutrales, aparentemente indiferentes o indecisos, y tradicionalmente inhibidos?

## REFERENCIAS

- 1 Un buen resumen de los planteamientos de Carlos Matus está contenido en su artículo "La Planificación 25 años después" en *Planificación y Política*: N° 2. Instituto Venezolano de Planificación (IVEPLAN). Octubre de 1984; pp. 24-58.
- 2 Véase Albert O. Hirschman: "La política y el análisis de la política en la América Latina. Un viaje de regreso", en *De la economía a la política y más allá*; México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- 3 Cf. Marilee Grindle, "El implementador: restricciones políticas sobre el desarrollo rural en México", en B. Kliksberg y J. Sulbrandt (comp.): *Para investigar la administración pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
- 4 Everett Rogers ("Re-Invention during the innovation process", en M. Radnor et al. (eds.): *The Diffusion of Innovations: An Assessment*; Evanston; Northwestern University Press, 1978) introduce el concepto de "re-inención" para dar cuenta de estos cambios que otros perciben como desviaciones. El esquema de Rogers ofrece una posibilidad de manejar las modificaciones de lo previsto como cambios necesarios y esperables.
- 5 (Véase José Sulbrandt: "Políticas y programas sociales masivos" en Bernardo Kliksberg (comp.): *¿Cómo enfrentar la pobreza?* Buenos Aires. PNUD-CLAD-Grupo Editor Latinoamericano, 1989; pp. 171-177.
- 6 Véase Bernardo Kliksberg: "Gerencia Social: una revisión de situación" en B. Kliksberg (comp.): *¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y Experiencias Organizacionales Innovadoras*. Buenos Aires. PNUD-CLAD-Grupo Editorial Latinoamericano, 1989.
- 7 Cf. Marice S. Grindle: "Restricciones políticas en la implementación de programas sociales: la experiencia latinoamericana": en B. Kliksberg (comp.): *Op. Cit.*: pp. 91-108.
- 8 Dermis]. Palumbo: "Symposium on optimizing, supplementing and evaluating public policy. Introduction", en *Policy Studies Journal*. Vol. 8., Special #3, 1980, N° 7: 1037-1042.
- 9 Steve Lukes: *Power, A radical view*. London. The MacMillan Press, 1974: pp. 21 Yss.
- 10 Albert Q. Hirschman: *Op. Cit.*: pp. 199 Yss.
- 11 Compárense las nociones de "política programada" y "política adaptativa" con las de "implementación programada" e "implementación estratégica" de José Sulbrandt: "Políticas y programas sociales masivos", en B. Kliksberg (comp.): *Op. Cit.*, pp. 166 Yss.
- 12 Véase Everett Rogers: *Op. eít,*

13 Para una discusión acerca del concepto de "reponsiveness" puede verse Arnitai Etzioni: The Active Society: London-New York. Free Press, 1968.

14 Anthony Downs: Teoría económica de la democracia: Madrid: Aguilar, 1973.

15 Ver, por ejemplo, Dennis C. Mueller: Elección Pública: Madrid, Alianza editorial, 1979.

16 James M. Buchanan y Gordon Tullock: The calculus of consent. Logical fundatíons of Constitutional Democracy; Ann Arbor Paperbacks-University of Michigan Press, 1965.

17 Charles Lindblom: The Intellegence of Dcmocracv, New York, Free Press, 1965.

18 Herberc Símón: El comportamiento administrativo; Buenos Aires, Editorial Aguilar, 1978.

19 Ver, por ejemplo, Karl Popper: La lógica de la investigación científica; Madrid, Editorial Tecnos, 1977; pp. 290 y ss.

20 Véase Mario Bunge: La Investigación Científica; Barcelona; Edit. Ariel, 1976; pp. 893-894 y ss. Bunge acepta la inducción como procedimiento para fundamentar hipótesis científicas, pero rechaza al "inductivismo", así como al "deductivismo" popperiano.

21 Es este el caso de la mayoría de los manuales comunes de análisis de políticas públicas. Entre estos destaca por su riqueza y utilidad el texto de William N. Dunn: Public Policy Analysis; Englewood Cliff, Prentice-Hall Inc. 1981.

22 Véase Juan Carlos Rey: "El desarrollo de las ciencias sociales y el futuro de la planificación"; en Planificación y Política N° 2; Caracas; IVEPLAN; Octubre de 1984.

23 M. Naírn y R. Piñango: El caso Venezuela. Una ilusión de armonía; Caracas, Ediciones Iesa, 1985.

24 J. C. Rey: Proyecto de Investigación "Eficacia y Eficiencia del Sistema Político Venezolano (EFIVEN)"; Caracas, Instituto de Estudios Políticos (inédito), 1981 (?).

25 Véase, por ejemplo, Gil Yepes: El reto de las élites, Madrid, Editorial TECNOS, 1978.

26 Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky: Implementation, Berkely, University of California Press, 1973.

27 W. H. Riker y P. C. Ordershock: An Introduction to Posítive Polítical Theory: Englewood Clíffs-N. J. Prentíce Hall, Inc., 1973.

28 William N. Dunn: Op. Cit.

29 Son ampliamente conocidas las críticas a la optimización hechas por Charles Lindblom ("The science of muddling-through". Public

Administración Review vol. 19, 1959) Herbert A. Simon (El comportamiento administrativo: Madrid, Aguilar, 1978) y por Amitai Etzioni (The active society, New York, Free Press, 1968). Pueden hallarse buenas críticas a la noción económica de optimización en Othfried Hoffe (La estrategia de lo Humano, Buenos Aires, Alfa, 1979), en John Watkins ("Racionalidad imperfecta", en Noam Chomsky y otros: La explicación en las ciencias de la conducta; Madrid, Alianza, 1970). Personalmente discute el tema en "Revisión del principio de racionalidad en las teorías de cálculo utilitario" (Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas N° 72; Caracas, Universidad Central de Venezuela: 1989j 23-80).

30 Y. Dror: Enfrentado el Futuro; México, Fondo de Cultura Económica, 1990; pp. 61-69.

31 *Ibidem*, p. 65.

32 *Ibidem*, p. 64.

33 *Ibidem*, p. 64.

34 Véase Dermis C. Mueller; Op. Cít.: pp. 79-100.

35 Yehezkel Dror, Op. Cít. p. 68.

36 Sobre las modalidades de la participación ciudadana en la formulación de políticas véase Nuria Cunill: Participación Ciudadana; Caracas, CLAD, 1991.

37 Sobre los nexos entre participación política de los ciudadanos en los procesos decisivos y la democratización de la gestión pública, véase Gladys Trejo Gómez: Democratización de la gestión pública mediante la consulta y la participación ciudadana: Caracas, Oficina Central de Personal, 1990. También, Diego B. Urbaneja: Informe sobre la idea de fortalecimiento de la sociedad civil y su consecuencia para el funcionamiento de la democracia venezolana: Caracas, mimeo., 1990.

38 La noción de "sistemas populistas de conciliación" es desarrollada y aplicada al caso venezolano por Juan Carlos Rey en Problemas Sociopolíticos de América Latina, Caracas, Ateneo Editorial Jurídica Venezolana, 1980. En "El futuro de la democracia en Venezuela" Rey señala los efectos debilitantes del Estado que tiene el modo de participación corporativa y sernicorporativa que caracteriza al populismo de conciliación (Silva Michelena -coord-: Venezuela hacia el 2000. Desafíos y opciones, Caracas, Editorial Nueva Sociedad ILDIS-UNITAR/PROFAL, 1987: 183-246).

39 Sobre la responsabilidad del gobierno puede verse Giovanni Sartori: Teoría de la democracia, I. El debate Contemporáneo, Madrid: Alianza Editorial; 1987; p. 197 y ss.

40 Cf. William Dunn; Op. Cít.: pp. 225-227.

41 Herbert Simon: Op. Cit.

42 Ver G. T. Allison: *Essence of Decision*; Bastan, Little-Brown and Co., 1971.

43 Es esto lo que intenta Anthony Downs; op. cit.

44 Véase David Easton: *A systems analysis of political life*, J. Wiley and Sons, 1965; pp. 37-56.

45 Sobre las arenas políticas y su relación con la formación de la agenda de problemas públicos puede verse Roger W. Cobb y Charles O. Elder: Op. Cit., p. 910-913. En particular, para una discusión sobre el papel de los medios de comunicación de masas en la conformación de la agenda de las políticas públicas, puede verse, por ejemplo, Doris A. Graber; *Mass Media and American Politics*, Washington, CQ Press, 1989, pp. 277-304.

46 El término "cuestión" se usa en el sentido dado por O. Oszlak y G. O'Donnell en *Estado y políticas estatales en América Latina*; Buenos Aires, marzo de 1976. CEDES-CLACSO N° 4

47 Véase Roger W. Cobb y Charles D. Elder: "The politics of agenda-building; an alternative perspective for modern democratic theory". *The Journal of Politics*, Vol. 33, N° 4. Noviembre 1971: 905-906.

48 Cf. W. N. Dunn: Op. Cit. pp. 99-100.

49 Op. Cit. pp. 103-106.

50 Para el rol del poder político en el proceso de formulación de políticas, y específicamente en las fases de implementación y evaluación, puede verse a Bercye W. MacLennan, "Political Power and Policy Formulation, Implementation and Evaluation" en *Policy Studies Journal*, Vol. 8. N° 7, 1980: 1127-1134. Puede verse, para el estudio del poder de la comunidad organizada, Thomas R. Dye: "Community power and public policy" en Robert J. Wastel: *Community Power, Directions for future research*; Beverly Hills, Sage, 1986.

51 Steven Lukes, Op. Cit.

52 Roben Dahl: "The Concept of Power", en *Behavioral Science*, N° 2, 1957, pp. 201-205 (Citado por S. Lukes, Op. Cit.).

53 Véase el trabajo ya clásico de Peter Bachrach y Morton S. Barantz: "The Two Faces of Power", en *American Political Science Review*, Vol. 57, 1962, pp. 947-952. Igualmente, de los mismos autores: *Power and Poverty*; New York, Oxford, 1970. En concreto, sobre el tema del poder y la formación de la agenda, véase Roger W. Cobb y Charles D. Elder: "The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory", en *The Journal of Politics*: Vol. 33. N° 4, Noviembre, 1971.

54 Vid. Bachrach y Barantz, Op. Cit. y S. Lukes: Op. Cit.

55 Cf. Bachrach y Barantz, Op. Cit.

56 Véase Thomas Schelling: La estrategia del conflicto; Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1964, pp. 51-59.

57 Véase Albert O. Hirschman: Salida, Voz y Lealtad; México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

58 Véase: "Guía de gestión estratégica corporativa. Una propuesta metodológica". Planificación y Política. Serie Documentos, N° 1, Caracas, IVEPLAN, febrero de 1991; p. 32. También José A. Gil Yépez: Metodología de análisis de viabilidad política y diseño de estrategia para los proyectos del VII Plan de la Nación; Caracas, inédito, febrero de 1985.

59 Cf. Bachrach y Barantz, Op. Cit.

60 Cf. NACIONES UNIDAS, CEPAL, División de Desarrollo Social: "La crisis del desarrollo social: retos y posibilidades", en Bernardo Kliksberg (comp.): ¿Cómo enfrentar la pobreza? Buenos Aires, PNUD-CLAD-Cirupo Editorial Latinoamericano, 1989.

61 Un ejemplo de como se ven las políticas sociales desde una óptica neoliberal es el texto de Henry Haalir: La Conquista de la Pobreza, Madrid, Unión Editorial, 1974.



## n, GUIA DOCUMENTAL DE AMPLIACION

CENTRO DE DOCUMENTACION  
y ANALISIS DE INFORMACION DEL CLAD

La guía que se expone a continuación tiene como propósito facilitar la profundización en el estudio del análisis de las políticas públicas, de acuerdo al campo específico de interés de los lectores. En tal sentido, el Centro de Documentación y Análisis de Información del CLAD ha efectuado una selección de los materiales existentes en su colección documental, intentando abarcar el espectro de los temas cubiertos en la literatura relativa a la materia en referencia. Los materiales seleccionados se presentan organizados por tales temas, exponiéndose en cada caso un breve resumen para facilitar su comprensión.

El Centro de Documentación y Análisis de Información del CLAD dispone de los materiales expuestos, así como de otro amplio conjunto que aborda distintos aspectos de la formulación, gestión y evaluación de políticas públicas.



## ASPECTOS GENERALES DE LA FORMULACION, GESTION y EVALUACION DE POLITICAS PUBLICAS

- Las politiques gouvernementales : élaboration, gestion et évaluation / Michel Bellavance. - Montréal : Agence d'Arc Inc., 1985. - 270 p.

El libro estudia la elaboración, la gestión y la evaluación de las políticas gubernamentales. En una primera parte se examinan los requisitos para el análisis de las políticas gubernamentales. En una segunda parte se considera la elaboración, adopción y puesta en marcha de estas políticas. En la parte final se presenta un modelo para la evaluación de políticas y programas.

Las políticas gubernamentales se refieren a las decisiones de las autoridades políticas y administrativas y a su ejecución en la realidad. El análisis de los programas y políticas puede ser prospectivo y prescriptivo, retrospectivo y empírico o puede ser integrado. Este análisis debe abordar simultáneamente las intenciones y las acciones que las traducen, e igualmente debe tomar en consideración los valores que fundamentan las primeras y justifican las segundas. A este respecto pueden seguirse tres modelos teóricos: las teorías de la decisión, la sociología de las organizaciones y la teoría económica de la elección colectiva. La integración de algunos elementos de estos modelos permite un análisis que puede ser fructífero.

La segunda parte contiene el análisis de la elaboración de las políticas y programas gubernamentales según la interpretación de Graham T. Allison. Esta interpretación es criticada de acuerdo con las posiciones de Michel Crozier y de Erhard Friedberg. La adopción de las políticas se estudia destacando sus características en el sistema canadiense, y se compara con el sistema de los Estados Unidos. La ejecución o puesta en marcha de las políticas se define estableciendo una distinción entre implantación y gestión. La evaluación de las políticas y programas puede considerarse como parte integrante de la gestión, constituyendo una de sus más importantes funciones. La evaluación debe considerarse tanto en las etapas de elaboración, como en las de adopción, implantación y ejecución. No se justifica tratar la evaluación como una etapa del proceso, dado que ella se ubica en todo su desarrollo y no sólo en su etapa final.

En la tercera parte se presenta un modelo de evaluación de las políticas y programas gubernamentales. Se define la evaluación como una tentativa de visualizar prospectiva o retrospectivamente una política, para emitir un juicio de valor en relación con determinados parámetros establecidos. La evaluación puede ser de índole cuantitativa o cualitativa, y responder a criterios administrativos o académicos. Pero la evaluación es incompleta si no incorpora a su reflexión la calidad del diseño y las modalidades de implantación y de gestión de las políticas y si no se aborda la medida de la satisfacción de la clientela atendida. El modelo de evaluación presentado incorpora estos aspectos, pero debe tenerse presente que como todo modelo, es tentativo, y es perfectible, siguiendo la evolución de la investigación y la aparición de nuevas metodologías.

- **Politiques publiques** / Yves Meny; Jean-Claude Thoenig. - París : Presses Universitaires de France, 1989. - 391 p.. - (Collectión Themis Science Politique)

El libro examina el comportamiento de los actores de las políticas públicas. En una primera parte se examina el desempeño en el sector público y su especificidad, en el marco de desarrollo de las funciones del Estado; en una segunda parte se presenta un análisis desde el punto de vista de las ciencias sociales; y en una tercera parte se plantean sugerencias y conclusiones sobre el tema.

Este libro se presenta como una introducción a un tema específico, como es el análisis de la acción de las autoridades públicas. Este tema se ubica en la actualidad entre las especialidades reconocidas de las ciencias políticas, luego de un importante desarrollo a partir de los años setenta en los Estados Unidos, y más tarde en Europa. Los autores se ubican en la perspectiva de la sociología política y de las ciencias políticas, postulando que en el caso de la aplicación de la gerencia a las políticas públicas, el análisis de las situaciones concretas debe preceder a la acción.

En la primera parte del libro se aborda los aspectos teóricos del tema. Se considera el "Welfare State" como un campo privilegiado para el análisis de las políticas públicas, estudiándose el crecimiento y la crisis del Estado Providencia. Se ubican las políticas públicas en relación con las teorías del Estado. Se reseñan los postulados del Public Choice, la autonomía relativa del Estado y los actores en el sistema.

En la segunda parte se presenta el análisis de las políticas públicas, exponiendo el marco conceptual de este análisis. En esta parte se examina la emergencia de los problemas públicos, su formulación y su inclusión en la agenda política. Se describe el proceso de decisión pública en sus actividades, su racionalidad y su estilo. Se hace referencia a la puesta en práctica de las decisiones de políticas públicas, y su impacto en relación con sus contenidos. El capítulo final de esta parte aborda el tema de la evaluación en sus distintos abordajes, su práctica y la determinación de la finalización de la implementación de una política pública.

En la tercera parte se destaca la dimensión comparativa de las políticas públicas. Se comenta el desarrollo de los estudios comparativos, sus dificultades y sus aportes, y se discuten las orientaciones de la investigación en este campo y sus perspectivas de futuro.

Se concluye que el análisis de las políticas públicas permite la restitución de la globalidad de la acción política, y vincula su problemática al problema del poder. Se alude a la distinción que se expresa en inglés mediante los términos "policy" y "polines", y se plantea la relación entre las políticas y la política respectivamente. La consideración hipotética de que las políticas públicas determinan la política del Estado, hace posible una nueva apertura interdisciplinaria para profundizar en el estudio de un tema que tiene profundas implicaciones para las ciencias políticas.

● The policy predicament: making and implementing public policy / George C. Edwards III; Ira Sharkansky. - San Francisco: W. H. Freeman, 1978. - 336 p.

En este libro se analizan los problemas que obtaculizan el proceso involucrado en la transformación de las necesidades públicas en beneficios a través de las políticas. Los autores asumen una perspectiva escéptica de la influencia que ejerce la opinión pública en el proceso de elaboración de políticas y de la capacidad que tienen los funcionarios públicos para elaborar esas políticas sobre la base de una selección racional de las mejores alternativas. Se consideran las limitaciones económicas y políticas a que están sometidos dichos funcionarios y se demuestra que los mismos problemas que impiden una formulación racional de políticas están presentes en el proceso de implementación. El libro no se refiere a una situación compleja específica que debe enfrentar el proceso de las políticas sino a la incapacidad general de los responsables de ellas para responder de una manera productiva. La idea o mensaje central que los autores plantean es de que las complejidades de los problemas que deben enfrentar los responsables de las políticas y las complicaciones propias de los procedimientos de elaboración de políticas son dos factores que se obtaculizan una respuesta simple y exitosa a cada uno de esos problemas: Consistentes con ese mensaje, los autores sostienen que no existe una solución simple para la difícil situación que se plantea a nivel de la implementación de las políticas y por ello, en el libro más que proponerse soluciones lo que se hace es describir los problemas que deben enfrentar los responsables de las

políticas públicas, en el convencimiento de que para encontrar soluciones es indispensable, primero, comprender bien el problema. La organización temática del libro es la siguiente. En la primera parte se analiza el rol que juega la opinión pública en el proceso de elaboración de las políticas; se describen las oportunidades que tiene el público de influir en dicho proceso y las condiciones de éxito que puede alcanzar en dicho propósito: los autores cuestionan la soberanía que tiene el público para influir en las políticas a partir de la inclinación que demuestran los funcionarios de gobierno para modelar la opinión pública de acuerdo a sus intereses. En la segunda parte del libro se explican las imperfecciones propias de un proceso racional de elaboración de políticas: se considera el proceso de identificación de un problema a partir de los síntomas que indican que algo anda mal; se analiza el problema de establecer una agenda de políticas; y se examinan los problemas involucrados en la clarificación de las metas; se explora el tipo de opciones y de informaciones que debe encontrar o a las que debe recurrir el responsable de elaborar una política; se analizan los procedimientos a través de los cuales los responsables de las políticas evalúan distintas alternativas y las consecuencias de esa evaluación. En la tercera parte se intenta ir más allá de la opinión pública y de la racionalidad de los procedimientos para encontrar otras limitaciones que afectan a los responsables de elaborar las políticas: se describen una serie de limitaciones económicas y políticas que afectan el proceso de políticas: los recursos disponibles, la factibilidad política, los procesos de negociación, la cultura política, la disposición de los partidos políticos. En la cuarta parte se analizan las secuencias concretas de las limitaciones antes mencionadas y, en relación con ello, se describen algunas de las propiedades más importantes del proceso de elaboración de políticas y se demuestra hasta qué punto el proceso de las políticas no termina con su formulación sino que se prolonga, como tal, hasta el proceso de implementación. Ella puede tener tanto o más impacto que la decisión misma que se haya tomado. Se destaca la importancia de directivas políticas claras y consistentes para que la implementación sea más efectiva.

- La perspectiva organizacional en la formulación e implementación de la política pública de América Latina / Paulo Roberto Motta. - San José: ICAP, 1985. - 28 p. Evento: Seminario Formulación y Gestión de Políticas Públicas (1985 Sep. 4-6 : San José). - PNUD. Dirección Regional para América Latina y el Caribe

El objetivo del trabajo es analizar el proceso decisorio en la administración pública, y en ese contexto, la formulación, implementación y evaluación de la política pública.

En la primera parte se examina críticamente la perspectiva organizacional en el análisis de las decisiones gubernamentales. La perspectiva de ver al gobierno como una organización ha dificultado la comprensión del proceso decisorio; es por ello que actualmente se ha tendido a enfatizar el estudio de la formulación de políticas públicas en tanto proceso decisorio. En esta perspectiva se parte de la base que la formulación de las políticas públicas no depende de una organización con propósitos comunes; lo que importa es el tema central de decisión, el cual sobrepasa los límites de la organización, constituyendo un proceso con vida propia. En ese proceso, el elemento fundamental no es la organización pública sino las presiones que ejercen los grupos de interés.

En la segunda parte del trabajo se analizan las dificultades organizacionales en la formulación e implementación de las políticas públicas. Normalmente, se da una falta de integración entre la formulación e implementación de las políticas. Ello se debe a varios factores: las estructuras administrativas no responden mecánicamente a los objetivos políticos implícitos en las políticas que se formulan; varios factores organizacionales dificultan dicha integración (el sistema de división del trabajo, la distribución del poder, las relaciones funcionales entre unidades del sistema y del sistema con el exterior, la percepción de los objetivos); finalmente, la naturaleza misma de las decisiones atenta, a veces, contra la integración entre formulación e implementación de la decisión. Se señalan algunas condiciones que pueden ayudar a resolver este problema.

En la tercera parte se examinan las dificultades de la evaluación pública por medio de criterios organizacionales y la necesidad de buscar indicadores sociales. La evaluación en términos de eficiencia y eficacia, aunque muy importante, tiene limitaciones en lo que respecta a la valoración del impacto social de las políticas públicas. Para llenar este vacío se han desarrollado indicadores sociales para evaluar las políticas públicas. Aun cuando no se ha logrado llegar a un conjunto de indicadores uniforme, si se pueden dar algunas normas metodológicas sobre cómo evaluar: 1) la evaluación debe ser un proceso continuo y sistemático; 2) debe realizarse desde una perspectiva global e histórica; 3) es un proceso que debe incluir tanto a los administradores como a los evaluadores; 4) debe incluir personas fuera de la organización; 5) debe presentar la información de manera tal que permita el cambio y la innovación.

- Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas / Oscar Cszlak. - pp. 5-58 // EN: Estudios CEDES. - Buenos Aires. - Vol. 3 No. 2, (1980)

La dinámica intraburocrática a través de la cual se formulan las políticas públicas ha sido sometida a diversas interpretaciones. Ha prevalecido, sin embargo, la noción relativa a que la formulación y la implementación de políticas constituyen procesos diferentes claramente diferenciados en cuanto a su localización. La clásica creencia en la dicotomía entre política y administración subyace por distintas razones en tal interpretación, implicando -entre otras- una determinada concepción sobre el orden y el conflicto social.

A través de los términos antagónicos de esa relación se perfilan dos modelos alternativos de decisión y acción que presuponen formas muy diferentes de hacer política, tanto desde el punto de vista prescriptivo, como explicativo. Tales modelos son el de la "intelección" (o racionalidad técnica) y el de la "interacción" (o racionalidad política) que en su versión más difundida se conoce como "incrementalismo". Ambos contienen sesgos importantes. El modelo de la intelección intenta introducir una racionalidad ajustada a criterios racionales -la planificación- en un campo donde el comportamiento se manifiesta en conflicto, negociación y compromiso. El incrementalismo tiene la virtud de introducir tales categorías pero para acotar por fin los alcances de la acción y justificar el conservadurismo ideológico.

La salida no parece pues estar del lado de este último modelo, sino de la incorporación en los esquemas de planificación de un conocimiento más profundo sobre la dimensión contextual de las políticas públicas, temática ésta en la que se adentra el trabajo.

Una de las dimensiones significativas que acotan y determinan la posibilidad de congruencia de control en los procesos de implementación de políticas respecto de los objetivos originalmente fijados a ellos, está constituido por las modalidades que presentan las relaciones de interdependencia al interior de la burocracia estatal. En principio, sea a través de una jerarquía (interdependencias jerárquicas), de una relación funcional (interdependencias funcionales), o de un vínculo presupuestario (interdependencias materiales o presupuestarias) se intenta asegurar el mínimo de coordinación necesaria para convertir políticas públicas en acciones burocráticas puntuales, coherentes con sus propósitos. Sin embargo, si la organización y funcionamiento reales de la burocracia estatal no se ajustan a esas construcciones se debe en buena medida a que las relaciones inter-organizativas en los diferentes planos de interdependencia se ven condicionadas por las características del régimen político bajo el cual, y para el cual, esa burocracia funciona.

El trabajo en cuestión culmina en un análisis de las implicaciones de la relación interdependencias burocráticas-régimen político, considerando tres tipos de régimen: burocrático-autoritario, democrático-liberal y patrimonialista. El propósito de dicho estudio es ilustrar una forma de aproximación al análisis de políticas públicas potencialmente más esclarecedora que las formas tradicionales, en la medida en que busca dar cuenta acerca de cómo esas dos dimensiones (tipos de interdependencia y tipos de régimen) recortan esquemas analíticos, en los que es posible reconocer diferentes estilos de gestión estatal que afectan de manera diversa los procesos de implementación de políticas públicas. Específicamente, se trata de aportar un enfoque que al contrastar las características e intenciones de cada régimen con las "trabas" burocráticas (su subcultura, sus requisitos técnico-funcionales, sus resistencias a la lógica de funcionamiento que el régimen intenta imponer) haga más evidentes los factores que explican el éxito o fracaso en los procesos de implementación de políticas públicas.

- Thinking about public policy : a problem-solving approach / Melvin J. Dubnick, Barbara A. Bardes. - New York: John Wiley and Sons, 1983.- 283 p.

El libro estudia la elaboración de las políticas públicas desde una perspectiva de solución de problemas. Desde esta perspectiva se examina la descripción, explicación y evaluación de las políticas públicas, y se presenta una introducción al campo del análisis de estas políticas.

En una primera parte se plantean los fundamentos teóricos de la perspectiva de solución de problemas para el abordaje de las políticas públicas. Se definen las políticas públicas y se considera la naturaleza problemática de estas políticas, así como sus alcances. Se enfatiza la importancia del pensamiento analítico y de los aspectos metodológicos para el estudio de este campo, en distintas dimensiones.

Se exponen las principales características del análisis de políticas: el carácter aplicado, la utilización de técnicas de solución de problemas, el planteamiento de interrogantes específicas, la relación con las intenciones gubernamentales, y el estudio de los resultados de las acciones en función de estas intenciones. Se describen modelos útiles para la solución de problemas, se discuten algunas fuentes alternativas de modelos y se presentan lineamientos para la escogencia entre distintas opciones.

La segunda parte hace referencia a la utilización del abordaje de solución de problemas para el análisis de las políticas públicas. Se examina la descripción de las políticas, sobre la base del estudio de ejemplos relativos a la economía política y a la política exterior. La explicación de una política pública exige la identificación de las causas de aplicación de esa política y de las razones por las cuales ella se implementa de determinada manera. La explicación de los procesos incluye el estudio de las fuentes de las políticas, y los factores dinámicos de las mismas. Los modelos de explicación de políticas facilitan la identificación de elementos esenciales del proceso. El tema de la evaluación de las políticas públicas incluye el estudio de los efectos de las políticas y la discusión de los distintos métodos evaluativos en su aplicación al campo de las políticas de bienestar social.

La tercera parte constituye una introducción general al campo del análisis de las políticas públicas. El pensamiento analítico en torno a estas políticas es variado en relación con las exigencias del estudio, que van desde el abordaje científico a la discusión cotidiana de los gobernantes con los ciudadanos. Cada una de las formas en que se desarrolla el pensamiento analítico requiere distintos puntos de partida, metodologías, y conocimientos por parte de los analistas políticos.

Las distintas alternativas para el análisis de políticas se discuten en el capítulo final del libro, y se presentan algunos lineamientos para la toma de decisiones en relación con las diferentes opciones que se presentan en los procesos de elaboración e implementación de las políticas públicas. Se plantean conclusiones y recomendaciones para los analistas de políticas públicas y para los investigadores en este campo.

- Guía metodológica para el proceso de gestión de políticas públicas, dirigida a funcionarios de nivel técnico de la administración pública panameña / Panamá. Ministerio de Planificación y Política Económica. Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional. - Panamá: Ministerio de Planificación y Política Económica, 1988. - 83 p.

Guía metodológica dirigida a funcionarios de nivel técnico de la administración pública que tienen como atribución la de elaborar, ejecutar y dar seguimiento a planes, programas y proyectos de Gobierno. Ilustra a estos profesionales en referencias sobre la responsabilidad básica que tienen en todo el proceso de gestión de políticas públicas y proporciona la tecnología apropiada para que su labor sea más efectiva, ya que la misma permitirá a) Introducir criterios de racionalidad en la formulación de políticas públicas; b) Compatibilizar criterios técnicos con criterios políticos, en la elaboración de políticas públicas; c) Proyectar para el futuro y fortalecer el país abriendo nuevas posibilidades de acción. Se compone de ocho capítulos: el primero de ellos se refiere a los antecedentes y justificación del tema a tratar y los subsiguientes presentan las diferentes metodologías que se deberían utilizar en la elaboración, formulación, implementación, ejecución y evaluación de políticas públicas, en donde cada fase describe una serie de pasos a seguir para su desarrollo.

- Guía metodológica para el proceso de gestión de políticas públicas, dirigida a funcionarios de nivel directivo de la administración pública panameña / Panamá. Ministerio de Planificación y Política Económica. Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional. - Panamá: Ministerio de Planificación y Política Económica, 1988. -50 p.

Guía que constituye un instrumento metodológico dirigida a los funcionarios de alto nivel jerárquico de nuestra administración pública que tienen la responsabilidad de dirigir, normar y regular, coordinar y controlar planes, programas y proyectos formalmente establecidos en las instituciones públicas. Intenta ilustrar a los funcionarios ejecutivos sobre la responsabilidad básica que tienen en todo el proceso de gestión de políticas públicas y proporcionar la tecnología apropiada para que sean más eficientes y efectivos en esta labor. El documento consta de dos capítulos: el primero de ellos refiere algunas generalidades sobre políticas públicas y menciona algunos conceptos básicos alusivos al tema. Establece la importancia de las políticas públicas en la administración pública y de algunos estilos de comportamiento gubernamental. El segundo es en sí, la materia de esta guía y en el mismo se desarrollan las cinco etapas del proceso de gestión de políticas públicas.

## EL ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS: ENFOQUES, METODOOS y PERSPECTIVAS

- **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración!** Joan Subirats. - Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1989. - 184. - ( Colección Estudios; Serie Administración General)

El libro propone un cambio en la cultura administrativa española, basado en el análisis de las políticas públicas. Se examinan la definición, toma de decisiones, fijación de objetivos e implementación de las políticas públicas, su evaluación y sus perspectivas.

El capítulo I plantea las razones para cambiar el enfoque de los estudios sobre la administración pública, desde una perspectiva centrada en la legitimidad y la legalidad, a otra más centrada en los resultados de su actuación y en las técnicas de análisis para mejorarla. La escuela del análisis de las políticas públicas combina una mentalidad de mejora de la gestión, con la plena conciencia de las particularidades propias del sector público. El capítulo II aborda el primer paso del proceso de análisis de las políticas públicas: la definición del problema que pone en marcha una política pública. Se hace referencia a los factores que influyen en la inclusión de un tema en el programa de los poderes públicos y se consideran las cuestiones relevantes para la toma de decisiones en este aspecto. El capítulo III está dedicado al estudio de las alternativas de acción posibles, a la fijación de objetivos y la toma de decisiones correspondientes. Se revisan las tecnologías de análisis de prospectiva que se pueden utilizar a efectos de prever las posibles consecuencias de cada alternativa, y se señalan las técnicas que pueden permitir una mejor determinación de objetivos. En el capítulo IV se hace énfasis en el estudio de la implementación de las políticas públicas y los problemas que presenta. Se plantean los modelos teóricos incluyendo referencias a conceptos como "policy network" o el tema de las relaciones intergubernamentales. Se examina el papel de la burocracia en la determinación e implementación de las políticas en el capítulo V. El capítulo VI aborda el análisis de los resultados de la actuación administrativa y su relación con los objetivos planteados al diseñar la política. Se enumeran los diferentes tipos de evaluación en relación con la preocupación que la origina, y se estudian los intereses presentes en el proceso evaluador y su influencia en el mismo. Se discute la tendencia a ignorar información generada por el proceso de evaluación o a utilizarla con sentido partidista. Se distinguen los protagonistas más adecuados para la evaluación, tomando en cuenta la participación de expertos externos. El capítulo VII se refiere a la capacidad de innovación de los poderes públicos para enfrentar nuevas realidades. Desde este punto de vista, la sucesión o la terminación de políticas resulta un tema clave, y que tiene especial impacto en la estructura administrativa, dada la tendencia al continuismo y la resistencia al cambio de toda organización burocrática. Las conclusiones tentativas que se presentan se refieren a las posibilidades y perspectivas que ofrece el análisis de políticas, divulgado en Estados Unidos, en su aplicación a contextos diferentes.

- **El proceso de elaboración de políticas públicas!** Charles E. Lindblom. - Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas - 160 p.

El libro examina el proceso de elaboración y el análisis de las políticas públicas. Se identifican aspectos fundamentales de la formulación, y

se considera la información y el análisis para la elaboración de las políticas públicas. Se estudia el juego del poder en el proceso, y se plantea la participación del ciudadano en este juego del poder.

En el capítulo introductorio se identifican dos cuestiones fundamentales sobre el proceso de formulación de políticas públicas: cómo hacer más efectivas las políticas para resolver los problemas sociales y cómo hacer una política pública que responda al control popular.

La primera parte del libro plantea el problema central en estudio, a saber: el conflicto entre el análisis y las políticas en la formulación de las políticas públicas, y la posibilidad de que ambos aspectos puedan complementarse mutuamente. Se señala la existencia de dos tipos diferentes de análisis: uno como alternativa a la política, y el otro como una parte de la política. Se describen los elementos del análisis para la elaboración de las políticas públicas, se determinan sus límites y sus posibilidades.

La utilización del análisis en todas sus posibilidades requiere de un proceso científico y estratégico de elaboración de políticas públicas. En la práctica, los decisores de políticas públicas y los analistas deben utilizar estrategias simplificadoras, y alcanzar acuerdos en torno a un nivel de cumplimiento por debajo de la maximización.

En una segunda parte se plantea el juego del poder, definido como las interacciones políticas por medio de las cuales se controla a los demás. Se reseñan los elementos esenciales en el juego del poder en las políticas públicas, comunes a todos los sistemas, y se discuten los siguientes aspectos: la democracia en el juego del poder, la implementación y el juego político en la burocracia, la posición privilegiada de la empresa privada en el proceso de elaboración de las políticas públicas, el papel imprescindible de los grupos de interés en este proceso, y la desigualdad política con sus implicaciones para la participación.

La tercera parte alude a la posición del ciudadano en el juego político. Se examina el voto como instrumento de política pública, y se señala la debilidad del control de los electores. Se aborda el tema de la incidencia de la acción de los partidos políticos en relación con el proceso electoral y con la conformación de mayorías. En lo que respecta a la formulación de la agenda política, se plantea la circularidad de la elaboración de las políticas públicas y se discuten las evidencias de la homogeneidad de opinión y de adoctrinamiento. Se concluye acerca de la debilidad y circularidad del control popular sobre las políticas públicas.

En un comentario adicional, se retoma el tema del límite del análisis de los problemas de las políticas públicas y se destaca la importancia de promover la participación del ciudadano. Se plantean sugerencias para investigaciones futuras en este campo.

- Basic methods of policy analysis and planning / Carl V. Parten, David S. Sawicki. - New Jersey: Prentice-Hall, 1986. - 450 p.

En este libro se presentan métodos rápidos para analizar y resolver problemas de políticas a niveles locales y estatales. Se combinan métodos cualitativos y cuantitativos en un enfoque sistemático para resolver dilemas sobre políticas. Pero detrás de los métodos expuestos lo que el libro ofrece es la razón de ser y el proceso mismo del análisis de políticas. El libro está dividido en dos partes. En la primera parte, se presentan los métodos básicos en nueve capítulos organizados en torno a los pasos que se siguen en el proceso de análisis de políticas. En la segunda parte del libro se presentan siete casos sobre políticas que van desde los mini-casos que se deben resolver diariamente hasta los casos más complejos que toman más de 25 horas de trabajo analítico. Los casos, al igual que los métodos, están presentados de manera tal que permiten combinar el enfoque cuantitativo con el cualitativo. Están tomados de la experiencia real y ofrecen un adecuado ejercicio para la capacitación. El autor ofrece, además, una serie de principios prácticos para iniciarse en el análisis de políticas, dichos principios son los siguientes: 1) Aprender a centrar rápidamente la atención en los criterios centrales de decisión en relación a un problema 2) Evitar los métodos que tienden a encajonar el análisis de políticas; muchos tienden a buscar rutinas analíticas cuando enfrentan problemas complejos lo que empobrece el trabajo analítico; más vale un método simple pero que permita perspectivas amplias 3) Aprender a tratar con la incertidumbre; muchos tienden a aislar los parámetros de un problema de política con el objeto de establecer sus probables valores futuros, creyendo que así dominan la

incertidumbre; los autores piensan que este enfoque es una pérdida de tiempo 4) Aprender a decirlo con números: los números no sólo son útiles para aprehender un problema sino también para explicarlo 5) Aprender a hacer análisis simples y transparentes 6) Chequear los hechos 7) Aprender a defender las posiciones de otros 8) Proporcionar análisis a los clientes y no decisiones 9) Llevar el análisis más allá de la superficie del problema 10) Estar consciente de que ningún análisis es absolutamente correcto, racional y completo.

- Metodologías del análisis y desarrollo de políticas: ciertos aspectos de importancia / Naciones Unidas. Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo.- Nueva York: Naciones Unidas, 1983.- 33 p. Evento: Grupo de Trabajo en Metodologías del Análisis y Desarrollo de Políticas (1979 Dic. 17-21 : Nueva York). Naciones Unidas. Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo

El presente informe recoge las opiniones de un grupo de trabajo convocado en 1979 por Naciones Unidas, con el objeto de estudiar las metodologías utilizadas para el análisis y el desarrollo de políticas, entendiendo por metodología el conjunto de métodos, medios y procedimientos que se utilizan con dicho fin. El grupo estudió los siguientes temas: posibilidades y limitaciones del análisis de políticas; el análisis de sistemas aplicado al análisis de políticas; disposiciones institucionales para el análisis y desarrollo de las políticas; aplicación y examen de políticas; y requisitos para el análisis de políticas y medidas de acción sugeridas.

Se definió el análisis de políticas como un proceso que entraña el desarrollo, la coordinación, la aplicación, la evaluación y el examen de las políticas, proceso que puede realizarse en cualquiera de las fases del proceso de adopción de decisiones y cuya finalidad es mejorar la calidad y eficacia de las medidas de políticas. El concepto de análisis de políticas se ha desarrollado en el contexto de tres modelos explicativos: el racional, el orgánico y el político o contingente; cada uno de esos modelos contiene un cuerpo de hipótesis que determinarán los métodos y técnicas particulares que se usen en el análisis de políticas concretas. El grupo de trabajo consideró que para que el análisis de políticas sea de real utilidad debe prestarse atención a las siguientes consideraciones: a) en vez de utilizar enfoques globales hay que estudiar los métodos y técnicas que sean eficaces en la solución de cada problema específico. b) La econometría constituye un gran aporte al análisis de políticas. c) Hay que distinguir entre "política" y "políticas" y considerar su mutua relación. d) Las metas y los medios pueden modificarse con el tiempo lo que puede crear conflicto entre el enfoque funcionalista basado en datos cuantitativos y el enfoque dinámico y flexible del análisis de políticas. e) El análisis de políticas debe ser práctico y tener en cuenta los procedimientos operacionales y las reglas del juego existentes. Con respecto al empleo de modelos y técnicas para el análisis de políticas en los países en desarrollo se observaron las siguientes limitaciones: existen posibles conflictos entre los términos Insumo-Medios-Producto; el carácter imprevisible del comportamiento dadas las condiciones políticas y económicas; la escasez de recursos administrativos; la falta de conexión entre el sistema educativo y las necesidades del servicio público; el conflicto de intereses y valores entre los dirigentes políticos, y la dependencia tecnológica.

Con respecto al papel que juegan las ciencias sociales en el análisis de políticas se hizo hincapié en el bajo nivel de desarrollo que han alcanzado estas disciplinas pero se rescata la utilidad que prestan al proceso de análisis de políticas especialmente a nivel de asesoría a los encargados de realizar dicho análisis y, en el campo de la medición de la opinión pública.

- Five great issues in public policy analysis / Stuart S. Nagel. - pp. 443-476 // EN: Handbook of public administration / Jack Rabin, ed., W. Bartley Hildreth, ed., Gerald J. Miller, ed.. New York: Marcel Dekker, 1989. • 1095 p.. -(Public Administration and Public Policy; 35)

Se describen cinco diferentes perspectivas en el análisis de las políticas públicas: optimización matemática, abordaje econométrico, abordaje cuasiexperimental, abordaje del proceso de comportamientos y la toma de decisión con criterios múltiples. Se presenta cada perspectiva con sus características propias y en comparación con las otras perspectivas.

El análisis de las políticas públicas puede definirse como el estudio de la naturaleza, las causas y los efectos de políticas públicas alternativas. Una parte importante de este estudio la constituye la utilización de la información para evaluar diferentes opciones y determinar cuál deberá ser adoptada. Dentro de las perspectivas que se describen la de toma de decisiones con criterios múltiples es la más novedosa y probablemente la de mayor utilidad para el análisis contemporáneo. En lo esencial, la toma de decisiones con criterios múltiples se aboca al análisis de los problemas de las políticas públicas mediante el listado de las alternativas disponibles en una matriz bidimensional; el listado de los criterios para evaluar las alternativas; la inserción de puntajes para relacionar cada alternativa con cada criterio; el diseño de una conclusión acerca de qué alternativa ha de ser adoptada; y la determinación de los efectos de la segunda alternativa considerada.

La perspectiva de optimización matemática tiende a dejar de lado algunas metas, requiere un costoso proceso para recuperar información perdida, puede paralizarse por restricciones conflictivas y es innecesariamente complicada para presentar las soluciones. El análisis econométrico también tiende a ser innecesariamente complicado, sin que por ello aumente su validez empírica. La cuasiexperimentación puede ser de utilidad en algunas circunstancias, pero requiere la implementación de políticas experimentales antes de que puedan ser probadas las opciones. El análisis del proceso de comportamiento para la toma de decisiones es de utilidad en relación con la factibilidad de una política, pero no siempre la mejor alternativa es la más factible. La perspectiva de toma de decisiones con criterios múltiples, que enfatiza múltiples metas posibles, restricciones, políticas y sus relaciones en el diseño sistemático de las conclusiones, es por lo general el abordaje más conveniente con el que se puede manejar mejor cualquiera de las situaciones problemáticas que pueden presentarse. El manejo adecuado de los problemas se vincula con la capacidad de resolver múltiples metas en varias dimensiones; múltiples carencias de información; múltiples alternativas que son demasiadas para poder determinar los efectos de cada una; múltiples y posiblemente contradictorias restricciones; y la necesidad de sencillez en el diseño y la presentación de las conclusiones en vista de tal multiplicidad. Las posibilidades que brinda la informática, actualmente en rápido desarrollo, hacen que el análisis de las políticas públicas se convierta en un campo apasionante.

- The meaning of policy analysis / William N. Dunn. - pp. 247-252 // EN: Current issues in public administration / Frederick S. Lane, ed.. - New York: St. Martin's Press, 1986. - 541 p.

Se define el análisis de políticas como una ciencia social aplicada, se estudian sus diferentes abordajes y se examinan sus métodos particulares de investigación.

El análisis político es una disciplina científica social aplicada que utiliza métodos de indagación y estudio para producir y procesar información política relevante en un contexto político para resolver problemas políticos. El análisis de política no se limita al campo descriptivo de las ciencias sociales, dado que procura explicar las regularidades empíricas y producir información acerca de valores y opciones más convenientes para la acción. Para producir esta información, el analista político puede utilizar tres enfoques fundamentales: empírico, evaluativo y normativo. El abordaje empírico es fundamentalmente descriptivo de las causas y los efectos de una determinada política, y la información es básicamente factual. Por el contrario, el enfoque evaluativo se refiere principalmente a la determinación de la riqueza o del valor de una política. Aquí la cuestión es esencialmente valorativa. Por último, el abordaje normativo concierne básicamente a la recomendación de futuros cursos para la acción con el fin de resolver ciertos problemas. En ocasiones el asesoramiento político es percibido como una forma de elaborar proclamas emocionales e ideológicas o promover el activismo político. Esta forma errónea de ver el análisis político deriva de una concepción equivocada acerca de los valores, que son considerados subjetivos y relativos, fuera de toda racionalidad. Las aseveraciones normativas se confunden con prescripciones, órdenes o llamados emocionales; el hecho de recomendar lo que debería hacerse no es equivalente a exhortar a que eso sea hecho. La producción de información de cualquier tipo, descriptiva, evaluativa o normativa, exige la utilización de procedimientos analíticos bien definidos. Estos procedimientos difieren no sólo por su naturaleza, sino en cuanto a su aplicabilidad de acuerdo

con el problema estudiado. Así, la predicción y la recomendación deben efectuarse antes de la acción a ser adoptada (ex ante). En cambio, la descripción y la evaluación tienen lugar después que la acción se ha tomado. Estos procedimientos se corresponden con cuatro métodos analíticos de políticas: 1) Monitoreo (descripción) permite la producción de la información acerca de las consecuencias pasadas de la política. 2) Previsión que informa acerca de las consecuencias futuras de esa política. 3) Evaluación, que involucra la información concerniente al valor de la política, y 4) recomendación (prescripción que genera la información acerca de las posibilidades de que la acción obtenga las consecuencias deseadas). Un aspecto a tener en cuenta en relación con los métodos es su interrelación jerárquica. No es posible monitorear políticas sin haberse previsto sus consecuencias. Para recomendar una opción política, ha sido preciso que el analista se comprometa en su monitoreo, previsión, evaluación.

- **Em busca de novos paradigmas para a análise de políticas públicas / Antonio Carlos de Medeiros; Hugo Júnior Brandiao. - pp. 4-53 // EN: Revista de Administração Pública. - Rio de Janeiro. - Vol. 24 No. 3, (Mar-jul. 1990)**

Se presentan elementos contribuyentes para la búsqueda de nuevos paradigmas que permitan un enriquecimiento de la discusión y del desarrollo teórico-metodológico en el área del análisis de políticas públicas. Se examinan algunas dicotomías que distorsionan el proceso de análisis y se plantean conclusiones tentativas no dicotómicas sobre el tema.

Los abordajes teórico-metodológicos del análisis de políticas públicas han tenido alcances limitados en lo que concierne a la aprehensión de la complejidad creciente de los fenómenos y condicionantes sociales y estatales que influyen en el proceso dinámico de la formulación e implementación de las políticas públicas. Es necesario ampliar el radio de análisis e introducir un nivel macro en las discusiones en este campo.

Es posible señalar una serie de dicotomías que han distorsionado el análisis de políticas públicas, y que deben de ser superadas para encontrar nuevos marcos y modelos referenciales. Una primera dicotomía es la que se refiere a los abordajes internalistas y externalistas. La segunda dicotomía tiene que ver con la escogencia de paradigmas: por una parte el paradigma liberal, por la otra parte el paradigma marxista. La tercera dicotomía es consecuencia de las anteriores, y alude a la elección del objeto de análisis: por una parte, un énfasis excesivo en los actores, por otra parte, una sobreestiración de las estructuras. La cuarta dicotomía se ubica en torno al exclusivismo en la opción acerca de las políticas del Estado. Es necesario considerar las líneas de interfase y de complementación entre las diversas teorías del Estado, y realizar un esfuerzo ecléctico para lograr una síntesis.

El problema de la racionalidad en este campo es un elemento central de toda discusión, aunque ha sido tratado a menudo sólo en forma tangencial. El modelo alternativo que se propone en este estudio procura demostrar la necesidad de tomar en consideración múltiples aspectos, entre los cuales se menciona la racionalidad formal, la sustantiva y la dialéctica. La racionalidad es un aspecto clave en la búsqueda de nuevos paradigmas que puedan ampliar las perspectivas del análisis de políticas públicas. El problema de la racionalidad no puede quedar exclusivamente restringido al proceso de la toma de decisiones o a los factores individuales en este proceso.

A modo de conclusiones tentativas se presentan algunos señalamientos no dicotómicos como opciones para futuras indagaciones: las relaciones entre paradigmas; la relación entre autores, estructuras y actores; el Estado y la perspectiva relacional; la externalidad en el análisis; y la multiplicidad de la racionalidad. Operan en la configuración de condicionantes propiamente estatales, y condicionantes no estatales, incluyendo condiciones individuales. Los análisis que sólo abordan las dimensiones estatales son necesariamente parciales. Las políticas públicas presentan márgenes de indeterminación y de parcialidad, aún las que pretenden ser objetivamente descriptivas.

- El análisis como artesanía / Aaron Wildavsky. - pp. 385-406 // EN: The art and crafts of policy analysis / Aaron Wildavsky. - London : Macmillan Press, 1980. - 463 p.

Se examina la actividad de análisis político en sus vertientes científica y artesanal. Se definen las características del objeto de estudio del análisis político, y su función instrumental en relación a la solución de problemas. Se discute el valor de las soluciones propuestas por el análisis político como hipótesis de trabajo, como expresión de artefactos sociales, y el aspecto artesanal de las propuestas para la solución de problemas. Se plantea la posición del analista político en relación con el poder, y se esbozan algunas conclusiones y sugerencias sobre el tema. Se comentan algunas dificultades para la definición del análisis de políticas en los términos de las disciplinas tradicionales y de los conocimientos que supuestamente ellas abarcan. Como disciplina, el análisis político, consistente en la "creación del problema-solución del problema-sustitución del problema" no encaja claramente en el mapa disciplinario. Sin embargo, desde el punto de vista de su actividad, posee cierta estructura que se centra en la solución de problemas, que se plantean y se resuelven en una perspectiva social y debe ser resuelto contando con los recursos disponibles. En la tarea de descubrir los problemas, el análisis político tiene más de arte que de artesanía; pero en la justificación de su quehacer, revela más de artesanía que de arte. Las soluciones, que reflejarían lo que se desea obtener no son siempre fáciles de formular, pudiendo ser contradictorias con diferentes aspectos de la realidad o de las motivaciones subjetivas. Los limitados recursos obligan al compromiso y a la selección. Las soluciones programadas deben ser muchas veces modificadas, y en lugar de proponer una solución para alcanzar una meta predeterminada, las propuestas del análisis político pueden consistir en cambiar la meta, adecuar las expectativas en función de numerosos parámetros que deben ser considerados. Las soluciones pueden tener un valor operacional de hipótesis, pero de ninguna manera deben considerarse definitivas, y sí cotejarlas en su pertinencia durante el proceso. Cuando los analistas de políticas proponen soluciones, más allá de una combinación de recursos y objetivos o de un modelo causal de un segmento de la realidad, están planteando la consideración de una estructura de relaciones sociales que puede ser modificada. Se discuten los aspectos artesanales de la solución de problemas, en la necesidad de comparar programas alternos, de concentrarse en el resultado, teniendo en cuenta la alta gama de factores materiales y humanos que entran en juego. Se examina la problemática de la posición del análisis en relación con los organismos del poder, en su función asesora, que progresivamente ha ido logrando más credibilidad y se requiere de manera generalizada. No se trata de pedir más poder para el analista político, sino de dar la oportunidad de que pueda incorporarse su opinión sin autoengaños, que la autocrítica no se desvirtúe por la necesidad de responder a exigencias subalternas. El analista de políticas no posee una verdad inmutable, sino que contribuye con aspectos, con parcelas de la realidad, y las verdades que pueden decir no se encuentran necesariamente en ellos. El proceso de las políticas es exigente, pero instructivo, y una meta siempre presente debe ser la posibilidad de aprender durante la tarea.

- Policy analysis with implementation in mind / Carl V. Patrono - pp. 105-121 // EN: Strategic perspectives on planning practice / Barry Checkoway, ed.. - Lexington : Lexington Books, 1986. - 278 p.. - (Politics of Planning Series)

En este trabajo se enfatiza el papel de la investigación y del análisis sistemático en la práctica estratégica. El autor parte de la idea de que muchas políticas no tienen el impacto deseado simplemente porque el análisis de políticas no se ha analizado teniendo en mente la etapa de implementación. Muchos análisis han utilizado las proyecciones de población, el análisis costo-beneficio y otra serie de métodos técnicos, pero han brindado muy poca atención al análisis de implementación y al de factibilidad. Se argumenta que es necesario considerar la implementación a través de todo el proceso de políticas, que las políticas deben ser tanto técnicamente realizables como políticamente factibles y que los prácticos de esta disciplina deberían jugar un rol mucho más definido en el trabajo político y estratégico que rodea a la implementación de las políticas. El autor presenta una serie de sugerencias prácticas para incorporar el análisis político o los elementos

políticos al análisis del proceso de políticas, de los intereses de los actores clave, la puesta a prueba de las políticas a través de demostraciones y experimentos y la implementación de políticas a través del desarrollo de estrategias. La tesis central desarrollada se puede resumir en la siguiente frase: la implementación efectiva requiere atender tanto a los asuntos técnicos como a los políticos. A lo largo del capítulo, el autor va recogiendo algunas de las enseñanzas básicas que se han ido obteniendo sobre el proceso de implementación en el contexto de! proceso de análisis de políticas con el objeto de identificar las razones básicas por las cuales las políticas fallan y para indicar los momentos del proceso de políticas en los cuales la implementación debe considerarse si se desea que esas políticas alcancen las metas esperadas. Se sostiene que las probabilidades de una implementación exitosa pueden mejorarse si se logra identificar los problemas reales, las diversas alternativas de que se dispone y en base a ello se buscan soluciones claras. A ello hay que agregar la necesidad de incorporar elementos políticos al análisis y de ampliar el rol del planificador en la prospección política de la implementación. Comenzando con la definición de problemas, el analista debería determinar tanto las metas técnicas como los objetivos políticos del cliente, luego determinar en qué medida los problemas son técnicos o políticos (o ambos) y descubrir la naturaleza de cualquier análisis político que deba realizarse. En la práctica, el análisis de la implementación es un proceso continuo. El analista de políticas que integra la implementación debe estar preparado para modificar alternativas, para reconsiderar y para reconocer que la implementación de sus alternativas dependerá de numerosos actores sobre los cuales el analista tiene poco control.

- Análisis de cursos de acción política para asesorar gobernantes /Yehezkel Dror. - pp. 269-326 //EN: Enfrentando el futuro /Yehezkel Dror. México: Fondo de Cultura Económica, 1990. - 347 p.. - (Sección de Obras de Política y Derecho)

El trabajo trata del análisis de cursos de acción política para asesorar gobernantes, considerando este análisis a la vez como proceso de derivar consejo para los gobernantes y como estructura en el sentido de unidades de análisis de cursos de acción política que trabajan para los gobernantes y cerca de ellos.

El problema institucional básico del análisis de los cursos de acción política para asesorar gobernantes consiste en hacer frente a una variedad de preferencias y prejuicios de gobernantes diversos y cambiantes. Un requerimiento mínimo es el establecimiento institucional de una unidad especial de análisis, establecida como una especie de "isla de excelencia profesional". La tarea de esta unidad deberá mantenerse separada de las funciones de otros departamentos de la oficina del gobernante. El trabajo especifica las características que deberá reunir tal unidad.

- The rhetorics of policy analysis //J. A. Throgmorton. - pp. 153-179 //EN: Policy Sciences. - Dordrecht. - Vol. 24 No. 2, (May 1991)

Se plantea que el análisis de políticas es inherentemente retórico y se describe su desempeño en función de tres diferentes audiencias: los científicos, los políticos y el público. Se argumenta que el discurso propio de cada una de estas audiencias puede cuestionar la competencia o la legitimidad del analista de políticas, por lo que se sugiere que su actividad debe orientarse hacia una "mediación activa" entre ellas.

En la literatura se destaca la importancia de la retórica, entendida como capacidad de persuasión, en el análisis de políticas. Es posible extender este argumento mediante la presentación de un marco conceptual para comprender el rol de la retórica en el análisis de políticas. Definiendo la retórica como el discurso persuasivo en y entre comunidades de interpretación, se sugiere que el analista de políticas se encuentra inserto en una compleja situación retórica relacionada con tres amplias comunidades o audiencias: los científicos, políticos y los defensores del público.

Desde este punto de vista, el análisis de políticas constituye un proyecto inherentemente retórico, que no puede ser comprendido plenamente fuera de sus relaciones con las audiencias mencionadas hacia las cuales se dirige y de los estilos en los cuales se comunica. En términos retóricos la literatura teórica del análisis de políticas permite discernir tres posiciones en este campo: el análisis de políticas como ciencia, como asesoramiento a un cliente, y como crítica.

Las formulaciones precedentes son ilustradas mediante el estudio del caso de Love Canal, Nueva York, hacia fines de 1970. El caso implica las respuestas de los políticos, los científicos y del público, ante la emergencia de residuos químicos peligrosos. La revisión del caso plantea la interrogante acerca de cómo los analistas de políticas pueden persuadir audiencias tan diversas como las que participan en el problema, y orienta hacia la necesidad de que el análisis de política puede sintetizar los discursos primarios de científicos, políticos y del público.

Desde una perspectiva teórica, se discute la ubicación de la retórica en relación con el proyecto modernista y el de la Ilustración, en los planteamientos de Foucault y Derrida por una parte, y de Habermas por otra. De acuerdo con Habermas, se deja abierta la posibilidad de que la razón crítica pueda dilucidar un problema, a través de las conversaciones persuasivas entre representantes de comunidades interpretativas diferentes.

Se sugiere que el foco del análisis de políticas debería ser el estimular y mantener conversaciones entre científicos, políticos y defensores del público, basadas en el arte de establecer con plenitud y sinceridad las bases sobre las cuales podría y debería asentarse una acción común. Más que privilegiar una retórica o pretender sintetizar una verdad determinada, los analistas de políticas deberían "mediar activamente" en el discurso entre las tres distintas audiencias, y por esta vía contribuir a formar una comunidad que reconozca y que acepte la diversidad. En este sentido, el análisis de políticas debe evitar privilegiar la retórica de la ciencia y de la política sobre la opinión del público, considerada inadecuadamente como irracional.

Evaluating the effects of policy analysis: toward a theory of applications/William N. Dunn. - pp. 193-210 //EN: Research in public policy analysis and management / Stuart S. Nagel, ed. - Greenwich : Jai Press, 1986. - v. 3

Se discuten algunos errores que pueden afectar el análisis de las políticas, centrándose en las fuentes de dichos errores y en la forma que pueden afectar dicho análisis.

El autor plantea como conclusión central que el análisis de políticas para transformarse en genuina ciencia aplicada y abandonar su actual estado artesanal debe desarrollar un programa sistemático de investigaciones. Cuando los analistas de políticas enfrentan el problema de aplicar sus métodos a contextos específicos, lo hacen en gran parte apoyados en su experiencia personal y en la anécdota. A pesar de que el análisis de políticas tiene herramientas que se pueden aprender, aún no cuenta con un cuerpo establecido de conocimientos que lo pueden guiar sólidamente a la aplicación práctica. Los modelos de utilidad esperada se limitan a problemas que involucran cálculos cuantificables de costo beneficios. Cuando se traslada dichos modelos a la lógica cuasi-experimental encontramos múltiples fuentes de hipótesis contradictorias de las cuales se derivan explicaciones alternativas para los efectos observados. A partir de ello lo que se puede hacer es elaborar una tipología de los errores posibles, como una forma de controlarlos. El autor propone esa tipología y sostiene que puede aplicarse para evaluar los efectos del análisis de políticas para desarrollar un test a la teoría de las aplicaciones que podría transformar el análisis de políticas en una ciencia aplicada.

**INTE CENTRO DE DOCUMENTACION Y BIBLIOTECA**

**FECHA DE DEVOLUCION**

24 MAYO 1995

31 MAYO 1995

11 JUL 1995

20 MAYO 1998

EMA:

úmen

s pai

Renovación y democratización de la gestión pública

Estas publicaciones pueden ser solicitadas al Centro de  
Calle Herrera Toro, Qta. CeImira, Sector Los Naranjo  
Apartado Postal 4181, Caracas 1010-A. Tlf.: 92.23.9  
29076 SeLAD ve

**IND**

AUTOR

No. DE ADQUISICION

A=3061

/350.8/T45/NO.6

005313

ALVAREZ DIAZ. ANGEL EDUAR  
ANALISIS DE POLITICAS PUB

FECHA DE VENCIMIENTO	NOMBRE DEL LECTOR
DEVENIDO	DEVENIDO

A=3061

/350.8/T45/NO.6

005313

AUJAREZ DIAZ. ANGEL EDUAR  
ANALISIS DE POLITICAS PUB

