

CARLOS SALAZAR-VARGAS

El

ABC De las

POLÍTICAS  
PÚBLICAS





# El ABC de las políticas públicas

CARLOS SALAZAR VARGAS

*El ABC de las políticas públicas*  
Carlos Antonio Salazar Vargas

**Diseño de portada**

Maya Castellanos Alvarado

**Cuidado de la edición**

Adolfo Santiago Durán Sánchez

**Diseño editorial**

Abraham Zajid Che

**ISBN:** En trámite

D.R. © Carlos Salazar Vargas

Todos los Derechos Reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la repografía y el tratamiento informático, la fotocopia o la grabación, sin la previa autorización por escrito del autor.

Impreso y hecho en México

*Printed and made in Mexico*

# ÍNDICE

<b>Introducción</b>	9
---------------------	---

## **Capítulo I**

<b>La estructuración de las políticas públicas</b>	11
--	----

1. Teoría y práctica	11
2. Los actores en las políticas públicas	12
3. Dimensiones de toda política pública	14
4. Elementos básicos de toda política pública	14
5. Clasificación de las políticas públicas	15
6. Los efectos colaterales de toda política pública	18
7. Ciclo de vida de toda política pública	18
8. El cabildeo y las políticas públicas	23
9. Ética y políticas públicas	25

## **Capítulo II**

<b>La evaluación de políticas públicas</b>	27
--	----

1. Clases de evaluación de las políticas públicas	27
2. Niveles de evaluación en las políticas públicas	29
3. Diferencias entre evaluación y análisis	30
4. La efectividad en las políticas públicas	30

## **Capítulo III**

<b>El análisis de políticas pública</b>	33
---	----

1. El diagnóstico unipersonal como herramienta de análisis	34
2. Supuestos básicos del análisis de políticas pública	35
3. Características del análisis de políticas públicas	36
4. Énfasis en el análisis de políticas públicas	37
5. Herramientas básicas para el análisis de políticas públicas	38

## **Capítulo IV**

<b>Modelo de análisis en políticas públicas</b>	47
1. Utilidad de los modelos en políticas públicas	47
2. Modelos para la formulación de políticas públicas	48
3. Modelo de sistemas o sistémico: Las políticas públicas como productos del sistema político	60
4. Modelos para la implementación de políticas públicas	62
5. Implementación de políticas públicas sociales	70
6. Relaciones intergubernamentales (RIG) e implementación	71
7. Para cerrar la brecha: entre la formulación y la puesta en marcha	72

## **Capítulo V**

<b>Instrumentos adicionales para el estudio de políticas públicas</b>	75
1. Lo externo y lo interno en las políticas públicas	75
2. El proyecto político: la política de las políticas	76
3. El gasto estatal indicador de las políticas públicas	76
4. Los actores alternativos en las políticas públicas	76
5. Evolución y dinamismo de las políticas públicas	76
6. Permanencia de las políticas públicas	77
7. Los cambios en las políticas públicas	77
8. El efecto “bucle”	78
9. Las políticas públicas y la planeación	78
10. Políticas públicas y liderazgo	85
11. Factores que fortalecen y/o debilitan el proceso	86
12. Los vacíos de política pública	86
13. Los cambiantes escenarios dibujados por las políticas públicas	87
14. Buscar el levante por poniente	88
15. La prospectiva en las políticas públicas	88
16. Los inciertos vericuetos de las políticas públicas	89
17. Instrumentos políticos	89
18. Políticas públicas críticas	90
19. Elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas	92

## **Capítulo VI**

<b>Prototipo de una política pública de desarrollo</b>	93
1. Generalidades y aspectos básicos	94
2. Formulación de la política pública de desarrollo	96
3. Metodología para la formulación	98

4. Finalidades de las políticas pública de desarrollo	101
5. Elementos rectores de la política pública de desarrollo	107
6. Ventajas del proceso propuesto	112

## **Capítulo VII**

### **El marketing y las políticas públicas** 115

1. Fundamento teórico para el marketing de políticas públicas	117
2. El marketing: una disciplina particular	119
3. El marketing para propósitos gubernamentales	122
4. Conclusiones	132
5. El marketing: herramienta gerencial para la efectividad	133

### **A manera de conclusión** 135

1. El futuro de las políticas públicas	135
2. Formación de analistas de políticas públicas	136
3. Formación de gerentes públicos: el reto	138
4. Las políticas públicas en el marco constitucional	141

### **Bibliografía** 143

## Dedicatorias:

A doña “Lily Vargas-Salgado de Salazar” mi madre, quien acaba de cumplir sus primeros 96 años de vida.

A mis ilustres ancestros indígenas de Timaná (Huila) quienes tuvieron la valentía de seguir el valeroso ejemplo de la Gaitana, su cacique, líder y ejemplo de vida.

A Maya Castellanos Alvarado, mi mano derecha y muchas veces también la izquierda, porque tal y como dice Mario Benedetti: “Sos mi amor mi cómplice y todo... y en la calle codo a codo, somos mucho más que dos”.

A Usted -apreciado lector- porque por alguna razón -que yo desconozco- tiene ahora en sus manos, este mi libro texto.



**UNIVERSIDAD  
DE LOS LLANOS**

## Prólogo

Es grato para la Universidad de los Llanos, con sede en Villavicencio Colombia, tener entre nosotros en persona al doctor Carlos Salazar Vargas, considerado pionero, por sus pares expertos, de la disciplina de las Políticas Públicas en Colombia, en la década de los años 80 y la avanzada académica en los años 90 y siguientes.

La presencia del doctor Salazar Vargas, por invitación aceptada, en nuestra Alma Mater para dictar el Ciclo de Conferencias sobre Políticas Públicas, durante los días del 28 al 30 de agosto de 2024, representa para la Universidad de los Llanos un momento estelar de valor académico, de gran utilidad para los públicos que tendrán la honra que compartir conocimientos y experiencias que acumula la praxis del doctor Salazar Vargas. Son experticias aclimatadas a través del tiempo, algunas veces en la función docente, otras en la producción editorial, cuando no ocupado en conferencias, foros, paneles, congresos, encuentros, irradiando las Políticas Públicas en Colombia, Latinoamérica y Europa.

Agradecidos con su generosidad, al llegar a la Universidad de los Llanos la edición digital del texto-libro “El ABC de las Políticas Públicas”, obra que ha creado y recreado con nuevas anotaciones producto de su devenir incesante por el universo académico. Es una gratificación con valor agregado, que el doctor Salazar Vargas nos hace honor, por compartir, además, su magnífica y elocuente personalidad, su fuerza carismática para atrapar el interés del público que lo acoge, por su brillante talante de colombiano formado en la Universidad de Colombia, y nutrido con la asimilación constructiva de las culturas académicas europeas y latinoamericanas.

Saludamos y despedimos al doctor Salazar Vargas con el mismo aprecio, amistad y confianza, convencidos que estará entre nosotros en una nueva oportunidad, con la renovación de su saber tomado del mundo diverso que explora con rigor científico. Lo acogeremos siempre que corresponda con la voluntad de visitarnos, sintiendo alegría de ser sus anfitriones.

Universidad de los Llanos, Colombia, 20 de agosto de 2024.

Charles Robin Arosa Carrera  
**Rector Universidad de los Llanos. Colombia.**



El tránsito histórico del Estado Moderno anduvo en la ruta de consolidar una sociedad abierta a participar en los procesos liberales de consolidar los derechos fundamentales individuales y colectivos, la institucionalización de la democracia formal, la formación de partidos y agrupaciones políticas organizadas, entre aspectos destacados. Hoy, el Estado Contemporáneo, dispone de una arquitectura institucional más racional, más compleja, más cohesionada e interrelacionada en el entramado del poder político, pero al mismo tiempo, con una sociedad desigual, carente de los medios para procurarse la satisfacción de sus necesidades en escala, distante de gobiernos capaces de dar respuestas a las demandas colectivas de larga duración, con baja gobernabilidad y democracias en crisis de legitimidad.

En este marco histórico del debate sobre el tipo de Estado, los atributos, sus funciones y su responsabilidad con la realización de sus fines que lo interrelacionan directamente con la sociedad, tiene lugar la aparición de las políticas públicas como elemento que resume y concentra la expresión del poder público, para asumir las decisiones y desarrollar las acciones en función de transformar los problemas públicos en respuestas y soluciones eficaces, logrando el bienestar general y dignificando a las personas en su condición humana.

Las políticas públicas se tratan inicialmente como disciplina en Colombia, con contenido epistémico y su praxis, profundidad académica y su correlación con otros campos de conocimiento, por Carlos Salazar Vargas, por vía del testimonio excepcional de André-Noël Roth Deubel (2019; 12), afirmando que él profesor Salazar “declaró que el estudio de las políticas públicas constituye una “nueva perspectiva de análisis”, ¡casi cuarenta años después de su inicio en los Estados Unidos!”. A partir de ese momento el profesor Salazar emprende una empresa personal para producir una marca editorial alrededor de temas: Políticas Públicas (1992) , con más de 20 ediciones en América latina; ABC de las Políticas Públicas; El Pentágono del Politing y sus cinco aristas: 1. Marketing Político Renovado; 2. Marketing de Políticas Públicas; 3. Citymarketing; 4. Marca Personal y, 5. Los Tanques de Pensamiento. También el texto Politing: La nueva forma de hacer POLÍTICA, de lectura generalizada en el público académico nacional e internacional. Además, una obra aporte importante para mover las políticas públicas del plano universal al contexto concreto y particular de América Latina: EPPPAL. Estrategias de políticas Públicas para América Latina.

El profesor Salazar Vargas ha consolidado un lugar predominante en los escenarios nacional e internacional. En Colombia, se tituló de Administrador de Empresas en la Universidad de los Andes, Especializado en Marketing, Magister en Estudios Políticos en la Universidad Javeriana. Ejerció como profesor en la Universidad Javeriana en la Facultad de Ciencias Políticas, igual que en la Universidad La Salle, Externado de Colombia y la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP- familiarizado con la disciplina de las Políticas Públicas.

En su ruta por Europa, realizó estudios de postgrado en el nivel de Maestría en el Administración y Políticas Públicas en el “London School of Economics and Political Science”. Al mismo tiempo, profesor visitante en varias universidades inglesas. A partir de 2002, inició un periplo por la República de México, para atender la invitación en condición de profesor por la Benemérita Universidad de Puebla. Su prestigio académico sirvió para que, luego, se hiciera extensivo a otras universidades mexicanas como docente itinerante en calidad de conferencista. Más tarde, en otras universidades fungió como profesor en programas de Maestrías y Doctorados, cuando no, asesorando y diseñando programas en los mismos niveles. Igualmente, cuenta en su performance la movilidad por universidades de Centro América en países como Nicaragua, Guatemala, Costa Rica, en la función académica de difundir y apropiar en estudiantes universitarios las Políticas Públicas, al mismo tiempo que gestiona la producción editorial de su prolífica obra.

La Universidad de los Llanos, de carácter público estatal, ha invitado al profesor Carlos Salazar Vargas, en 2024, a un ciclo de conferencias sobre políticas públicas dirigido a diversos públicos incluidos profesores, estudiantes y egresados. En esta experiencia participa la comunidad académica de la ESAP. Igualmente, tiene destino para un público selecto de servidores públicos con responsabilidades políticas, administrativas y técnicas en el nivel de alto gobierno, en posición de tomar decisiones y ejecutar acciones, en las dinámicas de proceso cíclico de las políticas públicas.

El libro “El ABC de las Políticas Públicas”, clásica elaboración académica del profesor Salazar Vargas, es un agregado de gran valor que cede a la Universidad de Los Llanos, en versión digital para la apropiación de estudiantes, profesores y egresados, en el interés de posicionar el conocimiento de la disciplina, contribuir a mejorar su aplicación en contextos de tiempo y espacio, así como afinar las metodologías, técnicas y procesos en los momentos de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas en la región.

La Universidad de los Llanos y el Centro de Estudios Socioeconómicos-CESE-, unidad académica de la Facultad de Ciencias Económicas, reconoce el mérito de la visita del profesor Salazar Vargas, su presencia impregnada de un liderazgo intelectual que fluye con su dialéctica argumental, llena de saberes y experiencias, constituyendo un foro amplio para la concurrencia de comunidades académicas de las universidades de la región Orinoquense, comprometidas con las Políticas Públicas.

Gildardo Gutiérrez Trujillo  
**Director del Centro de Estudios Socioeconómicos-CESE-  
Universidad de los Llanos. Colombia.**

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo ofrece al lector el abc de las políticas públicas en unas cuantas páginas. Lo sustancial.

Se presenta lo relacionado con el concepto de políticas públicas. Se incursiona en los conceptos básicos para abordar su análisis, sus fundamentos y los principales modelos dentro de los cuales es posible estructurar tanto su formulación como su puesta en marcha. Se presentan las bases, alcances y límites del concepto; a la vez, se ofrecen los elementos necesarios para llevar a cabo políticas funcionales, es decir, que sean viables y que respondan a las necesidades de un determinado grupo de ciudadanos. Se estudia también, la importancia, del campo del marketing, lo que origina una interesante amalgama catalizadora.

Esperamos que tanto los profesores como los alumnos, al igual que los estudiosos y los simples curiosos de estos temas, así como los servidores públicos, funcionarios de las organizaciones privadas, los dirigentes en general y los ciudadanos todos, encuentren en este libro-texto las herramientas necesarias para entender, demandar y hacer valer los derechos adquiridos, a la vez que sea útil como mecanismos para conocer, exigir y hacer cumplir los compromisos y responsabilidades otorgadas a los distintos actores de la vida latinoamericana.

En referencia a la palabra política hacemos la precisión que tiene tres acepciones bien diferentes. La primera corresponde a la expresión inglesa *politics* con la cual se designa la práctica de la competencia política entre partidos y a través de estrategias desarrolladas por los políticos profesionales. Es la actividad dirigida a la búsqueda, conquista, ejercicio y mantenimiento del poder o, como algunos la denominan, es “el arte de lo posible”. La segunda, hace referencia al vocablo inglés *policy* (*policies* en plural) con significado de directriz o curso definido de acción,

deliberadamente adoptado y perseguido para conseguir un determinado objetivo. La tercera es la expresión inglesa *polity* para significar un área geográfica con su correspondiente gobierno. En nuestro idioma no se dispone de vocablos diferentes para expresar esas tres realidades. La utilización del término política implica rigidez y falta de expresividad, lo cual origina confusión y que se relegue el segundo significado, a fines eminentemente académicos.

En esta ocasión se hace referencia a *policy*, utilizando la palabra política como directriz para llegar a unos objetivos previamente establecidos.

# CAPÍTULO I

## LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### I. TEORÍA Y PRÁCTICA

El estudio de las políticas públicas no implica que exista una disciplina teórica particular. Los fundamentos teóricos de lo que se ha dado en llamar las perspectivas de las políticas públicas están íntimamente asociados con la teoría del Estado, con la ciencia política y con la teoría administrativa. Con este enfoque se mira al Estado en acción, al Estado ejecutando cosas.

Se propone entender las políticas públicas como “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas.”

Se está diciendo que casi nunca una política pública es una sola decisión, que por lo general, involucra un conjunto de decisiones que se pueden dar de manera simultánea o secuencial en el tiempo. Son además decisiones del gobierno, o, si se quiere, del régimen político. Adicionalmente, cuando el Estado no toma posición frente a algún problema o la omite, es también una toma de posición.

En cualquier sociedad siempre hay un conjunto de problemas por resolver. Sin embargo, no siempre el Estado puede enfrentarlos a todos por múltiples razones: falta de recursos, tiempo, circunstancias, presiones, interés, etc. El Estado entonces, enfrenta de manera prioritaria aquellos que socialmente obedecen a una mayor presión, o tienen una mayor incidencia. De ahí que sean problemas socialmente considerados. Así, de los problemas que existen en toda sociedad: inseguridad, agrarios, industriales, laborales, de falta de protección a la niñez, etc., sólo algunos de ellos dan el tránsito a ser problemas socialmente considerados. Este tránsito implica precisamente la intromisión de actores en el proceso de toma de decisiones.

Yves Mény y Jean Claude Thoenig identifican cinco elementos fundamentales de una política pública:

- a) Una política pública está constituida por un conjunto de medidas concretas que conforman la verdadera sustancia de una política pública.
- b) Comprende decisiones o formas de asignación de los recursos “cuya naturaleza es más o menos autoritaria”. La coerción siempre está presente sea explícita o latente.
- c) Una política pública se inscribe en un “marco general de acción”, lo que permite distinguir, en principio, una política pública de simples medidas aisladas.
- d) Una política pública tiene un público (o públicos): individuos, grupos u organizaciones, cuya situación está afectada por esa política pública.
- e) Una política pública define, obligatoriamente, metas u objetivos para lograr, definidos en función de normas y de valores.

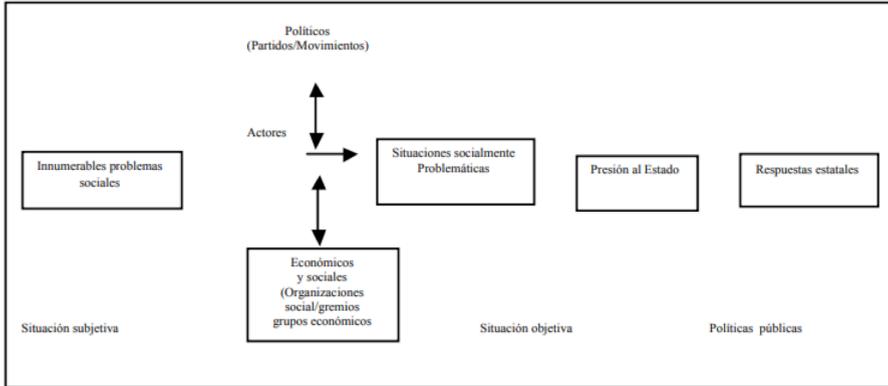
Las políticas públicas son las herramientas que los politólogos poseen para transformar el mundo.

## 2. LOS ACTORES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los actores son básicamente de tipo político y/o de tipo social. Los de tipo político son fundamentalmente los partidos y los movimientos. Los actores de tipo social se relacionan con lo que se considera como movimientos sociales u organizaciones gremiales que pretenden mediante distintas estrategias presionar al Estado para que considere un determinado problema como político, es decir, de carácter general y formule propuestas en términos de política pública. Cualquier problema de un gremio, sea este empresarial, de trabajadores, un movimiento social, etc., generalmente tiene propuestas sectoriales, particulares, privadas; la presión sobre el Estado busca que éste lo considere como importante, como asunto público y que formule respuestas en términos de políticas. Se da un tránsito, por así decirlo, de una situación subjetivamente existente, a una situación objetivamente considerada, precisamente por la intervención de actores en su definición y estructuración. Precisamente los actores políticos y/o sociales transforman un problema cualquiera, en problema relevante, en la medida en que se considera socialmente prioritario y por lo tanto el Estado tiene que entrar a ofrecer respuestas en términos de políticas. Hay otros problemas que en un momento dado no tienen esa relevancia y por consiguiente son

considerados de manera marginal, cuando no ignoramos por el Estado, tal como aparece en la figura siguiente.

### El origen de las políticas públicas



*¿Quiénes son los actores de una puesta en agenda?*

Thoenig responde que la literatura dedicada a las políticas públicas tiende a analizar a los actores como empresarios políticos, en particular cuando los conflictos requieren de un plan pluralista y diferenciado que suponga una situación de mercado (Bardach, 1973).

En otros términos, los individuos, grupos o agrupaciones sociales movilizan los recursos y oportunamente ponen en marcha estrategias de juego, para lo cual buscan obtener una posición de consideración por parte de la autoridad pública legítima. Existen dos clases de empresarios: las elites (notables dirigentes de gobierno o instituciones, influyentes personajes elegidos) del mundo de la política y de la administración pública, o también conjuntos más colectivos, diferentes, como los movimientos sociales (clases no-elitistas, organizaciones periféricas en relación con el sistema político y social). El empresario es, tanto un individuo o pequeño grupo que juega con recursos de influencia impersonal, como un actor colectivo organizado que juega con su capacidad de tomar parte en la aceptación de sus miembros por parte de la causa corriente. Tanto para los unos como para los otros, un componente tiene importancia si es a la vez una obligación y un recurso: el público, o diversas clases de público obedecen a características diferentes que van desde un papel de simpatía dentro de la oposición hasta la apatía o la pasividad en la movilización activa de los demás.

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

### 3. DIMENSIONES DE TODA POLÍTICA PÚBLICA

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

### 4. ELEMENTOS BÁSICOS DE TODA POLÍTICA PÚBLICA

Toda política pública tiene tres elementos fundamentales:

**1) Uno de predicción.** No es posible tomar una decisión sin tener un futuro deseado como referente.

**2) El segundo es la decisión.** Quienes se preocupan por las políticas públicas concentran su atención en cómo se decide, cómo son los procedimientos para la toma de decisiones: quién o quiénes en última instancia ejercen influencia en la decisión; que elementos utilizan, etc. Por eso la decisión involucra dos procesos: uno de racionalidad y otro de voluntad.

**3) El tercero implica acción.** Mientras no haya acción se está frente a un discurso. Es decir, frente a una intención. Lo que caracteriza a la política es el hecho de que ésta se ejecuta, se materializa o se concreta en acciones.

Una política pública es un curso de acción, acción entendida en forma amplia, para involucrar la omisión voluntaria. Cuando un político “impulsa” un proyecto de ley, está decidiendo hacerlo y ése es el curso de acción que ha escogido.

## 5. CLASIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Existen varias maneras de clasificarlas.

a) Enfoque estructuralista propio de la escuela latinoamericana. Se clasifican en tres grandes categorías.

- Las hegemónicas son aquellas que reflejan con claridad los intereses del proyecto político dominante en cada momento. Son las que expresan fundamentalmente los intereses predominantes de cada momento histórico. Algunos las consideran como megapolíticas o políticas básicas. Son las que llevan toda la importancia, la mayor cantidad de recursos y sobre las cuales es muy difícil negociar.

- Las políticas transaccionales son aquellas que son producto de la negociación entre sectores con poder e inclusive con sectores subordinados de la sociedad.

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

b) Otra tendencia propia ubica las políticas públicas en dos grandes categorías, las de acumulación y las de legitimación.

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

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

c) Ha sido tradicional clasificar las políticas públicas en económicas y sociales. Sin embargo, esas categorías son cada vez menos exactas, porque entre lo económico y lo social hay límites muy difíciles de definir.

d) El autor brasileño Vianna propone clasificar las políticas públicas en dos grupos de acuerdo con la finalidad:

- Las políticas públicas promocionales (ex ante) son aquellas que contribuyen a desarrollar o consolidar un sector. Por ejemplo, las políticas de promoción de las exportaciones o fomento de algún sector específico.

- Las políticas públicas compensatorias (ex post) se encaminan a restituir a un determinado sector, su crecimiento o dinámica cuando por algún motivo los ha perdido, con el fin de establecer algún tipo de equilibrio.

e) A veces y de acuerdo con la procedencia, se acostumbra hablar de políticas públicas endógenas en la medida en que son elaboradas a partir de las necesidades, condiciones y agentes internos. Cuando por el contrario se generan a partir de necesidades, condiciones y agentes externos, se califican como exógenas.

f) Hay quienes proponen distinguir entre políticas públicas explícitas o aquellas implícitas, según que expresen o no, en forma clara y determinante, el objetivo, sin aparecer necesariamente enunciado.

g) Se puede hablar de política pública local, regional, nacional o supranacional.

h) Existe la política pública según su carácter de cuantitativa y cualitativa. La primera va dirigida a cambiar la magnitud de ciertos parámetros políticos o de ciertos instrumentos, dentro de un sistema con cierta estructura dada, la segunda, tiene como objeto cambios cualitativos que afectan a la estructura del sistema.

i) Desde el punto de vista didáctico y hasta operativo es la división en políticas primarias, secundarias, terciarias.

j) Se ha utilizado también, la clasificación según el objeto, en políticas específicas e instrumentales.

k) Lowi establece categorías manejando el parámetro coerción, aduciendo que “siempre la acción del Estado pretende influenciar el comportamiento de los individuos, ya sea de manera individual o de manera colectiva”. En este orden de ideas, la coerción puede ser débil o fuerte y su aplicación individual o colectiva.

Clasificación según Lowi

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

- Políticas cuya coerción es débil y de aplicación individual: las políticas distributivas. Son todas aquellas a través de las cuales el Estado presta servicios a los ciudadanos de manera individual, como las políticas de servicios públicos, de educación, de salud, etcétera.

- Las que tienen aplicación fuerte y también de tipo individual o políticas reglamentarias. Son, fundamentalmente, las de orden público interno, políticas fuertemente coercitivas y de aplicación individualizada.

- Las políticas con una fuerte coerción pero de aplicación colectiva generalizada o políticas redistributivas. Son aquellas que pretenden redistribuir ingresos de unos sectores o regiones hacia otras; con coerción fuerte porque nadie está dispuesto a ceder ingresos de manera voluntaria, lo que hace necesaria una medida obligatoria del Estado.

- Aquellas que tienen una aplicabilidad débil y una acción de tipo colectivo: las políticas de infraestructura, en las que la acción del Estado pretende incidir sobre grupos sociales amplios.

Toda política pública conlleva una respuesta de la sociedad. Es lo que se denomina una retroalimentación (feedback). Esta, por supuesto, varía según los regímenes políticos.

Toda política pública tiene dos tipos de respuesta: positivas y negativas. Las políticas positivas están dadas por la colaboración o la aceptación en la ejecución. La primera es un tipo de respuesta positiva activa, mientras que la otra –la aceptación– es una respuesta positiva pasiva. Se puede dar también dos tipos de respuestas negativas: el rechazo o la indiferencia. Igualmente se tendrían unas respuestas negativas activas y unas respuestas negativas pasivas.

### Cuadro sinóptico de la clasificación de las políticas públicas

1. Según el enfoque	<ul style="list-style-type: none"> <li>┌ Estructuralista</li> <li>└ Neomarxista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>┌ Hegemónica</li> <li>┌ Transaccionales</li> <li>└ Dominación</li> <li>┌ Acumulación</li> <li>└ Legitimación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>┌ Cooptación</li> <li>└ Marginación</li> <li>└ Neutralización</li> <li>└ Represión</li> </ul>
2. Según el campo de acción	<ul style="list-style-type: none"> <li>┌ Sociales</li> <li>└ Económicas</li> </ul>		
3. Según la finalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>┌ Promocionales</li> <li>└ Correctivas o</li> <li>└ Compensatorias</li> </ul>		
4. Según la procedencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>┌ Endógenas</li> <li>└ Exógenas</li> </ul>		
5. Según su nivel de formación	<ul style="list-style-type: none"> <li>┌ Explícitas</li> <li>└ Implícitas</li> </ul>		
6. Según el ámbito de actuación	<ul style="list-style-type: none"> <li>┌ Local</li> <li>└ Regional</li> <li>└ Nacional</li> <li>└ Supranacional</li> </ul>		

7. Según el carácter	[	Cuantitativa	
	]	Cualitativa	
8. Según la relevancia de los fines	[	Primarias	
	]	Secundarias	
	]	Terciarias	
9. Según el objeto	[	Específicas	
	]	Instrumentales	
10. Según el grado de coerción	[	Reglamentarias	
	]	Distributivas	
	]	Redistributivas	
	]	De infraestructura	
11. Según el tipo de respuesta	[	Positivas	[ Activa (colaboración)
			]
	Negativas	[ Activa (rechazo)	
		]	Pasiva (indiferencia)

## 6. LOS EFECTOS COLATERALES DE TODA POLÍTICA PÚBLICA

Toda política tiene unos efectos previstos y otros imprevistos. Cuando se diseña una política se hace necesariamente un intento por manejar la incertidumbre, la cual, al ser imposible eliminarla totalmente, se intenta reducir al máximo. Para lograr este objetivo se prevén algunos efectos concretos y determinados que tengan probabilidad de producirse. Sin embargo, pueden surgir imponderables que no estaban previstos y que afectan tanto a los grupos determinados por la política en cuanto a grupo objetivo como a otros sectores que no tenían nada que ver con ella.

Efectos como los aludidos son también susceptibles de ser medidos, cuantificados y en algunos casos previsibles. De acuerdo con instrumentos propios de las ciencias sociales es posible establecer qué tipos de efectos colaterales nocivos o no, acarrea a corto plazo, mediano o largo plazo toda política pública.

## 7. CICLO DE VIDA DE TODA POLÍTICA PÚBLICA

El proceso integral de las políticas públicas, conformado en su orden por:

- a. El origen de toda política tiene lugar cuando un problema pasa a ser considerado prioritario por el Estado, es decir, cuando pasa a ser un problema socialmente considerado.

- b. La fase o etapa de formulación corresponde al proceso mediante el cual el Estado ensaya distintas alternativas, recibe presiones, negocia con los actores con poder y, finalmente, llega a una decisión.
- c. La implementación hace relación a la desagregación de esta decisión en términos de medidas específicas y su correspondiente ejecución por parte de la administración pública.
- d. La evaluación consiste en contrastar en qué medida la acción del Estado ha producido determinado tipo de efectos o de impactos y si la política pública fue exitosa o no y porqué.
- e. El análisis.
- f. La reformulación como paso final del proceso integral.

De acuerdo con John Bryson, Andrew Van De Ven y Willian Roering: ¿cuál es el ciclo de vida de las ideas? Y ¿cómo se manejan las ideas con el tiempo?

Según Donald Schon argumenta que las ideas políticas en el sector público siguen un patrón predecible parecido a la siguiente figura:

Ciclo de vida de las ideas relevantes



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

Charles O. Jones propone un marco de análisis en cinco etapas:

La identificación del problema. Es la fase donde el problema está integrado con el trabajo gubernamental. A esta fase se le asocian procesos de percepción del problema, de definición, de agregación de los diferentes eventos o problemas, de organización de estructuras, de representación de los intereses y de definición de la agenda.

El desarrollo del programa. Es la fase del tratamiento propiamente dicho del problema. Asocia procesos de formulación (de los métodos y de las soluciones para resolver el problema) y de legitimación (adquisición de una aprobación política). La formulación de la política se produce cuando el problema que ha entrado en agenda comienza a ser tratado por los agentes políticos capaces de generar acciones concretas que se orienten a él. Formular es sistematizar, escoger herramientas, determinar cuáles son preferibles, cómo serán utilizadas, qué efectos se buscan lograr, qué costos –políticos, económicos, sociales, etc.– tendrá la aplicación de la política y detectar mecanismos causales.

La puesta en marcha del programa. Es la fase de aplicación de las decisiones. Comprende la organización de los medios para ponerlo en marcha, la interpretación de las directrices gubernamentales y su aplicación propiamente dicha. La implementación de una política pública, a menudo, literalmente desconsiderada por los analistas, que partían del presupuesto que una política bien diseñada no tiene por qué modificarse a la hora de llevarse a la práctica. Tal vez el presupuesto no es del todo erróneo, lo que sí es difícil de concebir es que la racionalidad del decisor sea condición necesaria y suficiente para la implementación de una política.

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

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

La terminación del programa. Es una fase de cierre de la acción o de puesta en marcha de una nueva acción. Supone la resolución del problema y la terminación de la acción.

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

### *Límites del enfoque secuencial*

El orden de las etapas puede ser inverso o perturbado. Por ejemplo, una decisión puede ser tomada antes de que se haya planteado el “problema” que pretende resolver. En este caso, la formulación del problema *a posteriori* viene sencillamente a fortalecer una elección ya hecha. Algunas etapas pueden ser sencillamente omitidas (de manera voluntaria o no). Se podría así multiplicar los ejemplos de decisiones tomadas sin ninguna fase de definición del problema. A veces, inclusive, la puesta en marcha ya está iniciada aún antes de que la decisión sea formalmente tomada

Algunas etapas a veces son muy difíciles de identificar. Pero aún los momentos de la decisión, de la puesta en marcha y de la terminación de la acción, no son sencillos de entender. Es así como, a menudo, es muy delicado fijar con precisión el momento cuando una decisión se toma. ¿Es al momento de su paso por el Consejo de Ministros? O bien ¿del voto del Congreso? ¿De la promulgación por el presidente? Pero se sabe muy bien que estas fases institucionales no hacen frecuentemente nada más que ratificar procedimientos de negociación más informales. Hay que desconfiar de un enfoque demasiado jurídico que llevaría a desconocer el peso de las fases preparatorias de la decisión, sobre la decisión misma.

La fase de aplicación no siempre es más fácil para delimitar. Si se admite que el objeto de una política pública consiste en modificar el ámbito o entorno de los actores implicados, la percepción que éstos pueden tener de ello y, entonces, sus conductas sociales; tomar una decisión, es ya poner en marcha una política en la medida en que los diferentes actores (ciudadanos, gremios, otros ministerios) van a modificar probablemente sus conductas en función de esta decisión.

Recuerda Jones, los problemas políticos nunca son realmente resueltos.

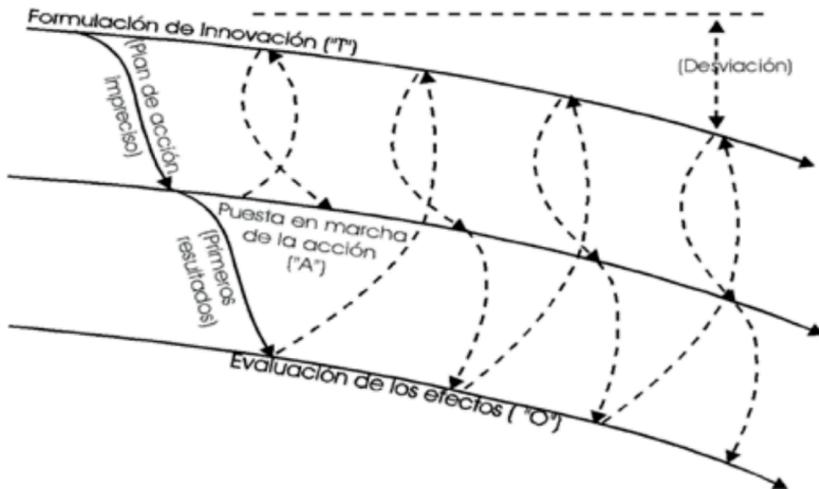
Por eso la culminación de un programa de acción gubernamental corresponde, muchas veces, a una reorientación, o a la puesta en marcha de un nuevo programa con medios y objetivos diferentes.

La representación secuencial de las políticas públicas no debe, entonces, utilizarse de manera mecánica, más bien hay que representarlas como un flujo continuo de decisiones y procedimientos al cual hay que tratar de reconstruirle el sentido. Además, frecuentemente será una ventaja el concebir una política pública no como una serie de secuencias sucesivas, sino como un conjunto de secuencias paralelas, que interactúan las unas con las otras y se modifican continuamente.

Para Eric Monnier el proceso de puesta en marcha de un programa toma la forma de un “flujo turbulento” con tres componentes:

- La formulación de la acción, es decir un “esbozo de solución al problema”.
- La puesta en marcha de la acción obliga a los actores de manera permanente a “reformular la innovación en función de los recursos disponibles y de las reacciones de los actores”.
- “La observación de los efectos”, evaluaciones más o menos implícitas, conduce “a reconsiderar las hipótesis a menudo implícitas, de la teoría de acción inicial o a modificar las modalidades de la puesta en marcha de los medios”.

### Proceso de puesta en marcha de un programa



## 8. EL CABILDEO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Gracias a la evolución de los sistemas de gobierno y al establecimiento de las modernas democracias, recientemente han aparecido figuras como el referendo, el plebiscito, el cabildo abierto y la iniciativa popular, entre otras.

El cabildeo es una figura connatural a los sistemas democráticos caracterizados por la participación activa de los ciudadanos que siempre han buscado contactar a la autoridad que toma la decisión que los afecta, directamente o acudiendo a personas que por reunir ciertas cualidades estén en la posibilidad de hacerlo a su nombre.

El significado de cabildar es como procurar con maña ganar partidarios en una corporación o cabildo.

Así, el sustantivo lobby hace relación a la oficina, el lugar o la agencia en donde se desarrolla la actividad.

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

El lobbyist se utiliza para referirse a la gente, persona o grupo, que tiene facultad, para llevar a cabo o prestar servicio (lobista, cabildero).

Es posible deducir también que su fundamento es el hecho de dar (y recibir) información a (o de) quienes tienen capacidad de decisión.

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

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

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

La función principal del lobbyista es la de obtener resultados específicos favorables a su cliente utilizando la información como un instrumento, no como un fin. Así, la base del lobby es conocimiento, que como valor de intercambio ofrece una de las partes y se recibe por la otra. “Obtener información para quien toma la iniciativa y en brindarla a quien desea ganar la causa”.

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

### *Características esenciales de un cabildero*

a) Dominio de los mecanismos: hace referencia al conocimiento que se debe tener de la estructura de poder que tiene una organización. Es el manejo de los núcleos de decisión. Cuando se hace cabildeo se debe saber dónde se toman las decisiones y quién las toma, y es ante esa persona ante quienes se despliega la actividad de cabildeo. Si no se conoce el origen de la decisión, no se logrará hacer un cabildeo efectivo. Por lo tanto, para hacer un cabildeo efectivo hay que conocer las estructuras de poder.

b) El conocimiento de las personas: Contrario a lo que muchos piensan, no hace referencia al hecho de tener los teléfonos, direcciones de las personas, conocer a sus familiares o comer con ellos, por el contrario, cuando se habla de “conocer a las personas” se hace referencia al establecimiento de una relación de confianza a un posicionamiento, basado en el respeto y el conocimiento del tema ante el funcionario que va a tomar una decisión. Por lo tanto, no basta saber quién es el que toma la decisión, lo fundamental es que éste reconozca en el cabildero a un interlocutor adecuado.

c) Competencia técnico-jurídica: El cabildero debe conocer el tema sobre el cual él quiere incidir. Sólo en la medida en que se conozca la problemática a tratar, el trabajo del cabildero será efectivo y por esto muchos cabilderos tienden a especializarse en asuntos concretos. Asimismo, junto al conocimiento del tema debe estar el manejo del marco regulatorio, ya que esto permite saber si la decisión que se busca se puede dar o no.

El cabildero no requiere tener ninguna profesión en particular, lo importante es que reúna las características enunciadas.

Para nuestros países latinoamericanos, resulta necesario entonces, institucionalizar la figura del cabildero mediante su inscripción registral, con el fin de que la comunidad pueda identificar a este profesional en el plano político-institucional, normatizando el ejercicio de una “profesión” que combina tecnicismo, habilidad política y relaciones sociales.

Una opinión generalmente aceptada es, entonces, que el lobby es una actividad para influir sobre las decisiones. Se basa esta creencia en el hecho de que la

voluntad del hombre es libre y por lo tanto influenciable. Al considerar el lobby dentro de este concepto, es necesario entenderlo como herramienta que puede utilizar cualquier actor para lograr la efectividad (ya que combina la eficiencia de los recursos, con la eficacia de las estrategias) y no resulta difícil aceptarla profunda y decisiva incidencia que esta novedosa técnica puede ejercer sobre todas y cada una de las etapas del proceso integral de políticas públicas: creación, formulación, implementación, evaluación, análisis y reestructuración.

## 9. ÉTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas están llamadas a generar en la comunidad política dinámicas de acción y relación acordes con su formulación, siendo su especificidad ética la configuración de espacios político-comunitarios en los que sean posibles relaciones justas y efectivas en función del desarrollo integral de los individuos.

Uno de los más graves problemas con que se encuentra la formulación de políticas públicas en un medio como el nuestro es la concordancia y adaptación al orden jurídico legal en el cual se proponen e implementan.

Es pertinente considerar como un eje de la eticidad de las políticas públicas el esclarecimiento de sus referentes dentro del marco legal vigente, velando siempre por la clarificación en el sentido de que la letra de la ley no agota el espíritu de la misma. Ello remite a que una ética de las políticas reside en los principios y derechos fundamentales de rango constitucional, de tal manera que las políticas públicas serían de desarrollo e implementación de dichos referentes normativos.

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

La eticidad de las políticas vendría también expresada en términos de efectividad comunitaria, con base en los niveles de implementación generados por unos procesos educativos desarrollados dialécticamente con su formulación e implementación.

La ética de la administración pública y el Estado, existe para fortalecer las instituciones estatales, las prácticas y normas de manera que cumplan mejor con su papel de promotoras de la justicia y el bien común. Los funcionarios públicos, ya sean por elección o profesionales, requieren la ética para comprender mejor la

turalidad y repercusiones filosóficas de sus cargos, de las funciones que les han sido confiadas y por lo tanto, de los procedimientos y acciones correspondientes.

La ética es eminentemente revolucionaria, porque es una permanente inconformidad con lo que se viene haciendo, propugnando siempre por la mejoría. De ahí que la ética nunca deba concebirse como la elección maniquea entre el bien y el mal, porque el mal no es objeto de elección ¿o usted funcionario opta por convertirse en delincuente? La decisión ética o moral consiste en propugnar siempre por lo mejor, de ahí su espíritu analítico y crítico.

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

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

## CAPÍTULO 2

### LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Se puede entender por evaluación la actividad de comparar un determinado proceso o unos resultados específicos con propósitos u objetivos previamente establecidos o planteados. Evaluar significa entonces confrontar la validez de un determinado proceso

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

La evaluación corresponde a una voluntad de introducir más racionalidad científica en las decisiones públicas, permitiendo a las autoridades públicas, conocer los resultados reales de su acción.

#### 1. CLASES DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

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

La mayoría de organizaciones –del orden privado y del público– proceden a contrastar, por lo general, cada fin de año lo que programaron con lo que ejecuta-

ron, tanto a nivel presupuestal como a nivel de decisiones y llevan a cabo la comprobación de los objetivos con las realizaciones. Esta evaluación dice algo sobre eficacia, algo sobre capacidad de ejecución de acciones y –en algunos casos– algo sobre capacidad de ejecución de gastos.

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

La evaluación de impacto es el grado más disiente para evaluar una política pública. Los organismos internacionales por lo general otorgan a esta clase de evaluación el mayor énfasis. Con ella define, el Banco Mundial, por ejemplo, si una política puede continuarse o no, si es apropiado seguir apoyándola, promoviendo y financiando. Esta clase de evaluación es más cualitativa que las anteriores, las cuales son mucho más cuantitativas, mucho más de cifras. Por medio de la evaluación de impacto se puede establecer qué cambios está produciendo la política del Estado en los comportamientos de los individuos y de los grupos.

La evaluación de satisfacción es un intento más reciente de evaluación de políticas. Es quizás más difícil de llevar a cabo que las anteriores, pero ofrece, indudablemente, una visión mejor –más real– de los resultados de la política. Ayuda a observar en qué medida los que recibieron los efectos de una determinada política consideran que sus problemas se resolvieron, sus demandas fueron satisfechas o sus necesidades fueron atendidas. Introduce, pues, un elemento subjetivo en el que influyen decisivamente las diferencias de índole cultural, social, geográfica, tecnológica y hasta ecológica.

Frente al cuestionamiento de creer que únicamente unos expertos externos pueden dar opinión, aparece con fuerza la propuesta de evaluación participativa, como valedero intento de combinar las tres partes diferentes comprometidas en el proceso:

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

## 2. NIVELES DE EVALUACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

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

Conjugando tanto las clases de evaluación como los niveles de ella, Eric Monnier, en su obra de síntesis sobre la evaluación, describe cinco grandes métodos de evaluación que dan fe, a la vez, de la riqueza y de las vacilaciones de los evaluadores frente a la complejidad de su objeto.

a) El enfoque a partir de los objetivos oficiales es el más antiguo. Consiste en partir de los objetivos del programa para contestar la pregunta siguiente: “¿en qué medida el programa ha producido los efectos esperados?” Semejante enfoque genera numerosas dificultades en la medida en que la descripción de objetivos claramente formulados y bien jerarquizados pertenecen, en la mayoría de los casos, al mito de la decisión puramente racional.

b) Es por eso que un segundo enfoque escoge privilegiar los medios utilizados, siendo la pregunta entonces saber si estos medios han sido desplegados de manera óptima. El enfoque es más operacional y menos ambicioso, pero las intenciones de los autores del programa quedan en el centro del proceso de evaluación.

c) Algunos investigadores han propuesto eliminar completamente el hecho de tomar en cuenta los objetivos iniciales en el dispositivo de evaluación de manera que se puedan concentrar en el estudio de los efectos del programa, ya sean aquellos previstos o no por los promotores de la política pública. Hay un problema: ¿cómo apreciar los resultados? Es entonces cuando se hará intervenir las “necesidades fundamentales” de la población, lo que evidentemente, es lo mismo que introducir otros sesgos por parte del investigador.

d) En el enfoque de los procesos de lo que se trata es poner en marcha una perspectiva global del proceso político, que incluya los cambios en los objetivos, las negociaciones sobre los medios y, de manera general, todo eso hace que la puesta en marcha del programa se aleja de la descripción abstracta que se podía hacer de ella inicialmente. Fuertemente influenciada por el análisis del sistema, este enfoque es el más seductor de todos. Por el contrario, es muy complejo poner en marcha, dada la heterogeneidad de las variables consideradas.

e) Un último enfoque que rompe explícitamente con el punto de vista de los decisores, al proponer hacer de la evaluación “un proceso nunca acabado de aprendizaje colectivo y de búsqueda pluralista de solución a los problemas socia-

les.” En este caso, el conjunto de los decisores y de los utilizadores (o usuarios), así como su sistema de valores “se concibe como un sistema abierto en el cual se integra la evaluación, los objetivos de esta última evolucionando también a medida de su desarrollo”.

### 3. DIFERENCIAS ENTRE EVALUACIÓN Y ANÁLISIS

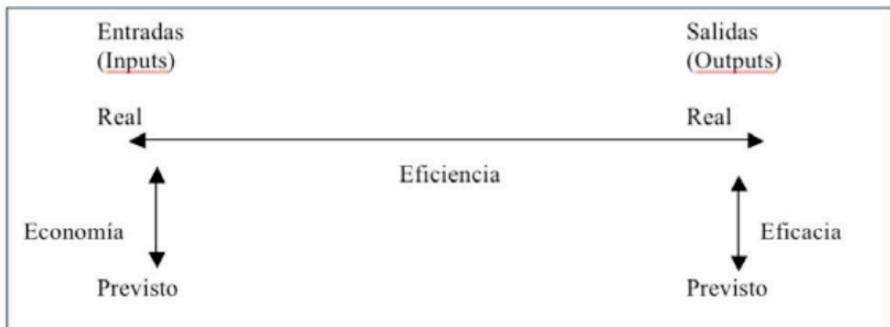
La evaluación es indispensable para el análisis por cuanto la primera suministra información de base, necesaria para el segundo. A veces tienden a confundirse estos dos conceptos cuya diferencia fundamental estriba en que la evaluación es más descriptiva que el análisis.

En el análisis a partir de la evaluación intenta explicar por qué se dieron los hechos en tal o cual sentido. Es posible aseverar que se evalúa fundamentalmente para proceder al análisis.

### 4. LA EFECTIVIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

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

- Mediante aumento de los productos en relación con los inputs (insumos).
- Mediante la reducción de los insumos en relación a los outputs (productos).
- Idealmente haciendo ambos al mismo tiempo.



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

Dentro de este esquema, una mayor economía se alcanza mediante el ahorro de los recursos reales en relación con los recursos previstos. Por su parte, la eficacia se aumenta alcanzando una mayor relación entre objetivos previstos y resultados reales. Por último, la efectividad viene dada por la combinación de estas dos variables: la eficiencia y la eficacia.

La eficacia se entiende como “la definición de objetivos, la medida del progreso realizado para el alcance de aquellos objetivos y la consideración de medios alternativos para alcanzarlos”.



### CAPÍTULO 3

## EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Toda política pública involucra tres sistemas: el político, el administrativo y el social.

a) El social, porque de alguna manera toda política pública pretende ser una respuesta del Estado a problemas, demandas o necesidades de la sociedad.

b) El sistema político, porque fundamentalmente es en el ámbito de lo político donde se toman las decisiones.

c) El sistema administrativo, porque es el que va a ejecutarla, a ponerla en marcha. De nuevo el subsistema social es el que recibe los beneficios o los perjuicios de la acción del Estado.

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

- En su calidad de ser ella misma, una política pública es un problema. Para la investigación, ella cumple la función de ser específica; y, para la gestión, ella constituye una estrategia particular de gobierno.

- El análisis se apeg a dos aspectos de las políticas públicas, proporcionalmente separados y combinados a la vez: Su contenido, y el proceso de trabajo que recubre. El contenido aporta, a través del sentido que el análisis le imprime, un conjunto social y político de manera que todo aquello que se encuentra en juego, especialmente las relaciones y los valores, se ven afectados. La racionalidad se da, pues, en las situaciones, en las estructuras de los funcionamientos; nunca en los objetivos ni en los criterios abstractos.

- Las políticas públicas son un factor pertinente de la constitución, de la transformación de un espacio público (polity) y de un conjunto social. Al asignar recursos, el gobierno hace mucho más que simplemente suministrar bienes y servicios.
- Dentro del campo que él considera, el analista cuenta con el hecho de que los fenómenos se desarrollan a varios niveles –individual, grupal, organizacional, de las clases sociales– de una manera que no es necesariamente idéntica.
- El analista considera prioritariamente las dimensiones del campo en el cual ocurre la acción, antes que recurrir a las dimensiones fuera del alcance del campo social y político que él toma en cuenta. Su actitud es, pues, estratégica.

¿Cómo lograr un buen análisis de las políticas públicas?:

La receta ideal sería como sigue (Rowen, 1974):

- Utilizar los métodos mejor adaptados al carácter del problema y a la naturaleza de los datos; mirar a los datos con escepticismo.
- Explorar, reformular e inventar objetivos, teniendo en cuenta la multiplicidad de objetivos que implica cada causa; es necesario también tener en cuenta la jerarquía de los objetivos y el hecho de que siempre se trabaja con objetivos que actúan como intermediarios.
- Utilizar criterios de selección de manera prudente y adecuada, dándole peso a los factores cualitativos tanto como a los cuantitativos.
- Hacer énfasis sobre la concepción y la invención de alternativas; evitar concentrarse en un abanico de alternativas demasiado estrecho.
- Tratar a la incertidumbre de manera explícita.
- Mostrar que el analista comprende los hechos técnicos centrales del problema.
- Utilizar modelos simples que aclaren los aspectos importantes del problema y evitar modelos complejos que, aunque buscan representar en detalle la realidad, capturan la estructura de base del problema arrastrando con toda la incertidumbre ligada a sus parámetros, etcétera.

## I. EL DIAGNÓSTICO UNIPERSONAL COMO HERRAMIENTA DE ANÁLISIS

El diagnóstico es el punto de partida de todo un proceso de evaluación. Sin embargo, es sólo una visión de la realidad, la visión de quien lo elabora; por ello depende de las posiciones que ocupan los diferentes actores y pueden dar lugar a distintas versiones de la realidad.

La fase de diagnóstico entendida como “una investigación de carácter interdisciplinario, que integra procesos de captación de datos, hasta su análisis e inter-

pretación que abre el camino al proceso evaluativo, el que a su vez hace posible la elaboración de programas más eficaces y de mayor alcance” se propone que sea reemplazada por el concepto de momento entendido como instancia, circunstancia o coyuntura por la que atraviesa un proceso que no tiene comienzo ni término definido.

## 2. SUPUESTOS BÁSICOS DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El análisis de políticas públicas se fundamenta en cuatro premisas.

La primera, rompe con la visión tradicional de una administración pública absolutamente dependiente del poder político. Considera que el sistema administrativo es un actor, es decir, que tiene autonomía, no es absolutamente dependiente, tampoco es jerárquico ni piramidal. Lo que existe en su interior es una estructura poliárquica, con muchos polos de poder que dependen de sus relaciones con el sistema político y con la sociedad. Cuestiona así, la concepción tradicional de la administración pública. De un lado, las teorías liberales clásicas del Estado –aquellas que predicán que el Estado debe servir al interés general– muestran a la administración pública como un intermediario entre el Estado y la sociedad, en la medida que la administración pública es la que presta servicios, mantiene el orden, hace que la ley funcione, etc. Dichas teorías la señalan como estructura de poder eminentemente jerárquica, dependiente del poder político.

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

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

Por último, es importante resaltar el análisis de políticas la legitimidad de la administración pública que se plantea al menos en dos formas. Una, derivada del sistema político –la propia de los procesos electorales– constituye una forma de legitimación como parte del aparato estatal: en lo que algunos autores llaman la legitimación de onda larga. Otra, la legitimación producto de los servicios que presta la administración pública a la sociedad, a su relación permanente con sus clientelas sociales y que se puede entender como la onda corta para significar el “diario proceso de legitimación” que se produce.

### 3. CARACTERÍSTICAS DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La primera, toma la política pública como unidad de análisis: su unidad de análisis es la política pública considerada como un todo, vista en su proceso global, es decir, sin hacer un retrato de la realidad o seccionarla en un momento dado. Desde esta perspectiva se mira en conjunto lo que pasa desde que se inicia esa política hasta el momento en que se analiza.

El segundo lugar, el análisis de la política tiene una ambición explicativa. Pretende decir qué fue lo que pasó y porqué pasó, no simplemente contar lo que sucedió. El análisis de política es como la puesta a prueba de una hipótesis, en el sentido de que si se realiza un determinado tipo de acción, probablemente se producirán determinados tipos de efectos. Lo que en realidad hace el analista es mirar si esa hipótesis es válida o no. Debe también sacar a flote cuáles fueron los verdaderos objetivos de la acción estatal, porque no siempre lo que dice el discurso de la política es lo que efectivamente se realiza. El analista de la política no se puede contentar con lo que es para consumo público, tiene que escudriñar y mirar qué es lo que efectivamente se propone una política, qué es lo que realmente persigue como efecto.

La tercera característica es que el análisis de política apela al análisis diacrónico. Una política tiene que ser considerada dentro de un contexto histórico. No se pueden mirar simplemente los resultados; hay que considerar por qué se llegó a formular esa determinada política, cuáles fueron los antecedentes, en qué consistió el discurso de la política, cómo se ejecutó, cuáles fueron los recursos que se le asignaron, qué pasó en el proceso de implementación y finalmente, qué resultados tuvo. Con base en toda esa información, se intenta –considerando el proceso en su conjunto formular tesis o hipótesis explicativas.

En cuarto lugar, el análisis de políticas demuestra que el análisis de políticas públicas hace saltar, por así decirlo, las barreras entre el sistema político, el sistema

administrativo y el sistema social. Es todo un corte transversal que pone en relación estos tres sistemas, y, por lo tanto, establece una novedosa forma de abordar la relación Estado-sociedad, priorizando lo que podríamos denominar el momento estatal administrativo.

La quinta característica demuestra que el análisis de políticas públicas trabaja con un supuesto teórico-metodológico: considera al Estado como una organización social compleja, al interior de la cual hay conflictos. No es una entidad sin fisuras que funciona en forma monolítica, unificada y armónica; por el contrario, alberga en su interior los mismos conflictos de la sociedad, las mismas contradicciones que se observan en el conglomerado social, las disímiles y muchas veces contradictorias fuerzas y la diversidad de intereses presentes en todo sistema social, lo cual inevitablemente incide en los procesos de ejecución de las políticas públicas.

El proceso de ejecución de la política pública es el reflejo y la síntesis de:

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

#### 4. ÉNFASIS EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Una primera categoría es la de los asesores de quienes toman decisiones políticas. Para ellos –por lo general– la política pública es básicamente un conjunto de decisiones y, por consiguiente, la etapa o momento fundamental es la formulación. Su preocupación central es el que la política se formule de la mejor manera posible, que tenga el mayor nivel de coherencia. Su énfasis se concentra en el problema de la decisión y la previsión. Su preocupación primordial radica en la forma como los distintos problemas de la incertidumbre están manejados y en la manera de llegar a la mejor decisión posible.

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

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

En relación con el origen de cualquier política, es muy importante determinar cómo se dio el tránsito de un problema cualquiera que existía en la sociedad, a un problema considerado por esa misma sociedad, como relevante: ¿qué pasó, cuántos y quiénes intervinieron, cuáles otros presentaron, quiénes se opusieron y también con qué recursos de poder contaron?, etc. Este paso del llamado proceso integral, entre la generación y la etapa de formulación, puede desagregarse a su vez, en las siguientes seis subetapas:

- La búsqueda del asunto o cuestión.
- La filtración de la cuestión.
- La definición de la cuestión.
- El pronóstico.
- El establecimiento de objetivos y prioridades.
- El análisis de opciones.

## 5. HERRAMIENTAS BÁSICAS PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### 5.1 *El surgimiento de un asunto o cuestión*

De los variados e innumerables problemas que existen en toda sociedad, sólo algunos de ellos son enfrentados o encarados por parte del Estado. El resto –inevitablemente– son omitidos y muchos casi olvidados. Es posible que se pretenda –algunas veces– dejarlos pasar en forma desapercibida, con el fin de evitar así, el

hecho de comprometerse con su solución, acarreado todas las circunstancias – tanto oportunidades como amenazas, graves algunas, leves otras, próximas éstas o remotas aquellas, pero de todas formas situaciones– llenas de incertidumbre que es necesario sortear y ojalá –en lo posible– lograr manejar.

Respecto a aquellos problemas que el Estado considera socialmente relevantes, se debe – en primer lugar– proceder a determinar, concretar y especificar cuál es el asunto o cuestión.

Suele afirmarse que existen asuntos problematizados que se encuentran en un callejón sin salida, es decir, que son cuestiones catalogadas como insolubles. Sin embargo, el rezago de estos asuntos, o la manera como se sumergen entre otros –más oportunos, apropiados, de mayor envergadura, etcétera– obedece a la respuesta que proporcionan los actores involucrados directa o indirectamente. A muchos, el Estado les da la espalda (en otras palabras, el Estado voltea la cara), es decir, no los enfrenta. Otras veces, se intenta plantearlos pero no es posible lograr este planteamiento, puede ser porque algunos actores intentan presionar y lo logran –de tal forma que los opacan, ahogando así los intentos del Estado o de otros actores, por convertirlos en problemas socialmente relevantes.

Con estos antecedentes, es esencial encontrar la estructura básica y el engranaje primigenio que sirve (o que sirvió) como base para la gestación del embrión correspondiente al asunto o cuestión.

Para lograr lo anterior, es necesario conocer, además del proceso que dio lugar al surgimiento, las causas que lo engendraron, las circunstancias dentro de las cuales se formó, las fuerzas o medio que lo han ido motivando, haciendo cada vez más notorio, acrecentando su dinamismo o concreción hasta convertirlo en cuestión.

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

De esta forma, es posible identificar los diferentes orígenes que se utilizaron y las diferentes vías que se consideraron necesarias para concluir su proceso de resolución.

### *5.2 La toma de posición por parte del gobierno*

Cuando el Estado decide tomar en cuenta una determinada cuestión, es decir, la enfrenta con el fin de ofrecer soluciones, este hecho se concreta con una decisión o conjunto de decisiones no necesariamente expresada en actos formales. Estas tomas de posición no son del Estado como ente monolítico, por el contrario, son

—por lo general— de una o más organizaciones estatales que pueden responder en forma simultánea, o mediante respuestas en forma sucesiva darse dentro de un marco de negociación o dentro de un ambiente abiertamente conflictivo. Una toma de posición del Estado no es única y tampoco es necesariamente homogénea ni permanente. Suelen tener características contrarias a las anteriormente descritas. El Estado además aparece como un actor más dentro del proceso social que se desarrolla alrededor de una cuestión.

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

Cuando el Estado no actúa puede también tener varias posibilidades: puede decidir esperar a que la cuestión esté más definida, a que los demás actores se hagan más presentes, a que los actores alternativos se coloquen en primer plano, dejar que se solucione en el ámbito regional, o por las partes involucradas, o puede juzgar la necesidad de actuar como alternativa eficaz de aumentar o conservar los recursos políticos del régimen.

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

### *5.3 La toma de posición de otros actores sociales*

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

Así, otros actores —además del Estado— también toman posición frente a cuestiones que los afectan, adoptando cursos de acción cuyas consecuencias e impactos dentro de la arena pueden ser de gran influencia, mucho más —algunas veces— que las propias políticas públicas.

### *5.4 Flujo y contraflujo de toda política pública*

Al tomar posición el Estado, frente a un asunto cualquiera, esa toma de posición es un factor decisivo para que otros sectores a su vez adopten, cambien, redefinan o realineen sus posiciones sobre ese mismo asunto o cuestión.

Sin embargo, al interior del Estado se generan procesos peculiares y específicos debido a esa toma de posición.

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

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

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

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

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

- Identificar las consecuencias y la forma como son percibidas.
- Localizar el campo social que el político traza alrededor de ésta.
- Establecer qué acciones emergen y qué relaciones se presentan entre cuáles grupos sociales

El carácter político del efecto práctico de una política está presente continuamente en su trabajo y en sus percepciones.

Un método heurísticamente fecundo es considerar una política pública un programa de gestión gubernamental, como definidores de un sistema social (Jones, 1970).

Un primer elemento del sistema se compone de los actores para los cuales la política incluye efectos prácticos. Estos actores son de diferente naturaleza según el tipo de instituciones, grupos, individuos y agrupaciones. De una política

a otra la composición de los actores tiene también una buena probabilidad de variar. Para una política, dada su distribución, puede a veces cambiar a lo largo del tiempo. Por una parte, existen fluctuaciones en el sentido de que los actores pueden no aparecer sino intermitentemente, y hasta desaparecer en un momento dado o cambiar de naturaleza o papel. Por otra parte, el conjunto de actores es elástico, en el sentido de que no todos pertenecen necesariamente al sistema político formal. Además, las instituciones oficiales, y otros actores que tengan un estatus político informal, pueden irrumpir en la escena dentro del sistema (grupos de interés, asociaciones voluntarias, grupos de presión, etc.). La política pública puede ser variable según el caso e incluir un número más o menos grande de beneficiarios. En este sentido, toda política tiene una población objetivo que le es propia.

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

La política como actividad forma un conjunto en el cual se reúnen valores, proyectos sociales, así como conflictos locales, negociaciones marginales y relaciones de poder.

### *5.5 Inclusión de un asunto en la agenda gubernamental*

Con el nombre de “agenda setting” se ha desarrollado todo un novedoso campo de estudios e investigación, dando origen a especializaciones alternativas de por qué un asunto cualquiera se incluye dentro del orden del día de una entidad gubernamental (oficina, consejería, ministerios, instituto descentralizado, etcétera).

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

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

Para cada etapa del proceso de políticas públicas es necesario responder por lo menos ocho preguntas básicas:

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

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

Hay quienes aseveran que ese tránsito se da, si:

- El tema alcanza una alta notoriedad pública.
- Si está conectado o relacionado con tendencias, valores o asuntos que estén de moda.
- Cuando afectan –directa o indirectamente– al núcleo sensible de poder público.
- Cuando se trata de temas relacionados con legitimidad o poder.
- Cuando la cuestión provoca u origina una situación emotiva que atrae la atención de los medios de comunicación social.
- Cuando sus características, circunstancias o condiciones lo diferencian de una problemática más general.
- Si el asunto ha alcanzado proporciones de crisis, lo cual hace muy difícil que se ignore su existencia.
- Si el tema plantea o presenta claras posibilidades de agravamiento en el futuro, es muy posible que se intente anticipar la etapa de crisis.

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

Algunos afirman que todo el proceso de consideración o toma en cuenta de la cuestión depende –en buena medida– del número tanto de actores como de gente afectados o cobijados por el problema y por las medidas escogidas como solución, el grado de agregación de los intereses afectados a su nivel, tamaño y tipo de organización, entre otros.

Jean-Gustave Padioleau precisa que un problema deberá responder a tres caracteres para tener alguna posibilidad de ser inscrito en la agenda política:

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

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

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

A) El acceso a la agenda política nada tiene de “natural” o de automático. La inscripción es un objeto de controversia social y política. Ése es el sentido del término inglés “issue” que designa este tipo de problemas controversiales. La puesta en la agenda es el producto, cada vez contingente, del campo de fuerzas que va a construirse alrededor del problema.

B) La transformación de un problema en objeto de intervención política es el producto de un trabajo específico, realizado por actores políticos identificables cuya naturaleza podrá variar según los casos: a veces, estas elites provendrán del sindicalismo o del mundo de la política; otras veces, se tratará de grupos creados para las circunstancias: comités de acción o “comités de ciudadanos”; también se podrá asistir a una “coagulación” de actores provenientes de medios diferentes que agrupan a “ciudadanos no organizados” al lado de militantes profesionales, provenientes del sindicalismo o de la política. Desde este punto de vista, el florecimiento reciente de las “coordinaciones” muestra la inestabilidad de estos procesos de movilización social.

C) Pero en todos los casos, el rol fundamental de estos actores (Padioleau habla de “empresarios políticos”) consiste en traducir el lenguaje de la sociedad en lenguaje de la acción política y en formular el problema en un lenguaje aceptable por las elites políticas. “Cualquier país”, escribe Jean-Claude Toennig, “está lleno de problemas sociales, del consumo de drogas hasta la violencia contra los niños. Para que un problema societal (de la sociedad) se vuelva un problema político, se debe plantear en términos que sean los del juego político oficial...”

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



## CAPÍTULO IV

### MODELO DE ANÁLISIS EN POLÍTICAS PÚBLICAS

El término modelo puede entenderse como una representación, un ideal o una muestra. Los modelos científicos representan la teoría, señalan las condiciones ideales en las que se produce un fenómeno al verificarse una teoría y constituyen una muestra particular de la explicación general que ofrece la teoría.

#### 1. UTILIDAD DE LOS MODELOS EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Un modelo es inevitablemente una abstracción de la realidad. Seis criterios generales para delinear su significado.

a) La utilidad de un modelo yace en su habilidad para ordenar, simplificar y entender así las relaciones que pueden existir en el mundo real. Sin embargo, una excesiva simplificación o el hecho de identificar solamente los fenómenos superficiales, puede conducir a inexactitudes respecto a la concepción de la realidad. De otro lado, si el concepto sugiere demasiadas relaciones, puede terminar siendo tan complejo e inmanejable que tampoco es realmente una ayuda para entender la realidad.

b) Un modelo debe identificar los aspectos realmente significativos de las políticas públicas. No puede dirigir la atención hacia variables, circunstancias o factores irrelevantes. Debe enfocar las causas relevantes y las consecuencias significativas de las políticas públicas. Obviamente, lo que es o no, relevante o significativo está relacionado con los valores, actitudes y creencias de cada persona. Se puede aceptar que la utilidad del concepto reside en la habilidad para identificar lo que para un grupo determinado es realmente importante.

c) Un modelo debe ser congruente con la realidad (debe tener referentes empíricos). Se presentan dificultades con un concepto que identifique procesos que no ocurren realmente, o que simbolicen fenómenos que no existen en el mundo real. Sin embargo, no se deben descartar a la ligera conceptos irreales, si éstos ayudan a enfocar la atención de lo que es real. El concepto de prototipo de una realidad social cualquiera, aunque irreal, es útil para hacer caer en cuenta, cuando los hechos no tienden a ese prototipo ideal o cuando no se trabaja con lo real, lo cual permite cuestionar en buena medida qué es lo realmente irreal.

d) La necesidad de comunicar algo útil. No se pretende que exista acuerdo en torno a un modelo, pero sí, al menos, un consenso respecto a ciertas conclusiones y conceptos que plantee o incluya.

e) Debe ayudar al desarrollo de la investigación en políticas públicas. Debe ser operacional y hacer referencia directa a los fenómenos del mundo real, que en mayor o menor grado pueden ser observados, medidos y verificados. Un concepto o una serie interrelacionada de conceptos debe sugerir relaciones que aparezcan en el mundo real y que puedan ser ensayadas, probadas y verificadas.

f) Por medio de un modelo se debe lograr una aproximación a la realidad. Debe sugerir hipótesis acerca de las causas y consecuencias de las políticas públicas, hipótesis que pueden ser comparadas contra los datos extraídos del mundo real. Un concepto que únicamente describa las políticas públicas, pero que no explique la realidad no es útil como concepto que sugiera algunas explicaciones posibles.

## 2. MODELOS PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Los siguientes modelos no coinciden estrictamente con las características de un solo modelo en particular, en ocasiones parecen ser el resultado de una combinación de diferentes modelos.

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

Este modelo se identifica con la concepción, aún ahora, más difundida de ser racional. Perteneciente y concerniente a la razón, y contrapuesta a la palabra “irracional”.

Tinbergen asegura que todo proceso analítico racional de formulación de políticas públicas requiere cinco condiciones básicas a saber:

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

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

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

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

Dye relaciona doce obstáculos que tiene todo gobierno para la formulación racional de políticas públicas:

1. La ausencia de valores societarios en torno a los cuales se encuentre concordancia. Comúnmente los que se presentan son valores de grupos específicos o individuales, muchos de los cuales son conflictivos.

2. La imposibilidad de comparación o asociación entre valores conflictivos. Por ejemplo, es difícil comparar y dar peso al valor de la dignidad individual, en contraposición con el aumento de impuestos.

3. El medio ambiente de los formuladores de políticas, en especial el sistema de poder e influencia, limita la respectiva capacidad de apreciación de muchos valores societarios, especialmente aquellos valores que no tienen defensores activos y poderosos.

4. Los formuladores de políticas no están motivados para la toma de decisiones basadas en los objetivos de la sociedad. Por el contrario, tienden a maximizar sus propios intereses tales como: poder, estatus, ascensos, posibilidades de reelección, dinero, etcétera.

5. Los formuladores de políticas no están motivados para maximizar el alcance de objetivos, antes bien intentan tan sólo satisfacer las demandas de progreso. No buscan hasta encontrar el mejor camino, sino que terminan su búsqueda cuando encuentran una alternativa que puede funcionar.

6. Las grandes inversiones realizadas en programas impiden que los formuladores de políticas consideren otras alternativas. Las nuevas políticas están inevitablemente limitadas por las decisiones anteriores.

7. Existen innumerables barreras en la recolección de toda la información necesaria para conocer todas las posibles políticas alternativas y todas sus consecuencias, incluyendo el costo, la disponibilidad y el tiempo para la recolección de toda la información.

8. La insuficiente capacidad predictiva, tanto de las ciencias sociales y del comportamiento, como de las ciencias físicas o biológicas, no habilitan aún a los formuladores de políticas, para atender todo el alcance y las consecuencias de cada una de las políticas alternativas.

9. Aun con las más avanzadas técnicas analíticas computarizadas, los formuladores de políticas, no tienen suficiente capacidad para calcular –en forma acertada– las relaciones costo-beneficio, cuando se tiene en juego un gran número de valores políticos, sociales, económicos y culturales.

10. Los formuladores de políticas públicas tienen necesidades personales, inhibiciones y demás limitantes, que los imposibilita para proceder en una forma totalmente racional.

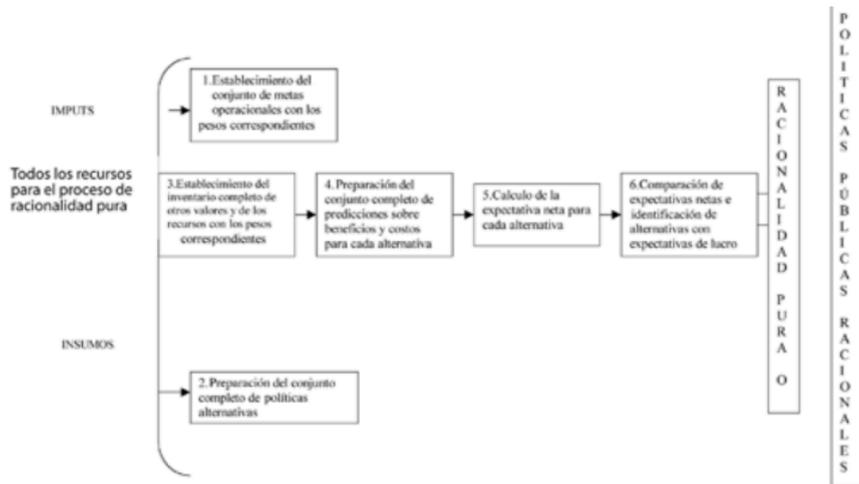
11. La incertidumbre acerca de las consecuencias de varias políticas alternativas, obliga a los formuladores a limitarse –lo más estrechamente posible– a las políticas existentes con el fin de reducir la posibilidad de disturbios y consecuencias imprevistas o no anticipadas.

12. La naturaleza fragmentaria del proceso de políticas públicas en las grandes organizaciones dificulta la coordinación del proceso decisorio, impidiendo que los insumos de todas las fuentes lleguen al mismo núcleo decisor.

### *2.1.1 El modelo racional-relativo*

En contraposición al modelo racional absoluto se ha desarrollado una interpretación racionalista–relativa que, junto con la teoría de juegos, desarrolla un proceso racionalista, pero durante él se encuentran posiciones que modifican el proyecto inicial, de tal forma que la racionalidad inicial se ve afectada, y el resultado final es una combinación de los diversos intereses tanto de los actores como de la racionalidad pura, considerada en un principio.

Modelo racional de formulación de políticas públicas



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

El incrementalismo concibe las políticas públicas como una continuación de las actividades del gobierno anterior con pocas modificaciones llamadas incrementos; éstos responden a pequeños aumentos, crecimientos o modificaciones adicionales. Es la antítesis del modelo anterior. Precisamente el economista Charles E. Lindblond presentó el modelo incremental como crítica al modelo racional. Considera que quienes toman las decisiones no revisan anualmente todo el rango de políticas públicas (tanto las existentes como las propuestas), tampoco identifican objetivos compartidos por toda la sociedad, ni investigan los costos y beneficios de políticas alternativas para alcanzar las respectivas metas, ni ordenan prioritariamente –de acuerdo con la razón de costo–beneficio– las preferencias para cada una de las políticas alternativas, para posteriormente proceder a hacer la respectiva selección, de acuerdo con toda la información relevante.

Por el contrario, restricciones tales como el tiempo, el conocimiento, la capacidad, la inteligencia y el costo impiden que los formuladores de políticas identifiquen todo el rango de opciones alternativas y sus consecuencias; impiden además el establecimiento de valores sociales claros y que se realicen los cálculos apropiados para encontrar las relaciones de costo-beneficio.

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

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

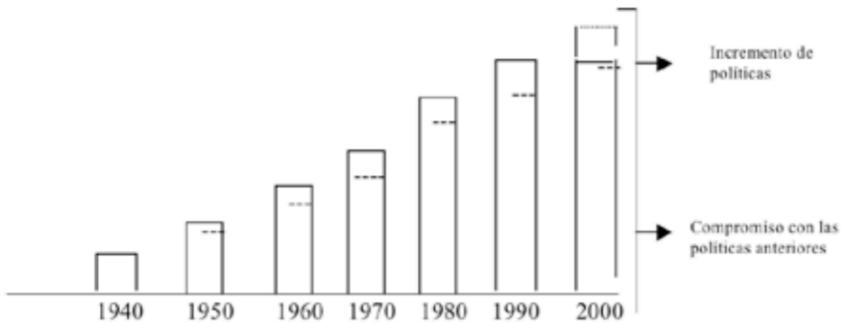
1. Los formuladores de políticas no disponen de todos los recursos (tiempo, conocimiento, dinero, etcétera.) para examinar todas las alternativas en relación con las políticas existentes. Así las políticas públicas completamente racionales se pueden volver ineficientes si el tiempo, la capacidad, la inteligencia y el costo necesario para desarrollar las políticas públicas racionales, son excesivos.
2. Los formuladores de políticas aceptan la legitimidad de las políticas anteriores en función de la incertidumbre que traen las políticas nuevas o diferentes. Indudablemente es más seguro permanecer o sobresalir con programas conocidos que cuando no se pueden predecir los sobresaltos y las consecuencias de los nuevos programas. Bajo condiciones de incertidumbre, los formuladores continúan las políticas pasadas, sean efectivas o no.
3. La existencia de grandes inversiones de capital previamente hechas (*sunk cost*), desaconsejan cualquier cambio muy radical. Estas inversiones pueden ser en dinero, edificaciones o aún otros aspectos intangibles. Pueden también estar representadas en aspectos administrativos o estructuras organizacionales. Es comúnmente aceptado, por ejemplo, que las organizaciones tienden a persistir en el tiempo mediante el desarrollo de rutinas que son difíciles de alterar. Los individuos además establecen su campo de riesgo personal, el cual favorece la continuación de prácticas como de organizaciones y hace muy difícil los cambios radicales. De aquí que no sea posible considerar todas las políticas públicas alternativas. Sólo aquellas que producen pequeñas dislocaciones de orden físico, económico, organizacional, administrativo y político.
4. Desde el punto de vista político, el incrementalismo puede ser bastante aconsejable. En la formulación de políticas la concordancia es más factible, cuando los puntos en discusión constituyen apenas crecimientos o decrecimientos presupuestarios o simples modificaciones en los programas existentes. El conflicto tiene más posibilidades cuando el proceso decisorio enfoca políticas que envuelven grandes ganancias o pérdidas, tales como las decisiones de todo o nada, de sí o no. Al tener en cuenta que la tensión que se genera en el desarrollo de nuevos programas es muy grande, las políticas públicas que venían, se continúan, aun en el evento de que se suceda un total realineamiento. Así el incrementalismo es importante para reducir el conflicto, mantener la estabilidad y hasta para la misma conservación del sistema político.
5. Las mismas características y el perfil de los formuladores de políticas recomiendan también el modelo incremental. Raramente los seres humanos actúan para

maximizar todos sus valores. Con mayor frecuencia actúan, con el fin de satisfacer demandas particulares. La mayoría de las veces las modificaciones a los programas existentes satisfacen demandas particulares y los cambios radicales en las políticas que requieren la maximización de valores, son dejados de lado o sencillamente pasan inadvertidos. Los cambios radicales, por consiguiente, son más distantes y escasos que los incrementales.

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

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

Figura del modelo incremental de formulación de políticas públicas



Fuente: Dye, T. pág. 30. adaptado y traducido en versión libre por Carlos Salazar Vargas.

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

Establece que las políticas públicas pueden ser vistas bajo la óptica de las preferencias y valores de la elite gobernante.

La teoría de la elite o teoría elitista asegura que siempre y en toda sociedad existe una minoría que detenta el poder y que gobierna. La idea de que las políticas públicas reflejan las demandas del pueblo, es más un mito que una realidad.

Los supuestos básicos de la teoría de la elite sugieren que el pueblo es indiferente y mal informado en relación con las políticas públicas y que son las elites las que efectivamente forman la opinión de las masas, mucho más que la influencia

que estas últimas ejercen sobre las primeras. Así, las políticas públicas realmente corresponden a los intereses de la elite. A su turno, la administración (burocracia), conformada por los empleados públicos, sólo lleva a cabo las políticas públicas previamente decididas por la elite. Por lo tanto, se sigue un proceso de arriba hacia abajo: de las elites a las masas y no se originan las políticas precisamente a partir de las demandas del pueblo.

Dye resume la teoría de la elite en seis puntos básicos:

1. Toda sociedad está dividida entre aquellos pocos que tienen poder y los muchos que no la tienen. Sólo un pequeño número de personas asignan valores para la sociedad y este pequeño número corresponde a la elite.
2. Los pocos que gobiernan no son personas típicas extraídas de las masas gobernadas. Las elites se establecen en forma desproporcionada a partir de los estratos socioeconómicos más altos de la sociedad.
3. La movilidad de los miembros del pueblo a las posiciones de las elites debe ser lenta y continua con el fin de mantener la necesaria estabilidad y evitar la revolución. Sólo aquellos que logran el consenso básico de las elites pueden ser admitidos a los estrechos círculos gobernantes.
4. Las elites comparten el consenso en representación de los valores básicos del sistema social y la preservación del sistema.
5. Las políticas públicas no reflejan las demandas de las masas, por el contrario, los valores que prevalecen son los de las elites. Por consiguiente, los cambios en las políticas públicas son incrementales más que drásticos o estructurales.
6. Las elites activas están sujetas a poca y casi nula influencia directa de las masas. Las elites influyen a las masas más que estas últimas pueden influenciar a las primeras.

*¿Cuáles son las implicaciones de la teoría elitista para el análisis de políticas públicas?*

En primer lugar, el elitismo resalta que las políticas públicas no reflejan las demandas del pueblo. Reflejan los intereses y valores de las elites. Implica que los cambios y las innovaciones en las políticas públicas surgen como resultado de las definiciones hechas por las elites, de acuerdo, obviamente, con sus propios valores. Teniendo en cuenta el perfil conservadorista de las elites, éstas tratan de preservar el sistema. Sus intereses representan un *status quo* y los cambios en las políticas públicas serán sobre todo incrementales más que revolucionarios o radicales. Así, las políticas públicas son frecuentemente modificadas pero raramente sustituidas o remplazadas. Además, los cambios en la naturaleza del

sistema político sólo ocurren cuando algunos eventos amenazan el sistema y las élites actúan, bajo el supuesto de hacer prevalecer sus intereses. Por consiguiente, las reformas institucionales se llevan a cabo para preservar el sistema y conservar sus puestos dentro de él.

Dye llama la atención, además, haciendo énfasis en que el elitismo no significa que las políticas públicas sean, necesariamente, contrarias al bienestar de las masas. Pero es claro que la responsabilidad por ese bienestar reposa en los hombros de las elites y no sobre los de las masas.

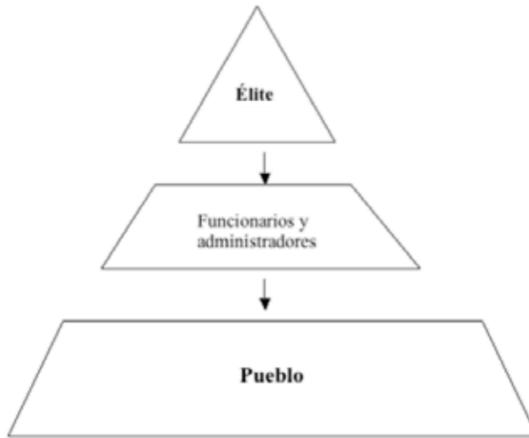
Los valores de las elites, destaca Dye, pueden ser genuinamente dirigidos hacia el interés público. El bienestar de las masas puede ser un elemento importante dentro del proceso decisorio de las élites

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

Tercer aspecto, esta teoría también pregona que dentro de la elite hay consenso y comparten las normas fundamentales que sustentan el sistema social. Están de acuerdo con las reglas de juego básicas, que favorecen la continuación del sistema social. La estabilidad del sistema –y aun su supervivencia– depende del consenso que tenga la elite, el que redundará, a su vez, en defensa de los valores fundamentales del sistema. Solamente aquellas políticas que caigan dentro del consenso compartido, tendrán altas posibilidades de éxito.

Dentro del elitismo también existe la competencia y en razón de ella los miembros de la elite algunas veces se disputan las posiciones superiores. Sin embargo, esa competencia se concentra en torno de un número muy limitado de asuntos.

Figura del modelo elitista de formulación de políticas públicas



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

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

Se basa en el supuesto de que las políticas públicas son el resultado del equilibrio alcanzado en la lucha entre grupos.

Cuando se hace mención a grupos, son comúnmente usadas tres expresiones: grupos de interés, grupos de presión y lobbying (o lobby). La más difundida de las tres es la de grupos de interés que:

“Es la base de uno o varios compartimientos de participación, lleva adelante ciertas reivindicaciones en relación con otros grupos sociales, con el fin de instaurar, mantener o ampliar formas de comportamiento que son inherentes a las actitudes convividas”.

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

Es sabido que las personas con intereses comunes se unen –formal o informalmente– entre otras razones, con el fin de presionar sus demandas ante el gobierno de turno. Cuando un grupo hace reclamos a través de instituciones gubernamentales se considera como político. En esta concepción los individuos son importantes en política sólo cuando actúan por intermedio, en nombre de, o como parte de

un grupo de interés. Así el grupo llega a ser el puente o eslabón fundamental entre la persona (el ciudadano) y el gobierno.

Con el fin de ejercer influencia en las políticas públicas se concibe la actividad política como la lucha entre grupos. Así considerada, la tarea del sistema político gira en torno al manejo del conflicto entre grupos.

La influencia de los grupos está determinada por innumerables factores tales como su tamaño, riqueza, poder, organización, liderazgo, cohesión interna, acceso a los formuladores de políticas, etcétera.

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

La moderna teoría de los grupos no difiere mucho de la teoría de facciones, expuesta por James Madison hace muchos años, quien aseguraba que las diferencias entre los hombres generan facciones que son definidas como “un número de ciudadanos unidos por interés común y que se contraponen a los intereses de otros ciudadanos”.

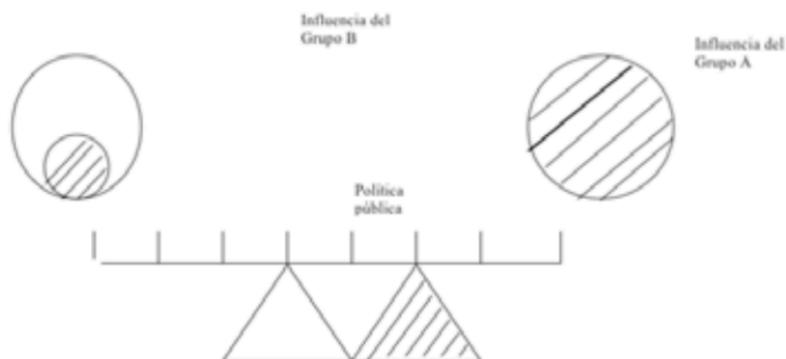
A su vez, la reunión de todos los grupos de interés –que conforman el sistema político– se mantiene en equilibrio por la fuerza de tres grupos, caracterizada así:

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

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

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

Figura del modelo grupista de la formación de políticas públicas



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

### 2.5 Modelo de las instituciones o institucionalistas

Tanto el interés de los individuos como de los grupos y todas sus actividades a favor de sus intereses son concretados, generalmente, en las instituciones gubernamentales.

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

Estrictamente hablando, ninguna de las políticas llega a ser pública hasta no ser adoptada, implementada e impuesta, por alguna institución gubernamental.

Tres características distintas se transfieren a las políticas públicas de las instituciones gubernamentales.

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

La universalidad, dado que sólo las políticas públicas comprometen a todos los integrantes de la sociedad. Las políticas de otros grupos u organizaciones, sólo

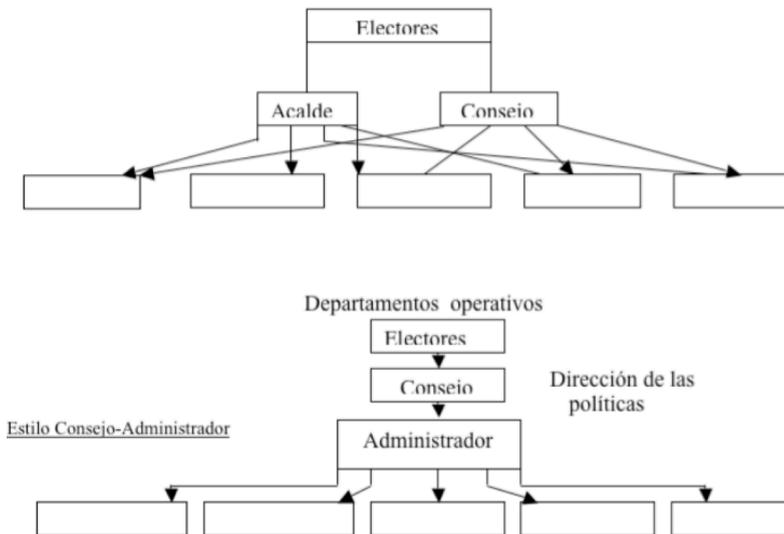
involucran a una parte. La misma estructura legal de que dispone el gobierno las ubica por encima de las políticas de otros grupos o segmentos sociales.

La coerción o fuerza, en el sentido de que esta característica sólo es atribuida al sector público y sólo éste tiene el monopolio de la coerción y puede sancionar con prisión y hasta con muerte, a los violadores de las políticas públicas. Solamente el gobierno, puede ejercer coacción legal sobre la sociedad para el cumplimiento de sus políticas. Las sanciones que pueden imponer otros grupos u organizaciones de la sociedad son bastante más limitadas.

Los estudios institucionales describen usualmente, instituciones gubernamentales específicas (sus estructuras, organizaciones, deberes, responsabilidades, alcances, límites y funciones), sin detenerse en el análisis sistemático del impacto de esas características institucionales, en los resultados de las políticas públicas.

Los aludidos patrones estables de comportamiento –tanto individuales como grupales– afectan indudablemente el contenido mismo de las políticas públicas. Una institución puede estar estructurada de tal forma que facilite ciertas políticas y obstruya otras. Puede dar ventaja a ciertos intereses e impedir o reprimir otros. Incuestionablemente, ciertos individuos y grupos gozan de un mayor acceso al poder gubernamental bajo un determinado conjunto de estructuras.

Figura de modelos institucionalistas de formulación de políticas públicas



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

### 3. MODELO DE SISTEMAS O SISTÉMICO: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PRODUCTOS DEL SISTEMA POLÍTICO

Este modelo es producto de la combinación de una serie de variables cuya estrecha interrelación constituye la razón de ser del sistema.

La noción del sistema ha sido también utilizada –tanto implícita como explícitamente– para analizar las causas y consecuencias de la formulación de políticas públicas.

El concepto de sistema implica un conjunto identificable de instituciones y actividades de la sociedad que transforman las diferentes demandas (individuales y colectivas) en decisiones autoritarias que requieren el soporte de la sociedad. Este concepto implica también que sus elementos están interrelacionados, que puede responder a las fuerzas del medio ambiente y que lo hace como requisito para permanecer.

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

Subsiguientemente aparecen las fuerzas del medio ambiente o entorno y que afectan el sistema político, conocidas como insumos o inputs.

Éstos son recibidos por el sistema en forma tanto de soporte como de demandas.

Las demandas ocurren cuando los individuos o grupos, en respuesta a las condiciones (reales o percibidas) del medio ambiente, actúan con el fin de afectar e incidir en las políticas públicas.

Todo sistema además absorbe una gran variedad de demandas, algunas de las cuales son conflictivas o contradictorias entre sí. Con el fin de transformarlas en productos (inputs en políticas públicas) debe ajustarlas y hacerlas cumplir, comprometiendo a los partidos políticos. Se acepta además que los productos (las políticas públicas) tienen tanto un efecto modificador del medio ambiente y de las demandas que surgen de él, como también un efecto directo sobre el carácter mismo del sistema político.

Anteriormente se decía que los insumos o inputs también son recibidos por el sistema político en forma de soporte o apoyo.

El apoyo sucede cuando los individuos o los grupos aceptan el resultado de las elecciones, obedecen las leyes, pagan sus impuestos y en general se ajustan, acomodan, apoyan o simplemente se conforman o acatan las decisiones políticas.

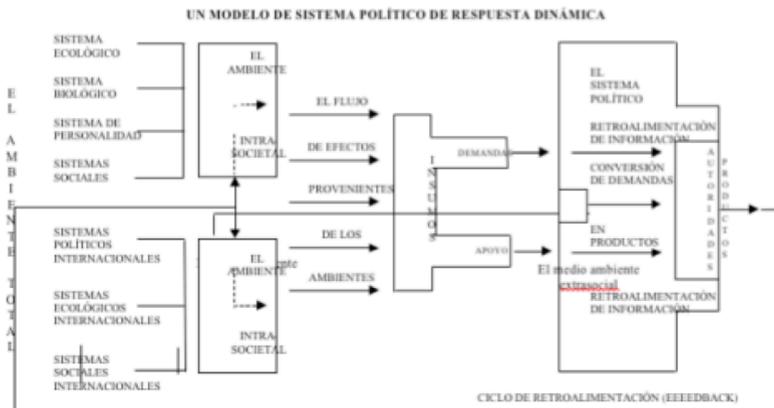
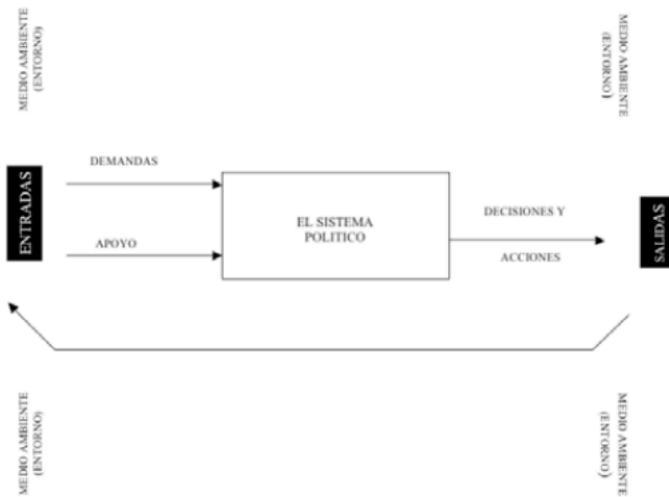
Ahora bien: los productos o salidas del sistema político están constituidos por los valores. Éstos son distribuidos en forma autoritaria por el sistema político y dan origen a las políticas públicas.

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

Por su parte, el sistema se preserva asimismo mediante:

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

Figura de un modelo simplificado de sistema político



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

1. ¿Cuáles son las dimensiones significantes del medio ambiente que generan o producen demandas al sistema político? 2. ¿Cuáles son las características relevantes del sistema político, que lo posibilitan y le permiten transformar las demandas en políticas públicas y a su vez, preservarse a través del tiempo? 3. ¿Cómo afectan los inputs del medio ambiente, el carácter mismo del sistema político? 4. ¿Cómo afectan las características del sistema político, el contenido de las políticas públicas? 5. ¿Cómo afectan los inputs del medio ambiente, el contenido de las políticas públicas? 6. ¿Cómo afectan las políticas públicas, a través del feedback, tanto el medio ambiente como el carácter mismo del sistema político?

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

#### 4. MODELOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Poner en marcha es aplicar un programa de acción a un problema. Esta aproximación se traduce como el hecho de que las modificaciones o perturbaciones sean siempre inducidas, suscitadas o solicitadas. Éstas revelan el contexto comportamental de los ciudadanos a quienes afecta un problema. Se trata de demostrar que, aun bajo unos contextos así de perturbados, los agentes cumplen con las acciones que son deseadas por los actores públicos y que engendran la aparición de ciertos efectos esperados. Las modificaciones pueden ser de naturaleza diversa: física, económica, cultural, cognitiva, etcétera.

El analista se consagra al estudio de los procesos que aparecen mientras que las acciones movilizan los recursos necesarios para producir las modificaciones. Pero también se preocupa por no contaminarse con una concepción netamente activista y materialista, de manera que la aplicación se estaría traduciendo necesariamente en acciones visibles de organismos de ejecución o de vigilancia. Ciertas políticas parecen nunca emerger, se pierden en medio de la masa de textos olvidados o declaraciones sin futuro. ¿Es necesario, por tanto, apartarlas sistemáticamente del análisis? No, si al menos porque son susceptibles de cumplir con una función "simbólica": si lo importante es tomar la decisión, y no lo es tanto el aplicarla, es porque el efecto de divulgación que es buscado es por sí

mismo una modificación. Las percepciones son un hecho político tan importante como otros factores más tangibles.

Se basa en la necesidad de plantearse el problema de la implementación de las políticas públicas de manera concreta y específica y separándolo de la fase de la formulación o toma de decisiones.

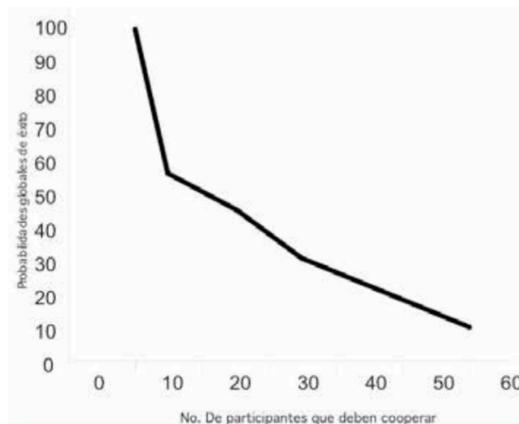
Proponemos utilizar el concepto de implementación presentado por Pressman y Wildavsky (1973, pág. 21) como “el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos”. Así se pone el énfasis no tanto en la interacción entre objetivos y resultados, sino en el proceso mismo a través del cual se identifican los objetivos (el programa, la agenda) y las acciones emprendidas (incluyendo el punto de vista subjetivo) para alcanzarlos. La descripción lógica de este proceso se puede presentar así: hipótesis, si “x” es el programa, “y” el resultado y la implementación sería lo que liga a “x” y “y”.

Implementar o poner en práctica o en marcha es “aplicar un programa de acción a un problema planteado”.

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

En una orientación que se distingue de los estudios de evaluación por su mayor énfasis en los aspectos causales de los éxitos o fracasos en la puesta en práctica de las políticas públicas y no tanto en los aspectos cuantitativos.

Figura de éxito de la implementación vs número de participantes



Fuente: Starling, G., 1988, “Strategies for policy making”, Chicago, Porssey press, pag. 507.

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

Bardach enumera tres tipos de estrategias posibles para un implementador, concretamente en el agitado mundo político:

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

De estas observaciones surge el énfasis de esos estudios en el análisis de fracasos de implementación, es decir, que el fracaso de la puesta en obra de políticas públicas es más prescriptiva que cognoscitiva; la caracterización de los procesos de implementación como procesos interorganizativos y la negociación entre los actores como variable clave dentro de este proceso.

Aquí es conveniente ubicar todo el proceso relacionado con la administración.

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

Así se origina un proceso de desagregación del discurso al interior de la administración y de concreción de voluntades y actos dentro de ella, que pasa por toda la estructura administrativa y que se va desglosando en programas, en proyectos, en acciones. Los hechos que se producen en el interior de la administración son entonces parte de lo que se debe analizar y conduce a estudiar en qué medida – en ese particular proceso de desagregación y concreción– la intencionalidad de la política se perdió, se cambió, o por el contrario, efectivamente se reforzó con las acciones que se llevaron a cabo. De haber sucedido lo primero, es decir, de haber

variado su rumbo, se procede entonces a la reestructuración mediante la reformulación bien sea de algunas o de todas las etapas del proceso.

Es importante reemplazar el enfoque mecánico y simplista de la simple ejecución, por el otro amplio y múltiple de las ciencias gerenciales y de los análisis de instrumentación de las políticas públicas.

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

#### *4.1 Modelo administrativo o de “arriba a abajo” (top down)*

Se fundamenta en cuatro supuestos:

a) Entre más claramente se especifiquen los objetivos en el programa, más fácilmente será ponerlo en práctica. Para lograrlo se proponen varios “consejos y recomendaciones” –más que comprobadas técnicas y experimentados métodos– acerca de cómo hacer para lograr procesos tales como:

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

b) La cantidad de recursos disponibles (o que se puedan movilizar). Indudablemente, la cantidad de recursos influencia y muchas veces explicaría –directa o indirectamente– el resultado final del proceso de implementación. Para este caso sería necesario considerar elementos imprescindibles tales como:

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

c) Los ligamentos entre las diferentes unidades administrativas involucradas en el programa, lo cual correspondería a la comunicación interorganizativa y la capacidad de control. El problema de control es supremamente amplio sobre todo porque no siempre hay una coincidencia entre las personas u organismos que toman las decisiones de una parte, y de otra, las personas u organismos que están a cargo o ponen en práctica dichos programas.

d) Las fuerzas conformadas por el entorno o medio ambiente y que es posible clasificar en seis grupos:

• Demográficas • Económicas • Sociales • Políticas • Ecológicas • Tecnológicas.

Además dentro de estas fuerzas sería necesario considerar el entorno próximo (aquel que tiene más probabilidades de afectar el sistema) y aquél correspondiente al entorno lejano.

#### 4.2 Modelo de “abajo a arriba” (*bottom up*)

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

Subirats dice que el hecho de analizar desde su misma base las motivaciones y el universo de valores propio de los funcionarios y de los administradores que están implicados en el proceso, “permite colocar en el nivel analítico los procesos relacionados sobre todo con el incrementalismo y también con aquellos que suplen en forma voluntaria las fallas o insuficiencias bien sea de los programas normativos o de las estructuras administrativas”.

El mismo autor afirma que este planteamiento (de abajo a arriba) puede llegarse más allá del programa normativo para escudriñar en la fase preparatoria, ligando en una mejor forma los dos procesos, que son como columnas de la brecha, como pilares de un puente, es decir, el proceso decisorio y el proceso de implementación o puesta en práctica. Y es que en este terreno pueden encontrarse los actores con sus respectivos intereses que intervinieron en la fase decisoria y relacionar este panorama con las posibles insuficiencias de la fase de implementación.

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

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

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

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

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

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

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

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

Es necesario, sin embargo, tener en cuenta que la actual orientación de las políticas públicas (estatales) introduce una nueva racionalidad al sector público. Esta nueva racionalidad se presenta al cambiar las reglas de juego anteriores, por casi una sola, encaminada hacia el lineamiento de mercado, es decir, la búsqueda de la eficiencia a través de la competencia. Así surgieron las políticas públicas reguladas por las leyes de oferta y demanda; a más de un marco regulatorio que afecta tanto las estructuras legales tradicionales, como las condiciones, los actores y los requisitos que involucran cada una de ellas.

### Modelo de entramado



#### 4.4 Modelo de organización abierta e interconectada (OAI)

Sin duda, la tradicional organización jerárquica está desapareciendo, enumeramos:

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

Hoy día existe una creciente aceptación de que la estructura burocrática acaba la creatividad, termina la automotivación, no fundamenta el compromiso, limita la responsabilidad hacia las exigencias del mercado en definitiva, no supe las necesidades humanas para completar el trabajo con éxito, de convertir una idea (concretada en la formulación) en realidad (mediante entes organizacionales abiertos e interconectados).

En respuesta ahora se gesta una imagen (por ahora idealizada) de lo que se conoce en la administración moderna como “la Organización Abierta e Interconectada (OAI)”.

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

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

La organización no permanece estable y estática, por el contrario, se caracteriza por ser dinámica y estar en constante cambio. El gerente tradicional es remplazado por el profesional quien –como protagonista central– trabaja liderando y coordinando equipos multidisciplinarios que trascienden las barreras organizacionales tradicionales. En lugar de los tradicionales mecanismos de premio y cas-

tigo el compromiso interpersonal es ahora la base deseada para lograr la cohesión y la estabilidad organizacionales.

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

### Cuadro de organización jerárquica vs OAI

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

Fuente: *Paradigm shift. The new promise of information technology. Don Tapscott y Art Caston, McGraw-Hill, Inc. 1993, pág. 12.*

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

## 5. IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES

- El social es su conjunto tiende a ser un sector débil: su posición política no se encuentra en la cúspide.

Las organizaciones del sector social se encuentran no precisamente en el sector moderno que cuenta con significativos desarrollos gerenciales, estabilidad, remuneraciones adecuadas, etc., por el contrario, son clasificadas como organizaciones intermedias y muchas veces atrasadas.

- El campo de acción de las políticas del sector social es terreno fértil para las luchas de poder, que se ubican al margen de los objetivos supuestos de los programas sociales.

- Las peleas interorganizacionales se presentan con más frecuencias entre las organizaciones que conforman el llamado sector social.

Al estar constituido por organizaciones intermedias y atrasadas tiende a manejarse con modelos organizacionales de corte piramidal, acentuadamente formalistas y que obstruyen la participación de la comunidad, requisito necesario para lograr la eficiencia en sus programas, lo cual genera múltiples conflictos con la misma comunidad y son incapaces de captar las señales que provienen de ella.

- El modelo organizacional prevaleciente en las instituciones intermedias y atrasadas es el centralista, y además, sus resistencias a descentralizar tienen un fuerte arraigo.

Existe un potencial de enorme importancia para llevar adelante operaciones conjuntas entre el sector social y las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), sin embargo, el modelo prevaleciente no de mayor lugar al desarrollo de esas capacidades que, entre otros aspectos, exigen una elevada flexibilidad interna a las organizaciones.

El sector carece de una gestión especializada en gerencia social. Su alta dirección normalmente está constituida por profesionales de campos sectoriales (médicos, educadores, etcétera.) que, independientemente de su calificación, no po-

seen la formación especializada para encargarse de las actividades gerenciales en el marco característico de los programas sociales.

El sector social utiliza poco y mal la evaluación social como instrumento gerencial.

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

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

Estas redes son horizontales y sus bases de cohesión no son la jerarquía sino la identificación de sinergias. Los puntos de coordinación instrumental los puede aportar el ministerio especializado en la problemática social en su conjunto.

Lo que se propone es pensar en un sistema de organizaciones interdependientes, que gradualmente desarrollen su capacidad para actuar como tales.

## 6. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES (RIG) E IMPLEMENTACIÓN

Mediante este análisis se detectan los obstáculos interinstitucionales, políticos y administrativos que frenan la coordinación y la cooperación, aspectos éstos que determinan el fracaso o la ineficacia de las actuaciones públicas.

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

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

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

A este aspecto, Thoening (1976) ha indicado que “el enunciado y la solución de los problemas no suelen coincidir con la división de competencias o con las demarcaciones en que actúan las instituciones públicas. De ello se deriva una falta de congruencia, e incluso una incompatibilidad manifiesta entre el alcance de los problemas a los cuales las políticas públicas deben responder y el campo de actuación posible de las organizaciones que intervienen en su elaboración y su ejecución”.

Además Scharpf (1978) destaca que el proceso de elaboración e implementación de las decisiones públicas “constituye la síntesis de las interacciones entre una multitud de actores con intereses, objetivos y estrategias diferenciados”. En dicho contexto, cada unidad de decisión debe tener en cuenta las decisiones de las otras, tanto de aquellas que presentan una influencia directa como de las que ejercen un impacto en forma directa.

## 7. PARA CERRAR LA BRECHA: ENTRE LA FORMULACIÓN Y LA PUESTA EN MARCHA

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

Es –precisamente– en este terreno delimitado por estos dos linderos, donde reside el continuo y perpetuo objetivo relacionado con los diferentes cálculos, aproximaciones, supuestos y realizaciones del analista de políticas públicas.

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

entre estas dos columnas, es la base fundamental para los estudios de puesta en marcha, puesta en práctica o sencillamente implementación.

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

En conclusión, el hecho de cerrar la brecha entre la formulación y la implementación debe ser una labor prioritaria tanto de la academia como del gerente público.



## **CAPÍTULO V**

### **INSTRUMENTOS ADICIONALES**

#### **PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

**E**s conveniente enunciar algunos temas que por su importancia relativa se deben tener presentes para llevar a cabo un buen análisis de políticas públicas

#### **1. LO EXTERNO Y LO INTERNO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

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

La globalización permite entender por qué cada vez más las políticas de los diferentes Estados son similares. Cada vez es más difícil pensar en políticas ajenas al contexto internacional.

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

## 2. EL PROYECTO POLÍTICO: LA POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS

El proyecto político dominante que de manera simplificada puede ser entendido como el plan de desarrollo. Es el proyecto político fundamental de un determinado gobierno y en un momento dado. Como tal, ninguna política pública debería apartarse del contexto establecido por él.

## 3. EL GASTO ESTATAL: INDICADOR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

También el gasto –como elemento de tipo restrictivo– incide fuertemente sobre la política. El hecho de que haya o no disponibilidad es un elemento fundamental asociado con la importancia que se le quiera dar a la política, obviamente, la importancia se dé en relación directa con el volumen de gasto. Por lo tanto, los recursos asignados están en relación directa con el tipo de política y su monto indica cuál es la ubicación y, por ende, la cantidad de recursos que el Estado está dispuesto a destinarle. Por lo general, la importancia de los problemas que pretende solucionar una política específica guarda estrecha relación con el volumen de recursos asignados a ella.

## 4. LOS ACTORES ALTERNATIVOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los llamados actores alternativos constituyen un aspecto relevante en el proceso integral de las políticas públicas. Aunque no son los que tienen los mayores recursos de poder, pueden incidir en las decisiones y lograr que sus propuestas sean asumidas parcial o totalmente por el grupo político dominante para convertirlas en directrices con mayor peso, aceptación o fundamento.

Este fenómeno no es excepcional. Con frecuencia, ideas u opiniones expuestas por actores alternativos pueden ser importantes en el panorama cercano.

## 5. EVOLUCIÓN Y DINAMISMO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Durante el proceso de una política cualquiera, la transformación de sus elementos constitutivos permite conocer lo que realmente sucede con ella: ¿por qué se va transformando?, ¿qué cambios se producen en los elementos que la condicionan? ¿en qué momento cambian las relaciones de poder?, ¿qué desbalance surgió en

el proceso de negociación? y ¿qué paso con las demás variables? De esta manera se puede explicar por qué cambia la política. Indudablemente lo que sucede en un momento dado dentro del proceso de políticas públicas no puede ser fortuito.

Asevera Thoenig que una política pública constituye un problema precisamente por cuanto se sitúa dentro de un contexto social específico, en relación a compromisos, población, estructuras. Se trata de una realidad objetiva, pues afecta individuos, grupos, organizaciones o clases de acuerdo con sus actitudes, intereses o situaciones. La gestión gubernamental produce y engendra efectos prácticos. Éstos pueden traducirse por su impacto sobre valores materiales y también sobre los símbolos o las representaciones.

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

## 6. PERMANENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

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

## 7. LOS CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Si bien es cierto que las políticas públicas no cambian en forma radical, el hecho de observar y analizar las variaciones que eventualmente se producen en ellas, per-

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

## 8. EL EFECTO “BUCLE”

La manera como los científicos sociales categorizaron –teorizaron– sobre las políticas públicas ahora influye directamente sobre aquellos que toman decisiones y, por lo tanto, es altamente probable que las nuevas teorías de las políticas públicas tengan que explicar comportamientos nuevos, adaptaciones que los funcionarios han realizado a partir de conocer las teorías existentes.

Por lo tanto, sostener que la política pública es sólo un concepto analítico es tan absurdo como suponer que el catalogar a una persona de esquizofrénica no afectará de ninguna manera la forma en que esa persona será tratada (ni por su médico, su familia, sus amigos, etcétera).

## 9. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA PLANEACIÓN

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

Difícilmente se puede pensar, entonces, en una política pública que no esté articulada o asociada con ese proyecto global. El plan de desarrollo o plan de gobierno se presenta en muchos países y regímenes como marco general que perfila las demás políticas.

En función del papel que se le asigne al Estado en la sociedad y en cada momento histórico, cambiarán el significado, el sentido y la esencia de la planeación y su relación con las políticas públicas.

Hoy, cuando se afirma que el Estado no tiene que intervenir, que tiene que dejar el campo libre al juego de los actores privados, la planeación tiene otro sentido y, por consiguiente, las políticas públicas.

Bajo esta perspectiva, el momento actual adquiere una nueva importancia y las políticas públicas se cargan de contenidos distintos.

En las actuales circunstancias se presenta el intento por compensar los ajustes del funcionamiento de los actores privados. Son normatividades, delineamientos y características centrales, pero en el marco de una gran participación y flexibilidad en su aplicación. Es decir, no se hace hincapié en el tipo de políticas reglamentarias y definidas que caracterizaron otros periodos.

### *9.1 La planeación tradicional*

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

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

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

La planeación partía así de un enfoque global y por tanto las categorías empleadas eran de carácter macroeconómico: tasa de crecimiento, nivel de importaciones y exportaciones, términos de intercambio, relación capital-producto, matriz-insumo-producto, aceleración, desaceleración, estrangulamiento estructural, etcétera.

Surge luego una especie de consenso casi general, sobre la poca operatividad y la crisis de la planeación tradicional.

Es posible enmarcar las causas de esta crisis en siete factores:

- Un tratamiento convencional de la incertidumbre, lo cual origina que los planes, en un corto tipo, se desfasen debido a variaciones en los eventos que se consideran como base para la correspondiente planeación.
- Una pérdida creciente del poder de los organismos de planificación, lo cual favoreció a otra instancia más poderosa y de más alto nivel incluida dentro de los gabinetes gubernamentales.
- Una baja tasa de implementación de la mayoría de los planes. Las buenas intenciones se quedaban sólo en deseos. Así, los estudios y propuestas regularmente iban a engrosar los estantes de las bibliotecas.

- Una incapacidad técnica y conceptual para introducir los problemas del conflicto, dentro de las variables a considerar.
- Reducción de la planeación a la producción de planes, a menudo, voluminosos y discursivos, con lenguaje sofisticado, lo cual generaba un entendible rechazo por el común de los analistas.
- Una peligrosa y artificial separación entre la planificación como tarea de los técnicos, y la ejecución como tarea de las políticas.
- El uso de una tecnología de planeamiento primitiva para enfrentar la complejidad de los sistemas sociales.

### *9.1.1 Supuestos teóricos de la planeación tradicional (cuatro postulados principales)*

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

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

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

Tercer postulado: la sociedad se caracteriza por procesos repetitivos, toda vez que se parte del supuesto de que la sociedad se rige por leyes y, por lo tanto, todo puede ser reducido a explicaciones originadas en modelos analíticos en donde se generan relaciones causa–efecto. Con esta concepción se menosprecia la creatividad de ser racional.

Así, la validez y el alcance de estos métodos se basan en su capacidad para predecir, de acuerdo con la precisión y el conocimiento de las leyes que, supone, rigen toda sociedad.

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

### 9.1.2 *La tecnología de la planeación tradicional*

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

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

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

### 9.2 *Propuesta alternativa: la planeación estratégica situacional (PES)*

Matus desarrolla la planeación estratégica situacional (PES), cuyos postulados epistemológicos se describen a continuación:

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

Dentro de esta concepción tanto el planificador como la realidad hacen parte de la misma situación.

Estriba aquí precisamente la principal diferencia con el planeamiento tradicional. Desde esta nueva óptica la planeación es un proceso amplio en donde participan múltiples actores (instituciones, gremios, partidos, grupos o fuerzas sociales y hasta el Estado, como un actor más).

Segundo: la realidad tiene más de una explicación verdadera. La realidad entonces tiene varias explicaciones verdaderas dependiendo de la situación o la ubicación en donde está comprometido el actor que planifica. De acuerdo con lo anterior, en el proceso de planificación hay más de una única y absoluta explicación de la realidad, contradiciendo así la rigidez del diagnóstico propuesto en la forma tradicional.

Tercero: el hombre mediante su capacidad creativa desempeña un papel predominante. Desplaza así la creencia de la correspondencia biunívoca determinada por las leyes. Este postulado sostiene que los actores sociales configuran sistemas en los cuales desarrollan procesos creativos, a diferencia de los sistemas físicos que se caracterizan por procesos repetitivos, esto significa que la planeación tiene una baja capacidad de predicción por lo que debe ante todo, prever y emplear la técnica de escenarios como instrumento de absorción y disminución de la incertidumbre.

Cuarto: la incertidumbre predomina en el sistema social. Este planteamiento está estrechamente relacionado con el precedente. Si los sistemas sociales muy parcialmente siguen leyes y sus actores adelantan procesos creativos, entonces lo que prevalece en la sociedad es la incertidumbre y no las relaciones determinísticas. Reconocer la incertidumbre implica utilizar la previsión, en lugar de la predicción.

La potencia explicativa del método PES radica en que utiliza como una de sus herramientas fundamentales para el análisis del problema un modelo explicativo causal denominado flujograma situacional o explicación graficada del problema que tiene como función permitir la interacción veloz entre el dirigente y la comprensión del problema ante situaciones siempre cambiantes.

### 9.2.1 Características de la PES

Características generales de la planeación estratégica situacional:

- La planeación como un proceso que precede y preside la acción. El planteamiento es un proceso tecnopolítico de una realidad llamada problema. La planeación situacional no se reduce a cálculos escritos: los análisis y cálculos expresados en reuniones de trabajo y discusiones –que pueden ser objeto de sistematización– son también considerados planificación.

- Todos los factores planifican. Si el planteamiento es definido como el cálculo que precede y preside la acción, entonces todos los actores planifican pero con diversos grados de sistematización. En este sentido, el empleo de cuerpos teóricos e ideológicos y el uso de diseños metodológicos que apoyan el cálculo que precede y preside la acción diferenciada, en forma específica la planificación de la improvisación.

Considera aspectos de tipo político. Al contemplar que otros actores sociales, también planifican y que plantean proyectos que pueden coincidir, divergir, apoyar u obstaculizar a los de los otros, aquí un papel importante la dimensión política y estratégica en la planificación. Se acostumbra asimilar esta característica con la labor de un entrenador de fútbol, quien no puede dar órdenes a los jugadores del equipo contrario, sólo prever sus jugadas.

Uso de recursos. A diferencia de la planeación tradicional que considera como único recurso escaso el recurso económico, la planificación situacional parte de una apreciación más amplia en cuanto al uso de los recursos en el proceso de planificación. Se hace necesario entonces enfocar la atención a factores tales como el tiempo, el poder político, la experiencia, el conocimiento, la capacidad organizativa, la institucional o individual, los recursos naturales, que son también recursos escasos. Para la PES son especialmente prioritarios dentro del proceso de planificación los recursos de poder y tiempo. De éstos, el tiempo es quizá el más escaso

de todos los recursos porque es irrecuperable. No tiene además el mismo valor a lo largo del proceso de ejecución de una operación cualquiera.

El planteamiento situacional al considerar la planificación como un proceso eminentemente político releva el uso de los recursos de poder como un factor asociado con la viabilidad política. Si el poder es considerado como un recurso escaso, esto significa que en su ejecución se gana o se pierde poder.

El problema. Es un concepto muy importante en la PES. Se concibe como una discrepancia entre el ser y el debe ser o como una situación insatisfactoria para un actor o conjunto de actores.

Por lo general, los problemas que se enfrentan en el proceso de planificación son los llamados cuasiestructurales, ya que no podemos conocer todos los elementos que lo componen, ni todas las relaciones entre las variables. Además, sólo en particular y en muy remotas ocasiones se siguen algunas leyes.

Una de las críticas que se hace al planteamiento tradicional es la manera de enfrentar la realidad social a través de técnicas de análisis (observación objetiva, comparación de hipótesis, repeticiones, conclusiones), partiendo de la hipótesis de que se trata de problemas estructurales en los cuales se conocen todos los elementos que lo componen y se pueden precisar todas las relaciones entre las variables.

Uno de los mayores desaciertos del planteamiento tradicional es reducir todos los problemas a un solo tipo: los estructurados.

Un problema se precisa mediante su descripción y ésta expresa los síntomas del mismo. Estos se enumeran como un conjunto de descriptores ( $d_1$ ,  $d_2$ ,  $d_3$ ) de los hechos que verifican la existencia del problema, hechos que son los necesarios y los suficientes para describir el problema.

Por otro lado, la descripción de un problema debe en primer lugar diferenciarse de sus causas y consecuencias. Esta descripción debe cumplir con las siguientes funciones:

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

2. Puntualizar lo que debe ser explicado, al precisar los hechos que verifican la existencia del problema y cuyas causas deben ser enumeradas, explicadas y relacionadas.

3. Conformar una referencia que estudie la evolución del problema, es decir, sus tendencias a empeorar o mejorar el monitoreo de la descripción del problema y que permita informar acerca de su evolución.

4. Constituir una referencia para evaluar el impacto del plan sobre sus causas, ya que la efectividad del plan no se refleja en el cambio de los descriptores del problema.

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

- a. Ser precisos y monitoreables a fin de que la comparación de sus valores entre dos periodos sea significativa.
- b. No deben existir relaciones causales entre los descriptores, pues ello indicaría que al menos uno de ellos no es causa.
- c. Cada descriptor debe ser, una parte independiente de otros, es decir, cada descriptor debe agregar información relevante.
- d. El descriptor debe ser necesario a la explicación y el conjunto de descriptores debe ser suficiente para que el nombre del problema quede exento de ambigüedades.
- e. El producto de todo desarrollo es el árbol del problema, en él se precisan y relacional las causas de una manera sintética y precisa, el árbol se identifica siempre con el nombre del problema y el actor que se identifica con la explicación graficada del problema (flujograma situacional).
- f. El concepto de momento. Surge aquí otra diferencia importante en relación con el planeamiento tradicional que utiliza la noción de etapa como una consecuencia lineal previamente determinada, la cual se inicia con el diagnóstico, para continuar con el diseño, aprobación y ejecución, y finaliza con la elaboración del plan.

Por su parte la PES hace uso del concepto de momento, entendido como instancia, circunstancia o coyuntura por la que atraviesa un proceso que no tiene ni comienzo ni término definido.

Se establecen cuatro momentos:

Primero: momento explicativo. Es el espacio entre la explicación de la realidad que se busca desde la óptica de un actor.

Le corresponden los tiempos verbales: fue, es y será.

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

El plan es el cálculo que hace un actor sobre un propósito, pero en la medida que ese propósito enfrenta a otros actores con motivaciones de apoyo o rechazo, no puede concebirse el plan como producto de un cálculo paramétrico o determinístico. Es el cálculo incierto, nebuloso continuo o interactivo, porque la eficiencia del plan de un actor depende de la respuesta o la iniciativa de otro.

Un plan es entonces el producto momentáneo del proceso por el cual un actor selecciona una cadena de acciones para alcanzar sus objetivos.

En este sentido, la planificación es inevitable como instrumento para conquistar la libertad de elegir y crear el futuro. El actor que improvisa renuncia a elegir su futuro. Tenemos el derecho de crear y escoger nuestro futuro, de pensar y razonar cómo queremos ser mañana.

Tercero: momento estratégico. Se refiere a explorar las distintas maneras de jugar, considerando a los oponentes y los aliados para construirle viabilidad al plan, tal y como es concebido en el momento normativo. La creación de las condiciones políticas para la acción económica y de las condiciones económicas para las acciones políticas es lo fundamental. Se entiende como el puede ser del deber ser.

El cálculo interactivo que caracteriza el momento estratégico es el que demanda el procesamiento tecnopolítico que compone toda la estrategia.

Cuarto: momento táctico operacional. Es el momento de la acción, pero esta acción no es la mera ejecución del plan, sino una adaptación del mismo a las circunstancias del momento. Aquí tienden a dominar factores tales como:

- a. Las urgencias.
- b. Las deficiencias de los organismos ejecutores.
- c. La desinformación.
- d. La distracción táctica.
- e. La incapacidad para recalcular el plan y no entregarse a la improvisación. A su vez este momento equivaldría al tiempo verbal comprendido en la palabra hacer.

En este momento lo esencial es disponer de un sistema de dirección estratégica, de una oficina del dirigente que llame la atención sobre las importancias y procese tecno-políticamente las propuestas centrales de decisión.

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

## 10. POLÍTICAS PÚBLICAS Y LIDERAZGO

Las políticas públicas guardan estrecha relación con el liderazgo. Quienes tienen la responsabilidad de formularlas y quienes han aceptado la misión de implementarlas no pueden olvidar que es necesario movilizar las voluntades de los demás en torno a ellas.

Todo líder, como actor dentro de las políticas estatales, debe provocar cambios, no porque los desee sino porque los quiere. Desear es una actitud pasiva. Querer es en cambio activa. Los partidarios desean. Los líderes quieren. Así el líder se relaciona más con lo que hace que con lo que es. Está siempre dispuesto a correr el riesgo de sus errores, antes que aceptar las consecuencias de errores ajenos.

Tan importante es el liderazgo que hasta la más sabia política estatal puede fracasar si los que la formulan o la implementan no son capaces de suscitar el compromiso, movilizar a los ciudadanos y lograr consenso en torno a ella.

Como actor se mantendrá en primera fila, pero sin adelantarse tanto que pierda a sus seguidores. Puede delegar la responsabilidad de hacer las cosas, pero no la responsabilidad de decir lo que hay que hacer. Actuará como hombre de pensamiento y pensará como hombre de acción. Establecerá sus propias reglas obviamente enmarcadas dentro de la peculiar cultura política.

Sin embargo, el liderazgo en sí, considerándolo desde el punto de vista ético es una cualidad neutra: puede utilizarse tanto para bien como para mal. Muchas veces detrás del interés público se esconde el engaño para obtener pingües ganancias privadas

## 11. FACTORES QUE FORTALECEN Y/O DEBILITAN EL PROCESO

Es conveniente para su análisis tratar de determinar cuáles actores y dentro de qué sectores pierden posiciones de fortaleza y cuáles ganan recursos o posiciones de poder.

Así se debe partir de las posibles fortalezas y no (en vez) de las debilidades, con el fin de proceder a elaborar los mapas o escenarios futuristas.

A pesar de que es muy difícil (¿imposible?) conformar un mapa en donde se incluyan tanto los actores como aquellos eventos que pueden tener injerencia (fortaleciendo o debilitando) en el proceso, sí es posible, con herramientas como la prospectiva, asignarle un peso esperado a cada uno de ellos y proceder a dibujar escenarios posibles.

## 12. LOS VACÍOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Cuando no hay políticas o respuestas del Estado, otro actor o actores proceden a llenar este vacío. Dichos actores toman posición, dan o ejercen las correspondientes respuestas que el Estado no dio, con todas las consecuencias –positivas y negativas– que puede sin acarrear esta alternativa.

El poder político no se manifiesta solamente por el hecho de resolver problemas, conflictos, o por la toma de decisiones; se expresa también mediante el hecho de evitar las exigencias de cambio que se presentan: no tomar una decisión constituye también una forma de decisión. Bachrach y Baratz distinguen cuatro tipos relevantes de este género: el uso de la fuerza, las amenazas de sanciones contra el reformador, la producción de normas sociales y políticas y el cambio de procedimientos en el trabajo gubernamental.

Metodológicamente esta aproximación es estimulante.

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

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

Las magnífica y real contribución de las políticas públicas es ante todo servir de puente entre la ciencia política y la administración pública. Ofrecer la necesaria conexión entre quienes formulan las respuestas y aquellos quienes tienen la responsabilidad de ponerlas en marcha entre otras cosas como medio de legitimación del Estado.

### 13. LOS CAMBIANTES ESCENARIOS DIBUJADOS POR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Una de las consecuencias de toda política pública es el inevitable y real cambio que produce en la sociedad.

Estos cambios no sólo deben analizarse dentro de un corto periodo. La evaluación y el análisis de impacto obliga a mirar y considerar periodos de tiempo y

mucho más amplios en donde los escenarios dibujados por acción (u omisión) de las políticas públicas son un verdadero caldo de cultivo de iniciativas, supuestos, nuevas acciones y reformulaciones de parte o todo el proceso futuro.

#### 14. BUSCAR EL LEVANTE POR PONIENTE

Algunas veces es interesante iniciar el análisis desde el escenario dado, siguiendo la ruta del desarrollo o evolución de una política pública.

También es muy conveniente buscar la respuesta por vías alternativas diferentes a las previamente planteadas. Tratar de hallar la respuesta mediante medidas o vías alternativas es muy útil, sobre todo cuando se observa toda una alamburada de talanqueras hostiles, que impiden o retardan el desarrollo y avance de una política

La tarea del Estado de escuchar debe ser continua y permanente. Todo gobierno tiene la responsabilidad de conocer, monitorear, clasificar y en últimas –que es lo que espera del gobierno de turno– ofrecer las soluciones más apropiadas, no a todas –cosa que sería imposible– pero sí aquellas situaciones, de acuerdo con las cambiantes circunstancias, de modo, tiempo y lugar donde se produzcan.

Adicionalmente, la voz de los ciudadanos se debe hacer oír para que el Estado pueda recoger esas inquietudes y así responder con su voz enmarcada dentro de las políticas públicas.

No hay reglas para que los ciudadanos tengan la oportunidad de hacerse oír. Sin embargo, aspectos tales como la importancia del problema, la participación comunitaria, la relación centro-periferia, la descentralización, los recursos de poder, autoridad o influencia y los recursos técnicos, humanos, financieros y de información entre otros, apoya, fomenta, frenan u obstaculizan este proceso.

#### 15. LA PROSPECTIVA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los gerentes públicos utilizan por lo menos cinco enfoques como herramientas complementarias y muchos de ellos inherentes tanto al campo de las políticas públicas como también encaminadas a estudiar el futuro. Estos enfoques corresponden a las proyecciones, las predicciones, la previsión, los pronósticos y la prospectiva. Al hacer referencia a estos elementos se está incursionando en terrenos marcados por el futuro y precisamente la prospectiva representa una de las mejores opciones metodológicas para estudiar y trabajar sobre el futuro.

La prospectiva no busca adivinar el futuro, sino que pretende construirlo. Y procede a esta construcción a partir de la realidad, siempre en función de la selección de aquellos futuros que se diseñan y se califican como posibles.

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

Se busca tomar acciones en el presente para resolver anticipadamente problemas que pudieran surgir en el futuro inmediato.

Otra de las premisas sobre la cual se basa la prospectiva también es para concebir futuros alternativos y que es además posible de entre ellos, seleccionar el mejor y proceder a construirlo estratégicamente.

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

## 16. LOS INCIERTOS VERICUETOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Numerosas políticas no son más que compromisos entre valores conflictivos; las decisiones que las fundamentan ocultan ajustes que van de acuerdo con intereses que juegan un papel clave durante la implementación, sobre todo si éstos se ven afectados por aquéllas, y a veces éstas son concebidas y torneadas sin que ninguna atención sea otorgada a la manera mediante la cual las fuerzas económicas subyacentes habrán de desviarlas o neutralizarlas (Barrett y Hill, 1982).

## 17. INSTRUMENTOS POLÍTICOS

Schneider e Ingram (1989) clasifican los instrumentos políticos en cuatro categorías:

Los primeros, los incentivos son los pagos o retribuciones concretas que se realizan para provocar ciertas acciones. Los incentivos negativos, sanciones, van

desde levantar programas de subvenciones hasta aplicar restricciones a los beneficiarios de un plan de salud. Por lo tanto, la idea de sanción debe ser entendida en sentido amplio, no sólo como castigo.

Los segundos corresponden a la construcción de capacidades es una estrategia que involucra plazos más largos pero logros más duraderos. Acorde a ella, la función del Estado se concentra en entregar herramientas que, a su vez, sean utilizadas por sectores sociales para tareas específicas que satisfagan sus deseos y necesidades.

Los terceros son las herramientas simbólicas que son estrategias no siempre fáciles de percibir. Como bien establece Palumbo (1994) son las dirigidas a cambiar la concepción que la sociedad tiene de algo con el fin de que ésta considere a los fines del Estado como deseables.

El cuarto conjunto de elementos que el Estado dispone está compuesto por instrumentos de aprendizaje. Esto involucra simultáneamente a las agencias gubernamentales interesadas y a la población a la que está dirigida principalmente la política pública (target populations). En estos casos, ni funcionarios ni ciudadanos conocen cuál es el mejor camino a tomar y a veces ni siquiera cuál es el objetivo final al que se quiere arribar. Por lo general, se confía en un proceso de aprendizaje mutuo en el que las partes podrán ir construyendo sus metas, los procesos necesarios para lograrlas y aun las formas en que corresponde evaluar los cursos de acción escogidos.

## 18. POLÍTICAS PÚBLICAS CRÍTICAS

a) Las políticas públicas críticas son estratificadas. Toda política pública se sustenta en la manipulación de patrones de eventos que, a su vez, se basan en mecanismos y entidades. Sólo si se dispone de conocimiento sobre cómo diferentes mecanismos determinan y/o condicionan la ocurrencia de ciertas regularidades, se podrá manipular aquellos elementos que lograrán producir los efectos buscados por la política. b) Las políticas públicas críticas son emancipatorias. En este sentido, toda intervención en lo social de manera crítica busca desenmascarar aquellas percepciones que son provocadas por instituciones y/o sujetos con fines de legitimarse o legitimar cierto orden establecido. La búsqueda de estas “verdades” se basa en el presupuesto c) Las políticas públicas críticas son dinámicas. Son un proceso de permanentes ajustes entre las teorías vigentes, las observaciones (espontáneas, intencionales y producidas), los aparatos (entiéndanse aquellos instrumentos mediante los cuales se percibe la realidad) y la fenomenología (es decir, la interpretación de los datos que arrojan los aparatos). En

la medida en que las políticas mantengan su carácter dinámico, serán capaces de dar cuenta de los cambios permanentes que realizan los sujetos que son, a la vez, objeto de la política. d) Las políticas públicas críticas son democráticas. Con esto entendemos que deben estar sometidas a los controles y regulaciones que se establecen dentro de un régimen político democrático. e) Las políticas públicas críticas son suprainstitucionales. Con este concepto pretendemos marcar que no siempre una política pública utilizará mecanismos institucionales (leyes, instituciones, decretos, impuestos, etc.), sino que podrá apelar a otros mecanismos causales que no se materialicen en instituciones (piquetes, presiones personales, lobby, etc.). ¿Por qué? La respuesta podemos dividirla. Por un lado, algunos mecanismos escapan –por su complejidad, velocidad, características, etc.– a los límites que significan las instituciones. Por otro lado, las maneras en que una política pública logra su objetivo emancipatorio puede requerir de instrumentos que el orden establecido no concibe como medios de transformación normalmente utilizados. ¿A qué lleva esto? A concebir a las instituciones como manifestaciones de relaciones sociales que pueden –y deben– transformarse cuando estas últimas se modifican. Y que esto último suceda es parcialmente responsabilidad de las políticas públicas. f) Las políticas públicas son supraestatales. No se puede esperar sin más que sólo el Estado esté a cargo de las políticas públicas. En primer lugar, porque El Estado –su dirigencia– no siempre tiene la voluntad y capacidad de llevar a cabo los cursos de acción críticos. En segundo lugar, porque lo político está vinculado con la decisión pública, es decir, con aquellas decisiones que compromete a toda la comunidad. Y no cabe duda de que, en un mundo con empresas que producen más que ciertos países y en el que los medios de comunicación llegan a cada hogar, hay decisiones que son públicas –porque involucran a toda la sociedad– pero que son tomadas por un grupo muy reducido de dirigentes.

En estos marcos, las políticas públicas tradicionales se enfrentan con mecanismos que suelen afectar, en sentido contrario, la tendencia hacia la democratización de la vida colectiva y hacia la eliminación de las desigualdades económicas y sociales. Y, en tercer lugar, las políticas públicas críticas deben ser supraestatales porque existen problemáticas que exceden el ámbito del Estado: contaminación ambiental, narcotráfico, seguridad, lavado de dinero, pobreza, marginalidad, exclusión, etc. Una política pública crítica no está concebida como una actividad gubernamental. Ni siquiera está orientada hacia la influencia directa o indirecta sobre la conducción de los programas formulados o implementados. Las políticas públicas críticas están orientadas hacia el poder. Buscan generar, mantener, reproducir y ampliar espacios de poder que sean aptos para realizar las transformaciones económicas, sociales y políticas (además de culturales, psicológicas, biológicas, etc.) que posibilitarán la emancipación.

La conveniencia y posibilidad de la aplicación de políticas públicas críticas no son fáciles de establecer. En toda política hay intereses, valores y expectativas y estos elementos deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñarla e implementarla. Por otro lado, el carácter crítico es, de alguna manera, el reconocimiento de que parte de las percepciones que los individuos tienen de la realidad es falsa, producida intencionalmente por ciertos actores –personas, instituciones– con finalidades no siempre precisas.

## 19. ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

El profesor Pierre Muller asegura que no existe un marco metodológico “estándar” para el análisis de las políticas públicas. Por eso, todo va a depender de la manera como se formule la pregunta.

### 19.1. *¿Qué pregunta formular?*

Muller en relación con las políticas públicas distingue tres objetos de investigación.

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

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

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

En cada caso, estamos en presencia de una aproximación diferente a la realidad, lo que quiere decir que se utilizarán herramientas conceptuales y metodológicas diferentes.

## CAPÍTULO VI

### PROTOTIPO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO

El desarrollo es ante todo un proceso; un proceso que supone tanto la modificación de las instituciones como un incremento sostenido de las inversiones. Los resultados de este proceso se materializan al cabo de prolongados periodos.

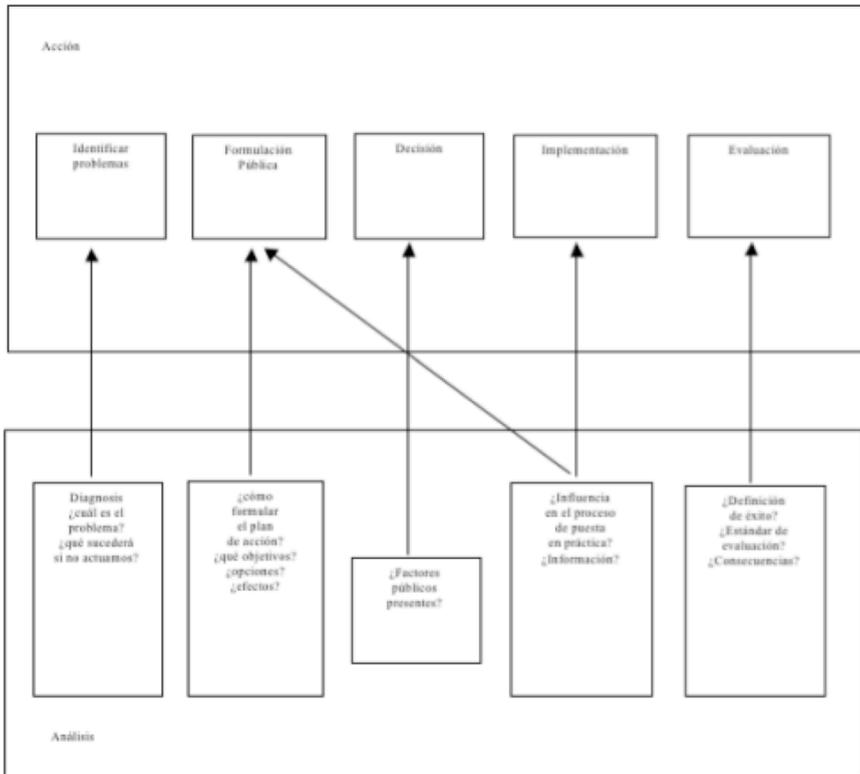
Mientras más prolongados sean los periodos, los planes y las estrategias deben ser menos detallados y precisos en cuanto a sus objetivos, a las inversiones y demás elementos estratégicos seleccionados, y a los instrumentos propuestos. Los planes a largo plazo sólo deben considerar la coherencia (consistencia y viabilidad) de los aspectos y variables consideradas como fundamentales.

Para el caso de los planes de mediano plazo es necesario precisar en mejor forma, tanto los objetivos como las estrategias, velar por la viabilidad de las medidas de políticas propuestas y por su capacidad de elevar la eficiencia económica de los recursos asignados por el Estado y por los particulares.

Por estas razones la formulación de planes de mediano plazo debe tener en cuenta un mayor número de variables y parámetros, así como las diversas características que pueden asumir las diferentes clases de producción, los tipos empresariales, los distintos departamentos y regiones del país, etc.; debe considerar también los posibles efectos de los cambios en los precios relativos de los productos, factores y servicios.

Para una visión panorámica del proceso integral cobijado por las políticas públicas en donde se incluye la de desarrollo, se puede recurrir a la siguiente figura.

El proceso integral de la política pública



1. GENERALIDADES Y ASPECTOS BÁSICOS

El proceso político constituye el conjunto de relaciones necesarias para alcanzar, mantener, incrementar, legitimar y ejercer el poder. Asimismo dentro del concepto de Estado, las decisiones de quienes detentan el poder están regidas por normas preestablecidas. A su vez, éstas originan otras normas que orientan y regulan el comportamiento de sus miembros y el de la misma organización en relación con las demás organizaciones.

Es dentro de ese sentido en donde se ubica la política de desarrollo, la política económica, la política internacional, la agropecuaria, la política industrial y comercial, etc. En cada uno de estos casos se utiliza el mismo concepto para definir un conjunto o rosario de decisiones como respuestas del gobierno de turno a problemas socialmente relevantes. Los problemas, una vez identificados, pueden dar

lugar a la acción de los poderes públicos. Es necesario resaltar la distinción entre los denominados problemas y lo que podríamos denominar temas, cuestiones o asuntos. Es decir, aquellos problemas los suficientemente relevantes (desde distintos puntos de vista) para ser considerados como problemas por parte de los poderes públicos y, por tanto, susceptibles de formar parte del programa o agenda de esos mismos poderes públicos (véase la figura siguiente).

Figura 2. Proceso de formación de la agenda institucional.



Es posible afirmar que todo nuevo tema resulta potencialmente susceptible de convertirse en problema público y, por lo tanto, llega a formar parte de la agenda gubernamental, es decir, formar parte del programa de actuación del gobierno.

Estas decisiones están enmarcadas, delimitadas y concretadas por normas emanadas de las autoridades competentes y destinadas a cumplir con objetivos previamente establecidos.

Las políticas comprenden un aspecto formal –la manera como se desea regular el comportamiento de los actores de las actividades que son motivo de conducción y regulación– y otro sustantivo, que se refiere a las actividades necesarias para alcanzar los objetivos deseados.

Se puede dar el caso de políticas semejantes en su contenido sustantivo, pero que pueden tener distinto contenido formal, y viceversa.

No es extraño por eso que se identifiquen políticas sólo con su contenido formal o sólo con su contenido sustantivo

Así, las políticas exigen identificar –con precisión– la o las autoridades que intervienen en su formulación y, exactamente cuál es su participación

Es común que en las políticas públicas, la autoridad para establecerlas se comparta entre los diferentes poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Las políticas de un gobierno cualquiera estarían constituidas por dos elementos fundamentales e inseparables:

- Las proposiciones generales contenidas en los objetivos, estrategias y metas, que son dadas a conocer a la opinión pública y al resto de las autoridades nacionales y que deben contar en principio con su apoyo.

- El conjunto de proposiciones específicas relativas a los instrumentos que requiere aprobación legislativa o bien del Ejecutivo, en ejercicio de su autoridad discrecional tanto para alcanzar el logro de los mencionados objetivos, como para completar el cumplimiento de sus estrategias y la consecución de las metas.

Si faltara el primero de estos elementos no podría hablarse de una política de desarrollo, pues se carecería del patrón que le diera forma. Si no se presenta el segundo, la proposición generalmente conocida como plan no puede ser definida en términos estrictos como una política, puesto que el gobierno no cuenta con la competencia o autoridad suficiente para poner en práctica el conjunto de acciones propuestas. En estas circunstancias, las políticas efectivas de desarrollo resultarían esencialmente distintas a las políticas propuestas.

En otras palabras, los objetivos, las estrategias y las metas proponen un marco general al que debe ajustarse el comportamiento de los actores públicos y privados

Estas normas a su vez pueden ser clasificadas en dos tipos. El primero corresponde a las normas que determinan las actuaciones que serán permitidas, prohibidas, alentadas o desalentadas. El segundo, a las normas que promueven ciertas acciones, ya sea imperativamente o mediante el consentimiento de una parte de los actores.

## 2. FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO

Desde el comienzo habrá que conocer y jerarquizar las necesidades más sentidas de la población, las cuales deberán ser consideradas al definir los objetivos de la política de desarrollo. Las necesidades en materia de alimentación, vestuario y vivienda y demás necesidades básicas contribuyen a determinar la demanda interna de bienes y a establecer las metas nacionales de abastecimiento y producción de esos bienes. Los objetivos habrán de contemplar también otras necesidades nacionales en material tales como empleo, ingreso, integración social, etc., además de aquellas más específicas de los participantes en el sistema a quienes se trata de orientar por medio de la misma política de desarrollo.

Estas necesidades de la población y de los otros actores participantes en el sistema son captadas y jerarquizadas –generalmente– por distintas organizaciones

políticas y diferentes fuerzas sociales tales como partidos políticos, organizaciones de empresarios, sindicatos de trabajadores y grupos de consumidores entre otras, también las organizaciones de funcionarios de la administración pública.

Estas organizaciones no se deben limitar a recoger las necesidades. Es necesario proceder a lograr que es de por sí muy importante y es el hecho de hacerlas conscientes.

Para cumplir con los objetivos, existen diversas alternativas en materia de asignación de recursos en el sistema. Todo plan bien formulado deberá obviamente elegir la opción viable más eficiente. Esta opción corresponde precisamente al concepto de estrategia. En este sentido habrá que decidir entre opciones referidas a la estructura productiva, el empleo relativo de recursos (tecnología, a cambios en la estructura empresarial, o a distribución regional y temporal de las actividades del sistema. También será necesario decidir qué fuerzas sociales servirán de apoyo, qué papel relativo corresponderá al Estado y a los particulares, etcétera.

De otro lado, su expresión en términos de metas tampoco debe tomarse como un compromiso rígido del gobierno, pues su propósito central es ayudar a cumplir los objetivos, dando coherencia a la formulación y orientando el diseño y la ejecución de los instrumentos de acción del gobierno.

Los mecanismos instrumentales corresponden al conjunto de medidas destinadas a materializar las estrategias. Habría que distinguir las reglas del juego a las que se deben ajustar respectivamente los actores públicos y privados. Por otra parte, están los que determinan, con mayor grado de precisión, la forma y oportunidad en que deben realizarse ciertas actividades (programas y proyectos). Finalmente, cabe mencionar las medidas de organización de la administración pública, necesarias para que ésta cumpla sus tareas, incluso aquellas tareas relativas al financiamiento de la política de desarrollo

En el proceso de formulación es necesario ir precisando, cada vez mejor, los resultados en relación con cada objetivo, las estrategias y la magnitud y la oportunidad de los esfuerzos que corresponden a cada uno de los actores. Cuando es posible, pueden establecerse metas, entendiendo por éstas la prestación cuantificada y temporal de los objetivos. Los anteriores elementos resultan imprescindibles para otorgar coherencia, eficiencia y lograr un nivel aceptable de riesgo para todo el conjunto de la política de desarrollo, así como para controlar y evaluar posteriormente su ejecución, y para reformularla, en caso necesario.

De esta manera, todo plan de mediano y largo plazo implica numerosas metas, cuyo número aumenta, a medida que las técnicas de formulación se van perfeccionando. Estas metas están interrelacionadas entre sí, pero tienen distinta jerarquía y grado de operatividad. Esta jerarquización es necesaria para ordenar las relacio-

nes de las metas entre sí, y poder esclarecer en mejor forma los procedimientos metodológicos, no sólo de la etapa de formulación sino también y muchas veces fácilmente olvidado políticas públicas para las posteriores etapas de evaluación, análisis, reformulación o reestructuración.

Al formular la política, el gobierno inevitablemente compromete la acción del Estado. Al fijar las reglas del juego para los actores privados contribuye a restar incertidumbre a la política de desarrollo y a disminuir el riesgo para dichos actores, siempre que estén informados de dichas decisiones y confíen en que serán llevadas a la práctica.

Es por todos bien conocido que aunque los planes de mediano y largo plazo –nacionales y sectoriales– se aprueban por ley o decreto supremo, esto no asegura su ejecución ni sirven para establecer definitivamente las políticas. Dicha aprobación reviste sólo un carácter general que permite al gobierno actuar dentro de un marco relativamente preciso en la formulación de un conjunto de mecanismos instrumentales. Tampoco responsabiliza definitivamente su ejecución a determinados organismos públicos o privados, ni asigna los recursos humanos y financieros que necesitan para realizar para incentivar o para controlar dicha ejecución.

### 3. METODOLOGÍA PARA LA FORMULACIÓN

Dentro del proceso generado por una política de desarrollo es necesario pensar en compatibilizaciones y desagregaciones, como parte integral para proceder a la determinación de los objetivos.

Deben compatibilizarse los objetivos entre sí y éstos con la estrategia y con el conjunto de los mecanismos instrumentales, para que resulte un proceso en el cual se identifican y seleccionan en forma coherente, las aspiraciones y necesidades de los distintos actores sociales.

Lo anterior tiene su origen en la relativa autonomía de los diversos actores que participan en el desarrollo del país. Al definir los objetivos, el gobierno debe contemplar las necesidades de esos actores, frenándolas, moldeándolas o incentivándolas, según sea el caso.

Las desagregaciones surgen de la necesidad de especificar en el tiempo y en el espacio la contribución o responsabilidad de cada uno de los diferentes actores.

En la compatibilización y desagregación de los objetivos se siguen principios similares a los que rigen las relaciones jerárquicas y funcionales de un sistema. Según la modalidad de organización adoptada en el sistema, la iniciativa en materia de objetivos partiría de un vértice específico.

Sobre la base de la decisión tomada respecto de los objetivos, la determinación de su contenido supone tres condiciones complementarias:

La primera, hace referencia a la necesidad de identificar tanto las aspiraciones, como las necesidades, gustos y deseos de una comunidad para un periodo determinado.

La segunda, se relaciona con el hecho de establecer los estados y resultados que habrían que alcanzar para satisfacer aquellas aspiraciones, necesidades, gustos y deseos.

Por último, es necesario obtener el compromiso de los miembros de la comunidad para realizar las acciones que permitan lograr esos resultados.

Cuando cualquiera de estas condiciones está ausente, se deben abandonar –al menos temporalmente– ciertas proposiciones como objetivos de la política de desarrollo.

Estos tres factores dan lugar a una secuencia, donde en cada etapa los objetivos que sea susceptible de ser atendido durante el periodo correspondiente. Luego se procede a una decisión preliminar de las mismas. Debe relacionarse el tipo de estados o resultados que sería conveniente obtener para satisfacer las aspiraciones, necesidades, gustos y deseos de la comunidad. También habría que determinar las ramas de actividades donde deberían realizarse los mayores aportes y la magnitud del esfuerzo que se requiere.

En una segunda etapa, se confeccionan hipótesis que permitan explotar la plausibilidad parcial de conjunto de algunas soluciones y determinar así los objetivos que simultánea o alternativamente permitan alcanzarlas.

En una tercera etapa, culmina con la aprobación de los objetivos, lo que lleva el compromiso o autorización –en principio– de las autoridades competentes para la formulación de la estrategia, a partir de los lineamientos ya aprobados, así como para explotar el uso de los instrumentos que puedan necesitarse.

La determinación de objetivos múltiples es una situación que normalmente se enfrenta en la concreción y conducción de una política de desarrollo. En buena medida, la manera como se selecciona y formula el conjunto de objetivos contribuirá a que las correspondientes estrategias –e instrumentos– sean comunes a todos ellos. Esto significa que cada lineamiento de estrategia sea considerado individualmente, así como el conjunto de los mismos. Los múltiples objetivos que conlleva una política pública de desarrollo se refieren tanto al mediano como al largo plazo, e inclusive restricciones permanentes, representadas, por ejemplo, por los niveles máximos de desocupación, mínimos de productos, paz social, estabilidad de precios, etcétera.

La capacidad de orientar la conducción de la política de desarrollo sobre la base de un conjunto de objetivos, dependerá del grado de perfeccionamiento al-

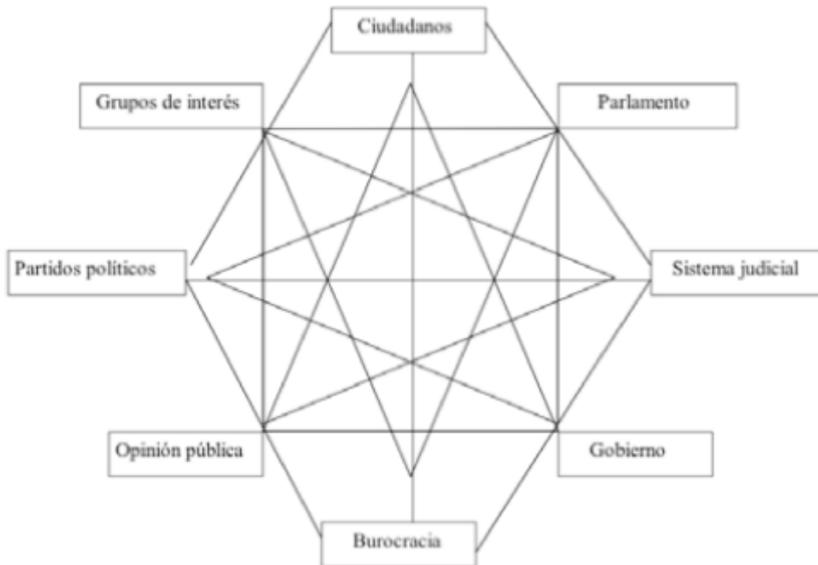
canzado por el sistema como un todo. Aunque difícil, es posible la determinación de objetivos múltiples de largo y mediano plazo, cuyos instrumentos adquieren coherencia dentro del anual. Negarse a afrontar una tarea de esta naturaleza es limitarse a apagar incendios; equivale a orientar constantemente la política a la solución de los problemas inmediatos y a mantener un divorcio entre la formulación y su ejecución.

El mayor inconveniente es la dificultad para traducir las aspiraciones y necesidades en objetivos, debido a la falta de conocimiento e información adecuados, así como determinar con relativa precisión las relaciones entre el conjunto de objetivos.

Para superar las dificultades derivadas del insuficiente conocimiento e información, es conveniente trabajar con un reducido número de objetivos y restricciones, pero que correspondan a los que más atañen a la política de desarrollo en mediano plazo.

Posterior y paulatinamente, a medida que se disponga de los resultados de diagnóstico específico y del control de la ejecución y evaluación de la política mediante la retroalimentación (*feed-back*), se irán teniendo antecedentes suficientes para determinar con más precisión un mayor número de objetivos y de restricciones.

#### Actores relevantes en el proceso de formación de las políticas públicas

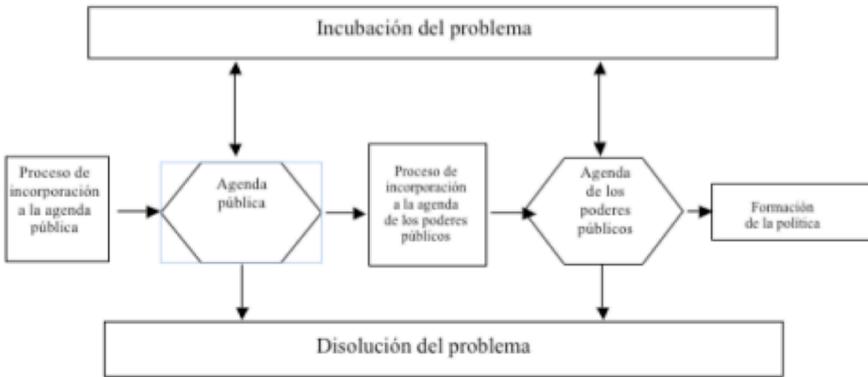


#### 4. FINALIDADES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO

Las más importantes finalidades de la formulación de las políticas de desarrollo pueden ser incluidas dentro de seis grupos:

- Dar una perspectiva a la conducción y regulación de la política de desarrollo.
- Otorgarle coherencia.
- Eficiencia.
- Un nivel aceptable de riesgo.
- Promulgar las orientaciones y las vías escogidas para el desarrollo y,
- Proporcionar los elementos en los que se apoyará el control de la ejecución, la evaluación y la reformulación

##### Formulación de la agenda de actuación de los poderes públicos



#### 4.1 Conducción y regulación de la política pública de desarrollo

Todo gobernante –normalmente– desea imprimir una característica propia a su mandato que se concrete mucho más allá del esfuerzo necesario para manejar la coyuntura diaria, y dentro de las restricciones impuestas por las circunstancias. Esta impronta se identifica con el logro de ciertos objetivos y con una forma determinada de usar el poder estatal.

Sin embargo, el manejo de los asuntos corrientes y el esfuerzo por superar problemas coyunturales tienden a primar sobre consideraciones de mediano y largo plazo. En este marco deben ser entendidas las finalidades de la formulación de una política de desarrollo. Al formularla, se deberán identificar con realismo los ob-

jetivos y las estrategias para el mediano plazo, tomando en cuenta las principales restricciones permanentes que se enfrentarán durante el periodo de gobierno, y considerando una perspectiva de largo alcance.

La formulación exige además que los gobernantes definan su posición respecto a diversas opciones de políticas propuestas por el sistema. Estas opciones deberán, en primer lugar, señalar aquellas proposiciones que parecen tener mejor viabilidad y repercusiones más positivas, lo que a menudo supondrá sacrificar, al menos temporalmente, otras opciones ligadas a compromisos y aspiraciones doctrinarias. Habrá que demostrar también que lo propuesto es el óptimo razonable que se puede alcanzar, teniendo en cuenta las características de la política de desarrollo y de su conducción política.

En segundo lugar es necesario identificar las restricciones más importantes que deberán enfrentarse. Usualmente, se tratará de aspectos globales tales como la tasa de inflación y desocupación, el monto de la tributación y el gasto público, etc., los cuales determinan el marco de acción cotidiano en cada rama de actividad y el esfuerzo requerido por el gobierno.

Buena parte de las actividades de formulación de una política de desarrollo se orientan a darle a la política un máximo de coherencia y una gran eficiencia, dentro de un nivel aceptable de riesgo.

#### *4.2 Coherencia de la política de desarrollo*

La coherencia está ligada conceptualmente al tema del equilibrio. Por un lado, entonces, puede ser entendida como la necesidad de que los distintos elementos de la política de desarrollo sean compatibles entre sí. Pero además de su coherencia formal o consistencia interna, la política debe ser coherente en relación con las posibilidades reales de desarrollo del sistema. Este segundo aspecto de la coherencia atañe a la viabilidad de la política. Aunque es el más importante, por lo general es también el más olvidado, si bien la mayoría de los planes formulados son internamente consistentes, algunos carecen de toda viabilidad, lo que explica muchos de los fracasos conocidos.

La consistencia –y especialmente la viabilidad– se refiere a la totalidad de la política destinada a orientar el proceso de desarrollo. Es necesario considerar como conjunto a las diversas dimensiones o planos en que, por comodidad o necesidad de análisis, se subdivide normalmente dentro del estudio de dicho proceso. Esto requerirá un enfoque interdisciplinario que asegure la coherencia técnica, económica, social, política y administrativa de dichos mecanismos.

Se acostumbra el uso de modelos matemáticos como ayuda para analizar el equilibrio cuantitativo de los principales agregados, así como para establecer las ventajas y desventajas de distintas alternativas de la política de desarrollo. Posteriormente habrá que realizar estudios más integrados, que bien podrían llegar a demostrar la inconsistencia de ciertas formulaciones.

La viabilidad de la política consiste en su capacidad efectiva para modificar el curso previsible de la política de desarrollo. La política formulada, entonces, será viable en la medida en que se adecue a las diversas restricciones y a las potencialidades reales del desarrollo del país. Además, exigirá que la estrategia considere adecuadamente el comportamiento esperado de los distintos actores públicos y privados del sistema, así como el conjunto de otras variables igualmente importantes. Estos antecedentes deberán haber surgido del diagnóstico y no de modelos teóricos elaborados con base en otras experiencias o de las buenas intenciones de los tecnócratas o de los políticos. El gobierno, por su parte, deberá tener el poder para lograr la aprobación de los mecanismos instrumentales que requieran sanción parlamentaria, así como capacidad administrativa y financiera para llevar a cabo las responsabilidades que asume. Los mecanismos instrumentales deben adaptarse a las características institucionales y especiales del país y conseguir el apoyo necesario de las fuerzas sociales existentes.

Es importante tener en cuenta, además, que la coherencia debe ser concebida como un requisito que trascienda la esfera de la planeación. De ahí que también deberá comprobarse la coherencia entra en el plan sectorial y el global y los planes de otras ramas de actividad y regiones del país. La vinculación conceptual de la coherencia con el equilibrio no implica apoyar *a priori* la tesis de que el desarrollo debe ser armónico, ni rechazar las opiniones que, por el contrario, ven en ciertos desequilibrios la posibilidad de generar tensiones favorables al cambio.

Sobre esta base se podrá decidir cuáles son los desequilibrios coherentes que convendrá mantener, y cuáles los indeseables que se intentará obviar o suprimir. Considerar que un plan es coherente no supone esperar que la política pueda anular las tensiones existentes, ni las que probablemente surgirán al pretender acelerar la política de desarrollo. Para alcanzar sus finalidades, la política puede realizar una serie de acciones que podrían acarrearle la oposición de algunas fuerzas sociales. El análisis de coherencia es necesario para mantener controlado el proceso y para formular una estrategia que anticipe –con debido tiempo– las principales medidas que podrán adoptarse en caso de que aparezcan o se acentúen ciertos conflictos o problemas.

### 4.3 Eficiencia de la política pública de desarrollo

Para cada realidad se pueden formular numerosos planes, todos coherentes, pero que cumplirán en diverso grado los objetivos del proceso de desarrollo. Para obtener los mejores resultados, las proposiciones deben ser eficaces, es decir, deben tener objetivos y metas que reflejen correctamente las prioridades políticas; una estrategia que permita al país tender a la mejor asignación de los recursos humanos, técnicos, financieros y de información disponibles, tanto por parte de los actores privados como de los públicos y, finalmente, los mecanismos instrumentales más eficientes, considerando que éstos están sujetos a diversas restricciones de oportunidad, costo, operatividad, etcétera

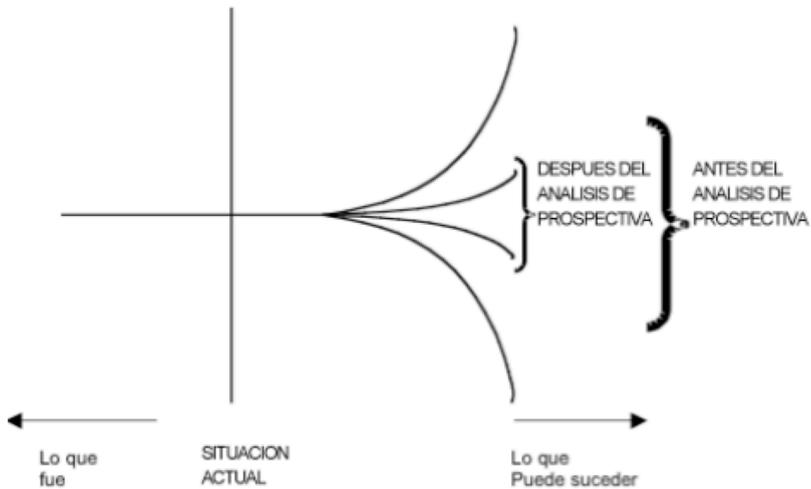
En teoría existen criterios y métodos para determinar la eficiencia relativa de cada alternativa de la política de desarrollo. Sin embargo, toda política de desarrollo tiene aspectos tan complejos conformados por variables por lo general relacionadas tanto con los enfoques sobre cada una de ellas, como con sus relaciones, que es muy difícil y casi imposible seleccionar la alternativa óptima. Esta situación se en forma más amplia en el enfoque racional absoluto.

Dada una situación real de ineficiencia y mal uso de recursos en el sistema no resultará normalmente muy difícil tener la certeza de que las soluciones propuestas mejoran sustancialmente la situación actual, y que el control de su ejecución y los ajustes y reformaciones posteriores permitirán situarlas en entornos razonablemente cercanos al óptimo. En la fase inicial se origina cierta torpeza y pragmatismo en la formulación sin que sean indispensables las informaciones, las técnicas de análisis, el personal capacitado y el tiempo que sería necesario en etapas más avanzadas del propio proceso de desarrollo.

La eficiencia –al igual que la coherencia– de los planes dentro de la política de desarrollo desborda –inevitablemente– la mera aproximación economicista. A pesar de que ha sido el tema de la eficiencia el que más esfuerzos metodológicos ha concitado y, a veces, la única incorporada en los planes, habrá que considerar igualmente los resultados del diagnóstico en cuanto a la orientación de las categorías y las fuerzas sociales, la conformación de las alianzas políticas, la capacidad operativa de los organismos públicos, y otros diversos aspectos, de manera tal que se logren buscar alternativas estratégicas y mecanismos instrumentales que permitan disminuir obstáculos que inevitablemente enfrenta la política de desarrollo y aprovechar al máximo las potencialidades de los recursos y condiciones del país.

## 4.4 Nivel de riesgo de la política pública de desarrollo

Figura de la disminución de la incertidumbre



Al ir seleccionando, definiendo y confirmando los distintos elementos de la política de desarrollo se puede y se debe precisar el grado de incertidumbre que traen consigo, así como la capacidad de respuesta ante las variaciones más probables del entorno, teniendo presente que toda amenaza trae consigo oportunidades y viceversa. Así, las metas vinculadas a los objetivos podrán tener un carácter aproximado con la realidad y se podrá trabajar con supuestos de máxima, de mínima y medios. Por último, la consideración del riesgo probable determina la necesidad de diseñar con amplitud y manejar con flexibilidad los mecanismos instrumentales, impidiendo así que éstos sean opacados o sobrepasados por las simples circunstancias.

En las primeras etapas de la formulación, el conocimiento de los respectivos niveles de riesgo constituye un elemento de juicio que ayuda a los responsables de la elaboración de las políticas (*policy makers*) decidir entre grandes alternativas en materia de objetivos, estrategias y mecanismos instrumentales. Posteriormente, indica el grado de precisión con que se deben ejecutar las acciones planeadas y controlar sus resultados, con el fin de alcanzar los objetivos y la cuantificación de éstos, representado por las metas.

Corresponde al gobierno elegir, entre metas muy ambiciosas pero con menores probabilidades de que se alcancen cabalmente y metas más viables de alcanzar de acuerdo con su moderación, aunque menos ambiciosas.

Una de las finalidades de otorgar a la política de desarrollo una expresión formalizada consiste en reducir la incertidumbre de los actores políticos y privados, lo que constituye un factor importante para alcanzar los resultados propuestos. En consecuencia, la formulación debe ser realizada de tal modo que facilite la ayuda –a los gobernantes o burócratas de primera línea– para lograr un justo medio entre planes fáciles, que en realidad sólo expresan lo que el país podría alcanzar sin esfuerzos adicionales y planes exagerados –peligrosos si se quiere, en el sentido de que forman polémica y exigen condiciones especiales– para quienes los usan como guía de sus acciones, y que a la larga desprestigian y anula los beneficios de la política de desarrollo.

#### *4.5 Promulgación de la política de desarrollo*

El solo hecho de formular la política de desarrollo implica que se vayan definiendo todo un conjunto de criterios que deben ser no sólo conocidos, sino comprendidos y entendidos por todos y cada uno de los actores encargados de la ejecución de la misma. Para este proceso son factores decisivos la creatividad y el hecho de comprender que cualquier proceso debe iniciarse enfocándolo desde el mercado objetivo, es decir, iniciarlo y estructurarlo basado en los gustos, las necesidades y los deseos de los interesados –y a la vez receptores– del proceso.

Más compleja aún resulta la correcta interpretación de una política pública de desarrollo en sus orientaciones y medidas para quienes tienen la responsabilidad de ejecutarlas o deben incorporarlas en sus decisiones cotidianas.

De ahí la importancia de que la formulación considere su necesaria desagregación en forma muy pedagógica, de que los encargados de la formulación se mantengan muy próximos a los ejecutores para evitar –oportunamente– cualquier dificultad en su interpretación y finalmente, que los mecanismos específicos, deban o bien multiplicar su número (según los productos/servicios ofrecidos, clientelas atendidas, etc.), o bien, preferir diseños muy sintéticos y claros.

#### *4.6 Control de la política pública de desarrollo*

Al formular cualquier política de desarrollo se debe analizar permanentemente tanto la disposición como la capacidad de los actores para ejecutar las acciones que les asignen, ya sea título imperativo (organismos de la administración públi-

ca) o a título indicativo, como es el caso cuando se definen políticas con el propósito de que tanto los actores privados como los mixtos se comporten de determinada manera.

## 5. ELEMENTOS RECTORES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO

Los objetivos y las estrategias proporcionan los elementos rectores del proceso de desarrollo, en tanto que su determinación y formulación constituyen la base para el diseño de los mecanismos instrumentales de la política de desarrollo. Es necesario señalar las opciones preliminares de los objetivos y las correspondientes estrategias que orientan la realización de diagnósticos. Posteriormente, mediante los lineamientos generales de política que surgen de la práctica, estas definiciones preliminares de los objetivos y de las estrategias se enriquecen y adquieren una forma cada vez más estructurada o, si se quiere, más definitiva, lo que permite la selección y formulación definitiva del conjunto de mecanismos instrumentales: políticas, programas, proyectos, organización de la administración pública y financiamiento, así como de los indicadores más importantes para el control de la ejecución y para la necesaria evaluación.

Finalmente, por su mayor estabilidad, los objetivos y las estrategias suministran los criterios básicos para la reformulación de la política de desarrollo. Los objetivos y las estrategias permiten, a su vez, que el sistema cumpla con las finalidades del desarrollo, sin que éstas sean distorsionadas por los instrumentos que se hayan decidido emplear. De allí la importancia de una adecuada selección de objetivos y de estrategias. En efecto, si éstos estuvieran mal formulados, es decir, si pecaran de vaguedad, irrealismo, inconsistencia, etc., las finalidades se pueden convertir en promesas. De igual manera, los mecanismos instrumentales seleccionados, corren el riesgo de terminar sirviendo a fines impuestos, poco pragmáticos y perjudicando a los organismos de ejecución y a los gobernantes, remplazando su criterio por el de las empresas poderosas, o las fuerzas sociales y organizaciones más hábiles o poderosas. De allí que los objetivos y las estrategias han de constituir una normatividad consistente. Deben tener además un alto grado de viabilidad y estar expresados con claridad.

En síntesis, los objetivos y las estrategias constituyen la estructura básica de un conjunto de principios de acción –o inacción– gubernamental concreta y deliberada, respecto a las actividades del sistema social. Como tal, orientan y guían el conjunto de medidas y decisiones cotidianas. Sin embargo, esto no significa que puedan ser literalmente traducidas en mecanismos parciales.

### 5.1 *Objetivos de la política pública de desarrollo*

Los objetivos del desarrollo se refieren a las condiciones y características que se desea imprimir al sistema social como un todo, en un periodo dado y a los resultados que se desea lograr en el transcurso del mismo.

Si bien, proponer los objetivos del desarrollo a la comunidad no es un monopolio de los gobiernos, la responsabilidad de ellos es ineludible. Esta tarea es insoslayable, pues sin objetivos los gobiernos no sabrían orientar los esfuerzos de la población en la dirección requerida por sus intereses. Tampoco tendrían justificación –por mínima que ésta fuese– para usar el poder estatal con el propósito de alcanzar los estados o resultados que se pretendan. Esta responsabilidad le corresponde, además, porque el gobierno dispone de la legitimidad para hacerlo y porque está en condiciones para afrontarla debido a la mayor información y recursos técnicos que posee para ello.

Para comprender el procedimiento mediante el cual en una comunidad nacional se conciben, proponen y fijan los objetivos del desarrollo, es conveniente distinguir su elaboración interna de su presentación externa. Internamente, sea dentro del sistema de planeación o, en su ausencia, entre los gobernantes y sus equipos asesores, se trata de establecer con precisión aquellos objetivos que tienen una probabilidad aceptable de ser alcanzados. A menudo, los objetivos así establecidos, sea porque se expresan a través de indicadores relativamente abstractos, porque se refieren a aspectos muy complejos del desarrollo o por otras razones similares, no pueden ser comprendidos fácilmente por el gran público, como tampoco lo pueden ser las pruebas de la eficacia con que podrán satisfacer las aspiraciones y necesidades de la población o la factibilidad de las acciones que se proponen. Por este motivo, cuando los objetivos se dan a conocer, comúnmente se asocia al contenido de ellos a estados o resultados con los cuales la población está familiarizada, de modo que ésta pueda vincularlos a la satisfacción de sus necesidades y, por consiguiente, considerarlos factibles.

La formulación interna y la presentación pública de un objetivo se refiere siempre a una misma realidad futura, aunque formalmente, los términos en que se manifiestan pueden ser diversos. Formular un objetivo, en ambos casos, consiste en describir a la comunidad.

Las normas y valores que tienen una comunidad cualquiera, si bien constituyen las finalidades últimas del proceso de desarrollo, resultan excesivamente generales para orientar operativamente la acción. De allí que las finalidades úl-

timas deban traducirse en objetivos, que constituyen expresiones concretas y a su vez permiten seleccionar los medios de acción más efectivos (eficientes y eficaces, a la vez), para que esas finalidades puedan alcanzarse en forma paulatina y ordenada.

La relación entre las finalidades últimas y los objetivos es permanente. Es precisamente sobre la base de las primeras que se seleccionan y establecen las prioridades entre los objetivos. Además, el grado de compromiso de la comunidad con las acciones que es preciso realizar, dependerá de la eficacia con que los objetivos satisfagan las finalidades que los originaron.

Dentro de este orden de ideas, “los objetivos constituyen expresiones temporales de los principios y valores de la comunidad y, por ende, determinan la normatividad que orientará la política de desarrollo durante el periodo para el que fijan”. Su elección debe, entonces, ser meditada y mantenida con firmeza de manera que se garantice la necesaria estabilidad de la política de desarrollo. Esta estabilidad tendrá siempre sus costos, por cuanto el hecho de aceptarse las limitaciones o restricciones de todo proceso de desarrollo estará expuesto a la crítica interesada por parte de quienes están libres de la difícil responsabilidad de gobernar.

## *5.2 Las metas de la política de desarrollo*

En términos generales, se puede entender el concepto de meta como la expresión cuantitativa de toda la formulación de la política.

En otras palabras, tanto los objetivos que se persiguen, las estrategias elegidas para alcanzarlos y los instrumentos que se utilizarán para materializar dicha estrategia elegida, pueden ser objetos de cuantificación y las expresiones cuantitativas de todos esos elementos son las metas del proceso

Es conveniente advertir que el proceso general de formulación es más amplio que el de meta.

Es necesario destacar además que una meta no constituye simplemente una expresión cuantitativa general y sin especificaciones. Si el concepto de meta no tiene sentido fuera del proceso general de formulación, toda meta, en cuanto expresión cuantitativa, deberá tener los mismos niveles de especificación que registra el elemento componente de la formulación al cual corresponde.

Se debe tener presente que cada vez que se establece una meta, deben indicarse los posibles modos o caminos para alcanzarla. De ahí que cuando se determinan y detallan las metas de un programa, es necesario especificar, y –si es posible– cuantificar los medios propuestos para lograrlas.

### 5.3 Programas y proyectos de la política pública de desarrollo

Se pueden entender los programas y los proyectos como los mecanismos instrumentales mediante los cuales se propone, acuerda, o simplemente se ordena –tanto a los actores públicos como privados– realizar un conjunto de acciones complementarias, con el propósito de lograr ciertas metas, construir determinadas obras físicas o realizar algunos esfuerzos debidamente especificados.

A su vez, se deben apoyar y complementar con la o las políticas que se formulan para conducir y regular el conjunto de actividades que se desean organizar.

Los programas entonces desde el punto de vista de un gobierno constituyen un instrumento que da coherencia a las proposiciones y comportamientos. Además son útiles para coordinar las actividades de los distintos actores públicos entre sí y las de éstos con los actores privados.

Con los programas los actores privados tienen acceso a una información específica y sistematizada, sobre el efecto de los diversos mecanismos de la política en los campos donde tengan un interés especial, permitiéndoles así incrementar el marco de seguridad en que toman sus decisiones. Igualmente, los programas favorecen una mejor estimación y distribución del presupuesto asignado por parte del gobierno a la administración pública.

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

Los programas también sirven para organizar actividades permanentes, o por lo menos, actividades cuya extensión y frecuencia puedan ser determinadas con relativa precisión.

Los proyectos, en cambio, organizan actividades cuya duración puede ser establecida y su realización distribuida durante ese periodo, de acuerdo con los recursos de que se disponga, las necesidades que se deban satisfacer, etcétera.

En el caso de los programas, la gestión es dispersa y normalmente requiere un esfuerzo de coordinación. Para los proyectos, en cambio, es unitaria y concentrada. La coordinación de los programas puede establecer departamentos de un mismo organismo o empresa; entre varios organismos o empresas; entre organismos, empresas y agentes individuales, etc. En los proyectos, en cambio, la gestión es responsabilidad de un solo agente, quien responde por el total de los resultados, aun cuando pueda subcontratar parte de las actividades que le han sido asignadas.

En su aceptación más general, los programas constituyen entonces los medios de acción utilizables por los diversos actores del sistema.

De otra parte, la capacidad de formular programas hace posible descentralizar el proceso de toma de decisiones a la vez que alienta la iniciativa de los responsables de la ejecución, con lo que el proceso de formulación en general y de ejecución en particular, ganan tanto flexibilidad como efectividad.

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

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

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

Son por lo menos tres los aspectos que es necesario definir cuando se trabaja con programas:

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

2. La profundidad y el grado de detalle: algunos programas pueden ser muy completos y detallados. Es de advertir que la formulación de un programa de esta naturaleza requiere personal técnico y estudios específicos que sólo podrían justificarse por los beneficios que de él se podrían derivar. Sin embargo, no siempre es necesario formular programas con estas características. Muchas veces bastará con bosquejar el desarrollo temporal de las acciones más importantes, asignando sólo algunas responsabilidades –en forma general– a los actores públicos o privados.

3. La expresión espacial y temporal: los programas pueden adoptar diversas formas según sea el ámbito geográfico que cubran. Lo habitual es la preparación de programas de cubrimiento nacional que tengan regionalizadas sus metas y actividades, con lo cual se facilita en buena forma, tanto su diseño como el seguimiento y control de su ejecución.

## 6. VENTAJAS DEL PROCESO PROPUESTO

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

Los programas, al definir y organizar el conjunto de actividades del sistema, brindan, entonces, las siguientes ventajas.

- Contribuyen a dar unidad y coherencia a la identificación y ejecución del conjunto integrado de proyectos, al permitir relacionarlos sistemáticamente con las tareas y las metas específicas de la política de desarrollo elegida.

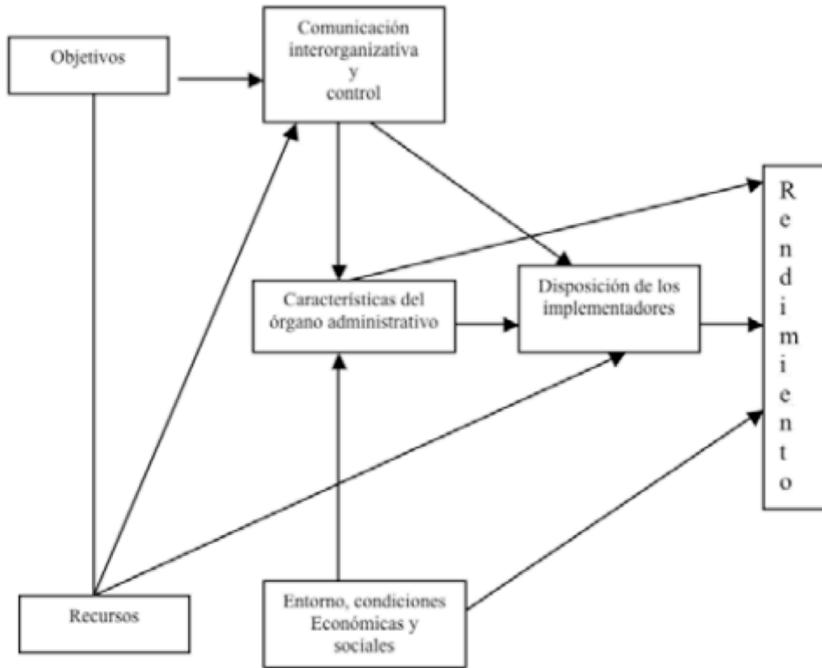
- Contribuyen a identificar las necesidades en materia de organización administrativa para la ejecución de la política de desarrollo.

- Ofrecen una base más sólida y estructurada para la asignación del gasto público, especialmente cuando se emplea la modalidad conocida como presupuesto por programa.

- Facilitan y contribuyen a hacer más preciso el financiamiento de la política de desarrollo, tanto en la determinación y cuantificación de sus respectivos usos –inversión, gasto de operación, etc.– como en la identificación, elección y cuantificación de las fuentes a las que se puede recurrir para financiarlos.

- Finalmente, son de gran utilidad, para la formulación, ejecución, control y evaluación de los planes anuales.

Bosquejo de implementación de una política pública de desarrollo



Fuente: Adaptación de Joan Subirats con base en el cuadro de D.S. Van Meter y C.E. Van Horn aparecido en *The policy implementation process a conceptual framework* en *Administration and Society* M.S. 1975, págs. 445-448.



## CAPÍTULO VII

### EL MARKETING Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Cuarenta años atrás, Wiebe se hacía una famosa pregunta: ¿"por qué no se puede vender fraternidad al igual que se vende jabón?" Verdaderamente fueron muy pocos quienes asumieron con seriedad este reto.

En 1971, el economista y profesor de marketing Phillip Kotler y su colaborador Gerald Zaltman, propusieron la viabilidad de la aplicación de prácticas de marketing en organizaciones sin ánimo de lucro y propusieron para ello la utilización del nombre de "marketing social". Describieron este novedoso campo como un "Marco prometedor para la planeación e implementación de cambios sociales".

El marketing social pretende persuadir a una audiencia específica y previamente determinada que se puede denominar como audiencia objetivo, privilegiando algunos medios de comunicación –precisamente los más efectivos (eficientes y eficaces) –, para que dicha audiencia así focalizada, adopte bien sea una idea, una práctica, un producto, o todos los tres. Este planteamiento corresponde a un cambio social manejado estratégicamente, logrando trasladar algunos descubrimientos científicos del campo del marketing, a programas de acción con alto contenido social.

Los especialistas en marketing social han adoptado muchos de los rigurosos métodos del mercadeo comercial, tales como:

- El análisis y segmentación de la audiencia.
- El conocimiento y la investigación del consumidor .
- La conceptualización y desarrollo del producto (o servicio) de acuerdo con los requerimientos del mercado (audiencia objetivo).
- Las necesarias pruebas y estructuración del mensaje .

- Comunicación directa.
- Elección de facilitadores.
- Concretización de la teoría del intercambio.
- El uso de agentes tanto remunerados como voluntarios.
- La determinación de incentivos, entre otras alternativas.

Es necesario, por ejemplo, realizar el análisis de la audiencia, con el fin de identificar segmentos determinados y concretos (tanto en sus características como en su ubicación) para lograr un acercamiento o abordaje específico y efectivo, más eficaz por cuanto se dirige a un segmento (o segmentos) perfectamente conocido y estudiado; eficiente por cuanto no se dilapidan los siempre escasos recursos disponibles, habida cuenta de las características de homogeneidad que se han buscado, encontrado y estructurado en la audiencia

El proceso relacionado con la investigación del consumidor produce valiosos datos acerca de las carencias y necesidades de los segmentos blanco (objetivo, meta, destino, etc.), y provee las bases para el diseño del producto (servicio) y el desarrollo de los mensajes. Se puede probar, además, la efectividad tanto del producto así diseñado, como del mensaje o mensajes; los canales de distribución específicos más acordes y convenientes con los requerimientos del segmento determinados y la forma más racional de diseminación del mensaje. Los agentes remunerados y los voluntarios refuerzan y facilitan la diseminación del mensaje y la distribución del producto mediante la comunicación cara a cara. Los incentivos se utilizan para motivar las fuerzas de ventas y estimular la demanda del consumidor. La teoría del intercambio aclara las relaciones entre el precio y los beneficios percibidos.

Muy a menudo el marketing se asimila con ventas, publicidad, empaque, exposición, imagen, promoción, relaciones públicas, propaganda y otros más. En realidad todos ellos están bajo su cobertura y el proceso del marketing es incompleto a no ser que dichas funciones se tengan en cuenta. Este concepto, ha logrado que otras áreas, disciplinas y ciencias del conocimiento lo hayan adoptado, no sin antes superar los inevitables obstáculos que usualmente se presentan a toda idea novedosa y útil.

De ahí que no se esté lejos de la realidad cotidiana, la coloquial y popular frase de vender tal o cual idea. Avanzando un poco, se propone remplazar el concepto de venta por el de marketing, para hablar de mercadear tal o cual idea.

Dentro de esta línea, tal y como dice Fine: “las ideas son a los problemas, lo que los productos son a las necesidades y deseos”. En tal sentido, cada uno es capaz de resolver o satisfacer una determinada situación: las ideas resuelven los problemas, mientras que los productos satisfacen necesidades y deseos.

Es innegable que todo ser humano se ha visto en la necesidad de presentar sus ideas o planteamientos, promoverlos, agruparlos, hacerlos avanzar, difundirlos, diseminarlos, en una palabra mercadearlos hasta concretarlos en hechos tangibles, en realizaciones concretas.

De igual manera, el gobierno de turno tiene, como parte importante dentro de su labor, el hecho no sólo de presentar sus ideas, conceptos y opiniones, es decir sus políticas públicas en torno a algún asunto sino de mercadearlas, en el sentido de buscar las mejores formas, las más apropiadas alternativas, los caminos o estrategias más propicios para que sus ideas, concepciones u opiniones, respecto a cualquier situación problematizada y dentro de cualquier ámbito de la vida social (salud, educación, medio ambiente, tecnología, comunicación, etc.), lleguen como políticas públicas a ofrecer solución a problemas de la sociedad.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se presentará en esta parte una aproximación a la utilización del marketing en el campo de las políticas públicas, como una de las vías que se pueden seguir para buscar –y conseguir–, la tan anhelada efectividad.

Para iniciar la aproximación anunciada, es conveniente aclarar que uno de los significados al marketing social es precisamente su aplicabilidad en la introducción y diseminación de ideas, conceptos, asuntos, o causas sociales.

Avanzando en el tema, una definición adecuada de marketing social lo relaciona con el “diseño, implementación y control de programas destinados a influencias la aceptación de ideas sociales, haciendo consideraciones acerca de la planeación del producto, el precio, la comunicación, distribución e investigación del mercado”.

Para efectos de este análisis es posible asimilar una política pública a una idea, que se convierte en realidad con su puesta en marcha. Esta característica se aprecia desde la misma formación de la política pública posteriormente, en la etapa de formulación y aún en la implementación.

## 1. FUNDAMENTO TEÓRICO PARA EL MARKETING DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta disertación está dirigida, primordialmente, a personas involucradas con la ciencia política, la administración pública y otras disciplinas relacionadas, estudiando en un comienzo el marketing, relacionándolo concretamente con el campo de las políticas públicas.

Algunos autores han definido las políticas públicas, en su conjunto, como el proceso de hacer política (Lindblom, 1980, pág. 3). Para los propósitos de esta in-

vestigación, se utilizarán las siguientes definiciones ofrecidas por Ripley y Franklin (1980, pág. 2):

“Política pública es lo que todo gobierno dice y hace, con respecto a los problemas que percibe”.

“Hacer política pública es la forma como el gobierno decide que se hará con respecto a los problemas percibidos”.

“Hacer política pública es un proceso de interacción entre los actores gubernamentales y no gubernamentales; la política pública es el resultado de esa interacción”.

De acuerdo con estas afirmaciones, es posible asumir que las políticas públicas están integradas por programas. Por esta razón, algunos autores usan ambas palabras recíprocamente.

Así, aunque el gobierno (y sus agencias, instituciones casi gubernamentales, ministerios, oficinas, departamentos, etc.), tiene diferentes propósitos que los que tienen las empresas comerciales, en muchos casos se encuentran en una situación idéntica, puesto que con el fin de lograr sus objetivos, no sólo deben vender sino mercadear además de bienes, también servicios, ideas, programas y –en última instancia– sus políticas públicas.

Es posible relacionar cuatro razones principales, por las cuales los gobiernos deben mercadear sus políticas públicas: 1), porque el proceso de marketing ofrece una alternativa más democrática y ordenada para el cambio social, que aquella que surge de otros posibles métodos, tales como la represión o la violencia, por ejemplo. 2). Segundo, el proceso de implementación gana en eficiencia y efectividad. Tercero, el marketing es una fuente útil para indicar quién consigue qué, de acuerdo con el concepto de equidad. Finalmente, con el marketing, el gobierno puede sensibilizar a sus ciudadanos, evitando así –o al menos reduciendo– la resistencia contra sus programas, proyectos, propuestas, ideas, en una palabra, sus políticas públicas.

La filosofía, principios y técnicas del marketing son aplicables universalmente. No obstante, se pueden encontrar algunas facilidades en los países industrializados. Tal es el caso, por ejemplo, de la investigación de mercados: la información y la tecnología pueden ser accesibles y más acertadas que en los países en vía de desarrollo. Sin embargo, muchas veces no es apropiado ni aconsejable, aplicar datos de un país a otro. Aspectos tales como la misma cultura, así la estadounidense no es igual que la británica y, de hecho, ambas son diferentes a cualquiera de las del tercer mundo, como la colombiana.

## 2. EL MARKETING: UNA DISCIPLINA PARTICULAR

### 2.1. *Definición propuesta*

Una definición que se ajusta a las características de tema de esta investigación, es la de Kotler:

“Marketing es el conjunto de actividades humanas dirigidas a facilitar, crear, consumir y mantener relaciones de intercambio” (Kotler, 1972, pág. 12).

Esta definición permite aseverar que todas las interacciones humanas son, potencialmente, susceptibles de un análisis de marketing. Así, además de la transacción incluida en el marketing comercial tradicional, existe la posibilidad de mercadear servicios, instituciones, personas, programas, ideas y por supuesto, políticas públicas.

### 2.2. *El marketing y las ventas*

La definición escogida enfatiza en las diferencias entre marketing y ventas ya que, en primer lugar, presupone la interdependencia inherente entre consumidores y gerentes (para nuestros propósitos ciudadanos y gobierno).

Una orientación de ventas concibe tanto a las empresas como a los consumidores, como fuerzas separadas –y en muchas ocasiones opuestas–. En segundo lugar, y quizás más importante, es el hecho de que el marketing reconoce que la empresa debe tener contacto con los consumidores en muchos y variados niveles y diferentes momentos: a través de la publicidad y en el momento de la compra, durante la fase de investigación y planeación, etc. Para una orientación de ventas, sólo es necesario un punto de interacción con el consumidor: el de la compra.

En tercer lugar, el marketing tiene –como parte de su responsabilidad– la misión de que igualar los intereses y puntos de vista del consumidor con los de la empresa. Este no es siempre el caso en las ventas.

Como cuarto y último, el marketing se entiende como un proceso estratégico, en tanto que las ventas se realizan cotidianamente, mediante una labor día a día.

### 2.3. *El marketing y la tiranía del consumidor*

La posición de un solo lado enfatiza que el consumidor es el único elemento activo en el proceso, con deseos, gustos y necesidades que son independientes

del comportamiento de la empresa. Por consiguiente, los productores son –en gran medida– completamente pasivos. El marketing pone el énfasis en un doble punto de vista. Es necesario pensar en la influencia real (positiva o negativa) que recibe el consumidor, de aspectos tales como los cuestionarios, las preguntas, las sugerencias, las entrevistas, los estudios, la publicidad, y todas aquellas acciones –conscientes o inconscientes– que realiza el productor. Indudablemente, esta influencia tiende a transformar el comportamiento, las creencias, las actitudes y hasta los valores hacia el producto específico y hacia la empresa misma. Consecuentemente, estas inevitables relaciones afectarán las respuestas futuras a nuevas herramientas que use el productor, especialmente en la etapa de investigación de mercados.

Las diferencias entre el marketing, las ventas y la tiranía del consumidor pueden representarse gráficamente como sigue:

Figura de las ventas, el marketing y la tiranía del consumidor



Fuente: Salazar Vargas, Carlos, 1988.

#### 2.4. Marketing y publicidad

La publicidad se define como “cualquier forma impersonal pagada de presentación y promoción de ideas, bienes o recursos por parte de un patrocinador identificado” (Kotler, 1972, pág. 451). Es fácil dilucidar las diferencias con el marketing. Además, la publicidad junto con la promoción de ventas se conocen como promoción. A su vez, la promoción es sólo una parte de las cuatro Ps de la mezcla de marketing. Las otras tres son producto, precio y punto de distribución, cada una tan importante en el marketing como en la propaganda. Lo mismo que un programa o servicio bien diseñado o una idea útil o asombrosa no es probable que sea

exitosa sin una promoción efectiva, “un esfuerzo promocional de primera clase no pueden vencer las deficiencias que resulten de programas e mala calidad (productos), excesiva valoración o mala distribución (punto)” (Crompton y Lamb, 1986, pág. 379). Así la promoción es sólo una parte de la gran tarea requerida para realizar las actividades del marketing, en forma exitosa.

### *2.5. Ampliación del concepto de marketing: el marketing en nuevas áreas*

Aunque el marketing aún no ha sido ampliado en forma completa al mundo comercial (Manoff, 1985, pág. 4), sí ha tenido un efecto espectacular en los negocios sobre todo para la venta de bienes y productos tangibles. Sin embargo, con pocas excepciones, el marketing tradicional ha jugado un papel relativamente insignificante en la mayoría de las organizaciones no comerciales, especialmente en aquellas que ofrecen servicios. Es así como las empresas de servicios –en el sector privado– “han tendido a ser dominadas por una perspectiva de gerencia de operaciones enfocada a crear y entregar el producto o servicio, de una forma eficiente, sin tener en cuenta las necesidades y preferencias del consumidor” (Lovelock y Weinberg, 1984, pág. 457).

Existen áreas que relacionan el marketing de ideas y la difusión de innovaciones. Para el proceso de difusión, Vijax Majan y Yoram Wind (1986) estudiaron el modelo de difusión de innovación en el marketing. Ellos enfatizan el desarrollo y la utilización de modelos de difusión recientes para proyectar la aceptación de nuevos productos. Asimismo, el marketing de políticas públicas está relacionado estrechamente con el “marketing social” que procura usar las técnicas del marketing comercial para promover productos deseables desde el punto de vista de la salud pública (Kotler, 1982). Así, el marketing social describe el uso de los principios y técnicas del marketing para promover una causa, idea o comportamiento social (Kotler y Zaltman, 1971).

De otro lado, es posible encontrar algunas actividades que pueden ser clasificadas dentro del nombre genérico de antimarketing por cuanto están tratando de reducir la demanda de ciertos productos, con el fin de responder a algunos problemas (contaminación, recesión, inflación, escasez de energía, petróleo y gasolina, problemas de alcohol y aún productos como azúcar y el café) con algunas estrategias diseñadas para desalentar en vez de estimular la demanda de ellos.

Para algunos autores el marketing puede proporcionar una mejor calidad de vida a las personas de cualquier sociedad, independiente de su filiación política, raza, color o composición socioeconómica (Samli, 1987).

## 2.6. *Una aproximación interdisciplinaria*

Por definición, la aproximación interdisciplinaria en el marketing se refiere al uso de todas las disciplinas –las sociales, las de comportamiento, las físicas, las cuantitativas y la disciplina de los negocios, son sólo algunas de ellas– para desarrollar discernimientos, conceptos y teorías relacionadas con el marketing, con el fin de investigar, esclarecer y resolver problemas de su incumbencia (Bass, King y Pessemier, 1981, c.1). Este planteamiento incluye, inevitablemente, la aplicación y la integración de diferentes medios y alternativas para promover el marketing. Además, se refiere a la mezcla y combinación productiva de varias disciplinas y su consolidación dentro del pensamiento de marketing. No sólo la interdisciplinaria del marketing respecto a otras disciplinas, sino también los inmensos beneficios que se pueden lograr cuando las diferentes disciplinas hagan parte de ellas, se fecunden y se enriquezcan, con el marketing. Por medio de esta benéfica integración es muy factible el desarrollo y la estructuración de conceptos y generalizaciones muy útiles y ampliamente aplicables para mejorar la calidad de vida de todos y cada uno de los ciudadanos del mundo.

## 2.7. *El marketing y las políticas públicas: áreas eclécticas*

De acuerdo con Manoff (1985, pág. 6) la mayor parte de la teoría del marketing fue tomada de la antropología, la sociología, la psicología social, la teoría de la comunicación y sus técnicas de investigación. Con estas premisas, es posible aseverar que el campo de las políticas públicas puede adoptar herramientas, métodos, técnicas, puntos de vista, etc., de otras ciencias, disciplinas o ramas del conocimiento que sean relevantes para su propio desarrollo. Así, las técnicas y conceptos usados en los negocios y la administración (por ejemplo, el marketing) son sólo otras áreas que pueden ofrecer su contribución a las políticas públicas.

## 3. EL MARKETING PARA PROPÓSITOS GUBERNAMENTALES

Es posible entender el marketing como un área del conocimiento conformada básicamente por dos cosas primordiales. Primero, es una filosofía, una actitud, una perspectiva. Segundo, es un conjunto de actividades y técnicas utilizadas para implementar esa particular filosofía. La filosofía del marketing implica que cada acción, programa o política gubernamental debe empezar el mercado. Así, es necesario conocer las características de los ciudadanos, las necesidades, los deseos y

las motivaciones de la gente... en resumen, esa investigación de mercado es la base y el punto de partida para cualquier programa gubernamental.

Las actividades y técnicas del marketing pueden clasificarse en tres grupos. Primero, aquellas usadas por el mercado mismo. Segundo, las que se aplican a las cuatro Ps: producto, precio, punto y promoción. Tercero, las que atañen al proveedor, en este caso el gobierno.

### 3.1. *El mercado*

Específicamente en el mercado (entendido éste como el conjunto de ciudadanos que reciben la acción gubernamental o sufren las consecuencias de ella) se pueden usar diferentes herramientas. Para nuestros propósitos se describirán únicamente tres de ellas: la segmentación, los mercados objetivo y el modelo AIDA.

#### 3.1.1. *La segmentación del mercado*

Consiste en tomar el mercado heterogéneo total..., y dividirlo en varios submercados o segmentos, cada uno de los cuales tiende a ser homogéneo" (Stanton, 1967, pág. 67).

Las variables de segmentación pueden agruparse en tres categorías.

- Geográficas (vecindario, ciudad, país, región, tiempo/distancia de viaje, etcétera).
- Sociodemográficas (edad, sexo, ingresos, educación, ocupación, etnia, etcétera).
- De comportamiento (tasa de uso, nivel de habilidad, estilo de vida, etcétera).

No obstante, no hay variables específicas para la segmentación de mercados. Ésta depende de las circunstancias y propósitos particulares. La reunión y presentación ordenada del cruce de las diferentes variables escogidas, se conoce como el perfil del mercado.

#### 3.1.2. *Los mercados objetivo*

La segmentación se enfoca a identificar grupos de clientes potenciales con necesidades, preferencias, problemas, deseos, etc., relativamente homogéneos. Los mercados objetivo se relacionan con la selección y delimitación del grupo o grupos para los cuales el gobierno pretende desarrollar los ofrecimientos del programa o política. El reto es abastecer o influir en los grupos de clientes potenciales a los cuales se les puede entregar la mayor parte de los beneficios totales con los recur-

sos disponibles. Existen tres estrategias o principios para seleccionar los mercados objetivo:

Con la estrategia no diferenciada, solamente se ofrece y se desarrolla una mezcla de marketing para todos los grupos identificados de clientes.

La estrategia diferenciada habilita a una agencia para adaptar su programa a las necesidades, deseos y características de cada uno.

Con la estrategia concentrada los esfuerzos se dirigen a sólo unos cuantos grupos de clientes, los cuales son considerados los más importantes o los más sensibles.

En el marketing comercial es bien sabido que la identificación de la población objetivo y los esfuerzos de marketing objetivo hacia aquellos que probablemente va a responder, resultará en una operación más rentable. No hay evidencia contra las posibilidades y ventajas de usar estas técnicas con los programas públicos.

### 3.1.3. *El modelo AIDA*

El modelo AIDA postula cuatro etapas sucesivas; atención, interés, deseo y acción. Así, este modelo permite concluir, por ejemplo, que si hay un grupo objetivo específico en la tercera etapa (deseo), es una pérdida de tiempo, dinero y recursos humanos, enfocar los esfuerzos de marketing a otra u otras etapas del proceso, es decir a despertar el interés o promover la atención.

### 3.2. *Las cuatro Ps*

Generalmente se considera que las funciones del marketing, dentro del modelo de las cuatro Ps, son del control del experto en marketing (mercadotecnista) (Fine, 1981, pág. 19). El experto en marketing puede. Manipular la cantidad y la dirección de la asignación de recursos, con el fin de determinar cómo diseñar el producto, qué precio cobrar, dónde promoverlo y cómo y cuándo hacer la entrega. Sin embargo, otros factores están más allá del control del experto en marketing. Estas variables no las puede controlar o manejar el mercadotecnista, sin embargo, debe predecirlas. Es conveniente clasificarlas en seis grupos a saber: variables económicas, sociales, políticas, culturales, tecnológicas, ecológicas y demográficas.

De acuerdo con lo anterior, el mercadotecnista cuenta con cuatro variables que puede manejar a su antojo, para hacer frente a las seis del entorno que no puede manejar, pero sí debe conocer, predecir y estimar.

Adicionalmente, cada una de estas cuatro Ps incluye funciones específicas.

Producto: diseño, empaque, clasificación y estandarización, garantía, etcétera.

Precio: financiación, términos de crédito, concesiones y descuentos, sacrificios no monetarios, etc.

Plaza: canales de distribución, almacenamiento, entrega, exhibición en el punto de venta, merchandising, publicidad en el punto de venta, etc

Promoción: propaganda, venta personal, eventos especiales, relaciones públicas, creación de imagen, etcétera.

### 3.2.1. *Las ideas como productos*

Cada grupo de políticas públicas que el gobierno trate de poner en marcha o implementar puede ser considerado como un producto. Es apropiado asimilar las políticas o programas con ideas o causas y, según Fine (1981, pág. 27) “Si se involucra un bien tangible, el intercambio es físico. Si el producto es una idea o causa, la transacción es abstracta”. Así, tanto las bicicletas como la información sobre el control de la natalidad, son productos susceptibles de mercadear. El primero es un bien tangible, mientras que el último es una idea y como tal es abstracta. Este razonamiento no se altera por el hecho de que generalmente la información sobre el control de la natalidad está asociado con productos anticonceptivos. Aún entre los productos físicos, algunos son más abstractos que otros.

Así, podemos estudiar las políticas públicas como cualquier otro producto, obviamente con características específicas y particulares, en especial la intangibilidad.

#### 3.2.1.1. *El ciclo de vida de un producto (cvp)*

Este concepto se deriva de una analogía con el desarrollo biológico y asume que los productos, como las personas, tienen ciclos de vida. Desde su nacimiento hasta su muerte, un producto pasa por diferentes etapas y en diferentes ambientes competitivos. Es posible considerar alguna forma de función exponencial (representada gráficamente por una curva acumulativa en forma de “S” como característica de la manera en que los objetos o ideas se despliegan o se difunden entre la población de adoptadores (Baker, 1985, pág. 456). Esta curva refleja un proceso subyacente. Si uno puede iniciar la difusión, ésta proseguirá automáticamente en algún grado. En consecuencia, continuará debido al efecto bandwagon o contagio.

Al aplicar esta herramienta al caso de las políticas públicas es posible aseverar que el ciclo de vida por el cual los programas públicos probablemente van a pasar consta de cinco etapas.

La primera etapa es la de introducción, en la cual la aceptación de la clientela es mínima.

El segundo periodo es de rápido crecimiento, por los efectos acumulativos de la promoción introductoria, la distribución y la influencia de la comunicación boca a boca.

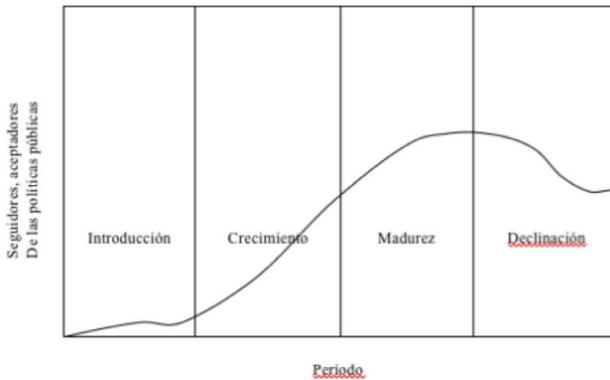
La tercera es la madurez durante la cual la tasa de crecimiento empieza a disminuir.

La cuarta etapa es la saturación, en la cual no hay más crecimiento y la aceptación de la clientela empieza a decrecer.

Finalmente, el declive puede traer como resultado la terminación o reestructuración de la política pública.

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

Ciclo de vida del producto



Fuente: Kloter, *Pl. Marketing management: analysis, planning and control*, pág. 291. Adaptada por el autor.

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

Las etapas de un CVP son continuas y de ningún modo son discretas como se describieron. El proceso es además a menudo errático y difícil de pronosticar. “La teoría no puede servir como guía universal de planeación pero sí como un instrumento para medir el efecto de la planeación” (Fine, 1981, pág. 75). Además, una clave para la administración del ciclo de vida, es pronosticar el perfil del ciclo del producto propuesto aún antes de que se introduzca. Entonces, en cada etapa la administración debe anticipar los requerimientos de marketing que se necesitarán en la siguiente etapa.

### 3.2.1.2. *El posicionamiento*

El posicionamiento supone que las ofertas del marketing están ordenadas en la mente de las personas en varias dimensiones, las cuales son relevantes para el proceso de toma de decisiones al escoger una política pública específica.

No obstante, no hay reglas específicas para el posicionamiento. A veces es necesario pensar a la inversa, ir contra la corriente. Si todos los demás van al oriente, ver si es posible encontrar un hueco al ir al Occidente. Es necesario, entonces, saber quién es la competencia real, en qué lugar está y dónde quiere el gobierno colocar su grupo específico de políticas públicas.

### 3.2.2 *El precio*

Por lo general, ni los programas ni las políticas públicas se intercambian por dinero. Sin embargo, para que se dé una transacción de marketing, el comprador, adoptador o seguidor –quien recibe la acción– tiene que pagar algo. A este respecto, lo importante es determinar cuál punto de vista sugiere estrategias más efectivas para la planeación de marketing. Es decir, si los consumidores verdaderamente perciben que están gastando recursos más que dinero, cuando hacen compras.

Para los proveedores se vuelve importante tener en cuenta estos valores que son intercambiados o cedidos a cambio de la oferta representada en el producto. De acuerdo con Fine (1981, pág. 84) es posible distinguir cuatro tipos diferentes de precios sociales, los cuales se pueden relacionar con los programas o políticas públicas de un gobierno específico.

- El tiempo que se gasta en una actividad cualquiera, representa beneficios pre-  
visibles, porque ese tiempo no se gastó en alguna otra alternativa. Ésta es la noción  
económica de pérdida a costo de oportunidad.
- Gastas los esfuerzos de alguien a cambio del ofrecimiento de un producto, no  
es más que comprometer los servicios en ese intercambio.
- La modificación del estilo de vida de alguien, es un precio que se paga en  
muchas formas de intercambio.

A menudo, parte del precio de un intercambio equivale a una pérdida de la autoestima, el orgullo, la identidad. La afirmación propia, la privacidad, el control, la libertad de temer a arriesgarse, o algunas otras pérdidas que afectan la paz mental de una persona, las cuales se agrupan bajo el rótulo de psique.

Una deficiencia en estas clases de investigaciones es la ausencia de una medida con el fin de calcular en forma cuantificable, el precio social. Esta situación es análoga al problema de la medida en el análisis costo/beneficio.

### 3.2.3. La plaza, distribución o punto

Corresponde a la distribución. La elección de los canales de distribución, así como la penetración de un determinado canal (el porcentaje de lugares en los cuales la política pública puede ser vista, consultada, escuchada, comentada, criticada, etc.), afecta el éxito de las políticas en el mercado. Así, la dinámica del proceso depende – en buena medida– del canal escogido.

De acuerdo con Kotler se pueden distinguir tres diferentes grados de exposición en marketing. A su vez, éstos se pueden adaptar a las políticas públicas o a los programas, de la siguiente manera:

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

Un factor básico que influye sobre la decisión de intensidad es la relación entre costo y accesibilidad. Así, la intensidad de la distribución, accesibilidad y costo están estrechamente interrelacionadas. Cuanto más grande sea la intensidad de la distribución y cuanto más grande sea la accesibilidad de un programa, más alto será su costo. Según Crompton y Lamb (1986, pág. 196) una agencia puede tener nueve alternativas de intensidad de distribución.

Cuadro intensidad de las alternativas de distribución

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

Fuente: Crompton, J. Y Lamb, C. *Marketing government and social services* (1987) Nueva York: John Willey and Sons, pág. 196.

### 3.2.4. *La comunicación boca a boca y el modelo de dos pasos*

El enlace entre una comunicación boca a boca efectiva y los recursos de marketing tradicionalmente se ha denominado el modelo de dos pasos. Lo que significa que la información de marketing fluye en dos pasos desde los emisores a los receptores finales. Primero, la información propagada la recibe alguna fracción relativamente pequeña del mercado potencial total, denominada “líderes de opinión”: Los líderes de opinión son “aquellos individuos de los cuales otro busca información o consejo” (Kotler, 1972, pág. 342.). Posteriormente, estos individuos, en el segundo paso, difunden esta información a otros (Katz y Lazarfel, citado por Mahajan y Wind, 1986, pág. 63).

A pesar de las críticas y modificaciones al modelo original, hay un amplio reconocimiento de que algunas personas tienden a recibir el mensaje antes que otras y juegan importante papel en esta difusión. La promoción incluye aquellas herramientas de comunicación, que el gobierno usa para informar, educar, persuadir y/o recordar, a los miembros de grupos de clientes potenciales acerca de un programa o servicio de una agencia específica.

Según Kotler (1972, pág. 425) las cuatro principales actividades que considera como componentes de la mezcla de promoción son:

- Las relaciones públicas: son programas diseñados para mejorar, mantener o proteger la imagen de una política pública.
- Venta personal: es la presentación mediante una conversación con una o más personas que estén interesadas en una política pública específica.
- Promoción de ventas: son incentivos a corto plazo que se utilizan para estimular la aceptación de una política pública específica.
- Publicidad: entendida como cualquier forma pagada de presentación no personal y de promoción de una política pública, realizada por un patrocinador identificado.

Las actividades de venta personal no se limitan sólo a los vendedores. Los gerentes de ventas y otro personal de supervisión cuyas responsabilidades son primariamente de naturaleza administrativa, a menudo realizan ventas. Esto es especialmente verdadero con programas en los que “Los funcionarios de distintos rangos y escalas también pueden involucrarse directamente en el proceso de ventas” (Mathews y cols. 1964, pág. 376).

La promoción como un todo puede utilizarse de muchas formas y en diferentes niveles. Por lo tanto, es posible la elección entre muchas estrategias. Aquí únicamente se consideran dos estrategias concretas: la de halar y la de empujar.

En la estrategia de empujar, el gobierno delega a sus intermediarios algunas de las responsabilidades en la promoción del programa, esperando que ellos difundan las bondades de la política pública en el grupo de ciudadanos a los cuales está orien-

tada. Es decir la empujan a través de los canales de distribución. En conclusión, con la estrategia de halar el foco está en el ciudadano como usuario final. Con las estrategias de empujar el énfasis está sobre los intermediarios, distribuidores a través de los cuales se presenta, fomenta y finalmente se entrega la política pública específica.

### 3.3. El experto en marketing, proveedor o mercadotecnista

El gobierno es la fuente desde la cual se entrega el programa al público. Así el gobierno puede usar la gerencia de marketing con el fin de integrar las diferentes partes del proceso como un todo y en una forma lógica y efectiva (eficiente y eficaz). Para ello puede hacer uso de las herramientas gerenciales a saber planeación, organización, dirección, evaluación y reestructuración, que nemotécnicamente se pueden enmarcar dentro de la sigla poder.

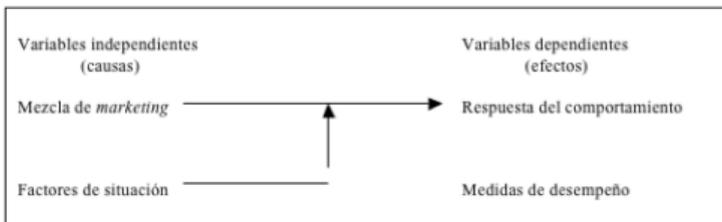
Las estructuras de organización del marketing se han descrito como “las moradas donde habitan las estrategias de marketing” y a menudo es muy útil trabajarlas, concebirlas y tratarlas como tales. Siguiendo esta metáfora, podría preguntarse ¿qué plan (qué piso) es más apropiado para una institución pública o sin ánimo de lucro?

Y ¿cómo debería cambiarse ese plan a medida que la institución evoluciona?

Organizar el esfuerzo de marketing requiere más que simplemente decidir cómo estructurar el departamento de marketing y asignar responsabilidades concretas a individuos o grupos específicos. Incluye también, el examen del papel específico del marketing en la organización, facilitar interacciones del marketing con otras áreas funcionales de la administración y buscar el desarrollo de una fuerte orientación al consumidor, en todas y cada una de las partes de la institución.

Una herramienta que todo gobernante debería utilizar es el modelo del sistema de marketing, entendido como una sucesión ordenada de análisis y toma de decisiones útiles en el marketing.

Figura del modelo del sistema de marketing



Fuente: Lindblom, C. (1980) “The Policy Marketing Proces” (Englewood Cliffs how Jersey Prentice–Hall), pág. 63. Adaptado por el autor.

### 3.3.1. *La mezcla de marketing*

Por variable se entiende un atributo que toma diferentes valores en diferentes momentos. La clasificación de las variables independientes permite encontrar aquellas que pueden ser controladas y manejadas por el gobierno. Éstas se identifican como la “mezcla de marketing”, y son las compuestas por las cuatro Ps: producto, precio, punto y promoción. Para formar programas alternos de marketing o cursos de acción se pueden combinar diferentes niveles, valores o magnitudes de estas cuatro variables.

### 3.3.2. *Los factores de situación*

Los factores de la situacionales representan las variables independientes que no están bajo el control de la organización de marketing, es decir, la organización gubernamental, debe adaptarlas en la formulación e implementación de un programa de marketing. Consta de factores como la crisis de energía, las acciones competitivas, la tendencia del mercado, regulaciones internas etc., los cuales conviene clasificar en seis grupos: demográficos, económicos, políticos, sociales, ambientales y tecnológicos.

### 3.3.3. *El comportamiento como respuesta*

Ambos conjuntos de variables independientes, o sea, la mezcla de marketing y los factores situacionales se combinan para influir una respuesta comportamental como las preferencias, actitudes y acciones, entre otras. Esta respuesta comportamental es la variable dependiente, o el efecto supuesto. Un factor que hay que tener muy presente es que la respuesta de comportamiento pasado además de la influencia inmediata de la variable independiente (Kinnear y Taylor, 1983, pág. 243). En consecuencia, desarrollar un programa efectivo de marketing es un proceso retador y complicado, que involucra un conjunto dinámico de variables y una respuesta de comportamiento que cambia como resultado del proceso adoptado. Esta situación requiere administradores públicos hábiles, que puedan dar una perspectiva apropiada a las experiencias pasadas y usar efectivamente la información de la investigación de mercado para tomar sus decisiones.

Identificar formalmente las relaciones funcionales entre las variables independiente de qué tan difícil sea, es importante reconocer que la naturaleza de estas relaciones es implícita en la elección del curso alternativo de acción que hacen los administradores públicos. Al intentar usarla investigación de mercado para formalizar estas relaciones, el administrador público debe tener en cuenta el costo de recolectarla información con relación al nivel de confianza que se gana, al seleccionar el curso de acción óptimo. En las empresas privadas, la experiencia y criterio

de la gerencia, combinados con la información de la investigación de mercado, constituyen la base para la toma de decisiones de la alta dirección. Para los administradores públicos, el caso puede ser igual.

Debe entenderse claramente, que el gobierno puede tomar decisiones sin usar la investigación de mercado y con demasiada frecuencia lo hace. Estas decisiones pueden ser sensatas si la experiencia del administrador público es vasta y relevante y va acompañada de buen juicio. La idea es tomar una decisión efectiva, no gastar dinero en una investigación de mercado que no va a usarse para apoyar las decisiones. La investigación de mercado se usa cuando el tomador de decisiones necesita información adicional para reducir la incertidumbre asociada con una decisión cualquiera (Kinnear y Taylor, 1983, pág. 245).

### 3.3.4. *Las medidas de desempeño*

Las respuestas de comportamiento forman la base para las medidas del desempeño monetario y no monetario de cualquier organización gubernamental.

Las medidas no monetarias son: la imagen de la organización, la actitud de los ciudadanos hacia la organización o programa, el conocimiento sobre la política pública específica. El desarrollo de medidas de desempeño válidas es imperativo para una administración efectiva del sistema de marketing.

## 4. CONCLUSIONES

Si bien es cierto que mercadear una política pública no es lo mismo que mercadear un producto comercial como una cerveza, es posible usar la misma filosofía y las mismas herramientas para implementar y hacer realidad las ideas, programas y las políticas públicas de un gobierno cualquiera.

Se considera al gobierno como el experto en marketing o el proveedor. Pero es posible suponer que quien hace las políticas públicas es la otra parte, es decir, los usuarios, los consumidores, los ciudadanos, electores, el pueblo. Asimismo, es adecuado considerar a los ciudadanos como los interesados que pretenden mercadear sus demandas al gobierno. El cabildeo, por ejemplo, sería una herramienta útil para estos propósitos.

En realidad, el gobierno es sólo una parte o participante en el proceso social. En consecuencia, tiene que tener en cuenta la mejor forma de lograr sus propósitos y objetivos y para ese fin, el marketing puede ser una alternativa y herramienta útil. De igual forma, el marketing ayuda a adaptar la agenda y ofrecer soluciones a los problemas y deseos de los ciudadanos en una forma más adecuada que si no se contara con

esa alternativa. Con el marketing el gobierno puede percibir mejor la naturaleza de los problemas existentes en la sociedad. Con estas bases, la agenda del gobierno se puede organizar de acuerdo con la importancia de cada asunto. A decir verdad, muchos de los problemas futuros se pueden reconocer en las primeras etapas, cuando las soluciones son menos costosas, en términos tanto políticos como económicos; algunos de ellos pueden predecirse o preverse, al menos cuando no son muy grandes y problemáticos. Como lo propone el marketing –cambiando la dirección de la acción– tomar a los ciudadanos como el punto de partida de la acción gubernamental puede ayudar a descubrir nuevas formas y diferentes ideas para implementar las políticas públicas.

Con el marketing quien hace las políticas puede concentrarse fácilmente en el conjunto total, sin preocuparse con todos los detalles, con lo cual se puede evitar una posible falta de experiencia en la forma de resolver un problema o implementar una política. Además, con el marketing, es necesario saber qué tipo de personas deben ser asignadas para implementar las políticas públicas. Principalmente, qué política deben implementar personas hábiles o especializadas con conocimiento y capacitación en marketing social. En otras palabras, qué tipo de personas deben estar en posición de poder. Asimismo, los auditores del gobierno podrían gastar menos tiempo y sus informes podrían ser más acertados si examinan los procedimientos, técnicas, eficiencia y efectividad dentro de esquema del marketing.

Finalmente, en relación con la moralidad y la ética el marketing es una herramienta neutral y puede usarse de esta forma: no es en sí ni bueno, ni malo. Tal y como dice Hood “lo bueno o lo malo radica en el propósito o la aplicación y no en el instrumento” (Hood, 1983, pág. 140).

## 5. EL MARKETING: HERRAMIENTA GERENCIAL PARA LA EFECTIVIDAD

Conviene resaltar que el marketing social es también un camino para la efectividad de las políticas públicas, al que se llega mediante la disección de este concepto en dos grupos de variables, unas internas –manejables por la organización gubernamental– y otras externas –relacionadas con el consumidor de ideas– correspondiente al mercado, es decir a los ciudadanos.

VARIABLES DEL PRIMER GRUPO (INTERNAS) DENTRO DE LA TRADICIONAL CLASIFICACIÓN EXPUESTA POR MCCARTHY<sup>23</sup> CORRESPONDIENTE A LAS “4 PS”:

- Producto: las políticas públicas.
- Precio: factores monetarios y no monetarios (tiempo, esfuerzo, estilo de vida, etc.), relacionados con el proceso integral de las políticas públicas.

- Punto de distribución: intermediarios en cada una de las etapas del proceso integral de las políticas públicas.
- Promoción: canales de información, difusión y promoción de las políticas públicas

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

Se logra así con el marketing, manipular el monto, la dirección, intensidad y el alcance de los recursos con que cuenta la organización gubernamental (humanos, técnicos, financieros y de información) para buscar la combinación más eficiente.

Desde el punto de vista del consumidor de ideas, el marketing estudia también el mercado para entender los factores que influyen en el proceso de elección, decisión y aceptación de las ideas. Dicho análisis está constituido por dos etapas diferentes, pero complementarias entre sí.

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

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

Se concluye que tanto la eficiencia como la eficacia, variables éstas que conforman la efectividad, es posible alcanzarlas –al menos buscarlas– con el marketing. Para continuar con el proceso del marketing de políticas públicas es necesario además entrar a considerar posteriormente, estrategias tales como la diferenciación y el posicionamiento de esas políticas públicas, tal y como se haría con un producto tangible.

## AMANERA DE CONCLUSIÓN

Los cambios políticos que vive la sociedad inciden necesariamente en las políticas públicas. Se está frente a un afortunado tránsito entre lo que se podría llamar una sociedad política restringida y un periodo de ampliación democrática. Se abren canales de participación ciudadana que buscan institucionalizar el régimen político. Los procesos de descentralización implican también –cada vez en mayor grado– la posibilidad de una democracia más participativa. Se busca, además una mayor transparencia en las decisiones de política pública, que cada vez sean menos un ejercicio de expertos sigilosos trabajando en aisladas y lejanas oficinas, que conduzcan a la participación ciudadana y a la vista de todos.

### 1. EL FUTURO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El panorama trazado y los cambios mencionados inciden en por lo menos cuatro aspectos fundamentales de la vida cotidiana.

Un primer aspecto es el cambio que se produce en el proceso de toma de decisiones. Se vislumbra el surgimiento de una democracia más participativa, con la irrupción de nuevos actores políticos, nuevos movimientos, nuevos candidatos, nuevos partidos. Eso implica que el proceso de toma de decisiones se vuelve más complejo e intenta reflejar la composición de estas múltiples y nuevas fuerzas de la sociedad.

Un segundo tipo de cambio corresponde al contenido mismo de esas decisiones. No sólo cambia la forma como se toman las decisiones, también el contenido de ellas. El proceso de toma de decisiones involucra a más actores con distintos in-

tereses sociales. Obviamente, el contenido de lo que resulta es también diferente. En otras palabras, el contenido de las políticas públicas es distinto.

Un tercer aspecto se presenta al considerar el cambio que se produce en el proceso de implementación de las políticas públicas. La administración pública que se apoyó en prácticas rutinarias, clientelistas y caducas desde tiempos inmemoriales como medio para poner en marcha el proceso integral, debe cambiar porque una democracia más participativa implica que la burocracia –los administradores como servidores públicos que son– den cuenta de lo que hacen y brinden la posibilidad de que los sectores sociales participen, opinen, juzguen, controlen e incidan en todo el proceso integral de las políticas públicas.

No es fortuito el que en este proceso de modernización y de transformación también intervenga el problema de la reforma del Estado. Es la necesaria complementariedad a los cambios que en lo político, en lo económico y en lo social está sufriendo América Latina.

Finalmente surge la pregunta de ¿cómo es que la sociedad puede influir en la toma de decisiones de las políticas públicas? Si éstas responden a problemas y a demandas de la sociedad, la misma sociedad civil tendrá la oportunidad y a la vez la responsabilidad de incidir en muchas y variadas formas y en disímiles niveles. Se hace necesario, e inaplazable, dar paso a alternativas más democráticas y participativas para la solución de sus propios problemas. Los ciudadanos deben tener injerencia tanto en la formulación y diseño de las políticas, como en su implementación, evaluación, análisis en su posterior reformulación.

## 2. FORMACIÓN DE ANALISTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Existe la necesidad de disponer de personas altamente calificadas para las funciones gubernamentales como un reto creciente en las universidades de América Latina, por cuanto de ello depende el buen funcionamiento del aparato administrativo estatal y la posibilidad de solucionar ingentes problemas económicos, políticos y sociales. En el ámbito de las ciencias administrativas, especialmente en lo que se refiere al ámbito estatal y gubernamental, el problema se agudiza.

Este es también un tema de importancia fundamental para el futuro desarrollo de nuestro país. En este documento se han querido ofrecer sólo algunos lineamientos generales e inquietudes, producto de experiencias tanto académicas como prácticas con el objeto de que sean tenidos en cuenta en el diseño de una necesaria, útil y urgente política encaminada a formar en Latinoamérica, analistas de políticas públicas.

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

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

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

No se piensa sólo, que la ciencia normal por ejemplo, la economía convencional, internalice los planteamientos de la problemática de las políticas públicas dentro de un objeto de conocimiento que los excluye, sino en las construcción de nuevos objetos interdisciplinarios.

Así, se plantea a partir de este campo de estudio fundamentado en relaciones trasdisciplinarias, la posibilidad de reorientar ciertos conceptos y métodos hacia un proceso interdisciplinario de gestión de políticas públicas fundado en un manejo propio e integrado de recursos.

Competir por nuestro propio desarrollo y con modelos autóctonos y originales es la alternativa que se plantea. La necesidad imperiosa de hablar el mismo idioma de las multinacionales: el de las políticas públicas, no implica de ninguna manera que para competir mejor se escojan las mismas estrategias. Precisamente ese es el reto.

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

### 3. FORMACIÓN DE GERENTES PÚBLICOS: EL RETO

Es posible considerar al gerente público como el inspirador, coordinador, manejador y líder del proceso integrar de políticas públicas (creación, formulación, implementación, evaluación, análisis y reestructuración (o reformulación).

Consideraciones generales que pueden ayudar en la estructuración de los programas encaminados a formar gerentes públicos.

El gerente público no sólo debe tener una reconocida capacidad para conducir procesos complejos, sino que debe enfrentarse a problemas no bien estructurados. Debido a lo anterior, requiere ante todo tres características:

- Una gran experiencia.
- Tener perseverancia frente al frecuente cambio de las directrices o reglas de juego.
- Desarrollar una capacidad de aprendizaje en la práctica.

En contraste, un gerente privado debe estar alerta a las modificaciones del entorno político de su empresa para hacer ajustes oportunos y eficaces, y el gerente público, al ser parte de tal entorno, debe incidir en su modificación para crear condiciones que faciliten su acción.

Es por todos reconocido que la gestión pública se orienta más por objetivos personales, grupistas y partidistas que por consideraciones de servicio público. La razón es que el clientelismo como articulador del proceso político nacional ha tenido un efecto contundente en los criterios con los cuales se manejan los asuntos públicos.

Algunos elementos de la acción gerencial pública, que determinan que su entorno político domine tal acción gerencial pública, que determinan que su entorno político domine tal acción, son los siguientes:

En primer lugar, el poder y la autoridad no están bien definidos y es muy difícil que puedan estarlo. Por tanto, el rico y complejo juego del poder permea todas las decisiones y genera grandes áreas de incertidumbre y sorpresa. Lo que un día claro y relativamente controlado, al día siguiente se modifica. Esta modificación es en algunos casos, diametralmente diferente. Lo anterior, inevitablemente remite al problema de la descoordinación interinstitucional del sector público.

En segundo lugar, la acción del gerente público está mucho más determinada por las acciones de los demás. Esta característica es distinta para el caso del gerente privado. Dado el entorno cambiante de la actividad empresarial contemporánea, el gerente privado debe reflexionar y ajustar permanentemente sus planes. Sin embargo, para el gerente público la improvisación es casi la regla y condición necesaria para ejercer el cargo.

En este sentido la acción planificadora del gerente público está sujeta a los planes de gran número de actores políticos. Las acciones de los sindicatos, los grupos de interés y los grupos políticos son una pequeña muestra de lo que significan las infinitas complicaciones que pueden surgir cuando un gerente público trata de orientar, en forma definida, su rumbo.

En tercer lugar, opuesto a lo que sucede en una empresa, el gerente público se mueve en un ambiente organizacional de baja responsabilidad. Como no hay procesos claros de rendición de cuentas y es muy difícil medir y evaluar el desempeño, el gerente público se enfrenta a un medio donde es casi imposible saber quién debió hacer que. Los partidos políticos, en cambio de preparar a sus dirigentes para ejercer el poder, se han limitado a volverlos diestros en ganar la lucha por acceder a éste. La consecuencia ha sido la baja capacidad de los gobernantes, lo cual tiene sus raíces a su vez, en la baja capacidad del trabajo partidista.

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

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

Lo anterior se agrava al considerar las fuerzas del clientelismo, donde las lealtades se miden en compromisos que eleven el burocratismo y favorezcan o permitan la corrupción.

Cada nuevo gerente público considera que va a hacerlo mejor que el anterior. La frustración ciudadana crece cuando, cada vez en forma más evidente, tal falta de capacidad para dirigir el Estado se manifiesta en errores casi infantiles.

De acuerdo con los anteriores planteamientos la formación de gerentes públicos debe ser diferente de aquella estructurada para los gerentes privado. Esta formación debe responder a nuevos retos, entre ellos se pueden enunciar a manera de cuestionamiento los siguientes:

El poder político es un recurso escaso y por lo tanto surge el criterio de eficiencia y eficacia políticas. Es posible aseverar que el gerente público debe calcular su acción más frente a la eficiencia y eficacia políticas que teniendo en cuenta cualquier otro criterio. Asumiendo lo anterior la racionalidad de la acción gerencial pública se puede considerar más un problema de conducir el proceso en un entorno político por excelencia, que de gerenciar con criterios empresariales privados. Además es necesario resolver cómo se armonizan los elementos de ambas estrategias de tal forma que favorezcan la acción social como un todo.

Cuando la responsabilidad está diluida en el sector público, el gerente público entonces no puede actuar en forma planificada ni puede cumplir objetivos. Lo urgente viene a ser lo importante para el gerente público.

Si aceptamos que en política hay más de una explicación acerca de una misma realidad, cualquier intento entonces de diagnóstico resulta irrelevante. El gerente público debe actuar en condiciones y bajo parámetros circunstanciales que nadie o muy pocos están dispuestos a defender

Los cuestionamientos anteriores, presentan una nueva dimensión cuando se evalúan las acciones de alta dirección del Estado. Si los objetivos y las misiones institucionales no son claros para los gerentes públicos, los altos directivos tienen una presión adicional al tener que definir tales objetivos y misiones. Al aceptar lo anterior, entonces es posible cuestionarse si está el problema de los altos directivos más relacionado con la conducción que con la operación de las organizaciones. Se puede –y se debe– distinguir la naturaleza de la actividad gerencial de las acciones de la alta dirección del Estado. Queda entonces el cuestionamiento acerca de lo que se debe hacer en términos de educación y capacitación, para facilitar el desempeño de los gerentes públicos.

Los esfuerzos de formación de gerentes públicos en –ejercicio y potenciales– deben estructurarse de acuerdo con los requerimientos surgidos de los planteamientos anteriores. Cabe preguntarse si los esfuerzos existentes sirven para recuperar las fallas tanto en la alta dirección como en la gerencia pública media.

No es extraño que el profesor Peter Drucker asegure que “no existen países desarrollados o subdesarrollados... lo que existen son países administrados y subad-

ministrados”, y es que de acuerdo con la etimología, “administrar” significa estar al servicio de... para el caso al servicio del país

#### 4. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO CONSTITUCIONAL

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

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

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

Sin embargo, tales cuestiones de baja política ocupan al gobierno central principalmente en términos estatutarios. De hecho los ministerios descargan su responsabilidad –sobre todo– en los servicios públicos que son trabajos intensivos, desplazándolas en otras administraciones. Lo anterior se concreta en la práctica

de un juego cooperativo interinstitucional en el que el modelo que expresa la relación entre el gobierno central y las administraciones periféricas, no es ya el jerárquico, sino el de la negociación, tanto más cuanto que dichas administraciones están facultadas para legislar y controlar sus fuentes de ingresos.

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

## BIBLIOGRAFÍA

- SALAZAR VARGAS, Carlos. Las políticas públicas, traducción del francés, en colaboración con el profesor Jean-Francois JOLLY, del libro Les politiques publiques de Pierre MULLER, Universidad Externado de Colombia, 2ª edición, 12 de febrero de 2006, 186 páginas; 1ª edición, 12 de febrero de 2002, 200 páginas.
- SALAZAR-VARGAS CARLOS (1988,b). The marketing of public policies. Departamento de Gobierno, London School of Economics and Political Science, Londres, UK.
- SALAZAR-VARGAS Carlos (1994). Marketing político. Segunda Edición: Editorial Gente Nueva y Japro Editores.
- SALAZAR-VARGAS CARLOS (2002). La ciencia de la política o ciencia de la policy. Revista Gobierno y Gestión, IAP: Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla y Facultad de Administración de la BUAP: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- SALAZAR-VARGAS CARLOS (2002-2004). Columna "Políticamente Marcado": Varios números. Revista MERCA2.0. Publicación de Cátedra, SA de CV. México.
- SALAZAR-VARGAS CARLOS (2003). Marketing Político: Menos Maquillaje y más POLITING. Revista Publicidad y Mercadeo. -260- -277- Políticas Públicas.
- SALAZAR-VARGAS CARLOS (2004). Los Think Tanks como Apoyo a las Políticas Sociales. UNIVERCIENCIA. Revista de divulgación científica de la Universidad de Oriente.
- SALAZAR-VARGAS CARLOS (2006). POLITING: Marketign Político Integrado, Ediciones Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- SALAZAR-VARGAS, Carlos (1988). Marketing político. 365 Días Editores. Bogotá, Colombia.
- SALAZAR-VARGAS, Carlos (1995). Las políticas públicas. Santa Fe de Bogotá. Ediciones JAVEGRAF, Pontificia Universidad Javeriana.
- SALAZAR-VARGAS, Carlos (1997). Cuatro Lecturas "clave" sobre Políticas Públicas: "El Estado en acción: la contribución de las políticas públicas" por Bruno JOBERT; "Un esquema para

el análisis de las políticas públicas sectoriales” por Pierre MULLER; “Ciencia administrativa, management público y políticas públicas» por Jean-Pierre NIOCHE; «De la evaluación al análisis de las políticas públicas» por Jean-Pierre NIOCHE. Traducción al español en colaboración con el profesor Jean-Francois JOLLY, publicada en Tecnología Administrativa Departamento de Ciencias Económicas y CICA: Centro de Investigaciones y Consultoría Administrativas. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia.

SALAZAR-VARGAS, Carlos (1998). La génesis de lo político, traducción al español en colaboración con el profesor Jean-Francois JOLLY, del primer capítulo del libro de Pierre MULLER Las políticas públicas, publicada en Economía Colombiana, revista de la Contraloría general de la República. Colombia.

SALAZAR-VARGAS, Carlos (2007). El Marketing de Políticas Públicas, en Lecturas Críticas sobre políticas públicas. Ediciones Universidad Externado de Colombia.

SALAZAR-VARGAS, Carlos (1999). Las políticas públicas y los Think Tanks, 2ª edición, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Colección Profesores Nol9.



**Profesor Carlos Salazar Vargas:**

Es conferencista y consultor Internacional en Políticas Públicas, Citymarketing y *Politing*. Cuenta con amplio y exitoso recorrido en organizaciones públicas, privadas y ONG's, en varios países. Tiene estudios de Administración con énfasis en Marketing Social, Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia), Maestría en estudios Po

líticos, Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia) y mediante beca de honor del Gobierno Británico, realizó Estudios Superiores en Administración Pública y Políticas Públicas en el Departamento de Gobierno de la London School of Economics and Political Science -LSE. (Londres, U.K). Es autor de varios libros-textos sobre Marketing Político, Políticas Públicas, Institutos de Pensamiento Estratégico y *Politing* (volumen 1, 2, 3 y 4) publicados por el H. Congreso de la Unión de México, la FRPH: Fundación Rafael Preciado Hernández y la KAS: Fundación Konrad Adenauer. Su libro-texto -clásico ya- sobre Políticas Públicas ha sido editado en España, Argentina, Honduras y Colombia y replicado -hasta ahora- en seis Estados de la república mexicana. Es Profesor Titular del SEJ: Sistema de Educación Jesuita de México. Profesor Visitante en Universidades del Reino Unido, México, Sur y Centroamérica. Presidente de CAS&A: Centre for Advanced Systems & Administration, firma de consultoría y capacitación. Es Presidente de la CPP: Corporación de Política Pública, Asesor de FUNDALEX: Fundación para la Libertad de Expresión, miembro activo de la LSE Mexican Alumni Association, consejero del Método ExE: Educación por la Experiencia, creador del EPPPAL: Enfoque Propio de Políticas Públicas para América Latina y de *Politing* (neologismo de su autoría) donde propone una nueva forma de hacer política. Postulado por el INM: Instituto Nacional de Migración de México al premio Quetzalcóatl. Fue corresponsal de CARACOL: Cadena Radial Colombiana, en Londres. Es colombiano y actualmente está radicado en Puebla, México.

Mail: [carlosalazar.politing@gmail.com](mailto:carlosalazar.politing@gmail.com) Web: [www.carlosalazarvargas.org](http://www.carlosalazarvargas.org)

El ABC de las políticas públicas de Carlos Salazar-Vargas contiene los fundamentos para que los servidores públicos, funcionarios de las organizaciones privadas, los dirigentes en general y los ciudadanos, encuentren bases, alcances y límites del concepto de políticas públicas.

Así el presente libro-texto ofrece al lector los elementos necesarios para llevar a cabo políticas funcionales, viables y que respondan a las necesidades de un determinado grupo de ciudadanos, de quienes toman decisiones y de quienes son responsables de llevarlas a cabo.

Esta propuesta incursiona de manera breve pero sustancial en los conceptos básicos para abordar los pilares, el análisis, los principales modelos y el marketing dentro de los cuales es posible estructurar tanto la formulación como la puesta en marcha de las políticas públicas.