

La metodología de la Evaluación Rápida (RA), un método para identificar y priorizar necesidades comunitarias de salud, constituye otro ejemplo de investigación diseñada a fin de que las personas asuman el papel de participantes y productores y se alejen del papel de objetos o conejillos de indias. Los autores señalan la necesidad de repensar la relación entre los tomadores de decisiones y los usuarios, y de hacer de los ciudadanos parte integral del proceso de evaluación. Este ejercicio implicará, afirman, un "viraje de paradigma en el que la perspectiva comunitaria será el principio rector para el establecimiento de prioridades en los servicios de salud" (Ong y Humphris, 1994: 80).

Como observan los propios editores del libro, se está generalizando la opinión de que deben crearse las condiciones para la participación real de los no expertos en la investigación y evaluación de la política de salud (Popay y Williams, 1994a: 2, 6). El autor del presente libro cree que esa conclusión encierra una relevancia urgente para otros ámbitos de las políticas públicas. Esto significa que (como se comentó en la sección 4.4.8) la voz de los legos debe ser tomada en serio y que el realce de esa voz debe ser motivo de preocupación tanto de los analistas como de los diseñadores de las políticas públicas. ♦

#### 4.5/ Evaluación

##### ❖ Textos clave

El libro de texto en el campo de la evaluación es de Rossi y Freeman (1993). La obra cubre los puntos básicos de la investigación "tradicional" de la evaluación. Además, puede acompañarse de un excelente cuaderno de ejercicios de los mismos autores.

El lector no necesita ir más allá de una variedad de libros publicados por la editorial Sage (incluidas las obras de Rossi y Freeman) para adquirir conocimientos sólidos sobre la evolución del tema:

- Dolbeare (editor) (1975) aporta una revisión al tema a mediados de la década de 1970.
- Saxe y Fine (1981), sobre la experimentación.
- Palumbo (editor) (1987) ofrece una colección de textos en los que se revisan los cambios en la evaluación y los nuevos marcos.

Acerca de nuevos enfoques de evaluación, véanse:

- Lincoln y Guba (1985).
- Guba y Lincoln en Palumbo (editor) (1987) presentan una explicación de su enfoque "naturalista".
- Miller (1984) y Bobrow y Dryzek (1987), sobre el enfoque "de diseño".
- Cook (1985), sobre el multiplismo.
- El ensayo de Rita Mae Kelly sobre la política de los métodos de investigación en Palumbo (editor) (1987) es una lectura importante acerca del desarrollo de nuevos enfoques de evaluación. La sección dedicada a los enfoques alternativos (4.5.4) está inspirada en su artículo.

Sobre el impacto de la auditoría, véanse Henkel (1991) y Power (1994). ♦

##### ❖ La evaluación de las políticas públicas: el vínculo entre la teoría y la práctica

Rist (editor) (1995) representa uno de los más exhaustivos estudios sobre la evaluación y constituye una obra de referencia indispensable para analizar la función y el impacto de la evaluación en el ciclo de las políticas públicas. Contiene algunos de los más importantes artículos sobre el tema publicados en Estados Unidos y Europa. La obra se divide en tres partes:

- Evaluación de las políticas en el ámbito de las políticas públicas:
  - Perspectivas teóricas.
  - Evaluación de las políticas e instrumentos de las políticas.
  - Evaluación de las políticas y utilización de las políticas.
  - Evaluación de las políticas y gobernanza.
- El ciclo de las políticas públicas:
  - Formulación de las políticas públicas.
  - Implementación de las políticas públicas.
  - Rendición de cuentas de las políticas públicas.
- Evaluación de políticas por sector:
  - Medio ambiente.
  - Seguridad social.
  - Educación.
  - Desarrollo económico.
  - Relaciones laborales.
  - Energéticos.
  - Protección al menor.
  - Vivienda. ♦

#### 4.5.1/ Las modalidades y las etapas

La evaluación implica dos aspectos interrelacionados:

- La evaluación de la política específica y los programas que la constituyen<sup>11</sup>.
- La evaluación de las personas que trabajan en las organizaciones responsables de la implementación de la política y los programas.

Esta sección del libro está dedicada a la evaluación en el contexto de dos marcos dominantes: como forma de análisis racional (4.5.2) y como herramienta para la administración de los "recursos humanos" (4.5.3). Asimismo, se hace un repaso de las perspectivas crítica y alternativa de la evaluación en la formulación y la ejecución de las políticas públicas (4.5.4). Estas secciones siguen, en términos generales, las etapas en el desarrollo cronológico de la evaluación en los últimos treinta años, o poco más:

- 4.5.2 Las décadas de 1960 y 1970 vieron el surgimiento del tema en su forma moderna, marcada por la publicación de obras como las de Campbell y Stanley

<sup>11</sup> El caso presentado por Iliana Yashine *et al.* ofrece un ejemplo de evaluación de un programa, en este caso un programa que forma parte de la política de combate a la pobreza en México.

(1966) y Suchman (1967), y la fundación de la publicación periódica *Evaluation Review* en 1976. Como señala Henshel en referencia a Estados Unidos, donde el desarrollo de la evaluación fue más amplio, "en la década de 1970 el mensaje esencial de la investigación sobre la evaluación repentinamente cobraba un estatus de culto del sentido común, y los gobiernos estatales y federales se apresuraron a solicitar la evaluación de muchos programas" (Henshel, 1990: 214)<sup>12</sup>.

- 4.5.3 En la siguiente década, cuando se expandió la sensación de que, en palabras de Robert Martinson, "nada funciona" (en Lipton *et al.*, 1975), la noción de la evaluación de las políticas públicas se amplió para dar cabida a ideas y técnicas desarrolladas en el mundo empresarial, particularmente con la incorporación de APO, ARH y las auditorías a la gestión del sector público. De hecho, algunos habrían argumentado que, en más de un sentido, el surgimiento de la evaluación y la "auditoría" en el gobierno ha propiciado un nuevo "Estado evaluador" y el nacimiento de una "sociedad auditora" (Neave, 1988 y Power, 1994).
- 4.5.4 Sin embargo, a la par de la conversión del gobierno a los métodos gerencialistas de evaluación en la década de 1980, surgió una creciente incomodidad entre algunos analistas acerca de las afirmaciones y aplicaciones de la evaluación inspirada en las ciencias sociales y el gerencialismo.

❖ **Mary Henkel, *Government, Evaluation and Change*, 1991**

En este libro la autora analiza la cambiante cultura de la gestión en el sector público de Gran Bretaña, basada en la economía, la eficiencia y la efectividad. Henkel estudia tres tipos de instituciones: la función aún en desarrollo de la Comisión de Auditoría; el Cuerpo de Inspectores de Prestaciones Sociales en su transición hacia una entidad más gerencial y el Servicio de Asesoría de Salud encargado de la revisión colegiada del servicio de salud.

La autora muestra la importancia de los vínculos entre las tradiciones del conocimiento, los valores y los patrones de autoridad que en gran medida moldean la forma en que la evaluación impacta las organizaciones. Concluye que el cuadro resultante revela un viraje de los supuestos y valores profesionales hacia modalidades de evaluación más institucionales y gerenciales. El tránsito a las nociones gerenciales de la evaluación ha llegado hasta la promoción de las fuerzas del mercado. Henkel señala que las fronteras entre la política, la gestión y el mercado se debilitan rápidamente.

No obstante, detrás de este proceso se encuentra la tensión entre la teoría de la evaluación, alejada del positivismo, y la evaluación en la práctica, que ha buscado ser altamente positivista al creer en la posibilidad de medir las cosas. Para la autora esto evidencia que el gerente está desbancando al profesional. Por lo tanto, el surgimiento del Estado evaluador refleja un cambiante orden de valores, mas no el nacimiento de una era de nueva objetividad. En la práctica, los argumentos políticos y técnicos se descomponen y derraman. Henkel considera que la evaluación ha hecho de la necesidad de juicio y sensibilidad algo más y no menos urgente. ♦

<sup>12</sup> En México, la evaluación de los programas federales empezó a ser obligatoria en la década de 1990. En el caso presentado por Hiana Yashine *et al.* sobre el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades se destaca cómo, desde su concepción, el programa estableció mecanismos de evaluación y grupos de control para conocer el impacto del mismo.

4.5.2/ *La evaluación como análisis racional*

Hay muchas definiciones de la evaluación. Thomas Dye ofrece una excelente definición general al señalar que la evaluación de las políticas significa "aprender acerca de las consecuencias de las políticas públicas" (Dye, 1987: 351)<sup>13</sup>:

La investigación de la evaluación de las políticas es el análisis objetivo, sistemático y empírico de los efectos de las políticas y los programas públicos en curso sobre sus objetivos, en términos de las metas que pretenden alcanzar.

Otra académica prominente en el ámbito de la investigación de la evaluación, Carol Weiss (1972: 6), ha propuesto distinguirla de otras formas de análisis de las políticas públicas a partir de seis aspectos:

- Está diseñada para la toma de decisiones y orientada al análisis de los problemas según los definen los tomadores de decisiones, no los investigadores.
- Tiene un carácter discrecional. La investigación busca evaluar a partir de las metas de los programas.
- Se trata de investigación arraigada en un entorno de políticas públicas, no en un entorno académico.
- Suele implicar el conflicto entre los investigadores y los profesionales en la práctica.
- Es raro que se publique.
- Puede involucrar a investigadores en problemas de lealtad con agencias de financiamiento y mejora del cambio social.

La investigación de la evaluación se ocupa de dos dimensiones: cómo medir una política contra las metas que pretende alcanzar y cuál es el impacto real de la política en cuestión. Este capítulo está dedicado al análisis de la evaluación como una actividad vinculada a la medición del desempeño de las metas. Los estudios de impacto, por otra parte, se encargan del efecto de determinada política como un todo o bien el proceso mediante el cual se da la implementación. La sección 4.7 está dedicada al análisis del impacto/proceso.

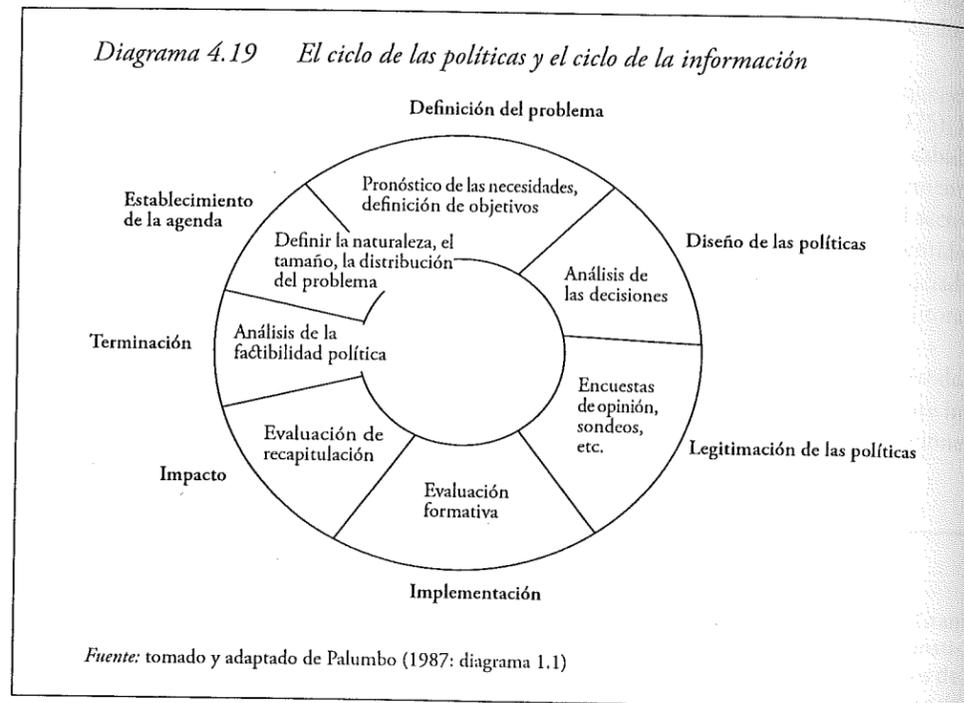
El análisis de la evaluación incluye una serie de enfoques o técnicas principales:

- Técnicas que miden la relación entre los costos y los beneficios y la utilidad.
- Técnicas que miden el desempeño.
- Técnicas que recurren a experimentos para evaluar las políticas y los programas.

Palumbo (1987) sugiere la posibilidad de entender mejor la función de estas técnicas relacionando el "ciclo de las políticas" con el ciclo de la información. El diagrama 4.19 presenta la modificación de este modelo para mostrar la forma en que el ciclo de las políticas se relaciona con la información y el análisis eva-

<sup>13</sup> El caso ilustra el sentido de aprendizaje de la evaluación misma que ha servido para reformar algunos aspectos del programa Oportunidades.

luativos. En las etapas de establecimiento de la agenda/definición del problema, la investigación de la evaluación interviene en la definición del tamaño y la distribución de un problema, la previsión de las necesidades y la definición de grupos y áreas objetivo (véase Rossi y Freeman, 1993: 57-103).



La etapa del "diseño de las políticas" implica técnicas de análisis de las decisiones para "identificar medios alternativos para alcanzar los fines del programa con el objetivo de encontrar la alternativa rentable" (Palumbo, 1987: 40). El uso de técnicas para medir la relación entre los costos y beneficios y la efectividad de las políticas y los programas tiene una aplicación evidente en la etapa de evaluación dentro del proceso de las políticas públicas. Una amplia variedad de técnicas de presupuesto (SPPP, APO y presupuesto con base cero) se deriva del impacto del ACB. Particularmente, estas técnicas enfatizan la necesidad de incorporar los cálculos de costos y beneficios a los procesos de presupuestación.

La siguiente etapa de Palumbo, la legitimación de las políticas, implica la evaluación política de la aceptación de la política pública o programa en cuestión por parte del público y las partes interesadas. Es decir, a primera vista, un ejercicio particularmente no racional ni técnico (en comparación con la teoría y la práctica del ACB). Sin embargo, como observa el propio Palumbo, el uso de medidas de apoyo/antipatía tal como aparecen reflejadas en las encuestas de opinión constituye uno de los enfoques favoritos de los tomadores de decisiones modernos. Esta "racionalización" de la opinión pública a modo de permitir

a los diseñadores de las políticas la elaboración de juicios/evaluaciones acerca de la legitimidad de las políticas públicas y los programas puede parecer consistente con la lógica intrínseca al ACB: que todos los factores de una decisión pueden y deben cuantificarse a fin de contar con fundamentos más racionales para la toma de decisiones. Esta forma de medir la opinión también puede incorporarse a programas a través de la introducción de tablas publicables de satisfacción/insatisfacción del "cliente" con la prestación de servicios públicos (el caso de la Citizen's Charter en el Reino Unido). La legitimación de la información de la evaluación también adopta la forma de consultas legislativas y revisión y adjudicación jurídica (Hogwood, 1987: 190-222; Peters, 1986: 63-76).

#### Evaluación formativa

La evaluación que ocurre durante la implementación de una política o programa implica el análisis del "grado en el que se está implementando y las condiciones que promueven una implementación exitosa" (Palumbo, 1987: 40). Por lo tanto, la etapa de la implementación requiere una evaluación "formativa" que monitorea la manera en que se está administrando o gestionando un programa, con el objetivo de proporcionar retroalimentación útil para mejorar el proceso de implementación. Rossi y Freeman (1993: 163) describen este tipo de evaluación como una modalidad orientada a tres preguntas:

- (1) hasta qué punto el programa está llegando a la población objetivo adecuada,
- (2) en qué medida la prestación de servicios es consistente con las especificaciones del diseño del programa y (3) qué recursos se han gastado o están gastándose para llevar a cabo el programa.

Cada vez más, el monitoreo del proceso de implementación proporciona a los diseñadores de las políticas, a las partes interesadas y a los gerentes herramientas para evaluar la implementación de un programa y utilizar la información a fin de corregir y/o controlar el proceso de implementación y resultados de las políticas más efectivamente. El monitoreo puede adoptar la forma de diversos tipos de "sistemas de información de gestión" (SIG) para brindar un sistema de información centralizada capaz de crear una rutina de recopilación de información (Isaac-Henry, 1993: 97) (el procedimiento se ha depurado bastante gracias al uso de equipos de cómputo). Los SIG facilitan la acumulación y organización continua de información para alimentar el proceso de toma de decisiones gerenciales. El enfoque se introdujo en el Reino Unido en la década de 1980 con el desarrollo de los Sistemas de Información de Gestión para los Ministros (MINIS), cuyo objetivo fue ofrecer información de mejor calidad y con mayor regularidad a los ministros acerca de lo que sucede en sus departamentos. Posteriormente llegó la Iniciativa de Gestión Financiera (FMI) (1982), diseñada para brindar información a los gerentes y ayudarles a cumplir sus objetivos más efectivamente (véase Massey, 1993: 46-51).

Una de las principales técnicas propias del enfoque SIG de la evaluación es la aplicación de medidas de desempeño como fuente primordial de información acerca de la efectividad y eficiencia de la implementación y los resultados de las

políticas. Se trata de una forma de evaluación que ha alcanzado un lugar preeminente desde fines de la década de 1970, cuando se registró una creciente demanda de eficiencia medida por la relación insumos/resultados debida a las presiones sobre las finanzas públicas. Las medidas del desempeño pueden variar, pero una característica clave es que tienen por objetivo llegar a un coeficiente de insumos/resultados de servicio. Cuando no es posible, la medida de desempeño puede expresar la eficiencia con la que se usan determinados recursos: cuántos/cuánto podría o debería de haberse logrado y cuánto se logró. Ésta es una medida de desempeño muy común en el ámbito del transporte público o los hospitales.

Por lo tanto, la evolución de la evaluación del desempeño debe entenderse en el contexto de la necesidad de controlar las finanzas públicas y alcanzar mayores niveles de costo-efectividad, eficiencia y efectividad. Sin embargo, este control no es neutral ni puramente técnico, aunque los autores con gran disposición al positivismo planteen semejante argumento. Los ID (indicadores de desempeño) contienen una gran carga de valores, política y poder. Al igual que con el ACB derivado de la economía de la asistencia social, es necesario formular importantes preguntas acerca de quién fija los criterios de la medición, cómo se calcula, quién hace las preguntas y qué temporalidad se elige para la evaluación. ¿Quién define lo que cuenta como eficiente y efectivo, o qué significa costo-efectividad? Los ID revelan datos cuantitativos, pero puede resultar poco convincente leer que más de  $x$  representa una calidad que puede ser o no medible. Al mismo tiempo, ¿es "justo" o metodológicamente consistente comparar medidas de desempeño? ¿Es posible comparar una escuela o un hospital con otro en base a determinado ID? La cuantificación tiene límites. La simple aseveración de que determinado servicio ha crecido en  $x$  por ciento no tiene significado alguno si no se consideran las dimensiones no cuantitativas; tampoco considera los problemas de justicia o equidad. Más de  $x$  no implica la distribución justa de  $x$  entre los usuarios. A veces, más quiere decir peor. Este tipo de información puede satisfacer a quienes solicitan los datos, pero no a aquellos que los implementan y usan en la vida real.

Las medidas del desempeño no significan nada por sí mismas. El analista de políticas públicas se interesa en la dinámica política y los valores con los que se han construido las medidas y la interpretación que se hace de los datos. El argumento a favor de los ID sostendría que éstos encierran múltiples beneficios: determinan los avances hacia el cumplimiento de las metas, identifican áreas problemáticas y contribuyen a mejorar la gestión del personal. Sin embargo, una perspectiva más crítica argumentaría que los ID simplemente aumentan la capacidad del Estado de controlar a las organizaciones y las personas. Para los defensores de los ID como parte de una medida para auditar el desempeño, la cuestión clave es la integridad y el profesionalismo de aquellos que diseñan e implementan la auditoría (Flint, 1988). Para los críticos, en todo caso, el surgimiento de los ID es una señal del viraje de poder, dentro del gobierno y las organizaciones a cargo de la implementación, de manos de los profesionales y

administradores a las manos de los auditores y contadores (Power, 1994 y Carter, 1989)<sup>14</sup>.

#### ❖ Un argumento a favor de la medición del desempeño en el sector público

El uso de mediciones e indicadores de desempeño en actividades humanas en las que no hay "resultados netos" como en la esfera empresarial resulta problemático. En un texto publicado en 1988, el economista Peter Jackson confronta a los críticos de los ID (indicadores de desempeño) argumentando que si se desea mejorar la calidad de los servicios prestados en el sector público el uso de mecanismos para medir el desempeño es absolutamente vital. Jackson afirma que la idea de que hay enormes diferencias entre el sector público y el privado es un tanto exagerada. Las mediciones del desempeño pueden constituir un sustituto efectivo de las ganancias a fin de mejorar la gestión en escuelas, hospitales, gobiernos locales y otros servicios. El autor identifica una gama de funciones que los ID pueden cumplir para mejorar la gestión:

- Incrementar la rendición de cuentas.
- Aportar la base de la planeación y el control de las políticas.
- Brindar información importante para dar seguimiento a actividades organizacionales.
- Ofrecer información para postmórtems de gestión estratégica *a posteriori*.
- Aportar la base de un sistema de evaluación del personal.

En todo caso, para funcionar bien como "espejos" que reflejan actividades, los ID deberían, idealmente, tener nueve características:

- Mostrar consistencia con el transcurso del tiempo y entre una unidad y otra.
  - Hacer comparaciones entre similares.
  - Ser claros y estar bien definidos.
  - Medir sólo la responsabilidad del gerente.
  - No ser independientes del entorno en el que se toman las decisiones.
  - Ser exhaustivos y reflejar importantes áreas de preocupación.
  - Limitarse a esferas clave del desempeño.
  - Ser relevantes a las necesidades y condiciones específicas de la organización.
  - Ser realistas en la definición de objetivos.
- (Jackson, 1988: 12)

Aunque existe el riesgo de caer en una interpretación demasiado mecánica de los ID, de encontrar dificultades de definición, problemas para medir el resultado y asegurarse de que un ID no provoque situaciones no deseadas, Jackson considera que las medidas bien diseñadas e implementadas pueden mejorar el costo-efectividad (economía, eficiencia y efectividad), y que cumplen una función en la mejoría de la prestación de servicios públicos. Dicho esto, en su conclusión enfatiza las limitaciones de estos instrumentos.

Los indicadores de desempeño son un medio para ayudar a una gerencia responsable a tomar decisiones eficaces. Sin embargo, no constituyen un sustituto mecánico del buen juicio, la sabiduría política o el liderazgo.  
(Jackson, 1988: 15)

Desde luego, un cínico (o realista) puede señalar que el buen juicio y el liderazgo prudente han escaseado en los dos mil años de historia humana registrados. ♦

<sup>14</sup> El texto de Gloria del Castillo "El aseguramiento de la calidad en la educación superior en México: una experiencia exitosa de política pública" es un ejemplo de una evaluación de desempeño realizada mientras la política está siendo implementada. En el caso que se expone, la evaluación fue programada por el gobierno federal e implementada por las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas.

### Evaluación acumulativa

En la siguiente etapa del ciclo de las políticas de Palumbo (impacto), la información de la evaluación es "acumulativa"; es decir, busca medir la manera en que la política/el programa en cuestión realmente ha impactado los problemas que pretendía atender. Ya se ha destacado la función de la evaluación de impacto (EI) al revisar las herramientas para el análisis de las decisiones en el Capítulo III. Entre ellas destacan la IEA y la evaluación del impacto tecnológico. Al abordar la EI durante la etapa del ciclo posterior a la implementación, la evaluación tiene por objetivo llegar a un cálculo aproximado de los efectos netos y brutos de la intervención. Básicamente, se trata de una modalidad comparativa de investigación: comparar, por ejemplo, el antes y el después; comparar el impacto de la intervención en un grupo y en otro, o entre el grupo que fue sometido a la intervención y otro grupo que no lo fue (grupo de control); comparar qué pasó con lo que podría haber pasado de no haber intervenido, o comparar la manera en que diferentes regiones del país recibieron distintos impactos de la misma política pública. Independientemente de la medida empleada, el cuantificacionismo no puede disfrazar el hecho de que la evaluación del impacto es una actividad metida hasta las rodillas en un mar de valores, creencias, políticas partidistas e ideología, y hace del hecho de "demostrar" que una política ha tenido tal o cual impacto algo profundamente sospechoso<sup>15</sup>. Como se verá en relación con la "terminación", la idea de que el proceso de las políticas públicas está motivado por un cálculo racional de costos y beneficios del impacto no se confirma en la vida real. De León (sección 4.6.1) argumenta, por ejemplo, que la terminación es básicamente una decisión informada políticamente más que racionalmente, resultado de la "evaluación" del impacto.

Uno de los más importantes modelos de evaluación de impacto se refiere a la realización de una especie de experimento. Los enfoques experimentales en la investigación de la evaluación son un intento por aplicar los principios de la experimentación a los problemas sociales y de otra índole. Este ejercicio implica diversas técnicas. Es posible que un experimento tenga por objetivo estudiar un problema antes y después de la intervención. También puede usar un grupo de control y un grupo experimental para después compararlos entre sí y medir la efectividad de determinada intervención con respecto a una situación (de control) en la que no hubo intervención alguna<sup>16</sup>.

El ejemplo "de libro de texto" es el de un experimento realizado en Estados Unidos a fines de la década de 1960 a fin de probar el efecto del impuesto al ingreso negativo en la disposición a trabajar. Se dividió una muestra de 1,300 familias en cinco ciudades de Nueva Jersey y Pensilvania en grupos experimentales y grupos de control con el propósito de probar el efecto del ingreso seguro

15 El caso presentado por Ivico Ahumada sobre las diversas evaluaciones de impacto realizadas al Programa de Capacitación para el trabajo en México es un buen ejemplo de que, en gran medida, la continuación/terminación de una política pública es ante todo una decisión política. Véase el Capítulo V: Casos latinoamericanos.

16 El caso sobre la evaluación del programa Oportunidades de México, presentado por Iliana Yaschine *et al.*, destaca el uso de técnicas experimentales y cuasi-experimentales de evaluación.

en los hábitos laborales de los colectivos más desfavorecidos. Se recogieron datos durante un período de tres años. Al principio, la interpretación de los datos demostraba que el impuesto al ingreso negativo no tenía un efecto real en la motivación para trabajar (Watts, 1969). No obstante, los mismos datos, en manos de RAND, arrojaron conclusiones muy distintas (Dye, 1987: 368-369). Todo esto es un indicio de que la experimentación no produce datos concluyentes: la interpretación lo es todo. La experimentación enfrenta una serie de problemas en tanto modalidad de evaluación:

- La sociedad es algo complejo. ¿Cómo llevar a cabo un experimento que excluye tantos factores? ¿Qué juicios influyen en el establecimiento de los parámetros de los factores a analizar?
- En vista de lo anterior, ¿cómo diseñar la investigación para lograr resultados "buenos" cuando los experimentos enfrentan limitaciones de fondos y tiempo?
- No sólo hay limitaciones de costos y tiempos; el experimento también depende de problemas de gestión e implementación.
- ¿Es posible llevar a cabo experimentos sociales que impliquen la comparación de grupos que, con toda probabilidad, serán muy distintos uno de otro?
- En los experimentos sociales la gente podría estar/estará consciente de que es objeto de experimentación (el supuesto efecto Hawthorne).
- ¿Qué pasa con las cuestiones morales? ¿Es correcto que un grupo sea privado de recursos o que otro sea usado como conejillo de Indias? A las personas podría no agradales la idea de ser objeto de experimentación.
- Desde un punto de vista político, los experimentos toman tiempo. Es posible que los diseñadores de políticas no dispongan de tiempo o que cuando finalmente se haya terminado el experimento la situación haya cambiado.

Los críticos de la evaluación experimental añadirían más puntos a esta lista (Edwards *et al.*, 1975; Scioli y Cook, 1973). Sin embargo, la experimentación bien puede resultar adecuada y ser "científicamente sólida" en ciertas circunstancias. Bobrow y Dryzek (1987: 148) señalan que esas circunstancias son "la disponibilidad de un problema de políticas públicas bien estructurado, razonablemente estático y altamente sujeto a descomposición, con consenso acerca de los criterios por aplicar. Cada vez son más raras esas circunstancias en el mundo de hoy".

Aun así, la cuasi experimentación por parte del gobierno en problemas altamente complejos (como la política de asentamientos urbanos) sigue siendo una opción atractiva. Dye presenta sólidos argumentos fundados en aspectos prácticos: "Es sumamente costoso para la sociedad comprometerse con programas y políticas de gran escala en las esferas de la educación, las prestaciones sociales, la vivienda, la salud, etcétera, sin tener una idea real de lo que funciona" (Dye, 1987: 372). Esta perspectiva popperiana (véase la sección 1.6) acerca de la pertinencia del cambio gradual a fin de probar su eficacia cuenta con más de un adepto (Rivlin, 1971; Campbell, 1969, 1973 y 1982; Saxe y Fine, 1981).

#### ❖ Un argumento a favor de la experimentación

Donald Campbell ha sido un influyente defensor de la experimentación como medio para mejorar la evaluación. Este autor se ha pronunciado a favor de un uso más extenso de los métodos experimentales y ha planteado la idea de una "sociedad experimentadora" donde la "dialéctica de los argumentos experimentales" (Campbell, 1982: 330-331) generaría un proceso de políticas públicas comprometido con el idealismo, tanto en sus medios como en sus fines. La experimentación dentro de la sociedad experimentadora daría pie a un nivel superior de aprendizaje y un énfasis en los problemas, no en la propugnación de soluciones. Saxe y Fine (1981) amplían la perspectiva de Campbell argumentando que si la formulación de políticas transita de la promoción de políticas hacia la experimentación de políticas se concederá una función más amplia a la ciencia y la investigación, además de permitir una participación ciudadana más activa. Además, sostienen que la sociedad experimentadora constituye una respuesta a los limitados recursos a la disposición de los diseñadores de las políticas y el público, así como una vía para atender el problema de la inequidad en el acceso al poder. Harold Lasswell también fue un gran defensor de la experimentación como una forma de evaluar las innovaciones en materia de políticas públicas (véase Lasswell, 1963). El término que usó para referirse al método de la experimentación en pequeña escala fue "desarrollo de prototipos". Él mismo participó en dos experimentos "prototipo" sobre la introducción de la toma democrática de decisiones: el proyecto Vicos en Perú y el proyecto del Instituto Psiquiátrico de Yale. El primero se refiere a los indígenas Vicos del Perú (véase Dobyns *et al.* [editores], 1964); el segundo fue un experimento de participación en un hospital psiquiátrico (véase Rubenstein y Lasswell, 1966). Para Lasswell, la experimentación (oficial/no oficial) en pequeña escala no sólo era una manera de probar ideas y evaluar reformas; también era una forma de desarrollar las aptitudes y los conocimientos de los participantes:

La experiencia prototipo no sólo constituye un medio para mejorar las prácticas institucionales y los conocimientos científicos en general; crea un nuevo cuerpo de activos y pasivos que puede ser útil para difundir o bloquear la innovación en cuestión. Las situaciones prototipo exitosas tienden a crear una élite de individuos informados y especializados que pueden adquirir ventajas adicionales al continuar desempeñando sus actividades a favor de la meta (la "causa").  
(Lasswell, 1963: 122)

En Merelman (1981: 492-496) y Lasswell (1963) aparecen reseñas del desarrollo de prototipos de Lasswell. ♦

#### 4.5.3/ La evaluación y la administración de recursos humanos

#### ❖ Algunas ideas, términos y textos clave

En el ámbito de las políticas públicas, "evaluación" también implica el control a través de la evaluación/valoración/medición del desempeño/monitoreo de las personas que trabajan en el sector público, tanto aquellas que tienen contacto directo con el público como aquellas que ocupan cargos gerenciales/de políticas públicas. Es importante que los estudiantes de políticas públicas entiendan los orígenes de estos enfoques y la ideología y los valores que a ellos subyacen, pues han desempeñado un papel muy importante en el contexto del discurso de la "gestión" del sector público. La lectura de la obra de prominentes teóricos de la gestión es esencial, particularmente los libros de Peter Drucker, el padre de la "administración por objetivos" (APO). En general, uno de los estudios más útiles sobre el tema hasta la fecha pertenece a Beardwell y Holden (editores) (1994).

Un libro de texto líder en este campo, publicado por el Institute of Personnel Management y escrito por Thomason (1988) define la "evaluación del desempeño" en la "administración de recursos humanos" (ARH) como un proceso que implica:

- 1 La identificación de tareas a realizar, así como los criterios a emplearse para medir un desempeño exitoso.
- 2 La evaluación del desempeño dado, mediante la valoración de los resultados cuando éstos son medibles, o de los esfuerzos o comportamientos relevantes registrados cuando los resultados no son medibles.
- 3 La determinación del monto de la recompensa, la remuneración o la "reafirmación" a darse para mejorar, mantener o potenciar el nivel actual de desempeño.  
(Thomason, 1988: 328)

Sobre los orígenes de la ARH, véase Collin (1994a).

La principal aportación de la APO a este modelo consiste en haber aminorado el carácter de arriba hacia abajo de la evaluación al introducir un enfoque más "participativo". El superior y el subordinado participan en un diálogo y una negociación para el establecimiento de los objetivos. A la par que la APO hay otra gama de técnicas agrupadas bajo la categoría Desarrollo Organizacional (DO), un campo de particular relevancia para la redacción de textos de administración empresarial muy populares, como las obras de Peters y Waterman (1982). El enfoque del DO tiene por objetivo lidiar con la incertidumbre que enfrentan las organizaciones; éstas tienen que sobrevivir y prosperar en medio del caos, por lo que necesitan "ajustarse adecuadamente" al entorno. Por lo tanto, el DO busca modificar el entorno interno a fin de coadyuvar a las organizaciones a manejar mejor su entorno "externo". Las "variables de las personas" (*sic*) constituyen el foco principal de los consultores de DO que se contratan a fin de mejorar la "flexibilidad", las capacidades "de aprendizaje" de las "partes interesadas" y la "salud" de la organización:

En lugar de los enfoques de arriba hacia abajo para la definición de tareas y otros requisitos, el énfasis se coloca en el desarrollo de asociaciones para la toma de decisiones. En lugar de un enfoque de capacitación, se brindan prestaciones para el aprendizaje [...] En lugar de una estructura burocrática, se apunta al desarrollo de un sistema de cooperación.  
(Thomason, 1988: 494)

En tanto enfoque de aprendizaje, el método DO aplica diversas estrategias para fomentar el compromiso, la autodirección y el autocontrol en las variables de las personas. Thomason (1988: 473-474) señala las siguientes estrategias:

- Descentralización de la toma de decisiones: alejarse de los sistemas centralizados de control para adoptar sistemas en los que se enfatizan las decisiones cuando se está cerca del punto de acción e implementación.
- Cooperación, no competencia: tratar de aminorar el conflicto entre las personas y la organización.
- Desarrollo de sistemas en los que sea posible ventilar los conflictos.
- Fomento de la receptividad de la gente a las necesidades reales de la situación.
- Incremento de la comunicación entre los individuos, grupos y departamentos.
- Modificación de estructuras y procedimientos que obstaculizan el desempeño.
- Mejora y desarrollo de las capacidades de las personas dentro de la organización.

El movimiento de la "calidad" también puede entenderse como una nueva forma de evaluación de las personas. La idea de la Gestión de Calidad Total (GCT) es enfatizar la importancia de la calidad en todos los niveles de la toma de decisiones y la implementación y resultados. El objetivo consiste en crear sistemas donde los proveedores de servicios están motivados por las "necesidades del cliente" y la "satisfacción del cliente", no por necesidades y evaluaciones internas.

Originalmente desarrollada para la línea de producción y los sistemas mecánicos, la GCT ha sido adoptada en el sector público como una vía para la construcción de un proceso continuo de evaluación en el que "hacerlo bien" se logra con sistemas de monitoreo y verificación, y desarrollando actitudes más receptivas por parte del personal ante las quejas de los clientes. La OCDE reportó que en 1992 más de doce países estaban adoptando programas de calidad: Canadá, Francia, Japón, los Países Bajos, Finlandia, Grecia, Turquía, Portugal, España, Dinamarca, el Reino Unido y Estados Unidos (OCDE, 1992: 13).

La *British Standards Institution* (BSI) define el enfoque a partir del establecimiento y mantenimiento de un sistema "que demostrará a sus clientes su compromiso con la calidad y capacidad de satisfacer sus necesidades de calidad". El estándar 5750 del BSI, publicado en 1979, se convirtió en punto de referencia para otros países en la década de 1980. En 1987 la Organización Internacional de Normalización (ISO) publicó su serie 9000, la cual aporta un conjunto de estándares de calidad reconocidos internacionalmente. En su evolución dentro del sector público, el enfoque de la GCT enfatiza los siguientes pasos:

- Conocer al "cliente".
  - Diseñar "productos" y servicios para satisfacer estas necesidades.
  - Contar con el respaldo de una "garantía" en el desempeño.
  - Incluir instrucciones claras en los servicios y productos.
  - Efectuar una entrega oportuna.
  - Ofrecer servicios de apoyo.
  - Utilizar la retroalimentación del cliente para verificar la calidad.
  - Trabajar a partir de esta información.
- (Junta de Capacitación del Gobierno Local, 1989: 42)

Aunque la noción de que los servicios públicos pueden estar definidos por la satisfacción del "cliente" de la misma forma que las decisiones de las empresas del sector privado que producen bienes y servicios en el mercado enfrenta serias limitaciones (Flynn, 1990: 108-109), la teoría de usar sistemas que integran la evaluación continua de las persona y los programas dentro del proceso de implementación y resultados ha demostrado ser una adición atractiva a las herramientas de la gestión del sector público y del "no lucrativo" (véanse Stewart y Walsh, 1990; Flynn, 1990; De Sario *et al.*, 1991; Osborne y Gaebler, 1992; Drucker, 1990b; para consultar una crítica desde el punto de vista del trabajo, véase Martin, 1993). ♦

La mayor parte de la bibliografía sobre la evaluación en la esfera de las políticas públicas se ocupa de la evaluación de programas y políticas. No obstante, en el marco gerencialista se incluye la evaluación de las personas *qua* "recursos humanos". A la par del desarrollo de las técnicas de evaluación SIG ha crecido la adopción de técnicas denominadas de "administración de recursos humanos" (ARH) y desarrollo organizacional (DO) en los sectores públicos de la mayoría de los países industrializados (OCDE, 1992: 11). Entre las técnicas para la evaluación de "personas" (a diferencia de los programas y las políticas) tomadas de la ARH y el DO destacan las siguientes:

- Esquemas de pago relacionados con el desempeño.
- Evaluación y valoración del personal.
- Estrategias de desarrollo organizacional.

El objetivo de una estrategia de ARH es, tal como señala un libro de texto (Thompson, 1990: 307), cambiar a las personas para que se vuelvan más:

- Comprometidas (es posible mejorar el compromiso).
- Competentes (es posible desarrollar las competencias y así mejorar la calidad del producto y la productividad).
- Rentables (idealmente, los costos deberían ser bajos y el desempeño alto...).
- Empáticas con las metas de la organización (¿hay acuerdo entre los valores y las expectativas de todas las partes?).

Una de las características clave del enfoque es integrar la administración del "personal" a la estrategia corporativa descentralizando la administración de recursos humanos (*sic*) al nivel de gerentes de línea en lugar de dividirla en tareas a cargo de funcionarios y gerentes especializados del área de personal. El enfoque de ARH subraya que el objetivo es mejorar el "desempeño" mediante el desarrollo de un sentido de compromiso en cada empleado en lugar del simple cumplimiento de órdenes o instrucciones jerárquicas (Storey, 1989). Este mayor compromiso se logra:

- Reclutando a las personas adecuadas (véase Wright y Storey, 1994).
- Enfatizando la capacitación en todos los niveles (véase Holden, 1994).
- Evaluando habitualmente al personal (véase Roberts, 1994).
- Recompensando el desempeño (véase Roberts, 1994).

La idea de recompensar el desempeño en la práctica ha significado un intento por vincular las zanahorias y los garrotes de la capacitación y la evaluación a los incentivos monetarios. Según un informe de la OCDE de 1992:

En Nueva Zelanda, los regímenes de pago con base en el desempeño funcionan desde 1988 con el establecimiento de un sistema de rangos de tabuladores de remuneración, pero ha habido manifestaciones de preocupación en torno a los problemas de deslizamiento de los salarios y complejidad administrativa. En Noruega se ha implementado un nuevo sistema de pagos que permite que cargos del mismo nivel tengan acceso a diferentes alternativas salariales en función del desempeño y otros factores. En Suiza se introdujo una nueva legislación para permitir "que se tome debida cuenta del desempeño de un funcionario público". El gobierno británico está en proceso de renegociación de la mayoría de los convenios de pago dentro del servicio público; uno de los objetivos de la renegociación es desarrollar un vínculo más directo entre el pago de los individuos y su desempeño. Y en Estados Unidos se implementó una nueva ley que incluye, entre sus características principales, el requisito de desarrollar e instituir sistemas que fortalezcan el vínculo entre la paga y el desempeño. (OCDE, 1992: 11)

Los sistemas de pago vinculados al desempeño están diseñados para generar un marco en el que es posible evaluar a los individuos y/o grupos con base en el grado en el que han cumplido metas y objetivos definidos y medidos. Se trata de una herramienta estándar dentro del paquete de los enfoques de APO y GCT en el sector privado, en el que existen "mínimos" claros de desempeño en función de los resultados y las ganancias. Sin embargo, en el contexto de las burocracias y los servicios públicos hay problemas relacionados con la filosofía de que el dinero (y el propio interés) es el mejor motivador. Niskasen, uno de

los primeros defensores de la paga por desempeño, consideraba que la introducción del sistema al sector público haría que el propio interés en la reducción de costos y el incremento de las "ganancias" serviría para aminorar el deseo de los funcionarios públicos de maximizar los intereses mediante grandes presupuestos, orientándolos a preferir paquetes de paga más voluminosos (Niskanen, 1973<sup>17</sup>). Hasta ahí lo que había que decir sobre la teoría.

En la práctica, sin embargo, la recompensa por "desempeño" está plagada de dificultades. ¿El dinero es la mejor motivación de los servidores públicos y los profesionales en el sector público? ¿Quién lleva a cabo la evaluación? ¿Qué medidas tomar para evaluar el desempeño? ¿Cómo medir el "incremento" en el desempeño de docentes, personal de enfermería y policías? ¿Se recompensa el desempeño individual, con todos los riesgos que implica en cuanto a crear divisiones y resentimiento? ¿Se recompensa a grupos y "equipos" (*sic*)? La experiencia señala que la evaluación y recompensa del desempeño es un campo político minado (Osborne y Gaebler, 1992: 156-158), además de ser algo problemático en el nivel de la administración del personal (Thomason, 1988: 328-399 y Roberts, 1994). No obstante, como señala el estudio de la OCDE, es un campo minado que los diseñadores de políticas alrededor del mundo están decididos a atravesar en su búsqueda de una mejor disciplina financiera y un mejor control del sector público. Vista en un contexto histórico, la adopción de técnicas de ARH en el "nuevo" sector público, como la paga por desempeño, es el más reciente experimento de una larga lista de técnicas racionales que empezaron a usarse en la década de 1960 con el SPPP, la planeación corporativa y los SIG. La principal diferencia es que si bien las técnicas de planeación analítica, gerencial y corporativa de las décadas anteriores se enfocaban a la mejoría de la racionalidad de la toma de decisiones y del "sistema", la ARH se ocupa de mejorar la racionalidad (entendida como desempeño) cambiando la motivación, la cultura y las actitudes de los "humanos" que trabajan en la caja negra de las políticas públicas.

#### ❖ El gobierno y los gurús de la administración empresarial

La agenda de la nueva gestión del sector público ha quedado definida a partir de dos corrientes principales: la economía (elección pública) y la administración empresarial. La influencia de la economía en la agenda de las políticas públicas se reconoce ampliamente, sin embargo, el impacto de los teóricos y gurús de la administración ha sido igualmente importante. Su influencia ha sido particularmente prominente en el desarrollo de la dimensión "humana" de la evaluación, tanto en la práctica como en la retórica y las "palabras de moda" que se usan para referirse a temas de "recursos humanos". Los lectores interesados en las ideas de muchos de los principales gurús deben consultar las obras de Clutterbuck y Crainer (1990) y Kennedy (1991). Entre los grandes teóricos de la administración empresarial cuyas ideas han influido en el discurso de la gestión pública destacan los siguientes:

<sup>17</sup> La edición en castellano es Niskanen, W.A., *Cara y cruz de la burocracia* (1980).

Peter Drucker (1946, 1954, 1964, 1969, 1974, 1985 y 1990b). Sin duda, el teórico moderno más importante de la administración empresarial. Desarrolló las ideas de la APO en 1946 y vaticinó un importante número de tendencias en el sector público, entre ellas una tan importante como la privatización. El énfasis de Drucker en la necesidad de orientar una organización hacia sus clientes constituye un principio central de la "nueva gestión del sector público", al igual que la idea de que las estructuras deben seguir estrategias. Drucker se ha pronunciado a favor de las estructuras descentralizadas y el autocontrol como aspectos vitales para mejorar la administración, la disciplina y el control (de arriba hacia abajo). La filosofía básica de la APO es la medición del desempeño y la calidad, así como el establecimiento de objetivos claros para las unidades y los individuos.

Peters y Waterman (1982). La fuente más importante de ideas influyentes en la agenda de la gestión pública. Su libro titulado *In Search of Excellence* fue una sensación editorial y tal vez sea una de las obras más leídas sobre el tema. Tras estudiar a 43 exitosas empresas identificaron ocho características de la excelencia. Su libro introduce ideas acerca de la cultura, las organizaciones menos jerárquicas y más descentralizadas, la calidad, la misión, el desempeño y el liderazgo a una audiencia en el sector público no familiarizada con la bibliografía de la administración empresarial, de la que surgen dichos conceptos.

Charles Handy (1976, 1986 y 1988). Al igual que Peters y Waterman, Handy es un autor cuya obra ha llevado la teoría y los teóricos de la administración empresarial (como Argyris, Schein y Bennis) al terreno de lo popular y lo legible a los ojos de los "gerentes" del sector público (y del sector "del voluntariado").

Rosabeth Moss Kanter (1977, 1983 y 1989). Kanter es una de las gurús modernas más populares, probablemente mejor conocida gracias a sus ideas sobre el empoderamiento dentro de las organizaciones como estrategia para mejorar el desempeño. La autora es una severa crítica de las jerarquías burocráticas y ha enfatizado la necesidad de descentralizar a la autoridad, vincular el pago al desempeño, la importancia de crear una cultura empresarial y alentar las empresas individuales. No debe pensarse en el personal como gastos indirectos, sino verlos como fuentes de valor. Las organizaciones deben ser vistas como asociaciones, y al empoderar y valorar a las personas, los negocios "posteriores a la era empresarial" podrán ser más y no menos administrables.

W. Edwards Demming (1982). Estadístico estadounidense a quien se le atribuye la base del éxito económico japonés, a partir de unas conferencias sobre sus métodos de círculos de calidad que impartiera a una receptiva generación de gerentes de la posguerra. En Estados Unidos y otros países se hizo caso omiso del círculo (planeación, implementación, verificación y acción) hasta las décadas de 1970 y 1980, cuando se evidenció la ventaja de Japón sobre estas naciones. Los especialistas se preguntaban por qué Japón había logrado un milagro económico e identificaban el "Círculo Demming" con su énfasis en la gestión de calidad como parte clave de la respuesta. En la década de 1980 las ideas de la GCT se pusieron de moda y el enfoque de la "calidad" se incorporó rápidamente a la nueva agenda que influiría en la conformación del sector público (véase, por ejemplo, Gaster, 1991). ♦

#### Evaluación y control

El surgimiento de la ARH (Administración de Recursos Humanos) en el "Estado evaluador" puede interpretarse, desde una perspectiva crítica, como la extensión del poder del Estado de vigilar y controlar los procesos organizacionales y a sus "clientes" objetivo. Visto así, el desarrollo de nuevas técnicas puede interpretarse como mejoras a las capacidades del Estado para llevar a cabo aquello que Dandeker (1990: 37) ha clasificado a partir de tres actividades clave:

- Recopilación, almacenamiento y recuperación de información.
- Supervisión de personas.
- Monitoreo y control del comportamiento.

Por lo tanto, el nuevo gerencialismo representa un viraje considerable en el poder organizacional, un tránsito del administrador y profesional al "gerente" y el "contador" (Miller y O'Leary, 1987), y de la "administración del personal" a la "administración de recursos humanos" (Storey, 1989 y Storey [editor], 1989). Este cambio significa que las técnicas de evaluación son básicamente formas para modificar la "cultura" y el comportamiento, más que mecanismos "sistémicos" u organizacionales. La tendencia en la evaluación ha sido un tránsito cada vez más marcado hacia la modificación del comportamiento de las personas dentro de las organizaciones, no de las organizaciones como sistemas. En este sentido, el Estado evaluador constituye una forma más desarrollada de la vigilancia taylorista. En las palabras de Dandeker:

puesto que la vigilancia implica un intento deliberado de monitorear y/o supervisar objetos o personas, se encuentra más depurada en organizaciones formales que poseen una o varias metas claramente expresadas, así como una estructura administrativa formal para alcanzarlas [...] Es un indicio del proceso de largo plazo de la racionalización de la acción social como la observara Weber.  
(Dandeker, 1990: 38)

A Weber le interesaba la dominación en las diversas etapas de la historia humana. La forma característica de la era moderna era el auge de la dominación social "legal-racional" en contraposición a las formas de dominación carismática o tradicional. Weber argumentaba que con el desarrollo de la burocracia "el desempeño de cada individuo se mide matemáticamente, cada hombre se convierte en una pieza más del engranaje de la máquina y, consciente de ello, su única preocupación es si logrará convertirse en una pieza más grande (Weber, en Mayer, 1956: 126-127).

Desde el punto de vista de Weber podría argumentarse que el Estado evaluador es el producto consumado del racionalismo industrial. Las modalidades de información cuantificable acerca del desempeño y los resultados son evoluciones derivadas de los cimientos racionalistas de la organización burocrática y tipo Bentham. El modelo organizacional radical argumentaría que el Estado evaluador no es sino una forma de vigilancia y explotación más sofisticada y depurada (véanse, por ejemplo, Giddens, 1987 y 1990; Morgan, 1986; Burrell y Morgan, 1979; Clegg y Dunkerly, 1980).

#### ❖ Control y dominación: perspectivas radicales

##### ¿ARH y APO como "panopticismo"?

Desde el punto de vista de las teorías de Foucault, el desarrollo de ARH y APO puede interpretarse como una extensión de formas de disciplina y control. Foucault tomó como modelo de control el diseño de prisión de Bentham en el que las celdas están dispuestas como un "panopticon" que

permite la vigilancia constante de los internos. Los prisioneros quedan sujetos a una forma rutinaria de control en la que toda acción puede ser observada. Con el tiempo, el poder del guardia sobre el prisionero se internaliza, y el prisionero se convierte en su propio carcelero. Los prisioneros no pueden escapar de la torre de vigilancia y, puesto que nunca saben si están siendo observados, quedan constreñidos a observar un buen comportamiento todo el tiempo:

no debe pensarse en el Panopticon como en una edificación de ensueño: es un mecanismo de poder reducido a su forma ideal [...] de hecho, se trata de una figura de tecnología política que puede y debe separarse de cualquier uso específico [...] Es un tipo de ubicación de cuerpos en un espacio, de distribución de individuos en relación con sus pares, de organización jerárquica, de disposición de centros y canales de poder [...] Siempre que se trate con una multiplicidad de individuos a los que debe imponerse una tarea o comportamiento particular, puede usarse el esquema panóptico. Es [...] aplicable a todo tipo de establecimientos en los que se coloca a determinado número de personas con el fin de vigilarlas dentro de un espacio no demasiado grande para poder ser cubierto o estar al alcance de otros edificios.  
(Foucault, 1977: 205-206)

La principal característica de una disciplina panóptica es que el poder no se ejerce sobre el "exterior", sino que es internalizado por quienes son los objetos del control. Los indicadores del desempeño, la revisión colegiada, la auditoría, la evaluación, etcétera, ¿son éstas variaciones del "sueño" panóptico? ¿El "Estado auditor" es un refinamiento del modelo de Bentham de un sistema más racional de controlar a las personas dentro de las instituciones? ¿Es por eso que, como señala Foucault, "las prisiones se parecen a las fábricas, escuelas, barracas, hospitales, y todos ellos se parecen a las prisiones"? (Foucault, 1977: 228)

#### Anthony Giddens y la vigilancia organizacional

La cuestión relativa a la forma en que las organizaciones están mejorando su capacidad de controlar a la gente constituye un tema importante en la obra de Giddens:

La vigilancia se refiere a la supervisión de las actividades de poblaciones de referencia en la esfera política [...] La supervisión puede ser directa (como en muchos de los casos comentados por Foucault, como las prisiones, escuelas, lugares de trabajo abiertos), pero su modalidad más característica es indirecta y se basa en el control de la información.  
(Giddens, 1990: 58)

La recopilación de información es vital para la generación del poder administrativo ya que el control sobre los tiempos y los espacios de las actividades de los individuos posteriormente se transforma en parte de la organización. Una de las conexiones más importantes entre las dos formas de vigilancia es la relación entre la acumulación de "historia organizacional" y la acumulación de historiales personales o registros personales de datos.  
(Giddens, 1987: 154)

#### Stewart Clegg y David Dunkerly, *Organization, Class and Control*, 1980

A partir de una definición hegemónica del poder (véanse Gramsci y la sección 2.7), Clegg y Dunkerly argumentan que la educación gerencial ha tenido éxito al reproducir la ideología de las técnicas científicas en las organizaciones modernas que, sostienen, constituyen una poderosa forma de represión que controla a los estratos compuestos de supervisores y profesionales en las sociedades capitalistas, tal como lo consiguiera el taylorismo y sus aplicaciones modernas al obrero en la fábrica.

Este libro de Rose constituye un análisis crítico de la proliferación de formas de organización en las que los sentimientos, los deseos y las relaciones son el objetivo de nuevas formas de poder. Entre diversas "tecnologías de control", Rose incluye aquellas técnicas de administración y contabilidad diseñadas para controlar y persuadir formas de pensar y de actuar convenientes a las metas de la organización, pero con modalidades mucho más sutiles que el taylorismo y las relaciones humanas. El autor destaca de manera especial el nuevo gerencialismo anunciado a través de la publicación en 1982 de *In Search of Excellence*, de Peters y Waterman. Según esta nueva perspectiva:

El hombre está "esperando la motivación". La acción, innovación, actitud empresarial, excelencia, iniciativa y todo lo demás puede ver la luz cuando una empresa promueve la autonomía, los valores, la experimentación y la creatividad, y aprende de la innovación y evolución [...]. Ya no existe una antítesis entre los motivos del individuo y los motivos de la organización. El ciudadano, en el trabajo y fuera de él, está comprometido con un proyecto para moldear su vida como individuo autónomo, impulsado por los motivos de la realización personal.

(Rose, 1990: 115)

J.A.C. Brown, *The Social Psychology of Industry*<sup>18</sup>, 1986

Esta obra de Brown se convirtió rápidamente en un libro de texto clásico después de la publicación de su primera edición en 1954. El autor repasa la totalidad de la evolución del tema y la obra no ha dejado de editarse. Deposita grandes esperanzas en la psicología como herramienta capaz de ayudar a humanizar la industria y en la posibilidad de que la industria moderna pudiera funcionar en pro del desarrollo del individuo, no de su represión. No obstante, en el epílogo de la edición publicada en 1986, Brown reconoce que los enfoques de las relaciones humanas pueden ser sujetos a crítica porque se limitan a mejorar las relaciones de poder, no consideran el conflicto de intereses, tienen una limitada idea de las necesidades psicológicas fundada en la producción y ven esas necesidades en un contexto cerrado.

Michael Power, *The Audit Explosion*, 1994

Al comentar la proliferación de auditorías financieras y administrativas en Gran Bretaña y en otros países industrializados, Power argumenta que atravesamos un período de "explosión de auditoría". El autor se muestra dudoso ante las afirmaciones en torno a las técnicas de auditoría (como el sistema BS5750, los círculos de calidad, la relación calidad-precio, los sistemas de evaluación y similares) para realmente mejorar la eficiencia o la calidad. En la interpretación de este autor, las evidencias muestran que el aspecto más relevante de esta explosión es la alarmante forma en que ha mejorado las capacidades de control y vigilancia policíaca de las gerencias. Power hace hincapié en la necesidad de dar un viraje y alejarse de los sistemas de control cuantitativo para adoptar enfoques (de aplicación evidente en Japón) que enfatizan los juicios cualitativos y la rendición de cuentas basada en la confianza.

Stanley Cohen, *Visions of Social Control*, 1985

Al igual que el libro de Rose, el análisis de Cohen sobre la manera en que se desarrollan nuevos métodos de control más invasivos tanto en el sector público como en el sector privado es particularmente relevante al desarrollo de una crítica del "Estado evaluador". Power (1994) lo aprovecha en su comentario sobre la "sociedad de la auditoría" (véase Cohen, 1985: 155-160).

18 La edición en castellano es Brown, J.A.C., *La psicología social en la industria* (1975).

Lenin y Taylor

El taylorismo ha resultado igualmente atractivo a la izquierda y a la derecha. En un texto que data de 1918, Lenin, por ejemplo, consideraba que el comunismo tenía mucho que aprender de Taylor:

Debemos organizar en Rusia el estudio y la enseñanza del sistema de Taylor y ponerlo sistemáticamente a prueba, adaptarlo a nuestras propias necesidades [...] debemos tomar en cuenta [...] por una parte [...] la organización socialista de la producción [...] y por otra parte [...] el uso de la compulsión...

(Lenin, 1972: 25)

La teoría crítica y las organizaciones como instrumentos de dominación

Robert Denhardt ha hecho un gran esfuerzo por aplicar la crítica de Habermas a la racionalidad instrumental y el argumento a favor del "discurso libre de restricciones" a fin de desarrollar un enfoque crítico de administración pública. Véanse, por ejemplo, Denhardt (1981a y b), Denhardt y Denhardt (1979) y Degeling y Colebatch (1984). ♦

En el centro de la evaluación enfocada en "las personas" y no en las políticas públicas o programas se encuentra la creencia de que se necesita ejercer mayor control sobre los burócratas y profesionales si se quiere asegurar la implementación individual y colectiva, efectiva y eficiente de los objetivos definidos por los diseñadores de las políticas. Desde un punto de vista crítico, es posible interpretar este tipo de gerencialismo como la extensión y continuación de la "locura" taylorista ante los grupos de "oficinistas" y profesionales que durante tanto tiempo fueron considerados distintos de los obreros o los grupos lucrativos (Doray, 1988). Puede decirse que el uso de métodos de "evaluación" previamente empleados en el sector privado confirma la teoría según la cual lo que realmente está pasando en las sociedades capitalistas es un proceso taylorista de empobrecimiento gradual de especialidades (véase Braverman, 1974) que habría empezado en las fábricas de la Gran Bretaña victoriana y continúa a ritmo acelerado en las instituciones públicas contemporáneas "postindustriales/postempresariales", donde la autonomía profesional y la racionalidad burocrática son desafiadas y corroídas.

♦ Evaluar las reformas gerencialistas

Dado el énfasis en la evaluación del desempeño y los resultados en el contexto del nuevo gerencialismo, no deja de ser decepcionante que, aun cuando se reconozcan las dificultades relacionadas con la evaluación, muchos países miembros siguen reportando la inexistencia de monitoreo o evaluación formal o sistemática de sus ejercicios de reforma gerencial en el sector público. Estados Unidos señala que muchas reformas incluyen el monitoreo constante y la publicación de informes de progreso, pero no hay un interés en el nivel/grado de mejoría de la gestión equivalente al interés en la evaluación de los impactos y resultados de los programas; incluso la aplicación de la evaluación de programas y el análisis de costo-beneficio como parte integral de la formulación de políticas es más una excepción que una regla... (OCDE, 1993a: 16)

Los enfoques de la evaluación de las reformas gerenciales varían bastante de un país a otro; sin embargo, la OCDE identifica un conjunto de problemas de evaluación comúnmente asociados con dichos ejercicios:

*La falta de datos fácilmente cuantificables:*

- Dificultades para medir los avances en materia de productividad, eficiencia y prestación de servicios;
- Problemas para recopilar y analizar datos sobre la brecha entre objetivos y resultados, así como encontrar sus causas.
- Dificultades para establecer objetivos significativos y medir resultados.
- Altos costos de la evaluación.

*La dificultad de determinar los impactos directos:*

- Problemas para identificar los factores que influyeron en los impactos.
- El entorno político de la evaluación.
- Diferencias de prioridades y expectativas entre los grupos participantes.
- La orientación de la evaluación hacia proyectos experimentales y no hacia la reforma como un todo.

**¿Realmente funcionan los objetivos y la evaluación del desempeño?**

Cada vez hay más indicios de que los objetivos y la evaluación del desempeño podrían no ser todo lo que sus defensores prometieron. Un importante estudio (British Psychological Society, 1994) de los efectos de las técnicas de desempeño sostiene que la paga vinculada al desempeño y los sistemas de evaluación representan una dudosa contribución a la innovación y la creatividad. Los autores sugieren que los objetivos del desempeño y la evaluación del personal pueden causar muchos más daños que beneficios al reprimir, más que estimular, la creatividad. En otras palabras, el sector público podría estar caminando en una dirección absolutamente equivocada. En una época en la que podría cuestionarse seriamente la eficacia de las técnicas APO/ARH para cambiar a las organizaciones y mejorar el desempeño individual y corporativo dentro del sector privado, parece que los diseñadores de políticas alrededor del mundo están tratando de reformar sus disposiciones a fin de imitar el enfoque "motivacional" (*sic*) del mundo empresarial.

Para una reseña de las investigaciones acerca del éxito de la evaluación del desempeño, véase Roberts (1994). ♦

*4.5.4/ Marcos alternativos para la evaluación*

Al igual que tantos otros aspectos en la esfera de las políticas públicas, el análisis de la evaluación y las técnicas y métodos usados en la evaluación ha estado enmarcado por supuestos positivistas acerca del conocimiento y los métodos. Los fundamentos de las técnicas de evaluación se basan en la convicción de que es posible obtener medidas de desempeño de manera objetiva. Posteriormente, se usan los datos para planear, monitorear, controlar, informar y "evaluar". Sin embargo, en los períodos en que la formulación de políticas ha estado más nutrida de ideas provenientes de la evaluación gerencial y el impulso por cuantificar y controlar, los principios nodales de la evaluación han recibido acerbos ataques de parte de los analistas de políticas públicas. Para quienes se acercaron al estudio de la evaluación por vez primera en la década de 1970 (tal

es el caso del autor del presente libro), lo ocurrido en las décadas de 1980 y 1990 resulta un tanto desconcertante. Como señalaran Palumbo y Nachimas (1983: 1):

El campo de la evaluación atraviesa una crisis de identidad: ha sufrido una metamorfosis desde su ímpetu inicial en la década de 1960, cuando la investigación de la evaluación estaba dominada por una sola metodología y los académicos creían que su potencial era ilimitado. Lejos de la orientación única, ha surgido una serie de enfoques alternativos a la evaluación y una acuciante duda acerca de su futuro se ha colado sigilosamente en diversas publicaciones.

Estas dudas en torno al paradigma dominante (positivista, cientificista, cuantitativo) habrían de profundizarse, así que hacia mediados de la década de 1990 el campo de estudio guarda poca relación con los libros de texto de las décadas de 1960 y 1970. Se encuentra más fragmentado y es más sensible a la naturaleza política y basada en valores de la actividad. Muchos críticos del paradigma dominante consideran al análisis de un programa o problema como un proceso esencialmente político, plagado de valores y carente de algún tipo de búsqueda científica de la verdad o de una respuesta objetiva. El presente libro ya consideró aspectos de ese enfoque crítico en otras secciones (2.7.3, 3.3.8, 3.10.4 y 3.10.5); se aconseja al lector estudiar esta sección de manera paralela al material en ellas contenido (sobre todo las anotaciones sobre Paris y Reynolds *et al.*). En este momento es pertinente profundizar el análisis de los enfoques críticos mediante la revisión de las ideas que plantean una visión radicalmente distinta de lo que la evaluación (y el análisis de las políticas) puede y debe ser en una sociedad democrática. Para ello, se presentan tres enfoques a modo de ilustración de los temas y las metodologías de lo que generalmente se conoce como evaluación "post-positivista":

- El enfoque multiplista (Cook, 1985).
- El enfoque de diseño (Miller, 1984; Bobrow y Dryzek, 1987).
- El enfoque naturalista (Lincoln y Guba, 1985; Guba y Lincoln, 1987; Lincoln, 1990).

**El enfoque multiplista**

Los argumentos de Cook tipifican la desilusión con los métodos y la política de la evaluación como forma de análisis racional. Para Cook, así como no puede haber una opción de política pública o evaluación "correcta", es necesario tratar de usar múltiples medidas desde diversos enfoques y métodos. Ya que la realidad es multifacética, las modalidades de análisis para la evaluación del "mundo real" enfrentado por los diseñadores de las políticas deben apuntar a una amplia variedad de opciones y datos. La selección implicará la "triangulación" entre aquellos que resulten más útiles o tengan mayores probabilidades de ser ciertos. Las explicaciones u opciones no se "demuestran"; se enfrentan unas a otras a fin de "ver cuál es superior" o más útil, no cuál es "certera". Según Cook, las ciencias sociales "no se interesan en garantizar la verdad o la utilidad, sino en ofrecer interpretaciones defendibles de lo que está en el mundo exterior" (Cook,

1985: 45). En este sentido, la evaluación implica someter a prueba argumentos y afirmaciones basadas en conocimientos, más que plantear "la verdad" o "la solución correcta". Debido a que no existe una manera de demostrar lo correcto, el proceso de la evaluación y el proceso de las políticas en general deberán de basarse en la importancia de asegurar un intercambio plural, multidisciplinario y abierto de conocimientos: ¡que se abran mil flores y se dé la bienvenida a la polinización cruzada!

#### El enfoque de diseño

El tema de los marcos múltiples también es componente nodal del enfoque "de diseño", el cual puede ilustrarse a partir de las ideas de Trudi Miller y Bobrow y Dryzek. Es posible encontrar los orígenes del enfoque de diseño en la idea que planteara Simon (1969) acerca de la forma en que el diseño es un medio para comprender la realidad y también un medio para actuar sobre ella. En consecuencia, la "ciencia del diseño" constituye un campo de investigación en el que lo hecho también es objeto de estudio. El enfoque de diseño parte de la noción de que la formulación de políticas es una actividad que tiene que ver con consolidar valores o cumplir metas. En este sentido, no se diferencia de la actividad del ingeniero o el arquitecto. Los seres humanos "diseñan" la "realidad" que rodea a la formulación de políticas, por eso la idea de la posibilidad de ser "objetivos" ante un producto de valores humanos no constituye un fundamento adecuado para "evaluar" una realidad siempre cambiante, moldeada por los significados que los seres humanos crean e imponen al mundo. El enfoque de diseño rechaza la idea del análisis neutral o la convicción en la posibilidad de estudiar los problemas de las políticas desde el positivismo. Si, por ende, es imposible "observar" en un sentido científico, carente de valores, habrá de reconocerse que la formulación de políticas tiene que ver con los valores y la forma de clarificarlos y consolidarlos. El ensayo de Miller sobre cómo mejorar el desempeño en el sector público (1984), escrito desde esta perspectiva, marca un distanciamiento radical en relación con la bibliografía sobre el "desempeño". Para Miller, mejorar el desempeño público constituye una meta deseada cuyos valores deben ser aclarados, idealmente teniendo en mente su aplicabilidad en circunstancias específicas a fin de cumplir la meta deseada. Lejos de las (falsas) afirmaciones de que las medidas de desempeño son "objetivas" y "carentes de valores", Miller argumenta la necesidad de diseñar las metas de manera tal que se articulen (y no se confundan) los valores que puedan consolidarse en diferentes circunstancias. En otras palabras, más vale definir con claridad los valores que se buscan y no maquillar las metas con la jerga del análisis pseudo-científico que estudia la conducta humana o las predicciones para el futuro. Al rechazar la totalidad del espíritu de la "medición del desempeño" como un enfoque científico o racional para mejorar el desempeño del sector público, Miller aporta una muy necesaria crítica de uno de los desarrollos más significativos en el ámbito de las políticas públicas en décadas recientes: su obra es lectura obligada.

Bobrow y Dryzek (1987) plantean una versión general más desarrollada del enfoque "de diseño". Dicha versión toma en cuenta muchas otras aportaciones

al marco de diseño. Es posible encontrar otras exposiciones de este enfoque en la obra de Dryzek (1987, 1989, 1990 y 1993). Vale la pena empezar por una declaración general de la postura de Dryzek:

no es posible llevar a cabo un análisis de políticas que sea defendible sin ocuparse también del proceso político en el que están implicados tanto el análisis como las políticas [...] el mito de la neutralidad es destruido. Los analistas no pueden evitar tomar partido ante cuestiones sumamente elementales de la estructura política. Pueden elegir aliarse con la tecnocracia autoritaria o con la democracia liberal. Mi postura es que el análisis defendible de las políticas debe aliarse con la comunicación abierta y la participación irrestricta: en otras palabras, con la democracia participativa y discursiva.

(Dryzek, 1993: 229)

El enfoque "de diseño" está fundamentalmente enraizado en la aprehensión del contexto de múltiples marcos y múltiples realidades cargadas de valores y política que caracteriza a la formulación y el análisis de las políticas públicas. Siguiendo a Bobrow y Dryzek, el diseño de las políticas "al igual que todo tipo de diseño, entraña la búsqueda de impactos valorados a través de actividades sensibles al contexto del tiempo y el espacio. Estas actividades giran en torno a factores que pueden verse afectados por la voluntad humana" (Bobrow y Dryzek, 1987: 19). Sin embargo, a diferencia del diseñador en la esfera de la ingeniería o la arquitectura, el analista y el diseñador de las políticas públicas enfrentan un mundo mucho más complejo y caótico, donde cohabitan muchos valores e intereses, y hay poco control. Los autores proponen un esquema o procedimiento para el análisis de políticas por diseño (Bobrow y Dryzek, 1987: 200-211). Es importante destacar que no lo presentan como una serie lineal de etapas, sino como un "proceso recursivo, en el que las etapas posteriores pueden preceder y reabrir etapas previas" (pág. 211):

- 1 Abordar los valores.  
Esclarecer los valores que se buscan: su complejidad, sincronización, cantidad, prioridad, etcétera.
- 2 Capturar el contexto.  
Es decir, el entorno externo al proceso de las políticas, así como el proceso de las políticas dentro del cual la política en cuestión tendrá efecto:
  - Complejidad.
  - Incertidumbre.
  - Potencial de retroalimentación.
  - Control.
  - Estabilidad.
  - Público (quién obstaculizará/promoverá una política).
- 3 Elegir los enfoques adecuados.  
¿Qué marcos usar para analizar un problema/una política/un programa?
- 4 Aplicar los enfoques adecuados.  
Interpretación del problema y metas de desempeño según la perspectiva de los diferentes marcos:

- Identificación y recopilación de la información necesaria.
- Invención y estipulación de alternativas de políticas públicas.
- Evaluación y comparación de alternativas de políticas públicas.

¿Cuál es el mejor (/peor) resultado que puede producir una alternativa en relación con los impactos valorados? ¿Cuál es la probabilidad de cada uno? ¿Cuál es el rango posible de error en estos juicios? ¿Hasta qué punto una alternativa rendirá una retroalimentación clara y rápida? ¿La alternativa es sólida (es decir, capaz de sortear una amplia gama de condiciones y evoluciones futuras) o frágil (se descarrilará fácilmente si el futuro no se desarrolla conforme a lo esperado)? Por último, ¿cuán clara o turbia es la promesa de alternativas rivales? (pág. 209)

El objetivo de este proceso no es “evaluar” en el sentido propio del libro de texto, sino analizar diferentes maneras de observar los problemas desde la perspectiva de diversos marcos de valores y metodología. El énfasis se coloca en la construcción de argumentos y la depuración de la “calidad del debate”. Idealmente, esta disparidad de perspectivas derivará en un consenso y una síntesis capaces de informar las decisiones. Los marcos son herramientas para el debate y el diálogo crítico, no técnicas para generar o proporcionar “respuestas”, “hechos”, “costos o beneficios”.

#### El enfoque naturalista

La idea del desarrollo de un diálogo crítico entre una gama de diversos marcos también es un componente básico en el modelo de evaluación más radical, formulado por Guba y Lincoln (1987). De los tres enfoques abordados en esta sección, el modelo de Lincoln y Guba es el más estrechamente vinculado con la “evaluación” como una etapa bien diferenciada dentro del ciclo de las políticas públicas. Las observaciones de Cook y Bobrow y Dryzek se aplican al proceso de la formulación de políticas como un todo y a la función de las ciencias sociales y el análisis de las políticas en dicho proceso, mientras que Lincoln y Guba sitúan sus argumentos en gran medida en el contexto de la investigación sobre la evaluación. Estos autores plantean lo que consideran las cuatro “generaciones” de la evaluación:

- *Técnica*: después de la primera guerra mundial, con el desarrollo de las pruebas de inteligencia, aptitudes y logros, la evaluación era vista como un ejercicio técnico de medición. El papel del evaluador era visto como el de un “técnico”.
- *Descriptiva*: durante la década de 1940 surgió una nueva generación dedicada a la descripción de “patrones, fortalezas y debilidades” de determinados objetivos. El papel del evaluador era, además del de un técnico, el de un “descriptor”.
- *Valorativa*: en las décadas de 1960 y 1970 la evaluación se convirtió en una ciencia valorativa que recurría a la investigación de objetivos y la aplicación de normas para medir la eficiencia y efectividad de los programas. La función del evaluador se transformó en la de un juez.

- Por último, Guba y Lincoln (1987: 208) sostienen estar inmersos en una “cuarta generación” de modelos “receptivos” de evaluación:

estos modelos no se enfocan a los objetivos, las decisiones, los efectos u otros criterios de organización similares, sino a las afirmaciones, preocupaciones y temas planteados por los miembros de diversos públicos interesados, es decir, públicos implicados en la evaluación de una u otra manera.

En este movimiento incluyen la evaluación esclarecedora (Parlett y Hamilton, 1972); la evaluación enfocada a la utilización (Patton, 1978 y 1987) y la evaluación de confrontación (Wolf, 1979), además de su propia evaluación “naturalista”. Lo que tienen en común es la creencia en el pluralismo de los valores y la idea de que la evaluación es una forma de negociación más que una búsqueda de la “verdad” objetiva. En la cuarta generación, la evaluación considera las construcciones de los “actores” como foco primordial de investigación, y cree que en toda evaluación habrá una multiplicidad de construcciones. Por lo tanto, se trata fundamentalmente de un proceso político en el que el conocimiento es resultado de la negociación. De ello se desprende que la evaluación debe fundarse en la colaboración amplia y plena de todos los actores del programa: agentes (proveedores de financiamiento, implementadores), beneficiarios (grupos objetivo, adoptantes potenciales) y “víctimas” excluidas, y que debe haber oportunidades para que los actores realicen una aportación en todas las etapas de la evaluación, desde la definición de los términos de la investigación, sus objetivos y diseño, hasta la recopilación, análisis e investigación de datos. En este sentido, la evaluación es un proceso de aprendizaje/enseñanza, y el papel del evaluador es mediar y facilitar el aprendizaje, la enseñanza y el cambio. Debe ser un proceso abierto, pluralista y divergente en el que se construyen “realidades”, no un proceso en el que se descubre “una” realidad. El objetivo es que la evaluación aporte un debate dialéctico entre todas las partes interesadas, lo que a la larga debería de producir un consenso o síntesis.

Los autores reconocen que hay problemas para introducir el enfoque de la cuarta generación al mundo real (Guba y Lincoln, 1987: 255-257). No es un enfoque fácil e inmediatamente integrable a los enfoques “legítimos” vigentes. Las implicaciones de la evaluación naturalista-cualitativa-negociada que promueven son que la investigación social entrafía relaciones de poder, relaciones que no cambian fácilmente. El carácter abierto y democrático del proceso también plantea el tema de los tiempos y los costos: “las evaluaciones de la cuarta generación terminan cuando se acaban el tiempo y el dinero, no cuando se ha formulado una serie completa de preguntas” (Guba y Lincoln, 1987: 277). Todo ello sugiere que la cuarta generación de la investigación de evaluación ofrece en realidad una crítica a la democracia liberal y señala la posibilidad de que nuevas formas de investigación social constituyan la base de un nuevo tipo de política. En palabras de Rita Mae Kelly:

La política y la investigación de las políticas van de la mano. Una vez reemplazados los cimientos positivistas del enfoque de las ciencias sociales aplicado a la investigación de las políticas con el multiplismo post-positivista o la investigación natu-

ralista, ¿no hemos asumido un nuevo tipo de política? [...] me parece que esta nueva lógica de la investigación es bastante compatible con las nociones que se desarrollan acerca de una sociedad de individuos con intereses compartidos y equilibrados, lejos de los intereses separables, hostiles y competitivos al estilo de Thomas Hobbes [...] En este momento, nuestros fundamentos metodológicos para la investigación de las políticas públicas se adelantan a nuestra comprensión ontológica de la política y la naturaleza humana. Una consecuencia de esa anomalía es que cuando nuestras evaluaciones e investigaciones no reconocen la política del significado, dominan las élites o sus sustitutos. No se le hace un servicio a la verdad ni a la democracia.

(Kelly, 1987: 294)

#### 4.6/ Cambio y continuidad en la formulación de políticas públicas

##### 4.6.1/ Después de la evaluación

En lo que respecta a un enfoque simple de etapas de políticas públicas, la evaluación representa cierto tipo de "retroalimentación" al interior del proceso de las políticas que tiene por consecuencia el cambio en las políticas y los programas. Sin embargo, no hace falta pensar demasiado en este modelo para darse cuenta de su ingenuidad, por decir lo menos. Siguiendo el argumento de Charles Lindblom, el proceso de las políticas simple y sencillamente no es una máquina racional. El cambio en las políticas difícilmente puede explicarse en función del impacto de una "evaluación" racional o de una investigación. Como señala Carol Weiss, en el mejor de los casos, el conocimiento de los problemas de políticas públicas no aporta respuestas capaces de modificarlas directamente, sino

datos antecedentes, generalizaciones e ideas empíricas que afectan la forma de pensar de los diseñadores de las políticas acerca de los problemas. Influye en su conceptualización de los temas con los que trabajan [...] Frecuentemente les ayuda a darle sentido a sus acciones después de los hechos [...] en ocasiones los hace conscientes de la grandiosidad exageradamente optimista de sus objetivos a la luz de lo exiguo de los recursos del programa. A veces les ayuda a reconsiderar la totalidad de las estrategias de acción para lograr los fines deseados...

(Weiss, citado en Lindblom, 1990: 270)

La evaluación (en tanto investigación racional) puede moldear la forma en la que se enmarcan los términos del debate y los participantes bien pueden echar mano de ella a fin de defender su causa o sus intereses o sus definiciones de los problemas. Sin embargo, no hay una historia convincente que relatar acerca de la evaluación como motor del cambio en las políticas públicas. La evidencia de este proceso "de economía" racional (Bardach, 1976) no apoya la idea de que la terminación es resultado del tipo de procedimientos y métodos de evaluación detallados por Rossi y Freeman (1993). Como reconocen los autores, el papel del análisis racional en las decisiones pertinentes a las políticas está algo limitado. "Una evaluación no es sino un ingrediente del proceso político de equilibrar intereses y tomar decisiones. El papel del evaluador se parece al de un testigo

especializado que brinda la mejor información posible dadas las circunstancias; su papel no es el de ser juez y parte" (Rossi y Freeman, 1993: 454).

En consecuencia, y dado lo anterior, podría argumentarse que las críticas del enfoque por etapas hacia el ciclo de las políticas públicas como un enfoque irreal y engañoso están del todo justificadas. El cambio en el proceso de las políticas públicas es infinitamente más complejo de lo que sugieren el modelo "de la caja negra" y el modelo "por etapas". Esta sección se concentra en dos aspectos del análisis del cambio:

- Cambios en el "espacio de las políticas públicas": ¿cómo se da el cambio en los objetivos, valores, creencias, propósitos y prioridades de las políticas?
- Cambios en el "espacio organizacional": ¿cuál es la relación entre los cambiantes valores, creencias, objetivos, etc., y el contexto organizacional o institucional de las políticas, y viceversa?

A fin de analizar estas dimensiones del cambio en las políticas públicas se recurre a tres tipos de enfoque:

- Enfoques del ciclo de las políticas (véase la sección 4.6.2).
- Enfoques organizacionales (véase la sección 4.6.3).
- Cambios en las políticas y aprendizaje de las políticas (véase la sección 4.6.4).

##### 4.6.2/ Enfoques del ciclo de las políticas públicas

---

#### ❖ Textos clave

El final parece un buen punto de partida: Bardach (1976) y su texto sobre la terminación y Kaufman (1976) sobre el porqué de la inmortalidad de las organizaciones gubernamentales; después, May y Wildavsky (editores) (1978) sobre el ciclo de las políticas públicas. Este último incluye el importante ensayo de De Leon (1978) sobre la terminación.

De ahí se puede pasar a la lectura de Brewer (1978), De Leon (1983), Brewer y De Leon (1983), Peters (1986), Hogwood y Peters (1983), De Leon (1987), Hogwood y Peters (1985), Hogwood y Gunn (1984) y Hogwood (1992). ♦

---

Durante algún tiempo el enfoque del ciclo de las políticas públicas se mostró un tanto ambiguo acerca de las etapas de cierre dentro del proceso de las políticas. Después de la "evaluación" venía la retroalimentación, seguida de la adaptación o terminación. Sin embargo, a fines de la década de 1970 se dedicó más atención al tema de la etapa "post-evaluación". Hubo especial énfasis en la cuestión de la terminación: ¿había terminación después de la evaluación; morían las políticas o las organizaciones? Dos de las primeras aportaciones suscitaban dudas acerca del problema de la muerte después de la vida. Kaufman (1976) analizó las organizaciones gubernamentales y concluyó que éstas manifiestan todas las características de la inmortalidad. Al analizar la terminación de las políticas, Bardach (1976) también concluyó que matar una política no es tan fácil ni fre-

cuenta como lo sugiere el concepto del ciclo de las políticas públicas. Posteriormente, la obra aportada por De León (1978) remarca también la necesidad de una teoría más depurada de la terminación de las organizaciones y las políticas. Estas ideas se analizan a continuación. En la década de 1980 el enfoque "por etapas" se difundió considerablemente y mejoró bastante gracias a los textos de Brian Hogwood y Guy Peters (1983), autores que aportan un modelo más completo de la fase post-evaluación. La presente sección hace uso de su modelo como proveedor de un "vocabulario" o marco para el análisis de los cambios en las políticas públicas.

El punto de partida de Hogwood y Peters es que el cambio está ocurriendo constantemente en el proceso de las políticas públicas. Dicho cambio puede ser resultado de una evaluación de las políticas, pero tiene muchas más probabilidades de ser la consecuencia de los cambios en el entorno de las políticas públicas, el aprendizaje político o burocrático, o el desarrollo de ideas y estructuras organizacionales vigentes (Peters, 1986: 142). Además, el cambio en las democracias industrializadas suele ser parte del impacto de políticas previas. Como señala la OCDE: "La maduración del Estado de bienestar implica que la mayor parte de la administración esté dedicada a implementar políticas decididas por gobiernos anteriores. Las políticas públicas hoy constituyen un ámbito congestionado, donde conviven programas complejos, superpuestos e incluso rivales, dirigidos a categorías de clientes cada vez más específicas o claramente definidas" (OCDE, 1987: 26). Esto significa que los problemas y los cambios en las políticas suceden en un espacio ya existente, por lo que, siguiendo a Wildavsky, no es raro que las políticas públicas sean su propia causa, más que algo impulsado por un "problema" nuevo (Wildavsky, 1979: 70). (En cierto sentido, es similar a la idea desarrollada por Popper y Kuhn: véanse las secciones 1.6, 1.8, respecto a los problemas que ocurren dentro del marco de una teoría/paradigma, no en el exterior.) Por ende, una política "nueva" suele surgir a partir de una política vigente o superposiciones con programas ya implementados. El cambio en las políticas públicas también es resultado de políticas previas que pueden haber modificado o empeorado las condiciones, o cuya ineficacia ha quedado demostrada. Las limitaciones del crecimiento económico y las finanzas públicas también definen los márgenes de maniobra cuando se trata de cambiar las políticas.

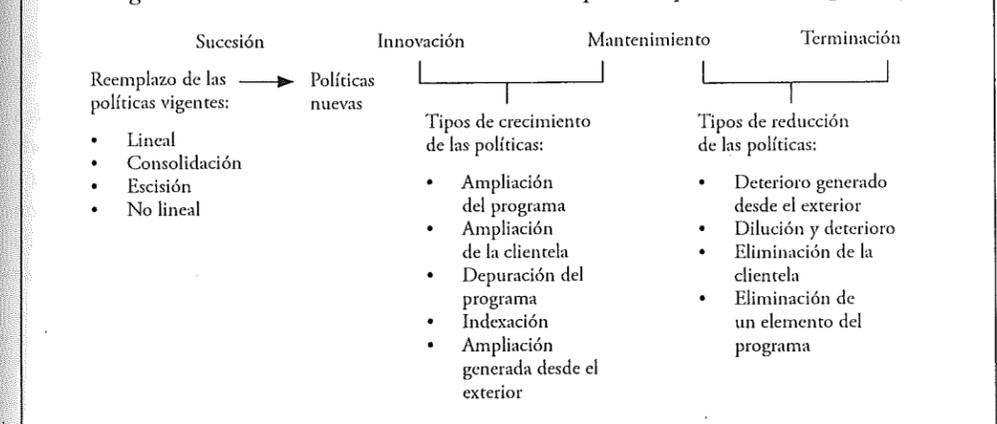
Hogwood y Peters proponen la posibilidad de aprehender las variedades del cambio a partir de los siguientes tipos de cambio:

- *Innovación de políticas.* Cuando el gobierno participa activamente en un problema o un área "nueva". En vista del hecho de que el espacio de las políticas modernas está bastante saturado, es probable que una política "nueva" quede enmarcada en el contexto de otras políticas relacionadas ya vigentes.
- *Sucesión de políticas.* Implica el reemplazo de las políticas vigentes por otras. El cambio no entraña cambios fundamentales de enfoque, sino que muestra continuidad con la política vigente.

- *Mantenimiento de políticas.* Es la adaptación de las políticas o los ajustes para mantenerla "marchando sobre ruedas"<sup>19</sup>.
- *Terminación de políticas.* Es la otra cara de la moneda de la innovación. La terminación implica el abandono o la "reducción paulatina" de una política o programa, y el recorte del gasto público en dicha política o programa. Se trata (mil disculpas a Monty Python) de una política muerta, una política que ha dejado de existir: una ex política.

La innovación y la terminación (la vida nueva y la muerte) se encuentran en los extremos del mismo continuo. La instauración de una nueva política y la terminación son acontecimientos poco comunes. Es más probable ver un cambio de política dentro del contexto de la sucesión de las políticas y en un entorno entre la innovación y el mantenimiento, el mantenimiento y la terminación (diagrama 4.20).

Diagrama 4.20 El modelo del cambio en las políticas públicas de Hogwood y Peters



Vale la pena dedicar una mirada más detallada a estos tipos de cambio. Las características de la sucesión de políticas deben observarse en "el grado en el que los actores, el proceso de las políticas públicas y los impactos sustanciales del proceso de la sucesión estén moldeados por las políticas vigentes que la sucesión pretende reemplazar" (Hogwood y Peters, 1983: 131). Los autores postulan cuatro tipos de sucesión:

- *Lineal:* el reemplazo directo de una política/un programa/una organización por otra.
- *Consolidación:* modificar la presentación de un conjunto de políticas/programas/organizaciones para formar una disposición unificada.

<sup>19</sup> El texto de Carlos Sojo y Guillermo Acuña que se presenta en el Capítulo V: Casos latinoamericanos, es un ejemplo de ajuste y adaptación de las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica iniciadas en 1970 y que continúan hasta la fecha.

- *Escisión*: separar una política/un programa/una organización en diversos componentes independientes.
- *No lineal*: compleja combinación de otros tipos de sucesión.

Tanto la sucesión como la innovación constituyen respuestas que implican un intento deliberado (intencional) por hacer un cambio. No obstante, el objetivo de los diseñadores de políticas en la sucesión es mantener, en gran medida, la continuidad de los medios y fines de las políticas, y participar en cierto grado de innovación respecto a las metas o disposiciones organizacionales para asegurar dicha continuidad. Llevada a su conclusión lógica, la sucesión puede terminar más cerca de la categoría de innovación de políticas. La innovación

implica el ingreso del gobierno en una actividad en la que antes no ha participado. Este cambio es de carácter intencional, pues los gobiernos normalmente no ingresan en nuevos campos de actividad por accidente. Cuando un área es nueva no existe una organización, una ley o gastos públicos precedentes. Todo ello debe establecerse desde cero.

(Hogwood, 1992: 18)

No obstante, en esta forma pura (tipo ideal), la innovación es poco común. Como se comentó en el Capítulo II, el problema de los temas "nuevos" es movilizar el suficiente apoyo para llegar a la agenda. Los temas "nuevos" tienden a estar enmarcados en el contexto de las políticas e instituciones vigentes. Desde luego, una política "nueva" puede, de hecho, no ser sino la "reencarnación" de otra. Por otra parte, los diseñadores de políticas pueden elegir vestir a una innovación en ropajes viejos a fin de lograr la aceptación de una política (y viceversa). Es más probable que la innovación implique "nuevas" mezclas de instrumentos de políticas públicas. Peters (1986: 7-10) ha identificado varios tipos:

- Leyes.
- Servicios.
- Dinero.
- Impuestos.
- Instrumentos económicos.
- Persuasión.

En el ámbito de las políticas públicas la innovación puede implicar pasar de la "persuasión", como en el caso de las campañas de salud sobre el tabaquismo, al uso de impuestos más altos, al incremento en el gasto de servicios de educación para la salud, a leyes que prohíben fumar en ciertos lugares. Por lo tanto, la innovación puede verse como un proceso de cambio dentro de un continuo con el mantenimiento de las políticas (Hogwood, 1992: 21-23). Puede ampliarse un programa vigente, ensanchando su alcance, como es el caso de la expansión de las políticas de bienestar. Un programa puede ampliarse para acoger a un nuevo conjunto de clientes o desarrollarse para cubrir nuevos períodos o áreas geográficas. La expansión de las políticas puede ser consecuencia de una mejoría en la calidad o los estándares de un programa en curso. Es posible mantener un programa mediante la indización a través de ajustes automáticos, o ampliarse debido

a las demandas generadas externamente (como resultado de factores demográficos).

#### ❖ Innovación

No hay nada más difícil de emprender, más peligroso de realizar ni más incierto en su éxito que asumir el liderazgo en la introducción de un nuevo orden de cosas.  
(Maquiavelo, El Príncipe)

Aquel que no aplique nuevos remedios debe esperar nuevos males, pues el tiempo es el innovador más grande.  
(Bacon, Ensayos, "Of Innovation") ♦

La otra dimensión del mantenimiento de las políticas se refiere a su relación con la terminación, es decir, cuando determinada política se mantiene en el contexto de recortes y reducciones en su alcance o recursos (Hogwood, 1992: 23-25). Las políticas en declive pueden estar considerablemente influidas, en primer lugar, por decadencias externas, como la caída en el número de menores en edad escolar; las políticas pueden decaer por dilución o deterioro (menos personal, baches, edificios de mala calidad); los recortes pueden efectuarse retirando grupos de clientela de un programa; puede eliminarse un componente específico de un programa. A la larga, esto provoca la eliminación absoluta del programa (terminación) y la introducción de una política que revierte totalmente la política anterior (revocación).

#### El ciclo completo en la terminación del ciclo de vida

Los problemas nacen, las políticas crecen, se marchitan y mueren. Sin embargo, aunque es relativamente fácil identificar la génesis de las políticas, el momento en que éstas mueren es menos certificable. Las políticas viejas, como los soldados viejos, parecen no morir nunca, y su ocaso requiere un dispositivo muy sensible para medir su deceso y extinción.

#### ❖ Eugene Bardach, "Policy Termination as a Political Process", 1976

El interés en la etapa de la terminación dentro del ciclo de las políticas se manifestó más ampliamente en una serie de artículos publicados en *Policy Sciences* en 1976. En su artículo, Bardach (el editor de la obra) se muestra decidido a situar la terminación en el contexto de un proceso político en el que los intereses personales presentan reclamos de inequidad o injusticia cuando se intenta eliminar programas, políticas u oficinas. Para el autor esta distinción es importante en relación a cuánto puede incluirse bajo el concepto de la terminación. Bardach establece distinciones entre varios tipos de procesos de terminación: portazos o agonizantes lloriqueos. A quienes defienden la terminación los ubica en alguna de tres categorías: opositores, que consideran que la política en cuestión es mala; economizadores, preocupados con la asignación de recursos, y, por último, reformadores, que se pronuncian a favor de x a fin de adoptar y.

¿Por qué rara vez se intenta llevar a cabo la terminación? Bardach ofrece cinco razones principales:

- Las políticas están diseñadas para durar largo tiempo. Se han invertido enormes sumas en ellas.
- Los conflictos en torno a la terminación son asuntos brutales. Las coaliciones anti-terminación son poderosas y tal vez los diseñadores de políticas no tengan estómago para la pelea y la sangre derramada. El cambio es difícil para los públicos y los procesos.
- ¿Quién quiere reconocer que se equivocó?
- Los costos de la terminación pueden verse en términos del daño que ésta puede hacer a otros programas.
- No hay incentivos políticos para cesar las políticas. La política (*politics*) recompensa la innovación.

¿Cuándo puede hacerse? Sintetizando el material sobre el tema, Bardach sostiene que son cinco las condiciones que propician la terminación:

- Cuando llegan al poder nuevos gobiernos/administraciones.
- Deslegitimación de la matriz ideológica en la que la política en cuestión está inmersa. El ejemplo que da el autor se refiere a la manera en que la opinión se volvió en contra de lo que Goffman denomina "instituciones totales".
- Turbulencia que debilita el apego a las políticas vigentes.
- Las políticas pueden haber sido diseñadas para su terminación en un momento específico.
- Para amortiguar el golpe. La terminación de políticas puede estar diseñada para aminorar los daños de los afectados. ♦

Hogwood y Gunn (1984: 242-245) especifican los siguientes aspectos de las políticas públicas y las organizaciones que son parte de la terminación:

- *Funcional*. El fin de un servicio o responsabilidad. Puede ser el caso del gobierno que deja de participar activamente en la provisión de servicios de salud, transporte público, producción y distribución de energía. Se trata de una categoría claramente observable en distintas modalidades de privatización, donde el gobierno renuncia a la totalidad o parte del control de un servicio y lo cede al sector privado.
- *Organizacional*. En este caso, los diseñadores de políticas podrían elegir abolir una organización. No obstante, como señalaba Kaufman (1976) en la década de 1970, las organizaciones tienden a tener ciertas cualidades de inmortalidad y es probable que, lejos de ser abolidas, sean adaptadas, fusionadas o separadas.
- *Políticas públicas*. Esta forma de terminación tiene lugar cuando los diseñadores de políticas abandonan un enfoque vigente y adoptan una nueva estrategia o definición de los problemas.
- *Programas*. Las políticas incorporan medidas o instrumentos para implementar una meta de política pública. Es posible que un programa o instrumento sea eliminado como parte de la sucesión, innovación o mantenimiento de una política.

Como se señaló antes, la implementación perfecta es problemática; lo propio ocurre con la terminación perfecta. Hogwood y Gunn (1984: 247-248) establecen nueve factores que influyen en las dificultades de implementar la terminación:

- Renuencia intelectual.
- Falta de incentivos políticos.
- Permanencia institucional.
- Conservadurismo dinámico.
- Coaliciones anti-terminación.
- Obstáculos legales.
- Altos costos iniciales.
- Consecuencias adversas.
- Desidia y resistencia.

La interpretación de estos factores puede mirarse a través de diversos marcos, los cuales ya han sido abordados, por ejemplo:

- *Psicológico o conductual*. El razonamiento colectivo o *groupthink* (sección 3.7.2), por ejemplo, podría llevar a la conclusión de que las políticas públicas habitan un mundo en el que los principios fundamentales no se cuestionan. Un modelo psicológico podría argumentar que la razón por la que la terminación no tiene lugar es que la política o el programa en cuestión puede convertirse en un chupón (u "objeto de transición") que crea un "área de ilusión" para proteger a los diseñadores de políticas del mundo real: una muñeca, una mantita vieja o un osito de peluche. El desafío a una política puede interpretarse como un desafío a la pérdida de la identidad individual o colectiva (Morgan, 1986: 220-223). Una política puede fracasar, pero la información acerca de ese fracaso puede ser pasada por alto, como en el caso de la disonancia cognitiva (sección 3.7.2). El fracaso puede provocar un compromiso aún más estridente con la política en cuestión, ¡no muy distinto de esas sectas cuya reacción ante el incumplimiento de la profecía es desarrollar una fe aún mayor!
- *Un modelo de poder*. Los marcos que se concentran en el poder argumentarían que los factores arriba identificados son resultado de la interacción y distribución del poder organizacional y los intereses al interior del Estado y la sociedad. La decisión de cesar por completo un programa o una política implicaría la confrontación de todos los intereses de aquellos que tienen mucho que ganar con el *statu quo*. Si la innovación significa necesariamente sacrificar algo, lo que en un mundo de suma cero es más que probable, los conflictos políticos dentro y fuera del gobierno son inevitables en una sociedad democrática liberal. Por ende, la política se manifestará de diferentes formas en sociedades diferentes, y podrá interpretarse de diversas maneras en función del modelo de poder que se aplique.

### ¿Evaluación o ideología como fuentes de la terminación?

En consecuencia, en la práctica, como señalan Cameron (1978) y De León (1978, 1982, 1983 y 1987), el cuadro que se dibuja a partir de los estudios de caso de la terminación en el gobierno revela que ésta no es algo frecuente, y que cuando sí sucede lo más probable es que sea resultado de la ideología y los "reformadores" que de la evaluación y los economizadores racionales. Estos autores sostienen que los valores, las creencias y la ideología desempeñan el papel dominante en las decisiones relativas a la terminación. De León (1987: 181) sintetiza de la siguiente manera los argumentos de la perspectiva ideológica:

la terminación de las políticas debe verse como un ejercicio en la toma de decisiones política y no analítica, es decir, como un ejercicio dentro de los valores en el que la mayoría de los "ajustes" se realizan en los márgenes [...] la ideología (ya sea revelada u oculta) es la fuerza motivadora y definitoria detrás de la terminación...

Por ello, la terminación (ya sea parcial o completa) ha estado siempre dirigida a programas individuales y no a políticas enteras u organizaciones "inmortales", pues los programas individuales constituyen blancos políticamente más fáciles (De León, 1978 y Behn, 1978). Sin embargo, la evidencia muestra que, incluso en cambios políticos en gran medida motivados por la ideología, la terminación (aun parcial) es más retórica que realidad en las áreas nodales de las políticas públicas. Un buen ejemplo de ello es el historial del gobierno de Thatcher en relación con la reforma a la seguridad social comparado con la retórica que la acompaña. Como señala Bradshaw (1992: 98), las estructuras cambiaron, pero "a fin de cuentas [...] no hay gran diferencia". En el mejor de los casos, el gobierno "manipuló" marginalmente aquello que Hogwood y Peters clasificarían como diversas combinaciones de mantenimiento y sucesión de políticas públicas. La terminación total o parcial de una política no constituye una realidad precisa u objetiva. Siguiendo el argumento de Bradshaw, la interpretación de los cambios a la política de bienestar en los años de Thatcher es cuestión de opinión, valores o ideología. El mantenimiento de una política a los ojos de uno puede significar "la muerte del Estado de bienestar" a los ojos de otro.

El cambio y la continuidad son marcos de valor. En este sentido, aunque el enfoque del ciclo de las políticas públicas ante el cambio aporta una estructura convincente que permite conceptualizar la formulación de políticas posterior a la evaluación, por definición los conceptos de innovación, sucesión, mantenimiento y terminación están totalmente cargados de valores. Qué cuenta como qué depende del tipo de juicios de valor empleados. Para un miembro de la "nueva" (*sic*) derecha, la reversión radical de una política o el recorte de los programas puede parecer un cambio muy menor, sólo un trocito de sucesión de políticas; para otra persona puede interpretarse como la muerte de la política social, la política regional, la política de salud o cualquiera otra. En el caso de las reformas "mercantiles" en los servicios de salud, es posible adoptar la postura de que dichos cambios han subvertido fundamentalmente las "creencias centrales" de la política de salud (al grado de su terminación) o argumentar que han servido para adaptar la política a las demandas de fines del siglo XX (sucesión de políticas).

sión de políticas). La posición de cada uno siempre depende de dónde está sentado... ¡o de su ubicación en una lista de espera!

### ❖ Ramesh Mishra, *The Welfare State in Capitalist Society*, 1990

Mishra argumenta que, a diferencia de las expectativas de muchos analistas, el Estado de bienestar no fue desmantelado en los últimos diez años. A pesar de la retórica, en la práctica los gobiernos se han mostrado renuentes, reacios e incapaces de ir mucho más allá de la terminación parcial de los programas en lugar de hacer cambios más radicales. En su análisis de una selección de países europeos, Estados Unidos, Canadá y Australia, el autor concluye que el patrón dominante refleja diversos grados de "repliegue" en países donde opera la ideología neoconservadora y de "mantenimiento" en países donde prevalecen modalidades más corporativistas de formulación de políticas. En el caso de Estados Unidos y Gran Bretaña, donde se ha registrado un alto nivel de motivación ideológica para el cambio, la terminación de las políticas de bienestar ha sido bastante parcial y ha estado mayoritariamente enfocada a recortar el gasto y los programas, más que en cambios más amplios y profundos en los objetivos y las organizaciones clave de las políticas públicas. Esta conclusión, con otros análisis del Estado de bienestar, ha enfatizado la continuidad de las políticas de bienestar más que la retórica de la terminación que tantas veces ha acompañado al cambio. Sin embargo, Mishra sostiene que este "desmoronamiento" y "erosión" del Estado de bienestar debe observarse en función del impacto de más largo plazo en la terminación parcial y el repliegue fiscal. Así, sugiere un enfoque incrementalista de la terminación; es decir, puede suceder durante un período más largo del que es posible discernir en el análisis de un período relativamente corto (una muerte lenta).

La bibliografía sobre el Estado de bienestar es útil para el estudio de la terminación, pues ilustra el impacto de la ideología (como señalara De León) y demuestra que, aun cuando haya un alto nivel de compromiso/retórica ideológica, la capacidad de los diseñadores de políticas de cesarlas "por completo" está limitada. Asimismo, parece que, tal como De León y otros autores han argumentado, los programas cesados son aquellos en los que la terminación es políticamente factible y encuentra una oposición relativamente menor por parte de grupos (débiles) afectados. El cese de los programas que benefician a las clases medias más acomodadas y articuladas puede tener más "sentido económico", pero no se lleva a cabo por temor a perder apoyo electoral (Mishra, 1990: 42). ♦

### ❖ Terminación para principiantes: algunos consejos básicos

Ya que la terminación parece tener algunos bemoles, ¿qué consejos básicos se pueden ofrecer a los futuros responsables de la terminación de políticas? La mejor lectura sobre el tema es el libro de Behn (1978), donde el autor presenta una lista de 12 pistas. Hogwood y Gunn, a partir de las obras de De León, Behn y otros, ofrecen cinco estrategias. El mensaje que con toda claridad transmite la bibliografía es que el responsable de la terminación debe concentrarse en las dimensiones políticas más que en los aspectos técnicos o racionales de determinado "blanco". Es extremadamente poco probable que un devastador trozo de análisis baste para una política, un programa o una organización. Así que, suponiendo que la terminación tenga algo de posibilidades, ¿qué factores hay que tener presentes?

- El mejor amigo del responsable de la terminación es Maquiavelo. Este autor tiene mucho que decir acerca de cuándo conviene usar el cuchillo, el hacha o el veneno, contra quién, cuándo es el momento adecuado, cuál es el grado de violencia adecuado. No salga sin él.

- Como Maquiavelo bien sabía, el mejor momento para la terminación es el instante en que se toma el poder o cuando hay una crisis. Si no se acercan las elecciones ni se avizora una crisis, el eficiente responsable de la terminación creará una crisis.
- Redefina los problemas. Los enfoques del establecimiento de la agenda enfatizan la importancia de definir el discurso y las condiciones del debate. Ésta es una de las grandes armas del arsenal de la terminación. Si es posible declarar que los problemas por los que se creó una política/un programa/una organización "ya no existen" o han adquirido una nueva forma, también es posible subvertir la totalidad de la lógica y la legitimidad de una política.
- ¿Hay que ir rápido o lento? Una vez más, Maquiavelo tiene grandes lecciones para el príncipe estudiante. Cada estrategia conlleva ventajas y desventajas. Avanzar lentamente permite acumular apoyos y consensos; pero el camino de la terminación se torna muy largo y, con el tiempo, el plan pierde su curso. Para Maquiavelo, si algo tiene que hacerse, hay que hacerlo con el menor derramamiento de sangre posible. Economice y sea veloz. Pero no olvide que Maquiavelo no vivía en una democracia pluralista. La "muerte lenta" puede ser efectiva a la larga, ya que puede hacer girar la tuerca un poco cada vez. Incluso puede venderse como el costo-efectividad o una mayor eficiencia. Sin embargo, usted sabe que las políticas no están seguras en sus manos.
- Muéstrese amable y cuidadoso mientras empuña el hacha. La terminación causará dolor y pesar a la gente. Muéstrese consciente de los problemas y tenga planes para minimizarlos. Esto, desde luego, cuesta tiempo y dinero.
- Deleque la terminación para que las organizaciones tengan incentivos y se ocupen de sus propios recortes (acordes con la política que usted ha decidido); proceda a recompensar a quienes actúen con más ahínco. Déjelos guardar parte de los recursos.
- Diseñe políticas que incluyan fechas "de compra-venta" desde el principio. Es decir, establezca la longevidad específica de las políticas/los programas/las organizaciones (leyes con fecha de caducidad).
- Desacredite a la oposición. Otra vez, Maquiavelo resulta sumamente útil. En lugar de cooperar, hágase el jefe. Si, por ejemplo, una coalición "anti-terminación" está decidida a arruinar los planes, minimice su posición declarando que son un grupo de egoístas que anteponen sus intereses personales o profesionales al "INTERÉS PÚBLICO".
- Divida y vencerá: frase favorita de los romanos y de Maquiavelo. Explote las divisiones organizacionales e institucionales (o la sección organizacional) que rodean a la política o programa en cuestión. Con suerte, se atacarán entre sí para asegurarse recursos y le ahorrarán el trabajo.
- Vaya en pos del más débil. Los programas más vulnerables a un ataque de terminación son aquellos con niveles más bajos de apoyo o que están dirigidos a los más desfavorecidos de la sociedad. Si quiere proceder a la terminación para recortar los gastos, no se enrede con la oposición organizada de la clase media, ataque a los pobres, los discapacitados, los indigentes. Tal vez le planteen algunos problemas éticos, pero como diría Maquiavelo, cuando se trata de política, lo mejor es dejar la moral de lado. ♦

#### 4.6.3/ Enfoques organizacionales

El cambio, como lo reconoce el enfoque del ciclo de las políticas, tiene una dimensión organizacional. El cambio en las políticas públicas puede ser consecuencia del cambio organizacional, o éste bien puede constituir un cambio en las políticas, ya sea mediante la sucesión, la innovación, el mantenimiento o la terminación. En todo caso, la forma de explicar o enmarcar el "cambio" en las organizaciones es algo que requiere sensibilidad ante el hecho de que existen

múltiples modelos/metáforas de las que puede echarse mano para explorar el significado del cambio, o cómo y por qué el cambio ha sucedido. Por lo tanto, al considerar el cambio organizacional, el estudiante de las políticas públicas enfrenta, como señala Golembiewski (1990: 127), "un complejo y contradictorio cuerpo de análisis" que cubre el ámbito de la organización y el comportamiento en el sector público. Si se empezara por formular una pregunta "sencilla", como por ejemplo: "¿cuáles son las fuerzas que propician el cambio en las organizaciones del sector público?", se encontraría toda una gama de explicaciones rivales acerca de cómo acometer la tarea de responder a ella.

Desde un punto de vista weberiano, el triunfo de las modalidades burocráticas de organización fue consecuencia inevitable del desarrollo del capitalismo industrial moderno. Según este modelo, el cambio organizacional estuvo determinado por la competencia entre empresas; la competencia entre Estados y un mayor control estatal, y las demandas de igualdad ante la ley. Las formas del cambio organizacional en este modelo pueden explicarse en los cambios que tienen lugar en la motivación de las sociedades industriales por alcanzar una mayor eficiencia racional. A medida que el capitalismo cambia, lo propio ocurre con la racionalidad organizacional. Como modelo parece explicar el declive del paradigma de "la administración pública" y el auge del paradigma de "la gestión". Para Weber, el impulso hacia la racionalidad produciría un capitalismo compuesto por un gran Estado burocrático y organizaciones del mercado. Así, el destino de la humanidad sería estar encarcelados en la "celda de hierro" de la burocracia hasta que, como él mismo expresara en su ensayo "La ética protestante y el espíritu del capitalismo", "se quemara la última tonelada de carbón fosilizado" (Weber 1930<sup>20</sup>: 181-182).

La relación entre el cambio organizacional y la sociedad industrial plantea el impacto que una "sociedad postindustrial" podría tener en el patrón del cambio organizacional. ¿Qué sucede cuando se quema la última tonelada de carbón o cuando se despide al último minero del carbón? El análisis del cambio organizacional desde una perspectiva "postindustrial" plantearía que en las condiciones del mundo "postmoderno" las organizaciones se diversificarán, y ya se están diversificando. Stewart Clegg (1990), por ejemplo, argumenta que una de las principales características del capitalismo "post-fordista" es que las organizaciones están tendiendo a mostrar menos convergencia y más divergencia en su reacción ante las nuevas condiciones que se imponen a fines del siglo xx. Para Clegg, ningún modelo puede, por sí mismo, explicar convincentemente los cambios que han sufrido las organizaciones modernas, o más bien "posmodernas". Lejos de que el capitalismo produzca modalidades organizacionales similares alrededor del mundo, como algunos habrían creído (Chandler, 1962), la realidad de las organizaciones capitalistas modernas es que hay una gran variedad de maneras en que las distintas culturas construyen y reproducen las organizaciones. Clegg argumenta que la organización "posmoderna" tiende al cambio dirigiéndose a una menor "burocracia", menos jerarquías, más énfasis en los mercados y el "empoderamiento",

20 La edición en castellano es Weber, M., *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (1969).

mayor flexibilidad y más interacción intra-organizacional (Clegg, 1990: 203). Partiendo de las ideas del "posfordismo", Hoggett (1987) sostiene que los cambios en los modos de producción que apuntan hacia un mundo "post-fordista", donde hay un viraje de la producción en masa, las organizaciones centralizadas y los productos estandarizados hacia las estructuras organizacionales "en red" y descentralizadas, están impactando al sector público. Para este autor, el gobierno local está modificando sus modalidades de organización a medida que las fuerzas "post-fordistas" traen consigo organizaciones con menos personal, son menos jerárquicas y más "horizontales", más descentralizadas, con múltiples tareas, basadas en trabajo "de equipo", más flexibles, más orientadas a la información y más receptivas a los ciudadanos *qua* "clientes".

Las críticas hacia este tipo de argumentos, planteados por los "postmodernistas" *et al.*, señalan como una cuestión de opiniones la idea de que la sociedad moderna es "post". En las palabras de Christopher Hood respecto a la nueva gestión del sector público (NPM) en Gran Bretaña y otros países:

Los escépticos pueden dudar si realmente existe un fuerte vínculo entre el cambio en el sector gubernamental y las dinámicas tecnológicas en un contexto más amplio [...] si el "post-fordismo" explica la NPM, lo que necesita explicación es por qué la NPM se ha desarrollado en países que nunca fueron realmente "fordistas", particularmente Nueva Zelanda, el país donde tal vez se haya aplicado la NPM con más ahínco. (Hood, 1990: 207)

Sayer (1989), por otra parte, discrepa de la noción de que la industria moderna es "post-fordista" y pregunta si el propio término no será poco útil cuando se trata de entender el cambio. Los partidarios de la regulación" disputan la teoría de que el cambio en la organización del Estado es resultado de fuerzas tecnológicas y sostienen que la adopción del presunto "post-fordismo" en el sector público tiene más que ver con la respuesta de los políticos a la crisis económica mediante la regulación del Estado a fin de facilitar la supervivencia del capitalismo. (Si se desea consultar una reseña de este debate, véase Cochrane, 1993a: 81-93.)

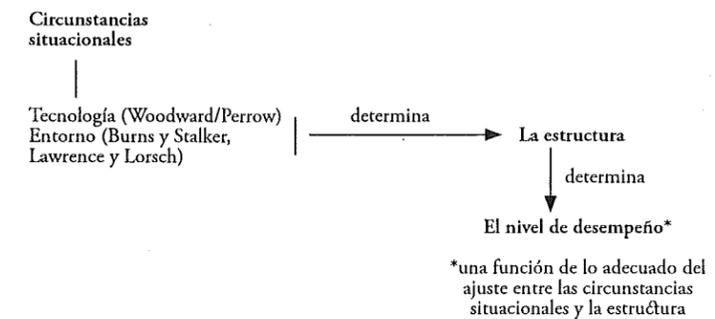
El autor de este libro tiende a estar de acuerdo con Harvey (1992) en cuanto a la naturaleza poco convincente del post-industrialismo/fordismo/modernismo como marco para explicar el cambio organizacional. Si se analizan las fuentes de la reforma organizacional en el sector público no cabe duda de que surgen de enfoques industriales/fordistas/modernistas, particularmente de la APO y la GCT. Esto no quiere decir que el cambio organizacional haya incorporado o "citado" elementos del post-industrialismo/fordismo/modernismo, tales como las organizaciones "menos jerárquicas" y la "descentralización". Pero esto ha ocurrido (como la McDonaldización) en el contexto del paradigma dominante: el taylorismo (cf. Ritzer, 1993).

#### Cambio y contingencia

Los teóricos de la contingencia argumentarían que el hecho de que McDonalds no coincida con el "tipo ideal" de la organización post-fordista/moderna/

industrial confirma que lo importante cuando se trata de comprender el cambio organizacional es la forma en que las organizaciones cambian a fin de satisfacer las demandas de entornos y tecnologías diferentes. Por ende, los enfoques que se concentran en el impacto de la tecnología en las organizaciones (Woodward, 1965 y Perrow, 1965) esperarían variaciones en la forma en que éstas desarrollan un "buen ajuste". Aunque determinista (al igual que algunos argumentos post-fordistas) el enfoque de la contingencia no esperaría un patrón o tipo común de organización post-fordista (o cualquier otro adjetivo) del sector público. Lo mismo sucedería si se aplicaran las teorías de la contingencia que señalan la importancia de que la organización se moldee para ajustarse a su entorno más amplio (Burns y Stalker, 1961; Lawrence y Lorsch, 1967; véase el diagrama 4.21).

Diagrama 4.21 Cambio y contingencia



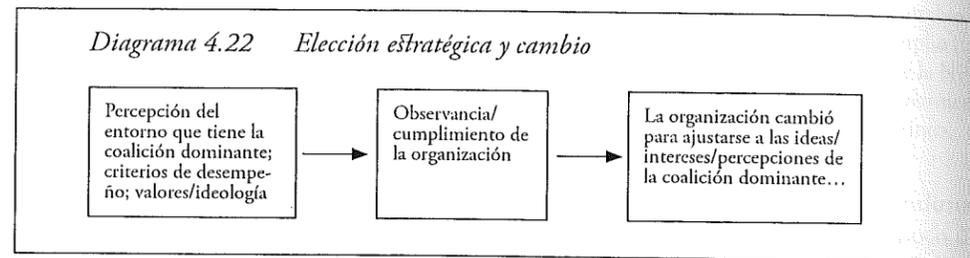
Sin embargo, desde el punto de vista del sector público, hay ciertas deficiencias en estas teorías que tratan la forma en que las empresas y compañías cambian para ajustarse al entorno o son moldeadas por la tecnología. Dichas teorías no consideran la cuestión del poder, algo vital en el análisis de las organizaciones que no son tan libres de cambiar como las empresas que pertenecen al sector privado. La principal fuente de cambio en una organización del sector público se encuentra en los tomadores de decisiones que disponen del poder y la legitimidad para propiciar el cambio, o por lo menos intentarlo. En este punto, hay dos críticas a las teorías de la contingencia de Woodward y de Lawrence y Lorsch que tienen gran relevancia para el entendimiento y la explicación del cómo y el porqué del cambio en las organizaciones que conforman el sector público: la elección estratégica y la ecología poblacional.

**Elección estratégica y cambio.** La teoría de la elección estratégica, vinculada a John Child, argumenta que las organizaciones no son esas entidades carentes de poder que sugieren los modelos de la contingencia. La dimensión clave ausente en esos análisis es la forma en que aquellos que detentan el poder *perciben* el entorno y, en consecuencia, eligen estratégicamente los criterios de

desempeño y la estructura organizacional que consideran más apta para el entorno según su perspectiva. Como señala Child, el cambio en una organización es

[un] proceso esencialmente político en el que las limitaciones y oportunidades son funciones del poder que ejercen los tomadores de decisiones a la luz de valores ideológicos.  
(Child, 1972: 2)

Este modelo, en el que el poder y la ideología desempeñan el papel principal en cuanto al encuadre de la percepción del entorno y las estructuras posibles, es claramente aplicable al sector público, donde los tomadores de decisiones (burócratas y políticos de alto nivel que conforman la "coalición dominante") moldean (en el sentido que da Dunleavy a la palabra) la estructura y los objetivos de la organización en el contexto en el que construyen la realidad del entorno (diagrama 4.22).



Además de esta construcción de la imagen del entorno, los tomadores de decisiones gozan de la capacidad de elegir los tipos de entorno en los que prefieren operar. (La toma de decisiones empresariales implica elegir en qué mercados entrar; los educadores deciden qué cursos impartir; los sindicatos eligen qué tipo de miembros aceptar.) Los tomadores de decisiones en organizaciones grandes (como el gobierno) también "disponen de facultades suficientes para influir en las condiciones predominantes" manipulando el entorno (Child, 1972: 40).

❖ **El entorno, ¿está "dentro" o "fuera" de la organización?**

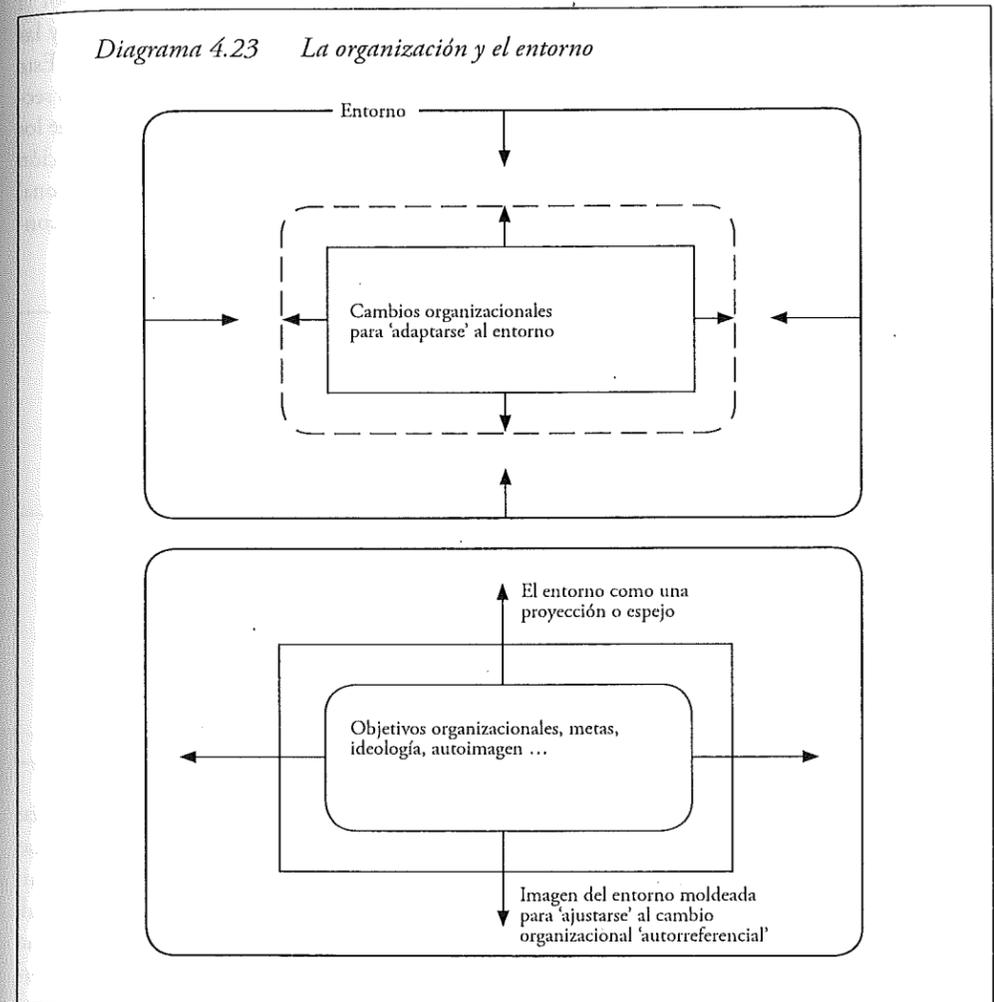
La definición que aporta Hall del término "entorno" (1977: 304-312) incluye las siguientes dimensiones o condiciones:

- Tecnológicas.
- Legales.
- Políticas.
- Económicas.
- Demográficas.
- Ecológicas (físicas y organizacionales).
- Culturales.

Pero, ¿dónde se encuentran dichas condiciones? La teoría de la contingencia supone que las condiciones del entorno son fundamentalmente "externas" a la organización. El objetivo del cambio es propiciar un mejor "ajuste" en relación con las condiciones.

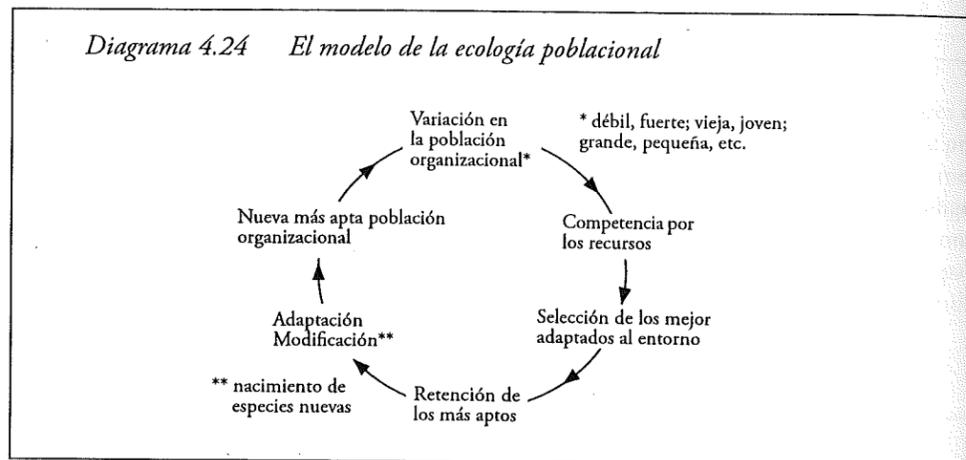
Por su parte, el modelo de la elección estratégica plantea el tema relativo a la forma en que los tomadores de decisiones también fabrican y manipulan los entornos. Esta idea evoca el argumento formulado por Morgan (1986: 235-245). Las organizaciones tienen imágenes de sí mismas que proyectan hacia el "entorno". Como "autorreferenciales" puede decirse que moldean su imagen de la realidad del entorno a fin de ajustar las metas, los objetivos, los valores, las creencias y las ideologías que enmarcan la toma de decisiones (diagrama 4.23).

En este caso, el cambio organizacional implica comprender el poder de los tomadores de decisiones dominantes para enmarcar una imagen del "mundo real". Así, si la "coalición dominante" considera que el "mundo real" es un conjunto de condiciones (tecnológicas, legales, políticas, económicas, etc.), el cambio se da para ajustar tal análisis/ideología del supuesto "mundo real". ♦



Una perspectiva ecológica. La crítica que ofrece el modelo de la ecología poblacional se basa en un tipo de determinismo rechazado por Child, pero no deja de aportar un marco que sí toma más en cuenta factores de considerable relevancia para la experiencia del cambio en las organizaciones del sector público. La ecología poblacional rechaza la idea de que las organizaciones tienen el poder de ajustarse al entorno, una idea central en el modelo que plantea la escuela de la contingencia. El modelo de la ecología poblacional se concentra en el poder del entorno para determinar el cambio organizacional (Aldrich, 1979; Freeman, 1982; Hannan y Freeman, 1977). El modelo está fundado básicamente en la idea de que la evolución dentro del mundo organizacional es semejante a la evolución en el mundo natural: hay una jungla allá afuera. En esa jungla sólo sobreviven los más aptos, predomina la selección natural, las organizaciones compiten, sobreviven, se adaptan o decaen y mueren. En esta lucha por la supervivencia, el propio entorno elige a los ganadores y los perdedores, y las organizaciones tienen que procurarse los recursos necesarios para existir. Este enfoque ha tenido mayor impacto en el análisis de las organizaciones en el sector público en relación con la aplicación de la teoría de "la dependencia de los recursos" (Pfeffer y Salancik, 1978). Ese enfoque ya ha sido analizado (sección 4.3.6). Al igual que la elección estratégica, el modelo de la ecología poblacional se presta a explicar la forma en que las organizaciones cambian dentro del contexto de las relaciones de poder (diagrama 4.24).

Diagrama 4.24 El modelo de la ecología poblacional



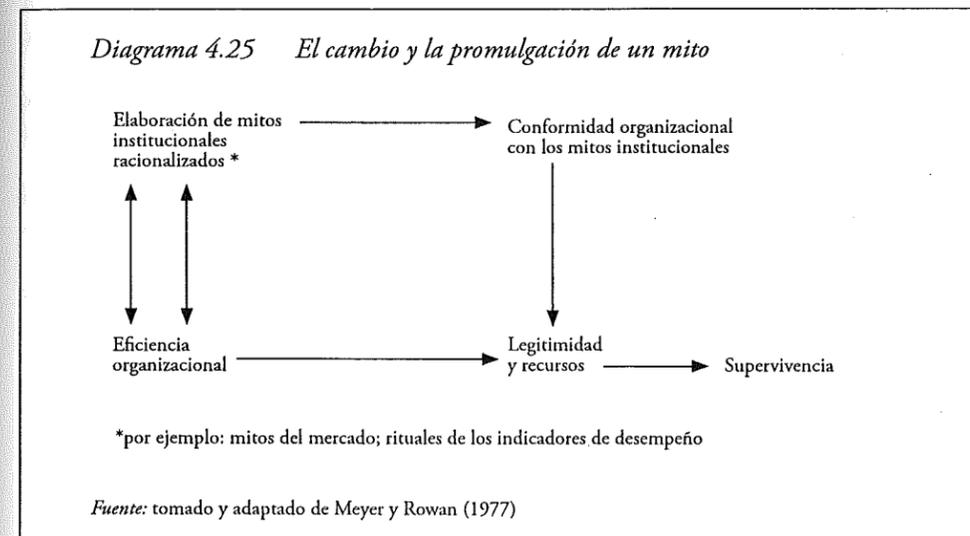
Estos marcos aportan historias coherentes de los cómo y los porqués de las organizaciones modernas. Sin embargo, para el estudiante de políticas públicas tal vez las explicaciones y teorías del cambio organizacional sean menos significativas que el hecho de que "nuevas" formas de racionalidad organizacional, eficiencia, calculabilidad y control en las empresas e industrias han servido como modelos del cambio en el sector público. Como señala Morgan (1986), importantes ejemplos de la clase de teorías que habrían de influir los cambios del sector público en muchos países en las décadas de 1980 y 1990 se construyeron

fuera del contexto de la teoría organizacional, aun cuando sí confirmaron gran parte del enfoque de la contingencia. Por ende, mucho del cambio en la teoría y en la práctica ha sido producto de la imitación. En términos teóricos esto ha significado que la "gestión del sector público" ha sido impulsada por ideas tomadas de la gestión en el sector privado (Metcalf, 1993) y, en consecuencia, como tema, ha mostrado un gran eclecticismo (Gunn, 1987).

En el ejercicio del gobierno moderno significa que el cambio ha estado en gran medida inspirado por lo que se percibe como ejemplos de "excelencia" (*sic*) y éxito en el mundo empresarial de diversos lugares del planeta. El enfoque institucionalista aporta una explicación convincente del porqué de esta imitación del éxito y la excelencia ha sido la fuente de grandes cambios en las organizaciones del sector público. Un análisis weberiano de los cambios que se han registrado en el sector público podría argumentar que se trata de una manifestación del imperativo burocrático hacia la coordinación y el control. Meyer y Rowan (1977) ofrecen un marco distinto, postulando que el cambio se suscita a medida que las organizaciones incorporan los "mitos" y "ceremonias" legitimadoras que están presentes en su entorno (compuesto por una red organizacional) a fin de asegurarse el éxito, la supervivencia y los recursos.

Por ende, las técnicas y reformas para la gestión del nuevo sector público pueden ser vistas como mitos y ceremonias que, de adoptarse y llevarse a cabo, añaden legitimidad, estabilidad y recursos. Con el tiempo, estos mitos y ceremonias tenderán a hacer a las instituciones más parecidas entre sí a medida que desarrollan un isomorfismo con su entorno. En este sentido, el cambio puede interpretarse menos como producto de la racionalidad weberiana y más como la adopción para adaptarse: realizar aquellas ceremonias que la organización debe ser vista realizando y seguir los mitos que construyen y legitiman el significado de la "eficiencia". Apegarse a los cánones significa alcanzar el éxito, alejarse de los mitos y las ceremonias dominantes se traduce como fracaso (diagrama 4.25).

Diagrama 4.25 El cambio y la promulgación de un mito



Di Maggio y Powell (1983 y 1991) también desarrollaron la idea del “isomorfismo institucional” como explicación del cambio organizacional. Su modelo isomórfico supone que las organizaciones existen en una “esfera” o “campo” de “proveedores, consumidores de recursos y productos, agencias regulatorias y otras organizaciones que producen servicios o productos similares” (Di Maggio y Powell, 1991: 65). Las esferas son resultado de un proceso de “estructuración” que consta de cuatro aspectos e implica el surgimiento de estructuras de dominación y coalición interorganizacional, un incremento en la carga de información de las organizaciones en una esfera, y el desarrollo de una conciencia mutua de los participantes en esa esfera. Una vez que las organizaciones están estructuradas en una esfera, ya sea debido a la competencia, el Estado o por profesiones, surgen fuerzas que las impulsan a parecerse cada vez más entre sí. El isomorfismo es ese proceso en el que las organizaciones se moldean para asemejarse a otras unidades que enfrentan condiciones similares. Este cambio puede ocurrir a través de tres mecanismos (Di Maggio y Powell, 1991, 61-64):

- *Coercitivo*: presiones formales e informales que unas organizaciones ejercen sobre otras de las que dependen. También incluye expectativas culturales en la sociedad donde se encuentran las organizaciones.
- *Mimético*: en condiciones de incertidumbre, el cambio puede ser consecuencia de copiar o imitar a otras organizaciones que parecen ofrecer una solución o un modelo.
- *Normativo*: los profesionales que trabajan dentro de las organizaciones pueden modificarlas para asegurarse de que éstas se asemejen al patrón organizacional preferido o dominante en su esfera.

El modelo tiene dos niveles de predicción, organizacional y de esfera:

- *Nivel organizacional* (Di Maggio y Powell, 1991: 74-76):
  - 1 A mayor dependencia de una organización en relación con otra, mayor similitud desarrollará la primera con la segunda en cuanto a su estructura, clima y comportamiento central.
  - 2 A mayor centralización del suministro de recursos de la organización A, mayor el grado en que dicha organización cambiará de manera isomórfica para parecerse a la organización de la que depende en cuanto a recursos.
  - 3 A mayor incertidumbre en la relación entre los medios y los fines, mayor el grado en el que una organización se moldeará a semejanza de las organizaciones que percibe como exitosas.
  - 4 A mayor ambigüedad en las metas de una organización, mayor grado en el que ésta se moldeará a semejanza de las organizaciones que percibe como exitosas.
  - 5 A mayor confianza en las credenciales académicas para seleccionar al personal gerencial y empleados, mayor el grado en el que una organización se parecerá a otras en su esfera.
  - 6 A mayor participación de gerentes organizacionales en asociaciones comerciales y profesionales, mayor probabilidad de que la organización sea o llegue a ser similar a otras organizaciones en su esfera.

- *Nivel de esfera* (Di Maggio y Powell, 1991, 76-77):

- 1 A mayor grado de dependencia de una esfera organizacional en relación con una sola fuente de apoyo (o varias fuentes similares) para proveerse de recursos vitales, mayor nivel de isomorfismo.
- 2 A mayor grado de negociación entre las organizaciones de una esfera y las agencias del Estado, mayor grado de isomorfismo en la totalidad de la esfera.
- 3 A menor número de modelos organizacionales alternativos visibles en una esfera, más rápido índice de isomorfismo en dicha esfera.
- 4 A mayor grado de incertidumbre en las tecnologías o ambigüedad de las metas dentro de una esfera, mayor el índice de cambio isomórfico.
- 5 A mayor grado de profesionalismo en una esfera, mayor el monto de cambio isomórfico institucional.
- 6 A mayor grado de estructuración de una esfera, mayor grado de isomorfismo.

La virtud del enfoque institucional que ofrece este modelo isomórfico es que aporta un marco con el que es posible analizar la interacción de los procesos del cambio interno y externo. A partir de los temas abordados en el presente libro, se ofrece una explicación convincente de la importancia que han adquirido los cambios en la estructura y el comportamiento del sector público moderno, así como su relación con la esfera privada y la esfera filantrópica. De particular relevancia son las predicciones acerca de la función de la incertidumbre y la ambigüedad que conducen a la adopción de modelos que parecen tener éxito. Los cambios que han tenido lugar en el sector público en varios países con una orientación más cercana al enfoque “gerencial” de la toma de decisiones, y particularmente la implementación y los resultados, respaldan la idea de que en condiciones de incertidumbre y ambigüedad los modelos del éxito son poderosos factores que influyen en la forma que adquiere el cambio organizacional.

La manía por la “excelencia” en la década de 1980 es un ejemplo de cómo los sectores públicos, en condiciones de considerable incertidumbre, no dudaron en decidirse por modelos que ofrecían una alternativa exitosa. Otro aspecto del modelo isomórfico que podría considerarse como una convincente interpretación de lo que ha sucedido en el sector público es la forma en que la dependencia organizacional dentro de un ámbito constituye una poderosa fuerza para la convergencia. Los tres mecanismos para el isomorfismo también aportan un marco útil para analizar la dinámica del cambio en la implementación y los resultados de las políticas públicas. Mucho ha sido resultado de la coerción; es decir, los gobiernos han buscado modificar la estructura, la cultura, las metas y la misión de las burocracias y los profesionales del sector público. De la mano de esa coerción aparece otro tanto de imitación: el sector público se ha esforzado en copiar las “buenas prácticas” y enfoques y técnicas exitosas del sector privado.

Las presiones normativas también han sido significativas en todo ello. Los profesionales tienen un interés natural en asegurarse de que las organizaciones acusen uniformidad y semejanza, lo que facilita el desplazamiento y los estándares profesionales. Los profesionales trabajan para moldear las organizaciones y

hacer que las universidades se parezcan, que los hospitales y las escuelas tengan procedimientos comunes, carreras y esquemas de recompensas similares. La competencia entre las organizaciones que dan empleo a un gran número de profesionales garantiza que éstas tratarán de parecerse cada vez más, con el fin de atraer personal y clientes/usuarios.

El modelo también aporta un marco para comprender las presiones que moldean la relación entre el sector del voluntariado, el sector público y el sector privado, en la que el sector del voluntariado es presionado para "aprender" y moldearse a imagen de las organizaciones de donde provienen sus recursos (Butler y Wilson, 1990). Por ende, los enfoques de la elección estratégica y la dependencia de los recursos no son del todo ajenos a la postura institucionalista que adoptan Di Maggio y Powell. La elección estratégica argumentaría que quienes pueden propiciar el isomorfismo y construir una imagen del entorno son las coaliciones de toma de decisiones. La dependencia de los recursos señalaría, además, que este proceso tiene lugar en un entorno en el que hay fuerzas determinantes, así como organizaciones poderosas y organizaciones débiles con una gran dependencia de los recursos y tienen más probabilidades de acoplarse al modelo organizacional dominante.

#### ❖ Promover y administrar el cambio

El enfoque gerencial del cambio se ocupa de "hacer que las cosas sucedan", es decir, estudia la forma de lograr el cambio y de superar la resistencia al cambio (véase Hogwood y Gunn, 1984: 256-258). La aproximación al tema depende claramente de la "metáfora" de la gestión operativa. En el caso del sector público, en años recientes los enfoques gerenciales del cambio han llegado a ocupar un lugar importante en los debates sobre el tema. En su mayoría, los debates en torno al cambio se enmarcan en el discurso de la gestión del sector privado (para consultar una reseña de los enfoques gerenciales del cambio, véase Wilson, 1992).

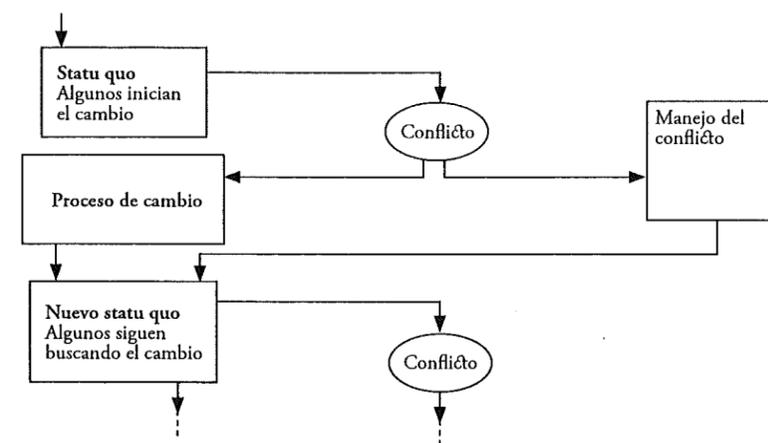
Como se señaló antes, la obra de Peters y Waterman (1982) sobre la excelencia está considerada, en general, como el texto más influyente en el desarrollo de enfoques para el cambio en el sector público. Si se desea consultar una reseña de los marcos gerenciales para comprender y lograr el cambio, se recomienda al lector revisar cualquiera de los textos de uso tradicional en los cursos de administración empresarial (véase Huczynski y Buchanan, 1991: 520-546). Dentro de este marco tienden a predominar dos ideas centrales: la cultura y el liderazgo.

El enfoque gerencial ha enfatizado considerablemente el cambio en la "cultura" del sector público a fin de hacerla más empresarial y menos burocrática en un sentido weberiano de tipo ideal (véase Metcalfe y Richards, 1987). La génesis del enfoque cultural puede encontrarse en los primeros años de la década de 1980, cuando se publicaron las obras de Peters y Waterman (1982), y Deal y Kennedy (1982). El enfoque cultural subraya la importancia de las creencias, los valores, las actitudes, las normas y los supuestos en el análisis del funcionamiento de las organizaciones, más que de los factores ambientales o estructurales. En una época en la que el sector público era atacado (particularmente por la escuela de la elección pública) el atractivo del enfoque cultural consistió en ofrecer modelos de culturas organizacionales exitosas que podían servir para delinear nuevas formas de organización/gestión del sector público. Desde la perspectiva cultural, el cambio no es tanto un proceso que implica las estructuras del sector público como los supuestos y actitudes (o ritos, ceremonias y rituales) que sostienen dichas estructuras (Huczynski y Buchanan, 1991: 466), de lo que se deduce que el cambio puede interpretarse como un "proceso de aprendizaje" que permite a la organización adaptarse e innovar (Schön, 1971).

Aliado a esta perspectiva cultural del cambio aparece el papel del liderazgo en el acto de propiciar el cambio. Como ha señalado Lane (1987: 47), el llamado del "liderazgo" en el sector público a partir de la década de 1980 representa un fuerte contraste con las demandas de participación como modalidad de cambio en la década de 1970. El enfoque gerencialista ha enfatizado bastante el papel del liderazgo como facilitador del cambio. Nuevamente, cabe referir a los estudiantes a las secciones sobre liderazgo en los libros de administración empresarial para consultar los diversos enfoques del tema (Huczynski y Buchanan, 1991: 477-519). El énfasis que el paradigma gerencialista da al liderazgo plantea importantes preguntas respecto a las diferencias entre el cambio en el sector público y el cambio en el sector privado. Lane (1987: 61), por ejemplo, sugiere que si bien las líneas de demarcación entre el liderazgo en el sector público y el privado son problemáticas en una moderna economía mixta, sigue habiendo grandes diferencias entre las metas y los entornos de cada sector. Las metas de los líderes en el sector privado coinciden con los intereses privados, mientras que el líder de una organización del sector público tiene un "interés público" más amplio; al mismo tiempo, el entorno del sector público está menos sujeto a cambios repentinos que el líder de una empresa del sector privado. Sin embargo, los argumentos de Clegg (1990) apuntan hacia condiciones en las que la estabilidad del entorno tanto en el sector público como en el privado en una situación de postmodernidad es tal que el cambio vertiginoso es un hecho común tanto para el líder de la organización del sector público como para el líder empresarial. En semejantes condiciones de cambio vertiginoso e incertidumbre, el hecho de que el sector público imite al privado en cuanto a la administración del cambio en función de la cultura y el liderazgo parece confirmar las predicciones del modelo isomórfico planteado por Di Maggio y Powell (1983 y 1991).

Kaufman (1991; véanse también las secciones 3.7.7 y 4.3.8) subraya la necesidad de comprender la relación entre el cambio y el conflicto para administrar el cambio exitosamente. La autora postula el modelo que se ilustra en el diagrama 4.26.

Diagrama 4.26 Cambio y conflicto



Fuente: tomado y adaptado de Kaufman (1991:130)

Para esta autora, el proceso del cambio involucrará a diferentes actores, con diversos niveles de poder, representación, recursos y tipos de relación. Estará moldeado por el entorno y por las reglas de la decisión en el transcurso del tiempo (véase la sección 3.7.7). A fin de administrar el

#### 4.6.4/ El cambio y el aprendizaje en las políticas públicas

En los comentarios acerca del enfoque del ciclo de las políticas públicas ante el cambio (sección 4.6.2) se señaló que las categorías empleadas para analizar los "tipos" de cambio son problemáticas en el sentido de su definición. La terminación, la sucesión, el mantenimiento y la sucesión, se advirtió, son conceptos cuyo significado puede variar de un sistema de valores o creencias a otro. ¿Es el uso de un marco de "tipos ideales" de cambio lo que limita la comprensión de un proceso que podría verse como algo básicamente vinculado a la forma en que cambian las creencias? ¿Tal vez no sean las creencias acerca de las políticas lo que necesita analizarse, sino los "tipos" de cambio? El enfoque desarrollado por Sabatier y Jenkins-Smith (editores) (1993), al que se ha hecho referencia en más de una ocasión, sugiere que la clave para el entendimiento (y la predicción) del cambio en las políticas públicas es la dinámica de creencias y el aprendizaje derivado de las políticas:

El aprendizaje orientado a las políticas implica alteraciones relativamente duraderas del pensamiento o las intenciones conductuales que son resultado de la experiencia, y que tienen que ver con el cumplimiento o la revisión de los preceptos del sistema de creencias de los individuos o las colectividades...  
(Sabatier y Jenkins-Smith [editores], 1993: 42)

Su enfoque del aprendizaje (y, de hecho, el enfoque "de redes" en general) debe mucho a Hecló, quien argumentara que:

El desafío no consiste en descomponer el proceso o el contenido, sino en encontrar relaciones que los vinculen a ambos, no cosificar las colectividades como decisores individuales, sino comprender las redes de interacción de la que provienen las políticas. Considero que una perspectiva que ve las políticas en función del aprendizaje y la adaptación ofrece la mayor promesa de avance para estudios tanto analíticos como realistas de las políticas públicas.  
(Hecló, 1972: 106)

Sabatier y Jenkins-Smith argumentan que el sistema de creencias constituye "la plantilla contra la cual medir el cambio en las coaliciones de políticas públicas y el contenido de las políticas" (Sabatier y Jenkins-Smith [editores], 1993: 54). Por lo tanto, el marco AC desplaza la atención del pensamiento en términos de etapas desde la evaluación hasta la terminación hacia una perspectiva del cambio como un proceso nutrido e impulsado por la interacción de un subsistema de políticas y acontecimientos externos y parámetros estables. Dentro de este modelo el cambio es conceptualizado como algo que implica la manera en que los subsistemas de las políticas "aprenden". Aplicado a la bibliografía sobre la evaluación-terminación, el modelo predice exitosamente lo que parece ser una conclusión común al análisis por etapas: el núcleo de las políticas no

cambia significativamente con el transcurso del tiempo, excepto en aquellas ocasiones en que se registra un viraje importante en las creencias de las coaliciones subsistémicas dominantes. Predice también que el cambio es más probable en el nivel de los aspectos secundarios de las creencias de políticas públicas. (La cuestión del cambio significativo como un acontecimiento peculiar también aparece en el "modelo del equilibrio interrumpido".)

Los modelos del aprendizaje proporcionan un marco integrador para observar el cambio en el proceso de las políticas. Esto puede aportar un terreno común para los estudiantes de las políticas públicas y las organizaciones interesados en preguntas como las siguientes: ¿cómo "aprenden" los diseñadores de las políticas?, ¿cómo pueden las políticas públicas facilitar un proceso de aprendizaje organizacional?, ¿cómo pueden promover las políticas públicas un aprendizaje social más amplio?, ¿cómo puede "acelerarse" el aprendizaje? Estas preguntas han sido abordadas desde muy diversos puntos de vista.

Aquí es posible identificar dos modelos que se superponen: el modelo organizacional y el modelo del aprendizaje social.

#### ♦ El aprendizaje de las políticas dentro de las organizaciones

Los modelos organizacionales del aprendizaje de las políticas públicas se concentran en la forma en que aprenden las personas y los diseñadores de las políticas en los contextos organizacionales. (Si se desea consultar la perspectiva de ARH sobre el aprendizaje, véase Collin, 1994b.) Los textos clave para el debate (además de Sabatier y Jenkins-Smith [editores], 1993) en el ámbito de las políticas públicas son los siguientes, siguiendo un orden básicamente cronológico de publicación:

- Deutsch (1963)
- Vickers (1965, 1968 y 1983)
- Beer (1966<sup>21</sup> y 1975)
- Etzioni (1968)
- Schein (1969<sup>22</sup>)
- Schön (1971)
- Hampden-Turner (1971<sup>23</sup>)
- Argyris y Schön (1978)
- Argyris (1985)
- Etheridge (1981 y 1985)
- Metcalfe (1978, 1981 y 1993)
- Browne y Wildavsky (1984 y 1987)
- Morgan (1986)
- Metcalfe y Richards (1992)
- Lindblom (1990)
- Lindblom y Woodhouse (1993)
- Haas (1990)
- Collingridge (1992) ♦

En lo que respecta a las políticas públicas, el enfoque del aprendizaje encuentra su mayor desarrollo en el trabajo de Sabatier y Jenkins-Smith. Deutsch y Vickers (véanse las secciones 3.7.5, 3.7.6) fueron de los primeros autores en

21 La edición en castellano es Beer, S., *Decisión y control: el significado de la investigación de operaciones y la administración cibernética* (1982).

22 La edición en castellano es Schein, E.H., *Consultoría de procesos: su papel en el desarrollo organizacional* (1970).

23 La edición en castellano es Hampden-Turner, C., *El hombre radical: proceso de desarrollo psico-social* (1978).

aplicar ideas sobre el aprendizaje al proceso de las políticas. La obra de Stafford Beer influyó el enfoque cibernético del aprendizaje acerca de los sistemas "de auto-organización" para el aprendizaje a partir de la experiencia vital (y artificial). La obra de Etzioni (1968) titulada *The Active Society* (que ha alcanzado su mayor gloria en la década de 1990) es un argumento a favor de un sistema de gobierno de aprendizaje en el que la apatía podría conducir a una participación más activa por parte de los ciudadanos en el diseño y la ejecución de las políticas públicas. Recomendaba grandes reformas a la organización del gobierno a fin de fomentar ese incremento en la participación ciudadana.

Schein y Hampden-Turner desarrollaron sus ideas sobre la organización tomando en cuenta la noción del aprendizaje a partir de la experiencia empresarial/gerencial y fueron precursores al poner sobre la mesa el tema del proceso del aprendizaje y las vías para mejorarlo. Schein, como consultor empresarial, sostenía que, idealmente, la relación entre el cliente y el consultor debía de dar lugar a un proceso de "aprendizaje mutuo". Hampden-Turner propugnaba un viraje hacia las organizaciones "celulares", donde el aprendizaje interactivo podría desarrollarse más efectivamente. Una de las obras clave en la década de 1970 y las que siguieron fue el estudio de Schön sobre el Estado estable, así como el trabajo que realizó con Argyris. Este estudio conjunto despertó un renovado interés en la aplicación del concepto del aprendizaje al comportamiento organizacional.

La perspectiva "gerencialista" en la esfera de las políticas públicas, fundamentada en las ideas del período, fue primero obra de Metcalfe en la década de 1970; este autor ha seguido desarrollando sus ideas sobre la relevancia del modelo de aprendizaje para definir una forma particular de gestión del sector público en la década de 1990. Otra de las primeras aplicaciones de un modelo de aprendizaje se encuentra en la obra de Etheridge (1981 y 1985), un autor que ha influido considerablemente las teorías de Maslow. Etheridge (1981) se concentra en el aprendizaje a partir de tomadores individuales de decisiones en organizaciones gubernamentales; posteriormente, (Etheridge, 1985) define el aprendizaje gubernamental como algo que implica "cambios en la inteligencia y la efectividad". Argumenta que los cambios en la inteligencia operan mediante: un creciente realismo, la integración intelectual y el crecimiento de una perspectiva reflexiva (Etheridge, 1985: 66).

Browne y Wildavsky plantearon una teoría de la evaluación y la implementación como un proceso de aprendizaje continuo: la organización como un proceso de autoevaluación. Lindblom ha empleado el concepto para ampliar sus ideas sobre la reducción de los impedimentos en el proceso de la formulación de políticas. Collingridge aplica el modelo del aprendizaje (y el incrementalismo de Lindblom) al estudio de las "grandes" decisiones en Europa y Estados Unidos. Ernst Hass propone una aplicación de los modelos de aprendizaje a la toma de decisiones en los organismos internacionales y postula, a partir de Deutsch y otros enfoques (Argyris y Schön, y Etheridge), la posibilidad de rediseñar las instituciones internacionales (como la ONU y el Banco Mundial) con el fin de mejorar su desempeño.

## ❖ Aprendizaje y cambio

### C. Argyris y D. Schön, *Organizational Learning*, 1978

Esta obra es una fuente clave del modelo del aprendizaje, al igual que el libro de Schön (1971). Argyris y Schön sostienen la existencia de una paradoja en la vida organizacional: las presiones para alcanzar la estabilidad y la necesidad del cambio. Esto genera un entorno complejo y confuso dentro del cual operan los individuos. Por una parte, tienen que desarrollar un pensamiento defensivo y competitivo; por otra, tienen que funcionar mostrándose cooperativos y en nombre de los intereses comunes. Aunque la "teoría defendida" es que las organizaciones son abiertas, comunicativas y participativas, la realidad (la teoría llevada a la práctica) es que tienden a operar de acuerdo con el llamado comportamiento del modelo 1:

- *Modelo 1, espiral sencilla.* En este modelo los individuos están motivados por el deseo de cumplir sus metas, disminuir su dependencia de los demás, reservarse sus ideas y sentimientos y protegerse del cambio. En este modelo el aprendizaje es independiente y autónomo. Su objetivo es defender la postura del individuo. Se trata de una modalidad de aprendizaje que produce conformidad, desconfianza, inflexibilidad y "hermetismo". Difícilmente será un modelo que favorece el cambio y la adaptación. (Pero con demasiada frecuencia es el modelo predominante en las organizaciones del sector público.)

Así, Argyris y Schön proponen una nueva teoría que permite un proceso de aprendizaje "de espiral doble":

- *Modelo 2, espiral doble.* Este modelo implica cultivar una toma de decisiones basada en información obtenida de manera abierta, interactuando con otros. El modelo 2 está vinculado a la investigación conjunta y la reestructuración de normas, estrategias y supuestos organizacionales a fin de fomentar una organización receptiva al cambio.

En el modelo 1, el aprendizaje tiene pocas probabilidades de lograr algo más que aportar una estrategia defensiva. Los autores argumentan que el modelo 2 proporciona las condiciones para el cambio y la adaptación. El modelo 1, defensivo, "contamina" (Argyris, 1985) el sistema de toma de decisiones, lo hace inflexible y hostil al cambio. El objetivo de la gestión debería ser fomentar un entorno favorable al aprendizaje "de espiral doble".

### Les Metcalfe, "Public Management: From Imitation To Innovation", en Kooiman (editor), 1993

Metcalfe fue uno de los primeros en aplicar el modelo del aprendizaje; lo hizo en la década de 1970. En la década de 1990 presentó la siguiente evaluación:

En el entorno político de la gestión pública los procesos de aprendizaje entrañan dificultades particulares en cuanto a su creación y mantenimiento. El aprendizaje individual es un proceso psicológico. El aprendizaje organizacional es un proceso político. Una tarea crítica de la gestión pública es el desarrollo de capacidades institucionales en el nivel macro para administrar el entorno en el que opera la gestión privada. Sin embargo, los procesos políticos convencionales suelen bloquear el aprendizaje porque la ideología hace caso omiso de la evidencia o los intereses creados se resisten a la evaluación y el cambio de políticas [...] las reformas de la gestión pública tienden a verse como gestión por diseño y no gestión por dirección. Debería de ocuparse del diseño de sistemas adaptables en lugar de producir planes maestros para una reforma específica. (pp. 107-108)

Metcalfe sostiene que la nueva agenda de la investigación de políticas públicas debería dedicarse a las capacidades de aprendizaje de las redes interorganizacionales y el diseño de dichas redes a fin de mejorar la prestación de servicios.

¿Todo es cuestión de escala? ¿El incrementalismo es un modelo de aprendizaje inadecuado para las grandes decisiones que implican bastante planeación estratégica y a las que convienen otros modelos sistémicos más exhaustivos?

En este libro, el autor analiza una serie de grandes casos estratégicos: el transbordador espacial, la energía nuclear, el petróleo del Mar del Norte, el video texto, los planes de irrigación a gran escala y los sistemas para la construcción de rascacielos. Collingridge argumenta que el aprendizaje inteligente es un proceso de ensayo y error. En los estudios de caso muestra cómo no se recurrió al método de ensayo y error, por lo que sí hubo errores y fallos, y los proyectos "no lograron rendir los frutos prometidos [...] o si lo hicieron fue más por suerte que por buena administración" (p. 186). Las reglas del método de ensayo y error son las siguientes:

- No se realiza un exceso de ensayos: éstos son costosos incluso cuando fracasan.
- Los cambios son de carácter marginal.
- Los ensayos arrojan resultados rápidamente.
- La energía del escrutinio crítico es proporcional al costo de los errores.
- Muchos grupos diversos participan en el proceso de la decisión.
- Estos grupos comparten el poder político.
- La elección depende de las concesiones entre estos grupos.
- Las acciones se coordinan con interacción mutua, no están planeadas desde el centro. ♦

Las críticas al enfoque por etapas resultan de lo más reveladoras en el marco de la implementación-evaluación-terminación. Ninguno de estos conceptos parece brindar una explicación convincente de lo que sucede durante la etapa posterior a las decisiones en la formulación de las políticas. En este sentido, el enfoque del aprendizaje que desarrollaron Sabatier y Jenkins-Smith (editores) (1993) es un avance considerable en relación con el modelo heurístico del ciclo de las políticas. Siguiendo el argumento de Browne y Wildavsky (1974), la mejor explicación de la implementación y la evaluación consiste en presentarlas como una evolución continua e infinita cuyo análisis más preciso resulta de verlas como un proceso fluido en el que es imposible distinguir etapas específicas. El modelo del aprendizaje también ofrece un marco normativo bien diferenciado: la formulación de políticas públicas debería referirse a mejorar/acelerar el aprendizaje en el propio proceso de formulación de políticas (cf. Lindblom y Metcalfe) y a facilitar un "aprendizaje social" más amplio.

#### Modelos de aprendizaje social

El enfoque del proceso social de aprendizaje adquiere una visión mucho más amplia (y más crítica) de la función del aprendizaje en el desarrollo humano y la resolución de problemas. Mientras que el modelo organizacional se concentra, en gran medida, en la élite de las políticas públicas en tanto individuos (véase, por ejemplo, Etheridge, 1981) u organizaciones (véase Haas, 1990), el enfoque del aprendizaje social se ocupa de la forma en que el aprendizaje sucede dentro de la sociedad como un todo, y de las vías para promover dicho aprendizaje. Los orígenes de este enfoque se encuentran principal mas no exclusivamente en los ámbitos de la planeación y los estudios del desarrollo.

#### ❖ Textos clave

- Mumford (1938<sup>24</sup>)
- Dunn (1971)
- Friedmann (1973, 1979, 1984 y 1992)
- Friedmann y Hudson (1974)
- Friedmann y Abonyi (1976)
- Michael (1973)
- Ackoff (1977)
- Korten (1980)
- Korten y Klaus (editores) (1984: la principal antología, incluye muchas de las obras clave)

Además, es importante situar estos textos en el contexto de Etzioni (1968), Schein (1969) y Hampden-Turner (1971), así como las ideas de Schön y Argyris. ♦

Es posible bosquejar brevemente la historia de las ideas. (Esta explicación se basa en la historia relatada por John Friedmann, y por Parsons, 1976.) La década de 1970 fue testigo de una creciente desilusión respecto a la tecnología, la tecnocracia, la grandeza y el centralismo. Como era de esperarse, surgieron profetas que señalaron el camino hacia disposiciones sociales y económicas alternativas que enfatizaron los valores de lo pequeño, la escala humana, la comunidad y la convivencia: entre los principales profetas se encuentran Kohr (1957, 1973 y 1975), Schumacher (1973<sup>24</sup>) e Illich (1975a). Si bien tenían visiones atractivas de lo que debería ser, fueron mucho menos convincentes en cuanto a la forma en que ese mundo feliz llegaría a ser una realidad. El enfoque del "aprendizaje social" se desarrolló en el contexto de esas preocupaciones en torno a la comunidad y la necesidad de contar con nuevas formas de planeación para facilitar el desarrollo social y económico, así como salidas para abandonar las ideas cibernéticas y la teoría de sistemas. Dos autores fueron determinantes para el debate: Edgar Dunn y John Friedmann. La tradición dentro de la que puede ubicarse —aunque con ciertas lagunas en el tiempo— tiene sus orígenes en las obras de Dewey (1927, 1938) y Mumford (1938), de Mumford pasa a Ebenezer Howard, y por ende al príncipe anarquista Peter Kropotkin, padre de la "ayuda mutua".

El punto de partida para hacer un análisis del enfoque del aprendizaje debería de ser el estudio de los textos de Dewey y Mumford (particularmente este último) pues, como señala Friedmann (1984: 190), sus obras anuncian gran parte de las preocupaciones de los teóricos de la posguerra. Sin embargo, las ideas de Dewey acerca de la necesidad de un enfoque científico y abierto de planeación, así como la defensa que hace Mumford de la planeación como una forma de democracia y liberación humana no fueron retomadas sino hasta la década de 1970 con la publicación, en 1971, del libro de Edgar Dunn sobre el desarrollo económico y social como un proceso de aprendizaje social. Como economista, la obra de Dunn sigue el espíritu de la filosofía pragmática/experimental de Dewey.

24 La edición en castellano es Schumacher, E. F. *Lo pequeño es hermoso* (1978).

Dunn argumentaba que demasiado de las ciencias sociales se fundaba en una premisa engañosa, derivada de la física clásica. La idea de que es posible desarrollar el conocimiento y aplicarlo a los problemas sociales, como sucede con los problemas propios de la física, no toma en cuenta el hecho de que el aprendizaje humano es fundamentalmente social. El conocimiento humano no es externo al sistema social, está arraigado en él. Por ende, si se quiere aliviar realmente los problemas sociales y económicos, es indispensable advertir que el aprendizaje se desarrolla mejor en el nivel social. Dunn hizo un llamado al desarrollo de formas de organización capaces de facilitar la experimentación social evolutiva mediante la cual podría mejorarse el aprendizaje social.

Las implicaciones de usar "células" pequeñas para experimentar e innovar como base de la formulación de políticas públicas (y la planeación y diseño de estrategias) fueron objeto de la investigación de académicos posteriores. Tal vez la contribución más notable al paradigma fue la obra de John Friedmann titulada *Retracking America* (1973), donde el modelo es aplicado a la esfera de la teoría de la planeación. Desde esta perspectiva, la planeación se entiende como un proceso de aprendizaje enraizado en la "innovación social" y el "aprendizaje mutuo". El objetivo es planear mediante la creación de una reserva de conocimientos de personas con diferentes aptitudes y habilidades frente a una tarea común. Los planificadores y especialistas deberían abandonar su presunción de poseer el conocimiento "objetivo" y trabajar en la adopción de claros compromisos con los valores. El espacio más fértil para el aprendizaje mutuo es el diálogo dentro de relaciones basadas en la confianza, idealmente en grupos pequeños para que se incluyan las ideas de todos los participantes. Las implicaciones políticas de este modelo son una ruptura radical en relación con el enfoque del aprendizaje organizacional.

El enfoque del aprendizaje social es un modelo de planeación politizada. También es un modelo de cómo propiciar cambios innovadores "desde abajo". Las prácticas sociales descentralizadas, no coordinadas y casi siempre con un apoyo financiero mínimo pueden parecer particularmente débiles e inútiles. Aun así [...] la organización celular alienta la formación de redes, movimientos sociales y coaliciones flexibles que pueden actuar como fuerzas muy poderosas en la lucha por el cambio estructural en disposiciones institucionales básicas, incluidas las de la gobernanza [...]. Los Estados casi siempre han temido una política genuinamente enraizada en las bases: se prefiere el término participación y no el término empoderamiento. Pero la planeación politizada requiere una comunidad activa, que ejerza cierto control sobre las condiciones de sus medios de vida y que sea capaz de exigir el rendimiento de cuentas del Estado [...]. El enfoque del aprendizaje social de la planeación puede hacer su mayor contribución [...] hacia la transformación de las estructuras de la gobernanza política. Los términos finales de esta lucha serían los siguientes: que la planeación "desde abajo" podría reflejar fielmente los intereses genuinos de las personas que participan en la producción de sus propias vidas. (Friedmann, 1984: 194)

Como el propio Friedmann reconoce, se trata de un proyecto utópico, pero el enfoque aporta conocimientos importantes para adentrarse en el verdadero

mundo de las políticas públicas en la década de 1990. El modelo proporciona un marco alternativo al paradigma dominante de las políticas públicas como un proceso insumo-resultado, productor-consumidor. El enfoque del aprendizaje social sostiene que los hombres y las mujeres participan activamente en la producción de sus vidas en sociedad: no son simples consumidores al final del proceso de la implementación y los resultados. La democracia, el poder, la política y la participación son los medios de los que dispone la población para aprender de sí misma y de los problemas sociales, económicos y de otra índole. Por ende, la "resolución de problemas" es un proceso de aprendizaje público y, como señalara Dunn en 1971, si se quiere hacer un mejor trabajo cuando se trata de mejorar la condición humana en el futuro en comparación de lo que se percibe en la historia reciente, es fundamental encontrar maneras para mejorar las capacidades y oportunidades de la gente de aprender mediante las políticas públicas en lugar de limitarse a consumirlas. Las implicaciones de la manera en que se implementan y coproducen políticas probablemente constituyan la agenda del nuevo milenio tanto en el mundo desarrollado como en el mundo en desarrollo.

---

#### ❖ ¿Un paradigma alternativo?

Korten (1984) plantea un marco para el desarrollo más "orientado a las personas". Sus principales características son:

- Descentralización sustancial de los procesos de toma de decisiones.
- Toma de decisiones dominada por no especialistas, múltiples enfoques.
- Creación de entornos "propicios" en políticas públicas que alienten y apoyen a la gente para que resuelva sus propios problemas.
- Desarrollo de estructuras y procesos organizacionales capaces de "auto-organizarse".
- Desarrollo de modos de producción y consumo basados en la propiedad local.

¿Esta agenda ha sido "traducida" a términos gerenciales/del mercado en la década de 1990? Compárese con Osborne y Gaebler (1992).

Si el lector desea consultar una explicación más reciente del concepto de empoderamiento y desarrollo de Friedmann, se recomienda la lectura de Friedmann (1992). ♦

---

#### 4.7/ Promesas y desempeño: evaluar el impacto y los resultados

---

#### ❖ Brian W. Hogwood, *Trends in British Public Policy, 1992*

Analizar los cambios en las políticas a lo largo del tiempo evidentemente implica el uso de los indicadores disponibles [...]. Sin embargo, muchos de los temas clave acerca de la calidad y el contenido de las políticas públicas no pueden ser capturados por las series

estadísticas principales [...] Existe el riesgo de que medir lo accesible y cuantificable implique perder de vista algunas de las preguntas más importantes que merecen consideración y que incluso se oculte más de lo que se revela. Particularmente en los últimos treinta años, muchas actividades importantes de los gobiernos occidentales adoptan formas no medibles a través de indicadores estándar como el gasto y el tamaño de la burocracia... (pág. 5)

David Marsh y R.A.W. Rhodes (editores), *Implementing Thatcherite Policies*, 1992

Ha habido pocas "revoluciones" en la política británica moderna comparables a la que se conoce como la "revolución Thatcher". Esta compilación de ensayos está dedicada al análisis de diversas áreas de políticas públicas desde la perspectiva de la evaluación del cambio y las continuidades. ¿El efecto Thatcher tuvo gran impacto en los resultados reales?

Las respuestas no son homogéneas. En cierto nivel, la revolución Thatcher sí marcó un cambio radical en la ideología gubernamental. Las políticas y las organizaciones cambiaron. Los autores de los ensayos argumentan que, en gran medida, la retórica y la realidad no coincidían.

Los editores concluyen que el efecto Thatcher ha sido sobreestimado debido a la concentración en la legislación y no en los impactos:

únicamente en el tema de la vivienda su gobierno implementó realmente sus políticas y cumplió sus objetivos políticos. En otras tres áreas fundamentales del cambio —relaciones industriales, privatización y gobierno local— mucho cambió en términos de la legislación, pero hubo muchos menos cambios en cuestión de impactos. Tomemos las relaciones industriales como ejemplo: la legislación redujo drásticamente las inmunidades de los sindicatos y los sindicalistas, pero no transformó las relaciones industriales en las bases sindicales, sin duda un área crucial, pues el objetivo clave de las políticas de Thatcher era modificar el equilibrio entre los sindicatos y los empleadores a favor de estos últimos. (pág. 186)

El estilo no consultivo de la formulación de políticas (gobierno fuerte), señalan, socavó las bases para la efectividad de la implementación de las políticas públicas. ♦

Después de cuestiones como el nacimiento, la vida y la muerte, un aspecto igualmente problemático del ciclo de las políticas públicas es "¿realmente una política puede hacer la diferencia?". Desde el punto de vista de Juanito o Juanita Público de Cualquierparte, Enalgún lugar, uno de los temas que puede definir la forma en que ven su participación en el proceso político es su evaluación acerca de si los diseñadores de las políticas realmente entregan resultados. Ellos elaboran juicios de valor en torno a los resultados (véase Almond y Verba, 1989). Y, como se mencionó en el Capítulo II, los estudios sobre el comportamiento del votante en las democracias industriales revelan claramente que los electores tienden a concentrarse en la relación entre las promesas económicas y el desempeño cuando llegan las elecciones (véase Lewis-Beck, 1990: 151). Aquellos que sienten que el sistema político no puede hacer nada por ellos también elaboran juicios acerca de si la participación vale la pena en vista de los impactos probables (Lindblom y Woodhouse, 1993: 104-113). En lo que respecta al ciudadano *qua* consumidor, ésta es, por lo tanto, "la cuestión fundamental". ¿Cuál ha sido el impacto de la política de salud en la salud real de la sociedad? ¿Ha mejorado la política educativa a la educación? ¿La política

ambiental ha marcado una diferencia para el medioambiente? ¿La política "del orden público" ha hecho las calles más seguras y disminuido la delincuencia? En otras palabras, ¿el proceso de las políticas públicas ha mejorado, resuelto los problemas o empeorado la situación? Al enfrentarse a estas preguntas, probablemente el entrenado analista de políticas públicas responda que depende de cómo se evalúen los impactos de las políticas y qué se considere como "resultados". Como señala Weiss (1972: 32): "frente a los mismos datos, cada persona puede llegar a conclusiones distintas" cuando se trata del funcionamiento o impacto real de determinada política<sup>25</sup>.

#### ♦ Evaluación de impacto

Según la definición de Rossi y Freeman (1993: 215):

Las evaluaciones de impacto se llevan a cabo para valorar si las intervenciones han tenido los efectos deseados o no. Este tipo de valoraciones no pueden realizarse con certeza, sino con diversos grados de verosimilitud [...] El objetivo básico de una evaluación de impacto es producir un cálculo de los "efectos netos" de una intervención, es decir, un cálculo del impacto de la intervención no contaminado por la influencia de otros procesos y sucesos que también podrían afectar el comportamiento o las condiciones en las que se ejecuta el programa social bajo evaluación.

Los métodos para la evaluación de impacto son los siguientes:

- Comparar un problema/situación/condición con el estado que presentaba antes de la intervención.
- Realizar experimentos que sometan a prueba el impacto de un programa en determinada área o grupo y compararlos con lo que ha sucedido en un área o grupo que no ha sido objeto de intervención.
- Medir costos y compararlos con los beneficios que han resultado de una intervención.
- Usar modelos para entender y explicar qué ha sucedido como resultado de políticas previas.
- Hacer enfoques cualitativos y sentenciosos para evaluar el éxito/fracaso de las políticas y los programas.
- Comparar qué ha ocurrido con las metas u objetivos específicos de una política o programa.
- Utilizar medidas de desempeño para evaluar el cumplimiento de metas u objetivos. ♦

Como sucede con todas las preguntas simples, responder qué efectos ha tenido una política es algo complejo y profundamente político. Evaluar el impacto de un programa de políticas sobre la "calidad de vida", por ejemplo, implica la idea del significado de "calidad de vida". Los impactos son producto de los "ingresos" políticos: expectativas, valores, convicciones y cultura. Por ende, podría decirse que el análisis de los efectos de las políticas gubernamentales está supeditado a "la ubicación del analista". James Wilson ha formulado dos leyes para explicar las variaciones en el análisis de los efectos de las políticas. La primera ley estipula que si la investigación es llevada a cabo por aquellos que

<sup>25</sup> El caso presentado por Ivico Ahumada es un buen ejemplo de cómo diferentes evaluaciones de impacto tienen resultados distintos. Véase el Capítulo V: Casos latinoamericanos.

implementan la política en cuestión (o sus colegas), entonces la investigación mostrará que los resultados son los deseados. Si (según la segunda ley) la investigación está en manos de analistas independientes, arrojará resultados negativos:

Los estudios realizados de conformidad con la Primera Ley aceptarán los datos que proporcione la agencia acerca de sus labores y efectos; adoptarán un calendario [...] que maximice la probabilidad de observar el efecto deseado; y minimizarán la búsqueda de variables que pudieran explicar el efecto observado. Los estudios realizados de conformidad con la Segunda Ley reunirán datos independientes de la agencia; adoptarán un calendario breve que minimice la probabilidad de que aparezca el efecto deseado o, si éste aparece, que permita argumentar que los resultados son temporales [...] y que maximice la búsqueda de otras variables que pudieran explicar los efectos observados.

(Wilson, 1973: 132-134)

En otras palabras, la evaluación del impacto real de las políticas en los problemas constituye un asunto básicamente vinculado a los valores, no a los hechos: las cifras pueden significar cualquier cosa que los diseñadores de políticas quieran. Esto puede traducirse en que la evaluación de impacto siempre incluye un sesgo favorecedor de investigaciones menos exhaustivas. Rossi (en Rossi y Freeman, 1993: 446) señala que esto puede deberse a la "ley de hierro" de los estudios de evaluación, según la cual cuanto mejor sea el estudio de la evaluación, ¡menores probabilidades tendrá de revelar efectos positivos! Por ende, el análisis cuantitativo de cómo ha impactado una política determinado problema puede simplemente ser una forma de legitimar el proceso de la formulación de políticas sin brindar ninguna evaluación satisfactoria acerca del funcionamiento real y el sentido de la política o problema. Cuando los diseñadores de políticas recurren a la investigación para sondear el impacto de éstas sobre la delincuencia, la indigencia, el desempleo, la salud, los estándares educativos, etcétera, moldean el contexto y la agenda en la que los problemas se definen y construyen. Por lo tanto, en este sentido, la evaluación de impacto es el regreso al inicio del ciclo de las políticas públicas: definición del problema y establecimiento de la agenda. El objetivo de la evaluación es mostrar cómo determinado programa o política "ha funcionado /no ha funcionado", satisfecho o no sus metas, y así sustentar la construcción del problema y las propuestas de políticas públicas presentadas por el gobierno. Tales aseveraciones y construcciones en torno al impacto deben confrontar las evaluaciones realizadas por otros partidos políticos, grupos de interés, *think-tanks*, investigadores, etcétera, deseosos de demostrar que la política o el programa en cuestión no funciona y así fundamentar sus propias aseveraciones, definiciones y construcciones. Para los críticos del enfoque cuantitativo de la evaluación de impacto, la naturaleza política de evaluar el impacto de una política/programa significa que se requieren formas de evaluación más "cualitativas" (observación y trabajo directo con las personas y sus problemas) a fin de contrarrestar los efectos de distorsión y deshumanización de hechos y cifras aparentemente objetivas (Lincoln y Guba, 1985) (véanse también los comentarios sobre la mezcla control-consenso en la sección 4.4.8).

Los problemas de evaluar el impacto de las políticas se complican cuando se hacen comparaciones entre países. Cada país produce y usa datos distintos; esos datos provienen de contextos específicos, por lo que la comparación de conjuntos de estadísticas se convierte en un ejercicio muy dudoso. Sin embargo, aun cuando existen problemas metodológicos obvios en torno a la idea de comparar los impactos de las políticas, resulta que en el mundo moderno éstos se comparan usando datos de organismos internacionales, como la UE y la OCDE. Los analistas, los políticos y los diseñadores de políticas públicas quieren saber por qué diversos sistemas políticos tienen impactos reales diferentes: ¿por qué varía el crecimiento del PIB? ¿por qué los países destinan determinados porcentajes de su PIB a la salud, la educación, etcétera? ¿por qué el desempeño y la implementación efectiva de las políticas difieren de un país a otro? Como se señaló antes, las teorías de políticas públicas comparadas que tratan de explicar este tipo de patrones suelen ofrecer explicaciones contradictorias.

#### La política, los partidos y los resultados de las políticas públicas

Las investigaciones que datan de principios de la década de 1960 relacionadas con el impacto de la política partidista y la participación en el proceso de las políticas sobre los impactos reales en el desarrollo económico aportaron evidencias convincentes, con base en lo que sucede en Estados Unidos, de que los impactos de las políticas tienen poco que ver con la política partidista. En 1963, por ejemplo, Dawson y Robinson (1963) realizaron un estudio de la competencia entre partidos y los impactos en la economía y las prestaciones sociales en varios estados de Estados Unidos. El estudio señala que los niveles de competencia entre partidos tuvieron un efecto insignificante en el desarrollo económico de los estados estudiados. A partir de ello, Herbert Dye demostró, en 1966, con el uso de un modelo de regresión múltiple, que la consideración de un rango de medidas de resultados en un número de áreas de políticas públicas llevaba a la rotunda conclusión de que las variables del desarrollo económico eran mucho más relevantes a los impactos de las políticas que el proceso político (Dye, 1966, 1972: 244; Jenkins, 1978: 51-62). Resumiendo gran parte de la bibliografía sobre los estudios de resultados, a principios de la década de 1970, Fried sostuvo lo abrumador del argumento en contra de que la política y las políticas tuvieran algún impacto significativo:

De alguna manera, la naturaleza del entorno socioeconómico parece más importante que la naturaleza de la política en la comunidad que moldea las políticas comunitarias [...] Parecería que las limitaciones socioeconómicas son tales que la política urbana no se ve influida en lo más mínimo por el factor de quién controla al gobierno urbano...

(Fried, 1972: 71)

En todo caso, si se considera la investigación posterior, se encuentra que las conclusiones en relación con la elaboración de políticas fuera de Estados Unidos son mucho más favorables a la visión de que la política sí importa cuando se trata de los resultados de la formulación de políticas urbanas (Sharpe y Newton,

1984). En cuanto a la política económica, sin embargo, hay mucha bibliografía en la que se argumenta que el impacto de las políticas gubernamentales en diversos aspectos de los impactos económicos e industriales (PIB, empleo, productividad, inflación, etc.) es, en el mejor de los casos, marginal comparado con otros factores, como el impacto de la economía internacional y la "cultura" nacional (Weiner, 1981; Gomulka, 1979; Caves, 1980; Rose, 1984a y Grant, 1990). Asimismo, como se señaló en las secciones 2.11.7 y 4.6, el hecho es que la formulación y la implementación de políticas ocurren en el contexto de las políticas previas y el legado de las decisiones anteriores, lo que restringe fuertemente y limita las opciones y la innovación (véanse R. Rose, 1990; Rose y Davies, 1994).

#### ❖ Partidos e impactos

Los partidos bien pueden tener un importante impacto en las políticas públicas (véase Budge y Keman, 1990: 132-158), y en este sentido pueden hacer la diferencia (véase Burns *et al.*, 1994, sobre la descentralización), ¿pero hasta qué punto influyen en los impactos de las políticas públicas? Los partidos pueden introducir diferentes políticas que reflejan sus valores y convicciones particulares pero, ¿realmente importa desde el punto de vista de "resolver" o mejorar los problemas?

La retórica de la política se enmarca en torno a la idea de que la elección de un partido sí puede significar esa diferencia. ¿Se trata de una perspectiva ingenua? Richard Rose (1984a, 1989) piensa que sí. Su argumento es que los partidos en el poder enfrentan graves limitaciones para realmente llevar a cabo un cambio en las políticas públicas, en particular: los compromisos del pasado, la opinión pública, la burocracia y las presiones internacionales sobre la política económica del país. En el caso de la economía británica, sostiene que la evidencia apunta hacia la siguiente conclusión: "En el mejor de los casos, un partido puede tener un impacto marginal en la economía; los modelos económicos demuestran que la magnitud de ese cambio marginal es menor de lo que los votantes o políticos desearían" (Rose, 1989: 289). Las presiones sobre la política económica no son exclusivas del Reino Unido, señala Rose, también operan en países como Francia, Estados Unidos, Suecia y Alemania. No obstante, el autor considera que los partidos no son insignificantes para las políticas públicas y sus impactos:

El análisis del impacto de los partidos en el gobierno arroja noticias buenas y malas: los partidos afectan mucho menos de lo que afirman en su retórica. La peor amenaza de los partidos tiene pocas probabilidades de convertirse en realidad, al igual que su mejor aspiración. Ni los votantes ni los políticos pueden disponer todo lo que desean [...] Decir que los partidos influyen menos de lo que se jactan no equivale a denigrarlos, como tampoco equivale a denigrar la elección de un gobierno mediante un proceso electoral libre. La competencia entre partidos es el principal medio para estimular un Consenso en Movimiento, donde la necesidad de movimiento para enfrentar los problemas es tan importante como el consenso. En circunstancias favorables, cualquier tonto podría gobernar un país, cosa que ya ha sucedido. Pero en tiempos difíciles, la necesidad de movimiento es importante...

(Rose, 1984a: xxxi-xxxii)

Véase también Rose y Davies sobre el tema del impacto de la "herencia" de las políticas públicas": Rose (1990), Rose y Davies (1994). ♦

La formulación de políticas económicas, al igual que otras áreas de políticas públicas, no sucede en el vacío. Particularmente, existen restricciones institucionales e internacionales importantes que influyen en qué se hace, quién, cuándo y cómo lo hace. Los argumentos "institucionalistas" de Hall (1986) enfatizan esa función de los contextos institucionales que ejercen una mayor influencia en la economía que cualquier cosa que los diseñadores de políticas digan o hagan; este autor sostiene la necesidad de explicar las políticas públicas a partir de las instituciones donde éstas se formulan, los factores económicos y sociales y el contexto internacional más que en función de las diferencias políticas/ideológicas de las políticas públicas que señala la escuela de "la política importa". (Si el lector desea consultar una reseña de los diferentes enfoques, se recomienda la lectura de Heidenheimer *et al.*, 1990: 7-9.) El autor del presente libro considera que la influencia de la política/ideología y las diferencias entre las políticas públicas en términos de su impacto debe analizarse con base en la manera en que llegan a estructurar el discurso de la discusión y el análisis que comprende la formulación de políticas y la toma de decisiones, no en los efectos que tienen sobre los problemas "del mundo real".

#### ❖ ¿Los estilos reguladores influyen en los impactos de la política ambiental?

Los países adoptan diversas formas de participar en la regulación ambiental. ¿Esas diferencias tienen consecuencias para lo que efectivamente sucede con el medio ambiente? Las investigaciones señalan que, a pesar de las divergencias y variaciones en los procesos y enfoques reguladores, los impactos de la formulación de políticas tienden a parecerse más y ser más convergentes. Uno de los estudios más extensos sobre regulación ambiental realizado en 1983 indica que el análisis de los niveles de emisiones de dióxido sulfúrico en diez países (europeos) demostró que, independientemente de las diferencias en los procesos (observancia abierta y participativa en Bélgica, Francia y Holanda frente a procedimientos administrativos más cerrados en Italia, Suiza y el Reino Unido), los niveles de dióxido de sulfuro no variaron tanto entre los países como entre las diversas regiones dentro de ellos (Knoepfel y Weidner, 1983). Esta conclusión coincide con estudios anteriores sobre la política ambiental y sus impactos:

- Lennart Lundquist (1980) muestra cómo las diferencias en los patrones de regulación entre Estados Unidos y Suecia aparentemente no tienen impacto alguno o tienen un escaso impacto en la contaminación del aire, ya que ésta cayó a niveles similares en ambos países en la década de 1970.
- Brickman *et al.* (1982) demuestran que, en lo que respecta al control del cloruro de vinilo en el Reino Unido, Francia, Estados Unidos y Alemania, los procesos de regulación tienden a ser más divergentes que los niveles de control alcanzados en la realidad.

En una sustanciosa revisión del impacto de las agendas de la política ambiental y el estilo regulador, David Vogel (1986) llega a una conclusión similar al analizar los casos de Estados Unidos y Gran Bretaña. Lo distintivo de la toma de decisiones, la implementación y la observancia entre ambos países presenta un claro contraste en relación con las similitudes en sus agendas e impactos de políticas públicas. El autor sostiene que la convergencia en las agendas se debe a los niveles comparables de desarrollo industrial tanto en Gran Bretaña como en Estados Unidos, aunados a los efectos del carácter internacional del debate ambiental, la información y las comunicaciones. En lo que respecta a la convergencia de los impactos, Vogel sugiere que una razón que podría explicarla es que los diseñadores de políticas en ambas democracias capitalistas operan bajo

conjuntos de restricciones similares. Si bien el crecimiento económico genera externalidades y aporta los recursos necesarios para enfrentarlas, también limita la cantidad de recursos que puede destinarse a esos efectos [...] a la larga, la severidad del cumplimiento está fuertemente influida por los intereses de los diseñadores de las políticas, los trabajadores industriales y el público en general de mantener la competitividad internacional de las industrias nacionales [...] la regulación es sólo uno de muchos factores capaces de afectar la calidad ambiental o la salud y la seguridad públicas. En cuanto a las diferencias entre la calidad actual del medioambiente en Gran Bretaña y Estados Unidos, éstas parecen deberse menos a sus sistemas de regulación que a las condiciones geográficas y los factores industriales y técnicos de cada país.  
(Vogel, 1986: 223-224) ♦

### Democracia y desempeño

Los análisis cuantitativos de la relación entre la política y el desempeño proliferaron en las décadas de 1970 y 1980, y el tema no ha dejado de despertar interés. Por citar un ejemplo, al revisar la situación de la dinámica en la relación entre los sistemas políticos y el impacto de las políticas, Lane y Ersson llegan a la siguiente conclusión:

La democracia, ofrece resultados (*deliver*) en un sentido directo, garantizando derechos humanos como parte de los propios procedimientos democráticos. Sin embargo, la evidencia empírica apoya la teoría de que un régimen democrático ofrece resultados indirectamente por medio de los impactos de las políticas públicas. En comparación con otro tipo de regímenes, las democracias hacen un mayor esfuerzo para brindar prestaciones sociales. La hipótesis de que los sistemas políticos podrían convergir hacia un patrón similar de gastos en prestaciones sociales no ha sido demostrada. Los esfuerzos en pro de las prestaciones sociales en sistemas no democráticos no han bastado para equipararse con los que se registran en varias democracias [...] También parece ser el caso que hay una mayor probabilidad de distribuir los recursos más equitativamente en una democracia. Por otra parte, no hay evidencias de ningún impacto de la democracia sobre el crecimiento económico, el tamaño del Estado, la inflación o la guerra.  
(Lane y Ersson, 1990: 74)

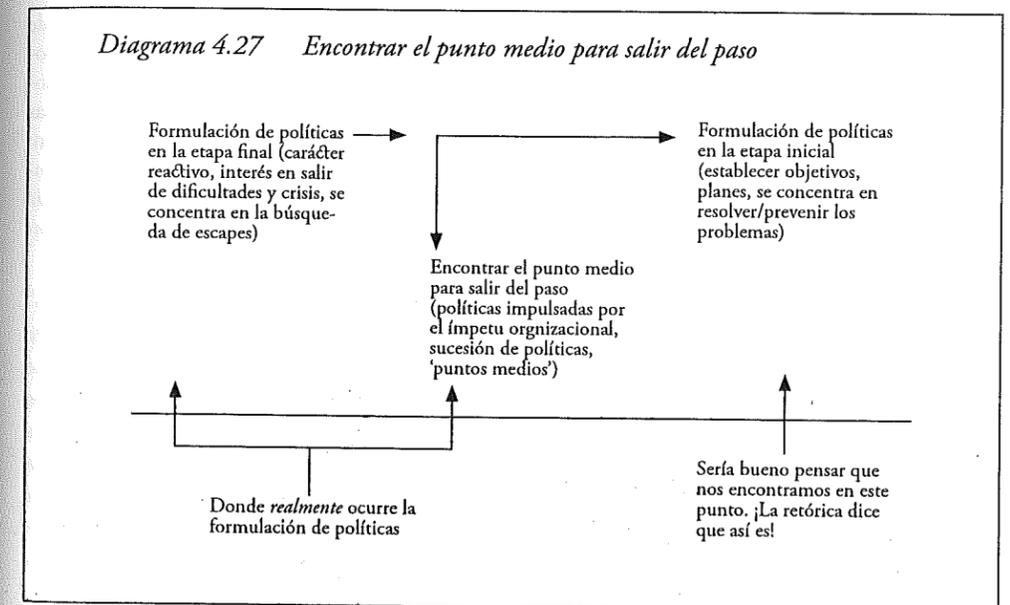
Por otra parte, la política en las sociedades democráticas está vinculada a la convicción de que la elaboración de políticas públicas puede marcar y marcará diferencias. El riesgo es que esta creencia lleva a la formación de una ilusión en la mente del votante y del político: suponen que las posibilidades de control y maniobra son mayores de lo que son en realidad (Klein, 1976: 402). En un estudio de los casos de Francia, Japón, el Reino Unido y Estados Unidos, y sus respectivas políticas industrial, de salud, sobre minorías étnicas y de orden público, Martin Harrop concluye que el impacto de las políticas públicas en realidad es mucho más limitado de lo que tiende a suponerse:

los gobiernos democráticos liberales ejercen un control limitado sobre los desarrollos. El hecho de que el impacto sea positivo o pernicioso no depende totalmente de ellos [...] Los cambios al interior de los sectores están impulsados por fuerzas más fundamentales que las políticas gubernamentales. En el ámbito de la salud, las

mejoras actuales en la salud de la población le deben más a la modificación de los estilos de vida que al tratamiento que recibe el tema con fondos públicos. En el tema del orden público, el índice de delincuencia obedece más a tendencias como la urbanización que a las estrategias de vigilancia policíaca. En cuanto a la política sobre las minorías, la mejoría en sus oportunidades se debe más a la modificación de actitudes que a la legislación. Y en lo que respecta a la industria, los gobiernos no son sino una de muchas influencias en la competitividad económica. En resumen, los gobiernos democráticos liberales operan en los márgenes, tratando de reaccionar ante evoluciones que no controlan y que rara vez pueden predecir.  
(Harrop [editor], 1992: 277)

Así, la principal característica de la elaboración de políticas parece ser que ésta suele estar, con demasiada frecuencia, menos motivada por la consecución de objetivos que orientada a reaccionar a lo que Bono denomina los objetivos "coyunturales". En muchas circunstancias la elaboración de políticas puede entenderse mejor como un proceso que no implica tanto un acercamiento a los objetivos y las metas de políticas públicas que constituyen destinos que se miran de frente, como una forma de escapar de las posiciones "incómodas" que vienen desde atrás: y "cuando se trata de salir del pantano, nadie consulta un mapa" (de Bono, 1981: 89). (Compare el lector este argumento con el modelo del "estilo de las políticas" que planteara Richardson, 1982; véase la sección 2.10.2.) O, desde luego, las políticas pueden ser resultado de lo que podría denominarse (al estilo de Lindblom) "encontrar el punto medio para salir del paso" (diagrama 4.27).

Diagrama 4.27 Encontrar el punto medio para salir del paso



Sin embargo, operar en los márgenes de las circunstancias o de los problemas, ya sea en la etapa inicial (prevención, fijar objetivos) o en la etapa final

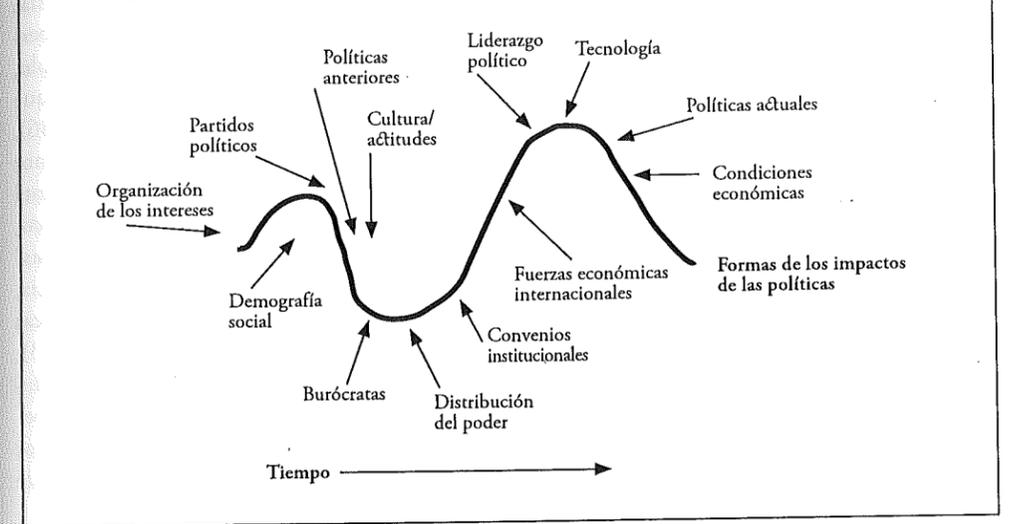
(reacción, escapismo o tal vez hacer de las políticas una causa propia: Wildavsky, 1980: 62-85) sí tiene consecuencias relevantes. Es posible que el gobierno no tenga el nivel de control que desearía o podría desear (o que los demás desearan o pudieran desear), pero eso no significa que la elaboración de políticas carezca de importancia.

El debate entre "la política importa" y el "determinismo socioeconómico" no es de mucha ayuda cuando se quiere entender o explicar qué tipo de influencia ejercen las políticas públicas en los impactos. Argumentar que los impactos de las políticas son resultado de un factor y no de otro equivale a llevar la cuestión a un debate hasta cierto punto intrascendente. Siguiendo el comentario de Sharpe y Newton (1984: 206-208) en su defensa de la política frente a la teoría según la cual los factores decisivos son económicos y sociales:

Pensar que las variables económicas o demográficas compiten con las variables políticas equivaldría a suponer que la levadura, el harina, el azúcar y el polvo para hornear constituyen factores determinantes rivales dentro de la repostería [...] Pero, por más necesario que sea un ingrediente para todas las modalidades de repostería [...] no es sino un ingrediente; por ende, el hecho de que cumpla alguna función en el producto final depende de una serie de voliciones humanas que denominamos repostería [...] Viendo en conjunto al proceso de elaboración de políticas, el factor político no sólo comprende la determinación de los resultados de las políticas públicas, sino también la selección y el procesamiento de los insumos del sistema político [...] el ingreso per cápita, la composición de la población por edad y la densidad poblacional son meras estadísticas descriptivas inertes, con el mismo estatus objetivo que la filiación religiosa, el color de los ojos o el hecho de ser zurdo, hasta que el sistema político las dota de relevancia en términos de las políticas públicas. En otras palabras, no son insumos hasta que un conjunto de valores y actores políticos las convierte en insumos [...] El sistema político es a las políticas públicas lo que el conjunto de percepciones del individuo a su cognición: abstrae algunas características del entorno social y económico y las dota de trascendencia política. Tal vez podamos estar de acuerdo con los hechos de determinada situación, pero la forma en que los interpretemos y reaccionemos ante ellos siempre pertenece al ámbito de los valores.

La distinción entre la política, la economía y la sociedad, y entre el "entorno" y la caja negra de Easton debe revisarse a fin de tomar en cuenta el argumento de que el mundo de los "hechos" y las fuerzas sociales y económicas no es algo que simplemente "está ahí afuera". Como se comentó en la sección 4.6.4, los entornos externos podrían entenderse mejor si se conciben como espejos o proyecciones de los valores, las creencias y los supuestos que enmarcan el proceso interno de la elaboración de políticas. Las fuerzas sociales y económicas son valores dentro del proceso de las políticas, tanto como son variables capaces de "determinar" resultados e impactos. Por ende, con el transcurso del tiempo, la forma o ruta de los impactos de las políticas debe situarse en el contexto de una multiplicidad de factores (diagrama 4.28).

Diagrama 4.28 Factores que influyen en los impactos de las políticas



Es posible pensar los impactos en la salud, el orden público, la economía, etcétera, como si estuvieran conformados por una gama de insumos y fuerzas, entre las cuales las "políticas públicas" constituyen tan solo una —y quizá no la más poderosa— influencia en los problemas "del mundo real". En un nivel analítico, el equilibrio exacto y el perfil de estas influencias dependerá del marco o modelo empleado, el cual enfatizará uno o más factores como el que desempeña un papel determinante/prominente/mayor/dominante (o lo que sea) al enmarcar los impactos de las políticas públicas, y variará de un país a otro debido a las diferencias en cuanto a la historia, cultura, demografía y otras características, así como de un sector específico de políticas públicas a otro. En vista de esta compleja interacción de fuerzas, se recomienda adoptar un enfoque histórico ante los problemas y los impactos propios de las políticas públicas (véanse, por ejemplo, Castles [editor], 1989; Vinovskis, 1988; Fee y Fox [editores], 1988).

Además, el impacto de las decisiones de políticas públicas sólo puede comprenderse en el largo plazo. Tal como observa Hall (1986: 282) a partir de su perspectiva "institucionalista": "los experimentos económicos entrañan una renovación institucional de largo plazo cuyo diseño es difícil y cuyos efectos pueden demorar en surgir". Aun así, este tipo de análisis no significa que el desempeño económico esté supeditado al "destino" o alguna especie de "leyes de hierro": "Las instituciones que afectan el desempeño de la economía y la distribución del poder en la sociedad son, a fin de cuentas, artefactos de la acción política. Fueron construidas como resultado de luchas políticas y, de vez en cuando, tenemos oportunidad de modificarlas" (ibid.: 283).

Un funcionamiento "en los márgenes", más efectivo y eficiente, que implique la comprensión de las fuerzas que moldean a la sociedad y la economía,

puede significar salvar vidas, "crear" empleos, elevar aún más la expectativa y la calidad de vida de los ancianos y enfermos, o gozar de un medioambiente más limpio. *Puede* significar una mejor justicia social y la propugnación de la libertad y la dignidad humanas. Desde una perspectiva comparativa, por ejemplo, está claro que algunos países realmente han tomado mejores decisiones que otros en lo que toca a la administración de sus economías (véase Wilks, 1986), y algunos han tomado decisiones más perniciosas que benéficas. En términos prácticos, esto implica que la toma de decisiones tiene más éxito cuando está diseñada a la medida de los contextos (histórico, institucional, tecnológico, sectorial, etcétera) específicos del caso que ocupa la "resolución de problemas" (cf. Lasswell, 1970a, sobre el trazado de mapas contextuales). En consecuencia, los "estilos" nacionales (Richardson, 1982) o las "rutas" de las políticas públicas (Weaver, 1985) sí moldean los impactos pues, como señala Weaver (1985: 3), "las variaciones entre las restricciones políticas de cada país se traducen en diferentes ventajas comparativas al llevar a cabo actividades gubernamentales específicas, así como las variaciones en los recursos económicos crean ventajas comparativas para sectores específicos". Asimismo, siguiendo el argumento de Hancock *et al.* (1993: xix):

Sin duda, muchos aspectos del desempeño del sistema (incluidos aquellos que se miden con indicadores básicos, como las tasas anuales de crecimiento económico, inflación y niveles de desempleo) están influidos por factores económicos externos y de otra índole que escapan al control de los actores nacionales de las políticas públicas. Sin embargo, las estructuras y los procesos nacionales de elaboración de políticas median las consecuencias económicas y sociales internas de las tendencias y los acontecimientos exógenos.

La experiencia de Europa del Este, como los autores recuerdan al lector, es un buen ejemplo de la forma en que las opciones y los impactos de las políticas públicas se estructuran a partir de la ideología, las disposiciones institucionales y el poder, del papel de los partidos y el acceso de los grupos de interés. Además, como Porter (1990: 617) sostiene en su estudio de las ventajas competitivas de las naciones:

En un extremo, algunos ven, en el mejor de los casos, al gobierno como un participante pasivo en el proceso de la competencia nacional. Debido a que los factores determinantes de la ventaja nacional están profundamente enraizados en los compradores de un país, su historia y otras circunstancias únicas, podría argumentarse que el gobierno carece de poder. Su verdadera función sería entonces cruzarse de brazos y dejar que operen las fuerzas del mercado. Mi teoría y la evidencia que arrojan nuestras investigaciones echan por tierra esta idea. Las políticas gubernamentales sí afectan la ventaja nacional, tanto positiva como negativamente.

Más recientemente, la obra escrita a partir de la teoría de juegos (de la autoría de Harsanyi, John Nash y Reinhard Selten, merecedores del Premio Nobel de Economía en 1994) plantea decididamente que las políticas gubernamentales pueden promover el crecimiento económico a través del fomento de una mayor confianza y cooperación. Como comenta Will Hutton (1994: 11), los "milagros"

económicos de Japón y el Sudeste Asiático son obra deliberada de las políticas e instituciones gubernamentales que, a lo largo del tiempo, han facilitado un alto nivel de confianza entre las empresas y con el gobierno: "En resumen, la voluntad del gobierno puede estimular el crecimiento." (Véase también Hutton, 1995.)

Al abordar la capacidad de las políticas de impactar en y al margen, surge la cuestión, ¿qué medios y mezcla pueden funcionar mejor y prestar servicios marginalmente mejores en áreas como la educación, la salud, instalaciones para ancianos, el empleo, la competitividad internacional, etcétera, en condiciones de creciente complejidad y cambios vertiginosos (Kooiman [editor], 1993): el Estado, el mercado, las redes, la comunidad, o el sector privado, el sector público, el sector del voluntariado? El hecho de que las políticas públicas puedan funcionar marginalmente y dentro de limitaciones y restricciones tal vez más estrechas y costosas, lejos de aminorar la importancia del debate sobre los medios y los fines de la elaboración de políticas acentúa su relevancia en comparación con los días en que el "espacio de las políticas públicas" de la democracia liberal estaba menos abarrotado, o cuando las intervenciones relativamente pequeñas podían tener consecuencias enormes para el bien público (como las medidas de salud pública en el siglo XIX y principios del XX que marcaron el espectacular incremento en la expectativa de vida). Sin embargo, limitarse a copiar políticas y/o disposiciones institucionales "exitosas" de otros países sin tomar en cuenta los diferentes contextos sociales, económicos e históricos de la elaboración de políticas conduce inevitablemente al fracaso: no existe una fórmula mágica para curar las enfermedades económicas ni cualquier otro problema que pueda despacharse con una panacea. Así, aunque los países pueden aprender de las experiencias de otros en cuanto a la elaboración de políticas, la historia demuestra que copiar las prácticas de otros suele no funcionar. La experiencia particular de Gran Bretaña ha demostrado ampliamente que emular modelos exitosos de países muy distintos (véase Smith, 1979) confirma que, si bien depende del gobierno mejorar las situaciones, ¡también posee una capacidad igual, si no es que mayor, de empeorarlas bastante!

#### La formulación de políticas como actividad simbólica

En todo caso, como señala Harrop (1992: 278), el carácter simbólico de las políticas no debe ser pasado por alto al evaluar sus resultados e impactos. De hecho, bien pudiera ser que la mejor manera de comprender los impactos de las políticas públicas sea pensarlos como impactos "simbólicos" y no meramente "sustanciales". Siguiendo el argumento de Dye:

Las políticas hacen más que modificar las condiciones sociales; además, dotan a la población de cohesión y mantienen un Estado ordenado. Por ejemplo, un gobierno en "guerra contra la pobreza" podría no tener ningún impacto significativo en los pobres, pero tranquiliza a la gente, tanto adinerada como pobre, haciéndole creer que al gobierno "le importa" la pobreza. (Dye, 1987: 355)

Como "ritual" social, la elaboración de políticas puede concebirse como un proceso en el que los "especialistas en símbolos" (usando la terminología de Lasswell: véase 1948a: 11; 1971: 215) se esfuerzan por usar las políticas como símbolos de intervención y de "hacer algo" que aportan estabilidad y seguridad en un mundo incierto e inseguro. Aunque los seres humanos son felices con grandes cantidades de irracionalidad en sus vidas personales, juzgan la toma de decisiones públicas y desean "políticas" como formas de imponer racionalidad a un mundo irracional e impredecible. Este deseo de políticas podría ser una manifestación del miedo ante lo irracional y lo incierto: un mecanismo de defensa frente al mundo real que no es fácilmente gobernable, donde los problemas nunca "se solucionan". Así, las políticas y la política tal vez guarden mayor relación con la necesidad personal y colectiva de seguridad y orden que con un deseo de encontrar soluciones:

El requisito esencial de un orden mundial estable es un cuerpo universal de símbolos y prácticas apuntalando a una élite que se propaga a sí misma mediante métodos pacíficos y empuña un monopolio de coerción que rara vez es necesario aplicar en extremo. Esto significa que el consenso que sirve de base al orden necesariamente es no racional [...] Debe suscitarse la suficiente concentración de intenciones en torno a símbolos efectivos a fin de inaugurar y estabilizar [...] la adaptación. Estos símbolos deben tener suficientes potencialidades para la producción de deferencias que permitan a la élite [...] inaugurar y dotar de un carácter convencional al orden estable...

(Lasswell, 1935: 237)

Para Lasswell, el poder de las élites de usar símbolos para "disipar la hostilidad", presentar chivos expiatorios y salvadores (Lasswell, 1948a: 128) a fin de mantener el orden social planteaba a la democracia el tipo de riesgos implícitos en la observación de Harrop acerca de la elaboración de políticas como un proceso cuyo impacto es más simbólico que sustancial. La elaboración de políticas como actividad simbólica implica el riesgo de no ser más que un proceso reactivo, enfrentando asuntos una vez que se convierten en problemas en lugar de adelantarse a ellos, lo que con demasiada frecuencia puede generar peligrosos niveles de desilusión y frustración (así lo temían Pressman y Wildavsky [1973] en su estudio de la implementación). El hecho de que en la práctica el gobierno tienda a ser más reactivo que preventivo y tenga más probabilidades de proporcionar primeros auxilios que de atender las causas fundamentales dice mucho y pone el dedo acusador contra la realidad de las políticas públicas en la década de 1990, comparada con los objetivos y las expectativas de la ciencia de las políticas públicas en la perspectiva de Lasswell durante los primeros tiempos de la disciplina: la formación de una política preventiva donde la ciencia de las políticas públicas ocupe un lugar central al trazar el mapa del contexto de los problemas y al aclarar los valores. Por lo tanto, la aparente marginalidad de las políticas públicas y la política frente a factores y fuerzas sociales, económicas, culturales y de otra índole hace de la ciencia de las políticas públicas un protagonista más importante que nunca. No obstante, su papel en la década de 1990

es muy distinto del que desempeñó en la década de 1960. En las palabras de Howard Newby:

Hace veinte años las ciencias sociales se hubieran jactado arrogantemente de ser capaces de producir, por sí mismas, soluciones a los problemas sociales y económicos con base en algún modelo racional de ingeniería social. Sin embargo, como todos sabemos de sobra, las ciencias sociales no aportan soluciones a los diseñadores de políticas de esa manera [...] Los "problemas" de las políticas públicas son altamente contextuales y contingentes; se definen y enmarcan a partir de determinadas circunstancias y configuraciones históricas. Por ende, cualquier "solución" tiene que tomar en cuenta esta contingencia, la cual incluye la forma en que se perciben, interpretan e incluso manipulan los problemas por parte de los actores del proceso de las políticas públicas [...] Suponer que los "problemas" están claramente definidos y no dejan lugar a dudas equivale a confundir a la sociedad con una máquina deliberadamente construida con partes que operan a partir de un diseño específico y que pueden ser controladas. Las personas no son engranes de una máquina y no compete a las ciencias sociales modernas tratarlas como tales.

(Newby, 1993: 370)

Por lo tanto, las ciencias sociales y otros campos de estudio orientados a las políticas públicas deben formar una nueva relación con la sociedad y el gobierno a fin de que las políticas públicas no sean vistas tanto como "resultados" e "impactos" y más como participación y comunicación, asimismo para que los ciudadanos no sean vistos como "consumidores" sino como "entes que influyen" en los valores y las instituciones, como "coproductores" y no meros puntos al final del proceso de "implementación y resultados" (véase la sección 4.4.8). Y, tal como argumenta Newby (1993: 371), las posibilidades de las nuevas tecnologías para la comunicación y la informática en cuanto a la modificación del papel (y la relación) de los científicos sociales y los ciudadanos en el proceso de elaboración de políticas deben de explotarse al máximo.

#### 4.8/ Conclusión: más allá de la implementación y los resultados, el camino hacia la democratización

La prestación de bienes y servicios es importante pero, como señala Kirlin (1984: 164), "no constituye la función primordial del gobierno. El gobierno es la institución de la sociedad cuya obligación particular es facilitar las decisiones y acción sociales. Su capacidad para tomar decisiones y actuar son las dimensiones dominantes sobre las que debería basarse la evaluación del desempeño gubernamental". Los otros propósitos de las políticas públicas que entrañan la ilustración, el desarrollo más pleno de los individuos en sociedad y el desarrollo del consentimiento, el consenso, la conciencia social y la legitimidad, más que la prestación de bienes y servicios, constituyen el tema que prevalece en la obra de los académicos más destacados en el campo de las políticas públicas y su análisis, como Lasswell, Lindblom y Etzioni. Se trata de un tema que, en el contexto de la aparición de la "gestión" del sector público y de la noción del ciudadano

como cliente, es más que necesario articular y tener presente en la actualidad. Como argumentan Burns *et al.* (1994), la descentralización de la prestación de servicios necesita aliarse a un mayor control local y democrático, al “empoderamiento” y una mayor participación ciudadana. Las políticas públicas implican mejorar las capacidades democráticas o políticas de las personas, significan mucho más que la eficiencia y efectividad en la prestación de servicios. Es decir, se trata de ampliar el control democrático sobre las disposiciones gerencialistas (consultores y entes semiautónomos) que han florecido en las políticas públicas impulsadas por el mercado, dando un nuevo ímpetu y reformando las disposiciones constitucionales (véase Smith, 1994), y fomentando la rendición de cuentas y la evaluación de abajo hacia arriba (véase la sección 4.8.8). El estudio de las políticas públicas y su análisis tiene una importante función que cumplir en el ámbito de la educación. Como bien apunta Burns *et al.*:

Cuánto sorprende constatar que muchos de nuestros niños dominan el arte de “empezar un negocio” pero reciben, si acaso, muy poca educación en cuanto a la organización de la democracia [...] Como señala Keane (1988<sup>26</sup>: 144-145), una alternativa realmente democrática al estatismo o al mercado requiere que [...] los partidos políticos abandonen el falso supuesto de que el desarrollo social necesariamente se decide en los partidos, las empresas o los Estados. De manera concreta, los partidos tendrían que reconocer explícitamente la necesidad de su existencia y sus límites. Se verían obligados a reconocer abiertamente que la fuente fundamental de energía y protección estratégica dentro de una democracia se encuentra en el ámbito de la sociedad civil, un espacio libre de partidos políticos. (Burns *et al.*, 1994: 278-279)

Para Lasswell, políticas como la educación pública (véase Lasswell, 1960, 1963 y 1970a) eran vitales para evitar que la democracia cayera presa de los intereses y las manipulaciones de poderosas élites. Por ende, para este autor, el objetivo último de la elaboración de políticas era la formación de valores capaces de moldear el desarrollo pleno de los individuos y la sociedad como un todo. Así, la verdadera fuente y centro de las políticas “públicas” y su análisis (en la visión de Lasswell) se encuentra en lo personal, en el yo. Sin embargo, como ya se mencionó antes (sección 4.4.5), algunos de los desarrollos más importantes en políticas públicas *qua* “gestión pública” han tenido lugar en el ámbito de lo personal mediante un uso cada vez más común de modalidades de evaluación y auditoría que buscan “mejorar” la rendición de cuentas vía la vigilancia policíaca, el control y la cuantificación de las relaciones y las actividades humanas.

Las políticas públicas deberían, sobre todo, ocuparse de valores más allá de los que promueve el gerencialismo, siendo el más importante de ellos la transmisión y aplicación de conocimientos y aptitudes democráticas a un público tan amplio como sea posible. La meta del análisis de las políticas debería de ser facilitar un proceso de elaboración de políticas basado en la ilustración y la emancipación, capaz de mantener “vivo el pluralismo de la autoridad y el control que evita el absolutismo del poder político” (Lasswell, 1980: 533). Como

26 La edición en castellano es Keane, J., *Democracia y sociedad civil* (1992).

se ha visto, están surgiendo modelos más interesados en las políticas públicas como una forma de aprendizaje social y que enfatizan valores como la “participación”, “coproducción”, “comunicación”, “descentralización” y “comunidad”. Tales modelos alternativos ofrecen (quizá) la posibilidad de recurrir al diálogo, la comunicación, la cooperación y el aprendizaje social como formas de “producción” e “implementación y resultados” de las políticas, y también para impulsar una “ciudadanía más operacionalizada” (Warren *et al.*, 1992) y una participación activa al tomar decisiones de carácter público. Esto podría demandar un viraje radical para alejarse de la conceptualización denominada “realista” de la democracia representativa (al estilo de Schumpeter) y orientarse hacia una visión abiertamente idealista de las políticas públicas como formación pública y, como alguna vez señalara Pateman, “formación en el sentido más amplio, incluyendo tanto el aspecto psicológico como la práctica de aptitudes y procedimientos democráticos” (Pateman, 1970: 42).

Tal reorientación de las políticas públicas como una forma de aprendizaje social también implicará el rediseño del contexto institucional de la elaboración de políticas a fin de fortalecer y desarrollar las instituciones sociales vigentes (como el sistema de los jurados) y explotar las potencialidades que ofrecen las nuevas tecnologías para la comunicación. Como aquí se ha sugerido, este objetivo podría cumplirse adaptando las ideas de Lasswell acerca de los seminarios de decisión y los planetarios sociales (sección 4.4.8). Siguiendo el convincente argumento de los “institucionalistas”, “las instituciones sí importan” (secciones 2.11.6 y 3.6.4), y el desafío será diseñar y adaptar las instituciones políticas y sociales para mejorar la racionalidad comunicativa (más que la instrumental) de las sociedades democráticas. Así, mientras que en la década de 1960 el acento predominante en el análisis de las políticas se situaba en decir la verdad a los gobernantes, su misión en la próxima década debe ser ayudar a fomentar un diálogo genuino entre los diseñadores de las políticas, los expertos en el tema y una sociedad “activa”.

La contribución de la ciencia de las políticas públicas al proceso de repolitizar y democratizar las políticas públicas es sumamente relevante y demanda de los estudiantes y profesionales en ejercicio el desarrollo de una valoración crítica de los límites de los métodos analíticos instrumentales (como el ACB, la IO ortodoxa, la experimentación y la evaluación), el paradigma “gerencial” y los mecanismos del mercado. Un análisis de políticas crítico debería de explorar la importancia de métodos “integradores” y “comunicadores” alternativos tanto para el análisis de políticas y del proceso de políticas, como en calidad de modalidades de análisis para la elaboración de políticas (véanse, en general, Dryzek, 1987; Bobrow y Dryzek, 1987; Fischer y Forester [editores], 1993; sección 3.10.4). Esto también significa que el análisis de las políticas debe dejar de ser dominio exclusivo de los poderosos y los organizados, y esforzarse por llegar a un público tan amplio como sea posible a fin de enriquecer y extender los argumentos y el debate político, así como fomentar el intercambio de ideas y valores (véanse Lindblom, 1990; sección 2.8.2; Hogwood y Gunn, 1984: 268-270). Así, los objetivos de las políticas públicas en las sociedades liberales democráticas

podrán coincidir más con aquello que para Lasswell constituía la meta fundamental y constante de la elaboración y el análisis de las políticas: "la democratización progresiva de la humanidad". Como señalara a fines de la década de 1940:

La humanidad hoy tiene una tarea común aunque su percepción no sea del todo clara: descubrir formas y medios para desarrollar la dignidad humana. Hay una comunidad internacional que ha alcanzado el desarrollo suficiente para amenazarse a sí misma pero que no se ha desarrollado al grado de liberar la plenitud de sus potencialidades para moldear y compartir los valores de una colectividad democrática. (Lasswell, 1948a: 221-222)

La aclaración, la definición y el intercambio de valores para ampliar y dar realce a la democratización siguen constituyendo el punto nodal y la tarea vital de la teoría y la práctica de las políticas públicas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aaron, H. (1978) *Politics and Professors: The Great Society in Perspective*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- Aberbach, J.D., R.D. Putnam y B.A. Rockman (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Europe*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Abse, L. (1989) *Margaret, Daughter of Beatrice*, Cape, Londres.
- Ackoff, R.L. (1977) "National development planning revisited", *Operations Research*, 25(2): 212-18.
- Adams, J.L. (1987) *Conceptual Blockbusting: a Guide to Better Ideas*, Penguin Books, Harmondsworth, Middx.
- Adorno, T.W., E. Frenkel-Brunswik, D.J. Levinson y R.N. Sanford (1993) *The Authoritarian Personality*, W.W. Norton, Nueva York, 1993 (abridged from 1950 edition).
- Aiken, M. y J. Hage (1968) "Organizational interdependence and intra-organizational structure", *American Sociological Review*, 33: 912-30.
- Akin, W.E. (1977) *Technocracy and the American Dream: The Technocrat Movement, 1900-1941*, University of California Press, Berkeley, Cal.
- Albrow, M. y E. King (eds.) (1990) *Globalization, Knowledge and Society: Readings from International Sociology*, Sage, Londres.
- Alchian, A.A. y H. Demsetz (1972) "Production, information costs and economic organization", *American Economic Review*, 62: 777-95.
- Aldrich, H.E. (1972) "An organization-environment perspective on cooperation and conflict in the manpower training system", en A. Negandhi (ed.) *Conflict and Power in Complex Organizations*, CARI, Kent State University, Ohio.
- Aldrich, H.E. (1976) "Resource dependence and inter-organizational relations; local employment service offices and social services sector organizations", *Administration and Society*, 7(4): 419-54.
- Aldrich, H.E. (1979) *Organizations and Environments*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Aldrich, H.E. y S. Mindlin (1978) "Uncertainty and dependence: two perspectives on the environment", en L. Karpik (ed.) *Organization and Environment*, Sage, Londres.
- Alford, R.R. (1975) *Health Care Politics*, University of Chicago Press, Chicago, Ill.
- Allison, G.T. (1971) *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown, Boston, Mass.
- Allison, G. T. (1988) *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.
- Allison, L. (ed.) (1990) *The Utilitarian Response*, Sage, Londres.
- Almond, G.A. y G.B. Powell (1966) *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Little, Brown, Boston, Mass.
- Almond, G.A. y S. Verba (1989) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Sage, Newbury Park, Cal.