

T.

350

L 318p

1978

F. Ce. EE.

Ej: 2.

091553

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

T-VES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

350

L318p

C. 2

**“PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
PARA EL DESARROLLO”**

TRABAJO PRESENTADO POR

JOSE ADHEMAR LARA

PARA OPTAR AL GRADO DE

LICENCIADO EN ECONOMIA

ABRIL 1978

SAN SALVADOR.

EL SALVADOR.

CENTRO AMERICA



350
M376t

350
m376t

UES BIBLIOTECA CENTRAL



INVENTARIO: 10108309

"Esta tesis fue aprobada por el Tribunal Examinador de la Maestría Centroamericana en Administración Pública del ICAP, como requisito parcial para obtener el Título de Master en Administración Pública con énfasis en Administración de Salud.

Ludwig Guendell

Presidente del Tribunal Examinador

Mauricio Valdés

Director de Tesis

Fremy Mejía

Examinador Designado

Eliseo A. Martell S.

Sustentante



RESUMEN

Este trabajo se realizó con el propósito de destacar la relación que existe entre el quehacer del administrador público y el campo de la política. Con la intención de demostrar lo anterior, se desarrollan distintos enfoques acerca de la administración pública, las políticas públicas, el análisis de las políticas públicas y las políticas públicas en el contexto de los países en vías de desarrollo.

Puesto que las políticas públicas son decisiones autoritativas tomadas por el estado, se examinan distintas interpretaciones acerca del estado; como las decisiones políticas son el producto de las relaciones sociales que se dan en un momento histórico determinado, el administrador público en su quehacer no puede sustraerse a esta realidad.

El administrador público es un agente decisor dentro del aparato del estado, se exige que estas decisiones sean racionales. Tradicionalmente se ha hecho énfasis en la dimensión técnica de esta racionalidad, dimensión que se expresa en tres sentidos: i) la sujeción a normas o reglas en la toma de decisiones; ii) una relación científicamente sostenible de fines a medios, y iii) la búsqueda de una mejor relación costo-beneficio. Sin embargo, en toda decisión está presente además la interacción en donde la negociación constituye el principal mecanismo de transacción entre los distintos actores que participan en ella; en esta negociación, el poder es el elemento fundamental; a esta dimensión se le llama dimensión política de la decisión.

Se desarrolla el tema del análisis de políticas públicas así como los distintos tipos del mismo: i) de acuerdo a la complejidad del problema, ii) según si la política es una variable dependiente o independiente, y iii) desde el punto de vista académico el político. Se aborda además los modelos

utilizados en el análisis de políticas, y se describe brevemente la construcción de dichos modelos así como sus posibilidades y limitaciones.

Se examinan cinco modelos: el modelo del actor único racional, el organizacional, el incrementalista, el sistémico y el enfoque relacionista. Se realiza una descripción de dichos modelos, y un análisis de los mismos en donde se explora la dimensión técnica y política presente en ellos. Se encuentra que ambas están presentes en mayor o menor grado; destaca el modelo del actor único racional por su explicitéza de la dimensión técnica, sobre todo en la relación costo-beneficio; el enfoque relacional hace énfasis en el carácter político de la política pública.

Puesto que este tema es campo de estudio todavía no terminado, se presta a generar mayor investigación, así como a continuar con la discusión acerca de lo técnico y lo político en el quehacer del administrador público. Se invita a realizar dichas investigaciones utilizando, entre otras, la metodología de estudio de casos.

DEDICATORIA

A Bitá: porque te amo y le das pleno sentido al significado de la palabra "compañera".

A Paty,

Rolando,

Alex,

Evelyn: porque se de todos los sacrificios que para ustedes significò este curso.

A Oscar y

Pedro: porque hubiéramos disfrutado mucho discutiendo esta tesis.

AGRADECIMIENTO

Al Dr. Rafael Monterrosa, por haberme brindado la oportunidad de realizar esta maestría,

Al Dr. Mauricio Vargas, por su ejemplo como coordinador del curso y porque siempre mostró el deseo de que las cosas salieran bien.

Al Dr. Mauricio Valdés, por todas las orientaciones recibidas para realizar esta tesis y porque lo considero un amigo.

Al personal de la Biblioteca del ICAP, por su valiosa ayuda brindada.

Al personal de Cómputo, por el apoyo prestado durante todo el curso.

INDICE

INTRODUCCION	10
CAPITULO I.- La Administración Pública y su relación con el análisis de las Políticas públicas.	15
1.- La Administración Pública.	15
1.1.- Conceptos Básicos.	15
1.2.- Administración Pública y Ciencia Política.	17
2.- Las Políticas Públicas.	18
2.1.- Organización y política en el estudio de la administración pública.	18
2.2.- Conceptos y tipos de política pública.	19
3.- El Análisis de las Políticas Públicas.	24
3.1.- Importancia del Estudio de las Políticas Públicas para el administrador público.	24
3.2.- Concepciones y tipos de análisis de Políticas Públicas.	25
4.- Políticas Públicas y el contexto.	30
CAPITULO II.- LA DECISION POLITICA, SU DIMENSION TECNICA Y POLITICA. EL ESTADO Y EL PODER.	36
1.- La Decisión, elemento fundamental de las Políticas Públicas.	36
2.- El Estado y las Políticas Públicas.	43
3.- El Concepto del Poder.	51
CAPITULO III.- EL AMBITO DEL ANALISIS DE POLITICAS Y LOS MODELOS PARA REALIZARLO.	57
1.- Los Enfoques en los Análisis de Políticas Públicas.	57
1.1.- De acuerdo a la complejidad del problema	59
1.2.- Según la Política sea Variable Dependiente o Independiente.	61
1.3.- El Académico versus el Político.	62

2.- Los Modelos y el Análisis de las Políticas Públicas.	68
CAPITULO IV.- MODELOS DEL ACTOR UNICO RACIONAL, ORGANIZACIONAL E INCREMENTALISTA.	
1.- El Modelo del Actor Unico Racional.	73
1.1.- Conceptos básicos del modelo.	74
1.2.- El Paradigma Analítico del Modelo.	74
1.3.- Análisis del Modelo.	76
2.- El Modelo Organizacional.	81
2.1.- Conceptos básicos del modelo.	82
2.2.- El Paradigma Analítico.	83
2.3.- Análisis del Modelo.	85
3.- El Modelo Incrementalista.	86
3.1.- Conceptos Básicos del Modelo.	87
3.2.- El Paradigma Analítico.	89
3.3.- Análisis del Modelo.	90
4.- Conclusiones.	93
CAPITULO V.- EL MODELO SISTEMICO Y EL ENFOQUE RELACIONAL.	
1.- El Modelo Sistemico.	95
1.1.- Conceptos Básicos del Modelo.	98
1.2.- El Paradigma Analítico.	99
1.3.- Análisis del Modelo.	103
2.- El Enfoque Relacional.	111
2.1.- El Enfoque.	113
2.2.- El Poder: elemento fundamental.	115
2.3.- Consideraciones sobre el enfoque relacional.	118
3.- Conclusión.	119
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	121
BIBLIOGRAFIA.	123

LISTA DE FIGURAS

No.1.- Anàlisis de Problemas de acuerdo al Tipo de Problema.	60
No.2.- Tipo de estudios en el campo de las Políticas Pùblicas.	64
No.3.- Modelo Racional de Toma de Decisiones.	77
No.4.- Modelo Organizacional de Toma de Decisiones.	83
No.5.- Modelo Incrementalista de Toma de Decisiones.	88
No.6.- Modelo Sistèmico de Toma de Decisiones.	102
No.7.- El Sistema Político.	105

INTRODUCCION

Introducirse en el estudio de la administración pública es parecido a abrir una caja de Pandora, con la diferencia que no son los males que azotan a la humanidad los liberados sino sorpresas que se vislumbraban poco en un inicio. Esta caja de sorpresas nos pone en relación con un sinnúmero de términos y conocimientos nuevos y nos involucra con un área del saber poco reconocida y a menudo percibido con reserva y hasta con rechazo; nos damos cuenta que la administración pública es estadística, econometría, presupuesto, planificación; pero además es psicología, epidemiología, sociología; es ciencia o técnica o acaso ambas?

Todas estas disciplinas contribuyen a aclarar aspectos parciales de la administración pública; aunque debemos estar conscientes que ninguna de ellas, por si sola, puede constituir el conjunto. Descubrimos la importancia del administrador público y de que tenga una visión amplia de su quehacer.

En 1887 Woodrow Wilson definió a la administración pública como "la ejecución sistemática y detallada de la ley pública"¹; su campo de acción era la aplicación honesta, económica, eficaz y sistemática de la ley, y por lo tanto se consideraba al administrador público como un técnico. Posteriormente, de acuerdo a Corson y Harris, se le define

como el conjunto de operaciones que tiene como propósito el cumplimiento o el reforzamiento de la política pública y, más ampliamente, como la actividad de grupos

¹ Woodrow Wilson citado por John J. Corson y Joseph P. Harris. Public Administration in Modern Society. (New York: McGraw-Hill, 1963) p.12.

cooperando para realizar los objetivos del gobierno.²

En este segundo caso, la definición se ensancha pues al incidir en el reforzamiento de la ley, la administración pública participa en alguna forma de la creación, interpretación y ejecución de la ley, combinando los papeles de formulador y ejecutor de las mismas, y dando lugar a una concepción más integral del quehacer administrativo.

Esta segunda perspectiva está relacionada con los dos tipos de funciones que los gobiernos realizan: brindar servicios a la sociedad y regular las actividades de la población; puesto que en la medida en que la sociedad se desarrolla, las funciones señaladas, se complejizan le corresponde al administrador público jugar un papel también más importante y complejo.

Simon, Smithburg y Thomson consideran que actualmente existen tres grandes campos de interés en la administración pública; el primero tiene que ver con la estructura gubernamental y la manera como debe ser organizada o reorganizada; el segundo está relacionado con la conciencia de la existencia del "aspecto humano" en la administración pública; finalmente, el tercer campo es el interés por la relación existente entre la política y la administración. Krister Stahlberg realiza un buena revisión acerca de este tema ³.

Los estudios sobre administración responden en alguna medida a la insuficiencia que cada uno de ellos posee para

² John Corson y Joseph Harris. Public Administration in Modern Society. New York : McGraw-Hill Book Company, 1963. p.12.

³ Krister Stahlberg. "The Politization of public administration: notes on the concept, causes and consequences of politization". International Review of Administrative Sciences. 3(53) : 363-382, sept. 1987.

comprender el fenómeno de la administración pública en su totalidad; tratan de dar respuesta a la preocupación sobre la delimitación del campo de la Administración Pública, y por lo tanto, a la confrontación con las diferentes disciplinas que en alguna forma contemplan el estudio de los fenómenos administrativos y del estado.

De acuerdo a Nicholas Henry⁴; la administración pública ha pasado por cinco grandes orientaciones en su desarrollo en los últimos cien años: primero, predominó la dicotomía política-administración, descrita por Goodnow en 1900, "la política tiene que ver con las políticas públicas, las expresiones de la voluntad del estado; mientras que la administración tiene que ver con la ejecución de las políticas" ⁵. La segunda gran orientación, en la década de los 30, surge con el énfasis en los principios de la administración, afirmando que los administradores públicos deben ser los líderes en la aplicación de los conocimientos académicos en el mundo real de las organizaciones públicas.

La tercera dirección, que aparece en los años 50, tendió a ver a la administración pública como ciencia política, en donde esta última considera a la primera como una sub-área de esa disciplina; esta perspectiva coincide en el tiempo con la cuarta orientación que enfoca a la administración pública como una ciencia administrativa; y finalmente la quinta perspectiva que ubica a la administración pública como un punto de encuentro y equilibrio entre la ciencia administrativa y la ciencia política.

Enmarcado en esta última orientación, este trabajo explora, al nivel teórico-conceptual, la relación que existe

⁴ Nicholas Henry. "Paradigma de la Administración Pública". Revista Centroamericana de Administración Pública, 9 : 5-17, jul.-dic. 1985

⁵ Frank Goodnow citado por Henry Nicholas. Op. cit., p.7

entre tècnica y política en la administraci3n pùblica. El estudio delimita el campo disciplinario de la administraci3n pùblica, centràndose para el objeto de su estudio específico en uno de sus componentes mäs importantes: las políticas pùblicas.

La tesis central del trabajo es que en la formulaci3n de las políticas pùblicas interviene una racionalidad tècnica y una racionalidad política, pudiendo ser la relaci3n entre ambas conflictiva o complementaria. Para sustentar este argumento, se definen los conceptos de racionalidad tècnica y política; se presentan ejemplos tomados de la realidad centroamericana y, sobre todo, se discute e ilustra la temàtica con relaci3n a varios modelos utilizados para orientar la formulaci3n de políticas. Esta discusi3n permite ver como los modelos de formulaci3n tienen explícita o implícitamente, características, supuestos y consecuencias tècnico-políticas.

Este trabajo pretende cumplir no solamente con un objetivo te3rico o puramente acadèmico. Tambi3n busca contribuir al desarrollo de los programas de formaci3n de administradores pùblicos, proveyendo una sistematizaci3n y anàlisis de la literatura especializada acerca de un tema tan poco desarrollado aunque de gran trascendencia. La formaci3n del administrador pùblico, debe permitirle ver con mayor claridad la importancia y multidimensionalidad de su funci3n; de manera muy especial, debe concientizarlo sobre su rol tècnico-político, aclarando sus implicaciones pràcticas.

La tesis està dividida en cinco capítulos y un apartado final con conclusiones y recomendaciones, con la intenci3n de dar un vistazo al amplio panorama de la administraci3n pùblica, en el capítulo primero se desarrollan distintos enfoques acerca de la política, las políticas pùblicas y la interrelaci3n que existe entre estas y la labor del

administrador público. El segundo capítulo ahonda en el significado de la dimensión técnica y política de la racionalidad del quehacer estatal. Se aborda además, el papel del estado como ente formulador de las políticas públicas. Se finaliza este capítulo con un análisis del concepto de poder, su importancia en la sociedad y la relación entre éste y las políticas públicas.

El tercer capítulo discute distintas clasificaciones del análisis de políticas públicas, enfatizando las siguientes: tipo o complejidad del problema analizado, según si la política pública es una variable dependiente o independiente, y de acuerdo a la visión académica o política del análisis. Se desarrolla además el concepto de modelo, como instrumento de gran utilidad en el análisis de las políticas.

Los capítulos siguientes se concentran en el análisis de modelos de formulación de políticas. El cuarto capítulo comprende la descripción y análisis de los modelos: del actor único racional, organizacional e incrementalista. El capítulo quinto está dedicado a la descripción y análisis del modelo sistémico; finalizando con el enfoque relacional.

CAPITULO I.

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SU RELACION CON EL ANALISIS
DE LAS POLITICAS PUBLICAS.

"La administración pública es un aspecto de la actividad gubernamental que ha existido tan antiguamente como el sistema político ha funcionado y tratado de alcanzar el conjunto de objetivos programados por las decisiones políticas"¹.

Este capítulo define de manera general el campo de la administración pública, y sus vínculos con el de la ciencia política. Seguidamente, discute el concepto de política pública, enfatizando la importancia de su estudio para el administrador público y explorando los enfoques con que se puede abordar dicha tarea.

1.- La Administración Pública.

1.1.- Conceptos Básicos.

Dwight Waldo define a la administración pública como "la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno; es el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del gobierno"². Para Isidoro Felcman, la administración pública es:

una organización que el estado utiliza para canalizar adecuadamente demandas sociales y satisfacerlas a través de la transformación de recursos públicos en acciones modificadoras de la realidad, mediante la producción de

¹ Ferrel Heady. Public Administration: a comparative perspective. (New Jersey: Prentice-Hall 1966).p.1

² Dwight Waldo. Estudios de la Administración Pública. (Madrid: Ed. Aguilar, 1964). p.116

bienes, servicios y regulaciones ³.

Esta definición hace énfasis en el aspecto organizacional de la administración pública, así como en su carácter de instrumento del estado; además señala que la administración realiza un proceso de transformación que da como resultado la producción de bienes, servicios y regulaciones.

Para Ira Sharkansky, la administración pública es un sistema en donde se identifican insumos, un proceso de conversión, productos y un proceso de retroalimentación. Los insumos, generados por el ambiente, son demandas, recursos y el apoyo u oposición de los ciudadanos y los funcionarios del mismo gobierno al sistema. El proceso de conversión de los insumos se realiza en el interior de la administración que cuenta como elementos para realizar la conversión a las estructuras, los procedimientos así como las actitudes y experiencias personales de los administradores.

Como resultado y productos de esta transformación, tenemos los bienes, servicios y regulaciones destinadas al público y a otras secciones del gobierno. La retroalimentación representa la influencia que los servicios tienen sobre el medio ambiente de modo que contribuyen a dar forma a nuevos insumos ⁴.

La administración pública constituye el sistema administrativo del estado. Este sistema se caracteriza por el hecho que las decisiones que genera tienen carácter de obligatoriedad para la sociedad. Esta circunstancia es lo que

³ Isidoro Luis Felcman. "Administración Pública: Marcos conceptuales y roles emergentes". Revista Argentina de Administración Pública. No.1, Año 1: 65-87, oct.-dic. 1979.

⁴ Ira Sharkansky. Administración Pública: la política frente a la burocracia. (México: Editores Asociados, 1971) p.15

da al sistema su carácter específicamente político ¹⁰.

1.2.- Administración Pública y Ciencia Política.

El interés por la relación entre la política y la administración pública surge por la necesidad de distinguir entre la ciencia administrativa y la ciencia política; y además por la preocupación por definir el rol que el administrador público desempeña, temas ambos que han sido abordados en múltiples ocasiones por diversos autores. Fuesto que la administración contribuye a la realización de los fines estatales, para algunos ésta debe ser clasificada dentro de las ciencias políticas:

Ya en Francia, en el siglo XIX, F. Burdeau recuerda que nadie duda que la ciencia administrativa no pertenezca a la categoría de las ciencias políticas; Tocqueville lamenta que los lazos entre las dos disciplinas no sean más estrechos. Para Macarel y Vivien, la ciencia administrativa tiene por objetos formar tanto hombres de Estado como administradores. Wilson escribe que -la ciencia administrativa es el producto más reciente de una ciencia política con 2,000 años de antigüedad- y añade que la ciencia administrativa permitirá poner fin a la confusión y a la coherencia de los métodos de acción del ejecutivo.

Actualmente, muchos autores insisten en las estrechas relaciones entre la ciencia administrativa y la ciencia política. B.Gournay deduce estas relaciones del hecho de que la ciencia administrativa describe y explica la estructura y las actividades de los órganos que, bajo la autoridad del poder político, constituyen el aparato del Estado. M. Duverger considera que la ciencia administrativa es simplemente la rama de la ciencia política que estudia la organización y el funcionamiento de las administraciones, así como la actividad de los

¹⁰ Mauricio Valdés. Tesis e Investigación en las Maestrias del ICAP. Trabajo presentado en el Segundo Taller Centroamericano sobre Formación en Administración Pública. Guatemala, 9-10 de febrero 1989. ICAP-PNUD. p.15.

administradores ⁶.

La dicotomía política/administración no es adecuada para aprehender y explicar el papel de la administración pública; ésta es definitivamente un fenómeno político, lo que no implica la fusión de la ciencia administrativa con la ciencia política, sino más bien, una aproximación diferente a la ciencia política tradicional.

2.- Las Políticas Públicas.

2.1.- Organización y política en el estudio de la administración pública.

Se puede decir que la administración pública como disciplina de estudio, se ocupa básicamente de dos grandes unidades de análisis: la organización y la política, entendida esta última como el conjunto de lineamientos estratégicos, programas y proyectos que intencionalmente el estado formula y desarrolla. El campo de la organización, conformado por el conjunto de estructuras y funciones de las instituciones que conforman el aparato del estado, trata de explicar y mejorar sobre todo, el "como" del quehacer del estado. El campo de la política pública, por su lado, privilegia el "que" de ese quehacer. El estudio de las políticas públicas se interesa en todas aquellas variables que "inciden en la formulación, ejecución y los resultados de las políticas"⁷. En nuestro caso, a continuación, abordaremos esta segunda unidad de análisis.

⁶ Chevalier y Loschak. Ciencia Administrativa. (Madrid : Biblioteca Básica INAF, 1986), p.45

⁷ Mauricio Valdés. Op. cit., p.15.

2.2.- Conceptos y tipos de política pública.

Burdeau en su libro "Método de la Ciencia Política" afirma que la política es todo acto, hecho o situación que ponga de manifiesto la existencia, en un grupo humano, de relaciones de autoridad y de obediencia ordenadas con el propósito de alcanzar un fin común. De acuerdo a este autor, la noción de política es inseparable de una consideración de finalidad; la política es una actividad ora desplegada por los gobernantes, ora desarrollada dentro del grupo con el propósito de ocupar las funciones de dirección⁶. Podemos decir que la política engloba todos los fenómenos sociales en la medida en que comprende la actividad que tiende a la conquista del poder o a su ejercicio. Ira Sharkansky afirma que:

"el significado de la palabra es ambiguo y puede referirse a una proposición, un programa en curso, los fines de un programa o el efecto de este último sobre los problemas sociales que son sus objetivos inmediatos. Una definición de política que se ajusta a muchos de los usos que de esa palabra hacen los especialistas en ciencias políticas es simplemente las actividades importantes del gobierno"⁷.

Sloan afirma que la política pública es "lo que el gobierno hace, lo que está determinado por el proceso político de cada nación. Es el comportamiento intencional de los actores gubernamentales diseñado para mantener o cambiar alguna circunstancia o modo de conducta existente"¹⁰. El concepto implica entonces la necesidad de tener la voluntad

⁶ Georges Burdeau. "El Objeto de la Ciencia Política". La Política y el Poder. (San Salvador: UCA editores 1977) p.9-10

⁷ Ira Sharkansky. Administración Pública: la política frente a la burocracia. (México: Editores Asociados, 1971) p. 31.

¹⁰ John W. Sloan. Public Policy in Latin America. (Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1984) p.5

de querer hacer algo, pero este algo está influido por lo que Sloan llama el proceso político; además el "hacer", determinado por la voluntad, no es un "hacer" neutral ni espontáneo, sino que está guiado por la intención de mantener o cambiar una situación dada. Dye, sostiene que la política pública es:

"cualquier cosa que los gobiernos decidan hacer o no hacer. Los gobiernos hacen muchas cosas; entre otras: regular el conflicto dentro de la sociedad; organizar a la sociedad para enfrentarse a otras sociedades; distribuyen una gran variedad de recompensas simbólicas; extraen dinero de la sociedad, en la mayoría de casos en la forma de impuestos. Las políticas públicas pueden ser reguladoras, organizativas, distributivas o extractivas- o todas estas cosas al mismo tiempo"¹¹.

Vemos entonces que las políticas públicas no son solamente lo que los gobiernos deciden hacer, sino también lo que deciden no hacer; lo que significa que aún en los casos en los que los gobiernos no han realizado acciones para modificar una situación dada, están mostrando su voluntad, están manifestando un quehacer ¹².

Según Easton: "la política pública es una respuesta de un sistema político a fuerzas del ambiente que impactan o

¹¹ Thomas R. Dye. Understanding Public Policy. (New Jersey: Prentice Hall Inc. 1975) p.1-2.

¹² Veamos un ejemplo: por décadas, los centros agrícolas procesadores de café en El Salvador, descargaron desechos del café a los ríos, provocando gran contaminación; los campesinos vecinos a los beneficios y, usuarios de los ríos protestaron en múltiples ocasiones por dicha situación; sin embargo, los gobiernos de turno no desarrollaron acción alguna para evitar esta situación. La disposición sanitaria de dichos desechos hubiera significado grandes inversiones de parte de lo dueños de los beneficios, generalmente grandes terratenientes quienes siempre se opusieron a dar pasos para controlar la contaminación. Los gobiernos decidiendo no ejecutar acción alguna, mostraban la voluntad de favorecer a dichos propietarios, existía, pues, una política de no perjudicar económicamente a los mismos.

afectan a dicho sistema"¹³. El mismo autor considera que las políticas públicas son un programa proyectado de metas, valores y prácticas. Bellavista sostiene que la política pública es "un diseño para el cambio, es un esfuerzo organizado con el fin de alterar o cambiar algún aspecto de la realidad"¹⁴. En este último caso, se hace énfasis en el carácter generador de cambio de las políticas públicas

Howard Leichter, citado por Sloan, afirma que las políticas públicas son el producto final de un proceso que comprende varios factores, incluyendo las tradiciones ideológicas y culturales de la nación, las necesidades y recursos de la sociedad y la forma en que los procesos políticos operan ¹⁵. El aporte de Leichter contribuye a una mejor comprensión de lo que son las políticas públicas al tomar en cuenta los distintos factores que participan en ellas y además al concebirla como parte de un proceso político.

Para Dszlak y O'Donnell, las políticas públicas son una toma de posiciones de parte del estado; es una explicitación de la intención de resolver una "cuestión" socialmente problematizada que se concreta en una decisión o en un conjunto de decisiones no necesariamente expresadas en actos formales ¹⁶. La toma de posición de parte del estado, manifiesta en forma explícita o no, guarda relación con lo

¹³ David Easton. "An Approach to the Analysis of Political System". World Politics 9 (1957) 383-340.

¹⁴ Christopher Bellavista. "Perspectives on Public Policy". Policy Studies Review. Vol.7, No.2, Winter 1987. p.275-289

¹⁵ John Sloan. Public Policy in Latin America: a comparative survey. (Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1984) p.5

¹⁶ Oscar Dszlak., Guillermo O'Donnell. Estado y Políticas en América Latina, en: Gilberto Flores. Administración Pública: Perspectivas Críticas. (San José: ICAP, 1984), p.384.

expresado por Dye, pues el no hacer en palabras de este último, frente a una situación determinada, significa una toma de posición.

En conclusión, siguiendo a los autores citados podemos afirmar que las políticas públicas son atribuciones exclusivas del estado, que pueden estar expresadas en forma implícita o explícita y que implican una decisión o no decisión sobre un tema particular que afecta a uno o varios sectores de la sociedad directamente y a toda la sociedad indirectamente.

Egil Fossum, realiza una clasificación global de las políticas públicas, agrupándolas en dos conjuntos de variables: acumulación-distribución y burocratización-movilización ¹⁷. El primer conjunto está relacionado con el desempeño económico de un sistema político. Si se da prioridad a la acumulación de riquezas en lugar de a su distribución, esto generalmente resultará en el incremento de los beneficios para ciertos grupos privilegiados; si el gobierno se decide por la distribución, se dará prioridad a la distribución del ingreso, propiedad y servicios. El segundo conjunto de variables, burocracia-movilización, son conceptos fundamentalmente políticos que ayudan a comprender como una sociedad está o es organizada. Al decidirse por el desarrollo de una burocracia pública,

se cree que la creación de una burocracia eficiente es necesaria para un proceso ordenado de modernización; los que propugnan que la movilización social debe preceder o ser independiente del desarrollo burocrático, afirman que a distintos grupos sociales mayoritarios debe permitírseles que se movilicen y articulen demandas al

¹⁷ John W. Sloan. Public Policy in Latin America. (Pittsburg : University of Pittsburg Press, 1984), p.7.

Otros autores como Wildavsky y O'Connor realizan también una macro clasificación de las políticas públicas.

estado frente a frente ^{1º} .

Actualmente es ampliamente aceptado que las decisiones políticas están inexorablemente ligadas a la ejecución administrativa; se reconoce que no existe una sola aproximación a la administración pública, sino más bien múltiples aproximaciones, las cuales no obstante, sin excepción tienen implicaciones políticas. De hecho, uno de los factores que establecen la relación entre la administración pública con el campo de las ciencias políticas es su común interés por la política pública.

3.-El Análisis de las Políticas Públicas.

3.1.- Importancia del Estudio de las Políticas Públicas para el Administrador Público.

Las decisiones de los gobiernos, las políticas públicas, son formuladas e implementadas con frecuencia en un ambiente de inestabilidad política; el administrador público está inmerso en este ambiente, tratando de volver operativas decisiones políticas que buscan darle respuesta a una pléyade de situaciones y contando en la mayoría de los casos con limitados conocimientos político-administrativos; y con escasos recursos económicos, físicos y humanos.

Ahora bien, el administrador público no es solamente un operativizador de decisiones políticas; él también es un formulador de las mismas, en el momento en que debe tomar decisiones sobre la forma en que una política ha de implementarse; cuando le da al político una opinión en el área de la gestión, esta dando su aporte a la formulación de las políticas públicas; por lo tanto, pretender que el

^{1º} Ibid., p. 9.

administrador es un ente neutral, políticamente incoloro, inmerso solamente en la ejecución de las políticas, un personaje de carácter puramente técnico, es insuficiente en el intento de comprender el quehacer del funcionario público. Es por ello que un objetivo fundamental de este trabajo es la comprensión del papel técnico y del rol político que desempeña simultáneamente el administrador público.

Los estudios tempranos del desarrollo de la administración pública se enfocaba fundamentalmente en la dicotomía entre política y administración. La administración pública se reducía a la función de ejecutora de políticas, mientras que la formulación de las políticas se realizaba en la arena política. De esta forma, el administrador exitoso era aquel que ejecutaba en forma efectiva y eficiente las políticas públicas. Esta dicotomía, sin embargo, ha sido posteriormente rechazada; actualmente se acepta que la prescripción o normatización política está íntimamente ligada a la ejecución administrativa; la administración pública y la política ya no se conciben en forma separada.

Debido al papel cada vez más complejo que juega el estado en la sociedad, el quehacer del administrador público se complejiza también; éste debe ahora enfrentar situaciones y tendencias que lo envuelven cada vez más en el campo de las decisiones políticas: la descentralización, los cambios de poder del ejecutivo al legislativo (este último disfrutando de mayor autonomía frente al primero ahora que en el pasado), un continuo crecimiento de la especialización y de la profesionalización del administrador, los esfuerzos por llegar a una equidad social, étnica y sexual.

Estamos entonces, ante una realidad que le exige al administrador ser actor y consejero político. De aquí la importancia de que el administrador público participe en el estudio de las políticas públicas, y trate de entender las

decisiones políticas de su entorno.

3.2.- Concepciones y tipos del Análisis de Políticas Públicas.

El estudio de las políticas públicas, tomado en forma amplia, no es un área de reciente desarrollo. Ya Platón en la antigua Grecia, en su libro "La República", proponía una forma de gobierno y en alguna forma una metodología de toma de decisiones; Maquiavelo en "El Príncipe", describe toda una forma acerca de como un gobernante debe hacer para mantenerse en el poder, y que criterios debía seguir para tomar decisiones, esto es, para definir las políticas de su gobierno.

Más recientemente, el campo del análisis de políticas ha visto aumentar en forma rápida su actividad ¹⁹, de tal forma que distintos autores han tratado de ponerse de acuerdo sobre su definición, el área de estudio que le corresponde, y sus vínculos con las ciencias sociales, sin lograrlo; abundan las opiniones como la de Wildavsky que afirma que no puede existir una sola definición de análisis de políticas ²⁰.

De acuerdo al mismo autor citado, el análisis de políticas es un campo de aplicación cuyo contenido no puede ser determinado por límites disciplinarios, sino más bien por aquello que parezca apropiado a las circunstancias de tiempo

¹⁹ Ver como ejemplo:

Mark Schneider y David Swinton. "Policy Analysis in State and Local Government". Public Administration Review. 1(39): 12-16. ene.-feb. 1979.

Yehezkel Dror. "Policy Analyst: A new Professional Role in Government Service". Public Administration Review. 3(27): 197-203. sept. 1967.

²⁰ Christopher Ham, Michael Hill. The Policy Process in the Modern Capitalist State. (Sussex : Wheatsheaf Books Ltd. 1984), p.3

y naturaleza del problema. Sus temas de estudio son los problemas públicos que deben ser resueltos al menos tentativamente para ser comprendidos; el análisis de políticas debe "crear" problemas que los tomadores de decisiones sean capaces de manejar con las variables bajo su control y en el tiempo disponible²¹.

Dye escribe que el análisis de políticas consiste en encontrar que es lo que hacen los gobiernos, el por qué lo hacen y cual es la diferencia que esto significa. De hecho cualquier definición de análisis de políticas llega a lo mismo -la descripción y explicación de las causas y consecuencias de las acciones del gobierno. Según Dye, el papel del análisis no es solo contribuir al conocimiento de la acción gubernamental, sino también al mejoramiento de la calidad de las políticas públicas, lo que significa entonces que el análisis de políticas no solo es descriptivo y explicativo, sino también prescriptivo²²

Duncan MacRae Jr., considera que el análisis de políticas incluye un discurso evaluativo razonado, una definición de problemas, la proposición de alternativas, la aplicación de modelos y métodos para probar los modelos, y finalmente una preocupación por metas u objetivos intermedios y posibles²³. Esto último significa entonces una visión más dinámica y amplia del análisis de políticas públicas. De modo que el análisis supera a una simple acumulación de conocimientos y se convierte en un instrumento que contribuye a mejor toma de decisiones gubernamentales. De acuerdo a Ronald Hy, el análisis de políticas es

²¹ Aaron Wildavsky. Speaking Truth to Power. (Boston : Little, Brown and Company, 1979), p.15.

²² Thomas R. Dye. Understanding Public Policy. (New Jersey : Prentice-Hall, 1975), p.9-15.

²³ Duncan MacRae citado por William D. Coplin. Teaching Policy Studies. (Massachusetts: Lexington Books, 1978) p.XV

la sistemàtica identificaci3n, examen y evaluaci3n de impactos potenciales y reales en al menos un sector de la sociedad. De esta forma el anàlisis provee insumos objetivos a los formuladores de polìticas identificando opciones y clasificando o identificando las transacciones necesarias para realizar los cambios propuestos ²⁴.

Como vemos, los distintos autores han tratado de definir al anàlisis de polìticas; cada intento de definici3n amplia mäs el campo de conocimientos de dicho anàlisis y el àmbito que le corresponde. Por lo mismo, se vuelve importante precisar algunos criterios que planteen los límites del concepto de anàlisis de polìticas. Ya Dror, en 1968 plantea algunos:

- 1.- Atenci3n puesta en los aspectos polìticos de la toma de decisiones.
- 2.- Un concepto amplio de la toma de decisiones.
- 3.- Un mayor énfasis en la creatividad y en la bñsqueda de nuevas polìticas alternativas.
- 4.- Apoyo externo en métodos cualitativos.
- 5.- Énfasis en un pensamiento futurista.
- 6.- Una aproximaci3n sistemàtica que reconozca la complejidad de la interdependencia entre medios y fines, la multiplicidad de los criterios relevantes de decisi3n y la naturaleza tentativa y parcial de cada anàlisis ²⁵.

Posteriormente Wildavsky ampli3 lo anterior aún mäs "al argumentar que el anàlisis de polìticas era equivalente a la planeaci3n estratègica"²⁶. En la dècada de los 70, sin embargo, definiciones del anàlisis de polìticas se vuelven menos ambiciosos; el mismo Dror, afirma que el anàlisis de polìticas es un enfoque y metodologìa para el diseño y la identificaci3n de alternativas preferibles relacionados con

²⁴ Ronald J. Hy. "An Overview of Policy Analysis Concepts". Teaching Policy Studies. William D. Coplin ed. (Massachusetts: Lexington Books, 1978) p.9

²⁵ Yehezkel Dror citado por Michael Carley. Rational Techniques in Policy Analysis. (London: Heinemann, 1980) p.24.

²⁶ Ibid. p.24.

temas políticos complejos ²⁷. Para Ukeless, el análisis es todavía algo más sencillo: la investigación sistemática de opciones políticas alternativas y la recolección y examen de las evidencias a favor y en contra de cada opción ²⁸.

Ocurre entonces, que las definiciones y los conceptos se van simplificando, lo que no significa que el área de estudio de las políticas públicas se va constriñendo; dado lo complejo de la realidad, el poder cumplir con la definición más sencilla, implica poseer conocimientos en distintas áreas entre las que tenemos información institucional acerca de los procesos de gobierno, herramientas conceptuales tales como el análisis de sistemas así como técnicas cuantitativas y analíticas que implican conocimientos de estadística y economía.

Como vemos, la situación es menos simple que lo que la definición pareciera señalar, sin embargo, la mayoría de administradores públicos poseen en alguna medida parte de estos conocimientos y lo que se necesita para desarrollar actividades en el terreno del análisis es ordenar y sistematizar estos conocimientos.

Para terminar, subrayaremos lo que de acuerdo a T. D. Lynch puede esperarse de un análisis de políticas públicas:

- 1.- Señalar a los decisores, en su cotidiana atmósfera de presión, cuales posiciones son obviamente errores tontos.
- 2.- Dar al decididor, información pertinente, alternativas e ideas de calidad;
- 3.- Ayudar en el proceso de negociación política, a través de una racionalidad consistente, incluyendo recomendaciones sobre asignación de recursos.
- 4.- Ayudar al decisor más adelante a reconsiderar su política de modo que los cambios en las políticas puedan

²⁷ Michael Carley Op.cit. p.24.

²⁸ Ibid. p.24.

hacerse basados en el conocimiento adquirido a través de la experiencia.²⁷

Es por ello que consideramos que le corresponde al administrador público contribuir a que lo señalado por Lynch se realice.

Hemos hablado de la interrelación entre la administración pública y las políticas; de la importancia que tiene para el administrador adquirir conciencia de la situación anterior y por lo tanto de imbuirse en el área del análisis de políticas. Pretendemos a través de este estudio contribuir a este conocimiento por medio del de algunos modelos empleados para el análisis de políticas públicas, identificando los elementos técnicos y políticos presentes en cada uno de ellos.

4.- Políticas Públicas y el contexto.

Retomando la afirmación de Dszlak y O'Donnell, para quienes las políticas públicas son toma de posiciones de parte del estado, debemos de considerar que estas políticas estarán condicionadas por las características del estado generador de éstas, por las relaciones que en la sociedad se den en un momento determinado; por lo anterior, se vuelve importante deternernos brevemente en las interpretaciones que se hacen del estado y ciertas características del ambiente latinoamericano. Discutiendo sobre la naturaleza del estado, Chevalier y Loschak enfatizan que:

"Las tesis liberales sostienen la autonomía y la supremacía de lo político (estado), capaz de asegurar en su conjunto la regulación de la sociedad; para los

²⁷ Thomas D. Lynch. Policy Analysis in Public Policy making. (Massachusetts: Lexington Books, 1975) p.80-85.

marxistas, el estado no es ajeno ni está por sobre el sistema social; su función más bien es la de mantener la cohesión social en función del establecimiento de las condiciones políticas de reproducción de las relaciones de dominación"³⁰.

En ambas interpretaciones se observa una íntima relación entre estado y sociedad, lo que nos conduce a la necesidad de caracterizar a la sociedad de los países en vías de desarrollo pues en función de ello podremos aproximarnos mejor al estudio de las políticas públicas de dichos países.

En estos países, su estructura social es compleja, con una posición de extrema dependencia económica en relación con el sector externo; en América Latina en particular hasta la década de los 30 se desarrolló un sistema tradicional de economía monoexportadora, basado en la venta de productos fundamentalmente agrícolas al mercado internacional. Sin embargo, con el advenimiento de la crisis mundial al inicio de dicha década, surge el "desarrollismo" como estrategia cuyo objetivo será la estabilización política y la evolución en forma positiva de nuestras economías; ésta, alcanza plena aplicación en las décadas de los 40 y 50.

Esta teoría postulaba que "el fenómeno de industrialización dentro del marco sociopolítico existente incrementaría la autonomía frente al resto del mundo"³¹. La teoría del desarrollismo supone:

- 1.- Desarrollarse implica dirigirse hacia determinadas meta generales que significarán un cierto estadio de progreso de la sociedad;
- 2.- Que para ello, es necesario eliminar ciertos obstáculos sociales, políticos, culturales e institucionales;

³⁰ Chevalier y Loschak Op. cit., p. 321.

³¹ Helio Jaguaribe, Aldo Ferrer, Miguel Wionczek, Theotonio Dos Santos. La Dependencia Politico-Económica de América Latina. (México: Siglo XXI editores, 1973) p. IX

- 3.- Que se puede determinar ciertos procedimientos económicos y políticos que llevan a la utilización de recursos en forma más racional;
- 4.- Que es necesaria la planificación del uso de los recursos así como la coordinación de las acciones políticas y sociales encaminadas a lograr el desarrollo ³².

En este marco, Sloan describe a los estándares de un desarrollo adecuado para los países en América Latina:

- 1.- Incremento en la disponibilidad de inversión de capital;
- 2.- Incremento en la tasa de crecimiento industrial y agrícola;
- 3.- Reducción en las tasas de inflación;
- 4.- Eliminar las dificultades de la balanza de pagos;
- 5.- Promover empleo total;
- 6.- Promover mayor equidad en la distribución del ingreso;
- 7.- Diversificar las exportaciones; y
- 8.- Reducir la dependencia externa ³³.

Sin embargo, pocos de estos estándares se han alcanzado y sólo en una forma muy limitada e irregular. En la presente década, en la mayoría de los países latinoamericanos existe un decremento en la disponibilidad de inversión de capital; las tasas de crecimiento económico han disminuido o su incremento ha sido irregular; la balanza de pagos es deficitaria; la deuda externa es actualmente considerado como el principal problema a enfrentar por la mayoría de los países latinoamericanos en la década de los 90; las tasas de desempleo y subempleo han crecido; la brecha que separa a los grupos de mayores ingresos de aquellos de menores ingresos es cada vez mayor; la diversificación de las exportaciones ha sido escasa.

El hecho que en nuestros países se de un tipo de

³² Helio Jaguaribe y otros. Op.cit., p. 152.

³³ John Sloan, Op. cit., pp.7.

desarrollo capitalista exògeno y dependiente, tiende a distorsionar a la sociedad, en donde no se logra incorporar a grandes capas de la poblaciòn en su polo integrado, sino más bien se han generado agudas desigualdades. De acuerdo a Zermefio, existe un choque entre la lògica de lo econòmico y la lògica de lo social que puede gestar al interior de la sociedad deformaciones extremas:

Una enorme explosiòn demogràfica, un acelerado desarrollo industrial aunque debilmente expansivo y un sector consumista que no logra ampliarse a un ritmo mayor que el de la poblaciòn global nos coloca frente a sociedades que han dejado de ser agrarias o estàn en camino de serlo, sin poder ser urbanas y modernas; se da lo que llamamos una difracciòn economìa-sociedad, una NO correspondencia necesaria de estos universos, lo que conduce como consecuencia al aparecimiento de otras crisis, entre ellas la desarticulaciòn socio cultural o la poca viabilidad de algunas economías para desarrollar el capitalismo de modo más integral"³⁴.

Estamos así frente a sociedades que enfrentan, de acuerdo a Zermefio, una triple crisis hegemònica: crisis de las burguesías industriales, incapaces de hegemonizar sobre las oligarquías primario-exportadoras; crisis hegemònica del estado y finalmente la carencia, por parte de los sectores populares de la capacidad de conformaciòn hegemònica en la sociedad ³⁵.

América Latina atraviesa por una crisis institucional acompañada del aparecimiento de movimientos populares radicales; con la conciencia creciente de la necesidad de reformas estructurales y una grave crisis ideològica. Centroamérica es un claro ejemplo de todo lo señalado anteriormente. Guatemala, con una poblaciòn mayoritaria

³⁴Sergio Zermefio, *Las Fracturas del Estado en América Latina*- pp. 64, 86. en *Estado y Política en América Latina*, Norbert Lechner, editor.

³⁵ *Ibid.*, p.70

indígena, marginada de los beneficios del desarrollo; El Salvador viviendo una guerra civil de nueve años de duración como resultado de una profunda crisis institucional; Honduras cada vez más dependiente política y militarmente de los Estados Unidos; Nicaragua intentando encontrar nuevos caminos de desarrollo pero debatiéndose en una profunda crisis económica; Costa Rica presentando indicadores sociales halagadores pero con una deuda externa desproporcionada; Panamá actualmente atravesando una crisis política y económica muy aguda.

Es en este ambiente que se formulan y desarrollan las políticas públicas; es en este entorno que se desenvuelve la administración pública. De acuerdo a Sharkansky, en el caso de los países del tercer mundo, los sistemas administrativos poseen rasgos comunes que determinan a la administración pública. Entre dichos rasgos tenemos:

- 1.- Las élites políticas tienen una dedicación ampliamente compartida hacia el "desarrollo";
- 2.- La sociedad sufre de inestabilidad política incipiente o real;
- 3.- La presencia de una brecha entre las élites modernizadoras y las tradicionales;
- 4.- La existencia de un desequilibrio en el desarrollo de diversas características políticas ³⁶.

Ferrel Heady sugiere a su vez, varias categorías de tipos administrativos en los países subdesarrollados, estas son:

- 1.- Autocrática-tradicionales, con la presencia de élites políticas predominantes, generalmente extraídas de los grupos oligárquicos;
- 2.- Competitiva y poliárquica, con estructuras políticas que se parecen a los modelos de los países desarrollados;

³⁶ Ira Sharkansky. Op.Cit. p.36,37.

3.- La élite burocrática, en estos casos el poder político se encuentra en gran parte en manos de la burocracia civil y militar;

4.- Movilización del partido dominante, con la existencia de un partido dominante que asegura su posición por medio de técnicas coercitivas.

De acuerdo a Heady, no se ha comprobado todavía hasta que punto corresponden en forma estrecha las estructuras administrativas, los procedimientos y los productos de cada una de estas categorías a otras características políticas, sociales y económicas. Sin embargo, puesto que cada categoría implica cierto tipo de visión del aparato administrativo y de su quehacer así como de la relación entre el poder político y la administración, podemos afirmar que el tipo de categoría condiciona, el quehacer de la administración pública ³⁷.

Podemos afirmar, de acuerdo a lo señalado, que la administración pública no es un conjunto o sistema cerrado, sino un conjunto de organizaciones que se definen con relación a otras organizaciones y como consecuencia a la sociedad en su conjunto. La administración pública es el resultado de un proceso que se da dentro de una clase o tipo de sociedad determinada, en íntima relación con los procesos políticos que se llevan a cabo en su interior.

³⁷ Ferrel Heady. Public Administration: A comparative perspective. (New Jersey: Prentice Hall, 1966), p.73.

CAPITULO II

LA DECISION POLITICA, SU DIMENSION TECNICA Y POLITICA
EL ESTADO Y EL PODER.

Este capítulo desarrolla tres temas de gran interés para el analista de políticas públicas. En primer lugar, se discute el concepto de decisión como elemento crucial de la política pública, y se definen los conceptos de racionalidad técnica y racionalidad política; ambas racionalidades son inherentes a las decisiones que se toman en el sector público. En segundo lugar, y debido a que nuestro tomador de decisiones es el estado, se presentan varios enfoques generales sobre su naturaleza y funciones. El capítulo finaliza con una discusión más detallada del concepto de poder.

1.- La Decisión, elemento fundamental de las Políticas
Públicas.

Abordar el campo del análisis de políticas y de la administración pública es hablar de las decisiones. Decidir es optar, escoger, seleccionar frente a distintas alternativas. Las decisiones son elecciones hechas entre diversos cursos alternativos de acción y contribuyen a dar forma a los resultados obtenidos en las unidades decisoria^s. De acuerdo a Simon, "todo comportamiento implica una selección, consciente o inconsciente de determinadas acciones"¹. A la elección se llega a través de un proceso que tiene como característica: la existencia de un número de acciones alternativas, las que son reducidas a una sola a

¹ Herbert Simon. El Comportamiento Administrativo. (Buenos Aires : Editorial Aguilar, 1984). p.5

través de la selección de aquella que para el decisor es la mejor.

El administrador y el político continuamente deben tomar decisiones; éstas se dan en función de los objetivos que se persiguen. Puede suceder el caso que esta decisión sea una respuesta a un problema u obstáculo que el decisor enfrenta y que se interpone entre él y una meta u objetivo fijado con anterioridad. Las políticas públicas son descritas como formas de tratar con los problemas o formas de alcanzar un objetivo que el gobierno se propone; este objetivo puede ser el desarrollo económico, el logro de mejores condiciones de salud, resolver el problema que significa la deuda externa y otros.

Recordemos lo que afirma Sloan, para quien las políticas públicas son propuestas o decisiones diseñadas para mantener o cambiar alguna circunstancia o forma de conducta existente; esto significa que toda política, toda decisión, posee una finalidad, el logro de un objetivo; no obstante, no se debe olvidar que estos objetivos están inmersos en una realidad que es dinámica, cambiante, de modo que los objetivos son sujetos a cambios en el tiempo y las decisiones para su logro también.

A cada movimiento en cierta dirección, surge otro movimiento en una dirección distinta; si una decisión política pretende proveer de mayor igualdad en la distribución del ingreso, esta decisión, que se hace frente a la percepción de que la desigualdad en la distribución del ingreso es un problema en la sociedad que debe tratar de resolverse, su implementación encontrará con seguridad la resistencia de aquellos perjudicados por ella. La resistencia encontrada generará a su vez la necesidad de una nueva decisión y por lo tanto la política presentada como la finalización de un proceso es, al mismo tiempo, el punto de

partida de otros procesos que expanden o limitan su alcance y significado. Las decisiones son por lo tanto parte de un proceso que se extiende en forma variable en el tiempo y el espacio.

Tradicionalmente se ve a los miembros de las organizaciones como solucionadores de problemas y como decisores; se ha visto con claridad una asociación entre el análisis y la decisión, en donde la solución racional de los problemas es la meta. Esto significa la selección del mejor curso de acción; cuando el decisor (político o administrador) tiene claro el objetivo a ser alcanzado, puede identificar las distintas alternativas que lo conducirán al logro del objetivo y es capaz de asignarle a cada alternativa un valor en función del objetivo deseado, así como calcular las posibilidades que los distintos resultados de cada alternativa.

A la característica de la decisión que hace aparecer inseparable la decisión misma del logro del objetivo, se le llama racionalidad. Sin embargo la definición de la racionalidad es todavía una discusión no acabada tanto entre los estudiosos de las ciencias sociales como los de las ciencias de la administración. De acuerdo a Dye, una decisión racional es aquella que está correctamente diseñada para maximizar el "logro del valor neto". Por maximización del valor neto se entiende que todos los valores de la sociedad que son relevantes son conocidos, y que cualquier sacrificio que se haga de uno o varios de ellos, en el marco de una determinada política, está más que compensado por el logro de otros valores ².

La decisión racional no pertenece solo a los individuos

² Thomas R. Dye. Understanding Public Policy. (New Jersey: Prentice Hall, 1975). p.27

sino también a grupos de individuos, esto es, a las organizaciones; se dice que las organizaciones son unidades sociales construidas en forma deliberada y estructurada para el logro de objetivos específicos; puesto que el quehacer de la organización es diseñar y ejecutar acciones para el logro de estos objetivos, ésta se dice que es la forma más racional y eficiente de agrupación social conocida.

La racionalidad, entonces, está presente en la conducta de los grupos e individuos y se asume que dirige su acción a un comportamiento eficiente, esto es, al logro de objetivos a menor costo. Esto nos conduce a otra discusión: si consideramos que una decisión racional es aquella que nos lleva al logro del objetivo que significa mayor ganancia, al menor costo, deberíamos tener la capacidad de darle a cada objetivo logrado un valor y en función de esto medir la racionalidad de la decisión; esto, en el campo de las políticas públicas es harto difícil.

Sin embargo, se han realizado diversos esfuerzos en esta área. Hatry afirma que la medición de eficiencia en el sector público puede adoptar varias formas: la relación entre el número de unidades de trabajo realizadas por unidad de insumos utilizada; medidas de utilización-disponibilidad; medidas de relación que consideren la calidad de los productos; índices de productividad ³. Donde reside mayor dificultad es en la medición de los servicios de carácter social, sobre todo al tratar de medir la calidad del servicio prestado ⁴.

³ Harry P. Hatry. "The Status of productivity measurements in the Public Sector". Public Administration Review. vol.38, No.1, En.Feb. 1978. p.28-33.

⁴ Para ampliación de este tema ver: Ernesto Cohen, y Rolando Franco. Evaluación de Proyectos Sociales. (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. 1988)

Hay que añadir a lo anterior que toda decisión está enmarcada en el ámbito de lo socialmente posible y que estas posibilidades están inmersas en un entorno de recursos y limitaciones, de estructuras y jerarquías previamente establecidas. En este campo, Ira Sharkansky define cinco características de los sistemas administrativos públicos que obstaculizan la toma racional de decisiones:

- 1.- La multitud de objetivos y compromisos políticos que se les imponen a quienes toman decisiones;
- 2.- Los obstáculos para reunir informes adecuados con respecto a la variedad de metas y normas aceptables;
- 3.- Las necesidades de personal, los compromisos, las inhibiciones y las incapacidades de los encargados de la toma de decisiones;
- 4.- Dificultades estructurales dentro de las unidades administrativas, y
- 5.- El comportamiento desviado de los administradores individuales"¹⁰.

Todo lo anterior impone límites al logro de una racionalidad completa en la decisión.

Las definiciones que de racionalidad se han vertido hasta este momento tienen mucho que ver con el campo de la economía, en el que alrededor del término racionalidad se congregan, entre otras, palabras tales como eficacia, eficiencia, rentabilidad, rendimiento, productividad, minimización de costos, utilidad máxima, satisfacción máxima. Por supuesto que estos no son los únicos objetivos de la economía y en repetidas ocasiones ni siquiera los prioritarios. Esto nos conduce a una discusión más amplia del término racionalidad.

Son diversos los autores que abordan el tema de la

¹⁰ Ira Sharkansky. Administración Pública. La política frente a la burocracia. (México : Editores Asociados 1971).p.49.

racionalidad; Weber habla del carácter racional del tipo ideal de burocracia al que describe como capaz de alcanzar el más alto grado de eficiencia desde el punto de vista técnico; en dicho tipo ideal se realiza una aplicación de normas legales en forma continua e impersonal y existe una adecuación de medios a fines lo cual se sustenta en la aplicación del método científico ⁶.

Tenemos entonces tres sentidos en que se usa el término racionalidad: (i) la sujeción a reglamentos o normas, (ii) una relación científicamente sostenible de fines a medios, y (iii) la búsqueda de una mejor relación costo-beneficio. Estos tres sentidos están íntimamente relacionados, y constituyen lo que en este estudio llamaremos "racionalidad técnica" o racionalidad formal. Oszlak considera que:

la dimensión técnica de la racionalidad es una dimensión -deseable- y puede ser utilizada como patrón de referencia y medición con el objeto de comprobar el grado en que el -sistema real- se aparta del estado deseable ⁷.

El término racionalidad técnica se usa en los tres sentidos indicados simultáneamente o haciendo énfasis en uno de ellos ⁸; Los énfasis que se observan más a menudo son los número 2 y 3 es decir, la aplicación del método científico a la determinación de la cadena de fines a medios y la relación costo-beneficio.

Autores como Offe, Ramos y Oszlak entre otros, afirman

⁶ Max Weber. Economía y Sociedad. (México: Fondo de Cultura Económica, 1970).p.170-180.

⁷ Oscar Oszlak. Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas. (Buenos Aires: Estudios CEDES Vol.3, No.2). p. 11-12.

⁸ Nota: un ejemplo del uso del sentido normativo de la racionalidad técnica es: Christopher Hood. Administrative Analysis. (Sussex: Wheatsheaf Books, 1986)

que la dimensión formal, técnica de la racionalidad no agota ni explica las decisiones. Oszlak considera que "en toda decisión está presente la interacción en la cual el intercambio es el elemento característico de la acción política y en donde la negociación constituye el principal mecanismo de transacción política"⁷, lo que significa que tanto el decisor como el ambiente con el que transa, tienen "poder"; lo que se manifiesta en la decisión no es sólo la dimensión técnica, sino también la dimensión poder, es decir la dimensión política de la racionalidad.

La relación entre la racionalidad técnica y la política puede ser de complementariedad o de contradicción. Las decisiones del estado, poseen ambas dimensiones; la técnica generalmente asociada a las funciones económicas que él desempeña y la política, ligada principalmente a las funciones de legitimación y dominación que el estado realiza. Ambas no significan lógicas ni campos separados, sino más bien constituyen medios y expresiones de conflictos y formas de construcción del consenso; en la mayoría de los casos son complementarias, aunque pueden existir situaciones en las que prive la racionalidad técnica con riesgo de provocar con ello crisis de tipo político. En los capítulos dedicados al estudio de los modelos de análisis de políticas se exponen distintos ejemplos de esto.

En nuestros países, las políticas económicas que impulsan organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial están fuertemente impregnadas de racionalidad técnica, sin embargo, la resistencia que muchas veces encuentran dichas políticas en los mismos, se debe a las consecuencias políticas que ellas pueden tener, de aquí que generalmente se trata de conciliar ambas dimensiones tratando de encontrar un punto de

⁷ Oscar Oszlak. *Op.Cit.*, p.13

equilibrio entre ellas. En una sociedad en la que la población se siente representada y sus necesidades fundamentales son satisfechas, existirán probablemente condiciones de desarrollo económico favorables; se ha observado además que aquellos países sumergidos en crisis de legitimación también padecen de crisis económicas y por lo tanto el desarrollo de la economía está obstaculizado.

2.- El Estado y las Políticas Públicas.

Heller afirma que "el estado es una realidad social, es una forma de actividad humana, de actividad política que sólo existe como institución en tanto se renueva de modo constante mediante la acción humana"¹⁰. El estado en la sociedad contemporánea tiene un profundo impacto en la vida de las gentes. Desde el momento de nacer y en ocasiones desde antes de dicho momento, hasta el instante de la muerte, el destino de los individuos está regulado y controlado en alguna forma por las instituciones y acciones gubernamentales.

El estado ha jugado principalmente en el último medio siglo, un papel protagónico en la configuración de las sociedades contemporáneas. Su creciente participación en la economía y destacada labor en la resolución del conflicto social lo ha llevado no solo a instituirse como elemento regulador del sistema económico y político, sino también a asumir un carácter estructurador de la sociedad ¹¹.

Existen distintas formas de interpretar al estado, sin embargo todas ellas se pueden reducir fundamentalmente a cuatro, las cuales son: la pluralista, la elitista, la corporativista y la marxista. El Pluralismo, pretende

¹⁰ Hermann Heller. Teoría del Estado. (México : Fondo de Cultura Económica, 1983) p.70

¹¹ Curso Estado, Sociedad y Política. Antología I. Justificación del Curso.

demostrar que el poder en la sociedad está distribuido entre un amplio rango de grupos de los cuales ninguno de ellos tiene la capacidad suficiente para decidir por sí solo frente a los demás. Las políticas públicas en este caso son el resultado de la interacción y la negociación que entre estos grupos se da y por lo tanto es la capacidad de negociación y de convencimiento la que va a determinar la decisión a la que se llegue. Dahl y Polsby sustentan esta teoría ¹².

La teoría elitista enfatiza en el poder ejercido por un pequeño número de intereses societales bien organizados y apunta a la habilidad de estos intereses para alcanzar sus objetivos; en el estado moderno la posición de las élites está relacionado con el desarrollo en gran escala en distintas áreas de la vida por lo que existen distintas clases de élites. Wright Mills en su libro "Poder, Política y Pueblo", señala como en Estados Unidos se da la concentración de poder político en las manos de una minoría de la población. Sin embargo, esta teoría sugiere que el poder de esta élite puede basarse en distintas fuentes: la técnica del experto, el conocimiento, la riqueza y otros más y si bien, en cierto sentido estos recursos pueden ser acumulativos, el poder no depende solamente de un solo recurso.

El corporativismo señala a los cambios económicos en las sociedades industriales ejerciendo un gran impacto en el papel del estado y su interacción con grupos externos. El estado en la sociedad capitalista ha tenido que adoptar un rol más directivo e intervencionista como resultado de una desaceleración en el proceso de acumulación de capital. El corporativismo surge como respuesta a la crisis del capitalismo tardío. Este estado, tiene como características a

¹² Ver: Robert A. Dahl. "A critique of the Ruling-Elite Model." American Political Science Review. 2(52) : 463-469, jun. 1958.

la economía bajo el dominio de los monopolios; el aparato de planificación estatal trabajando en íntima relación con estos monopolios; los representantes de los sindicatos actuando como consultantes de las agencias planificadoras y la presencia de instituciones que tienen a su cargo el control de precios y salarios; en esta situación los partidos políticos pierden peso en el terreno de las decisiones del estado.

Finalmente, la teoría marxista apunta a la influencia de los intereses económicos sobre la acción política y mira al estado como un medio importante de mantener el dominio de una clase social particular. Marx en su escrito "La Guerra Civil en Francia", habla de "la máquina del estado, de esta máquina hay que tomar posesión y servirse de ella para los propios fines, es lo que debe hacer el proletariado" ¹³. Lenin describe al estado también como una máquina utilizada para mantener el dominio de una clase sobre otra, llamada a mantener sometidas a una sola clase todas las demás clases subordinadas, esta máquina es entonces un instrumento ¹⁴.

Gramsci amplía este concepto, afirmando que para las clases productivas fundamentales (la burguesía capitalista y el proletariado), el estado es solo concebible como la forma concreta de un mundo económico específico, de un sistema específico de producción; además éste representa la fuerza coercitiva y punitiva de la regulación jurídica de una país. El mantenimiento del orden y el control le corresponde a dos esferas esenciales: la sociedad civil y la sociedad política; la primera representada por el conjunto de organismos llamados privados a quienes corresponde la función de

¹³ Carlos Marx. "La Guerra Civil en Francia". C. Marx, Federico Engels.: Obras Escogidas Tomo II. (Moscú: Editorial Progreso, 1976) pp.230

¹⁴ Ver: V.I. Lenin. en: Antología Estado, Sociedad y Política. Tomo I. 1987.

hegemonía que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad; y el segundo que agrupa al aparato del estado ¹⁵.

Milliband, en su libro "El Estado en la Sociedad Capitalista", demuestra la continua concentración de riqueza en una pequeña porción de la sociedad; explorando la relación entre el poder económico y el poder político argumenta que el estado no es un agente neutral sino un instrumento de dominación de clase, de la burguesía. El sugiere tres razones en apoyo de esta afirmación:

Primero, existe una similitud entre los antecedentes de la burguesía y los miembros de la élite del estado. Segundo, hay un poder que la burguesía es capaz de ejercer como grupo de presión a través de contactos personales y las asociaciones representantes de la industria y los negocios. Tercero, hay una limitante en el estado por el poder objetivo del capital; es decir, la acción del estado es limitado aunque no eliminado por su necesidad de ayudar al proceso de acumulación de capital ¹⁶.

El argumento puede tomarse un paso más allá examinando las funciones del estado en la sociedad capitalista; en términos amplios puede sugerirse que su principal función es crear condiciones que le permitan al capital promover la generación de ganancia; al mismo tiempo, actúa para mantener el orden y el control de la sociedad a través de la represión por medio de la policía y otros cuerpos de seguridad, el ejército entre ellos, y a través de otras agencias que desempeñan funciones importantes de legitimación.

Poulantzas define al estado como la condensación material y específica de una relación de fuerzas entre clases

¹⁵ Christine Buci Gluckmann. Gramsci y el Estado. (México: Editorial Siglo XXI, 1978) p.66-67, 93-95.

¹⁶ Christopher Ham y Michal Hill. The Policy Process in the Modern Capitalist State. (Georgia : Macel Dekker, 1977). p. 33.

y fracciones de clase. El estado condensa la relación de fuerzas entre fracciones en el poder, esto es, entre la fracción hegemónica de la burguesía y las otras fracciones no hegemónicas en un momento histórico dado; pero algo fundamental es que el estado condensa además las relaciones de fuerzas entre el bloque hegemónico y las clases subalternas. Si el estado tiene un papel principal como organización, le corresponde además organizar el interés político a largo plazo del bloque en el poder, lo que puede colocarlo en un momento determinado en una posición contradictoria con los intereses de una de las fracciones del bloque hegemónico puesto que los intereses de éstas son en algunas ocasiones contradictorias entre sí ¹⁷.

El estado además, tiene el papel de conciliador de los intereses del bloque hegemónico y las clases subalternas, de modo que para no perder su legitimidad debe poseer la capacidad de mediatizar las contradicciones existentes entre ambas. De esta forma el estado debe disfrutar de cierta autonomía relativa para poder tomar decisiones que aparentemente no favorecen en forma clara al bloque hegemónico, pero que son indispensables para mantener cierto nivel de armonía social. Esto permite al estado tomar decisiones e implementar medidas que aparentemente contradicen su papel de servicio a los intereses del capital, sin embargo, estas medidas están dirigidas a mediatizar la resistencia de las clases subalternas a los intereses de la burguesía, lo que significa cierta ganancia de las clases subalternas.

La autonomía relativa del estado entonces, se predica con respecto a las clases y fracciones de clase consideradas en su individualidad, pero no con respecto a la relación capitalista. Con relación a ésta, lejos de

¹⁷ Ver: Nicos Poulantzas. "Estado, Poder y Socialismo", en Antología: Estado Sociedad y Política., 1987. p.153-161.

ser neutral y autónoma, el estado es en si mismo una relación social determinada y condicionada, es una relación social capitalista ¹⁰.

Ahora bien, frente al estado, la población plantea demandas a las que se debe dar respuesta; existen además ciertas necesidades que no siempre son expresadas y en algunas ocasiones ni siquiera sentidas pero ante las cuales el estado debe expresarse. La forma en que éste percibe las necesidades, la libertad que posee para considerar legítimas o no estas demandas y la solución que propone está íntimamente ligado a la naturaleza de los problemas a darles respuestas, a la distribución del poder político dentro de la sociedad y el grado de presión que existe detrás de cada demanda o necesidad expuesta.

El estado es entonces, autoridad, represión, coacción, pero además debe convencer a los miembros de la sociedad de lo justo y adecuado del orden que impone y de la legitimidad de sus acciones; ambas, coacción y legitimación íntimamente relacionadas entre si. Puesto que la acumulación de capital es facilitada en una sociedad estable, la clase dominante que Gramsci llama hegemónica busca, a través del aparato del estado y de otros medios, la iglesia, la educación, y otros, convencer a las otras clases de la legitimidad del orden establecido, organizando y articulando a la población alrededor de un proyecto nacional. Si en ciertos momentos esta legitimidad se pone en duda por las clases subalternas y se cuestiona a la autoridad, esto puede dar origen a una crisis de hegemonía que de no superarse en forma adecuada desemboca en una crisis general del estado.

Actualmente la situación por la que atraviesa El

¹⁰Fernando Rojas., "Estado Capitalista y Aparato Estatal", en Estado y Política en América Latina. Norbert Lechner, editor. pp.156.

Salvador, es un ejemplo de lo anterior, amplios sectores de la población cuestionan abiertamente la legitimidad de la autoridad del estado, de la conformación estructural que actualmente posee la sociedad, lo que ha desembocado en un proceso de guerra civil que lleva ya nueve años de duración. El estado ha perdido "credibilidad"; y si bien de acuerdo a Max Weber, el estado se caracteriza por poseer el monopolio legítimo de la fuerza, actualmente existen en dicho país sectores significativos de la sociedad que le disputan ese monopolio ¹⁷.

Lo contrario se observa en la mayoría de los países desarrollados europeos, en donde las políticas se extienden al ámbito nacional, es decir, no son sólo los sectores hegemónicos, sino además las clases subalternas las que participan en una u otra forma, en la definición de las decisiones políticas; el estado descansa en una sociedad cuyos derechos simbolizan la igualdad social, lo cual constituye un componente fundamental de la legitimación. Este componente está ausente de la experiencia histórica de Latinoamérica. De hecho, las dificultades de la democracia en el istmo, su dificultad para representarla como forma de convivencia política, vuelve incompleto e insatisfactorio el carácter nacional y democrático del estado nacional.

Lo que se observa en nuestros países, es un aumento del tamaño del aparato estatal; sin embargo, este crecimiento cristaliza fundamentalmente intereses y poderes de clase. Los intereses del bloque histórico (clase hegemónica fundamentalmente y clases auxiliares secundariamente) se

¹⁷ Ver: Enrique Baloyra. El Salvador en Transición. (San Salvador: UCA-Editores, 1984).

fortalecen con la hipertrofia del estado ²⁰. Sumado a lo anterior, no se debe olvidar que los estados centroamericanos se desarrollan en un marco de economía internacional que los determina y los vuelve dependientes; esta dependencia de lo externo distorsiona el desarrollo económico interno y por lo tanto la lógica económica que siguen los países desarrollados no es aplicable sin grandes modificaciones, a nuestra realidad. Esta distorsión en el desarrollo económico incide a su vez en el desarrollo social, dando origen a frecuentes crisis políticas ²¹. De aquí que el estado se vea en la necesidad de sopesar en cada decisión el peso de la racionalidad técnica y política presente en ellas.

Los procesos políticos relacionados con la creación, mantenimiento y desarrollo de la legitimidad y el consenso social son criterios para la efectividad y eficiencia de la gestión gubernamental en general y para la formulación y gestión de políticas estatales. Estos procesos delimitan parte de la racionalidad política de todo esfuerzo para aumentar la gobernabilidad de las sociedades latinoamericanas. Otros elementos de dicha racionalidad son delimitados por los procesos de: generación, conservación y utilización del poder; conformación y transformación de las instancias de poder; determinación de la correlación de fuerzas entre los diversos actores políticos, tanto internos como externos.

Esto se complementa con la dimensión técnica que las políticas públicas deben poseer; racionalidad ligada a la eficiencia y efectividad en cuanto al logro de objetivos; la

²⁰ Edelberto Torres Rivas., "La Nación: Problemas Teóricos e Históricos". en: Norbert Lechner. Estado y Política en América Latina. (México : Siglo XXI, 1985), p.129.

²¹ Nota: el caso de los desórdenes ocurridos en Venezuela durante la semana del 27 de febrero al 3 de marzo es un ejemplo.

capacidad de generar y canalizar recursos para la obtención de los objetivos o fines determinados, y la sujeción a normas legales y técnicas que garanticen orden y eficacia en el accionar del estado. La racionalidad técnica es en sí un hecho político que afecta la legitimidad y el consenso social y por ende la racionalidad política ²².

Vemos entonces, que las decisiones del estado están relacionadas con el campo técnico y el campo de la legitimación; por lo tanto en cada política que los gobiernos diseñan e implementan está presente la racionalidad técnica, y la racionalidad política. Los administradores deben reconocer la importancia de la comprensión de ambas racionalidades, que en último caso son dos facetas de un mismo fenómeno.

3.- El Concepto de Poder.

Si las políticas públicas son decisiones tomadas por el estado, estas decisiones afectan a uno o más sectores de la sociedad y tienen carácter de obligatoriedad. Sin embargo, esto no se da en un ambiente de neutralidad; hemos visto como en las cuatro corrientes de interpretación del estado, existen uno o más grupos que ejercen menor o mayor influencia en la decisión y que estas decisiones están enmarcadas fundamentalmente en los dos papeles del estado: el de facilitador de la acumulación de capital y el de la legitimación. En las decisiones tomadas por el estado intervienen distintos sectores de la población, ya sea directamente o a través de grupos de presión dentro del gobierno. Partiendo de esta reflexión, es pertinente discutir

²² Seminario Formulación y Gestión de Políticas Públicas. San José, Informe Final. (San José, C.R.: PNUD-ICAP, 3-7 de septiembre. 1985). p.7.

el concepto del poder.

Para Lasswell, citado por Poulantzas, el poder es "el hecho de participar en la adopción de decisiones"²³. Esta definición habla solamente de participación, pero no aborda la trascendencia de esa participación ni si un participante a la luz de los demás, influye en forma importante en la decisión tomada. Mills, por su parte, escribe que el poder "tiene que ver con las decisiones que toman los hombres sobre las circunstancias en que viven y sobre los acontecimientos que constituyen la historia de su época"²⁴. Quien participa en la elaboración y toma de decisiones es el problema básico del poder. De acuerdo a esto, la situación de poder va adquiriendo contornos más precisos, se vuelve importante discernir quien o quienes participan en la toma de decisiones. Si bien se afirma que todo hombre es libre de hacer su historia, de hecho podemos afirmar que algunos hombres son mucho más libres que otros y por lo tanto su cuota de poder es mayor todavía.

Algunos autores como Dahl, hablan de la visión "pluralista del poder", tratando de demostrar que el poder está sujeto a una distribución casi igualitaria entre los distintos grupos que conforman la sociedad. Duverger, a su vez, llama poder a "aquella forma de influencia establecida por las normas, las creencias y los valores de la sociedad donde se ejerce. Los miembros de la sociedad aceptan esta influencia porque la consideran legítima, es decir conforme a su sistema de normas y valores"²⁵.

²³ Nicos Poulantzas., "El Poder, las Clases y los intereses de clase". La Política y el Poder. (San Salvador : UCA-Editores, 1979), p. 47.

²⁴ C. Wright Mills., Poder, Política y Pueblo. (México : Fondo de Cultura Económica, 1981), p.3.

²⁵ Maurice Duverger., "Desigualdad y Poder". en: Nicolas Mariscal, La Política y el Poder. (San Salvador : UCA-Editores, 1977), p.17.

Esta definición comprende dos aspectos distintos aunque complementarios: las normas en primer término y las creencias y valores en segundo término. Las normas nos refieren a lo jurídico, a lo legal; las normas jurídicas conciernen a su vez, a la distribución de las competencias, a las conductas que hay que observar y al contenido de las decisiones; se aplica tanto al funcionamiento interno del aparato del estado como a su relación con el resto de la sociedad. Sin embargo, no debemos olvidar que las normas, tanto en su contenido como en su forma son un producto de la historia y de la sociedad, están íntimamente ligadas a las relaciones que dentro de una sociedad existen entre los distintos sectores o clases, en un momento histórico determinado.

Frente a esto existen dos interpretaciones; la primera considera a la reglamentación jurídica como la formulación autónoma de normas por el poder político, en donde estas normas están por sobre lo político, son "apolíticas" y por lo tanto deben ser respetadas y obedecidas por toda la sociedad pues están inspiradas fundamentalmente en aquellas tres palabras de la revolución francesa: libertad, igualdad, fraternidad. Por lo tanto, quien atente contra el orden jurídico, atenta contra la sociedad y contra el logro de la libertad, igualdad y la fraternidad al interior de la misma.

La otra visión afirma que las normas jurídicas de una sociedad reflejan las relaciones de dominación y de explotación de un modo de producción determinado, contribuyendo a su vez a su reproducción. Estas normas, entonces, son totalmente políticas aunque nunca lo confiesen y siguen una doble lógica: la lógica de acumulación y la lógica de legitimación; y por esta razón se van modificando con el transcurso del tiempo; fue por decreto, por la ley que se determinó la expropiación de las tierras ejidales en El Salvador en 1881; sin embargo, lo que estaba detrás de dicho

decreto era la necesidad de incorporar dichas tierras al cultivo de un producto de exportación: el café. Sin embargo, esta medida no favorecería a toda la población, sino más bien a limitados sectores de la misma ²⁶.

El segundo aspecto que contempla la definición de Duverger es la de las creencias y los valores de la sociedad. Gramsci ha desarrollado anteriormente este aspecto cuando habla de la organización de la hegemonía. La hegemonía es la puesta en funcionamiento de mecanismos que aseguren el consenso de la sociedad a una política dada, en este caso que fundamentalmente favorece a una clase, aunque esto signifique ciertos beneficios para la mayoría de la población. Estos mecanismos se hechan a andar a través de múltiples subsistemas: la escuela, es decir todos los niveles de educación; la cultura, tomada como la suma e integración de las costumbres, creencias; el sistema de información, la iglesia, los intelectuales y otros.

Vemos entonces como tanto las normas como los valores de la sociedad pueden influir en una forma determinada, favoreciendo ciertos sectores de la sociedad en particular, y por lo tanto, el poder apunta siempre hacia algo, o algunos. Es Poulantzas quien propone un concepto de poder que resume en alguna medida todo lo dicho hasta aquí: "poder es la capacidad de una clase social de realizar sus intereses objetivos específicos"²⁷. Esta capacidad podrá expresarse de formas distintas y algunas veces con un manto de beneficio social que la justifica; un ejemplo es el proceso de electrificación que experimentan nuestros países en la década

²⁶ Ver: Rafael Menjivar. Acumulación Originaria y Desarrollo del Capitalismo en El Salvador. (San José : Editorial Universitaria Centroamericana, 1980), p.85-136.

²⁷ Nicos Poulantzas., "El Poder, las Clases y los Intereses de Clase". en: Nicolas Mariscal. La política y el Poder. (San Salvador : UCA-Editores, 1977), p.47.

de los 50, cuyo objetivo principal fue el de contribuir con una fuente de energía de menor costo al naciente proceso de industrialización; sin embargo, los beneficios laterales que esta política brinda a la población en general son tales que el principal objetivo queda relegado a un segundo término.

Hemos visto, las distintas definiciones de poder; desde la que sostiene una visión pluralista del mismo, hasta la que lo conceptúa como la capacidad de una clase social de realizar sus intereses objetivos. Dado que la visión de poder se adecúa además a la visión de la sociedad y al papel del estado, la ubicación del factor poder en las decisiones políticas, en las políticas públicas también será consecuente con la interpretación que del aparato del estado se tenga.

Lo que nosotros observamos en la realidad son dos formas de poder; el poder formal, representado por la autoridad que el estado tiene para realizar las decisiones políticas y hacerlas obligatorias, teniendo además la exclusividad del uso de la fuerza para obligar al cumplimiento de las decisiones tomadas, si es necesario. Ahora bien, el estado existe y actúa en un medio social que también participa en el proceso político; este medio compuesto por diferentes clases y grupos sociales influye en la toma de decisiones; esta capacidad de influir en las decisiones políticas es lo que llamamos poder real.

Este poder está desigualmente distribuido, de modo que decisiones tomadas por el estado responden en alguna forma al ejercicio del poder real, que puede manifestarse de distintas maneras. Un ejemplo de esto, es lo que ocurrió en El Salvador en 1973, cuando frente a la necesidad sentida de una distribución más justa de la tierra, el gobierno anuncia el proyecto de reforma agraria; surgen en ese momento dos reacciones, el apoyo de los sectores agrarios populares y el fuerte rechazo del sector agrario latifundista; como

resultado de este enfrentamiento, dicho proyecto fue suspendido ^{2º}. Este caso ejemplifica la existencia del poder real y la enorme capacidad que tiene de influir en las decisiones políticas.

No obstante todo lo dicho, el aparato del estado y el poder formal que posee, no son utilizados en forma lineal y sujeta abierta y exclusivamente a los intereses de una sola clase; el estado puede tener cierta independencia en relación al poder real y tener la capacidad de desarrollar proyectos sociales que lo identifican con necesidades fundamentales de la población; recordemos además que la clase hegemónica en nuestros países está a su vez fraccionada o dividida; la identificación que más comúnmente se hace es la de la burguesía capitalista industrial y la de la burguesía capitalista agraria; pudiendo existir entre ellas todavía un mayor fraccionamiento, lo que da lugar a situaciones en que el estado diseña políticas que pueden afectar seriamente a una de estas fracciones.

Ahora bien, si la política pública es un sistema de decisiones gubernamentales que se traducen en acciones cuyo objeto es corregir o prevenir, con el fin de modificar o mantener la realidad de uno, varios o todos los sectores de la sociedad, es en estas decisiones y en su implementación en donde se podrá identificar a los sectores participantes y al poder o los grupos de poder que han influido en esas decisiones y acciones.

A lo largo de este capítulo hemos visto la decisión como elemento fundamental de las políticas públicas; dichas políticas son atribución del estado y por lo tanto la identificación del papel del estado en la sociedad reviste

^{2º} Enrique Baloyra. El Salvador en Transición. (San Salvador: UCA-Editores 1984), p.79-91.

gran importancia. Es importante identificar los factores de poder que influyen en las decisiones del estado y en las políticas públicas. Presente en la decisión como síntesis de todo lo anterior se encuentra la racionalidad técnica y política como extremos de un continuo y que nos ayudan a explicar el por que de las políticas públicas.

CAPITULO III.

EL AMBITO DEL ANALISIS DE POLITICAS Y LOS MODELOS
PARA REALIZARLO.

Este capítulo trata del ámbito que comprende el análisis de políticas públicas: se presentan distintas formas de clasificar los enfoques de este análisis: de acuerdo a la complejidad del problema analizado; según si se considera a la política pública como una variable dependiente o independiente, y aquél que hace la distinción entre el análisis realizado con fines académicos o con fines políticos.

En la segunda parte se abordan los modelos más comúnmente empleados en el análisis de políticas; se realiza una breve descripción del proceso de elaboración y se mencionan las ventajas y desventajas presentes en dicha construcción. Se trata de ubicar a los modelos dentro del contexto histórico social en que se desarrollan, lo que les da un carácter particular y dado que estos son diseñados frente a la realidad social en que se van a aplicar, se señala la presencia de la dimensión técnica y política en ellos.

1.- Los Enfoques en los Análisis de Políticas Pública.

El campo del análisis de políticas tiene distintas perspectivas; para Susan Hansen, el análisis de políticas se refiere a "un análisis sistemático, explícito y específico de los productos del gobierno y su impacto en la sociedad"¹;

¹ Susan B. Hansen., "Public Policy Analysis: some recent developments and current problems". Policy Studies Journal, 1(12), sept. 1983, p. 14.

ella hace énfasis en los esfuerzos para medir y evaluar los productos políticos, comparar políticas y establecer las relaciones entre los procesos políticos y los productos resultantes de las políticas.

Bozerman realiza una extensa revisión acerca de la interrogante sobre si el análisis de políticas posee carácter científico o no, llegando a la conclusión que aún con las limitaciones que tiene, el análisis de políticas posee dicho carácter ². Barnes y Dubnick, hacen un listado de enfoques de acuerdo a los intereses de quien realiza el análisis:

los científicos como búsqueda de la verdad; los profesionales como una forma de diseñar mejores políticas; los consultores políticos tratando de justificar su posición; los administradores en la búsqueda de implementar políticas en forma eficiente y efectiva ³.

Lo dicho anteriormente refleja la disparidad de criterios acerca de lo que es el análisis de políticas públicas; estas diferencias se reflejan también en las distintas perspectivas que existe sobre su ámbito. Al estudiar las políticas públicas, nos enfrentamos a la dificultad de lo amplio del campo y por lo tanto de hacer grandes generalidades; puesto que las políticas se refieren a los procesos sociales que conducen a la toma y ejecución de decisiones a través de las cuales se adoptan o se asignan autoritativamente valores para toda la sociedad, y considerando la gran variedad de definiciones de análisis de políticas públicas, la forma y limitaciones que imponamos a estudio dependerá de factores tales como:

1.- La información de que se dispone en el momento del

² Barry Bozerman., "The Credibility of Policy Analysis: Between Method and Use". Policy Studies Journal, 4(14): 519-539, jun. 1986.

³ Barnes y Dubnick citado en: Susan B. Hansen. Op. cit., p.15.

análisis;

2.- Los propios conocimientos del analista;

3.- El grado de urgencia del resultado del análisis;

4.- Las expectativas que el decisor tenga de los resultados del análisis;

5.- El área de la política en que se realice el análisis;

6.- La experiencia que posea el analista en dicho campo;

7.- El momento político en que se realice el análisis.

Se pueden distinguir tres grandes corrientes sobre la clasificación del campo del análisis: un primer enfoque lo clasifica de acuerdo al tipo o complejidad del problema analizado; una segunda perspectiva clasifica al análisis según si la política se comporta como una variable dependiente o independiente, y un tercer enfoque que define al ámbito del análisis como una labor del académico, cientista o como el trabajo político desarrollado por el técnico social.

1.1.- De Acuerdo a la Complejidad del Problema.

Michael Carley participa de este punto de vista, y de acuerdo a la clase de problemas a que es aplicado, y sugiere cuatro categorías de análisis: análisis de temas específicos, análisis de programas, análisis multiprograma y análisis estratégico. La figura 3.1 trata de representar esta clasificación:

Figura 1
Análisis de Políticas de Acuerdo al
Tipo de Problema.

Análisis de Temas Específicos	Análisis de Programas.	Estudio Multipro- grama.	Análisis Estra- tégicos.
BAJO	-----Complejidad del Problema-----		ALTO
PRECISO	-----Ambiente de la Decisión-----		DIFUSO
BAJO	-----Número de Alternativas-----		ALTO
ESTRECHO	-----Criterios de Decisión-----		AMPLIO
CORTO	-----Plazo de Implementación-----		LARGO

Fuente: Michael Carley: Rational Techniques in Policy Analysis. (London: Heinemann, 1980), p.28.

Partiendo del primero al último tipo, hay un incremento en la complejidad del problema, el ambiente decisorio varía de muy preciso a muy incierto; el número de alternativas se mueve de muy pocas a un mayor número; los criterios de decisión varían de estrechos a muy amplios y el plazo de implementación de la decisión oscila entre corto plazo en el análisis de temas específicos hasta mediano y largo plazo en el análisis estratégico.

Por lo tanto, el análisis estratégico será mucho más complejo que el análisis de temas específicos, pero también considerando el plazo de implementación y el número de alternativas contempladas, sus resultados son más inciertos. Además puesto que el ambiente de la decisión es difuso y los criterios de decisión amplios, este análisis corre el riesgo de ser impreciso, siendo de ayuda limitada a los agentes decisores que deseen utilizarlo.

El análisis de temas específicos tiene que ver con decisiones de día a día, por ejemplo el escoger entre audiencias a distintos grupos sindicales por el ministerio de trabajo en el transcurso de un mes corresponderá a dicha situación. El análisis de programas está relacionado con el diseño de un programa en una sola área, ejemplo de esto es la decisión de diseñar un programa de atención materno-infantil en un país. El análisis de multiprogramas se relaciona con la decisión de asignar recursos a un programa entre varios que compiten por dichos recursos, puede ser entre el programa materno-infantil, el de atención al medio o dedicar estos recursos al programa de prevención del SIDA. Finalmente, el análisis estratégico deberá discernir entre proyectos de distintas áreas que compiten por recursos que enmarcarán el rumbo de toda una administración: salud o educación como área social prioritaria a desarrollarse en el próximo quinquenio; incentivar la producción agrícola tradicional o la producción de cultivos no tradicionales.

1.2.- Según la Política sea Variable Dependiente o Independiente.

De acuerdo a Dye, existen además distintas razones del porque se estudian las políticas, y esto puede obtener distintas respuestas: se puede estudiar las políticas públicas por razones puramente científicas, para ganar comprensión de las causas y consecuencias de las decisiones políticas; o puede verse a las políticas públicas como una variable dependiente y preguntarnos que fuerzas ambientales y características del sistema político operan para dar forma a las políticas. También puede verse como una variable independiente y tratar de contestar a la pregunta acerca de los impactos que las políticas tienen sobre el ambiente y el

sistema político ⁴.

Oszlak y O'Donnell se extienden en este enfoque y consideran que el estudio de la política como una variable puede tener tres perspectivas:

1o.- Tratar de explicar el por qué se adoptó una política, en este caso, la política es una decisión resultante de la combinación de 2 o más variables y ésta aparece como variable dependiente.

2o.- Se trata de explicar a la política según los impactos producidos; la decisión es la variable independiente. Esta perspectiva se aproxima mucho a los estudios de evaluación de políticas; "está relacionado entonces con consecuencias intencionales y no intencionales, anticipadas y no anticipadas, ya sea beneficiosas o no que pueden resultar de la implementación de la política"⁵.

3o.- Combinar las dos perspectivas anteriores, estudiando a la política como el resultado de la interrelación de variables, pero a su vez, tratando de conocer los impactos causados por dicha decisión. La política se comporta como variable dependiente e independiente a la vez ⁶.

1.3.- El Académico versus el Político.

Existen distintos puntos de vista sobre el ámbito comprendido por el análisis de políticas públicas; uno de ellos sostiene que el analista debe ser un académico y por lo tanto su aporte a la formulación de políticas constituirá en

⁴ Thomas R. Dye. Understanding Public Policy. (New Jersey: Prentice-Hall, 1975.), p. 9-10.

⁵ Ronald J. Hy. "An Overview of Policy Analysis Concepts", en: William D. Coplin. Teaching Policy Studies (Massachusetts: Lexington Books, 1978), pp.9

⁶ Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell en Gilberto Flores Administración Pública: Perspectivas Críticas. (San José: ICAP, 1984) p.379-381.

hacer buenas investigaciones; estos investigadores deben permanecer en las universidades o en centros de estudios superiores, manteniéndose alejados de los centros de decisión política.

El analista, cientista social se debe concentrar en la aplicación sistemática del método científico a los hallazgos de los problemas sociales contemporáneos. Dye, en alguna forma participa de esta concepción pues afirma que es importante distinguir entre el análisis de políticas y la consejería política (la asesoría política); según él, explicar las causas y consecuencias de varias políticas no es el equivalente a prescribir lo que las políticas de los gobiernos deben perseguir ⁷.

El otro punto de vista sostiene que el análisis de políticas es una actividad centrada en problemas; esto es, que el análisis toma como su objeto de trabajo cuestiones problemas que enfrentan a los formuladores de políticas y busca entonces subsanar estos problemas a través de un proceso de creatividad, imaginación y artesanía. (craftsmanship)⁸. Por lo tanto el analista es además consejero y por consiguiente ligado en alguna forma a los centros de decisión política.

En este caso, el analista es un prescriptor, pues a través de su trabajo analiza una situación, plantea respuestas alternativas a dicha situación, prevee las consecuencias a cada situación y posteriormente será el decisor el que en función de la información dada por el analista, tomará una decisión determinada. En este sentido,

⁷ Thomas R. Dye. Policy Analysis. (New Jersey : Prentice Hall, 1975), p. 5.

⁸ Wildavsky, citado por Ham y Hill., The Policy Process in the Modern Capitalist State. (Sussex : Wheatsheaf Books, 1984), pp.6

el analista no sólo prescribe, sino también describe.

Esta clasificación pone énfasis en la diferencia entre el análisis realizado con el propósito de influir en las políticas (análisis para la política) y el que se realiza de los contenidos de políticas ya existentes (estudio de la política). En el primer caso el interés está centrado en mejorar la calidad de las decisiones políticas, en el segundo el interés radica en una mayor comprensión de las políticas.

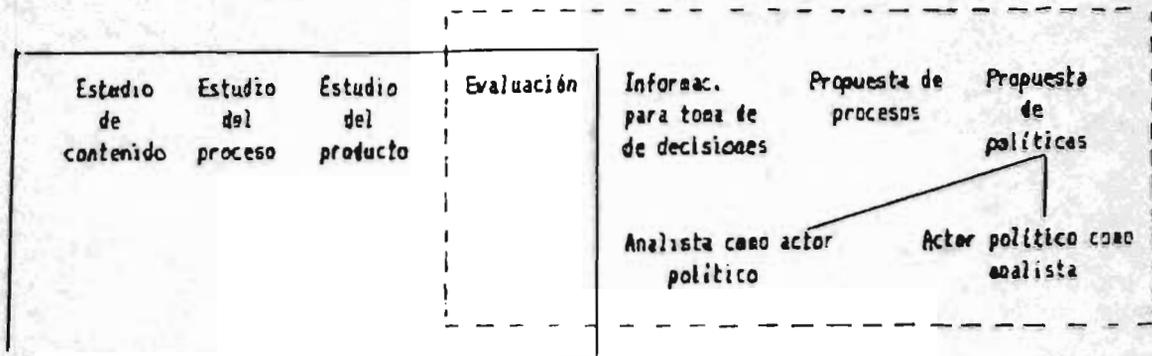
Ambos son extremos de un continuo y entre ellos se ubican una serie de posiciones que nos llevan del uno al otro; el análisis de políticas está más identificado con el papel del cientista social, el análisis para las políticas se asocia el trabajo desempeñado por el técnico, por el consejero. Podríamos plantear un paralelo entre esta situación y la racionalidad del análisis, probablemente el cientista social estará más inclinado por estudiar la racionalidad política en su labor; el técnico, posiblemente empleará con mayor frecuencia criterios de racionalidad técnica.

Gordon, Lewis y Young, citados por Ham y Hill, señalan siete variedades de análisis de políticas dentro de los dos extremos mencionados. La figura 2 representa como estos autores conciben el ámbito del análisis.

Primero tenemos los estudios de los contenidos de las políticas, en donde se busca describir y explicar la génesis y desarrollo de uno o unas políticas en particular; como surgió la política, como fué implementada y cuales fueron sus resultados; se busca también conocer su contenido conceptual de manera de entender el problema. No se pretende sugerir acciones para corregir errores o situaciones anómalas encontradas.

FIGURA 2

TIPOS DE ESTUDIOS EN EL CAMPO DE LAS POLITICAS PUBLICAS



Estudio de Políticas
(Conocimiento de la política)

Análisis de Políticas
(Conocimiento para la política)

Fuente: Christopher Har and Michael Hill. The Policy Process in the Modern Capitalist State. Sussex: Harvester Press. 1985. p. 9.

Segundo; existen los estudios de los procesos políticos en donde la atención se enfoca en los estadios por que un tema atraviesa así como se intenta conocer la influencia de diferentes factores en el desarrollo de ese tema, de la formulación de una política; dado lo complejo que puede resultar este tipo de estudio, generalmente se refieren a políticas específicas; ej.: el estudio de la decisión de decretar la reforma agraria en El Salvador en el mes de marzo de 1980; se investigará los pasos que siguió esta política desde la etapa de planteamiento del problema que significó el patrón de tenencia de la tierra, hasta el momento en que la ley es aprobada por decreto del Ejecutivo. Es un estudio descriptivo, trata de explicar describiendo algo 9 .

Tercero; están los estudios de las políticas como productos o resultados. Toman a las políticas como variables

9 Nota: un ejemplo de estos dos primeros de tipos de análisis se encuentran en : Laurence E. Lynn., Designing Public Policy: A casebook on the Role of Policy Analysis. (California: Goodyear Publishing Company, Inc., 1980).

dependientes e intentan comprender estas políticas en términos de factores sociales, económicos, tecnológicos y otros. Cuáles fueron los factores mencionados que intervinieron como causales de la ley de reforma agraria antes mencionada?, darle respuesta a esta pregunta será tarea de esta clase de estudios.

Cuarto; los estudios de evaluación, esta clase de análisis marca la frontera entre los estudios de las políticas y los análisis para las políticas y pretende analizar el impacto que ciertas políticas han tenido en la población y proponer medidas correctivas. De acuerdo a Hy, la evaluación consiste en la "identificación, examen y valoración sistemática de los impactos potenciales y reales de una política en al menos un segmento de la sociedad. Pretende dar evidencia sobre que tan bien está una política desempeñándose" ¹⁰. ¿Cuál es el impacto de la ley de reforma agraria en el agro salvadoreño?, ¿cuál es su incidencia en la producción de los granos básicos y otros productos?, ¿qué se puede hacer o debe hacer para mejorar el impacto?, estas y otras preguntas pueden ser contestadas por estos estudios.

Quinto; el análisis que busca proveer de información para la formulación de políticas; en este caso los datos obtenidos son puestos a disposición del político para contribuir a una mejor toma de decisiones. Esta categoría pertenece al campo del análisis para las políticas. Dicha labor generalmente está en manos de equipos multidisciplinarios que pueden pertenecer a instituciones gubernamentales o a instituciones privadas. Este tipo de análisis puede ser influenciado por la actitud de las personas participando en estos estudios, un ejemplo nos lo da

¹⁰ Ronald John Hy. "An Overview of Policy Analysis Concepts". En: William D. Coplin. Teaching Policy Studies. (Massachusetts: Lexington Books, 1978.) p.7,9.

Meltsner, que en una investigación realizada en el área de la salud en el estado de California, encontró tres tipos de analistas:

"los técnicos, cuyo objetivo y motivación central es hacer investigación política por el placer y la satisfacción que significa para ellos el saber más; los políticos, que disfrutan ubicándose donde está la "acción", donde se toman las decisiones; los empresarios, son los analistas que combinan la capacidad técnica con el compromiso y el involucramiento político, les gusta sentirse eficaces al influir en las políticas"¹¹.

La sexta variedad, es la asesoría sobre los procesos; acá se pretende mejorar la naturaleza del sistema de diseño de las políticas; se busca mejorar la maquinaria del gobierno a través de distintas medidas tales como aumentar los conocimientos de los agentes interventores en las decisiones, crear centros de información, desarrollo de sistemas de planificación, y otros.

Finalmente, como séptimo tipo tenemos la asesoría política, en este caso, el analista se involucra directamente en el proceso político, presionando por opciones determinadas en el proceso político, lo cual puede hacer en forma individual o asociada; puede llegar a convertirse en verdadera influencia en la formulación de política y en muchas ocasiones servir a los intereses de sectores sociales específicos.

La separación que hacen los autores es fundamentalmente con fines explicativos y de estudio, pues en la práctica puede ser difícil hacer tal compartimentación. Distinguir en que momento el analista se está comportando como cientista

¹¹ Meltsner, citado por J. Fred Springer. "Policy Analysis and Organizational Decision: toward a conceptual revision". Administration and Society. (Vol.16, No.4, Feb. 1985) p. 488.

social o como un técnico puede no ser tan fácil en un momento determinado; el estudio de Meltser es un ejemplo de esto.

Tanto las investigaciones realizadas como cientista o como técnico contribuyen a una mejor comprensión de las políticas y favorecerán el surgimiento de mejores políticas. Un mejor conocimiento acerca de los procesos, los productos y los impactos que las políticas tienen sobre la sociedad, facilitarán una mayor comprensión de las mismas. Los estudios de las políticas y para las políticas poseen igual valor para la comprensión de las decisiones públicas y así tanto el cientista social como el técnico comparten igual responsabilidad en este campo del conocimiento.

2.- Los Modelos y el Análisis de las Políticas Públicas.

El Webster's Dictionary en su segunda edición define al modelo como "una representación hipotética o estilizada de algo"¹². Otros autores lo refieren como una representación abstracta de la realidad. Quade, afirma que:

"un modelo es una representación de la realidad, el cual abstrae lo principal de la situación relevante a la cuestión estudiada. Los medios de representación pueden variar desde un conjunto de ecuaciones matemáticas hasta una descripción puramente verbal de la situación"¹³.

Puesto que el análisis de las políticas pueden ser extremadamente complejo, las ciencias sociales, al igual que otras disciplinas científicas han desarrollado una serie de modelos para facilitar la comprensión y el análisis de la realidad. De manera específica, el propósito de estos y

¹² Webster Dictionary (lugar, William Collins and World Publishing Co., inc. 1978.) p. 913.

¹³ E.S. Quade, citado en Ida R. Hoos., Systems Analysis in Public Policy. A critique. (Los Angeles: University of California Press, 1972), p.124.

modelos es:

- 1.- Simplificar y clarificar nuestras ideas acerca del gobierno y las políticas;
- 2.- Identificar fuerzas políticas importantes en la sociedad;
- 3.- Comunicar conocimientos relevantes relacionados con la vida política;
- 4.- Dirigir investigaciones dentro de la política, y
- 5.- Sugerir explicaciones para los sucesos y resultados políticos ¹⁴.

El uso de los modelos se justifica por la dificultad en comprender la múltiple gama de interrelaciones que se dan entre todos los elementos que participan en una situación real; sin embargo, en toda situación existe siempre un mínimo de elementos o factores que son responsables del mayor número y más importantes efectos; un modelo trata de identificar estos factores y dejar por fuera aquellos que son menos importantes o secundarios. El esquema que resulta de excluir los factores secundarios es lo que se llama un modelo.

De acuerdo a Karl W. Deutsh, los modelos en forma más o menos imperfecta cumplen cuatro funciones distintas:

la organizativa, la heurística, la predictiva y la de medición. La función organizativa consiste en la capacidad de ordenar y relacionar datos aparentemente desarticulados, mostrar similitudes o conexiones recíprocas que no habrían sido percibidas; la función heurística consistirá en su capacidad de conducirnos a nuevos conocimientos; la predictividad del modelo es la posibilidad que a través de él, se puedan ver hechos futuros; la medición es la asignación de valores por medio de comparaciones con unidades previamente establecidas ¹⁵.

Los modelos simplifican la realidad con el objeto de

¹⁴ Thomas R. Dye. Understanding Public Policy. (New Jersey, Prentice Hall; 1975) p.17.

¹⁵ K.W. Deutsh, el título pp. 39, Antología del Análisis de Políticas Públicas Tomo I.

hacerla comprensible, pero también la distorsionan. Esta simplificación se puede realizar de dos formas: limitando el ámbito del fenómeno o reduciendo de manera selectiva el número de variables y las relaciones asociadas con ellas. El como se lleve a cabo esta simplificación utilizando una o ambas formas, depende en gran medida del campo de aplicación del modelo; así como de la capacidad, los conocimientos y la experiencia de quien construye el modelo; sumado a lo anterior, no es posible obviar el hecho que los modelos son elaborados en una sociedad determinada y en un momento histórico dado, por lo que no escapan a la influencia que el medio representa. Los modelos empleados para explicar fenómenos sociales en los países desarrollados probablemente vean limitada su utilidad en la aplicación a situaciones en países en vías de desarrollo ¹⁴.

Modelos derivados del mismo fenómeno pero basados en diferentes teorías o enfoques disciplinarios, enfatizarán como importantes ciertas relaciones y variables y omitirán otras. Un modelo económico de organización será bastante distinto a un modelo sociológico. Muchos modelos fueron desarrollados para aplicarse en el campo de la economía, y es hasta en las últimas décadas que se han realizado esfuerzos para ser utilizados en el análisis de políticas. Debido a las diferencias que existen entre ellos, cada uno percibe en forma distinta a las políticas sugiriendo a la vez diferentes causas así como consecuencias de las políticas públicas. En cierta forma, los modelos no solo representan la realidad, sino también la crean al orientar nuestras percepciones en una forma determinada.

¹⁴ Un ejemplo de lo anterior es el Modelo de Piot; utilizado en la evaluación de programas de control de enfermedades crónicas, muy útil en los países desarrollados; pero de limitado uso en los países subdesarrollados por la necesidad de gran cantidad de información estadística que la mayoría de éstos no poseen.

El clásico "hombre económico" y el hombre racional de la moderna teoría estadística de las decisiones y de la teoría de los juegos, realizan elecciones óptimas en situaciones claramente delimitadas y estrechamente definidas. Esta lógica de decisión es trasladada al gobierno en el análisis de Políticas Públicas.

1.1.- Conceptos Básicos del Modelo.

Los conceptos básicos del modelo de la acción racional son, de acuerdo a Allison, los siguientes:

- 1.- Metas y Objetivos. Las metas y objetivos del decisor trasladados a productos o utilidades o funciones de preferencias que representan a su vez el valor o utilidad de conjunto de consecuencias alternativas.
- 2.- Alternativas. El agente racional debe escoger entre las alternativas presentes en una situación particular. Dichas alternativas se pueden representar como un árbol de decisiones y cada una de ellas significa un curso de acción determinado diferente de cualquier otro.
- 3.- Consecuencias. A cada alternativa le corresponde un conjunto de consecuencias que ocurrirán si una de ellas es seleccionada.
- 4.- Selección. La elección racional consistirá en seleccionar aquella alternativa cuyas consecuencias tengan el más alto valor para el decisor ².

1.2.- El Paradigma Analítico del Modelo.

El mismo autor formula para este modelo un "Paradigma Analítico", entendiéndose por ello "los conceptos, supuestos y proposiciones básicas empleadas por una escuela de análisis". Trataremos de construir dicho paradigma en los cinco modelos que estudiaremos en los capítulos IV y V. Los componentes del paradigma que se estudiarán serán: la unidad básica de análisis, los conceptos organizativos y el patrón

² Ibid., p.29-30

omitiendo en su análisis el aspecto de racionalidad política. Si los modelos son instrumentos a ser aplicados en una realidad concreta, está presente por lo tanto el aspecto político, el poder, la legitimación y todas las relaciones inherentes a dichos aspectos. Si las decisiones políticas, utilizan criterios tanto de racionalidad política como técnica, los modelos de análisis no pueden escapar a esto.

Existen gran número de modelos, algunos de los cuales mencionan en forma abierta la necesidad de sujetarse a una racionalidad técnico-económica en la toma de decisiones, tal es por ejemplo, el caso del modelo del actor único racional; en el otro extremo encontramos el llamado modelo relacional que entiende a la política y el poder como producto de una relación social, es decir los grupos sociales interactúan entre sí y a partir de esta interacción es posible concebir el poder y la política. Otros modelos se mueven en este continuo diferenciándose uno del otro por el énfasis puesto en uno de los dos tipos de racionalidad.

En la continuación de este trabajo se realizará una descripción y un breve examen de cinco modelos de análisis de políticas. Se tratará de ilustrar las maneras de manifestarse la relación entre lo político y lo económico, vía el análisis de los modelos. Los modelos con los que trabajaremos son: el modelo del actor único racional, el modelo organizacional, el modelo incrementalista, el modelo sistémico y el modelo relacional.

CAPITULO IV

MODELOS DEL ACTOR UNICO RACIONAL, ORGANIZACIONAL,
E INCREMENTALISTA.

Los escritos sobre tomas de decisiones pueden dividirse en dos grandes corrientes: los que enfocan su atención sobre la relación entre la racionalidad y la toma de decisiones, y aquellos que dirigen su atención sobre la relación entre el poder y la decisión. Los primeros asumen explícitamente el concepto de racionalidad desde la perspectiva optimizadora; partiendo de la definición de la decisión como una selección entre alternativas, la decisión racional es aquella que le brindará al decisor el máximo de ganancia a un costo mínimo.

Esta visión de racionalidad está presente en varios modelos de toma de decisiones de los cuales desarrollaremos tres en este capítulo: el modelo del actor único racional, el modelo organizacional y el modelo incrementalista.

1.- El Modelo del Actor Unico Racional.

Este modelo, ha sido formulado en trabajos de teoría económica, de decisiones y teoría de los juegos. Su núcleo principal reside en:

asumir que la acción constituye más que un propósito simple de selección de parte de un agente unitario; lo que la racionalidad le agrega al concepto de propósito es la consistencia, consistencia entre los objetivos y metas relacionadas a una acción particular; consistencia en la aplicación de principios para seleccionar la alternativa óptima 1.

El clásico "hombre económico" y el hombre racional de la

1 Graham T. Allison. Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. (Boston : Little, Brown and Company, 1971).p.29.

moderna teoría estadística de las decisiones y de la teoría de los juegos, realizan elecciones óptimas en situaciones claramente delimitadas y estrechamente definidas. Esta lógica de decisión es trasladada al gobierno en el análisis de Políticas Públicas.

1.1.- Conceptos Básicos del Modelo.

Los conceptos básicos del modelo de la acción racional son, de acuerdo a Allison, los siguientes:

- 1.- Metas y Objetivos. Las metas y objetivos del decisor trasladados a productos o utilidades o funciones de preferencias que representan a su vez el valor o utilidad de conjunto de consecuencias alternativas.
- 2.- Alternativas. El agente racional debe escoger entre las alternativas presentes en una situación particular. Dichas alternativas se pueden representar como un árbol de decisiones y cada una de ellas significa un curso de acción determinado diferente de cualquier otro.
- 3.- Consecuencias. A cada alternativa le corresponde un conjunto de consecuencias que ocurrirán si una de ellas es seleccionada.
- 4.- Selección. La elección racional consistirá en seleccionar aquella alternativa cuyas consecuencias tengan el más alto valor para el decisor 2.

1.2.- El Paradigma Analítico del Modelo.

El mismo autor formula para este modelo un "Paradigma Analítico", entendiéndose por ello "los conceptos, supuestos y proposiciones básicas empleadas por una escuela de análisis". Trataremos de construir dicho paradigma en los cinco modelos que estudiaremos en los capítulos IV y V. Los componentes del paradigma que se estudiarán serán: la unidad básica de análisis, los conceptos organizativos y el patrón de inferencia dominante 3.

2 Ibid., p.29-30

3 Ibid., p.32

de inferencia dominante ³. De acuerdo a Allison, el paradigma analítico del modelo del actor único racional es el siguiente:

1.2.1.- La Unidad de Análisis. La acción gubernamental como una elección. Los gobiernos elegirán la acción que maximizará los objetivos y metas definidos como estratégicos.

1.2.2.- Conceptos Organizativos (organizing).

A.- El Actor Nacional. Se concibe al gobierno o a la nación como un agente decisor unitario, único. Este actor posee, en forma clara, un conjunto de metas y objetivos específicos, un conjunto de opciones frente a estas metas y objetivos y un estimado preciso de todas las consecuencias que siguen a cada alternativa.

B.- El Problema. La acción es elegida en respuesta a un problema que el gobierno enfrenta; la desigualdad en la distribución de la tierra, la desigualdad en la distribución del ingreso, el proceso inflacionario, la subversión, y otros. Estas situaciones problema mueven al gobierno a actuar.

C.- Selección Estática. La suma de las actividades de los representantes del gobierno, relacionados con el problema constituyen lo que la nación ha elegido como su solución. Una vez decidida esta solución, será la única acción o el único conjunto de acciones que el gobierno realizará; puesto que es la mejor solución no hay posibilidades de cambiarla o modificarla, esto le da el carácter de estática. Un proceso de reforma agraria, la reforma al régimen impositivo en el país, un programa de austeridad económica, el involucramiento del ejército en la lucha antisubversiva.

D.- La Acción como la Elección Racional. Los componentes incluyen:

- Metas y Objetivos: la seguridad nacional y los intereses nacionales son las categorías principales en la forma que las metas son concebidas;
- Opciones: los cursos de acción posibles relevantes al problema proveen de alternativas;
- Consecuencias: la ejecución de cada alternativa producirá una serie de consecuencias; las consecuencias constituyen costos y beneficios en términos de metas y objetivos planteados;
- Elección: la selección racional es la maximizadora de valor; aquella cuyas consecuencias

³ Ibid., p.32

clasifican más alto en término de metas y objetivos.

1.2.3.- Patrón de Inferencia Dominante. Si un país o un gobierno realiza una acción particular, significa que dicha acción tiene un valor máximo frente a los objetivos que persigue ⁴.

El gráfico No.3 es una representación de este modelo.

Este modelo implica que el decisor debe tener plena comprensión del problema a enfrentar; que éste debe conocer todas las preferencias de valores de la sociedad y su peso relativo al compararlos entre sí; conocer todas las políticas alternativas posibles, todas las consecuencias de cada política; calcular la relación entre los valores societales alcanzados y los sacrificados para cada política alternativa y finalmente seleccionar la alternativa política más eficiente. Debe por lo tanto poseer una comprensión total de los valores societales; la política racional exige información acerca de las políticas alternativas, una capacidad predictiva que le permita ver con anticipación las consecuencias de cada política y la inteligencia necesaria para calcular correctamente la relación costo-beneficio.

1.3.- Análisis del Modelo.

El modelo asume que la decisión la realiza un agente unitario, llámese organización o persona (el ministro, el presidente o el general en el campo de batalla); sin embargo, la naturaleza segmentada de la toma de decisiones en el gobierno hace casi imposible que una organización o un gobierno entero actúe en forma unitaria. Por otro lado, el agente decisor debe tener plena comprensión del problema, esto es, entender todos los aspectos relacionados con el mismo, situación que a todas luces es imposible. Tener acceso a toda la información existente que le permita diseñar todas

⁴ Ibid., 31-33.

las alternativas relevantes posibles, es muy difícil; además la distorsión que la información va sufriendo antes de llegar al agente decisor agrava el problema. A cada alternativa se le da un determinado valor, pero este valor asignado responde en alguna medida a la percepción que de dichas alternativas tienen el decisor, es decir, están cargadas de dosis variables de subjetividad.

Puesto que las alternativas se basan en una información incompleta, aquellas pueden ser el producto de falsas percepciones de la situación problema, o estar mal diseñadas, lo que tiene como consecuencia que los efectos previstos de cada alternativa estén errados y por lo tanto la relación costo/beneficio asignada a cada una de las consecuencias sea errónea; en este caso, no es posible seleccionar la alternativa con la óptima relación costo/beneficio.

El plantear la necesidad de tomar la decisión que signifique el máximo de eficiencia realizando la mejor relación de medios a fines, responde a una racionalidad técnica en el sentido de "eficiencia productiva". En este caso, el decisor siendo uno solo, no titubea; analiza con la seguridad de que nadie se opondrá a su decisión; el general jefe del ejército decidirá sobre la estrategia alternativa que le garantice el derrotar al enemigo lo más pronto posible al menor costo de equipo y de hombres; los Estados Unidos decidiendo lanzar las dos bombas atómicas sobre el Japón para acortar la guerra y disminuir los costos, sus costos, no los del enemigo. Frente al problema de la inflación, seleccionar aquella solución que nos garantice neutralizarla al menor costo económico lo que puede significar el angostamiento del aparato burocrático, implantar nuevos impuestos y aumentar las tasas de interés en los bancos, el congelamiento de salarios y otros; la elección corresponderá a la que nos garantice terminar con la inflación pero que además

Figura 3.-

Un Modelo Racional de Toma de Decisiones.

1.-Establecimiento del conjunto completo de objetivos operacionales.

3.-Preparación del conjunto completo de políticas alternativas.

2.-Establecimiento de un inventario completo de otros valores y recursos.

4.-Preparación del conjunto completo de predicción de costos y beneficios de cada alternativa.

5.-Cálculo de las expectativas netas para cada alternativa.

6.-Comparación de las expectativas netas e identificación de la alternativa con la mejor.

LA DECISION.

69

signifique la menor inversión de medios.

Además, si se puede valorizar cada alternativa y el conjunto de consecuencias de cada una de ellas, la decisión prácticamente surge como resultado de una operación matemática: tenemos ante nosotros tres alternativas; la alternativa A tienen tres consecuencias cuyos valores son +1, +4 y -3; las consecuencias de la alternativa B significan, +2, +1 y -3; la alternativa C a su vez significa para nosotros en sus consecuencias +5, +1 y -1. El valor neto de cada consecuencia será: A= +2, B= 0, C= +5; es indudable que la elección óptima es la alternativa C.

De acuerdo al modelo, la decisión surge de un actor único, individual o colectivo, la cual se toma en función del objetivo fijado previamente y de acuerdo a un programa premeditado, siguiendo un camino lineal y unidireccional. Este camino tiene como extremos al proyecto fijado de antemano y como punto de conclusión el logro de la meta a través de la acción; en este caso no hay como desviarse ni extraviarse puesto que de antemano se conoce con certeza lo que se desea obtener, así como todos los caminos que linealmente con mayor o menor costo conducen al logro de dicho objetivo. El decisor posee la voluntad de realizarlo.

Lo anterior explicita el segundo sentido de la dimensión técnica; al ser evidente los fines, podemos ver con claridad también lo medios, la relación de fines a medios se establece en forma cristalina y la aplicación del método científico se realiza. El sentido de las normas también está presente, aunque menos explícitamente; una vez tomada la decisión, son las normas las que garantizan al decisor que las acciones elejidas serán realizadas en la forma prevista, pues son ellas las que fijan el comportamiento de los individuos y de las organizaciones, haciendo posible la previsión exacta de lo que acontecerá en el futuro.

El carácter político de este modelo reside fundamentalmente en su aspecto ideológico pues se basa en "la imagen ideal y transparente del acto voluntario" 5. Este modelo en las palabras de Crozier- Friedberg favorece la ilusión de libertad. Descansa sobre los tres postulados en que se apoya el modelo tradicional de la decisión cartesiana: la linealidad, la racionalidad y la libertad 6.

Se cumple entonces con la función de sostén ideológico al sistema de toma de decisiones, ocultando las desigualdades en la oportunidad de actuar como decisores, así como el hecho que el camino de la decisión no es lineal, sino que comprende constantes reevaluaciones.

Si hay un actor único tomando decisiones, ¿qué es lo que le confiere a él la capacidad de decidir por toda la nación y todos sus habitantes? En este modelo no existe voz disonante que dispute al -decisor, presidente, ministro o general-, su autoridad; además esta decisión será puesta en práctica en forma lineal, sin obstáculos; corresponde entonces a situaciones en donde el poder absoluto está presente en la figura del decisor, y la falta de oposición a la decisión tomada estará plenamente justificada por la racionalidad de la decisión. Desde este ángulo, la justificación total del decisor parece corresponder al aspecto coercitivo de la sociedad; el estado detentador legítimo de la violencia no es cuestionado porque además de haber realizado la mejor elección, detenta el poder de la violencia como un obstáculo más a cualquier cuestionamiento.

5 Chatelet, citado por J. Chevalier y D. Loschak. *Ciencia Administrativa*. Tomo II. (Madrid: Biblioteca Básica INAP 1986). p. 488.

6 Ibid.

2.- El Modelo Organizacional.

Las decisiones de los gobiernos se pueden concebir como acciones elejidas por un decisor racional y unitario, completamente informado y maximizador de valores. Esta elección requiere de: la generación de todas las alternativas posibles, la estimación de las probabilidades de todas las consecuencias de cada alternativa y la evaluación de cada conjunto de consecuencias para todas la metas y objetivos relevantes. Esto supone capacidades ilimitadas de conocimientos y previsiones que, en palabras de H. Simon, se le atribuyen a Dios.

Los gobiernos no son agentes unitarios, están compuestos por un conjunto de organizaciones que poseen en la mayoría de los casos vida y dinámica propias. El modelo organizacional ve a la conducta gubernamental como el resultado de grandes organizaciones funcionando de acuerdo a patrones estandar de comportamiento. En esta visión no podemos hablar de conducta maximizadora en busca del logro óptimo a través de la acción.

Recordemos que la teoría del modelo del actor único racional es principalmente económica, en el cual el "hombre económico" es también el "hombre racional"; sin embargo investigaciones en economía han arrojado grandes dudas sobre si esta teoría explica en forma satisfactoria el comportamiento de las organizaciones; se trata entonces de sustituir la racionalidad optimizadora por el comportamiento racional que sea compatible con el acceso a la información que realmente se posee y a todas luces limitada y por lo tanto, insuficiente para tomar una decisión óptima.

Es Simon quien desarrolla el concepto de racionalidad

limitada 7; para dar cuenta de las restricciones a la capacidad del hombre para enfrentar la complejidad. Este autor sustituye la elección optimizadora por la elección satisfactoria. Puesto que al escoger, el decisor no tienen acceso a todas las alternativas posibles, tampoco puede acceder a la acción con las mejores consecuencias posibles; en lugar de esto, el decisor elige la acción que es suficientemente buena, es decir la elección satisfactoria. La elección organizacional surge como la selección de la primera alternativa cuyas expectativas se identifican como aceptables en función de los objetivos y metas de la organización 8.

2.1.- Conceptos Básicos del Modelo.

De acuerdo a Allison, el modelo organizacional tiene como núcleo central cuatro conceptos:

1.- La cuasi-resolución del conflicto. No existe consenso al interior de una organización en el nivel de las metas operacionales y por lo tanto están presentes conflictos latentes acerca de ellas. Estos conflictos son resueltos a través de una atención secuencial de los mismos.

2.- El evitar la incertidumbre. La incertidumbre es un factor crítico del ambiente en el que las organizaciones se desenvuelven; por lo tanto, éstas buscan evitarla. Una forma de hacerlo es considerando que es más importante resolver los problemas más apremiantes que desarrollar estrategias de largo plazo; la otra forma es negociar con el ambiente.

3.- La búsqueda de solución de problemas. La investigación en las organizaciones es estimulada por un problema específico y esto la motiva a encontrarle solución.

4.- Aprendizaje Organizacional. El comportamiento de las organizaciones es relativamente estable; sin embargo, no

7 Herbert Simon, El Comportamiento Administrativo. (Madrid: Editorial Aguilar 1962).

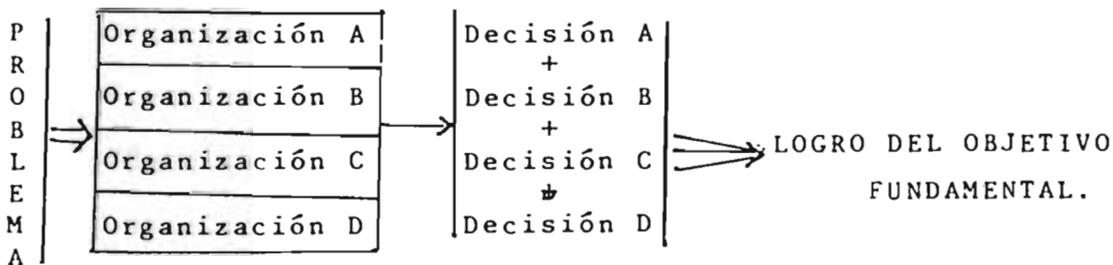
8 Graham T. Allison. Op. Cit., p.76.

hay que olvidar que estas son instituciones dinámicas que con el tiempo y como producto de la experiencia pueden cambiar objetivos, reglas y procedimientos ⁹.

Tradicionalmente el enfoque organizacional no ha puesto mucha atención a la relación entre la estructura institucional de los gobiernos y el contenido de las políticas públicas; sin embargo las organizaciones gubernamentales son patrones estructurados de conducta individual y grupal; los que afectan este comportamiento puede afectar el contenido de las políticas públicas de modo que algunas instituciones, por su estructura y comportamiento pueden facilitar ciertas políticas y obstruir otras ¹⁰. Se puede representar el modelo de la siguiente forma:

Figura 4.-

Modelo Organizacional de Yoma de Decisiones.



2.2.- El Paradigma Analítico.

Allison propone el siguiente paradigma del modelo organizacional:

2.2.1.- La Unidad Básica de Análisis. La acción gubernamental como un producto organizacional. El

⁹ Ibid., p. 76-77.

¹⁰ Nota: El capítulo No. 4 de: Graham T. Allison. Essence of Decision, es un buen ejemplo de esto.

análisis de las decisiones del gobierno se centran en la información dada y en las opciones definidas por organizaciones. Estas opciones están sujetas a las capacidades y limitaciones de dichas instituciones 11 .

2.2.2.- Conceptos Organizativos.

A.- Actores Organizacionales. El actor único racional ya no existe; lo que está presente es un conjunto de organizaciones en cuya cima se encuentran los líderes del gobierno.

B.- Problemas Fraccionados y Poder Dividido. Los problemas deben fraccionarse entre las distintas organizaciones relacionadas con él. Muchas veces lo que cada institución hace frente a su porción del problema es determinado dentro de la organización misma. Sin embargo, ninguna organización tienen el poder y la capacidad de resolver el problema en su totalidad.

C.- Percepciones y Prioridades Fragmentadas. Existe un fraccionamiento organizacional; las organizaciones desarrollan tendencias relativamente estables relacionadas con prioridades operacionales, percepciones resultados.

D.- La acción como un producto organizacional. El rasgo fundamental de la actividad organizacional es su carácter programado.

E.- Existencia de una coordinación y un control central. Por la fragmentación del problema, donde un fragmento le corresponde a cada organización, el gobierno debe coordinar los resultados y el quehacer de cada organización.

F.- Decisiones de los líderes del gobierno. Estos líderes se encuentran en la cima del conglomerado de las organizaciones y a pesar de sus limitaciones, en muchos casos importantes, estos líderes deciden cuales organizaciones participarán y en que programas .

11 Nota: la decisión de llevar a cabo la reforma agraria en El Salvador (marzo 1980), estaba sujeta a la capacidad del Ministerio de Agricultura de planificar y realizar en jforma adecuada la implementación de las distintas etapas de la misma; de la capacidad del Ministerio de Hacienda de compensar económicamente a los dueños de las tierras expropiadas; al ejército, de mantener el orden al interior de la zona rural previendo brotes de violencia debido a dicha reforma.

2.2.3.- Patrón de Inferencia Dominante. Si una nación desarrolla una acción de cierto tipo en una forma determinada, este día, sus componentes organizacionales deben haber realizado el día de ayer una acción sólo marginalmente distinta a la acción de hoy 12.

2.3.- Análisis del Modelo.

Aunque en el modelo organizacional, el lenguaje se modifica, la racionalidad técnica y el mensaje ideológico están presentes en la misma forma que en el modelo del actor único racional.

Este segundo modelo plantea, ante la imposibilidad de la decisión óptima, la decisión satisfactoria; pero la decisión satisfactoria, no es sino la óptima elección de acuerdo a lo limitado de la información y de nuestras capacidades; por lo tanto se llega a la decisión "satisfactoriamente maximizadora". De este modo los términos superlativos del actor único racional se convierten en términos satisfactorios. La racionalidad económica, técnica, de eficiencia, está presente a través de la satisfacción que la elección produce.

Si el valor de la elección está limitada por el comportamiento organizacional, y si este comportamiento está determinado en gran medida por reglas y normas; el ambiente de la decisión está restringido por éstas. Lo que en el modelo del actor único racional es una garantía de que la decisión será ejecutada de acuerdo a lo previsto, en el modelo organizacional se convierte en una limitante.

La racionalidad política está presente menos veladamente que en el modelo del actor único racional; este actor es

sustituido por múltiples actores llamados organizaciones, las cuales tienen sus propias y limitadas cuotas de poder y ninguna de ellas hegemoniza sobre las demás. La ilusión de igual participación persiste, al igual que la de libertad en el primer modelo; omite mencionar como las organizaciones pueden manipular la información y los recursos para lograr más poder o inclinar decisiones políticas en su favor. Lo político está presente en la desigual participación de las organizaciones en la resolución de un problema y por lo tanto las distintas cuotas de poder que cada una ellas aporta.

3.- El Modelo Incrementalista.

Los trabajos de Simon acerca de la racionalidad limitada, generaron muchas inquietudes entre los estudiosos del quehacer administrativo y de la teoría de las decisiones. Uno de los que más ha destacado en este campo es Charles E. Lindblom, quien le señala al modelo del actor único racional, importantes limitaciones:

- 1.- No se adapta a las limitadas capacidad del hombre de resolver problemas;
- 2.- No se adapta a lo inadecuado de la información;
- 3.- Inadaptado a los costos económicos del análisis;
- 4.- Hay deficiencias en la construcción de métodos evaluativos satisfactorios;
- 5.- No contempla lo abierto del sistema de variables con las que se trabajan 13.

3.1.- Conceptos Básicos del Modelo.

En 1959, Lindblom publicó en la revista Public Administration Review, el artículo titulado "The Science of Muddling Through" y posteriormente "Still Muddling, Not Yet

13 Braybrooke y Lindblom, citados por C. Ham y M. Hill. The Policy Process in the Modern Capitalist State. (Sussex : Wheatsheaf Books, 1984), p.83.

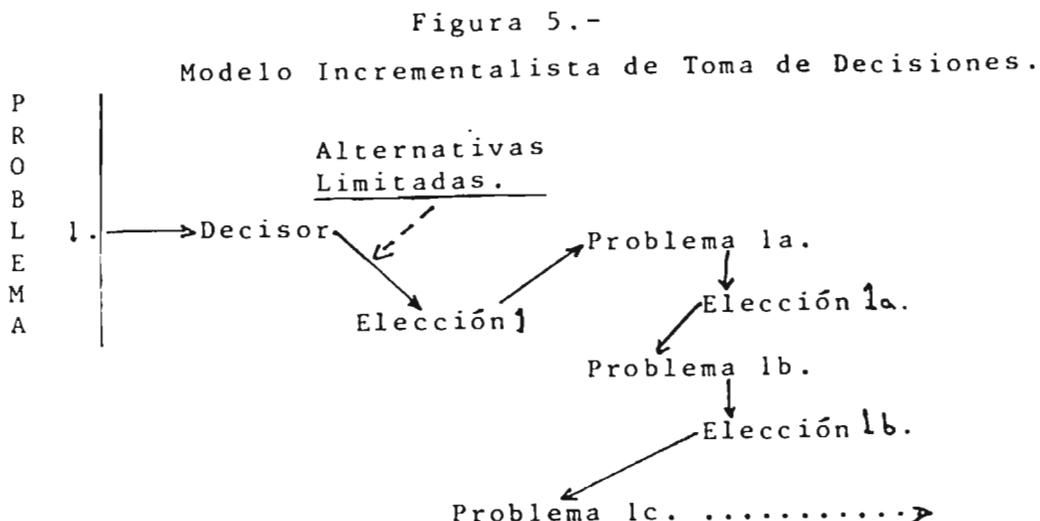
Through" 14, en los cuales cuestiona seriamente la validez de la decisión racional tal como se concebía en ese momento y afirma que las decisiones políticas no se realizan en esa forma, sino más bien a través de pequeños ensayos o tanteos (muddling through) que poco tienen que ver con la elección finalista del actor único racional o del modelo organizacional, a los cuales llama métodos comprensivos racionales. Lindblom denomina a su propuesta metodológica como de "comparaciones sucesivas limitadas"; más adelante se llamaría también "incrementalismo".

De acuerdo al autor, la decisión racional significa elegir cuidadosamente entre distintos medios o alternativas para alcanzar un objetivo claramente definido en donde ningún medio es marginado en la selección y además donde todas las consecuencias de cada alternativa son conocidas y examinadas. Considera que en el caso de las decisiones administrativas y mucho más en el caso de las políticas pública, no existe claridad ni definición de los objetivos; si esto sucede, difícilmente se pueden establecer todas o al menos las más importantes alternativas posibles, y por lo tanto la elección que se haga será muy limitada en sus alcances. Debido a lo anterior, el decisor consciente de la incertidumbre que rodea a su decisión y la posibilidad de cometer una equivocación, opta por recurrir al pasado y modificar muy limitadamente a su entorno.

14 Charles E. Lindblom. "The Science of Muddling Through". Public Administration Review. 2(19): 79-88, Spring, 1959.

Charles E. Lindblom. "Still Muddling, Not Yet Through". Public Administration Review. 6(39): 517-526, nov.-dic., 1979.

Esto se representa en la figura No.5:



Etzioni resume los requerimientos del modelo en esta forma:

- 1.- El decisor enfoca su atención solamente en las políticas que difieren en forma incremental de las políticas ya existentes.
- 2.- Sólo un número relativamente pequeño de políticas alternativas son consideradas.
- 3.- Para cada política alternativa, únicamente un restringido número de consecuencias "importantes" son evaluadas.
- 4.- El problema que enfrenta el decisor es continuamente redefinido: el incrementalismo permite una indefinida cantidad de ajustes entre fines y medios y entre medios a fines, lo que hace en efecto el problema más manejable.
- 5.- No existe una decisión o una solución correcta, pero sí una serie sin fin de abordajes del problema que se realiza a través de evaluaciones y análisis seriados.
- 6.- La toma de decisiones incrementalista es descrita como correctiva, indentificándose más con el alivio de las imperfecciones sociales concretas del presente que con la promoción de metas sociales futuras 15.

15 Amitai Etzioni. "Mixed-Scanning: A third approach to decision-making." Public Administration Review. Vol.27, No.5, Dec.1967. p.386

3.2.- Paradigma Analítico.

Siguiendo el esquema utilizado en los modelos anteriores, proponemos el siguiente paradigma:

3.2.1.- La Unidad Básica de Análisis. La decisión política como el resultado de comparaciones sucesivas limitadas. Estas comparaciones se realizan con políticas pasadas; no se pretende transformar la realidad a través de la acción gubernamental, solamente modificarla en forma limitada a través de pequeños incrementos.

3.2.1.- Conceptos Organizativos (de acuerdo a lo señalado por Lindblom).

"A.- La selección de los objetivos de valor y el análisis empírico de la acción necesaria no se distinguen uno del otro, pero están íntimamente entrelazados.

B.- Al no existir distinción entre fines y medios, el análisis de medios a fines es limitado o a menudo inadecuado.

C.- La prueba de una buena política es el hecho que varios analistas estén de acuerdo sobre dicha política,

D.- El análisis es limitado al estudio de las alternativas consideradas más importantes de acuerdo al decisor.

E.- Una sucesión de comparaciones reduce en forma significativa o elimina el apoyo en la teoría"16 .

3.2.3.- El Patrón de Inferencia Dominante. Dror señala la estrategia del modelo en la siguiente forma: maximizar la seguridad al tomar la decisión y por lo tanto la única forma de proceder sin riesgo es continuando en la misma dirección que el pasado, limitando consideraciones de políticas alternativas 17. Esto en alguna medida quiere decir: lo importante al tomar una decisión es "ir a lo seguro".

16 Charles E. Lindblom. "The Science of Muddling Through". Public Administration Review. 2(19): 81.

17 Yehezkel Dror. "Muddling Through: Science or Inertia?" Public Administration Review. Vol. 24, No.3, Sept.1964. p.153

3.3.- Análisis del Modelo.

Lindblom 18 afirma que las decisiones tanto políticas como administrativas no se diferencian mucho de las decisiones tomadas en el pasado; al decisor le interesa la seguridad de no equivocarse y por eso insiste en mirar como se han realizado las políticas anteriormente para no distanciarse mucho de ellas. La definición de las metas y objetivos no es clara y por lo tanto el decisor, con una percepción subjetiva de ellos, realiza pequeños ensayos en la búsqueda de dichos objetivos; debido a lo anterior, la percepción de estos objetivos cambia con el tiempo y así también los medios empleados. Esto es lo que el autor llama un "incrementalismo desarticulado". Una política está dirigida a un problema; al implementarla, este problema se modifica por lo que hay que tratarlo de nuevo con soluciones distintas y así sucesivamente, dando la impresión de cierta incoherencia a lo largo del tiempo.

Puesto que uno de los criterios de una buena política es que asegure un acuerdo entre los intereses envueltos, significa entonces la necesidad de cierto grado de coordinación de las decisiones entre todos los decisores o al menos la mayoría de ellos; la decisión política es, el resultado de hacer coincidir distintos intereses en uno solo y por lo tanto se da un proceso de negociación.

De acuerdo a Y. Dror, la única forma en que el modelo incrementalista es adecuado para la formulación de políticas, es cuando concurren tres condiciones interrelacionadas:

- 1.- Los resultados de las políticas actuales deben ser satisfactorias tanto para los formuladores como para los sectores afectados por ellas, de modo que cambios

18 Charles E. Lindblom. "The Science of Muddling Through". Public Administration Review. 2(19): 79-88, primavera, 1959.

marginales sean suficientes para alcanzar una tasa de aceptable mejoría en los resultados de las políticas;
 2.- Debe existir un alto grado de continuidad en la naturaleza de los problemas;
 3.- Debe existir un alto grado de continuidad en los medios disponibles para tratar con los problemas 19.

Al obviar Lindblom la validez de decisiones u objetivos fundamentales, su modelo puede sugerir cierta orientación errática en las decisiones políticas, como un barco en alta mar sin sistema de orientación; y aunque siempre avance, no se conoce el destino final

Etzioni señala que la mayoría de las decisiones incrementales especifican o anticipan decisiones fundamentales y que el valor acumulativo de las decisiones incrementales está grandemente afectado por las decisiones fundamentales relacionadas; lo que significa que a pesar que Lindblom no habla de ello, este tipo de decisiones está presente y está influyendo tanto en la percepción del objetivo perseguido, del problema tratado y del nivel cualitativo y cuantitativo del incremento que significa la decisión 20 .

Este modelo se diferencia de los dos anteriores en la modestia que caracteriza los objetivos de las políticas. Ya no es la elección óptima, no existen objetivos definidos, no existen caminos únicos para llegar a ellos. Los modelos anteriores no hacen referencia alguna al pasado, a las políticas anteriores ni a las consecuencias que dichas políticas han tenido; el modelo incrementalista hace clara mención de ellas y la dependencia que existe en las decisiones políticas del pasado. En este sentido, pareciera que éste se adecua más a sociedades con cierta estabilidad

19 Yehezkel Dror. "Muddling Through - Science or Inertia?" Public Administration Review. Vol. 24, No.3, Sept.1964. p.154.

20 Amitai Etzioni. Op.Cit. p.81.

social y política donde por lo general los cambios de gobierno sólo significan que la vida sigue su curso. En países menos estables, no siempre el pasado es la mejor orientación para no "equivocarse" al tomar una decisión; en muchos de los casos la tendencia más bien es a alejarse del pasado lo más pronto posible. En los países subdesarrollados son comunes los francos virajes de las políticas con los cambios de gobierno y dentro de un mismo periodo gubernamental

Los primeros modelos son más precisos en la definición del decisor, ya sea ubicado en un solo actor o bien fragmentado en distintas organizaciones; en este caso, el decisor es más difuso, no se identifica pero esto lo hace más accesible a la comprensión y a la identificación con el mismo, pues cualquier persona puede estar en el papel del decisor.

La racionalidad técnica se manifiesta de distintas formas: al ser la decisión incremental, sujeta al pasado y a las reglas que han normatizado este pasado, lo técnico está presente. La decisión, si bien menos imperativa, sigue la relación de medios a fines lo que señala el carácter científico de la decisión; finalmente, se sigue optando por que la decisión responda en forma positiva al problema que originó la necesidad de la decisión y esto en palabras mínimas es "satisfactorio". Por otro lado, el modelo no niega la necesidad de que la decisión relacione un máximo de ganancia (en este caso incremental) con un relativo mínimo de costo.

Lo político se manifiesta de distintas maneras: si la decisión es incremental en relación al pasado, buscando garantizar al máximo la certidumbre de la misma, implica el evitar políticas que "enturbien" el ambiente, que causen desasosiego en la sociedad y por lo tanto problemas

potenciales de rechazo y hasta de cuestionamiento hacia los decisores, la decisión juega un papel legitimador.

La necesidad del ajuste mutuo implica el reconocimiento de la negociación en la toma de decisiones lo que significa que el juego del poder está presente; si es necesario que la mayoría estén de acuerdo sobre una política determinada, ¿quién o qué es lo que decide dicho acuerdo?, ¿es la calidad de la política o el poder detentado por los participantes?21 Ambas racionalidades están presentes, en este caso complementándose y contribuyendo a la toma de mejores decisiones.

4.- Conclusiones.

Los tres modelos presentados tienen en común su preocupación por la racionalidad en las decisiones políticas, su diferencia reside en el nivel de racionalidad que cada uno asume necesaria o posible en dichas decisiones. El aspecto técnico está presente en los tres modelos, aunque el grado de exigencia del mismo va en orden descendente partiendo del modelo del actor único racional al modelo de aproximaciones sucesivas limitadas.

El aspecto político surge en forma más sutil en el primer modelo aunque no por eso con menor fuerza. Los dos últimos modelos dan mayor lugar a la percepción del carácter político de la decisión; el último modelo con la definición del ajuste mutuo señala abiertamente el proceso de negociación como necesario para calificar a una decisión política como buena. Ninguno de los tres modelos es suficiente para explicar la realidad de las decisiones políticas, todos ellos contribuyen a su comprensión y son de aplicabilidad en distintos momentos y en distintos campos de

21 Una ampliación de este análisis en: Michael Paquin. "La rationalisation des politiques publiques: Un état de la question". Canadian Public Administration. 2(20):305-316, Summer, 1977.

aplicabilidad en distintos momentos y en distintos campos de las políticas; por lo que podemos afirmar que son complementarios entre sí

CAPITULO V

EL MODELO SISTEMICO Y EL ENFOQUE RELACIONAL.

Este capítulo desarrolla el modelo sistémico, el cual se basa en la teoría general de sistemas. A continuación se describe el aporte a dicha teoría por diversos autores entre quienes destaca David Easton; se mencionan los pasos a seguir para desarrollar un análisis sistémico así como los componentes a estudiar en la elaboración de un modelo sistémico. Se señalan algunas limitaciones del modelo y sus aportes a las ciencias, entre los que destacan la integración que hace del factor ambiental al análisis, la integración entre conocimientos de distintas áreas del conocimiento y el carácter dinámico que puede tener; posteriormente se identifican los elementos de racionalidad técnica y política presentes.

Posteriormente, se aborda el enfoque relacional en el análisis de políticas, que sin constituir un modelo, representa un valioso aporte al estudio de las mismas, al incorporar el concepto de poder al proceso de formulación de las políticas; enmarcando este proceso en una sociedad con relaciones desiguales entre grupos detentando distintas cuotas de poder.

✓

1.- El Modelo Sistémico.

La palabra sistema había sido utilizada por distintos autores en distintas oportunidades; sin embargo el el biólogo Luwwig von Bertalanffy quien plantea la interdependencia y relación que existe entre las distintas ciencias naturales, la biología, la física, la química; conceptos que amplía en

su libro General Systems Theory ¹. Es por esto que se le considera el generador del desarrollo de la teoría general de sistemas.

El aporte de Bertalanffy consistió en proporcionar un marco conceptual que permitió la integración de los trabajos de investigación en diversos campos. Esta teoría enfoca el comportamiento de los elementos de la realidad frente a otros elementos, poniendo de relieve que cada uno de ellos existe dentro de un contexto con el cual tienen múltiples interrelaciones de distinto nivel de relevancia. Algunos autores como West Churchman, Ackoff y Arnoff en su "Introduction to Operations Research" afirman que esta teoría y el análisis de sistemas tiene raíces tan viejas como la ciencia y la función gerencial. Posteriormente, los estudios sobre análisis de sistemas han florecido así como los trabajos publicados acerca del mismo en el campo de la política. Ida R. Hoos señala en su libro "Systems Analysis in Public Policy", que en los Estados Unidos, en el año de 1966 el gobierno invirtió la cantidad de 22.5 millones de dólares en análisis de sistemas solamente en el campo del trabajo y la beneficencia pública ².

El Webster New World Dictionary en su segunda edición, define la palabra sistema como: "Un conjunto o arreglo de cosas tan relacionadas o conectadas entre sí hasta formar una unidad o totalidad orgánica". El Webster New International Dictionary, define al sistema como

"una agregación o ensamble de objetos unidos por alguna forma de interacción o interdependencia regular;

¹ Ludwig von Bertalanffy. General System Theory: Foundations, Development, Applications. (New York: George Braziller, 1973).

² Ida R. Hoos. System Analysis in Public Policy. A critique. (Los Angeles: University of California Press, 1972).

un grupo de unidades diversas combinadas de tal forma por naturaleza o arte formando una totalidad integral y que funciona, opera o se mueve al unísono y a menudo en obediencia a algunas formas de control; una totalidad orgánica u organizada";

esta segunda definición es más amplia que la anterior pues no se limita a sistemas orgánicos o naturales, sino que a los organizados por el hombre también.

Al revisar la historia de la sociología, la concepción de la sociedad como un sistema total ha aparecido y desaparecido en varias ocasiones a lo largo del tiempo. Herbert Spencer, citado por Hoos realiza una aproximación bio-organicista; ve a la sociedad como un organismo similar a los organismos biológicos en un número de formas esenciales. Ambos experimentan crecimiento, en el proceso ocurre la diferenciación en estructuras y función. Percibe en ambos una dependendencia mutua de las partes ³. Sorokin, en "Contemporary Sociological Theory", refuta este punto de vista, considerando que tanto el sistema solar, un automóvil, una planta como un hombre, representan una clase de unidad con partes interdependientes, lo cual no significa que ellos sean idénticos.

Parson en 1951 afirmó que Sistema es el concepto que se refiere a un

complejo de interdependencias entre partes, componentes y procesos que comprende regularidades discernibles de relaciones y a un tipo similar de interdependencia entre tal complejo y el ambiente que lo rodea. Más aún, el sistema social es...una entidad muy compleja. Como una organización de intereses, actividades y compromisos humanos y debe ser visto como un sistema en perspectiva funcional ⁴.

³ Ida R. Hoos. Op. Cit. p.28.

⁴ Ida R. Hoos. Op. Cit. p.30.

La teoría de sistemas ha tenido, a partir de la década de los 50 gran aceptación y divulgación. Ha sido aceptada por muchos como un método preciso, lógico y científico. De acuerdo a F.K. Bernier, la teoría general de sistemas se fundamenta en tres premisas básicas:

- 1.- Los sistemas existen dentro de sistemas;
- 2.- Los sistemas son abiertos, se caracterizan por un proceso de intercambio infinito con su ambiente, que son los otros sistemas; cuando el intercambio cesa, el sistema se desintegra;
- 3.- Las funciones de un sistema dependen de su estructura ⁵.

No obstante, el análisis de sistemas ha sido llamado un arte sin reglas fijas, principios universalmente aceptados y tampoco criterios de calidad ⁶. Para M.W. Hoag, el análisis sistémico es un examen ordenado de un problema de selección en el cual cada paso del análisis es hecho explícito cada vez que sea posible ⁷.

1.1.- Conceptos Básicos del Modelo.

De acuerdo a R.M. Krone, los fundamentos epistemológicos en los cuales la teoría y la práctica del análisis de sistemas se basa en el resultado de la mezcla de los siguientes componentes:

- 1.- Racionalismo temperado con la teoría del conocimiento personal, esto es, el conocimiento tácito adquirido a través de la vida.
- 2.- Un idealismo que asume que la mejora del sistema humano es definible y alcanzable.

⁵ F.K. Bernier, citado por Idalberto Chiavenato en Introducción a la Teoría General de la Administración. (Bogotá: McGraw-Hill Latinoamericana, 1981) p. 571.

⁶ E.S. Quade, citado por Hoos Op. Cit., pp.1.

⁷ Malcolm W. Hoag. "An Introduction to System Analysis" en System Analysis. Stanford L. Optner ed. (Middlesex, Penguin Books Ltd. 1973) p.37

3.- Un realismo que ve una separación creciente entre la necesidad real de mejorar los sistemas en el mundo, y la capacidad de las organizaciones de utilizar el conocimiento disponible para realizar esta mejora.

4.- La creencia que los valores, componente extraracional, están ligados a variables medibles en nuestros sistemas.

5.- La visión que tanto el método deductivo como el inductivo son esenciales para el análisis de sistemas.

6.- La confianza que la racionalidad técnica puede crecer a través de la observación, descripción, clarificación, comparación, medidas, agregación de datos, invención, experimentación, aplicación de modelos, aplicación de la teoría y a través de procesos extraracionales.

7.- La convicción que una mejor relación con otros enfoques culturales de los sistemas gerenciales puede contribuir a una mejora de las organizaciones privadas así como públicas.

8.- Asumir que el componente central del análisis puede ser cualitativo, cuantitativo o ambas ⁸.

1.2.- El Paradigma Analítico.

Es David Easton, en 1957, al publicar un artículo titulado "An Approach to the Analysis of Polytical System", quien traslada el concepto de sistema a la vida política, concibiendo a la vida política como un sistema de conducta y en el cual la unidad mayor de análisis es el sistema político. Esta conceptualización la amplía luego en su libro "A Framework for Political Analysis" publicado en 1965 ⁹.

Basándonos en los conceptos vertidos por Easton, proponemos el siguiente paradigma analítico:

⁸ Robert M. Krone. Systems Analysis and Policy Sciences. (New York: John Wiley and Sons. 1980) p.4,5,6.

⁹ David Easton. A Framework for Political Analysis. (New Jersey: Prentice-Hall, 1965).

1.2.1.- La Unidad Básica de Análisis. El sistema político como generador de las políticas públicas. La acción gubernamental deja de ser el producto de un proceso lineal, pues al interior del sistema se pueden dar múltiples relaciones en donde la direccionalidad de la acción puede ser múltiple.

1.2.2.- Conceptos Organizativos.

A.- Sistemas. Se conceptúa a la vida política como un sistema de conducta. El sistema implica un conjunto identificable de instituciones y actividades en la sociedad que funcionan para transformar demandas en decisiones autoritativas. Además los elementos del sistema están interrelacionados de modo que pueda dar respuesta a las presiones del ambiente.

B.- Ambiente. Un sistema se diferencia del ambiente en que existe y está abierto a influencias provenientes de él.

C.- Los insumos del sistema pueden ser: i) demandas, que son acciones individuales o grupales que en respuesta a condiciones ambientales, reales o no, son realizadas para influir en las políticas públicas; y ii) apoyos, que ocurren cuando los individuos o grupos aceptan las decisiones políticas; este apoyo puede ser manifiesto o no.

D.- Respuestas. Las variaciones en las estructuras y procesos dentro de un sistema pueden ser interpretados, en forma útil, como constructivos o esfuerzos alternativos positivos realizados por los miembros de un sistema para regular o tratar con la presión proveniente del ambiente así como de fuerzas internas.

E.- Retroalimentación. La capacidad de un sistema de sobrevivir frente a la presión y el esfuerzo, es una función de la presencia y naturaleza de la información y otras influencias que regresan a sus actores y tomadores de decisiones.

1.2.3.- El Patrón de Inferencia Dominante. El objetivo fundamental del sistema es sobrevivir; éste se preservará a través de producir resultados razonablemente satisfactorios, confiando en conceptos o percepciones profundamente arraigadas en el sistema mismo y empleando o amenazando con usar la fuerza.

Existen múltiples definiciones de análisis sistémico orientados a la política, Dye realiza una síntesis de los conceptos anteriores en la siguiente forma: "Una forma de entender a la política pública es concebirla como la respuesta de un sistema político a las fuerzas que influyen sobre él, provenientes del ambiente"¹⁰; todas ellas asumen que su utilización tendrá como resultado:

- 1.- Mayor número de alternativas de elección identificables por los tomadores de decisiones.
- 2.- Una utilización más eficiente y efectiva de los escasos recursos humanos y materiales.
- 3.- Un mejor logro o más barato de objetivos.
- 4.- Una mejora en la formulación de políticas y también en la definición de objetivos y problemas con componentes sociales, culturales y políticos.

Las fuerzas generadas en el ambiente que afectan al sistema político son percibidas como insumos. El ambiente es cualquier condición o circunstancia definida como externa a los límites del sistema político. El sistema político o caja negra es el conjunto de estructuras y procesos interrelacionados que funcionan autoritativamente para asignar valores para la sociedad. Los productos o salidas del sistema son la colocación autoritativa del sistema y esta asignación constituyen las políticas públicas. Los productos resultantes, a su vez inciden en el ambiente pueden modificar

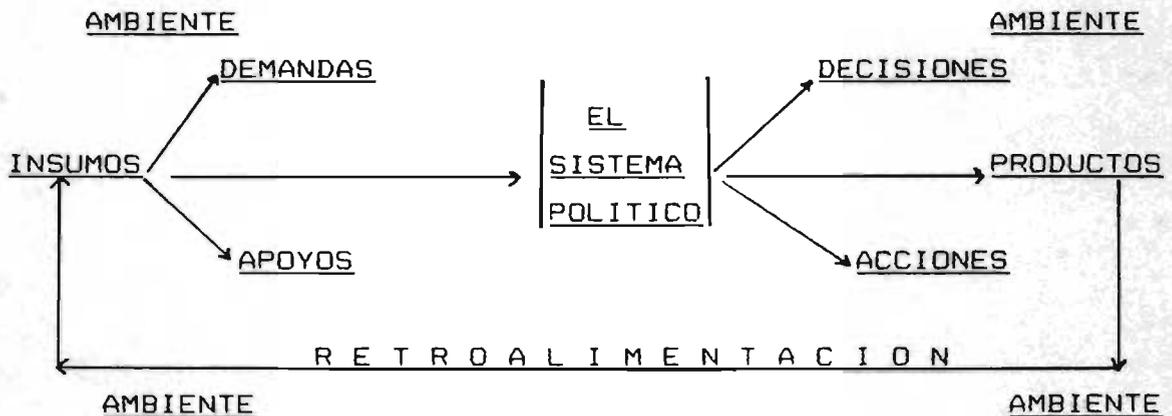
¹⁰ Thomas R. Dye. Understanding Public Policy. (New Jersey : Prentice-Hall, 1966.) p. 36.

los insumos y al sistema mismo, este proceso se llama retroalimentación.

Lo anterior se esquematiza en la figura No.6

Figura No.6

El Modelo Sistemico.



Fuente: Thomas R. Dye. Understanding Public Policy. New Jersey : Prentice-Hall, 1975. p. 37

Al examinar cualquier sistema, éste no existe en forma aislada, pues está siempre ligado a un ambiente que es el que posibilita y da sentido al sistema. El ambiente además, está compuesto por otros sistemas, por lo que el sistema mismo no es más que parte de un sistema mayor, en este caso un macro sistema.

Toda actividad de un sistema tiene su razón de ser en función de un ambiente que necesita o desea los bienes o servicios que el sistema produce; por lo que éste debe prestar atención preferente a los insumos para conocer la aceptabilidad o el rechazo de sus productos por el ambiente. Por lo tanto, el éxito o fracaso de cualquier institución está ligado a sus interrelaciones con el medio. No debemos olvidar, que al interior de la institución misma, los elementos que la componen están unidas entre sí por una serie

de interrelaciones que aseguran que las actividades que desarrollan cada uno de ellos sea conscientemente integradas para obtener el objetivo común.

Easton conceptualiza al sistema como un recurso para ayudarnos a comprender un área definida y redefinible de conducta humana; el sistema como una creación del hombre. Propone que la vida política puede considerarse como un sistema de conducta en el cual el sistema político será la unidad de análisis. La actividad política puede así ser analizada en términos de un sistema conteniendo un número de procesos que deben estar en equilibrio para poder sobrevivir.

La vida política es un conjunto de interacciones, inmerso en otros sistemas sociales y rodeado por ellos y a cuya influencia está constantemente expuesto. El autor define al sistema político como "un conjunto de interacciones abstraídas de la totalidad del comportamiento social a través del cual valores son autoritativamente asignados a una sociedad"¹¹

1.3.- Análisis del Modelo.

Carlos Pérez A., afirma que es posible distinguir las etapas en el proceso de aplicación de la metodología de análisis de sistemas. Estas son:

1.- Identificación del Sistema. Corresponde al reconocimiento de cinco aspectos propuestos por Churchman en la definición de un sistema: los objetivos, el ambiente, los recursos, los componentes y la administración ¹².

2.- Definición del problema (las demandas expuestas al sistema).

¹¹ David Easton. A Framework for Political Analysis. (New Jersey. Prentice Hall: 1965) p.57

¹² C.W. Churchman. The System Approach. (New York: Dell Publishing Co. 1968).

- 3.- La construcción de un modelo.
- 4.- Generación y evaluación de alternativas.
- 5.- Selección de la mejor alternativas.
- 6.- Implantación de la solución ¹³.

Una forma simplificada de representar al sistema político y el orden que se sigue en el análisis de las políticas se presenta en la Figura No.7. Toca identificar en un primer paso al sistema; cuales son los objetivos de este sistema, el ambiente en que se desarrolla, los grupos de interés y de presión en su interior; con que recursos materiales, económicos y humanos cuenta; cuales son los componentes de dicho sistema, unidades, departamentos y otros; la organización del subsistema administrativo; el sistema de información que posee.

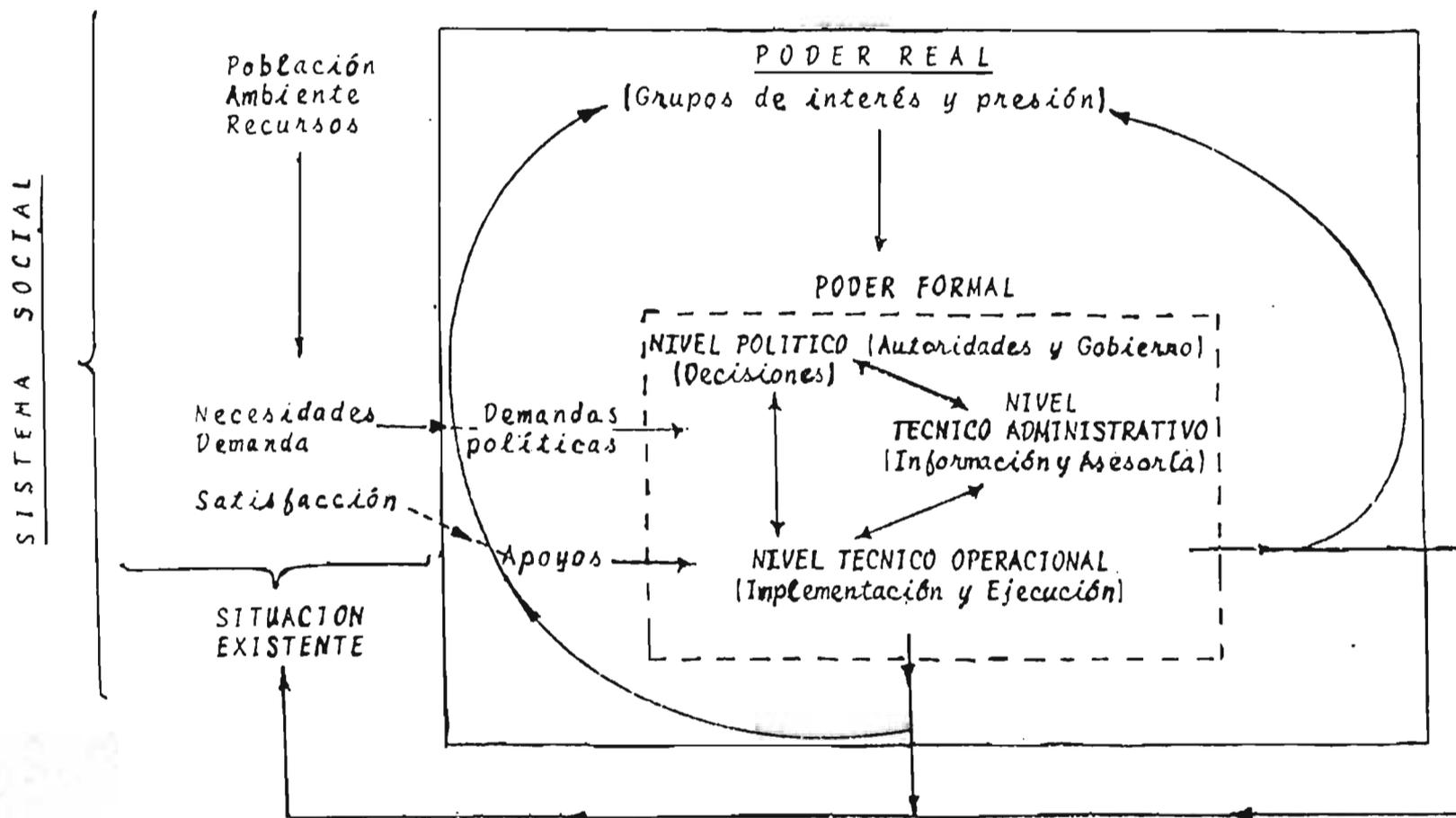
El segundo paso deberá ser la identificación del problema; por ejemplo puede ser las demandas presentadas por grupos o sectores de la población; el deterioro de los índices de nutrición puede ser una demanda implícita, la exigencia de mejor atención en los centros hospitalarios será una demanda explícita.

El modelo se construirá basado en esta información, en donde se muestran las relaciones entre los diversos elementos reconocidos en los dos pasos previos. Si el objetivo de este análisis se relaciona con una ley o política ya formulada, el modelo construido será de tipo descriptivo; si el objetivo de éste es contribuir a una mejor decisión política, ésta será de tipo prescriptivo.

¹³ Carlos E. Pérez, La Teoría General de Sistemas y su Aplicación a la Administración de los Servicios de Salud. (Washington: O.P.S., O.M.S. 1983) p.14

FIGURA 7.-
EL SISTEMA POLITICO

SISTEMA POLITICO



Fuente: OPS. Formulación de políticas de salud. s.p.i.
(Documento mimeografiado)

Con la información obtenida y el modelo ordenando e integrándola, se diseñan distintas alternativas y entre ellas se seleccionará la que se considere más satisfactoria para el sistema; si el problema reside en la alta tasa de desnutrición en el país, podremos optar entre un programa de almuerzos escolares, donación de alimentos a madres de niños menores de cinco años, la promoción de la lactancia materna, subsidios a los alimentos básicos para abaratar los costos al consumidor, la implementación de un programa de seguridad alimentaria a nivel nacional, y otros. La alternativa, tomando en cuenta los factores ambientales así como los del sistema que signifique el mayor logro frente a la desnutrición y con el menor costo, será la elección satisfactoria.

Una característica importante es que en la decisión tomada juega un papel importante el criterio de sobrevivencia del sistema, es decir la eficacia de una organización reside en dos principios: en la capacidad de sobrevivencia y en la realización de los objetivos del sistema. Finalmente, siguiendo el ordenamiento señalado, corresponderá implementar la opción seleccionada, señalando formas de seguimiento de dicha implementación. Esta implementación incidirá en el ambiente, modificando las demandas o el apoyo al sistema político.

Si el trabajo de análisis es de tipo descriptivo, el último paso será señalar las alternativas que de acuerdo al estudio será la más satisfactoria; si en cambio es prescriptivo, se señalarán los pasos de implementación y seguimiento del mismo.

Dos características de este modelo lo diferencian de los tres modelos examinados anteriormente: el primero es el estudio de la acción que ejerce el medio ambiente sobre el sistema y considerar dentro de éste la influencia que los

distintos grupos y sectores de la sociedad tienen en la formulación de las políticas. A pesar que los estudiosos de las ciencias políticas están concientes de la importancia del ambiente en el diseño de las políticas públicas, en general la visión que prevalece es de asumir que estas políticas son más bien un producto de la actividad interna del sistema político y por lo tanto omiten la importancia de la relación entre el sistema político y el medio.

La segunda característica es el aspecto dinámico y bidireccional del análisis, en donde de acuerdo a Melcher y Melcher ¹⁴, se introducen y desarrollan relaciones interdependientes y enlaces de retroalimentación, agregando que este dinamismo en el análisis lo hace más confiable frente a decisiones a mediano y largo plazo.

A pesar de todas las bondades del análisis sistémico, sus desventajas residen en los mismos elementos que lo favorecen y entre estos tenemos: la viabilidad política, y conocimiento de reglas y técnicas, los recursos, el factor tiempo, los valores que entran en juego en el análisis; debido a que siempre existirán insuficiencias en dichas áreas, el análisis también será insuficiente y las decisiones sólo podrán ser satisfactorias, mas no óptimas.

Toda sociedad trata de atenuar los conflictos que serán peligrosos para su cohesión y su supervivencia; todo sistema y el sistema político en nuestro caso, sigue la misma dinámica. Frente a dicho sistema, se presentan múltiples demandas, productos de la insatisfacción de necesidades sentidas por sectores sociales; sin embargo, estas necesidades no siempre se convierten en demandas políticas,

¹⁴ Melcher, Arlyn. y Melcher, Bonita. "Toward a System Theory of Policy Analysis: Static versus Dynamic Analysis". *Academy of Management Review*. 2(5) : 235-247, 1980.

es decir, no siempre se transforman en demandas percibidas por el sistema a las que hay que dar respuesta, pues esto dependerá de la tensión real o potencial que estas demandas puedan generar al interior del sistema.

El paso de necesidades sentidas a demandas políticas dependerá en buena medida de la capacidad de comunicación, coordinación y organización de los sectores afectados para poder expresar estas demandas, así como el grado de permisibilidad que el sistema le conceda a estos sectores para expresarse. Acá intervienen elementos conductuales de los grupos humanos, pero también ideológicos y de legitimación; una sociedad en que la organización de los sectores populares es considerada un cuasi-delito, influirá de manera importante en la ausencia de demandas políticas; la proscripción del derecho a organizarse en sindicatos en algunos sectores de la producción es en este caso un elemento político.

La manifestación de una demanda política no significa necesariamente que está será procesada dentro del sistema político, pues si la demanda no es percibida como una amenaza, una perturbación al sistema o un cuestionamiento a su legitimación, es difícil que sea tomada en cuenta. Es necesario que estos grupos demandantes ejerzan presión; sin embargo, la capacidad de presionar de los distintos sectores sociales está en función directa de la cuota de poder de dichos grupos y de la capacidad de ejercicio del poder real en la sociedad, veamos un ejemplo:

En el siglo pasado, la demanda de una transformación en el patrón de tenencia de la tierra por los sectores oligárquicos en El Salvador para facilitar el cultivo de café es traducida en una decisión política y la reforma agraria es decretada en el año de 1870; la misma necesidad presentada por sectores agrarios populares es presentada como demanda

aproximadamente cien años después, sin embargo, es hasta que una coyuntura política muy particular se presenta, que esta demanda es traducida en una decisión política. La racionalidad política, el factor poder, está presente en los insumos del sistema mismo. Este reaccionará en función de las cuotas de poder de los grupos que están detrás de las exigencias.

Muchos creen que el análisis de sistemas es más un inventario y una descripción; dicho análisis dice que es lo que está pasando, pero no menciona el porque de dicha situación, es decir, describe a los objetivos, el ambiente, los recursos y el sistema administrativo, pero no explica el porque de estos. Además, al plantear un ordenamiento lógico de los procesos en términos de iniciación con las demandas, procesamiento por el sistema y elaboración del producto, omite el hecho que en muchas ocasiones los mismos integrantes del sistema político y los formuladores de políticas pueden ser fuente de demandas, factor político ausente en el análisis sistémico.

Este análisis obvia el elemento político cuando se centra en el estudio del sistema político, pretendiendo que tiene un carácter técnico neutral, sujeto a normas que regulan su funcionamiento y que le garantizan su sobrevivencia; a través de esto hay una explicitación de la racionalidad de carácter técnico en el sentido de apoyo a normas.

Los productos del sistema a su vez, están impregnados de racionalidad técnica; estos son la elección satisfactoria frente a las distintas alternativas que conjugan los dos objetivos fundamentales del sistema: la sobrevivencia y el satisfacer las demandas presentadas a él a través de un ordenamiento lógico de adecuación de medios a fines. Sin

embargo, la preservación del sistema, está en íntima relación a la conservación de los otros sistemas relacionados con él y por lo tanto al mantenimiento de todo el sistema social; lo que significa una relación de reforzamiento entre la racionalidad técnica y la racionalidad política.

La reacción que el entorno desarrolla frente a los productos del sistema, relacionan también ambas racionalidades, por un lado, si las demandas son satisfechas, se refuerza en estos grupos la idea que el seguir ciertas reglas o normas en el planteamiento de las demandas es lo correcto (racionalidad técnica); además el sistema político refuerza en esta forma su papel de legitimador frente a la sociedad al satisfacer las necesidades expresadas. (racionalidad política).

La teoría general de sistemas no es una teoría acabada, depende mucho de una construcción personal y esto la impregna de subjetivismo. Existe además, la posibilidad de complejizar en exceso el análisis al no saber identificar las variables contextuales fundamentales, utilizando algunas de ellas poco importantes, dificultando aún más su comprensión.

Esta teoría contribuye a conceptualizar las relaciones entre el ambiente, el sistema político y la política pública, pero no explica satisfactoriamente que es lo que ocurre al interior de la "caja negra", el sistema político. El modelo sistémico pretende más que explicar, describir a las políticas públicas, lo que debilita su calidad de modelo pues uno de los criterios que debe llenar como tal es la capacidad de sugerir una explicación de las decisiones políticas.

Como instrumento de análisis, no niega a otros modelos, más bien ofrece la posibilidad de abordar con más amplitud la realidad compleja que nos rodea, pues busca integrar el conocimiento de distintas áreas en la búsqueda de la

comprensión de los fenómenos sociales. La racionalidad política y técnica están presentes desde el momento de la elaboración de los insumos hasta el proceso de retroalimentación que se realiza por medio de los resultados producidos por el sistema; descuella la racionalidad técnica a través de las normas presentes en la elaboración de las demandas, en las reglas que rigen el funcionamiento del sistema, en la adecuación de medios a fines presentes en los productos.

La racionalidad política está presente en las fuerzas y procesos que intervienen en la conversión de necesidades a demandas y decisiones políticas; en la necesidad de la conservación del sistema, en el papel justificador y legitimador frente a la sociedad a través de la satisfacción de sus necesidades. Vemos de nuevo, que al igual que los anteriores, este modelo, por sí solo no es capaz en forma exhaustiva de analizar el proceso de formulación de políticas públicas; es un instrumento que contribuye a ello, pero aún insuficiente.

2.- El Enfoque Relacional.

En el modelo racional clásico, el agente decisor es uno solo, grupal o individual, pero uno solo al fin; en el modelo organizacional, el decisor se fragmenta y surgen entonces un variado número de agentes decisores que son parte componente de una sola decisión; esto significa que los fragmentos decisionales se combinan y dan lugar a la formación de una decisión; el modelo incrementalista señala a un agente decisor inmerso en un mar de decisores y en el cual una buena decisión se identifica con el mayor acuerdo posible entre distintos decisores y en la capacidad de modificar la realidad en forma incremental, en este caso, el ambiente está insinuado a través de la variedad de decisores.

El modelo sistémico es menos preciso en la identificación del agente decisor; afirma que es parte de un sistema -la "caja negra"-, se reconoce la complejidad del sistema y se agrega un nuevo elemento en forma explícita: el ambiente, en el cual se generan los apoyos y demandas para el sistema. Sin embargo, es el sistema el que finalmente toma la decisión que influirá en el ambiente y sus apoyos y demandas.

En los cuatro modelos, aplicados al análisis de las políticas públicas, se trata de analizar la acción del estado a través de la explicación de su quehacer por medio de las decisiones políticas; sin embargo, no se hace mención del porque de esa acción o de las interacciones que dieron lugar a esa decisión. El primer modelo sobre todo, responden a la visión de una sociedad como orden natural; en palabras de Lechner, en donde la realidad social está estructurada por leyes de causalidad, inteligibles de manera similar a las ciencias naturales. El interés por cuantificar y calcular el proceso decisional conduce a asumir la existencia de sujetos constituidos casi de una vez y para siempre como unidades uniformes. Siempre hay una realidad objetiva como horizonte de la acción humana, hay objetivos claros y finalistas que orientan en forma precisa a la decisión.

Sin embargo, la sociedad puede enfocarse como a un orden social e históricamente constituido en el cual sus actores no están determinados en forma definitiva y por lo tanto sujetos a ser modificados en el transcurso de la historia. Desde esta perspectiva, las organizaciones sociales, el estado entre ellas, son el resultado de relaciones sociales dinámicas y sujetas a cambios con el devenir del tiempo; las decisiones que se tomen están condicionadas y son el resultado de esas relaciones.

Esto significa que en el diseño y formulación de las políticas públicas intervienen múltiples actores en relaciones no siempre de igualdad y por lo tanto con distinta capacidad de influir en las mismas. En esta relación de grupos u organizaciones, el elemento que juega el papel más importante es el del poder, término que provoca controversia acerca de su significado así como de su importancia en la toma de decisiones.

El quinto enfoque que se desarrollará es el enfoque relacional, que trata de explicar a la decisión política como el producto de una relación social en la que los grupos sociales interactúan entre sí, dando como resultado a la política pública.

2.1.- El Enfoque.

Las políticas públicas son respuestas coyunturales a situaciones problemáticas específicas; la aproximación que hace Lindblom a la decisión es similar; además el sistema político debe responder a demandas concretas que lo asedian, que no se presentan con la misma fuerza de penetración en el sistema y por lo tanto con oportunidades desiguales de ser satisfechas.

Frente a esta desigualdad en las exigencias, la decisión es la resultante de un proceso de reducción de las demandas que están sujetas a las relaciones sociales existentes en ese momento. Sin embargo, no se debe considerar al sistema político como un simple instrumento de los sectores hegemónicos de la sociedad, de hecho éste posee un margen de autonomía que permite que la decisión sea el producto cambiante de un juego completo de interacciones.

Las perspectivas desde las que se enfocan estas interacciones sociales varía de acuerdo a la distribución de

cuotas de poder que se poseen. La importancia que se le da a estos grupos está en íntima relación con el concepto del estado que se tenga; como vimos anteriormente, en el capítulo dos, existe la teoría pluralista del estado que sostiene que el poder está ampliamente distribuido entre distintos grupos y en el que ninguno de ellos es dominante respecto a los demás; por lo tanto las decisiones políticas son el resultado de la interrelación de estos grupos en la cual es definida la mejor decisión, en función, la mayoría de las ocasiones, de la capacidad de argumentación y de convencimiento de un grupo determinado; todos los grupos tienen igual oportunidad de hacer prevalecer su opinión e inclinar la balanza de la decisión a su favor. Dahl en su libro "Who Governs?" llega a esta conclusión ¹⁵.

Autores como Lechner, Poulantzas, Miliband entre otros, no concuerdan con estos enfoques y consideran que el poder en la sociedad está distribuido en forma desigual en las decisiones políticas. Consideran al sistema político y a la administración pública como el producto de esta estructuración social, la que se manifiesta en leyes objetivas que rigen el funcionamiento de la sociedad y por lo tanto el propio funcionamiento de la administración. Por esto, la administración no puede soslayar la realidad de la estratificación de la sociedad así como de la jerarquización de las demandas.

El enfoque relacional plantea que las decisiones políticas son el resultado de las relaciones económicas, políticas e ideológicas que se dan en una sociedad en que existen correspondencias no igualitarias de dominación/subordinación entre los distintos grupos que

¹⁵ Robert Dahl, citado por Christopher Ham y Michael Hill. The Policy Process in the Modern Capitalist State. (England. Wheatsheaf Books Ltd. 1984), p.70

conforman dicha sociedad ¹⁶.

Esta jerarquización no es absoluta pues el estado, el sistema político debe responder a dos lógicas en forma simultánea: la lógica de la reproducción del sistema de dominación social, la satisfacción de los intereses hegemónicos, lo cuales son heterógeneos y con cierto grado de contradicción entre sí; y la lógica de la función de la preservación de la cohesión social, de la legitimación frente a las clases subalternas que por lo general son contradictorias con la primera.

Las decisiones políticas son entonces la resultante de la interacción de estas lógicas y debido a esto se vuelve a veces un poco simplista al analizar a las políticas públicas desde el punto de vista racional clásico o el organizacional. La tarea que significa el estudio de las políticas públicas desde el punto de vista relacional no es sencillo sino extremadamente complejo. Distintos autores lo han abordado de esta forma, Poulantzas, Miliband, Offe, Lechner, Laclau y otros; pero no existe todavía una teoría estructurada en forma tal que nos permita sujetarnos a criterios de análisis uniformes en el estudio de las políticas ¹⁷.

¹⁶ c.f. Nicos Poulantzas. "Estado, Poder y Socialismo", en Antología: Estado, Sociedad y Política., 1987. p. 177,179.

¹⁷ Claus Offe. Contradictions of the Welfare State. (Massachusetts : The MIT Press, 1984.)

Norbert Lechner. Estado y Política en América Latina. (México : Siglo XXI, 1977).

Nicolás Mariscal, comp. La Política y el Poder. (San Salvador : UCA-Editores, 1979).

2.2.- El Poder: elemento fundamental.

Un elemento común a la mayoría de los autores es el análisis del poder y sus distintas manifestaciones en la sociedad. Para Clegg, el poder no es una categoría estandar que permita determinar que clase de cosa es y dada la dificultad que ciertos conceptos puedan ser constreñidos al mundo de las palabras, sugiere que lo más importante es estudiar las manifestaciones del poder en lugar de tratar de definirlo ^{1º}. Esta, no obstante, es una visión empirista del poder; de hecho en el capítulo dos se ha desarrollado más ampliamente esta categoría.

Lechner concibe a la política como el producto de una interacción entre distintos sujetos, individual o grupal; sujetos que tratan de constituirse en función de otros, es decir un grupo adquiere identidad en la medida en que define sus propios límites, con éstos contruidos, se puede identificar los elementos al interior del mismo así como se vuelve posible el estudio de las relaciones y procesos que se dan entre esos elementos; pero la fijación de los propios límites se da en relación indispensable con otros sujetos; dicho de manera personal, mi identidad está definida en la medida que logro diferenciarme de los otros, pero este proceso de definición es dinámico, no es estático, lo que significa que es un proceso continuo.

Los grupos sociales se comportan de esta forma; los grupos hegemónicos de la sociedad así como las clase subalternas se interrelacionan en forma activa, el estado, inmerso en esta multirelación va tomando decisiones en función de esta dinámica y por lo tanto las políticas están

^{1º} Cf. Stewart Clegg. Power, Rule and Domination. A critical and empirical understanding of power in sociological theory and organization life. (London: Routledge and Kegan Paul. 1975.) p.1-16.

sujetas a dicha situación. Puesto que la sociedad es el resultado de estas relaciones cambiantes, lo que antes parecía imposible, luego se vuelve viable, un proyecto de reforma agraria lucía a todas luces imposible en El Salvador en 1940, en 1980 su viabilidad es real. La aceptación de un resultado electoral por parte de las fuerzas insurgentes salvadoreñas era imposible en 1984, esto cambia en 1989 y así como estos, hay múltiples ejemplos de la manifestación del dinamismo de las políticas como resultado del movimiento que se da en las relaciones sociales.

No obstante, las relaciones de poder no siempre lucen cristalinas al observador y pueden manifestarse en forma más sutil. Bacharach y Baratz consideran que el poder se ejerce también en "la creación o el reforzamiento de valores sociales y políticos así como prácticas institucionales que limitan el ámbito del proceso político a consideraciones públicas de únicamente aquellos temas que son relativamente inofensivos para quien practica el poder"¹⁹, lo que trae como consecuencia suprimir el conflicto y prevenir que se introduzca al proceso político. Esto de acuerdo a Wolfe, equivale a un "proceso despolitizador que, operando como mecanismo de filtro, va eliminando preocupaciones políticas en cada etapa del camino. Es un mecanismo selectivo que va sacando opiniones de la agenda de la discusión política"²⁰.

El modelo sistémico se presta a esta interpretación al plantear la regulación de las necesidades de la sociedad que son admitidas como demandas política. Los mecanismos a través de los cuales estas limitaciones se imponen son variados;

¹⁹ Peter Bachrach y Morton S. Baratz. "Two Faces of Power". The American Political Science Review. Vol. 56, No.4, Dec.1962 p.948.

²⁰ Alan Wolfe. Los Límites de la Legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo. México: Siglo XXI 1980. p.328.

desde el uso de la fuerza en forma abierta como en el caso de la represión militar en el área rural por décadas en El Salvador, lo que no permitió la organización de los campesinos y por lo tanto la manifestación de sus demandas y necesidades; hasta la calificación de inmorales, como ejemplo, una ley que liberalizara el aborto en Costa Rica, sería con seguridad considerada escandalosa e inmoral, lo que inhibe a cualquier sector de la sociedad de presentar un proyecto tal.

Lukes en su libro "El Poder. Un enfoque radical", añade una dimensión del poder que incluye la configuración de las preferencias de la gente de modo que no exista conflicto abierto ni latente; esta dimensión es la que con anterioridad desarrolla Gramsci al hablar de hegemonía e ideología en la sociedad y que Laclau desarrolla también en su tesis acerca de la forma hegemónica de la política ²¹.

Dadas las contradicciones presentes en nuestra sociedad, esta tercera dimensión está sujeta a continuas modificaciones; como ejemplo tenemos el papel desempeñado por la religión en nuestros países, en un principio como un claro elemento de dominación ideológica a través de la idea de la necesidad del sufrimiento en la tierra para ser recompensado al morir; la evolución de la sociedad vuelve insostenible esta afirmación por lo que el papel de la religión como componente del aparato ideológico se modifica, volviéndose en algunos casos elemento en clara contradicción con dicho aparato, el caso de la llamada iglesia popular o

²¹ Una mayor discusión de este tema se desarrolla en: Steven Lukes. El Poder. Un enfoque radical. Madrid: Siglo XXI, 1985. y Chantal Mouffle. "Hegemony and ideology in Gramsci". Gramsci and Marxist Theory. Edited by Chantal Mouffle. London: Routledge and Keagan Paul 1979. p. 168-204.

profética apoya lo señalado anteriormente ²².

2.3.- Consideraciones sobre el enfoque relacional.

Analizar a las políticas públicas desde la perspectiva relacional no es tarea fácil, en parte por lo incipiente de la teoría desarrollada hasta este momento; la ausencia de una clara coincidencia entre los distintos autores que han incursionado en este campo así como ausencia de metodologías para investigar sobre las demandas no expuestas o las suprimidas por la conformación de las preferencias de la población por medio del aparato ideológico de las clases hegemónicas.

Como puntos importantes se debe tomar en cuenta lo siguiente:

- 1.- Concebir a las políticas públicas como el producto de la interacción de los grupos sociales;
- 2.- Los distintos grupos sociales se interrelacionan en términos de desigualdad, la que está determinada por el mayor o menor poder que estos grupos tienen la capacidad de ejercer;
- 3.- Las relaciones de poder no es una condición estática entre los grupos; es un factor dinámico que si bien no permite romper con las relaciones fundamentales al interior de la sociedad, si permite un mayor o menor grado de negociación que le da oportunidad a las clases subalternas obtener ganancias frente a los sectores hegemónicos;
- 4.- La perspectiva relacional puede emplearse desde el punto de vista sistémico, identificando en el sistema y al interior de la "caja negra", los elementos más importantes que intervienen así como las interrelaciones que se dan.

²² Véase: Pedro Henriquez. El Salvador, Iglesia Profética y cambio social. San José: Departamento Ecuménico de Investigaciones CSUCA. 1988.

3.- Conclusión.

El análisis sistémico hace hincapié en la relación entre el sistema político, formulador de las políticas y el ambiente compuesto por todos aquellos elementos externos al sistema; no es explícito acerca de las relaciones que se dan al interior del ambiente así como tampoco al interior de la "caja negra", aunque invita a desarrollar dicho estudio. El enfoque relacional a mi modo de ver complementa al modelo sistémico pues busca establecer las relaciones y las cuotas de poder que los distintos actores que participan en las decisiones políticas poseen, tanto en el ambiente como dentro del sistema político mismo.

CONCLUSIONES

1.- A través de este trabajo se estudió la relación que el campo de lo político tiene con el quehacer administrativo, haciendo ver que lo político y lo técnico son dos dimensiones inherentes a la labor del administrador público. En la decisión como elemento crucial de las políticas públicas, está presente tanto la racionalidad técnica como la política.

2.- El estudio que de ambas racionalidades se hizo destacó que la idea de racionalidad técnica se puede emplear en tres sentidos: (1) la sujeción a reglas o normas, (2) el empleo del método científico en la determinación de la cadena de fines a medios y, (3) la relación costo beneficio; esta concepción todavía no está acabado, lo que exige profundizar aún más en su estudio.

La racionalidad política implica la dimensión poder; toda decisión en la que interviene el ejercicio del poder, la negociación y en el caso del estado la legitimación, manifiesta lo "político" de la misma.

3.- Ambas racionalidades se relacionan en forma complementaria o conflictiva; esto dependerá del momento, tipo y situación de la decisión. Las políticas públicas muestran numerosos ejemplos en los que la necesidad de lograr consenso o legitimidad de parte de los decisores conduce a su vez al logro de mayor estabilidad política y favorece el desarrollo del crecimiento económico, generando así la oportunidad que la población se beneficie con dicho crecimiento.

4.- Al estudiar los modelos de análisis de políticas públicas, se mostró como la dimensión política y técnica están presente en todos ellos, en distintos grados de

intensidad y de explicitéz; desde el modelo del actor único racional que manifiesta en forma explícita la racionalidad técnica sobre todo en el sentido de eficiencia y observación de la relación costo-beneficio, pasando por los modelos organizacional, incrementalista, y sistémico, hasta el enfoque relacional que explicita el carácter político de las políticas públicas, constituyendo un valioso aporte que nos permite explorar con mayor amplitud la dimensión política que todo quehacer administrativo posee.

5.- El estudio de las políticas públicas a través del análisis de casos es una metodología ampliamente usada en las investigaciones de los países desarrollados; esta metodología se puede utilizar en nuestro medio como forma de llegar a mejor entendimiento de las decisiones políticas en nuestros países.

6.- Creemos que es muy importante desarrollar una teoría administrativa basada en nuestra experiencia y en investigaciones realizadas en nuestras administraciones; existe ya estudiosos de las ciencias sociales en el área latinoamericana que han hecho valiosos aportes al conocimiento y comprensión de nuestra realidad, gentes como Edelberto Torres Rivas, Ernesto Laclau, Jorge Zaverucha, Jorge Cardozo, Oscar Oszlak y otros. Todos ellos han abierto brecha en el estudio de nuestra realidad social; es tiempo que estos se extiendan al campo de la administración pública, que contribuyan a una mejor comprensión del quehacer del administrador así como del rol político que juega dentro de la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

Libros:

- Allison, Graham, T. Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. Boston : Little, Brown and Company, 1971.
- Baylora, Enrique. El Salvador en Transición. San Salvador : UCA-Editores, 1982.
- Calabresi, Guido y Bobbitt, Philip. Tragic Choices. New York : W.W. Norton and Company, 1978.
- Cardozo, Myriam y Moreno, Pedro, H. Eficiencia y Evaluación de la Gestión de las Organizaciones: Un intento de aplicación para el sector público. México : CIDE, Serie Administración Pública No.4, oct. 1983.
- Clegg, Stewart. Power, Rule and Domination. A critical and empirical understanding of power in sociological theory and organizational life. London : Routledge and Kegan Paul, 1978.
- Coplin, William, D. Teaching Policy Studies: What and how. Massachusetts : Lexington Books, 1978.
- Dahl, Robert A. Lindblom, Charles E. Política, Economía y Bienestar. Buenos Aires : Editorial Paidós, 1971.
- Doern, Bruce. y Aucoin, Peter. Public Policy in Canada. Canada : The MacMillan Company of Canada Limited, 1979.
- Dye, Thomas. Understanding Public Policy. New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1975.
- Easton, David. A Framework for Political Analysis. New Jersey : Prentice-Hall, 1965.
- Varieties of Political Theory. New Jersey : Prentice-Hall, 1966.
- Etzioni, Amitai. Modern Organizations. New Jersey : Prentice-Hall, 1964.
- Flores, Gilberto y Nef, Jorge., comp. Administración Pública : Perspectivas Críticas. San José: ICAP, 1984.
- Foxley, Alejandro , Aninat, Eduardo y Arellano, José Pablo. Las Desigualdades económicas y la acción del Estado. México : Fondo de Cultura Económica, 1980.

- Frederickson, H. George y Wise, Charles. Public Administration and Public Policy. Massachusetts : Lexington Books, 1977.
- García-Pelayo, Manuel. Burocracia y Tecnocracia. Madrid : Alianza Universidad, 1974.
- Godelier, Maurice. Racionalidad e Irracionalidad en la Economía. La Habana : Instituto del Libro, 1968.
- Golembiewsky, Robert T. Public Administration as a Developing Discipline. Georgia : Marcel Dekker, 1977.
- Ham, Christopher y Hill, Michael. The Policy Process in the Modern Capitalist State. Sussex : Wheatsheaf Books, 1984.
- Heady, Ferrel. Public Administration: A comparative perspective. New Jersey : Prentice Hall, 1966.
- Heller, Hermann. Teoría del Estado. México : Fondo de Cultura Económica, 1983.
- Hoos, Ida R. Systems Analysis in Public Policy. A critique. Los Angeles : University of California Press, 1972.
- Hughes, Steven W. y Mijeski, Kenneth. Politics and Public Policy in Latin America. Colorado : Westview Press, 1984.
- Jaguaribe, Helio. y otros. La dependencia político-económica de América Latina. México : Siglo XXI, 1973.
- Krone, Robert M. Systems Analysis and Policy Sciences. Theory and Practice. New York : John Wiley and Sons, 1980.
- Lechner, Norbert, comp. Estado y Política en América Latina. México : Siglo XXI, 1985.
- Lechner, Norbert. Especificando la Política. México : CIDE, 1983.
- Lindberg, Leon, Alford, Robert y Crouch, Colin. Stress and Contradiction in Modern Capitalism. Massachusetts : Lexington Books, 1977.
- Lindblom, Charles E. Técnicas de Coordinación Política. México: Editorial Roble, 1966.

- Lukes, Steven. El Poder: Un enfoque Radical. Madrid : Siglo XXI, 1985.
- Lynch, Thomas, D. Policy Analysis in Public Policy Making. Massachusetts : Lexington Books, 1975.
- Lynn, Laurence E. Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis. California : Goodyear Publishing Company, Inc., 1980.
- Mariscal, Nicolàs, Zamora, Rubèn y Jiménez, Edgar, comp. La Política y el Poder. San Salvador : UCA-Editores, 1979.
- Menjívar, Rafael. Acumulación Originaria y Desarrollo del Capitalismo en El Salvador. San José : Editorial Universitaria, 1980.
- Mills, Wright. Poder, Política y Pueblo. México : Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Mouffle, Chantal. Gramsci and Marxist Theory. London : Routledge and Kegan Paul, 1979.
- Nagel, Stuart S. Contemporary Public Policy. Alabama : The University of Alabama Press, 1984.
- Offe, Claus. Contradictions of the Welfare State. Massachusetts : The MIT Press, 1984.
- Offe, Claus. Disorganized Capitalism. Massachusetts : The MIT Press, 1985.
- Portelli, Hugues. Gramsci y el Bloque Histórico. México : Siglo XXI, 1978.
- Ramos, Adalberto Guerreiro. The New Science of Organization. A reconceptualization of the Wealth of Nation. Toronto : University of Toronto Press, 1981.
- Serra, José, comp. Desarrollo Latinoamericano. Ensayos Críticos. México : Fondo de Cultura Económica, 1974.
- Sharkansky, Ira. Administración Pública: La política frente a la burocracia. México : Editores Asociados, 1971.
- Weber, Max. The Theory of Social and Economic Organization. New York : Oxford University Press, 1947.
- Wolfe, Alan. Los Límites de la Legitimidad: contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo. México : Siglo XXI, 1980.

Simon, Herbert y Smith, Donald W. Administración Pública.
San Juan : Ediciones de la Universidad de Puerto Rico,
1956.

Sloan, John W. Public Policy in Latin America: A
comparative survey. Pittsburgh : University of
Pittsburgh Press, 1984.

Artículos de Revistas.

Bachrach, Peter. y Baratz, Morton S. "Two Faces of Power",
The American Political Science Review, 4(56): 947-952,
dic. 1962.

Barnes, Samuel H. "Decision-Making in Italian Local
Politics: The view of the Communal Councilor".
Administration and Society, 2(6):179-204, ago. 1974.

Burkhead, Jesse. y Hennigan, Patrick J. "Productivity
analysis: a search for definition and order". Public
Administration Review, 1(38): 34-40, ene.-feb. 1978.

Dror, Yehezkel. "Muddling Through -Science- or Inertia".
Public Administration Review, 3(24): 154-156, sept.
1964.

----- "Policy Analyst: A new Professional Role in
Government Service", Public Administration Review,
3(27): 197-203, sept. 1967

Goering, John M. "Towards a National Policy for
Neighborhoods: A conversation between a Policy maker and
a Social Scientist". Public Administration Review,
6(40): 553-560, nov.-dic. 1980.

Hansen, Susan B. "Public Policy Analysis: some recent
developments and current problems". Policy Studies
Journal, 1(12): 14-42, sept. 1983.

Hatry, Harry P. "The status of productivity measurement in
the Public Sector". Public Administration Review,
1(38): 28-33, ene.-feb. 1978.

Henry, Nicholas. "Paradigmas de la Administración Pública".
Revista Centroamericana de Administración Pública, (9):
5-17, jul.-dic. 1985.

- Jones, Roger W. "The Model as a Decision Maker's Dilemma". Public Administration Review. 3(24): 159-160, sept. 1964.
- Lindblom, Charles E. "The Science of Muddling Though". Public Administration Review. 2(19): 79-88, primavera, 1959.
- "Context for Change and Strategy: A Reply". Public Administration Review. 3(24): 157-158, sept. 1964.
- "Still Muddling, Not Yet Through". Public Administration Review. 6(39): 517-526, nov.-dic. 1979
- Lowi, Theodore. "Four Systems of Policy, politics and choice". Public Administration Review. 4(32): 298-309, jul.-ago. 1972.
- MacRae, Duncan., "Policy Analysis as an applied social science discipline". Administration and Society. 4(6): 363-388, feb. 1975.
- Marks, Barry., "Decision under Uncertainty: The narrative sense". Administration and Society. 3(9): 379-394, nov. 1977.
- McEachern, A. W. y Al-Arayed, Jawas. "Discerning the Public Interest". Administration and Society. 4(15): 75-97, feb. 1984.
- Melcher, Arlyn J. y Melcher, Bonita H. "Toward a System Theory of Policy Analysis: Static versus Dynamic Analysis". Academy of Management Review. 2(5): 235-247, 1980.
- Nagel, Stuart. y Neef, Marian. "Finding an Optimum Choice, Level, or Mix in Public Policy Analysis". Public Administration Review. 5(38): 404-412, sept.-oct. 1978.
- Paquin, Michael. "La rationalisation des politiques publiques: un etat de la question". Canadian Public Administration. 2(20): 305-316, verano, 1977.
- Peters, B. Guy. "Insiders and Outsiders". Administration and Society. 2(9): 191-218, ago. 1977.
- Santos, Conrado R. "A theory of bureaucratic authority". Canadian Public Administration. 2(21): 243-267, verano, 1978.
- Santos, Conrado R. "Public Administration as Politics". Canadian Public Administration. 2(12): 213-223, verano 1969.

- Schneider, Mark y Swinton, David. "Policy Analysis in State and Local Government". Public Administration Review, 1(39): 12-16, ene.-feb. 1979.
- Sharma, Prabhu Datta. "Decision-Making in Panchayati (Rural Local Government in India): the Rajasthan Experiment". Canadian Public Administration, 2(11): 163-185, verano 1968.
- Springer, J. Fred. "Policy Analysis and Organizational Decision: toward a Conceptual Revision". Administration and Society, 4(16): 475-508, feb. 1985.
- Swiss, James, E. "Holding Agencies Accountables for Efficiency: Learning from Past Failures". Administration and Society, 1(15): 75-97, may. 1983