

Los graduados en Ciencias Económicas y las Políticas Públicas

Área IX: Sector Público

Oportunidades para los profesionales en Ciencias Económicas.

**18 Congreso Nacional de Graduados en Ciencias Económicas; Ciudad
Autónoma de Buenos Aires; del 16 al 18 de junio de 2010.**

Código de Identificación: 9.1.11

SUMARIO :

RESÚMEN

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

POLÍTICAS PÚBLICAS

CAPÍTULO II

ENFOQUES TEÓRICOS

CAPÍTULO III

HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS

CAPÍTULO IV

CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

LOS GRADUADOS EN CIENCIAS ECONÓMICAS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

RESÚMEN:

Las políticas públicas son una nueva perspectiva de la gestión Pública consistente en un proceso eminentemente interdisciplinario que, como tal, requiere del concurso de profesionales de diferentes disciplinas.

Los graduados en ciencias económicas limitan su actuación a aspectos contables, presupuestarios y de control. No explotan las amplias posibilidades que el nuevo enfoque ofrece. La excepción a lo expuesto es el caso de los economistas.

Lo expuesto contrasta con la gran cantidad de profesionales y estudiantes de Ciencias Económicas que se encuentran trabajando en las Administraciones Públicas tanto a nivel nacional, provincial o municipal.

El concurso de graduados en ciencias económicas resulta imprescindible para alcanzar una visión amplia sobre cualquier aspecto que requiera de intervención estatal y de su pertinente expertise.

El presente trabajo pretende despertar el interés, de aquellos graduados en Ciencias Económicas, en un relativamente nuevo enfoque de Gestión Pública que, no sólo nos posibilita sino que, nos interpela a jugar un rol activo en todo el proceso de políticas públicas pero no en algunas etapas, como ocurre en la actualidad, sino en la integralidad del proceso de políticas públicas. Está en juego un reto intelectual, un desafío profesional cuyas recompensas tangibles e intangibles no demorarán en llegar.

Mi aporte es presentar e introducir el enfoque de políticas públicas e identificar espacios de actuación profesional, promover y fomentar su indagación y aplicación y sugerir bibliografía para ampliar lo aquí expuesto a quienes deseen profundizar sus conocimientos en este nuevo desafío. En particular brindar herramientas teóricas y metodológicas para el diseño, gestión y evaluación de planes, programas y proyectos públicos.

INTRODUCCIÓN:

Las políticas públicas son una nueva perspectiva de la gestión Pública consistente en un proceso eminentemente interdisciplinario que, como tal, requiere del concurso de profesionales de diferentes disciplinas. Así arquitectos, ingenieros, abogados, sociólogos, educadores, médicos, etc. se insertaron en diferentes etapas del proceso de políticas públicas. Los graduados en ciencias económicas no son ajenos a dicha inserción aunque la misma, por lo general, se resume o limita a aspectos contables, presupuestarios y de control. No explotan las amplias posibilidades que el nuevo enfoque ofrece. La excepción a lo expuesto es el caso de los economistas cuya incumbencia profesional presenta, en el sector público, una interesante y evidente salida laboral que, de hecho y con derecho, vienen desarrollando.

Una revisión de los trabajos presentados por los graduados en el área de sector público en los Congresos Profesionales de Ciencias Económicas se refleja una escasa producción y en las bibliotecas consultadas de los Consejos o Colegio Profesionales cuentan con muy poco material bibliográfico específico sobre políticas públicas.

Lo descrito contrasta con la gran cantidad de profesionales y estudiantes de Ciencias Económicas que se encuentran trabajando en las Administraciones Públicas tanto a nivel nacional, provincial o municipal.

El concurso de graduados en ciencias económicas resulta imprescindible para alcanzar una visión amplia sobre cualquier aspecto que requiera de intervención estatal y de su pertinente expertise.

El presente trabajo pretende despertar el interés, de aquellos graduados en Ciencias Económicas, en un relativamente nuevo enfoque de Gestión Pública que, no sólo nos posibilita sino que, nos interpela a jugar un rol activo en todo el proceso de políticas públicas pero no en algunas etapas, como ocurre en la actualidad, sino en la integralidad del proceso de políticas públicas. Se trata de

un reto intelectual ...y, es además, un desafío profesional cuyas recompensas tangibles e intangibles no demorarán en llegar.

Una afirmación que siempre escuché en mi actuación profesional proveniente de las personas que de un modo u otro están vinculados a la política fue “espacio que no se ocupa es un espacio perdido”, entiendo que tal expresión cobra sentido respecto a la problemática abordada en este trabajo.

Entiendo que escenarios con reiteradas crisis como el que nos toca vivir requieren del concurso de múltiples y diversas opiniones profesionales respecto al rumbo a tomar para superarlas. Nos debemos un debate informado como sociedad políticamente organizada, sobre lo que esperamos de nuestros gobernantes y como graduados debemos aportar nuestros conocimientos para mejorar las decisiones en los asuntos públicos siendo el nuevo campo de las políticas públicas un mecanismo funcional para el logro de una mayor institucionalidad.

Mi aporte es presentar e introducir el enfoque de políticas públicas e identificar espacios de actuación profesional, promover y fomentar su indagación y aplicación y sugerir bibliografía para ampliar lo aquí expuesto a quienes deseen profundizar sus conocimientos en este nuevo desafío. En particular brindar herramientas teóricas y metodológicas para el diseño, gestión y evaluación de planes, programas y proyectos públicos.

Una última aclaración, el trabajo se refiere a las políticas públicas nacionales, analizando la actuación del Estado – Nación, por lo que excluyo del análisis a las políticas públicas de los niveles subnacionales: provinciales y locales o municipales. Si bien resulta cierto que lo expuesto es válido también para las políticas públicas provinciales y municipales las mismas presentan particularidades cuyo análisis excederían el propósito aquí propuesto.

Espero que les sea amena la lectura, que les resulte útil, pero mayor es mi esperanza que sirva como ampliación de un compromiso que ya tenemos con nuestra sociedad: contribuir a mejorar las decisiones sobre la “res pública”, es decir, sobre la cosa pública.

CAPÍTULO I

POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 Orígenes:

Los estudios de políticas públicas (en adelante PP) se iniciaron con el crecimiento de las intervenciones del Estado en diversos aspectos de la vida social de nuestras sociedades. Hasta el siglo XIX la intervención estatal se limitaba a mecanismos impositivos y de seguridad, y será en este siglo, cuando se produzca la primera gran formulación de políticas estatales encaminadas a satisfacer las demandas de determinados sectores sociales. Pero, después de la II Guerra Mundial será cuando se desarrollen y generalicen las intervenciones públicas, que darán lugar al Estado de Bienestar y a los primeros estudios sobre políticas públicas. De hecho, este tipo de Estado ha constituido un campo de investigación fructífero para las políticas públicas, hasta el punto de que podemos hablar de un desarrollo paralelo.

Aunque será desde la década de 1970 cuando el análisis de la acción de las autoridades públicas se desarrolle y comience a ser considerado **como campo específico** de estudio de la Ciencia Política y de la Administración.

El análisis de las políticas públicas se elaboró por la confluencia de varios enfoques de los que toma prestados sus principales conceptos, para hacer frente a los nuevos desafíos de los poderes públicos, y de la dificultad de las teorías existentes para ofrecer instrumentos de análisis eficaces, con los que afrontar las nuevas demandas. Así pues, el enfoque de las políticas públicas parte de una concepción **pluridisciplinar** en la que la Ciencia Política asume una función predominante. Recurre al derecho, a la economía, a la psicología, a la sociología y a la ciencia política que se habían interesado en el estudio de la acción pública en la década del 60 del S. XX. Esta perspectiva teórica se inició en los Estados Unidos en los años 50 con el texto que se suele considerar como fundador que se tituló *The Policy Orientation*, escrito por Harold D. Lasswell, en "The Policy Sciences", Standford University Press en 1951 y será desarrollada desde Francia por Jean-Claude Thoenig y Michael Crozier, desde Gran Bretaña por Lewis A. Gunn y B. W. Hogwood, C. Ham y M.

Hill, Robert A. W. Rhodes y J. J. Richardson, desde Alemania por F. A. Scharpf y R. Mayntz o desde Italia por Bruno Dente¹. Posteriormente, en los 70, se difundió por Alemania y en los 80 tuvo una difusión mundial como lo demuestran los congresos internacionales de sociología y ciencia política a partir de esa época.

En América Latina, Argentina fue pionera en su investigación con trabajos de Bernardo Kliksberg, Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell en la década del 70. En Méjico la obra de Luis Aguilar Villanueva en 1992, en Brasil Luiz Carlos Bresser Pereyra, en Colombia Carlos Salazar Vargas en 1992 y André Noe Roth Deubel.

Organizaciones internacionales específicas como Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), incluso el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial vienen desarrollando una importante tarea de capacitación y difusión en PP.

Autores destacados en nuestro país que son referentes casi obligados para quienes incursionar en la investigación sobre PP, además de los mencionados, son: Marcelo Cavarozzi, Carlos Acuña, Roberto Martínez Nogueira, Daniel García Delgado, Aldo Isuani, Daniel Arroyo, Eduardo Bustelo, Horacio Cao, Ezequiel Ander-Egg, Fabián Repetto, Antonio Camou, etc. y una nueva generación de estudiosos que vienen desarrollando una interesante tarea de investigación, análisis, formación y difusión de los asuntos públicos². Es de destacar que Oscar Ozslak, Marcelo Cavarozzi y Roberto Martínez Nogueira son Contadores Públicos.

En los últimos años se refleja una creciente oferta académica por las PP en América Latina con ofertas en educación superior no universitaria, universitaria y de postgrado que permite inferir el grado de difusión de la temática. Otro aspecto a considerar es una notable cantidad de Organizaciones de la Sociedad Civil que abordan diversas cuestiones sobre PP. Entre ellas algunas que se dedican a la investigación de PP en Argentina, como Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), Fundación Mediterránea

y Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) por citar sólo algunas.

1.2 Nociones:

El Estado es la mayor construcción colectiva de significado. Su impronta confiere sentido, coherencia y trascendencia a la acción humana individual, dotándola de sentido social.

La actividad del Estado tiene una gran influencia en nuestra sociedad interviniendo de múltiples maneras: dictan leyes, regula precios y producciones del sector privado organizan la seguridad, sancionan, producen bienes y servicios, introducen impuestos, subvencionan actividades y transfieren renta y riqueza. No hay individuo, empresa u organización cuyas decisiones sean ajenas a “lo público” o “lo estatal”³.

El estudio de las PP es el análisis de las actividades del Estado en el seno de la sociedad. Un análisis que puede desarrollarse desde diferentes disciplinas que van desde la Hacienda Pública, la Economía, la Sociología, La Ciencia Política, el Derecho y las Ciencias de la Administración. Entonces, la noción de políticas públicas tiene un marcado carácter polisémico⁴.

Por lo expuesto, las políticas públicas constituyen una disciplina que complementa un vasto contenido teórico con prácticas políticas en aras de entender y comprender la acción pública desarrollada por la gestión pública.

Más que de una disciplina teórica se trata de una ciencia práctica para la acción, ya que su objetivo es proceder a un mejor análisis del proceso de adopción de políticas, de forma que permita establecer un diagnóstico más acertado de la situación, y un mejor aprovechamiento de los recursos para la consecución de los fines establecidos.

Así, se puede entender a las políticas públicas como un programa de acción de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado.

1.3 Definiciones:

Se podrá encontrar tantas definiciones como autores hayan abordado la temática.

Oszlak y O'Donnell⁵ definen a las PP “como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita interés o movilización de otros actores de la sociedad civil”.

Tamayo Saez⁶ las define diciendo que “son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”.

Es habitual encontrar la definición de PP: “es una hipótesis a ser verificada”.

Meny y Thoenig, por su parte afirma que las PP es la disciplina que tiene por objeto de estudio "la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad". Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios.

Graglia⁷ las define estableciendo que “Son proyectos gubernamentales y actividades administrativas a los fines de satisfacer necesidades sociales”

Esta última definición presenta una ventaja pedagógica respecto a las anteriores porque refleja una noción descriptiva ya que expresa lo que las políticas públicas “son”, es decir, proyectos gubernamentales y actividades administrativas y una noción prescriptiva, es decir, destaca lo que las políticas públicas “deben ser”, es decir, con la finalidad de satisfacer necesidades sociales.

Entonces, las políticas son públicas por dos razones:

- Porque su responsable principal es un estado (nacional, provincial o municipal), a través de su gobierno o administración. La condición necesaria y suficiente es que el sujeto activo sea algún nivel del Estado.

Define su condición de políticas públicas “desde el sujeto”, es decir, desde un Estado a través de un gobierno y una administración.

- Porque son proyectos y actividades gubernamentales a los fines de satisfacer necesidades sociales. En esta noción la condición necesaria y suficiente es que el sujeto pasivo sea la sociedad.

Conociendo que son y deberían ser las PP, se puede estudiarlas, diseñarlas y gestionarlas⁸. Por lo que pueden ser vistas y consideradas desde dos perspectivas o enfoques:

- Como estudios de PP.
- Como diseño y gestión de PP.

Al estudiarlas, se describe, interpreta y critica cómo son o han sido las PP existentes o preexistentes; en cambio al diseñarlas se planifica como se quiere que sean las nuevas PP y, sobre esa base, se las gestiona. La relación entre ambas perspectivas remite a Harold D. Lasswell (el pionero en PP). La primera es el conocimiento **del proceso (knowledge of)** que representa la tarea de conocer el proceso de decisión de la PP como de hecho sucede; y la segunda como conocimiento en el proceso (**knowledge in**) que alude a la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias **en el proceso** de deliberación y decisión de la PP, con el fin de corregir y mejorar la decisión pública.

El primer enfoque se conoce “análisis de las políticas públicas”, que se orienta al conocimiento en y para el proceso de las PP. El segundo como “análisis del proceso de las PP”, que se ocupa del conocimiento acerca de la formulación e implementación de las PP.

Tres aspectos son transversales a las PP, a saber:

- 1- El reconocimiento de que una política pública implica una decisión,
- 2-Tienen una intencionalidad expresada en resolver una problemática, aprovechar una potencialidad o atender a ciertos intereses.
3. Reconoce el carácter público de la decisión: atender un problema de interés público, pasar por un debate público y emplear recursos públicos.

1.4 Políticas de Estado:

Son aquellas que trascienden a un Gobierno. También se consideran como políticas de estado aquellas que involucran al conjunto de los poderes estatales en su diseño o ejecución⁹.

1.5 Acepciones semánticas del término política¹⁰: Politics and policy / policies.

El idioma inglés hace una clara distinción entre politics y policies. Pero en el idioma castellano se emplea la palabra “política” como sinónimo de “políticas públicas” pero sus connotaciones son diferentes, generando confusiones en las traducciones de textos en inglés que fueron pioneros en la materia.

La política (politics) es un concepto amplio relativo al poder en la sociedad en general. En cambio, las políticas públicas (policies) corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. Es el producto (policy) de la actividad política (politics).

CAPÍTULO II

2 - ENFOQUES TEÓRICOS:

El análisis de las políticas públicas no son en sí mismas una nueva teoría sobre el Estado, la sociedad o la política. Sólo se trata de un cambio del ángulo de análisis¹¹. Existen tres grandes posturas teóricas relacionadas con el Estado y las PP.

2.1 - Las teorías centradas en el Estado (Estado céntricas):

Consideran al Estado como variable independiente de la sociedad. Las acciones públicas son, principalmente, el resultado de las decisiones adoptadas por decidores políticos y altos funcionarios públicos que ocupan el Estado. Minimizan los cambios y los actores del entorno social, político, económico e internacional del Estado para explicar las decisiones sobre PP. Prevalecen las condiciones internas al Estado.

Integran la teoría Estado céntrica, los enfoques decisionistas (modelo racional, racional limitado e incremental), también el enfoque burocrático o neoweberiano.

2.2 - Las teorías centradas en la sociedad (Socio céntricas):

Consideran al Estado como una variable dependiente de la sociedad. Las acciones públicas desarrolladas por el Estado son, principalmente, por la lucha de fuerzas de diferentes clases, niveles de clases, naciones, grupos o individuos que deciden las políticas ejecutadas por la institución estatal. Minimizan la capacidad y el impacto de las instituciones públicas, sus funcionarios y sus valores para explicar las decisiones sobre PP. Prevalecen las condiciones externas al Estado.

Dentro de la teoría socio céntricas hay ideologías opuestas. Por un lado, los enfoques marxistas, neomarxistas y la corriente de la “teoría de la dependencia” y, por otro lado los enfoques racionalistas (racional choice), pluralistas, elitistas y de la corriente de elección pública (public choice).

2.3 - Las teorías mixtas:

Consideran que tanto factores internos como externos con sus propias distinciones y variaciones contribuyen a explicar las acciones públicas. Sustituyen las relaciones causales del tipo unívocas para tratar de aprehender

la sociedad como un tejido de relaciones más complejas, dar preeminencia a la interrelaciones y a la interdependencia por sobre la dependencia. Es un teoría de desarrollo reciente donde prevalecen las interacciones horizontales entre Estado y sociedad dando cuenta de la actual interpenetración entre lo público y lo privado. Posibilita, de este modo, el desarrollo de investigaciones más amplias y, más realistas ya que no estarán sesgadas sus hipótesis iniciales.

Integran esta reciente teoría posturas teóricas muy variadas como el neocorporativismo, el neoinstitucionalismo, el análisis de redes y la teoría de la acción, entre otros.

CAPÍTULO III

3 – HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS ¹²:

Como consecuencia del desarrollo de las teorías, los investigadores también desarrollaron nuevos instrumentos de análisis que constituyen una verdadera “**caja de herramientas**” para mejorar sus estudios. Permiten recolectar, organizar, clasificar, interpretar y explicar datos sobre las PP. Son instrumentos que permiten observar la realidad con el fin de facilitar su organización y entendimiento.

Entre las herramientas más importantes podemos mencionar la tipología de PP, los programas de PP, instrumentos de intervención estatal y el ciclo de las políticas. Avanzaré de manera breve en las tres primeras y profundizaré en el ciclo de las PP por las ventajas didácticas que ofrece al descomponer la PP en secuencias lógicas o etapas.

3.1- La **tipología** busca clasificar las acciones públicas para facilitar su análisis y comparación. Se busca encontrar puntos en común entre diferentes políticas con temas y momentos diferentes. Lowi distingue cuatro tipos de PP de acuerdo relacionando dos variables relacionadas con los modos de coerción empleados por las PP. De este modo puede ser coerción que se aplica sobre el comportamiento de los afectados versus coerción que se ejerce o aplica sobre el entorno del

comportamiento de los afectados por un lado y coerción indirecta o lejana versus coerción directa o inmediata.

Políticas Distributivas: suministro directo de servicios públicos a los ciudadanos. Por Ej. Autorización del Estado para construir.

Políticas Regulatoras: Opera directamente sobre el individuo con efectos directos o inmediatos sobre él. Por Ej. Código de tránsito que buscan regular el comportamiento individual bajo amenaza de una sanción directa.

Políticas de Infraestructura o de Gasto Público: Creación de condiciones materiales generales para la producción. Por Ej. Reglamentaciones que afectan el funcionamiento del sistema político, administrativo o la distribución del poder político.

Políticas Redistributivas: Transferencia de ingresos a los ciudadanos. Por Ej. Redistribución o distribución secundaria de los ingresos de un grupo social hacia otro: Jubilaciones, Ingreso Ciudadano, etc.

Cuadro N° 1

Aplicabilidad Tipo	Comportamiento Individual	Entorno
Directa o inmediata	Políticas Distributivas	Políticas de Infraestructura
Indirecta o lejana	Políticas Regulatoras o Reglamentarias	Políticas Redistributivas

Fuente: Elaboración propia en base a Roth Deubel; 2006.

3.2 - Programas de PP, busca coordinar e integrar una PP determinada en un nivel macro, es decir, un conjunto de PP coherentes entre sí y que se refieran a una problemática particular. Comprende la definición de metas, de la

estrategia y de la táctica, los análisis prospectivos y retrospectivos, la coordinación de las medidas, las medidas de implementación y los mecanismos de evaluación.

Programas condicionales: son las PP que poseen una fundamentación en una concepción causal de tipo “si...entonces...”. Este tipo de PP han permitido al Estado resolver problemas sencillos y conflictos comunes mediante represión.

Programas finalizados: son aquellas PP que mediante sanción económica intenta alcanzar objetivos sociales determinados.

Programas relacionales: aquellas PP que mediante la información persigue alcanzar sus objetivos.

3.3 - Los **instrumentos de intervención estatal** que se emplean al diseñar una PP permite darse una idea sobre cómo el Estado y las instituciones consideran el problema que buscan resolver; también revela la concepción de autoridad. Ellos son:

Instrumentos prescriptivos: aquellos que buscan modificar comportamientos mediante la obligación, la interdicción o la autorización. Resulta necesario prever disposiciones de sanción y los medios administrativos para asegurar su cumplimiento. Es el medio de acción tradicional del Estado.

Instrumentos incentivos: se busca inducir una conducta mediante recompensa. Se diferencia del prescriptivo por la naturaleza de la sanción que no es jurídica sino moral, económica o de hecho. Ej. Subsidios.

Instrumentos de coordinación: consisten en desarrollar mecanismos de coordinación para la ejecución de distintas políticas. Ej. Planificación y estudios de impacto.

Instrumentos de organización y procedimientos: definen el marco en el que se va a desarrollar el proceso de la PP. El marco puede ser formal o informal.

Instrumentos materiales: por los cuales el Estado proporciona, de forma directa, los bienes y servicios. Ej. Salud y educación.

Instrumentos de delegación a socios: cuando las instituciones públicas colaboran con organizaciones privadas, paraestatales o con ONGs en la consecución de los objetivos de PP. Ej. Contratación de servicios, convenios colectivos o la delegación de tareas públicas a actores privados.

3.4- El ciclo o etapas de PP, es la división en etapas o secuencias lógicas a las PP. Fue propuesta por Jones en 1970 y propone cinco etapas en el desarrollo de las PP. Ellas son:

- Identificación del problema.
- Formulación de alternativas de solución.
- Toma de decisión.
- Implementación o gestión.
- Evaluación.

Presenta a la PP como una secuencia que corresponden a la representación clásica y racional de la política con sus distintos escenarios y actores.

El presente trabajo descansa en el empleo del modelo del ciclo de políticas pero al que se le agregó, con fines didácticos, la idea de agenda y sus tipos para completar la exposición. Tal adaptación no constituye una novedad ya que la mayoría de los trabajos sobre PP lo contemplan pero no es menos cierto que no integra, la agenda, las clásicas etapas del policy cycle a pesar que complementa su lógica y el ingreso en la agenda de gobierno es una precondition para recién empezar el ciclo o etapas de PP.

CAPÍTULO IV

4- CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1 Agendas y tipos:

La cantidad de problemas que preocupan a una sociedad es siempre más amplio que el grupo de problemas del que puede recibir atención de las autoridades políticas y administrativas.

Agenda sistémica o social: Conjunto de problemas que preocupa a la sociedad en un momento determinado.

Agenda política o institucional: Conjunto de problemas que preocupa a los dirigentes públicos en un momento determinado. Es más estable y es donde repercute la evolución de la agenda sistémica.

Refleja la percepción de los poderes públicos sobre los problemas en los que se debe intervenir para solucionarlos o “institucionalización”, y aquellos que pueden esperar, por lo que cobra importancia la construcción analítica del problema. Problemas, y las soluciones, compiten entre ellos para figurar en la agenda.

Un asunto es susceptible de convertirse en problema público cuando implica una situación de crisis, cuando alcanza notoriedad pública, cuando genera una situación altamente emotiva o cuando hace referencia a temas como el poder y la legitimidad. Se requiere de la intervención de aquellos con capacidad para procesar las necesidades en términos de problemas, es decir, burócratas, partidos políticos, medios de comunicación o grupos organizados que traducen lo social en lo público. La inscripción en la agenda puede ser promovida desde fuera del Estado y a sus instituciones conocida como modelo de demanda y, la segunda es interna al Estado y sus instituciones llamada modelo de la oferta o administrativo.

Por último, los procesos de construcción de la agenda gubernamental condicionan tanto la formulación de las soluciones como a las decisiones que adopten las autoridades.

4.2 Identificación, construcción y definición del problema:

Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender a la lista de necesidades y demandas de sus ciudadanos. Sólo algunas logran ser “problematizadas” que significa convertir a éste en un tema de interés que justifica su resolución, es decir, que ciertos sectores, grupos, organizaciones e incluso personas estratégicamente situados están en condiciones de promover la incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Dichos **asuntos “socialmente problematizados”** son también llamados **“cuestiones”**. Toda cuestión tiene un ciclo vital que se inicia con la problematización social hasta su resolución o desaparición como tal, sin que implique que fue solucionada.

A lo largo de ese ciclo diferentes actores, afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma. Los comportamientos (decisiones, acciones, etc.) involucrados en estas toma de posición modifican el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado. La resolución de algunas cuestiones queda librada a la sociedad civil.

Existen formas de ejercicio del poder en el sentido de impedir o negar su problematización social o su surgimiento como cuestión, argumentando que nada puede hacerse, relegarlo al olvido o, incluso, reprimir a quienes intentan plantearlo son algunas formas de disipación o bloqueo de los problemas. De lo expuesto se deduce que existen **condiciones de acceso** y, por lo tanto, **mecanismos de exclusión**. Idealmente, se trataría de identificar las causas que originaron el problema y de buscar y elegir la solución más adecuada para su desaparición. El descripto es un planteo lineal y obvio que no se encuentra en la realidad social y política. Las posibles soluciones a los problemas son tan variadas como las cadenas causales que explicarían el origen de los mismos. Por lo que cualquier aproximación simplista que responda a una conexión mecánica: *causa – problema – solución* tiene pocas posibilidades de avanzar.

Los problemas solo existen cuando son definidos como tales; cuando un analista, un administrador o un político **los construye** y acepta el reto de encontrarles una solución. La **definición de un problema** significa conectarlo con posibles soluciones. Significa construirlo a partir de las oportunidades de resolución y de la voluntad expresada por los poderes políticos de hacerlo¹³.

La identificación de los problemas públicos es propio de la actividad política. Las autoridades administrativas no definen los problemas en función de las demandas objetivas sino a partir de la disponibilidad de soluciones a su alcance, de su capacidad para dar respuesta a las expectativas que despierta la identificación de un problema. La definición de un problema no es neutral porque son construcciones complejas donde intervienen múltiples actores y donde se refleja la dimensión política. Entonces, posee, una subjetividad que agregada a la relación problema – solución y a la posibilidad de interdependencia entre los diversos tipos de problema genera dificultades adicionales a los decisores políticos.

En el mundo actual se afrontan problemas de una complejidad sin precedentes. Y, la sociedad occidental está obsesionada con la búsqueda de certezas por lo que decisores de todo tipo de organización: privadas, públicas y semipúblicas, caen en la trampa de resolver problemas que no son los verdaderos¹⁴. Se trata de desarrollar la capacidad de analizar los problemas verdaderos y luego formularlos correctamente. “El que controla la definición de un problema controla su solución” y “un problema bien planteado ya está medio resuelto” son dos frases que deberían orientar a aquellos que se aboquen a este proceso.

Todo problema que merezca este nombre tiene por lo general más de una manera de formularlo. De forma tal que, es un problema únicamente si existe más de una manera de formularlo y, por lo tanto, tienen más de una solución. Los ejercicios se diferencian de los problemas en que son limitados y, a la vez, estructurados. La primera diferencia es debido a que las soluciones posibles son limitadas en número y la segunda diferencia es que el ejercicio está planteado sin ambigüedad, es decir, está dado y formulado de antemano y no

puede haber sino una solución. Por ej. $X + 7 = 12$; $X = 5$. En los ejercicios las diferentes soluciones posibles o están dadas o se pueden descubrir con cierta facilidad. Con los problemas, por lo general, es difícil descubrir las diversas soluciones posibles que, tienen que ser generadas por quien resuelve el problema.

Éste proceso de Identificación, construcción y definición del problema es de vital importancia para todo el ciclo de PP porque constituye la primera etapa del mismo y si el problema está mal definido y si fuere considerado como objeto de intervención estatal, todo el ciclo de PP producirá una solución incorrecta al problema con la consiguiente secuela de costos y gastos mal aplicados, recursos mal empleados y, lo más importante, ciudadanos que no ven correctamente solucionado su problema, deslegitimación de la PP y descrédito de la gestión que la ejecutó.

Ejemplos de lo expuesto, lamentablemente hay demasiados. Los créditos hipotecarios con que el gobierno nacional pretendió dar una solución a los continuos incrementos del valor de alquiler de viviendas para personas que no contaban con vivienda propia, por lo general clase media, fue un fracaso debido a que las cuotas, incluso subsidiadas por el Gobierno, eran de un valor tan elevado que sólo podían acceder a ella quienes contaban con el elevado nivel de ingreso que no eran precisamente de clase media. Las cifras oficiales son de difícil obtención pero los bancos involucrados en la PP implementada reflejaron una baja adhesión. Como el citado, reitero, son muchos y de todas las gestiones de gobierno. Justo resulta reconocerlo.

Los egresados en Ciencias económicas pueden aportar diagnósticos situacionales respecto a planes, programas y proyectos sociales porque nuestra formación profesional nos preparó para la mayoría de los contenidos o dimensiones que los mismos deben contemplar: identificación de una necesidad o necesidades relacionadas, estudios económico – financieros, administrativo y organizacional, el marco institucional y los estudios técnicos son análisis para los que estamos preparados. Respecto a los otros análisis

necesarios como el legal y el de localización podremos colaborar con los especialistas en la materia: abogados e ingenieros.

Pueden contribuir a la estimación de causas y consecuencias de problemas políticos, sociales, culturales, etc. sin mencionar el amplio abanico económico y financiero en el cual es especialista.

Colaborar con lecturas adecuadas del presupuesto nacional permiten vislumbrar metas y objetivos que se priorizarán facilitando la focalización de nuestros proyectos.

Contribuir a acrecentar el capital social de una comunidad o de un colectivo social. El capital social es un desarrollo reciente de las ciencias sociales que se está empleando de manera intensa en las políticas públicas.

Asesorar a ONGs.

4.3 La formulación de alternativas:

Si el gobierno ante la definición de un problema decide actuar sobre él, comienza el proceso de elaboración de la PP para buscar soluciones. Soluciones que buscan cerrar la brecha entre el ser, la situación presente y el deber ser, representado por la situación deseada, que se espera que la solución la contemple y que, además, sea la solución más apropiada y factible.

Siempre existirá un conjunto de soluciones posibles para resolver o intentar resolver un problema tanto en término de finalidades y de medios como de contenidos. El gobierno fija prioridades, metas y objetivos a alcanzar así como metodologías.

El proceso de decisión tiene dos etapas fundamentales a saber: la formulación de soluciones y la legitimación de la solución¹⁵. A partir del momento en el que se reconoce la existencia de un problema a resolver políticamente, es decir, se

incorporó a la agenda de gobierno, las propuestas y alternativas de solución, incluido el status quo, compiten entre sí. Mediante la lucha de actores políticos en defensa de sus intereses materiales e ideológicos las soluciones empiezan a decantarse. En la formulación se produce un análisis del problema, de búsqueda de argumentos, de contra argumentos, de propuestas y de indagación acerca de las posibles consecuencias de cada solución.

Las técnicas metodológicas que contribuyen a facilitar el diseño de una solución pueden ser la cascada de metas y objetivos, que consiste en clarificar cuáles son las metas o fines de la PP a diseñar para luego precisar sus objetivos concretos. La meta indica el “porqué” y los objetivos el “cómo”, de forma tal que se trata de determinar una serie de fines y objetivos cada vez más concretos que configuran una cascada: el objetivo se convierte en meta para un objetivo de grado inferior. Se busca establecer una jerarquía de fines y objetivos que facilite la decisión de intervención estatal y la justificación de las medidas.

Otra técnica puede ser el árbol de causas y consecuencias; también la matriz de marco lógico.

Los graduados en Ciencias Económicas podrían intervenir en los diferentes estudios de factibilidad que requieren las formulaciones de PP. Estos estudios no muestran una faceta nueva para los graduados ya que de forma rutinaria los elabora. Lo interesante resulta el trabajo grupal e interdisciplinario que debe desarrollar con el concurso de otras ramas del conocimiento como los mencionados cuando nos referimos a los estudios de factibilidad en el punto anterior.

4.4 Toma de decisión:

Es un proceso de selección de alternativas propuestas en la formulación. Puede ocurrir que las alternativas pueden mezclarse para dar origen a una nueva.

Cuando los poderes públicos toman una decisión lo hacen teniendo en cuenta sus intenciones respecto a cuáles son los **ámbitos** quieren intervenir y, por supuesto, tal actitud revela en cuáles no desea intervenir. También deciden sobre el **alcance** y la **intensidad** de sus actuaciones.

Existen mecanismos de toma de decisiones, es decir, la manera como el decisor elige opciones de políticas, para alcanzar soluciones factibles a los problemas planteados. Solo veremos los que resultan más explicativos, de manera teórica, son:

4.4.1 El modelo racional puro: que está basado sólo en una aproximación científica a los problemas a resolver. Se trata de separar los medios respecto de los fines, de estudiar de forma detallada las virtudes y los defectos de los medios alternativos y, de optar por aquel medio que mejor satisface los fines que nos propusimos oportunamente.

Implica maximizar la solución adoptada en términos de costo – beneficio. A pesar de cumplir una irreprochable propuesta teórica, el análisis de las decisiones refleja la imposibilidad de su aplicación práctica. Las autoridades públicas deben tener metas claras, no hay lugar a objetivos difusos ni alternativos. Tampoco cumple con el conocimiento de TODAS las alternativas posibles para los decisores públicos. Por último, el criterio de elección objetiva debe ser único y razonable.

Es un modelo ideal y normativo del proceso de toma de decisiones que daría como decisión sólo la solución ÓPTIMA.

4.4.2 El modelo racional limitado:

Es una modelo que se adapta mejor a la realidad administrativa y hasta burocrática de las administraciones públicas. Porque, por una parte se buscan sólo las alternativas posibles, según las capacidades, por lo tanto una cantidad limitada de alternativas. Por la otra, el decisor público con algún criterio razonable selecciona una solución, sólo SATISFACTORIA en base a las

limitadas alternativas, su experiencia y teniendo presente la cantidad de recursos disponibles.

Desarrollado por Herbert Simon a partir de la crítica al modelo racional puro. El decisor adhiere a una solución satisfactoria ante la urgencia de tener una respuesta aceptable.

4.4.3 El modelo incremental:

Es un modelo realista que condiciona a los decisores públicos a sólo decidir aquello que es políticamente factible empleando la mediación entre intereses en conflicto.

Charles Lindblom desarrolla este modelo basándose en el apremio que el tiempo produce en el proceso decisorio de forma tal que hace casi imposible que se analicen los problemas como las soluciones posibles así como tampoco ponerse de acuerdo, de forma previa, respecto a los valores a priorizar y los objetivos de una PP con todos los actores con influencia sobre el proceso decisorio. Por lo que su creador propone obviar tal discusión y centrarse en encontrar soluciones pragmáticas a los problemas planteados.

Hay un cambio de perspectiva respecto a la solución obtenida de los dos primeros modelos, los racionales: puro y el limitado que intentaban deducir la solución. Ahora se persigue aprender de la realidad empírica, de las prácticas ya existentes por lo que las decisiones obtenidas son meros ajustes a las PP existentes, es aplicar un método comparativo entre soluciones existentes, acomodo o “el arte de salir del paso”. Es un modelo con un proceso de decisión más fácil que implica menor tiempo y, pragmático.

El modelo incremental también presenta dos versiones: el **simple** y el **estratégico**.

4.4.4 El simple se adapta bien a entornos estables y donde prevalece el consenso dado su sesgo conservador y de corto plazo pero, por estos mismos

motivos, dificulta la posibilidad de cambios con lo que no es apto en contextos inestables y de mayor disenso.

4.4.5 El estratégico, en cambio, trata de superar el carácter conservador del modelo incremental simple incorporando elementos de negociación y pacto, con otros actores sociales. Las alternativas no son inmediatas sino que van más allá de la intervención puntual.

4.4.6 Comparación de los modelos de decisión:

Un modelo será más adecuado para la toma de decisiones que otros, de acuerdo a las circunstancias. Subirats¹⁶ propone una comparación entre ellos teniendo en cuenta el tipo de decisor y del criterio decisional que se utilice por un lado y, de la claridad o no de los objetivos propuestos y de los medios disponibles por otro.

Cuadro N° 2

Tipo de Decisor	Criterio de decisión	Modelo
Unitario	Optimización	Racional Puro
Unitario	Satisfacción	Racional limitado
Coalición puntual	Compromiso	Incremental simple
Coalición estable	Acuerdo	Incremental estratégico

Fuente: Brugué Torruella, Q; (1995)

Cuadro N° 3

Objetivos	Objetivos claros	Objetivos difusos
Medios		
Medios claros	Racional puro	Incremental simple
Medios difusos	Racional limitado	Incremental estratégico

Fuente: Brugué Torruella, Q (1995)

Existen otros modelos como el de Hirschmann, el de March y Olson, el modelo de Public Choice sólo por citar algunos más, relevantes por cierto, de los tantos existentes¹⁷ en la literatura de PP.

4.5 - Implementación o Ejecución de las PP:

Es poner en marcha la ejecución de la decisión tomada en un momento anterior.

Los primeros estudios de políticas públicas, se centraron en la etapa de formulación de políticas, considerando que la PP, una vez formulada, su ejecución era un cuestión técnica y por lo tanto automática, neutral, y posterior a la toma de decisiones. Bajo esa concepción se pensaba que el diseño (la planificación) y la evaluación eran las etapas decisivas y estratégicas del proceso de PP. Cortázar Velarde¹⁸ expresa que la implementación es vista de manera “mecanicista” : simple aplicación de lo diseñado. Sus problemas deben resolverse mediante un mejor ajuste a lo diseñado o mediante un rediseño.

Existen dos modelos analíticos diferentes para el estudio de la fase de implementación en el análisis de políticas públicas: el modelo Top Down y Bottom Up.

4.5.1 Top Down o Ejecución de arriba hacia abajo.

Refleja una concepción jerárquica del funcionamiento de las políticas públicas, lo que importa es que la decisión sea cumplida. Es la concepción tradicional de trabajo administrativo que se desarrolla de arriba (top) hacia abajo (down) o del centro a la periferia, es decir, desde los objetivos a los resultados pasando por la ejecución.

A mayor claridad en la formulación de objetivos mayores probabilidades de ponerlos en práctica de manera exitosa. Pero también depende los recursos disponibles, del diseño de la organización y de la capacidad de control que sobre el proceso retienen los responsables de la puesta en marcha de las PP.

La implementación es vista como un problema estrictamente técnico o racional dependiendo su éxito de la capacidad de los técnicos para coordinar las variables para alcanzar los objetivos propuestos. Si la decisión es correcta la política alcanzará sus objetivos. Es una lógica lineal de las relaciones causa – efecto y donde la burocracia ejecute de manera neutral lo impuesto por los decisores públicos. Es una visión optimista. La administración es una variable dependiente de la política.

Subirats¹⁹ afirma que *“este modelo permitía imaginar diferentes relaciones entre variables y rendimiento obtenido, lo que facilitaba el formular predicciones sobre las dificultades de la puesta en práctica de una determinada política, a partir del conocimiento racional sobre las variables implicadas”*

Sus postulados fundamentales son:

- la primacía jerárquica de la autoridad,
- la distinción entre el universo político y el mundo administrativo y,
- la búsqueda del principio de eficiencia.

En una excelente obra de Pressman y Wildavsky²⁰, se da cuenta de las causas por las que PP formuladas, diseñadas, en suma pensadas y decididas en Washington no alcanzaban los objetivos propuestos en los estados donde se las ejecutaba. Se trataba de un programa de empleo para minorías, en Okland (EEUU), donde habiendo pasado cuatro de los seis años de ejecución y habiendo ejecutado 6 de los 23 millones de dólares disponibles sólo consiguieron crear 60 puestos de trabajo. ¿cómo puede fracasar un programa que surge de una decisión que contaba con el consenso inicial de los actores implicados, respaldada con recursos suficientes y que perseguía objetivos claros, concretos y cuantificables? La respuesta se la debe buscar, según estos autores, en la complejidad de la acción conjunta.

No sólo obtuvieron esa conclusión sino también otras que permitieron avanzar al estudio de las PP como: qué son y qué no son problemas de implementación. Existen dos casos de políticas fallidas, las PP que no se

implementan y aquellas PP que dan lugar a una implantación defectuosa. En el primer caso no se puede decir que es un problema de implantación puesto que se refiere a las PP que no alcanzan a llegar a esa etapa, no consiguieron las condiciones iniciales que posibilitan iniciar la implantación. Respecto a las segundas, las causas pueden ser varias: puede existir un error en la hipótesis que sostiene la PP, es decir, la relación causal.

4.5.2 Bottom Up (o Ejecución de abajo hacia arriba).

Es la concepción opuesta a la anterior, es decir, se desarrolla desde abajo hacia arriba. Surgió como crítica o alternativas frente a las deficiencias y a la ineficiencias (implementation gap) que tenían los procesos de implementación tradicionales. Es respaldado por un buena cantidad de estudios de caso.

Tamayo Sáez²¹ afirma que el modelo “pasa el énfasis del cuartel general a la oficina local, del decisor al burócrata de la calle, del control a la capacidad para solucionar los casos singulares” y “el problema de la implementación en este modelo no es el ajuste fiel a la decisión inicial, tal y como fue formulada, sino la adaptación de la decisión inicial a las características locales y al contexto en el que se produce”.

Se trata de partir de los comportamientos concretos en el nivel donde existe el problema para construir la PP poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas por medio de un proceso ascendente, o por retroceso (en vez, de descendente).

Los graduados en Ciencias Económicas podrían intervenir de manera positiva en la mejora de la atención al ciudadano pues su actuación profesional, es en esencia, servicio y como tal conoce y reconoce las necesidades de un ciudadano tipo o promedio.

La puesta en marcha de una PP en cualquiera de sus modelos es tarea rutinaria de cualquier graduado en todo tipo de organización.

En tal sentido está capacitado para hacerse cargo directa o indirectamente de la elaboración de los mecanismos para canalizar adecuadamente las necesidades ciudadanas.

4.6 - Evaluación de PP :

Así como cuando se analizó la etapa de implementación donde vimos que de sus estudios surgió como “la disciplina para explicar el éxito o fracaso del proceso de políticas públicas” o como un factor crítico de éxito, lo mismo sucedió con la etapa o fase de evaluación, pasó a ser la etapa estrella de los estudios de políticas públicas y convirtiéndose, de manera rápida, en la disciplina a ser investigada y analizada con profusión.

Hace poco más de 20 años que se viene produciendo literatura sobre evaluación pero casi todos relacionados a evaluaciones económicas. Otro aspecto a destacarse es que la gran mayoría de los procedimientos desarrollados tenían una perspectiva de los modelos experimentales y cuasi experimentales, es decir, en la utilización de métodos cuantitativos²².

Posteriormente, la aplicación de la metodología evaluativa incursionó en programas de tipo educativos y, recientemente, se encuentran realizando propuestas de evaluación aplicables a programas de acción social.

¿Cómo determinar si una política fue o no exitosa? Es la pregunta que puede servir de disparador de esta etapa o fase. Habrá quienes la respondan con datos objetivos y, también habrá quienes la respondan con subjetividad. La práctica de la evaluación tiende a emplear parámetros con ciertos criterios consensuados a fin de obtener elementos de juicio con alguna objetividad sobre el grado de eficacia, eficiencia, economía, efectividad y cualquier otro tipo de impacto que se desee medir para ponderar los efectos de una intervención pública.

La evaluación cobra importancia en los últimos años como consecuencia de la pérdida de legitimidad de las gestiones de gobiernos en todo el mundo. Ocurre que en la actualidad a los gobiernos no les alcanza con la legitimidad de origen o legal que es aquella dada por las normativas para acceder al poder sino que deben lograr legitimación a partir de su gestión o “legitimación de ejercicio“

para lo que no alcanza con la mera legalidad de los actos de gobierno sino que requiere, además, de lograr resultados e impactos positivos del accionar estatal.

Es la etapa que se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos²³.

¿Para qué se evalúa?

Para retroalimentar con información la gestión de la PP para decidir sobre:

- La consistencia de la planificación.
- La eficiencia, eficacia y la calidad de los resultados e impactos que genera la PP objeto de evaluación.
- La modificación de lo planificado o ejecutado.

Si bien es cierto que cada vez más se emplea la evaluación de un programa o proyecto no es menos cierto que sigue siendo aún una actividad poco frecuente y bastante resistida.

Incluso habiendo decidido evaluar un programa es poco frecuente que se utilicen sus recomendaciones para producir cambios. La evaluación implica cambios. Se formula e implementa un proyecto o programa para transformar una situación que resulta insatisfactoria y se evalúan la gestión y los resultados porque interesa por un lado, apreciar si se cambió lo que se deseaba cambiar, es decir, para saber en qué medida mejoró la situación que se consideró insatisfactoria al inicio de las acciones; y, por otro lado, para detectar qué fue lo que cooperó a ese logro y qué lo dificultó, es decir, qué se hizo bien, qué se podría hacer mejor y qué se hizo mal.

Todo lo expuesto para poder aconsejar qué cambios introducir o no en la acción posterior. Por ello, la evaluación debe ser entendida como un proceso de aprendizaje continuo que se involucre en la gestión desde su inicio.

El proceso de evaluación no debería agotarse en las etapas iniciales y finales del proyecto sino que, por el contrario, dadas las ventajas descriptas de la

evaluación se deberá evaluar durante la gestión a fin de determinar en qué medida se va cumpliendo el proyecto de acuerdo con la propuesta original.

Genera información sobre procesos, actividades y los productos y los compara con las metas formuladas y las que se van reformulando a lo largo del proceso de implementación.

Guerrero Amparán en un esclarecedor trabajo establece que, en general, la evaluación no se limita a describir lo ocurrido con la intervención pública o a una cualificación de acuerdo a criterios contables o presupuestales sino que busca también, qué efectos tuvo, por qué se produjeron tales efectos, si se resolvió el problema que dio origen a la acción pública y si se alcanzaron los objetivos implícitos o explícitos. Más aún, el evaluador trata de comprender las relaciones entre las instituciones ejecutante y los sectores sociales involucrados, los efectos inesperados de una actuación pública y las transformaciones internas que experimentaron las autoridades al poner en práctica el programa²⁴.

Continúa el mencionado autor estableciendo que pretender evaluar de manera objetiva y hasta científica los resultados de la acción gubernamental ha implicado para el analista la búsqueda de conceptos y métodos muy diversos. Para apreciar los efectos políticos, económicos, sociales generados por una intervención social en un área específica de la sociedad y en un lugar y tiempo determinados, el evaluador elige un procedimiento, un método de observación y una forma de razonar específicos.

Nos advierte que hay cinco conceptos básicos en la realización de una evaluación que debemos tener presente, el primero es el **de los objetivos generales de la política** el cual se refiere a metas, fines, propósitos, circunstancias o situaciones que se buscan ya sea porque son deseables o porque resultan prácticos. La evaluación también tiene sus objetivos que pueden o no coincidir con los del programa gubernamental dependiendo de la selección del evaluador. El segundo es **el criterio** que son las reglas para conocer, es decir, referencias o escalas que sirven para graduar, interpretar y calificar la realidad. Tercero, los criterios se hacen operativos mediante **métodos** de análisis, observación, registro y medición particulares que se

derivan del criterio adoptado. El cuarto concepto son los **valores**, que harán posible la caracterización de la actuación estatal y, el quinto que son las **normas**, que son preceptos de conducta que gobiernan y dirigen el comportamiento al asegurar la regulación de la vida de los individuos y los grupos dentro de la sociedad.

Hay cuatro estrategias para evaluar, a saber:

La **descriptiva**, en la que el evaluador busca realizar un inventario de todos los efectos de la intervención pública. Se trata de generar datos de manera exhaustiva y neutral para determinar la variación de una situación dada en el tiempo. Lo importante es lo que cambió por la actuación del gobierno.

En la estrategia clínica, en cambio, trata de avanzar y entender la causa por la que se alcanzó o no cierto objetivo evaluado. Pone énfasis en los objetivos perseguidos, identifica las diferencias entre los objetivos tácitos, el verdadero, como los explícitos, el oficial, y explica los efectos. La idea subyacente del evaluador es ayudar y no la crítica al funcionario responsable de la PP.

En la aproximación **normativa**, el evaluador incorpora sus propios juicios para valorar una política pública convirtiéndose, de este modo, en un actor externo que se incorpora al debate político - normativo sobre los impactos de las intervenciones públicas. En este abordaje se busca superar el enfoque a-crítico anterior.

Por último, en la perspectiva **experimental** parte del supuesto que es posible descubrir relaciones de causalidad entre la política y sus efectos. Es una aproximación científicista que busca establecer y cuantificar nexos causales. Esta perspectiva supone que existen conexiones que pueden ser explicadas lógicamente entre las causas o variable independiente que son las medidas adoptadas por el programa estatal, y las consecuencias o variable dependiente que son los efectos calculables en el sector social donde se desarrolla el programa.

En los criterios clínico y experimental los objetivos de la evaluación son verificar si se cumplieron o no las metas de las PP por lo que los objetivos de la evaluación y los objetivos de las PP están directamente relacionados, siendo,

en cierta medida, una relación de subordinación de los objetivos de la investigación respecto a los objetivos de las PP. Mientras que los criterios descriptivos y normativos los objetivos de la evaluación son relativamente independientes de los objetivos o metas de las PP. De este modo, en las descriptivas es como sacar una fotografía y describe lo que mira, observando en detenimiento los cambios ocurridos a partir de la PP. La perspectiva normativa, en cambio, busca medir, con su propia escala de valores, los efectos de la PP sólo en los aspectos que le interesan al evaluador. El evaluador normativo se pone sus propios lentes (legales, morales, económicos, etc.) y a partir de sus criterios particulares califica o cuantifica los efectos de la política.

Guerrero Amparán concluye que no hay un enfoque de evaluación mejor que otro, la evaluación de una PP depende de un largo listado de variables siendo, quizás, las más destacables: su carácter y del sector al que se dirige, también de la naturaleza de las autoridades encargadas de las PP evaluadas, de los recursos (monetarios, materiales, tecnológicos, etc), del personal con que cuenta y del tiempo disponible para realizar la evaluación.

La evaluación se diferencia con el control de gestión en varios aspectos, el control es una verificación de resultados, en cambio la evaluación es una ponderación o enjuiciamiento de esos resultados²⁵. La evaluación se ocupa de la eficacia de las PP, es decir, la relación entre los objetivos propuestos y los resultados alcanzados. El control de gestión se concentra en la eficiencia, es decir, en el buen funcionamiento del proceso que convierte los medios en productos. En cuanto a la racionalidad empleada, en la primera es una racionalidad política y a posteriori con una concepción interaccionista de la organización, mientras que el segundo emplea una racionalidad económica a priori con una concepción mecanicista de la realidad.

El proceso evaluativo constituye un pilar fundamental para medir la actividad estatal. Lo que nos interpela como profesionales de Ciencias Económicas a participar de forma activa para dar cumplimiento al lema “Construyamos una Administración Pública Capacitada y Jerarquizada” de las Jornadas de Profesionales del Sector Público. Implica un desafío profesional no sólo para

aquellos que trabajan en el sector público del Estado nacional, provincial o municipal sino como ciudadanos que nos interesa el futuro de nuestro país.

Vimos que nuestra profesión nos proporcionó ciertas ventajas respecto al conocimiento básico necesario para opinar, diseñar, formular, implementar y evaluar PP. Entiendo que es imprescindible ampliar dichos conocimientos para involucrarnos de manera decidida y comprometida con otras problemáticas sociales y no sólo la dimensión económica.

Para los graduados en Ciencias Económicas, la práctica evaluativa no le resulta ajena puesto que cuando realiza proyectos de inversión tanto privados como sociales está aplicando el proceso evaluativo. Pero ocurre que en los mencionados casos la evaluación que se emplea para determinar el **análisis del costo beneficio** o evaluación económico – financiera para los proyectos privados a fin de calcular una rentabilidad para los propietarios mediante el empleo de indicadores como lo son el Valor Actual Neto (VAN) y Tasa Interna de Retorno (TIR) y **el análisis del costo beneficio social** si el proyecto es social tanto los beneficios como los costos deben incorporar no solo los ingresos y egresos financieros sino también los beneficios y costos sociales²⁶ tanto directos como indirectos, ambos relacionados con la percepción de los beneficiarios primarios o secundarios.

Lischinsky²⁷ aporta una aclaración sobre el ámbito de aplicación de cada método, si los proyectos privados son una envergadura tal que impactan en el medio económico y aún social en el que se situarán, es conveniente y deseable que también se realice un análisis de costo beneficio social. Asimismo, en los proyectos sociales se debería incorporar los criterios de la evaluación privada para aportar elementos que garanticen una gestión eficiente.

Debemos tener presente que estos métodos difundidos en nuestra profesión son solo una parte de la gran variedad de métodos y técnicas desarrollados por las ciencias sociales y que no se agotan en los proyectos. Por el contrario avanzan en evaluar programas e incluso planes de gobierno.

La evaluación de impactos sociales, como ya se dijo, es el futuro en el proceso evaluativo de las PP y lo que debemos prestar especial atención.

4.7 La difusión de PP:

Si bien este proceso no integra el clásico ciclo de políticas de Jones, cada vez más se reconoce en los trabajos sobre PP respecto a la importancia de los medios de comunicación como constructores, modificadores y legitimadores de las representaciones de problemas y soluciones. Por lo que los procesos de construcción de la agenda gubernamental condicionan, en gran medida, tanto la formulación de las soluciones, como las decisiones que toman las autoridades políticas pero también influyen en las decisiones y en las evaluaciones convirtiéndose en verdaderos actores de peso en todo el ciclo de las PP.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES:

El presente trabajo tuvo como objetivo servir como una aproximación global a la complejidad del estudio de las políticas públicas. Por ello es que el desarrollo de los temas no es todo lo analítico que desearía porque se dio prioridad a la idea de no avanzar en temas que pudieran desviar la atención del eje temático abordado: una introducción, el origen de las políticas públicas, sus etapas, sus consecuencias o efectos y las oportunidades e incumbencias profesionales del graduado en Ciencias Económicas en la Gestión Pública en general y las Políticas Públicas en particular nos ofrecen.

Privilegié la oportunidad de reflejar una nueva incumbencia profesional o, al menos, poco aprovechado campo pluridisciplinar. El graduado que quiera profundizar la problemática de las políticas públicas encontrará en la bibliografía sugerida una guía de autores cuyos trabajos son una garantía de aprendizaje y de lectura ágil.

Recurrí a lo que a mi entender, es una bibliografía básica en lengua castellana que da cuenta del marco teórico subyacente en este nuevo campo con la finalidad de facilitar la ampliación del conocimiento.

Se empleó una serie de términos y expresiones propias de otras disciplinas sociales que son con frecuencia utilizadas por quienes se ocupan de la temática. Resulta una manera de incorporar un vocabulario común a fin de que nuestros egresados se familiaricen con él.

Intenté identificar en cada etapa del ciclo de PP algunas de las actividades en las que se puede incorporar el graduado en Ciencias Económicas y los conocimientos que debería incorporar para insertarse en las PP.

Estoy convencido que muy pocas profesiones como las relacionadas a las Ciencias Económicas poseen las ventajas comparativas para insertarse en las PP. De este modo los planes, estratégicos, tácticos y operativos; la organización, su creación, funcionamiento; los presupuestos, la programación, la elaboración, su ejecución; programas y proyectos; normas legales vigentes, etc; en síntesis: planificar, organizar, dirigir y controlar, son sólo algunos saberes necesarios para un adecuado desempeño en el manejo de la cosa pública. Pero no son los únicos.

Una aspiración a futuro es que contemos con graduados en Ciencias Económicas diseñando y formulando PP, planes, programas y proyectos, es decir, desempeñando roles gerenciales para lo que nuestra formación nos capacitó que implican una gran responsabilidad y, también, una jerarquización profesional.

El desafío está planteado y reconoce como valores, además de la ética, la actitud, aptitud y de sentido común de aquellos que decidan incursionar en un espacio reciente, ecléctico y multidisciplinario que nos interpela en nuestra actuación. Ejemplos de nuestros profesionales existen, vimos, de muy alto nivel por cierto.

Tenemos mucho para aportar a la acción colectiva, todos los graduados tenemos esa sensación aunque, a veces, no sabemos cómo ya que el porqué y el para qué nos resulta muy claro.

Mejorar los programas de estudio y promover la formación específica de grado y postgrado son imperativos a futuro que debemos exigir de nuestros Consejos Profesionales, Universidades, Terciarios, Secundarios, Institutos de educación no formal e, incluso ONGs los cuales contribuyen a nuestra aptitud. Respecto a nuestra actitud y sentido común es pura y exclusivamente una responsabilidad individual.

Espero haber cumplido con el objetivo propuesto.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

¹ Kostka Fernández; E; Políticas públicas en “Diccionario Crítico de las Ciencias Sociales”; disponible en: http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/index_b.html.

² El listado de autores destacados es sólo referencial y tiene como único propósito servir de recomendación de lectura de sus profusas y didácticas publicaciones. Entiendo que es parcial dada la gran cantidad de excelentes especialistas con que cuenta Argentina pero excede el propósito de este trabajo un mayor detalle de los mismos.

³ González – Páramo, J. M.. “Gestión pública: conceptos e Instituciones”; en Albi, E.y otros. “Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos”; Editorial Ariel S.A.; Barcelona; primera reimpresión; 2000; p. 19.

⁴ Se aplica a las palabras que tienen más de un significado.

⁵ Oszlak, O. y O'Donnell, G. Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación; en Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual; Jefatura de Gabinete de Ministros y Proyecto de Modernización del Estado; p. 565. Disponible en <http://www.modernizacion.gov.ar/images/publicaciones/230.pdf>

⁶ Tamayo Sáez, M. “EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS”; en Bañón, R y Carrillo, E. “La Nueva Administración Pública”; Alianza Editorial; Madrid; p.281.

⁷ Graglia, E. “Diseño y Gestión de políticas públicas: Hacia un modelo relacional”; Editorial Universidad Católica de Córdoba (EDUCC); p.19.

⁸ *Ibídem*; p. 23.

⁹ Lahera Parada, E. “INTRODUCCIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS”; Fondo de Cultura Económica; Chile; 2002; p. 17.

¹⁰ Parsons, W. “POLÍTICAS PÚBLICAS: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”; Muñío y Dávila Editores; p.50.

¹¹ Roth Deubel, A. . “Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación”; Ediciones Aurora; Quinta edición; Bogotá; 2006; p. 41 a 55.

¹² *Ibídem*.

¹³ Brugué Torruella, Q. “El análisis de políticas públicas” en Castro, R. (Coord). “Temas Clave de Ciencia Política”; Ediciones Gestión 2000 S.A.; 1995; España; p.322 y sig.

¹⁴ Mitroff; I. “Cómo pensar con claridad”; Grupo Editorial Norma S.A.; Colombia; 1998. p. x y sig.

¹⁵ Una solución válida es no actuar, es decir, decidir no decidir. Una no decisión es también una PP.

¹⁶ Citado por Brugué Torruella, Q. “El análisis de políticas públicas” en Castro, R. (Coord). “Temas Clave de Ciencia Política”; Ediciones Gestión 2000 S.A.; 1995; España; p.322 y sig.

¹⁷ Aquellos que quieran profundizar en los modelos pueden recurrir a los autores clásicos ya mencionados como así también al análisis que de los mismos proponen Brugué Torruella y Roth Deubel.

¹⁸ Cortázar Velarde, J. C.. “Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales.” En: Cortázar, J.C. (Ed) Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales. Washington: BID, 2007.

¹⁹ Subirats, J.. “Análisis de las políticas públicas y eficacia de la Administración”; Editores Instituto Nacional de Administración Pública y Ministerio para las Administraciones Públicas; Madrid; 1989; p. 115.

²⁰ Pressman J.L. y Wildavsky, A. “IMPLEMENTACIÓN: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland”; Fondo de Cultura Económica; primera edición en español; México; 1998; p. 171 y sig.

²¹ Ob. Cit. En Nota N° 6; p. 301.

²² Ander – Egg, E. y Aguilar Ibáñez, M.J. “Evaluación de Servicios y Programas Sociales”; Lumen Humanitas; primera reimpresión; 1994; Argentina; p. xi y sig.

²³ Majone, G. “Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas”; Fondo de Cultura Económica; primera reimpresión; México; 2000; p. 214.

²⁴ Guerrero Amparán, J. P.. La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados. Disponible en http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IV_No.I_1ersem/GAJ_Vol.4_No.I_1sem.pdf

²⁵ Ob. Cit. en Nota N° 22; p. 7.

²⁶ Utiliza el costo de oportunidad, es decir, el sacrificio que representa para la comunidad el uso de un recurso escaso en un proyecto determinado.

²⁷ Lischinsky, B. “INTRODUCCIÓN a la FORMULACIÓN y EVALUACIÓN de PROYECTOS”; Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (EDUNTREF); Buenos Aires; 2008; p. 121.