

MODELO DE FORMACION DE POLITICAS Y PROGRAMAS SOCIALES

-Notas de clase-

Carlos Gerardo Molina

- **Introducción**
- **Alcance de la política pública**
- **El modelo de formación de políticas sociales**
- **Los modelos de formación y gestión de políticas y programas: una visión histórica**
- **El modelo interactivo e iterativo de formación de políticas y programas**
- **Conclusiones**

Introducción

Tradicionalmente en América Latina, las políticas y programas sociales han seguido, en su desarrollo, un camino inflexible, de arriba hacia abajo, en el cual las acciones emprendidas responden a decisiones previamente tomadas, generalmente sin consulta a los diferentes interesados, que rara vez se van ajustando a los cambios del medio en que se desarrollan. Se trata, en consecuencia, de un proceso que queda enteramente definido con la formulación inicial. Ello, con el tiempo, las aleja de las realidades que enfrentan, haciéndolas inapropiadas y extrañas especialmente a sus beneficiarios. En los años recientes el proceso de desarrollo de políticas y programas ha empezado a cambiar.

Como consecuencia, empieza a aparecer una mayor flexibilidad en dicho proceso que obliga a repensar tanto el alcance de los distintos componentes que lo conforman, como la manera como éstos se relacionan entre sí. Una expresión que integra estos cambios es lo que hemos denominado “el modelo interactivo e iterativo de formación de políticas y programas sociales”. Este modelo propone un proceso de formulación y ejecución de políticas y programas, que se caracteriza por una íntima relación entre sus dos componentes clave --formulación y gestión--, de tal manera que los dos interactúen entre sí y respondan a los intereses de los diversos involucrados. Es con esa interacción y con una búsqueda continua por alcanzar los objetivos, que pueden variar con el tiempo, que se obtiene un proceso de formación de políticas y programas sociales. Este proceso requiere, asimismo, de una reformulación de los cuatro componentes básicos que lo conforman. Con ello, se rompe con la tradicional inflexibilidad de los modelos y se está favoreciendo una mayor pertinencia en la acción. Es, por demás, este proceso el que permite que en la práctica se desarrolle el concepto de gerencia social que se presenta en otras sesiones.

Alcance de la política pública

El ámbito del modelo es el de la **política pública**. María das Graças Rúa (1997) propone la política pública como un conjunto de decisiones que se traducen en acciones, estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencia de los interesados). Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual inciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo éste revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público.

Esta definición incorpora al menos tres elementos que merecen ser destacados:

- **La importancia de las decisiones, base de toda política.** En toda política, el conflicto está siempre presente, ya en la definición de la situación a la que responden, ya en la adopción misma de las decisiones, dada la multiplicidad de enfoques e intereses en juego. Dicho conflicto dificulta los procesos decisorios que contribuyen a la construcción de las políticas. Al respecto se puede recordar que una definición general de política es “la resolución pacífica de conflictos” (Schmitter, citado por Das Graças). El conflicto se genera porque el problema que se enfrenta tiene múltiples facetas y hay, por tanto, multiplicidad de soluciones que pueden ser emprendidas, como también porque hay diversidad de intereses entre quienes participan de las decisiones. El conflicto se presenta ante recursos limitados, tomando forma de una disputa por los recursos.
- **La existencia de acciones.** La única política pública es aquella que se ejecuta. Sin acción, sin resultados, no hay política pública. Vale aclarar, sin embargo, que aquí nos referimos a resultados en su sentido más amplio, y dentro de ellos pueden incluirse los mismos procesos que una política desencadena en su ejecución. Las decisiones deben traducirse en acciones, así sean de variada índole. Un plan, por ejemplo, pasa a ser política pública una vez que se empieza a ejecutar, generando algún tipo de resultados.
- **El alcance de lo público.** La definición propuesta caracteriza “lo público” no tanto por quién realiza la acción sino por la legitimidad y la autoridad que dicho actor tenga para adelantarla. Esa legitimidad en cuanto a las políticas, la tienen, por excelencia, los gobiernos democráticos, hecho que los convierte en los ejecutores principales de la política pública. Pero ello no quiere decir que los gobiernos sean los únicos que hacen la política pública. Ellos pueden, por ejemplo, delegar esa ejecución a otros estamentos, siempre que esa delegación sea legítima; asimismo, pueden existir otros ejecutores que, por tradición, sean considerados legítimos por todos los involucrados.

Según la definición propuesta de “política pública”, el carácter de lo público puede también relacionarse, aunque en menor grado, con la “relevancia” de la acción: se trata de acciones que sean importantes para la población afectada, y además esta población debe ser en su agregado importante dentro del conjunto de la sociedad. Aunque media la dificultad de decidir qué es “relevante” o importante, es ésta la característica que las hace diferentes de las acciones individuales como también de las

acciones colectivas carentes de significancia para el grueso de la sociedad. Dada la relevancia de la acción propuesta y la multiplicidad de afectados, se hace necesario que existan los espacios de deliberación ciudadana que permitan un análisis abierto y colectivo de las políticas que se perfilan. En este orden de ideas, lo público toma el significado de estos espacios de deliberación abierta y colectiva.

Una segunda definición de política pública que vale la pena analizar es la que propone Nioche (1997): “secuencia de acciones que conducen (o se traducen) a una respuesta más o menos institucionalizada, a una situación juzgada como problemática”. Al igual que la anterior, en esta definición se destacan tres elementos importantes: un conflicto latente que origina las decisiones que se traducen en acciones y de las cuales importa el cambio seguido (la secuencia) para llegar a ellas; las acciones que se emprenden, lo que lleva implícito una pluralidad y diversidad en la toma de la decisión; y el carácter de lo público. Este último, en este caso, se relaciona con la característica “más o menos institucionalizada” de la respuesta. Así, Nioche caracteriza lo público por el carácter institucionalizado de quién adelanta la respuesta, siendo nuevamente el gobierno uno, pero no el único, de los ejecutores. El carácter más o menos institucionalizado de la respuesta tiene un cierto aire de ambigüedad, entendible por la dificultad inherente a la definición de institucionalidad, dificultad comparable a la que tiene la definición del término legitimidad en la definición anterior.

El modelo de formación de políticas sociales

Algunas aclaraciones iniciales

Antes de precisar el alcance del modelo que se quiere proponer, conviene adelantar algunas aclaraciones:

- a. En primer término, no sobra recordar que la realidad es siempre mucho más rica y dinámica que cualquier modelo. Por definición, cualquier modelo, incluido el aquí presentado, no es sino una simplificación, una representación esquemática. En este caso, la simplificación es analítica, construida para fines de ordenamiento, explicación y prescripción de una política, y particularmente de sus fases.¹ No debe ser confundido, entonces, con una separación real y/o con una secuencia temporal (Aguilar, 1993). Como sucede con toda simplificación, se pierden de vista importantes matices y facetas. No obstante, la simplificación nos abre la oportunidad para ordenar ideas y empezar a considerar nuevos procesos y estrategias.
- b. Con el modelo en cuestión no se pretende, entonces, ofrecer una receta. Con él se identifican y describen las actividades que usualmente se dan en los procesos de formación de políticas y de programas y se destaca la importancia de una buena comunicación entre ellas. En la realidad, no necesariamente todas estas actividades se dan con la misma intensidad o, incluso, no siempre es posible diferenciarlas

¹ Es de notar que hay enfoques con marcos analíticos complementarios. Por ejemplo, “Advocacy Coalition Framework ACF” de Sabatier y Jenkins-Smith (1993).

completamente. Algunas pueden darse simultáneamente y aparecer por momentos como una unidad. Hay que recordar que el modelo no debe entenderse como un ordenamiento cronológico, pues el orden sugerido está continuamente afectándose por la interacción propuesta.

- c. El modelo tiene también una implicación explicativa. En efecto, de las fallas que se puedan estar dando en el alcance y desarrollo de cada una de sus instancias y de la desconexión que exista entre ellas, se pueden entender mejor algunas de las deficiencias en el desarrollo de la política pública en cuestión.

Características básicas del modelo propuesto de formación de políticas sociales

El modelo de formación de políticas sociales tiene cinco características clave:

- alcance extendido de sus componentes esenciales;
- carácter interactivo e iterativo de sus componentes;
- ejercicio participativo en la orientación y alcance de sus actividades;
- forma democrática de sus decisiones; y
- equilibrio entre los diferentes componentes del modelo.

A continuación, vamos a explorar cada una de estas características.

Alcance extendido de los componentes

Cuadro 1.

Componentes tradicionales en un modelo de formación de políticas

- Definición del problema
- Generación y selección de opciones
- Gestión de la opción seleccionada
- Monitoreo y evaluación

En los modelos de formación de política pública pueden reconocerse cuatro componentes básicos: definición del problema, generación y selección de opciones, puesta en ejecución y evaluación (cuadro 1). Estos componentes, aunque tradicionales al desarrollo de toda política pública, no siempre, en la práctica, aparecen. Por ejemplo, es frecuente que la identificación, análisis y selección de alternativas no se desarrolla, y que se asocie un problema con una sola vía de solución que ha sido la tradicional o la que ya está institucionalizada. Además, aún cuando estos componentes estén presentes tienen a veces alcances limitados. Por ejemplo, la evaluación suele circunscribirse tan sólo a una actividad de control o de seguimiento de tareas.

No es de extrañar que estos cuatro componentes se correspondan con los elementos básicos de las políticas públicas. En efecto, como se vio en su definición, las políticas requieren de la existencia de un problema que es necesario reconocer; tomar decisiones

respecto a las acciones que deberán seguirse; ejecutar dichas decisiones; y evaluarlas como actividad necesaria para reconocer los resultados que se están teniendo. A continuación se ofrece una síntesis del alcance de cada componente, que luego será desarrollado con mayor amplitud.

Definición del problema: El primer componente del modelo propone la identificación del problema que se va a enfrentar, lo que implica una priorización y una toma de posición frente a otros problemas que le son concurrentes. De allí que este componente lleve implícito una “definición de agenda”, pues una vez identificado el problema, resulta necesario delimitar su ámbito y entender sus causalidades, ya que éstas definirán las acciones a seguir. Estos procesos en sí incorporan una buena dosis de conflictos. En su desarrollo intervienen distintos enfoques y visiones, todos ellos relacionados con los intereses de diferentes involucrados. Así, el proceso de consulta y participación de los involucrados es un elemento importante de esta actividad. El reconocimiento de los diferentes intereses en juego, el conflicto presente en la determinación de la agenda y la consulta a los involucrados es lo que le amplía el alcance a esta actividad. Lo será también poder llegar a definiciones consensuales, que le den mayor legitimidad y sostenibilidad a las decisiones que luego, basadas en la definición del problema, serán adoptadas. Esta actividad es tanto política como técnica, aunque es la primera de estas facetas la dominante.

Generación y selección de alternativas: Este componente del proceso pretende identificar diversas opciones para enfrentar el problema detectado. Se avanza sobre el cómo se quiere resolver el problema, lo que supone una definición de líneas de acción, definición que se verá fortalecida si para llegar a ella ha mediado un proceso de selección transparente y racional, que respete las diferentes posiciones y que ojalá sea consensual, dentro de un conjunto amplio de posibilidades. Estas últimas pueden ser de muy diversa índole, en la cual se combinan, entre otras, las dimensiones técnica, institucional y política, siendo la técnica la dominante.

En la práctica, este componente ha resultado descuidado, pues se dedica poco esfuerzo al ejercicio de identificar opciones y realizar un análisis riguroso para averiguar cuál de ellas resulta más viable y efectiva para el contexto en que se va a desarrollar. En su lugar, se suele proponer una única alternativa de solución y se avanza sobre la modificación o el acomodo de esa propuesta al problema y al contexto.

Gestión de la alternativa seleccionada: Para que las acciones se den, hay que administrarlas, gestionarlas. La manera cómo se realice la gestión incide, como es obvio, de manera importante en los resultados inicialmente previstos. Una gestión efectiva y dinámica permite enriquecer los resultados en función de las cambiantes condiciones del medio y responder a su permanente evolución. El medio en el cual se desenvuelven los sectores sociales se beneficia de un tipo de gestión diferente a la tradicional, donde la flexibilidad, capacidad de adaptación y relación con las otras actividades son sus características esenciales.

Monitoreo y evaluación: El alcance de este cuarto componente puede verse de dos formas complementarias entre sí. La primera perspectiva destaca la importancia de observar resultados obtenidos, pues son ellos que dan sentido a las anteriores actividades. Al respecto, una discusión frecuente gira alrededor de cuáles resultados se deben analizar, incluso si ellos son o no medibles. Aquí nos referimos a la gama amplia de resultados que puede tener una política o un programa y hay una apuesta grande a que todos los resultados son susceptibles de ser medidos, bien sea cuantitativa o cualitativamente, y así estén sujetas a ciertas limitaciones. La segunda y más reciente perspectiva del componente evaluativo reconoce que cada una de las actividades del proceso de formación y gestión genera resultados, los unos relacionados con el proceso mismo de formación de política, los otros relacionados con los resultados intermedios o complementarios a los resultados finales. En cualquier caso, estos resultados hay que estudiarlos y reconocerlos, para poder tener un mejor desarrollo de la política y para poder dirigir más adecuadamente las acciones hacia los resultados deseados. La conjunción de estas dos perspectivas es lo que asegura el aprendizaje continuo. Esta actividad recurrentemente evaluativa es la que permite ir reorientando las acciones en las actividades precedentes y, por tanto, ir teniendo mejores resultados.

La interacción y la iteración del modelo

La interacción² y la iteración³ entre los cuatro componentes del modelo constituyen una sino la característica fundamental que convierte al proceso aquí propuesto en uno de formación. Lejos de tratarse de un modelo vertical de arriba hacia abajo, que corresponde al de formulación tradicional, en el cual las actividades son independientes entre sí, se propone, por el contrario, uno con **interacción** entre sus distintos componentes lo que trae por consecuencia su permanente evolución. Ello, sumado a la **iteración**, es decir a la búsqueda continua por alcanzar objetivos que pueden cambiar con el tiempo, como los sociales, son las características que hacen que, en este modelo, las políticas y programas estén continuamente **formándose**.

En consecuencia, el modelo no es rígido y unidireccional. Fuente importante de su dinamismo es el continuo intercambio de información que conduzca a que las distintas actividades evolucionen continuamente, siempre en búsqueda de obtener los mejores resultados, cuyo alcance también puede resultar cambiante con el tiempo. Así, por ejemplo, la definición inicial del problema puede cambiar a medida que se entra a ejecutar la política en cuestión, pues la misma ejecución señala que la definición inicial no era la adecuada. Asimismo, algunas opciones, que inicialmente fueron descartadas, pueden resurgir como válidas a medida que se analiza cómo avanza la iniciativa. Esta retroalimentación sólo resulta posible si los diversos componentes del proceso interactúan entre sí.

² Acción que se ejerce recíprocamente entre dos o más objetos, agentes, fuerzas, funciones, etc. (diccionario de la lengua española).

³ Acción y efecto de iterar. Iterar: repetir uno algo (diccionario de la lengua española). Repetición de acciones análogas. Repetir, reiterar (diccionario Larousse).

Adicionalmente, los resultados esperados pueden evolucionar hacia otros distintos, pero igualmente deseables, a medida que la política se desarrolla, porque su contexto también cambia con el tiempo. Ello es muy propio de los sectores sociales, donde el servicio que se provee debe ir ajustándose continuamente a las características cambiantes de su población. Ello es posible tan sólo si se da la **iteración** o búsqueda continua para llegar a un objetivo convergente aunque móvil, otra de las características clave del modelo: poder ajustarse continuamente a los cambios del entorno, mediante aproximaciones sucesivas.

Un modelo vertical, en que no se promueve ni se estimule la interacción entre las actividades, se asocia con problemas de estancamiento y de miopía en los procesos de formación y gestión. Tres problemas que comúnmente surgen en los modelos verticales son los siguientes:

- **La actividad de definición del problema resulta ser la determinante.** En los modelos verticales, toda la fuerza está puesta en la actividad inicial y es ésta la que direcciona y domina, de manera unilateral, el desarrollo de todo el proceso. Ello no sólo no resulta conveniente desde la perspectiva de la sostenibilidad y solidez de la política, sino que también ha sido reconocido como una de las causales de buena parte de los problemas que acompañaban la entrega de los servicios sociales en América Latina, al negarle la posibilidad a los programas de irse adaptando a las exigencias de su ejecución y de su medio.
- **Se presentan visiones distintas de un mismo problema entre los diseñadores y los gestores.** No hay diálogo entre unos y otros. Se propone eliminar y luchar contra la falsa y equivocada separación entre “diseñadores” y “gestores”. Las dos visiones y actividades se complementan y para ser exitosas deben contemplar las exigencias, no sólo propias, sino también de la otra actividad. Sin diálogo entre ellas no se pueden obtener los resultados deseados y sin él hay recurrentes cortes y desencuentros en el proceso de formación de política. La falsa independencia de las actividades de “diseñar” y “gestar” ha llevado, además, a que se busque enfrentar cada una de ellas con personas con formaciones académicas distintas: la primera, más ligada a disciplinas técnicas, como la ingeniería y la economía; la segunda, a la administración. El lenguaje y los enfoques disciplinares no siempre son compatibles. Mejor sería desde el comienzo tener una mezcla de formaciones disciplinares. Romper esa falsa caracterización (política, técnica y administrativa) y la falsa separación entre actividades es el desafío que tiene la propuesta de un nuevo modelo de los procesos de formación de políticas públicas; y
- **La evaluación se vuelve irrelevante.** La verticalidad de los viejos modelos de formación y gestión implica que a medida que se desciende en el modelo, las actividades van perdiendo fuerza e interés. Así, por ejemplo, la evaluación puede llegar a ser prescindible, pues no parecería aportar nada sustantivo a las acciones precedentes que ya fueron adelantadas, y menos aún pareciera importante para reorientar la globalidad de la política o programa. La evaluación, en estos modelos verticales, es superflua y resulta ser más una entelequia que una actividad útil y necesaria.

En el recuadro 1, se ilustran algunos problemas de los modelos verticales, mediante una descripción sintética de la vía de un proyecto gubernamental típico.

Recuadro 1.

CICLO TÍPICO DE UN PROYECTO DE DESARROLLO

Extraído de HARRY BLAIR “Modelos para integrar la planificación de desarrollo social y la implementación al nivel local”, en B. Kliksberg (1994).

Todo se inicia con una etapa de diseño, en el cual un grupo reducido de expertos delimita un escenario para el proyecto. Este equipo de diseño hace una serie de visitas al terreno para familiarizarse con las condiciones locales. Pero las restricciones del tiempo siempre son graves; debido a las omnipresentes vaguedades de la toma de decisión a los más altos niveles gubernamentales, el equipo de diseño no se puede organizar sino hasta el último minuto, y debe entregar su informe lo antes posible a los planificadores. Más aún, los expertos del equipo de diseño son todos ajenos a la ubicación del proyecto; frecuentemente son expatriados, pero aún si son nativos, son de la capital y no tienen conocimiento de las condiciones locales. Estas restricciones de tiempo, además de la falta de conocimiento de la situación regional, dan como resultado un diseño de proyecto que está lejos de ser el ideal. Las visitas “relámpago” se limitan a los caminos pavimentados, exhibiciones de poblaciones “de muestra”, entrevistas estereotipadas con las élites locales y asistencia a ceremonias que presentan escolares que han ensayado cuidadosamente su actuación y cosas semejantes, con la consecuencia de que, aún para los diseñadores mejor intencionados, el juicio profesional abstracto debe sustituir la familiarización concreta con el sitio.

La poca adaptación a las condiciones locales que logra incluir el equipo diseñador en su informe frecuentemente es purgada durante la etapa de planificación, mientras al proyecto se le da forma adecuada para que pase por el proceso de aprobación dentro de la agencia financiadora. Ahora debe adaptarse a las normas burocráticas internas y cánones de los que es aceptable y lo que no lo es, es decir, que debe imitar estrechamente a otras proposiciones de proyectos que hayan sido aprobadas y financiadas recientemente. Y si hay un donante extranjero involucrado, todo tiene que pasar por una segunda ronda de conformación con los modos burocráticos.

Cuando un proyecto es aprobado, y se debe enfrentar a algo nuevo y diferente, puede incluir una etapa “piloto” experimental, después de lo cual se espera que se redacte un plano para la implementación de la empresa completa. Evidentemente, es más común que se suponga que, sea lo que sea que sobreviva al trabajo del equipo de diseño en el papel final del proyecto, será suficiente para asegurar la adaptación local y que el marco básico para su implementación puede ser tomado simplemente como está de la “estantería universal” de tecnología, administración y tecnología del proyecto. De todos modos, se crea un molde, el cual se encaja posteriormente sobre todas las variaciones locales en el terreno, y el proyecto es instrumentado a través de la burocracia jerárquica tradicional, en la cual las órdenes fluyen hacia abajo y los informes fluyen hacia arriba. Para poder sacar adelante la carrera profesional de uno en la burocracia, estos informes deben contar las cuotas cubiertas y las metas alcanzadas. No deben tratar de los problemas encontrados que las cosas están en marcha. Porque así como el pequeño agricultor trata de minimizar el riesgo en su estrategia de producción estacional, también el burócrata del desarrollo trata de minimizar su riesgo haciendo lo que promueva su carrera...aunque un comportamiento semejante puede minimizar el riesgo para el funcionario en particular, aumentará enormemente el riesgo para el proyecto en general, que no puede adaptarse a las condiciones locales y no puede manejar la multitud de condiciones y problemas imprevistos...

Un modelo participativo

El alcance de cada una de las actividades del modelo está influido, en buena medida, por la forma como se dé la participación de diversos interesados. Entre más participativo, mayor será la posibilidad de enriquecer con diferentes visiones, la definición del problema y la generación de opciones. La participación aporta mayor solidez, pertinencia y sostenibilidad a la acción. Además, con una mayor participación se pueden precisar mucho mejor los resultados esperados, así como permitir que los involucrados se sientan más comprometidos y deseosos de mejorar los alcanzados.

La participación es un camino de doble vía, tanto para asegurar mejores resultados, como para vincular más estrechamente a la comunidad con los procesos, “empoderando” a los usuarios.

Hacia una toma de decisiones democrática

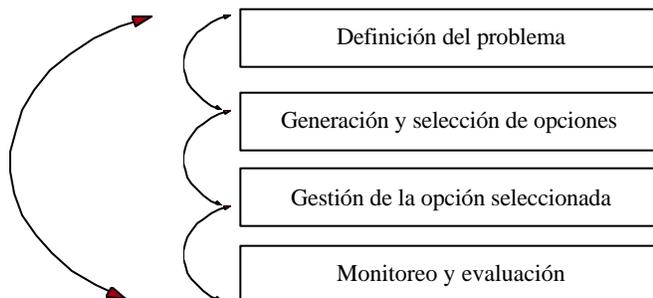
Una característica importante del modelo iterativo e interactivo radica en la forma como se toman las decisiones. El carácter democrático debe ser el predominante en la toma de las decisiones, lo que promueve mayor solidez y sostenibilidad a las decisiones tomadas. Sin embargo, y ésta es una de las grandes dificultades de este tipo de procesos, no debe perderse de vista que en situaciones de conflicto y donde, además, la distribución de información, poder e intereses entre los involucrados es desigual, no siempre resulta fácil encontrar la vía correcta para tomar las decisiones. En este caso, siempre será responsabilidad de la autoridad legítima tomar las decisiones finales, a fin de darle cauce a la acción. De lo contrario, y eso sería quizá más grave, el programa puede caer en la inmovilidad.

Equilibrio entre los cuatro componentes

A diferencia de otros modelos, el modelo que proponemos considera las cuatro actividades esenciales (definición del problema, generación y selección de alternativas, gestión, y monitoreo y evaluación) en igualdad de condiciones. El modelo no gravita particularmente en ninguna de ellas. El desconocer la existencia de alguna de ellas y sus implicaciones sobre las demás puede traer consecuencias adversas. Así por ejemplo, los procesos que tradicionalmente se aplican en América Latina, al ser carentes de la actividad de evaluación, no conocen de manera rigurosa y detallada los resultados que están teniendo, ni tampoco, en su desarrollo, se van adaptando a las nuevas circunstancias en que se desenvuelven. Pero es también el caso de modelos centrados tan sólo en la acción, en los cuales el cumplimiento mecánico de unas tareas o acciones, sin necesariamente estar articuladas con los problemas o sin haber desarrollado nuevas opciones en beneficio de su puesta en ejecución, puede disminuir grandemente el impacto que puede tener. Ello, para no hablar de los modelos centrados en la definición del problema, que generalmente se traducen en modelos verticales, con las limitaciones ya anotadas.

A manera de síntesis, las características que acabamos de describir —alcance entendido y equilibrio entre componentes, interacción entre ellas, iteración en busca de objetivos móviles, participación y carácter democrático en la toma de decisiones— es lo que define un proceso más eficaz y dinámico de formación de políticas. Su representación esquemática más sencilla aparece en el cuadro 2.

Cuadro 2.



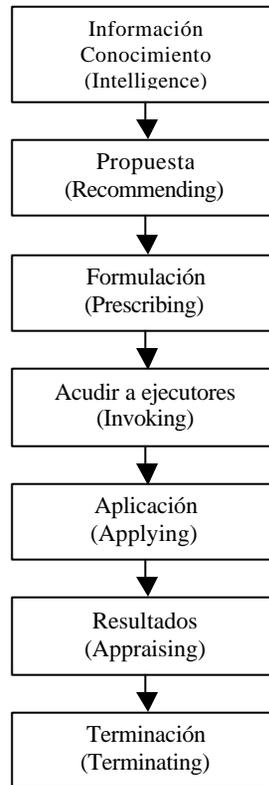
Los modelos de formulación y gestión de políticas y programas: una visión histórica

Los modelos de formulación y gestión de políticas y programas han, sin embargo, sufrido cambios importantes a través del tiempo, particularmente en lo que respecta a los énfasis puestos en las diversas actividades. De hecho, las cuatro actividades antes mencionadas no siempre han estado presentes en los modelos de formación de políticas públicas. Tampoco han gozado de la misma importancia, y es posible caracterizar los diferentes modelos en función de la actividad sobre la cual ha gravitado el proceso de formación. Con base en la información que provee Viana (1996), se puede decir que de modelos de formulación, donde la política fluía de arriba hacia abajo y que fueron características de los años setenta, se ha pasado a otros, cuya gravitación pasó de la primera actividad, la definición del problema, a la de gestión. En ellos, también, la interacción empieza recientemente a aparecer. A continuación se presentan algunas características de estos modelos que se relacionan estrictamente con su verticalidad y con la interacción entre sus componentes. Evidentemente, ello sólo es una faceta de estos modelos, cuya presentación integral supera el alcance de este texto.

El primero de los modelos que vamos a analizar, el de Laswell (1962), se ilustra en el cuadro 3a. Es claramente vertical, las decisiones fluyen de arriba hacia abajo, siendo las actividades iniciales o superiores las dominantes y donde la actividad de evaluación es de carácter terminal. Este modelo sintetiza los que fueron modelos verticales y paradigmáticos en su momento y reconocidos como pioneros en el tema de formación de políticas y programas.

Cuadro 3a.

Modelo de Laswell (1962)



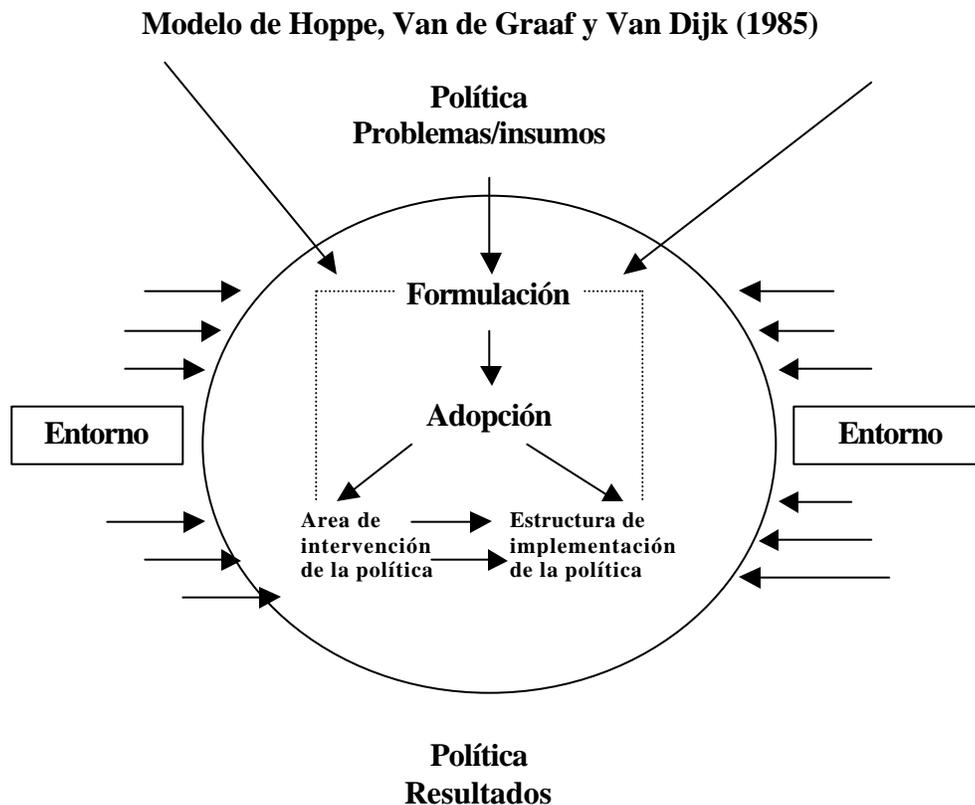
El modelo de Kingdon (1984) ofrece, por su parte, una importante evolución. Es un modelo centrado en la definición de agenda, en la cual para efectos analíticos, se incluyen en ella por primera vez, dos actividades clave: la definición del problema y la generación de alternativas. Ambas actividades están, pues, relacionadas, aunque dominadas por distintos actores, entre los cuales se destacan el gobierno (que da lugar, por ejemplo, a la agenda gubernamental) y otros menos visibles pero importantes políticamente (que dan lugar, por ejemplo, a la agenda política y a la agenda para “decisión”). Lo importante radica en que ambas actividades tienen sus propias corrientes y dinámicas, que cuando logran confluir, dan lugar a políticas públicas sólidas con mejores resultados.

Kingdon menciona básicamente tres corrientes que participan en la definición de agenda: la de los “problemas”, en la cual los problemas se están definiendo, a través de eventos, indicadores o información que fluyen desde la acción, lo que por demás es muy relevante pues empieza a aparecer un papel importante para la evaluación y el seguimiento; la de “política”, que sigue los grandes movimientos o problemas nacionales; y la de “las políticas”, caracterizada, por la generación de ideas (supuestamente para enfrentar problemas), de las cuales algunas van descartándose, sobreviviendo aquellas que resultan viables y que luego se traducirán en acciones. Las dos primeras corrientes conducen a la

definición del problema y la tercera, a la generación de alternativas. Como se dijo, cada una está movida por sus propios actores, dinámicas y dificultades. Cuando confluyen, se obtienen los mejores resultados. Los otros componentes analíticos, gestión y evaluación, no se destacan en el modelo de Kingdon, aunque la información sobre lo que sucede en la acción empieza a confluir en la generación de alternativas. La gestión, por su parte, aparece articulada implícitamente con la corriente de generación de alternativas, pues los ejecutores son parte de los actores centrales de la generación de alternativas.

Los holandeses Hoppe, Van de Graaf y Van Dijk (1985) fortalecen, por su parte, la interacción entre la formulación de la política (que incluye la elaboración de alternativas y la selección de una de ellas) y la implementación. En efecto, de las fases que ellos plantean para una política pública (construcción de agenda, elaboración del proyecto (o generación de alternativas), adopción del proyecto (o de una alternativa), implementación, evaluación y reajuste), ellos privilegian el diálogo continuo entre generación de alternativas y su puesta en ejecución. Es un diálogo difícil, donde hay choque de intereses. Su éxito condiciona, a su vez, el éxito de los resultados de las políticas públicas. Para que este fluya, la evaluación debe existir y se convierte, entonces, en un instrumento clave. A diferencia del modelo anterior, la determinación del problema inicial no está en la base de la acción.

Cuadro 3b.

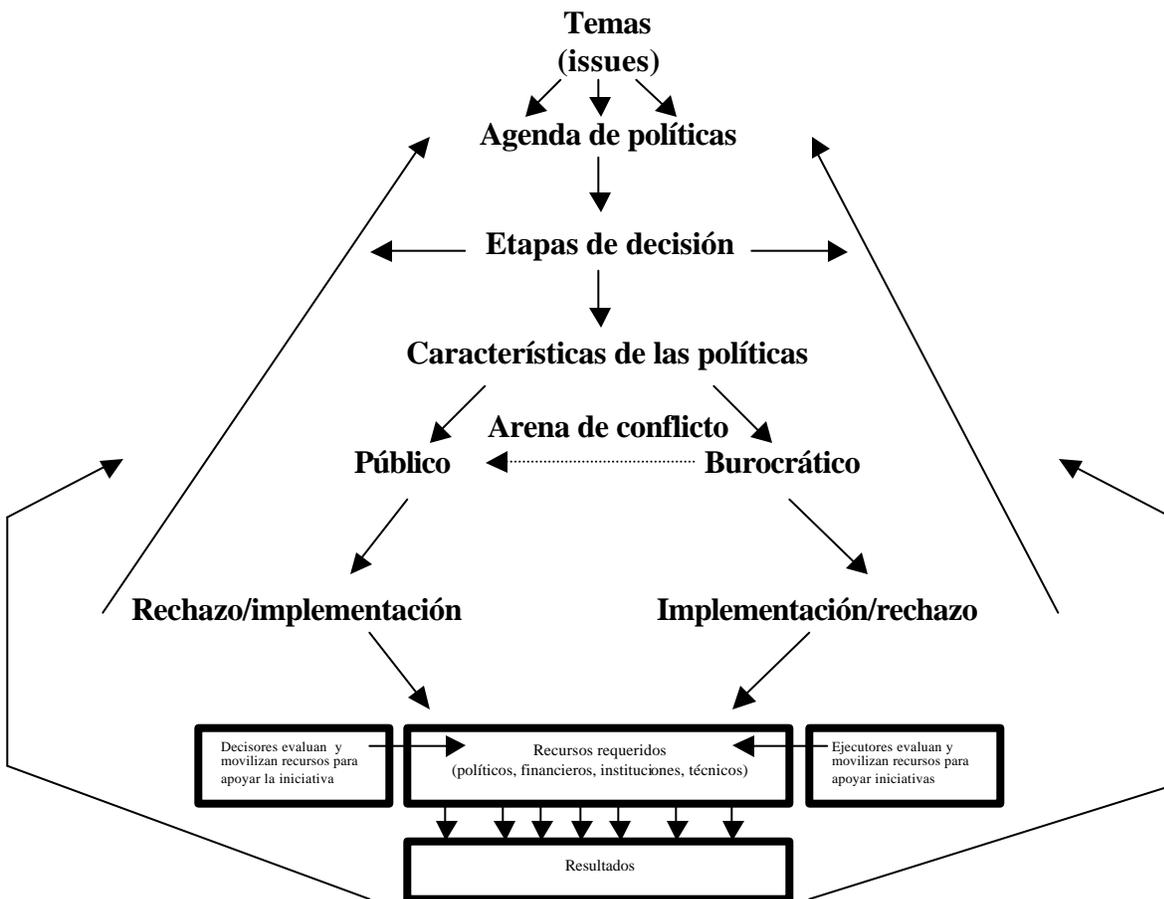


Fuente: Tomado de Viana, p. 14.

Finalmente, Merilee Grindle y John Thomas (1991) le dan gran importancia a la interacción entre las diferentes actividades en un modelo de formación de políticas públicas, haciéndolo dinámico y cambiante con el tiempo (cuadro 3c). En éste, la evaluación surge con singular importancia y empieza a resultar vital en el desarrollo de todo el proceso. Si bien su modelo gravita alrededor de la actividad de ejecución o de acción, en tanto que ella se considera la actividad nuclear de la política pública, aparecen también con fuerza las actividades de agenda de políticas y toma de decisión para la acción. Evidentemente en este modelo confluyen distintos actores y pueden surgir conflictos entre ellos y particularmente entre la burocracia y la comunidad representada en el espacio público de discusión, que hagan rechazar en primera instancia la política que vuelve, entonces, a ser reexaminada. En caso de ser aceptada, se pasa al plano de la ejecución, en el cual confluyen decisores y ejecutores, evaluando y movilizando dos recursos requeridos para la acción. El modelo se beneficia claramente de la evaluación permanente que alimenta las diferentes actividades. Este es, claramente, el tipo de modelos que resulta más cercano al del INDES, que hemos llamado el modelo iterativo e interactivo de formación de política y de programas sociales.

Cuadro 3c.

Modelo de Merilee Grindle y John Thomas (1991)



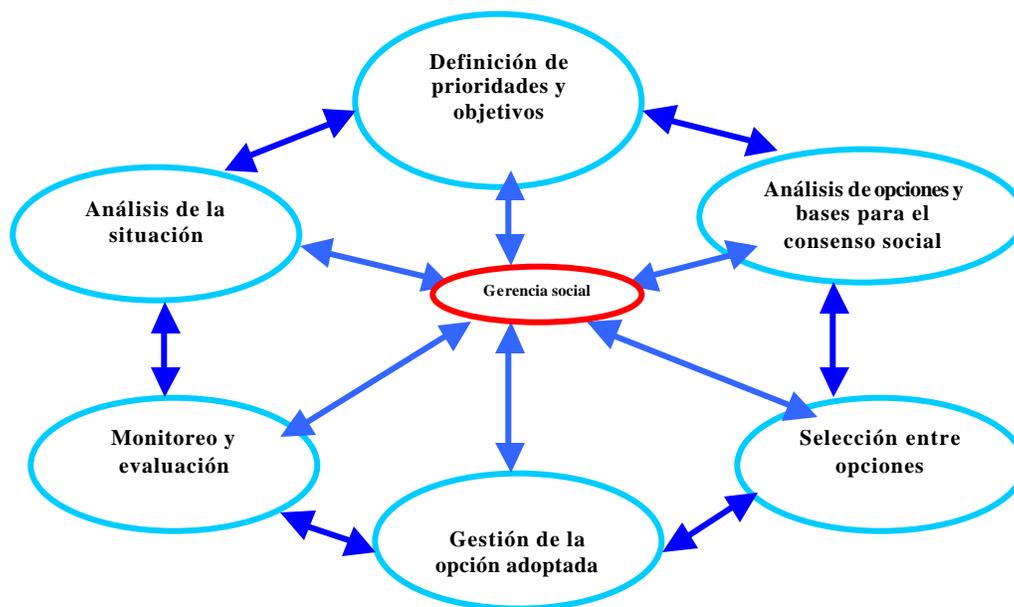
Fuente: Grindle, Thomas, p. 127.

El modelo interactivo e iterativo de formación de políticas y programas

Para avanzar sobre estos modelos, proponemos una alternativa que hemos denominado el “Modelo interactivo e iterativo de formación de políticas y programas” (cuadro 4). En este modelo, se han mantenido los cuatro componentes básicos presentados en el cuadro 2, y sólo por claridad se ha desagregado su primer componente básico en dos: el análisis de la situación y la definición de prioridades y objetivos. Asimismo, proponemos separar el segundo componente “tradicional” (“generación y selección de opciones”) en dos componentes: el análisis de opciones y la selección entre opciones.

Cuadro 4.

Modelo iterativo e interactivo de formación de políticas y programas sociales



A continuación, vamos a detallar los distintos componentes del modelo.

Análisis de la situación, definición de prioridades y de objetivos

Uno de los principales problemas de los sectores sociales es su poca capacidad para precisar los objetivos buscados. Ello se explica, en parte, por la dificultad para definir adecuadamente los problemas que se quieren atacar y las causas que los originan; por la poca inclinación y, a veces, rechazo a sintetizar en afirmaciones precisas y verificables lo que se quiere hacer; y, por la multiplicidad de dimensiones, intereses y sectores involucrados en el análisis de la situación. En estos tres aspectos se puede y se debe avanzar significativamente.

En primer lugar, un adecuado análisis de la situación está en la base de una buena definición de los objetivos. Definir adecuadamente los últimos es una regla de oro para el éxito de cualquier política social. Por eso, el trabajo para establecer cómo se originan los problemas, para conocer sus causas y para definir cuáles de ellos están en la base de los siguientes, es decir, de establecer un ordenamiento, es de la mayor relevancia. Además debe recordarse que los problemas sociales siempre pueden ser vistos desde diversos ángulos, cambiando, con ello, su enfoque o relevancia. Así, en tanto construcciones sociales, la definición del problema no es una tarea fácil, y menos aún mecánica. En ello, instrumentos como el árbol de problemas son de suma utilidad. Este árbol, una vez invertido, es una buena base para la jerarquización y definición de los objetivos. Una buena comprensión de los problemas y recíprocamente una más clara definición de los objetivos es la base de las actividades subsiguientes.

La segunda dificultad tiene que ver, entonces, con la posibilidad de sintetizar y, más precisamente, con la posibilidad de hacer gerenciables y evaluables los objetivos perseguidos. Los paradigmas de gerencia y evaluación que apoyan un control efectivo de desempeño (o sea, una estrategia de “accountability” puesta en acción) requiere de objetivos que sean claros, viables, delimitados y verificables. Los objetivos con que solemos trabajar, particularmente al iniciar el proceso de definición y priorización, tienden a ser ambiguos y, a veces, inviables. Se formulan de manera poco precisa, logrando así la movilización de fuerzas políticas, pues describen de manera genérica una transformación que múltiples actores o interesados desearían promover.

Esta formulación general de los objetivos tiene una razón de ser válida en el proceso de movilización de fuerzas de las fases iniciales de formación, pero resulta insuficiente para avanzar en las fases subsiguientes, particularmente de selección de alternativas y ejecución. Hasta tanto no se avance en la especificación de objetivos delimitados y verificables, la gerencia y la evaluación no tendrán respaldo firme para la construcción de un “accountability” verdadero. Sólo contra objetivos delimitados y verificables es que se podrán entender y precisar las acciones posteriores.

Pero, tanto el análisis de la situación como la evaluación, para ser legítimos, deben haber tenido en cuenta los intereses y perspectivas de los diferentes involucrados, que es la tercera dificultad mencionada. El vincular y conocer los intereses de los involucrados, y con ello el establecimiento de las prioridades, es igualmente relevante para el desarrollo de los otros componentes y constituye una de las características centrales del modelo. Las técnicas de análisis de involucrados para acercarse a la definición del problema y a una precisión compartida de lo que se quiere adelantar es vital en el proceso .

En cuanto a la forma como llegan los problemas a la agenda, recientemente se han dado cambios importantes. De un único camino, el tradicional o burocrático, válido por cierto, se está pasando a conformar la agenda de problemas vía muy distintos canales. Entre los nuevos canales se destacan el rol más activo de los medios de comunicación, que empiezan a ganar fuerza e independencia; el creciente lobby o cabildeo de gremios y asociaciones, ahora de muy distintas categorías; y, sobre todo, la expresión misma de la

comunidad que gracias a los cambios en los sistemas políticos tiene hoy día mayores y mejores canales de expresión, ya de manera directa, ya a través de ONG. Evidentemente, según los contextos de cada país, estos grados de participación varían.

Análisis de opciones, bases para el consenso y selección de opciones

La generación y análisis de diversas opciones es quizá la actividad más débil en los procesos actuales de formación de políticas y programas sociales en la región. Hoy día casi nunca se proponen ni se analizan opciones que respondan a los distintos intereses de los involucrados y que permitan vislumbrar, si fuesen desarrolladas, las consecuencias de los diferentes caminos potenciales. En los raros casos en los cuales se ventilan diversas opciones, la propuesta de ellas suele ser dominada por una sola racionalidad, como, por ejemplo, la técnica, lo que reduce sus posibilidades. Las opciones, para ser certeras, deben ser comprensivas en los distintos aspectos que caracterizan la acción, incluidos los políticos y los institucionales.

Pero además, en los casos en que se proponen diversas opciones, el proceso de selección de una de ellas casi nunca es claro. No lo es porque no se acude a los instrumentos, que en este caso sí deben ser eminentemente técnicos, que permitan pesar dichas opciones (tales como los de costo-efectividad o costo-beneficio) o porque dadas las limitaciones que éstos tienen, se prefiere tomar las decisiones de manera artesanal. Hay, en la toma de decisiones, la “cultura del olfato”. Este hecho plantea uno de los desafíos que tienen los sectores sociales, que es el de generar instrumentos y metodologías que dejen ver con mayor claridad cuáles son los efectos potenciales de las decisiones por tomar.

Por supuesto, la selección entre opciones no deja de ser polémica. De hecho, cualquier actividad del modelo de formación de políticas y programas sociales lo es toda vez que en ellas intervienen distintos intereses. Pero la fortaleza y la sostenibilidad de los programas sociales radican justamente en que se haya sabido dar una adecuada cabida a los intereses en juego. Entre más confluyentes sean esos intereses hacia los objetivos y líneas de acción del programa, opciones y decisiones, mucho mejor. Por tanto, la existencia de consensos resulta ser una característica fundamental para alcanzar la sostenibilidad de las acciones sociales hacia la cual hay que propender. Como ella no siempre es posible, es entonces claro que entre más transparente se sea en la selección de las opciones, mejor será el resultado.

Adicionalmente, para que esa selección tenga validez, es condición necesaria que quien la realice sea legítima ante los involucrados. Es generalmente el gobierno el que toma este tipo de decisiones, y por tanto su legitimidad y la naturaleza democrática del proceso decisorio son dos condiciones necesarias para el éxito de la opción que se quiere implementar.

Gestión de la opción adoptada

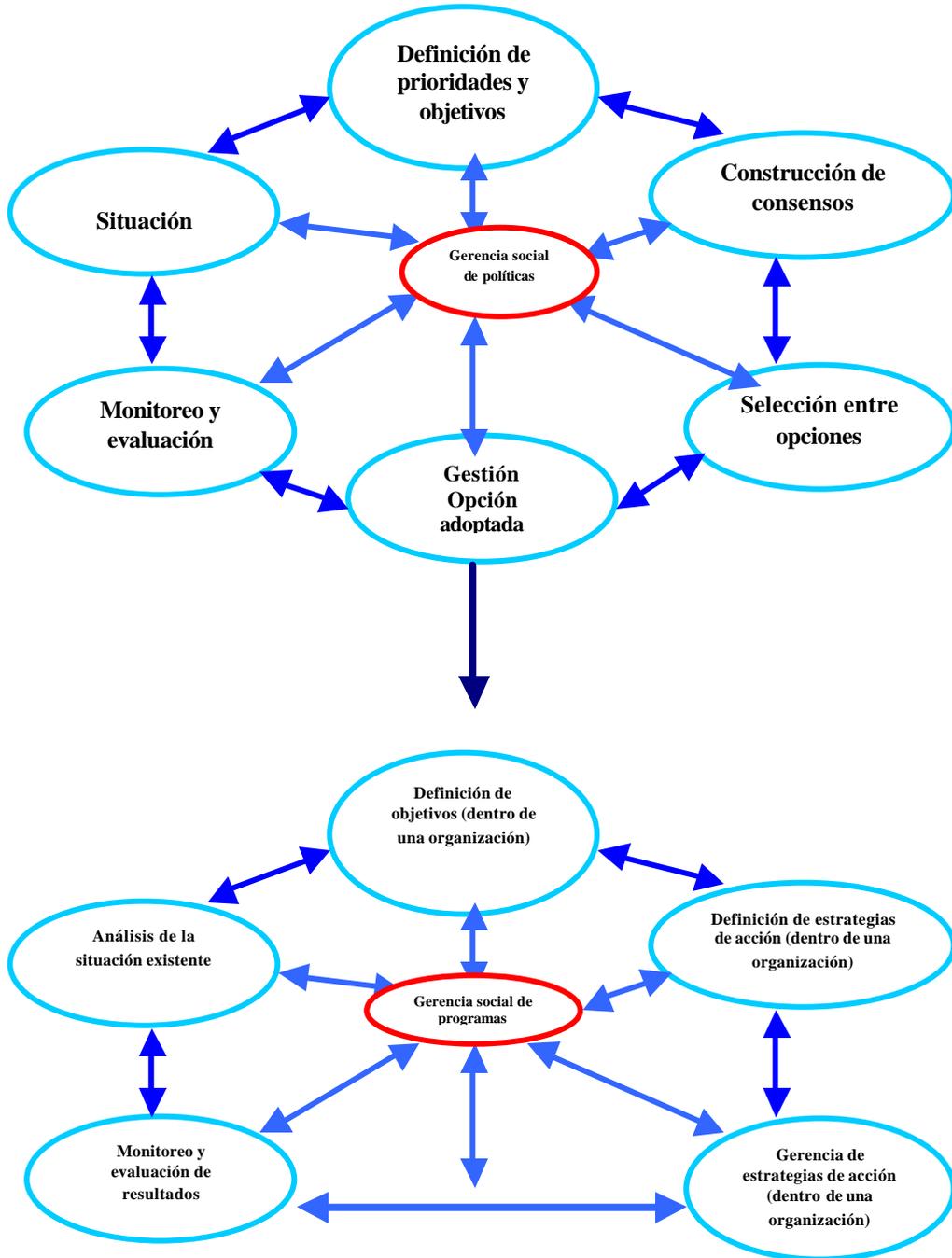
Dadas las características del modelo propuesto, la puesta en ejecución de las políticas requiere de una gerencia especial fundamentada en las siguientes características:

- continua interacción con las otras actividades de formación de las políticas;
- apertura y permanente interacción con los usuarios e involucrados;
- flexibilidad y capacidad de respuesta a los frecuentes cambios del entorno;
- claro entendimiento de las viabilidades técnicas, financieras, políticas e institucionales, como base de las acciones a emprender;
- un buen conocimiento de su organización así como de su relación con su entorno; y
- una gran capacidad coordinadora.

Es, quizá, la primera característica la que le da otro alcance a esta actividad: poder y saber interactuar con las otras actividades del modelo (definición de problema, selección de opciones, evaluación), a fin de asegurar que la formación de las políticas sea un proceso continuo e indivisible enriquecido desde la acción misma y donde “la puesta” en acción sea congruente con la formulación y diseño de alternativas. Supone entender, además, las racionalidades que mueven las otras actividades y saber dialogar con ellas. Asimismo, y como ya se dijo, requiere disposición al cambio y a la flexibilidad y apertura a los distintos involucrados. También, exige un claro reconocimiento de las viabilidades, condición eficaz en la acción. La acción que promueve esta gestión corresponde en este caso, al desarrollo de los programas y proyectos que componen la política en formación. Por tanto, su actividad tiene que ver, en mucho, con asegurar el éxito de dichos programas. Estos, a su vez, en su proceso de desarrollo, enfrentan complejidades y actividades similares a las de los procesos de formación de políticas, aunque con desarrollos cada vez más específicos. En el cuadro 5 se muestra como a nivel de programa se puede también repetir el modelo de formación, pero esta vez limitado al ámbito del programa.

Cuadro 5.

Proceso de formación de políticas y programas sociales



En efecto, a medida que se gana en especificidad, los programas y proyectos empiezan a circunscribirse en organizaciones más definidas y, a la vez, actuantes. Ellas, lejos de ser pasivas, tienen sus dinámicas propias que influyen en el desarrollo de los programas. De allí que resulte esencial para el gerente, en la forma descrita, entender las dinámicas de su organización, hecho que se hace todavía más necesario en tanto dichas organizaciones resulten más delimitadas y actuantes. También y muy importante, que esté en condiciones de coordinar actividades dentro de su organización o con otras organizaciones. Para lo primero, instrumentos como la planificación estratégica, construcción de escenarios, análisis e incentivos de cambio dentro de la organización, resultan útiles. Para lo segundo, el trabajo en redes es uno de los instrumentos a los que se puede acudir.

En este punto se ha visto que la gerencia aquí descrita tiene que ver tanto con el desarrollo de políticas, programas o proyectos. En el fondo, su especificidad no radica en el nivel para el cual se aplica (aunque no debe olvidarse, por ejemplo, que con el cambio de nivel el peso de la organización y la especificidad de los objetivos se hace distinto, con las implicaciones correspondientes). Radica sí en la posibilidad y actitud que tenga esa gerencia en involucrarse con las otras actividades del proceso de formación (ya de políticas, programas o proyectos) en el que está inmerso, y en generar resultados, que serán mucho mejores en tanto ha existido una buena dosis de flexibilidad, adaptabilidad y consulta, en la acción.

En esta actividad es donde las decisiones previas se materializan en acciones y ofrecen, por ende, resultados. Es donde se materializan las políticas sociales y sobra, por tanto, detenerse en destacar su importancia. Pero ya se mencionó también que dentro de la gran gama de resultados que pueden ser obtenidos, no siempre todos son relevantes a los objetivos iniciales o al desarrollo del programa o proyecto. Es importante la estrategia de acción que asegure desde el comienzo la obtención de resultados que aporten al desarrollo de los objetivos iniciales, así estos resultados no sean sino un desarrollo parcial de los impactos deseados. Así, por ejemplo, Silva (1996), en una revisión de experiencias exitosas en América Latina, destaca tres características que les fueron comunes para el éxito:

- la existencia de resultados rápidos y visibles, aunque éstos tuvieran en sus inicios un carácter marginal;
- la existencia de un consenso en las acciones que se querían llevar a cabo; y
- el liderazgo efectivo dentro de la organización .

En efecto, buena parte de los programas sociales y particularmente de las reformas sociales, se pierden por no ofrecer ningún tipo de resultados acordes a los objetivos dentro de los escasos tiempos de acción de los que disponen sus administraciones. Esta limitación, la del tiempo de acción para la ejecución, es frecuente perderla de vista, con consecuencias adversas para el desarrollo del programa. Los modelos “incrementales” tienen, por tanto, acogida en buena parte de los hacedores de política pública: conviene mejor ir introduciendo poco a poco los cambios, asegurando aquellos resultados que puedan obtenerse dados los momentos y contextos, que tratando de buscar cambios

radicales (a veces llamados estructurales), que generan más tensiones y dificultades. Estos últimos requieren de condiciones previas muy exigentes, de difícil consecución.

Monitoreo y evaluación

Los procesos de monitoreo y evaluación conforman la actividad clave para establecer la interacción entre las distintas partes del modelo, que es una de las características esenciales del funcionamiento del modelo. Más que una actividad adicional y separada de las otras, debería ser una actividad intrínseca a la formulación, selección y acción. Debería estar adelantándose en todos los momentos y es ella la que genera la información que permite conocer lo que está sucediendo en cada instancia y además comunicar esa información a las otras instancias. Es, además, la actividad en que se traducen y cuantifican los diferentes objetivos y resultados que se están obteniendo en cada una de las etapas de modelo, de manera que se pueda establecer o el éxito que se está teniendo o los errores que se están cometiendo. De ese modo, y también por el hecho de haber constituido una misma unidad de medición, es posible con esa información orientar tanto a los otros componentes como también a los usuarios. Es el instrumento central para promover el control de desempeño (y el accountability) por parte de los usuarios.

En el monitoreo y evaluación se conjugan grandes desafíos que, por lo pronto, no han sido bien resueltos en los sectores sociales: un gran esfuerzo por la medición y por lograr que ella interprete lo mejor posible los fenómenos que están teniendo lugar; segundo integrar en la cultura de la acción pública, el uso continuado de la información como instrumento esencial para la toma de acciones; tercero, lograr que esas mediciones tengan legitimidad entre los involucrados, lo que supone que hayan consultado las diferentes perspectivas y que una vez traducidas a medidas ellas sean compartidas por todos.

Conclusiones

En esta sesión hemos visto como los modelos tradicionales de políticas sociales, caracterizados por un flujo inflexible de arriba hacia abajo, de la formulación hacia la acción, han empezado a cambiar. Empiezan a aparecer modelos donde la ruptura entre formulación y gerencia desaparece y, en consecuencia, estas dos actividades resultan interdependientes; donde se vuelve necesario tener una permanente evaluación que permita ir conociendo los resultados e ir ajustando la formulación-acción a los cambiantes contextos; y donde se rescata la importancia de la participación –en la definición del problema, en las decisiones sobre herramientas a seguir, y la ejecución misma--, como de una toma democrática de decisiones.

Ciertamente, son modelos difíciles de aplicar. Pero la política social es así: compleja. Sin duda, los modelos aquí expuestos son más exigentes que los modelos tradicionales, en particular que los modelos verticales que se desarrollan de arriba hacia abajo. Requieren de condiciones técnicas, como la existencia de una mejor información; políticas, como la apertura a los involucrados y la posibilidad de poder esperar a que los procesos prolongados se consoliden; organizativas, como una buena capacidad de gestión y posibilidad de afectar las organizaciones; y de la existencia de fuerzas motivadoras que

rompan con la rutina, como liderazgo, presión externa sostenida, confluencia de intereses diversos, entre otros.

Pero el péndulo se inclina cada vez más hacia modelos de este tipo. En efecto, cada vez hay una mayor capacidad técnica e institucional en la región; hay más actores participando en la definición de agenda y en la toma de decisiones; hay mayor conciencia de las complejidades que enfrentan los sectores sociales y de las limitaciones de las formulaciones iniciales inflexibles; hay una confrontación cada vez más recurrente de dos lógicas que desarrollan la política pública, sectorial y la local (Muller, 1992). Dicha confrontación abre espacios al desarrollo de modelos como los aquí expuestos, pues está obligado a que ambas lógicas busquen sus complementariedades, lo que necesariamente conduce a desarrollos de modelos como los aquí expuestos. Sin duda, si se quieren mejorar los resultados de las políticas sociales y públicas, en general, hay que ir fortaleciendo las características propias de los modelos interactivos e iterativos que guían los procesos articulados de formulación y gestión.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F. 1993. "Estudio introductorio" en *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Allegretti, María Helena. 1998. "Negociando conflictos y conquistando participación: la cuestión social del medio ambiente y el caso del PMACI" presentado en la Trigésima Novena Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del BID en el Seminario sobre Programas sociales, pobreza y participación ciudadana. Cartagena, Colombia: marzo de 1998.
- Angell, A. y Carol Graham. 1995. "¿Puede la reforma del sector social hacer que el ajuste sea sostenible y equitativo? Lecciones extraídas de Venezuela y Chile", en *American Studies*.
- Bardach, E. 1996. "The Eight-Step Path of Policy Analysis (A Handbook for Practice)" en *Berkeley Academic Press*.
- Birdsall, Nancy y Estelle James. 1993. "Eficiencia y Equidad en el Gasto Social: ¿Cómo y por qué actúan los gobiernos equivocadamente?" en: Michael Lipton y Jacques Van der Gaag (red.) *Including the Poor*, World Bank Regional and Sectorial Studies, Washington, DC.: Banco Mundial, pp.335-358.
- Blair, Harry. 1994. "Modelos para integrar la planificación de desarrollo social y la implementación al nivel local" en Bernardo Kliksberg (comp.) *Pobreza un tema impostergable: nuevas respuestas a nivel mundial*. Fondo de Cultura Económica.
- Das Graças Rua, María. 1997. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES.
- Elmore, Richard. 1979/1980. Backward mapping: implementation research and policy decisions. *Politica Science Quarterly*, 94 (4).
- Grindle, Merilee S. y John W. Thomas. 1991. "La Puesta en Práctica de la Reforma: Ambitos, intereses, y recursos", en: *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, Cap. 6.
- Hoppe, Robert; Graaf, V. Henk & Dijk, V. Asje. 1985. *Implementation as design problem. Problem tractability, policy theory and feasibility testing*. Trabajo presentado en la reunión de IPSA sobre Policy Implmentation and Policy Evaluation. Paris.

- Jenkins-Smith, Hank y Paul Sabatier. 1993. "The study of Public Policy Process" en Hank Jenkins-Smith y Paul Sabatier (eds.) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach (Theoretical Lenses on Public Policy)*. Boulder, Co: Westview Press.
- Kelman, Steven. 1987. *Making Public Policy, A Hopeful View of American Government*, New York: capítulos 6 y 7.
- Kingdon, W. John. 1984. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little Brown.
- Laswell, Harold. 1962. "The public interest" en Friedrich, C.F. (ed.) *The public interest*. New York: Atherton Press.
- Muller, Pierre. "Un esquema para el análisis de las políticas públicas sectoriales" en *Tecnología Administrativa*, Vol. XI N° 23.
- Nioche, Jean Pierre. 1997. "Ciencia administrativa, management público y análisis de políticas públicas", en *Tecnología Administrativa*, Vol. XI No. 23.
- Sabatier, Paul. 1993. "Policy Change over a Decade or More" en Hank Jenkins-Smith y Paul Sabatier (eds.) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach (Theoretical Lenses on Public Policy)*. Boulder, Co: Westview Press.
- Sabatier, Paul y Jenkins-Smith, Hank. 1993. "Advocacy Coalition Framework (ACF)" en Hank Jenkins-Smith y Paul Sabatier (eds.) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach (Theoretical Lenses on Public Policy)*. Boulder, Co: Westview Press.
- Silva, Antonia. 1996. *Implementing Policy Innovations in Latin America. Politics, Economics and Techniques*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sulbrandt, José. 1997. La gerencia de políticas y programas sociales. Manuscrito. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. INDES.
- Tamayo, Manuel. "El análisis de las políticas públicas" en *La Nueva Administración Pública*, Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.) Alcaza Universidad Textos.
- Viana, Ana Luiza. 1996. "Abordagens metodológicas em políticas públicas" en *Revista de Administração Pública*, vol. 30 No 2.
- Vos, Rob. 1996. Notas de Clase: Principios de la reforma social y la formación de políticas de reforma, e introducción a la formación y el diseño de políticas sociales. Manuscrito. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo – INDES.

