



**CENTRO DE INVESTIGACIÓN
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

BOLETÍN

**Presentación del Centro de Investigación
de Políticas Públicas (CIPP)**

BOLETÍN DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN
DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CIPP)

**PRESENTACIÓN DEL CENTRO
DE INVESTIGACIÓN DE
POLÍTICAS PÚBLICAS (CIPP)**

Año 1/Núm. 3

Santo Domingo, R. D.
Julio de 2022

B O L E T Í N | Año 1/ Núm. 3 | Julio de 2022

© CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Av. Gustavo Mejía Ricart Núm. 81

Torre Profesional Biltmore II, Local 703, 7.º piso

Santo Domingo, D. N.

Tel. 809.532.5852 • Cel. 809.910.2359

Página web: <https://cipp.org.do> • Email: info@cipp.org.do

REDES SOCIALES:

Instagram: @CIPP_RD • Twitter: @CIPP_RD • Facebook: CIPP_RD

YouTube: [YouTube.com/cipp_rd](https://www.youtube.com/cipp_rd)

Primera edición: julio de 2022

Edición al cuidado de: Centro de Investigación de Políticas Públicas

Impresión: Durandarte Ediciones, S. R. L.

Impreso en República Dominicana / *Printed in Dominican Republic*

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación debe ser reproducida, almacenada en algún sistema de recuperación de datos o transmitida en cualquier forma o mediante cualquier medio eléctrico, mecánico, fotocopia, grabación u otros medios, sin el permiso escrito previo del autor.

ÍNDICE

Palabras de Rafael Núñez en la presentación del Centro de Investigación de Políticas Públicas (CIPP)	7
Palabras de Emilia Pereyra en el acto de presentación del Centro de Investigación de Políticas Públicas (CIPP) . .	13
Origen y particularidades del enfoque de políticas públicas: apuntes en torno al pensamiento fundacional. <i>Lisandra L. Marín y Juan C. Ramírez Sierra</i>	18
Políticas públicas y gobernabilidad. <i>Dr. Enrique Soldevilla Enríquez.</i>	25
El estudio de la política y su relación con el bienestar subjetivo. <i>MSc. Lourdes Flórez Madan</i>	27
Evaluación de políticas públicas e instrumentos de intervención. <i>Eulaila M. Pérez C.</i>	31
El análisis contrafactual: una forma de evaluar políticas públicas. <i>Francisco A. Lara D.</i>	35
Las políticas públicas y su perfeccionamiento. <i>Dr. Eliades Acosta Matos.</i>	40
Políticas públicas: entrevista al Dr. Luis Fernando Aguilar Villanueva. <i>Lisandra L. Marín y Juan C. Ramírez Sierra</i>	44

PALABRAS DE RAFAEL NÚÑEZ EN LA PRESENTACIÓN CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CIPP)

Buenas noches, señoras y señores:

Previo a entrar en consideraciones conceptuales respecto al análisis de las políticas públicas en República Dominicana, de sus muchas veces tortuosos caminos procesales y de la interdependencia de las decisiones políticas a los fines de que estas sean eficaces en la resolución de los problemas, debo recordar a nuestros amigos e invitados presentes que las políticas públicas son objeto de ponderación y análisis a escala global respecto a lo determinado e indeterminado que ellas resultan.

Antes de entrar en ese abordaje, me gustaría iniciar estas palabras definiendo el concepto de políticas públicas, de manera que lo expresado aquí por mi compañera y amiga Emilia Pereyra, vicepresidenta ejecutiva, acerca del rol que jugará el Centro de Investigación de Políticas Públicas (CIPP), quede sellado ante la opinión pública y en las audiencias que les interesan estos temas.

A pesar de que los especialistas del tema tienen distintas formas de definirla, todos coinciden en que las políticas públicas son un conjunto de acciones de gobierno cuyo objetivo es concretar, alcanzar con eficacia y eficiencia objetivos de interés público.

Veamos otra definición más abarcadora, pero que en esencia plantea lo mismo que la anterior, cuando refiere que:

Políticas públicas son el conjunto de programas y proyectos, vinculados coherentemente, que el gobierno decide, representativamente, sobre la base de lo diseñado técnicamente y avalado socialmente, con el propósito de implementar y evaluar para su perfeccionamiento.

Las definiciones anteriores resaltan que son acciones gubernamentales que buscan concretar con eficacia los objetivos de la administración, pero no siempre los gobiernos logran esas metas porque las políticas públicas aún presentan las siguientes características: son arbitrarias, opacas, difusas en su formulación y muchas veces carecen de formulación, no son evaluadas, ni se planifican, terminando en un círculo vicioso que genera frustraciones en los segmentos poblacionales a los que están dirigidas.

Pero hay otros dos fenómenos que impactan negativamente las políticas públicas, aparte de los factores que hemos señalado previamente: se trata del cáncer de la corrupción que se genera alrededor del desorden provocado por la no planificación de ellas.

Toda esa falta de claridad en la ejecución de las políticas públicas arrastra un clientelismo que en América Latina ha dado al traste con el prestigio de políticos, funcionarios y proyectos partidistas que antes de llegar al gobierno erigieron la imagen más impoluta en el quehacer político.

La corrupción pública, fenómeno milenario, enajena recursos que pudieran estar dirigidos a mejorar programas y proyectos, razón por la cual los analistas de políticas públicas se han centrado en las herramientas metodológicas que hacen posible mejorar la formulación, ejecución y supervisión de las acciones del gobierno. Desde ese ángulo, es pertinente que los gobiernos asuman con rigurosidad la planificación de las acciones para enfrentar los problemas que abaten a la gente.

Ninguna administración, no importa si llegó al poder con los más altos niveles de popularidad, alcanzará los objetivos del programa de gobierno si carece del rigor de la planificación en las acciones que emprenderá, de tal suerte que los planes puedan ser científicamente medidos y evaluados. La improvisación desde la administración pública es un factor que solo conduce a la frustración y la desesperanza de los pueblos.

Hay que auxiliarse de las herramientas metodológicas para la presentación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, de manera que esos razonamientos teóricos contribuyan al rigor y a la disciplina que se deben tener para avanzar con seguridad hacia los objetivos soñados.

Si se quiere ser exitoso desde la administración del Estado, hay que valerse de la metodología que clarifique la concepción de la realidad en términos de problemas públicos a resolver; no dejar que un político se invente la necesidad que tiene la gente; hay que conocer claramente las políticas en diseño e implementación: las sobrantes y las faltantes, de manera que al estar «ordenada» la gestión, se convierta en abarcable, con mayores posibilidades de ser controlada, evaluada, y una última tarea que algunos de nuestros políticos no entienden: que sea bien comunicada.

Todos los que hemos tenido experiencia de Estado, en algún momento entramos en conocimiento de acciones gubernamentales que solo están en la cabeza del ministro que las concibió, como aquella de los textos integrados. Con los políticos que han hecho carrera en los partidos, basada en el instinto y no en la formación rigurosa. Hay que exigirles barrer de los locales partidistas el clientelismo y la corrupción, de manera que los impuestos que paga la gente sean devueltos en la formulación de políticas públicas dirigidas a la resolución de los problemas más acuciantes que les afectan, para que sus vidas sean más dignas

Se hace perentorio exigir a los gobiernos llevar a la administración del Estado a personas con perfiles adecuados para desempeñar cargos públicos, que garanticen, en primer lugar, que ese postulante no va a ejercer con el objetivo de construir fortunas; en segundo término, que quienes ostenten una función dispongan de las herramientas profesionales para compartir con sus colaboradores el nivel de compromiso y disciplina para la formulación de políticas públicas.

¡Gobernar no es tan fácil! Es el arte de construir imposibles en logros concretos. Es una tarea compleja, no como pretenden hacernos creer quienes nunca han estado al frente de la cosa pública o aquellos que, aun habiendo pasado por ahí, cuando les toca estar en la oposición se convierten en látigos implacables, sin darse cuenta de que están afilando cuchillo para su garganta.

No se debe estudiar, describir, explicar y criticar el proceso de gobernar, el de tomar decisiones en gobiernos democráticos, sin una pequeña dosis de mesura, comedimiento y sensatez. Y la sensatez, la inteligencia creativa y el enfoque optimista solo son viables en un individuo con verdadera vocación de servir, cuyo propósito no sea el de fortalecer una compañía por acciones para debilitar las arcas del Estado.

Es sensata aquella persona que sabe tomar decisiones en situaciones difíciles, mantiene la tranquilidad y valora fríamente las diferentes opciones que se presentan. Y en este punto, es bueno traer del disco duro del recuerdo aquella frase del primer canciller alemán Konrad Adenauer: «En política lo importante no es tener razón, sino que se la den a uno».

Para demostrar sensatez, en la política o en cualquier otra actividad humana, el individuo tiene que estar también empoderado del conocimiento, saber bajo qué supuestos se toman las decisiones, cuáles son los procedimientos y momentos, cuáles formas de intención, es decir, conocer si las decisiones que toman los gobiernos se basan en estadísticas, informaciones, análisis, modelos causales probados científicamente o si se sustentan en otros elementos.

Al tenor de este último razonamiento surgen las siguientes preguntas: ¿cómo enfrentan los gobiernos los problemas actuales? ¿Por qué algunos problemas nunca se resuelven? ¿Cuáles son las políticas que están implementando los gobiernos? ¿Por qué esas y no otras? ¿Las ciencias sociales pueden ayudar a los procesos de políticas? ¿Quién decide las políticas? ¿Cómo se formulan las

políticas? ¿La participación ciudadana puede ejercer influencia en la formulación de las políticas? Todas esas preguntas tienen respuestas razonables.

República Dominicana reproduce, en muchísimos casos, el modelo de América Latina de concebir y ejecutar políticas públicas ineficaces, cuyos resultados negativos están a la vista de todos en los distintos ámbitos del accionar público.

Los dominicanos hemos tenido que observar, con el rostro gélido de incredulidad, cómo miles de millones de pesos son tragados por la improvisación, la politiquería y la corrupción administrativa.

El Centro de Investigación de Políticas Públicas (CIPP) tiene como meta monitorear, analizar y estudiar, bajo la lupa del rigor científico, las políticas públicas en las que los gobiernos invierten miles de millones de pesos todos los años, en buena parte de las cuales no se cumple con la rigurosidad de la planificación, pero sobre todo, omitiendo el consejo de Charles de Gaulle, primer ministro francés, cuando dijo: «He llegado a la conclusión de que la política es demasiado seria para dejarla en manos de los políticos».

El CIPP está integrado por profesionales de las distintas ramas del saber, con alta calidad humana; personas sacrificadas en cada una de las tareas que han abrazado en sus vidas y con un alto sentido del compromiso con el país. La reciedumbre moral de la que están validados sus perfiles me compromete personalmente a no fallar como cabeza visible de este proyecto.

Haremos un trabajo en equipo, profesional, independiente, objetivo, sensato y de calidad para, sin prejuicios, cooperar en el fortalecimiento del sistema democrático de República Dominicana. Para ese propósito hay que valerse de las herramientas científicas como encuestas nacionales, *focus group* y otras, que permitirán saber la percepción y valoración que tienen los ciudadanos sobre determinada política pública.

Esos resultados se darán a conocer a la opinión pública y a los funcionarios que son responsables de las áreas estudiadas, a los fines de que puedan enmendar errores o tendencias negativas.

El Centro de Investigación pondrá siempre por delante el interés nacional para que las administraciones puedan ir comprendiendo que, si una política pública no cuenta con los medios, no se podrán alcanzar los fines. A los integrantes del equipo que en este momento da la cara al país, solo nos confortará el deber cumplido, parafraseando al insigne puertorriqueño Eugenio María de Hostos cuando señaló: «La eternidad hace bien en ser paciente. Los momentos pasan; pero siempre llega el día de la victoria de la justicia. Que no lo vea el que por ella ha sucumbido, eso ¿qué importa? El fin no es gozar el día radiante; el fin es contribuir a que llegue el día».

Muchas gracias. Que Dios les bendiga a todos.

RAFAEL NÚÑEZ,
PRESIDENTE DEL CIPP
23 DE MARZO DE 2022.

PALABRAS DE EMILIA PEREYRA EN EL ACTO DE PRESENTACIÓN DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CIPP)

Muy buenas noches:

Distinguidos ministros, funcionarios, ejecutivos, amigos, amigas y relacionados; integrantes de la prensa, público en general.

Nos complace tener la oportunidad de exponer ante ustedes aspectos esenciales sobre la función del Centro de Investigación de Políticas (CIPP).

En este orden, deseo explicarles que el CIPP es un espacio de investigación, análisis y educación ciudadana relacionado con las políticas públicas, sustentado en informaciones avaladas por el rigor científico, capaz de fomentar un ejercicio de reflexión profunda sobre el trabajo de los distintos actores de la sociedad y de propiciar la articulación de iniciativas que favorezcan a la nación.

En consonancia con ese propósito, la entidad ha definido su visión: ser el centro de investigación de referencia en el país por su alta credibilidad, sentido de compromiso y fuerte contribución para que se definan y ejecuten políticas públicas justas, coherentes, transparentes y evaluables en beneficio de la ciudadanía dominicana.

Los valores del CIPP son: integridad, transparencia, respeto, profesionalismo, coherencia, equidad, responsabilidad, ética y vocación de servicio. De manera planificada, el CIPP enfocará sus investigaciones en temas relativos a la economía, el sector laboral, el sector jurídico y en sectores sociales como la educación, la salud, la vivienda, el medio ambiente y la inmigración, entre otros relevantes.

El Centro también dará prioridad al monitoreo de la opinión pública y a la percepción ciudadana, y ejecutará un programa de formación y fortalecimiento de la cultura participativa y democrática. Igualmente, se impartirán cursos dirigidos a sectores sociales a cargo de prestigiosos profesores y se harán otras actividades con fines educativos y divulgativos.

Desde ya, el CIPP trabaja en la formación de un Centro de Documentación de Políticas Públicas. Respecto a la comunicación, se han diseñado estrategias con las cuales se mantendrá a la población informada sobre el resultado de las investigaciones realizadas por el Centro y de sus demás quehaceres.

En su órgano de dirección, el Centro de Investigación de Políticas Públicas reúne a un grupo de profesionales y expertos preocupados por la convivencia colectiva y el comportamiento de los principales sectores sociales.

La dirección del Centro de Investigación de Políticas Públicas está integrada por su presidente, Rafael Núñez, dos vicepresidentas ejecutivas, Gladis Abreu, y quien les dirigirla la palabra, Emilia Pereyra; un director ejecutivo y encargado de publicaciones, Eliades Acosta Matos. Además, el Centro tiene un director de investigaciones, Igor Bucarely, y dos investigadores, Julio Peña y Francisco Lara; un director de Comunicaciones, Maikel Alix; y un encargado de Asuntos Jurídicos, Ronny Mata.

Se trata de un equipo de probada competencia dirigido por Rafael Núñez, periodista, escritor, estratega y consultor de comunicación política, ampliamente reconocido por sus logros profesionales.

Núñez es egresado del Instituto Dominicano de Periodistas. En la Habana, Cuba, en 1987 estudió Periodismo en el Instituto Internacional de Periodismo José Martí.

Durante 30 años, trabajó como reportero en reconocidos medios dominicanos y laboró como subdirector de la Dirección General de Información, Prensa y Publicidad de la Presidencia,

de 1996 al 2000. En 2004, el presidente Leonel Fernández lo designó director de Prensa, secretario de Estado y coordinador de las políticas de Comunicación del Gobierno, posiciones que desempeñó hasta el 2008. Núñez ha continuado laborando como asesor y estratega desde Ranur, su agencia de comunicación y publicidad.

Gladis Abreu es comunicadora, mercadóloga y profesora universitaria. Egresada de Publicidad de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), posee una maestría en Gerencia de Mercadeo por Unapec, un MBA de la Universidad de Quebec, Montreal, Canadá, y una maestría en Dirección de Comunicación Corporativa de la EAE Business School, España, y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.

Tiene más de 18 años de experiencia en áreas de comunicación estratégica de gobierno. Laboró para medios televisivos, radiales y especializados. Ha sido merecedora de premios y reconocimientos por su trayectoria y aportes a la juventud. Asimismo, es consultora en comunicación estratégica y de gestión de crisis; docente para el cuarto nivel de formación y gestora de la Fundación Sonrisa de Ángel, entre otros roles.

En cuanto a Eliades Acosta, nos encontramos ante un profesional acreditado, oriundo de Cuba. Es licenciado en Filosofía por la Universidad Estatal de Rostov del Don, de Rusia, y doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de La Habana. Es autor de 19 obras publicadas. Fue director de la Biblioteca Nacional de Cuba y presidente de la Asociación de Estados Iberoamericanos para el Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales. Desde el 2010 reside en República Dominicana. Fue responsable de Investigaciones del Archivo General de la Nación. Es profesor, investigador, conferencista y comunicador social.

Respecto a Igor Bucarely, se trata de un conocido profesional de la investigación social. Es ingeniero, con maestría en Administración de Empresas, y ha realizado estudios de posgrado en

Economía, Relaciones Laborales y Planificación de Ciencia y Tecnología. Tiene dilatada experiencia en la gestión de instituciones públicas y empresas privadas. Maneja métodos cuantitativos y encuestas, campos en los cuales se ha destacado con la realización de múltiples estudios e investigaciones. Ha sido profesor universitario de asignaturas tales como Ingeniería Económica, Formulación y Evaluación de Proyectos y Estadísticas en varias universidades, entre ellas Unibe e Iteco (hoy Uteco).

Forma parte del equipo dirigido por don Igor, el profesional Francisco Lara, quien tiene maestrías en Archivística y Gestión Documental, y en Habilitación Docente por la Universidad INCE. Además, posee una licenciatura en Economía por la Universidad Acción Pro Educación y Cultura (Unapec), estudios de Filosofía en la Pucmm, experiencia en programas y políticas de desarrollo de las Mipyme, y en investigaciones históricas en el Archivo General de la Nación.

El joven Julio Peña, economista graduado de la UASD con dos años de experiencia en análisis de información y gestión de riesgos en proyectos, también forma parte de la unidad de investigación del Centro.

En tanto, Maikel Alix, director de Comunicaciones del CIPP, es licenciado en Comunicación Social, mención Periodismo, de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD); tiene una maestría en Comunicación Corporativa de la Universidad APEC y diplomado internacional en Comunicación Interna. Posee experiencia en gestión de comunicación corporativa y de crisis.

Ronny Mata, director de la Comisión Jurídica, es abogado, egresado de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). Posee maestrías en Derecho Constitucional y Procesal Constitucional, diplomados en Litigación Oral y Medidas de Coerción en la Escuela Nacional de Abogados (ENA); Relaciones Internacionales y Diplomacia; Derecho Migratorio y Consular en el Instituto de Formación Gerencia y Liderazgo. Americano (IFGLA),

Derecho Inmobiliario en la Escuela Nacional de Abogados, Técnica de Litigación Penal en la Escuela Nacional de Abogados y Derecho Laboral en la Escuela Nacional de Abogados.

Como habrán podido comprender, los integrantes de la directiva del Centro poseen una alta acreditación profesional e inestimables experiencias que, sin duda, aportarán al desarrollo de esta nueva entidad.

Señoras, señores: en nombre del equipo directivo del CIPP, concluyo mis palabras expresándoles que esta noche asumimos un compromiso público de alta significación, con el deseo de que nuestro trabajo contribuya a fortalecer a la República Dominicana, el país de nuestros amores y esperanzas.

Buenas noches y muchas gracias.

EMILIA PEREYRA,
VICEPRESIDENTA DEL CIPP.

ORIGEN Y PARTICULARIDADES DEL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: APUNTES EN TORNO AL PENSAMIENTO FUNDACIONAL

La teoría política de la cual surge el análisis de políticas públicas fue esbozada a principios de la segunda mitad del siglo XX. Concebida desde su mismo origen como una disciplina específica de las ciencias sociales, el interés que despertó condujo inmediatamente a un crecimiento acelerado. Con el advenimiento de este nuevo campo de estudio, ocurrió un hecho extraordinario en la historia de la modernidad occidental y de las modernidades periféricas: como nunca había sucedido, se produjo una aproximación sistemática, permanente y de amplia retroalimentación entre el ejercicio de gobierno, específicamente en el área de la toma de decisiones y las prácticas de los decisores públicos, y la Ciencia Política orientada hacia su optimización.

Luego de siete décadas de estudios aportativos, esta área del conocimiento continúa enriqueciéndose y ganando adeptos por su efectividad y el cúmulo de demandas que las más diversas realidades le imponen. Una breve aproximación al contexto en el que aparece la concepción sobre las políticas públicas puede brindar elementos fundamentales para su comprensión.

Después de la Segunda Guerra Mundial, las naciones hegemónicas se alistaron para otra guerra, esta vez con alcances verdaderamente globales. El regreso de la paz traía aparejado el anuncio de la continuidad del conflicto por vías no tradicionales. El fin de la guerra fue el inicio de una carrera vertiginosa de rearme de estrategias, técnicas, concepciones y enfoques. Los recursos de los países vencidos y victoriosos fueron destinados, en lo fundamental, a la recuperación civilizatoria del mundo europeo-occidental y a la

instauración de un nuevo orden mundial. Tras el armisticio, el capitalismo inició —para sorpresa de todos— la edad de oro, sin precedentes y tal vez anómala, de 1947-1973 (Hobsbawm, 1998, p. 18).

El andamiaje que pudo sobrevivir a la conflagración no se desmanteló del todo, ni siquiera en su mayor parte; fue reorientado a las nuevas exigencias, las que demandaban grandes esfuerzos de inteligencia. En este proceso, Estados Unidos de América emergió como el país más beneficiado al acabar las hostilidades, por tres razones esenciales: en su territorio no hubo enfrentamiento alguno, por tanto, las ciudades que componen la unión no sufrieron el desmantelamiento y la desarticulación del urbanismo que sus homónimas europeas. No tuvo participación —de gran peso— en cuanto a la utilización de efectivos (hombres), hecho que no golpeó su densidad poblacional. Al no tomar parte como otras potencias, simplemente sus bajas alcanzaron un número de insignificante costo para la nación. Por último, y más importante, durante toda la guerra este país sirvió como fuente y mercado de armamentos, víveres e información valiosa para todas las partes.

En Estados Unidos se construyó un ejército de analistas, especialistas e investigadores —recopiladores y procesadores de información— dedicados a las más variadas tareas inmediatas de la guerra. Por las dimensiones y condicionamientos específicos del que sería el más grande y desastroso choque belicista conocido, la variabilidad del tiempo, el uso altamente racionalizado de los recursos humanos y técnicos, las potencialidades físicas y geoespaciales aprovechables en cada teatro de operaciones militares ante el advenimiento de nuevos sucesos que cambiarían sustancialmente el correlato de las fuerzas y los resultados ulteriores del conflicto, se conformó el contexto necesario para el desarrollo de los recién creados grupos norteamericanos de búsqueda, exploración, descifrado y construcción de informaciones.

Un conjunto de particularidades fundamentales de máxima importancia se evidencia a la luz de los acontecimientos en

relación con estos centros de análisis en formación. Todo el proceso industrial y tecnológico se orientó hacia la guerra, hecho que imprimió marcada velocidad a los cambios, de tal forma que introdujo una nueva dimensión del tiempo relativo contentiva del período de elaboración de insumos y víveres, la mercantilización y socialización de estos, así como del ejercicio regresivo de consumo y agotamiento, bajo el aspecto general de las necesidades del conflicto.

Apareció —desde el desarrollo de la guerra—, en su expresión más acabada, sintética y visible, dada por la circunstancia excepcional, una relación de desproporcionalidad entre las dimensiones de la conflagración en continua expansión y la existencia exigua y limitada de los recursos técnicos y humanos para sostenerla, tanto por su inexistencia, o imposibilidad de restitución inmediata, como por la voracidad y velocidad del proceso en su uso y agotamiento. En la medida en que se ampliaba e intensificaba el conflicto, sus demandas superaban la posibilidad de la industria para garantizar la continuidad a largo plazo. Esto provocó la exigencia de análisis rigurosos sobre la mejor y más eficiente forma de utilizar los recursos, al no ser infinitos ni contar con una amplia disponibilidad, en casos particulares no sustituibles.

El carácter cuantitativo, finito, estanco, no generalizable y espacialmente aislado de cada suceso específico dentro de la guerra, devino otro vórtice teórico fundamental en la operacionalización de las investigaciones. La conflagración se conformó por una cantidad determinada de grandes y pequeños choques definidos en su desenvolvimiento por aspectos geográficos, estratégicos, temporales, humanos y técnicos. Cada hecho incorporaba condiciones particulares, por tanto, exigía de variables distintas en

sus análisis, o de manejos diferentes de las ya conocidas. Esta singularidad de los eventos, irrepetibles en tiempo y espacio real, si bien facilitaba la comparación entre los hechos a partir de ciertas variables, determinaba su imposibilidad de universalización en cuanto a modo de expresarse y resultados prevenibles.

El ejercicio propio de los análisis de este tipo condujo a la formación de un conocimiento-información *ad hoc*. Ante la necesidad de articular y contrastar los análisis se supera de manera circunstancial con el carácter disciplinario de las ciencias que, hasta entonces, se desplegaba con perceptible autonomía. Al coincidir en un mismo espacio y tiempo, y ante exigencias orientadas hacia un mismo fin, concurrieron no solo sociólogos, historiadores, politólogos, juristas, antropólogos, economistas; sino también, telecomunicadores, matemáticos, físicos, ingenieros civiles, militares y navales, astilleros, marinos, tanquistas e infantes; todos, en función de un ejercicio mancomunado de inteligencia. Se aprecia tanto la compatibilidad de conocimientos o la posibilidad de alcanzar mejores resultados por medio de colaboraciones interdisciplinarias entre investigadores de ciencias sociales y profesionales de ciencias exactas y naturales; como también un vínculo sólido entre las ciencias civiles —para explicar la sociedad en tiempo de paz— y las relacionadas con las artes militares o de tiempos de conflictos armados.

Al concluir la guerra este ejército, lejos de disolverse, fue utilizado como laboratorio-industria para tareas y operaciones destinadas fundamentalmente a la construcción de estrategias e instrumentos de creación y disolución de conflictos sociales en zonas foráneas y nacionales.

Aunque ya existían instituciones públicas con perfil académico que brindaban informaciones útiles para el ejercicio de gobierno en el siglo XIX, no es hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando surge la profesionalización de los laboratorios de ideas o tanques pensantes. Los *Think Tanks* tienen su origen en

las organizaciones que ofrecían consejos de inteligencia militar y estrategias de guerra. De hecho, durante la Segunda Guerra Mundial, se decía *Think Tank* para hacer referencia a la sala donde se diseñan y discuten las estrategias de ataque y contraataque de los norteamericanos, una vez que entran en la guerra (Arraiz, 2013, p.2).

Estos grupos de analistas se enfocaron en el área internacional hacia tres objetivos esenciales. El primero y de mayor envergadura fue el frente del comunismo. Una lucha encarnizada, velada, en su mayor parte, se desata entre Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Inmersos en el contexto de la Guerra Fría, los centros de inteligencia se encargaron de construir instrumentos y métodos de contención y represión comunistas; además de los fundamentos ideológicos para extinguir aquel fantasma.

El otro propósito se centró en los movimientos de liberación nacional de África, Asia y Latinoamérica, revelados contra el sistema de colonización y neocolonización internacional todavía existente. Desde sus proyecciones, se establecieron pautas y dinámicas para mitigar o exacerbar los movimientos nacionales en proceso de independencia, según fueran los intereses específicos de la nación ante el juego de estrategias globales en donde competían otras potencias. En los pocos casos, los movimientos de liberación nacional se asumieron como una consecuencia de la expansión del comunismo, aunque no tuvieran relaciones diplomáticas o de otra naturaleza con el Kremlin. La descolonización de África —sostiene posteriormente uno de los intelectuales que ha encabezado los *Think-tank* en los que se convirtieron muchos de estos grupos— provocó la mayor multiplicación de gobiernos independientes autoritarios de la historia (Huntington, 1994, p. 32). La descalificación de la alternativa independentista, descolonizadora y de autodeterminación de los pueblos ha continuado siendo una piedra angular de su proyección ideológica.

En la competencia entre las naciones noroccidentales por acceder a territorios y riquezas de los países del sur, todas aquellas que compartieron o se disputaron intereses con los Estados Unidos, devinieron en centros de interés para la clase política y los decisores norteamericanos. Las potencias europeas se convirtieron de este modo, sin importar su filiación o los grados de cercanía y comunidad de intereses, en objetos de análisis por expertos de múltiples agencias norteamericanas de información. El registro y procesamiento de sus movimientos en las arenas internacionales como al interior de sus respectivos territorios devino como espacio de constante indagación y control (Ramonet, 2016). Cada uno de estos frentes se especializó en las áreas correspondientes, por lo que desarrolló así todo el instrumental fraguado en la guerra.

En el mismo engranaje de recopilación, investigación y análisis de informaciones se advirtió la necesidad de que un segmento de este se dedicara exclusivamente a la realidad nacional. Los conflictos, los levantamientos huelguísticos, los flujos migratorios, la creación de movimientos y partidos políticos han sido debidamente analizados y reducidos sus potenciales subversivos a la mínima expresión. El manejo, tanto de las mayorías como de las minorías y de sus aspiraciones particulares por parte del gobierno —necesitado siempre de la constante legitimación de la sociedad civil—, justifica la existencia de estos grupos de inteligencia dedicados al acontecer nacional.

En este contexto aparecieron las primeras aproximaciones sobre el análisis y enfoque de políticas públicas. Entre los intelectuales que, estando en universidades, se movilaron en función de la guerra, y luego volvieron a sus actividades académicas sin desvincularse del todo con el asesoramiento y la producción teórica regular y comprometida para hacer funcionar mejor el sistema, en cuanto a la reproducción de su legitimidad y estabilidad.

La concepción clásica de padre fundador u obra fundamental que da origen a una forma específica o perspectiva de análisis en cuanto a corriente filosófica, de pensamiento social o científico, no se da en el origen de la Ciencia Política actual. Esta no aparece a partir de un teórico o una obra particular, por mucho que se intente adjudicar a grandes intelectuales como Merriam, Burgess, Lasswell, Sartori o Easton, con sus obras fundamentales en el campo de los análisis sobre política. Las investigaciones en torno al origen y sistematización de esta ciencia carecen en su generalidad de un enfoque histórico y materialista, por tanto, adjudican su origen al proceso de confluencias de conocimientos originados en la sociología, la psicología, la estadística y la economía a mediados del siglo XX. Así, la ciencia se origina —no son pocos los que incurren en este error— por la eventualidad y espontaneidad de múltiples convergencias y tradiciones intelectuales. El origen, la industria social donde nace la Ciencia Política, en cuanto a métodos, metodologías, objetos y técnicas de análisis, como se conoce actualmente, fue la Segunda Guerra Mundial en el contexto norteamericano. Allí se forjaron los modos de hacer, de pensar y teorizar hegemónicos que luego se globalizaron.

LISANDRA L. MARÍN
y JUAN C. RAMÍREZ SIERRA.¹

¹ Lefont Marín, Lisandra & Ramírez Sierra, Juan Carlos. Políticas públicas: *Introducción a la disciplina para la gestión gubernamental de Cuba*. Editorial Universitaria, La Habana, 2020.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBERNABILIDAD

Entre las muchas definiciones del concepto de políticas públicas cabe sintetizar que estas, a fin de cuenta, constituyen cristalizaciones de la praxis de conducción social; o, lo que es lo mismo, de la praxis de gobernabilidad política.

A su vez, todo proceso de gobernabilidad política, cualquiera que sea su accionar para reproducir un sistema socioeconómico concreto, no puede dejar de sustentarse en una base cosmovisiva y filopolítica, articulada a intereses de grupos, de clases o de castas, que la motiva e inspira en su quehacer sociocultural e histórico.

Lo expresado en el párrafo anterior revela la inexorable articulación entre la gobernabilidad y su finalidad política e ideológica, cuyas huellas jurídicas y administrativas son estampadas precisamente por las políticas públicas. De aquí la pertinencia de preguntas esenciales a la hora de concebir o de estudiar esas *cristalizaciones* de toda praxis gubernativa: ¿Quién gobierna? ¿Para qué se desea gobernar? ¿Para quiénes se gobierna?

Es mediante la gobernabilidad donde se pone de relieve una voluntad política de preservar a cualquier precio la hegemonía del poder, o de promover el altruismo que motiva a propiciar el bienestar y la felicidad de los ciudadanos enfocándose en procurar, con políticas públicas justas y humanistas, la mejor *armonización* de tres ámbitos que no pueden dejar de estar articulados: el de los intereses individuales, el de los grupales y el de los más generales de la sociedad.

Los intereses sociales generales son aquellos que buscan satisfacer el logro de los objetivos más globales y estratégicos del tipo de socialidad que se pretenda organizar; los intereses grupales buscan satisfacer propósitos más parciales —aunque colectivos— de los diversos agrupamientos sociales, sea por profesión, género, etnia, raza, generación, región habitacional, otro tipo de actividad social, etc., en que se compone cualquier sociedad; y los intereses

individuales son aquellos legítimamente sostenidos como parte de los proyectos de vida de las personas, hombres y mujeres, en general, que componen la sociedad de que se trate.

Armonizar significa satisfacer con sistematicidad y prontitud las necesidades, las aspiraciones legítimas y problemas de cualquier índole, acumulados y pendientes de solución, que afecten *a cada uno* de los referidos tres ámbitos de intereses sociales. La armonización generaría una sinergia sociopolítica, económica —y cultural, en un sentido amplio— que se traduce en consenso afectivo y legitimidad del sistema político. Es una limitación conceptual considerar que, al Estado satisfacer los intereses generales, se satisfacen «automáticamente» los grupales y los individuales, pues las necesidades y los intereses son diversos en cada uno de los tres ámbitos sociales mencionados.

Tomar muy en cuenta esa armonización plantea un problema ontológico crucial para la filosofía política porque, por ejemplo, ¿puede hablarse de desarrollo humano y de respeto pleno a los derechos individuales sin una voluntad política armonizadora de los aludidos intereses sociales, que es una vía de plasmar el bienestar material y subjetivo de los ciudadanos?

En suma, la voluntad política de prestar atención para armonizar sistemáticamente lo mejor posible, mediante políticas públicas, es una cuestión ética y de justicia social, y constituye un camino óptimo para que los individuos alcancen mayores cuotas de bienestar en todos los órdenes de su existencia. De este modo puede hacerse realidad la frase de Simón Bolívar cuando dijo: «El sistema de gobierno perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política».

DR. ENRIQUE SOLDEVILLA ENRÍQUEZ.²

² Soldevilla Enríquez, E. (2019). *El valor de la empatía en la gobernabilidad política*. Inédito y en preparación para su publicación.

EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA Y SU RELACIÓN CON EL BIENESTAR SUBJETIVO

Las políticas públicas, como bien se conoce, son acciones y estrategias que se llevan a cabo desde los organismos gubernamentales para dar respuestas a una serie de problemáticas, especialmente de índole social, que pueden estar a tono con metas estratégicas globales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, por sobre todas las cosas, en respuesta a demandas y necesidades socioeconómicas del país que corresponda.

El proceso de identificación de una problemática social que deriva en una política pública, así como su puesta en práctica, seguimiento y evaluación, se realiza mediante estudios y análisis que constituyen estrategias propias de la investigación científica. Son procedimientos metodológicos de las ciencias sociales que permiten estudiar y explicar las políticas públicas. Sin embargo, dada la importancia de la incidencia de las políticas públicas, su análisis no debe constituir un ejercicio meramente metodológico desprovisto de una mirada capaz de develar las necesidades sentidas y las problemáticas sociales de los diversos sectores que merecen considerarse de interés público y de prioridad para encauzarlas. De manera que cabe considerar que detrás de la identificación de problemáticas sociales debería existir una concepción integral y holística del ser humano y su entorno, porque las políticas públicas revelan una intención, una cosmovisión y un sentir ideológico/político sobre la relación Estado-sociedad.

Los estudios de las políticas públicas ofrecen la posibilidad de preguntarse por qué determinados problemas ameritan ser considerados como políticas públicas y otros no, y qué actores forman parte en el diagnóstico e intervienen en la identificación de las problemáticas sociales; de qué manera se ponen en marcha y se

implementan las políticas públicas y cuáles son sus resultados e impacto en el sector y la población meta.

Existen propuestas de estrategias para el estudio de las políticas públicas, entre las que se encuentra la indicada por C. Navarro (2008), que sugiere fases o una sucesión de etapas que comienzan desde la identificación y detección de los problemas, la conformación de la agenda pública, las alternativas de acción, la implementación de las políticas públicas y su evaluación. Consideramos que esta propuesta responde al proceso de investigación, al partir de la identificación de una problemática en los diferentes ámbitos de la vida de la sociedad susceptibles de considerarlos de interés público, a lo que le sigue la elaboración de una estrategia de implementación y la evaluación de impacto. Entre las variables que pueden influir en esta decisión, según la autora antes mencionada, se encuentran, entre otras: presión social, procesos internacionales, actividad de grupos de interés. Por nuestra parte, somos de la opinión de emplear herramientas que permitan develar la realidad tal cual es, las necesidades *sentidas* tal como son y se presentan, de manera que puedan realmente convertirse en estrategias que respondan a las demandas legítimamente existentes. Develar la realidad, ya sea en los ámbitos de la salud, la educación, el transporte, los niveles de pobreza desde la mirada *del otro y desde el otro*. De manera que vale tener en cuenta en la concepción de las políticas públicas la participación de actores desde el ámbito local y comunitario, logrando articular así lo macro y lo micro en la elaboración y puesta en práctica de las políticas públicas. Lo antes expuesto se puede lograr montándose en la estructura de cada institución encargada de implementar las políticas públicas, desde sus representaciones nacional, regional y local.

El estudio de las políticas públicas desde una concepción transparente y apegada a la ética constituye una herramienta que permite valorar y evaluar todo el proceso de implementación de ellas y velar por la conjunción de las agendas nacionales con las

necesidades sentidas de la población. Las cifras y estadísticas a nivel macro pueden ser un retrato de la realidad, pero no la realidad misma. Los indicadores, por ejemplo, del PIB, no necesariamente son *la realidad* de las dinámicas sociales y no precisamente reflejan la satisfacción de vida de la población.

El proceso de estudio y análisis de las políticas públicas puede tener en cuenta también el paradigma cualitativo en la detección de los problemas que se tornan de interés público y que por ende devienen en políticas públicas, así como evaluar los indicadores cualitativos que derivan de las políticas públicas. No sugerimos trazar una política pública para cada ciudadano, pero sí tomar en consideración variables e indicadores no solamente cuantificables, sino que reflejan el impacto de las políticas públicas en el bienestar subjetivo y en la calidad de vida de la población o de sectores de la población claves en una sociedad. Urge que los estudios de las políticas públicas se valgan de las herramientas cualitativas para analizar los problemas sociales emergentes, el sentir subjetivo y el bienestar de la población. La elaboración de políticas públicas debe tener un espacio para el impacto en la satisfacción de vida de los ciudadanos y su percepción de bienestar. De lo contrario, estamos en presencia solamente de cifras y estadísticas. La percepción de bienestar está estrechamente relacionada con el balance entre las expectativas y los logros alcanzados, es una vivencia relativamente estable que se produce a partir de un juicio de satisfacción con la vida. De acuerdo con estudios realizados en las ciencias psicológicas, la calidad de vida se vincula con la percepción de bienestar, y a su vez, la calidad de vida se articula con otros conceptos socio psicológicos, como *modo de vida* y *nivel de vida*. En tal sentido, las políticas públicas deberían tomar cada vez más en consideración el impacto y la incidencia en los conceptos antes mencionados. Las políticas públicas, al responder a problemáticas sociales identificadas, pueden incidir en su implementación en la percepción de bienestar de diversos sectores de la

población. Lograr un ciclo dialéctico a partir de la identificación de las problemáticas sociales, incluyendo la percepción de bienestar, y en la puesta en práctica de las políticas públicas que de ello derive, permite incidir a su vez en la percepción de bienestar de manera cualitativamente superior.

Las estrategias de investigación de las políticas serán cada vez más certeras en la medida en que combinen los paradigmas holísticos e integrales haciendo uso de las herramientas y métodos de investigación para lograr transformaciones y cambios que puedan impactar tanto en los indicadores cuantificables como en los de calidad.

MSc. LOURDES FLÓREZ MADAN.

Fuentes consultadas

- Castellano Cereceda, R. «Bienestar subjetivo como enfoque e instrumento de la política pública: Una revisión analítica de la literatura». *Estado, Gobierno, Gestión Pública*. Revista chilena de administración pública, ISSN 0717-6759, Núm. 19, 2012, pp. 135/168.
- García Viniegras, C. R. «El bienestar psicológico: dimensión subjetiva de la calidad de vida». Revista electrónica de psicología, *Iztacala*, Vol. 8, septiembre de 2005.
- Müller, P. «La investigación en políticas públicas: componentes para una estrategia». *Estudios Socio-Jurídicos*, 3 (1), 11-17, 2010. Disponible online en:
<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/187>
- Navarro, C. «El estudio de las políticas públicas». *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid (RJUAM)*, Núm. 17, 2008-1, pp. 231-255.

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN

Introducción

La implementación de políticas públicas como estrategias para solucionar problemas sociales pretende satisfacer las necesidades de una población objetivo de dichas políticas. Para lograrlo, los actores públicos que intervienen en la iniciativa del diseño de estas promueven programas, proyectos o actividades con intereses comunes, con la intención de generar cambios en el bienestar de los destinatarios.

La evaluación técnica de políticas públicas e instrumentos de intervención se ha constituido en la herramienta por excelencia para evaluar y diagnosticar el impacto de los programas de políticas públicas implementados por el Estado. El propósito fundamental de la evaluación técnica es medir el logro de los objetivos alcanzados, ya que permite identificar la gestión, los resultados, la eficiencia y la eficacia, así como el desempeño y el impacto de las políticas en la población objetivo o destinataria (Plinilla, J. García-Altés, A. 2010).

I. Antecedentes del desarrollo de la evaluación

Para determinar el origen y el avance histórico de la evaluación de políticas públicas hay que situarse en una correcta dimensión, tomando como referencia los efectos de factores tales como:

- El cambio ideológico, político y social ocurrido durante este siglo.
- La expansión de programas de bienestar social.

- El perfeccionamiento de las técnicas de investigación social y su empleo en los problemas sociales.

Estos dispositivos promovieron la utilización de los métodos de evaluación para el estudio de las políticas públicas (Rossi y Freeman, 1993, citado por Osuna y Márquez).

Los autores citados en el párrafo anterior afirman que la evaluación de políticas públicas surge a raíz de la Segunda Guerra Mundial, debido a la inquietud de entender el impacto de los programas de bienestar social que se habían implantado en todos los estratos sociales. La misma ha sido abordada desde diferentes perspectivas y con la aplicación de distintas metodologías.

En los años 30 empiezan a conocerse en Estados Unidos los términos «evaluación de políticas públicas» en el ámbito de la Ciencia Política, concretamente en el campo del análisis de estas como marco teórico de referencia.

Autores como Rossi y Freeman (1993), citados por Ozuna, J. L., sustentan que el inicio de la evaluación estaba dirigido al «análisis de programas de educación y formación profesional e iniciativas de salud pública» para disminuir la mortalidad ocasionada por enfermedades infecciosas. Después de la Segunda Guerra Mundial, al final de los años 50, la evaluación de programas se había consolidado en Estados Unidos y empezaba a surgir en Europa, aunque con menos impulso, e igualmente en otros países industrializados, incluso en naciones menos desarrolladas, de la mano de programas de Naciones Unidas.

En la década de los años 60 y 70 se sitúa la evaluación como área de investigación y estudio para diversas disciplinas científicas y sociales, llegando a constituirse como una «industria de crecimiento» en Estados Unidos, destacándose los siguientes aspectos:

- Surge una extensa bibliografía al respecto en la que se examinan y critican las técnicas y enfoques metodológicos utilizados hasta el momento.

- Se recopilan experiencias de prácticas en evaluación.
- Se elaboran textos y manuales formativos.
- Proliferan los foros de debate académicos y políticos.
- Se publican revistas y boletines especializados.
- A partir de los años 80 se aplica de manera generalizada y sistemática.

II. ¿Qué es la evaluación de políticas públicas?

Ozuna y Márquez (s. f.) definen la evaluación de políticas públicas como «un área de investigación aplicada cuya finalidad es valorar la utilidad de la política pública mediante la aplicación de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales».

Epstein y Tripodi (1977), citados por Osuna y Márquez, definen la evaluación como «el proceso por el cual se examina la eficiencia y la eficacia de un programa. Esto implica la recolección de datos, el análisis e interpretación de los resultados sobre el logro de los objetivos del programa en relación con los pronósticos».

III. Importancia de la evaluación de políticas públicas e instrumentos de intervención

Es importante la evaluación de políticas públicas porque:

- Proporciona información necesaria para decidir si un programa debe continuar, expandirse o, por el contrario, cesar.
- Suministra información para aportar elementos al proceso decisorio, que permita mejorar el diseño y la implementación de la actividad.

- Mide los efectos del programa en relación con los objetivos planteados y sobre sus beneficiarios.
- Verifica si los recursos se han utilizado correctamente conforme a las normas públicas.
- Valida el impacto de la política pública sobre las necesidades de los beneficiarios.
- Valora la eficacia y la eficiencia de los programas en funcionamiento.
- Valora la oportunidad y bondad del programa.
- Ejecución del programa de acuerdo con su diseño.

EULAILA M. PÉREZ C.

Fuentes consultadas

- Ballart, Xavier (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Ministerio para la Administraciones Públicas, ISBN:84- 7088-623-1.
- Bueno Suarez, Carlos y Osuna, José Luis (2013). «Evaluación del Diseño de Políticas Públicas: Propuesta de un modelo integral». Revista *CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 57, Centro Latinoamericano para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.
- Cardozo B., Myriam y López M. Ángel (2012). «Guía de Orientación para la Evaluación de Políticas y Programas Sociales». México, D. F.
- García-Altés, A. y Pinilla, J. «La Evaluación de políticas públicas». Informe SESPA 2010, publicado por Elsevier España, S. L. Recuperado el 30 de enero 2022.
- Osuna, José Luis y Márquez, Carolina. «Guía para la Evaluación de Políticas Públicas». Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.

EL ANÁLISIS CONTRAFECTUAL: UNA FORMA DE EVALUAR POLÍTICAS PÚBLICAS

Una de las definiciones más sencillas, pero acertadas, sobre lo que son las políticas públicas, es la que las describe como «el gobierno en acción». Pero estas acciones, para que sean admitidas como políticas públicas, deben llenar ciertos requisitos. Implican, en primer lugar, la intervención del gobierno, pues tienen carácter oficial, gubernamental. No responden a iniciativas privadas de filantropía, aunque estas últimas pueden ser incluidas como componentes de dichas políticas, siguiendo el principio de la subsidiaridad con el sector privado. Segundo, se realizan con la intención de cambiar una situación dada, que es asumida como problema. Tercero, el conjunto de acciones se diseña para la consecución de objetivos puntuales, definidos previamente. Cuarto, las políticas públicas entrañan una dinámica socio-institucional en donde el Estado, representado por el gobierno, pone los recursos y todo el aparato institucional necesarios para acometer lo planificado.

Frente a los múltiples problemas que debe enfrentar todo buen gobierno, y ante la escasez de recursos, las acciones deben ser el resultado de acertados diseños de políticas, basados en procedimientos técnico-científicos. Involucra cuatro pasos básicos:

1. Identificación y diagnóstico. Conocida como evaluación ex antes: implica que se haga una adecuada estructuración de los problemas, estableciendo las relaciones de causalidad y de prioridades. Para ello se echa mano a todos los recursos que ofrecen las ciencias estadísticas y otros instrumentos de medición, según sea la naturaleza del problema.
2. Planeación: deberá formularse con un adecuado pronóstico de los objetivos que se quieran lograr, que han de ser realistas, además de establecer las etapas necesarias para alcanzarlos.

3. Ejecución controlada: además de proveer la logística necesaria para acometer las acciones, estas deben estar cronometradas, coordinadas y controladas. Asumiendo las recomendaciones y las observaciones que todo buen proyecto debe incluir. Esto implica que se realicen monitoreos periódicos dentro del proceso de ejecución.
4. Evaluación final o ex post: esta es una etapa muy significativa dentro del proceso de las políticas públicas, pues la evaluación final es la que permitirá saber si se lograron los objetivos programados y, por consiguiente, si las políticas fueron acertadas. Según sea la naturaleza del problema a resolver, se establecerán los mecanismos técnicos apropiados para levantar datos objetivos e informes útiles, que den cuenta sobre si hubo aciertos o fracasos.

¿Qué se evalúa de las políticas públicas? Pues, todo: sus diseños, los procesos, la consistencia interna de los objetivos a alcanzar y los medios propuestos para lograrlos, la coherencia entre los objetivos y la ideología expresa o subyacente de los gestores de políticas, los resultados logrados y, finalmente, el impacto alcanzado por dichas políticas. Las evaluaciones son consideradas como parte del proceso democrático de rendición de cuentas, ya que los recursos que se emplean salen del presupuesto estatal, lo cual exige eficacia y control. En sentido general, la ciudadanía demanda que las acciones de políticas públicas exhiban resultados que sean permanentes y efectivos.

Un elemento importante que evaluar es la pertinencia de las políticas públicas a ejecutar o ejecutadas. Las evaluaciones, tanto anteriores como posteriores a la implementación de las políticas, nos permiten decidir sobre estas cuestiones. Otro elemento subyacente que debe hacerse notar es el de las motivaciones: por qué sí a tales políticas y no a estas otras. Las políticas públicas son un reflejo de la visión ideológica que prevalece en el grupo político que gestiona el gobierno o, en todo caso, la visión ideológica oficial o subyacente del Estado mismo.

En ese marco, las acciones del Estado están sujetas a evaluaciones de tipo político, pero antes que estas, existen las de carácter técnico. Mediante ellas se determina si hubo o no acierto en las políticas implementadas, a la vez que se verifica si se manejaron correctamente los recursos del erario. Sin un conocimiento objetivo de sus resultados, la evaluación política sería insustancial y sin fundamentos. La estimación de resultados servirá de control sobre los responsables políticos de ejecutar los planes gubernamentales, convirtiéndose de esta manera en garantía de una gestión de gobierno eficaz y transparente.

Una condición indispensable para la sostenibilidad de la democracia en un país es que sus habitantes puedan exhibir la conducta propia de la ciudadanía. El ciudadano, como prototipo del individuo implicado y responsable de sí mismo, de su familia, de su entorno urbano, de su país, debe de ser una persona informada, que domine lo que ocurre en su entorno y su nación. En tal sentido, las evaluaciones de las políticas públicas ofrecen un canal adecuado de información sobre lo que realmente hace su gobierno.

Uno de los recursos utilizados para evaluar los efectos de las políticas públicas, en particular, es el análisis contrafactual, que consiste en responder la siguiente pregunta: ¿en qué situación estaría la población meta, si no se hubieran ejecutado las acciones de estas políticas? Para ello, se hace una comparación entre los resultados de la evaluación ex antes con los de la evaluación final, mientras se monitorean los datos sobre otro segmento de población con iguales problemas y que no haya recibido los beneficios de las acciones de las políticas efectuadas. Una aplicación de esta técnica implica que se construyan los escenarios con los controles de rigor, para que las mediciones no estén expuestas a sesgos más allá de lo permitido. De ahí que el diseño debe de hacerse con el máximo cuidado.

Existen cuatro tipos de evaluaciones usualmente aplicables a las políticas públicas. Estas son: la descriptiva, la clínica, la normativa y la experimental.

1. En la descriptiva se busca determinar los cambios obtenidos por las políticas aplicadas dentro de su ámbito de acción. Sus informes son un perfil de aquellos aspectos que resultaron modificados.
2. En la clínica se busca determinar si los objetivos propuestos fueron cumplidos, con un apego a lo indicado en los planes y proyectos de las políticas evaluadas. Debe de especificarse que, en este tipo de evaluación, prevalecen los criterios del gestor de las políticas.
3. En la evaluación analítica se emplea una visión más crítica e independiente, en la que prevalecen los criterios establecidos por los evaluadores, no necesariamente coincidentes con los criterios del gestor de políticas.
4. Por último, la evaluación experimental se orienta a establecer las relaciones de causalidad entre las políticas públicas aplicadas y sus efectos. Para estos casos se emplean grupos de control, donde se escoge un sector poblacional que recibe los efectos de las políticas y otro grupo que no los recibe. A este tipo de evaluaciones pertenece el análisis contrafactual.

Para todos los métodos, los criterios de medición que se adopten son determinantes para validar los resultados, ellos fijarán los parámetros de aceptabilidad de todo dato o información. En palabras directas, los criterios determinan las técnicas que habrán de usarse en las evaluaciones.

En el análisis contrafactual, perteneciente a los métodos experimentales, se busca determinar con exactitud científica en qué grado fueron logrados los objetivos que las políticas públicas se propusieron. Se busca hacer una comparación de contraste entre la población o grupo meta de las políticas, con otros grupos de control, previamente seleccionados aleatoriamente. Para las mediciones se

hace uso de las estadísticas, pruebas de medición y análisis, y cualquier otra forma o técnica que pueda usarse para levantar informaciones confiables y precisas sobre los objetivos planteados. Las mediciones se hacen exactamente iguales en criterios y en proporcionalidad entre todos los grupos, de tal manera de que sus resultados puedan ser comparables. Se busca llegar a conclusiones sobre la base de la acumulación de datos, es decir, se llega por inducción. La prueba de verdad es la información que pueda ser verificada.

El análisis contrafactual es una técnica que permite visualizar y corregir errores futuros, sobre la base del conocimiento obtenido a través de simulaciones controladas, que consigue establecer las relaciones de condicionalidades y de consecuencias. Aplicándolo con rigurosidad, pueden establecerse cuadros acabados de resultados (consecuencias), donde se indiquen sus causalidades. Estos resultados, con toda seguridad, tendrán valor científico concluyente.

FRANCISCO A. LARA D.

Fuentes consultadas

Urrutia Martínez, Mabel Alejandra & Vega Rodríguez, Manuel de. «Aproximación a la semántica del contrafactual». *Estudios filológicos*, No. 49, Valdivia, junio de 2012. Disponible online en:

https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0071-17132012000100010&script=sci_arttext

Guerrero Amparán, Juan Pablo. «La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados». *Gestión y Política Pública*, vol. iv, núm. 1, primer semestre de 1995. Disponible online en:

http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1820/GAJ_Vol.4_No.I_1sem.pdf?sequence=3

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU PERFECCIONAMIENTO

No, las políticas públicas no solo incumben a los gobiernos. Tampoco es verdad que puedan formularse y aplicarse en condiciones químicamente puras, de laboratorio. Precisamente por estar destinadas a la esfera pública e impactar a ciertos sectores, o a la sociedad en su conjunto, deben interesar a todos. Puede afirmarse, en consecuencia, que no hay ni puede haber políticas públicas sin la participación social, al menos si no se trata de una puesta en escena o el cumplimiento formal y para la prensa de promesas de campaña.

Mediante el diseño y aplicación de las políticas públicas, los gobiernos planifican soluciones, por etapas, de problemas de carácter complejo que requieren análisis diferenciados, medidas específicas, seguimiento, control, evaluación y, eventualmente, rectificaciones y perfeccionamiento.

Tres indicadores infalibles para saber si estamos en presencia de una política pública responsable y verdadera se concretan en el grado en que se garantice y convoque la mayor socialización posible durante su diseño y aplicación; el control y evaluación objetiva y sistemática a que se le someta, y la voluntad política de corregirla y perfeccionarla permanentemente. Lo demás es pura escenografía, carente de rigor, seriedad y carácter científico.

Las políticas públicas ornamentales son extremadamente perjudiciales, y provocan desconfianza y rechazo en la población. No se puede jugar con las prioridades y problemas concretos de las personas, ni ignorar la relación existente entre gobernabilidad y satisfacción de las necesidades básicas, siempre crecientes, de la gente. Planificar y actuar de manera responsable y sistemática es señal de que se desean resolver las dificultades, muchas veces postergadas, y garantizar un desarrollo sostenible para el bien de

todos. No se puede jugar a planificar estratégicamente sin respetar los principios de la planificación y no se está consciente de su dimensión humana.

Se planifican políticas públicas para las personas, no para seguir una moda ni para mejorar índices macroeconómicos.

Las políticas públicas deben ser racionales, sostenibles, precisas, concretas, flexibles, realizables y cuantificables. El período de planificación previa es decisivo, y no debe ceñirse a la acción tecnocrática de un grupo cerrado de expertos, frecuentemente desligada de la vida y las necesidades reales de las personas. No se puede adivinar, pues como decía José Martí, «gobernar es prever». No hay derecho a fallar, en la medida que los seres humanos logran dominar los procesos sociales mediante el conocimiento científico y la organización social. Una política pública de espaldas a sus destinatarios, y diseñada sin un enfoque multidisciplinario, puede provocar más problemas o agravar los ya existentes. Aquí los buenos deseos no bastan, pues como expresaban nuestros abuelos, «obras son amores».

La consulta y participación social es un requisito indispensable para reducir al mínimo la posibilidad de errar a la hora de diseñar las políticas públicas o el orden de prioridad en su aplicación, pues a la larga dependen de la disponibilidad de recursos, siempre insuficientes para encarar la magnitud de los problemas acumulados en un país como República Dominicana.

No existen gurúes infalibles en las cuestiones sociales, ni estrategias milagrosos, ni soluciones mágicas. Un gobierno no pierde autoridad auscultando la opinión popular en el proceso de planificación de sus políticas públicas. La participación real es un elemento imprescindible de toda democracia, y pocas acciones humanas deben ser más democráticas que la aplicación de programas y planes que afectan a todos. Esta verdad tan elemental y obvia suele ser dejada de lado por los que creen que gobernar es imponer o favorecer a sectores y grupos, antes que a la sociedad en

su conjunto. Sin consenso, no hay políticas públicas verdaderas.

Otro momento importante en este proceso es la rendición de cuentas por las políticas públicas aplicadas, la evaluación objetiva de sus impactos, el grado de eficacia que han logrado y la satisfacción o el rechazo de aquellos a quienes afectan. Nada caracteriza más a un verdadero estadista que la humildad ante sus propias acciones, sus consecuencias y la voluntad de rectificación, en caso de esto ser necesario. Un ejemplo positivo reciente fue dado por el presidente Luis Abinader al dejar sin efecto la decisión de entregar a un fideicomiso la administración de la planta energética de Punta Catalina, medida impopular y muy combatida por diversos sectores de la vida social. Rectificar es de sabios, y lejos de dañar la imagen o posición del que rectifica, lo fortalece.

La evaluación del impacto social de las políticas públicas debe estar incluido de forma muy precisa en los planes estratégicos de las mismas. No debe descansar solo en entidades gubernamentales, sino también de la sociedad civil, e incluso en organismos internacionales especializados. Cruzar información y cotejarla; aplicar el enfoque histórico y multidisciplinario; tener puntos claros de referencia para las comparaciones y cuantificar con estadísticas confiables, en la medida de lo posible, el antes y el después, son exigencias metodológicas de estos procesos. Compartir los resultados públicamente, en tanto asuntos de interés social; propiciar el debate de las conclusiones y abrir un compás para recibir propuestas, críticas y sugerencias, son muestras de madurez, responsabilidad, seriedad y democracia.

Una vez llevado a cabo el debate anterior, ha llegado el tiempo de la reformulación, rectificación y perfeccionamiento de las políticas públicas. Aquí tampoco hay derecho a postergar ni errar: hay que cambiar todo lo que deba serlo, introducir enfoques nuevos si los anteriores no funcionaron debidamente, ser creativos y audaces avalados por el proceso científico y consensuado de evaluación al que hemos hecho referencia, y hay que proclamar,

inequívocamente, los nuevos objetivos, plazos, recursos destinados e impactos esperados de la nueva planificación.

Si, como proclamase Benito Juárez, «el respeto al derecho ajeno es la paz», el perfeccionamiento constante de las políticas públicas y el consenso general que el mismo genere, son garantías de la paz social, la gobernabilidad, el desarrollo y el perfeccionamiento de la democracia en las naciones.

DR. ELIADES ACOSTA MATOS.

POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTREVISTA AL DR. LUIS FERNANDO AGUILAR VILLANUEVA³

Lisandra Lefont Marin: En la revisión bibliográfica sobre políticas públicas, resulta una tendencia manifiesta el tratamiento indiscriminado de los conceptos de políticas estatales, políticas sociales y políticas públicas. La gran producción teórica que existe sobre el tópico siempre distanciada entre sí, tanto por el enfoque al que se adhiere como por la ideología a la que responde exhibe una diversidad de definiciones que convierte a las políticas públicas en mecanismo ambiguo al que se le puede adjudicar cualquier contenido. ¿A qué se debe esta dispersión teórico conceptual? ¿Cuán degenerativo puede resultar, para la implementación, una conceptualización errada?

Luis Fernando Aguilar Villanueva: Es un hecho la diversidad o la dispersión de la denotación y el uso del término política pública (PP), aún si el contenido del concepto es claro y preciso o debería serlo. La diversidad tiene su explicación en la historia y cultura política diferente de los países y, también, aunque más cuestionables e invalorables, en las afiliaciones ideológicas de académicos y funcionarios, cuando no son racionalmente fundamentadas. Al interior de la cultura occidental de la política, se encuentran ejes estructuradores del Estado y la política con fundamento en la distinción entre lo público y lo privado, entre lo estatal y lo social, entre laicidad y religión, entre otros ejes. Sin entrar en detalle, las sociedades, a partir de sus circunstancias, problemas y proyectos, han decidido otorgar mayor o menor peso

³ El Dr. Aguilar Villanueva es un prestigioso académico mexicano, especialista en administración y políticas públicas. Entre el 2006 y el 2009 presidió el Comité de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas.

a cada uno de los cabos de la distinción y han organizado su interrelación en diversos modos. En el orden liberal-democrático del Estado moderno, el eje público-privado es esencial, central. El eje determina el ámbito y alcance de la regulación y del poder estatal, así como del ejercicio de las libertades de los ciudadanos y de su participación en los asuntos públicos, desde la elección de los gobernantes hasta la participación en sus decisiones directivas. En el orden liberal-democrático de los estados sociales del siglo XX (de bienestar y seguridad social, de desarrollo social) y en el orden socialista la idea de lo público ha incluido lo social (los derechos sociales de los ciudadanos) como obligación del Estado, aun si lo social no ha sido ni debe ser estatizado totalmente, absorbido por el poder del Estado y el control gubernamental.

Podríamos discutir esto por horas e introducir, además, la distinción entre Estado y gobierno, entre la sociedad estatalmente ordenada (leyes y poderes generales) y el gobierno o la dirección, rectoría, de la sociedad ordenada estatalmente o existente en forma de estado constituida como estado. Introducir, además, otras reflexiones sobre régimen político, sistema de administración pública, orden internacional y, en el fondo, la discusión sobre los valores de todo orden político, sobre su validez, legitimidad, y no solo efectividad directiva y administrativa. La disciplina de política pública es pensable, practicable y se justifica al interior del complejo mundo institucional y conceptual (axiológico y empírico) de la política, integrado por realidades y conceptos de régimen internacional, estado nacional, régimen político, derecho, gobierno (formas y órdenes), gobernanza, administración pública, ciudadanía, historia y estructura social.

Desde esta premisa, me permito hacer las siguientes consideraciones:

1. El núcleo esencial y distintivo de la denotación de la política pública es la acción del gobierno con la ciudadanía, orientada

a la realización del interés público o interés general de la sociedad, que incluye, básicamente, la realización cabal e imparcial de los derechos de los ciudadanos y la solución o el control de los problemas que obstaculizan o contradicen la realización del bien común, interés público, y derechos humanos y ciudadanos. Esta orientación hacia el bien público es diversa, pero no adversa a la orientación de las utilidades privadas o los bienes privados de los ciudadanos en su calidad de actores económicos o sociales, a menos que, con evidencias, se muestran los efectos negativos y nocivos que provocan sus acciones en la seguridad pública, en el convivir general, en el aseguramiento de los derechos de sus conciudadanos, etc. Por lo dicho, la política pública es tal por la calidad o la naturaleza pública de su intencionalidad y, fundamentalmente, por elaborarse decidirse e implementarse en conformidad con los principios constitucionales y las normas legales del Estado, que determinan lo que es y debe ser el ámbito público y, en correspondencia, lo que es y debe ser el ámbito de las decisiones y responsabilidades privadas. En la vida política y social, lo público estará siempre en tensión con la acción privada y en busca de equilibrio, por lo que las leyes e instituciones del Estado cambiarán según el grado de conflicto y aceptación de las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos en el eje público-privado.

2. La política pública incluye conceptual e institucionalmente la política social como un subconjunto o una especie de política pública, particularmente cuando las políticas orientadas a servicios de salud, educación, seguridad social, infraestructura comunitaria, etc., no son opcionales, sino obligatorias en razón de la naturaleza social del Estado que reconoce y garantiza derechos sociales a los ciudadanos y obliga a los gobiernos a decidir políticas que realicen esos derechos que, por su naturaleza, refieren a bienes y servicios tangibles, materiales, que proveen beneficios a individuos, grupos y comunidades, y

buscan disminuir pobreza, desigualdad, discriminación, vulnerabilidad. En este marco, no se puede excluir que, en algunos Estados, haya políticas públicas, pero que no incluyan políticas sociales, en tanto no reconocen derechos sociales en general o derechos sociales particulares a sus ciudadanos. En muchos Estados no se reconoce el derecho al empleo, una cuestión que crecerá en el futuro con la transformación de la producción y del trabajo. No obstante, el énfasis actual en los derechos humanos comienza a debilitar mundialmente la posición de los Estados no sociales, como la de los Estados que restringen libertades políticas, civiles, económicas.

3. No estoy de acuerdo con el término y uso de «política de Estado» porque es conceptualmente débil. El gobierno es el decisor de políticas y dirige a su sociedad mediante políticas. El Estado no tiene que ver nada con acciones de políticas, pues es, en esencia, el ordenamiento de la sociedad mediante principios constitucionales y leyes. Obviamente, la constitución política y el cuerpo de leyes es el marco en el que se inscriben y diseñan las políticas, que están en el orden del gobierno con temporalidades precisas de ejercicio y que pueden ser erróneas por mala calidad de análisis y gerencia, desinformación, desconocimiento y defectuosa asignación de recursos. Una sociedad no puede coexistir en paz, con estabilidad y prosperidad, si solo depende de las decisiones y operaciones de las políticas (programas, proyectos) del gobierno o del gobierno con la sociedad, que son contingentes y pueden ser empíricamente correctas o impropias; también requiere de principios fundantes válidos y regulaciones de las relaciones sociales. Hay principios y leyes de Estado, y políticas de gobierno.

Lo que se quiere decir con la expresión «política de Estado» es que hay o puede haber políticas que han acreditado ser beneficiosas y aceptadas en el ámbito social, por lo que no es

razonable que las alternancias electorales en la titularidad del gobierno las suspendan, eliminen, en lugar de consolidarlas. El interjuego partidario electoral debe ser controlado y asegurarse de que las políticas bien evaluadas se mantengan en el tiempo. Estamos de acuerdo con la posición, pero veo muchos riesgos en que una determinada política se vuelva ley de Estado. Puede encontrarse una expresión y definir los requisitos para que una política de efectos e impactos positivos continúe razonablemente en el tiempo, pero no la expresión pomposa e impropia de política de Estado que, entre otras cosas, manifiesta confusión entre Estado y gobierno. El Estado, por sus valores, derechos, principios y normas, racionalmente argumentados, es un fundamento más sólido para la convivencia y la esperanza social que las políticas de validez empírica de un gobierno, que serán cambiantes según las circunstancias sociales.

Lisandra Lefont Marín: En los estudios sobre políticas públicas, los análisis sobre las funciones de la participación ciudadana han tenido una explosión en los últimos tiempos. Aun cuando en la propuesta original del propio Lasswell la intervención de la sociedad civil en la formulación de políticas es apenas mencionada, esta ha ganado espacio paulatinamente, incorporándose como actor fundamental en todas las etapas del proceso. ¿Hasta qué punto considera usted, es posible, beneficiosa y deseable la participación de la sociedad civil en la implementación de políticas públicas? ¿Esta colaboración debe de ser limitada, homogénea o se puede hablar de niveles de participación en las diferentes fases o ciclos?

Luis F. Aguilar Villanueva: Tocas un tema de gran importancia, por cuanto a la vuelta del milenio la participación ciudadana en la deliberación y ejecución de las políticas ha crecido como reivindicación y ejercicio real, y porque la participación

ciudadana señala un defecto actual de la disciplina de PP, que nació y tuvo su primera edad en los años de la posguerra, en que era dominante la gobernanza de la sociedad por el gobierno, cosa que ahora no sucede o es muy difícil de sostener, debido no tanto a la ineficiencia como a la insuficiencia de los gobiernos, tema en que no entraré.

Permíteme que me autocite, haciendo referencia al texto de una conferencia que acabo de impartir en Bogotá en un seminario en el que participaron varias universidades colombianas, que titulé: «Las cuestiones actuales de la disciplina de PP».

El mundo ha cambiado y seguimos pensando la disciplina de la PP, así como la administración pública, desde el supuesto arraigado de que la gobernanza de la sociedad es la acción de un decisión-maker omnisciente, todopoderoso, poseedor de recursos suficientes, providencial y con una sociedad dependiente y subordinada. Nuestra disciplina de PP se sigue ejerciendo desde el enfoque gubernamental tradicional, según el cual el contenido de la política es elaborado y decidido por el círculo de expertos del gobierno, su implementación se efectúa *única* o predominantemente por las entidades del sector público y los ciudadanos son entendidos como los destinatarios o beneficiarios de las políticas, que no tienen la posibilidad o la facilidad, aunque tengan el derecho, de influir en la formación de la agenda de gobierno, en la definición de los problemas sociales, en la elaboración y ponderación de las opciones de acción, en la decisión y en su efectucción [...]. Frente a la composición y causalidad compleja de los problemas públicos y de su solución, así como frente a la composición y causalidad compleja de la realización de los objetivos públicos ambicionados, no hay ningún actor, público o privado, que posea todo el conocimiento

y todos los recursos necesarios para controlar, regular y dar cauce a las varias corrientes causales que ocasionan los problemas y posibilitan alcanzar los objetivos deseados y, por ende, para resolver los problemas y alcanzar los objetivos de personas, organizaciones y de la sociedad en su conjunto.

Esto significa estar dispuestos a entender y practicar un enfoque *multiactor* de análisis, diseño e implementación de políticas, con el sello de la interdependencia entre los actores, que podrá ser internacional, intergubernamental, interorganizacional al interior del gobierno y gubernamental-social. En la práctica significa elaborar e implementar políticas, basadas en el intercambio y la compartición de la información, el conocimiento y los recursos financieros, productivos, asociativos que posee el gobierno; con la información, el conocimiento y los recursos que poseen otros actores, distintos del gobierno, políticamente independientes (y recursos que pueden ser superiores a los gubernamentales) e interesados, por varios motivos, en involucrarse con el gobierno en la definición del problema público, en la deliberación sobre las acciones causalmente idóneas para abordar el problema, y en la oferta de sus recursos para sostener e implementar las acciones.

En estas condiciones, el tema de la representatividad de los gobiernos y de la participación ciudadana resurge con fuerza y se ubica en el centro de la ciencia política, sin duda, y en el centro de «la ciencia de políticas de la democracia» (*policy sciences of democracy*). Más allá de las prácticas existentes de participación, que pueden ser contingentes, tenemos que establecer las instituciones de la participación ciudadana en políticas y encontrar los procedimientos apropiados para una participación institucionalmente correcta y, operativamente, eficiente

y eficaz. Sin embargo, tenemos aún ideas genéricas y experimentales en el tema de la participación ciudadana, deliberativa y operativa. Por lo pronto, es necesario definir y establecer directrices sobre: a) los tipos o modos de participación, que pueden ir desde la simple demanda y reclamación hasta la consulta o el aporte de información, conocimiento experto y recursos económicos, entre otras modalidades; b) el alcance de la participación en materias (solo en política económica y social o, también, en materia de protección y defensa de derechos, por ejemplo) y el alcance en actividades directivas (solo en la definición de la agenda y de los problemas públicos o también en la deliberación acerca de las opciones de decisión; solo en la implementación y en la evaluación o también en la presupuestación y la fiscalización del uso de los recursos públicos, en la revocación del cargo, por ejemplo); c) los requisitos generales y particulares que, más allá de su derecho, deben tener los ciudadanos participantes (cuál debe ser su perfil cívico, intelectual, y cuál su representatividad gremial o comunitaria, según el tipo de políticas, etc.); d) los requisitos del proceso de participación, tales como legalidad, transparencia, rendición de cuentas, costo-eficiencia.

Lisandra Lefont Marín: En 2015, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), alertaba sobre el llamado secuestro de políticas públicas, fenómeno consistente en la cooptación de políticas públicas que no se orientan al bienestar social, sino que funcionan como trampolín para que elites económicas pertenecientes al sector privado, cercanas por diversos motivos a los gobiernos, aumenten sus ganancias e influencias.

¿Considera que es esta una tendencia real en la región latinoamericana? ¿Cómo revertir esta situación?

Luis F. Aguilar Villanueva: Esos hechos desviados y condenables suceden; pero no soy propenso a convertir episodios particulares en tendencias o regularidades generales, hemisféricas en este caso. Las situaciones en las que la orientación y el contenido de las políticas del gobierno son capturadas y controladas por las élites económicas son síntoma y efecto de fallas o debilidades más profundas, de gobierno y de ciudadanía. A mayor debilidad de los gobiernos por sus fallas institucionales (discrecionalidad, oportunismo legal, abuso), fallas financieras (desequilibrios peligrosos entre ingreso y gasto público, que llevan a déficits fiscales extremos y hasta crisis), fallas informativas y cognitivas (decisiones sin información, sin saber técnico causal que calcula consecuencias de las acciones, sin conocimiento probado de las circunstancias), etc., mayor la probabilidad de influencia política de las empresas y mayores utilidades por rentismo de la riqueza pública. Son conocidos y criticables los intercambios de utilidades recíprocas (con asimetrías) entre los gobiernos y las corporaciones, en los que los primeros obtienen e incrementan sus utilidades de poder y los segundos sus utilidades económicas. Pero, también, a mayor debilidad de la ciudadanía, desinteresada en los asuntos públicos y en dar seguimiento al gobierno, de observar y de involucrarse en las actividades públicas o carentes de capacidad para hacerlo, mayor la probabilidad de la captura elitista de las políticas. Esta situación difícilmente ocurriría en sociedades que tengan una ciudadanía vigilante, atenta a los asuntos públicos y a su conducción, la cual seguramente cuestionaría a los gobiernos y a las corporaciones, todas las veces que registrarán traiciones del gobierno al carácter público de sus decisiones directivas bajo la presión de las corporaciones y observarían la privatización indebida del interés público, en particular, si se ejecuta con ilegalidad, corrupción e injusticias.

La democratización ha despertado organizaciones civiles potentes y redes de organizaciones, gubernamentalmente independientes, que sustentan su actuación en información y

conocimiento de las realidades de su interés, y que comparten con muchos sectores ciudadanos el fastidio y la inconformidad con gobiernos amateurs, incompetentes, corruptos e irresponsables, subordinados no solo a las corporaciones económicas sino también, a otros grupos impresentables (delincuenciales, criminales) y que acaso son únicamente buenos en los juegos del poder político y económico. Los actuales comportamientos electorales, por ejemplo, el de México en julio de este año,⁴ son señales de una sociedad que no acepta más élites políticas ensimismadas, distantes de los problemas y aspiraciones sociales, demagógicas, que incrementan en el juego electoral la expectativa de amplios sectores; pero gubernativamente son de bajo rendimiento social, o que, sin posibilidad de perdón, han devenido socios y cómplices de poderes que no son públicos («fácticos» se llaman), que no son solo las corporaciones privadas. Los gobiernos frágiles con ciudadanía débil son fácil presa, pero esta situación no es generalizada y, tanto menos, es una tendencia. Estaríamos en una crisis incontenible de la democracia en el continente, que no veo. Observo numerosos errores directivos de los gobiernos democráticos de la región; pero no todos ni los más importantes errores de dirección son imputables a la captura corporativa de los gobiernos, a su subordinación a las empresas privadas, nacionales o globales.

Lisandra Lefont Marín: Los llamados gobiernos emergentes progresistas en América Latina, surgidos en las últimas décadas y de corte esencialmente socialdemócrata, han incorporado, al menos en el discurso, la utilización de políticas públicas en sus administraciones como forma de renovarse y distanciarse del obsoleto verticalismo característico del llamado «socialismo real». La práctica institucionalizada evidencia que, en estos gobiernos, algunos poderes públicos inician procesos «participativos» con el

⁴ Recuperado de: <https://docs.google.com/document/d/1uqBBZWfMxfNOZAKbWmqfNEqZiXP1oAqZ/edit#heading=h.1mrcu09>

ánimo de justificar decisiones que han tomado de antemano, para que parezcan respaldadas por la ciudadanía, o porque asumen que el carácter público de una política radica en la incidencia que esta tenga sobre determinados grupos sociales (como si el estar destinada a ciertos sectores públicos la hiciera pública por antonomasia), lo cual genera políticas verticales y asistencialistas con un marcado carácter estadocentrista. ¿En qué medida pueden ser eficientes políticas públicas donde se designe al Estado como protagonista absoluto? ¿Puede el Estado, haciendo uso de las burocracias profesionales especializadas, constituirse en obstáculo para la realización efectiva de la misma política que pretende implementar? ¿Cuáles deben ser sus límites como actor social en las políticas públicas?

Luis F. Aguilar Villanueva: Planteas otra cuestión central, que puede tener dos dimensiones. Por un lado, se trata de gobiernos progresistas que son de índole populista, más que socialdemócratas o sociales. Gobiernos que, contra sus intenciones y discursos, están más comprometidos y centrados en su objetivo de mantenerse en el poder que en la finalidad de hacer respetar los derechos sociales de sus ciudadanos, y ofrecerles oportunidades y servicios de bienestar y progreso. Dicho de otro modo, su intenso interés en la política social, cuando no es solo discursivo, es funcional para su mayor interés político. Los logros de beneficio social relativo para los ciudadanos son objetivos intermedios en función de su objetivo último, que es mantenerse en el poder. Por consiguiente, la política social está determinada en su contenido, modo y alcances por el propósito final de conservar el poder político, el mando social.

Son, sin duda, numerosos los gobiernos de los Estados sociales de bienestar y de desarrollo que utilizan la política social como medio para conservar y ampliar su poder (personal, partidario, elitario, grupal) y no con el fin de asegurar los derechos sociales de

los ciudadanos mediante la creación de oportunidades desarrollo a personas, grupos, localidades, y mediante la provisión de bienes y servicios con prioridad en las poblaciones de menores capacidades y condiciones de vida. En estos casos, lo lógico y políticamente rentable son las estrategias sociales de índole asistencialista, que resuelven necesidades urgentes y responden a demandas inmediatas, con oferta de bienes y servicios que aminoran males y sufrimientos, y arrojan beneficios relativos y satisfactorios para las poblaciones en situación de desigualdad, pobreza y abandono; que son, además, política y electoralmente rentables porque el perfil y la cultura tradicional de esos sectores y grupos los lleva a aceptar la obediencia y la subordinación como el término de intercambio para recibir e incrementar los beneficios de la asistencia gubernamental. Se trata de cursos de acciones que ayudan, pero no cambian el contexto social, pues provocan que una variedad de personas y familias tengan que solicitar ayuda al gobierno y de él dependan sus proyectos de vida. Son políticas que no se orientan a transformar las condiciones problemáticas estructurales de la vida social en general y de los grupos vulnerables en particular. Más aún, son políticas que no pueden lograr el cambio de la estructura de las relaciones sociales solo mediante la acción del gobierno, que es incapaz de hacerlo debido a su actual insuficiencia de recursos. Son numerosos los gobiernos que carecen del recurso político de la credibilidad y la confianza social, (que es la base de las lealtades y los apoyos sociales al gobierno), y de los recursos financieros, cognoscitivos, organizativos, que le son necesarios para reordenar las relaciones económicas, laborales, educativas, de salud, aun si el gobierno tiene el monopolio de la posesión del recurso legal y del poder coactivo. El cambio social requiere más actores que el gobierno y más recursos que los gubernamentales —cosa que sabemos desde hace mucho tiempo—, sea tanto desde el enfoque revolucionario como del enfoque democrático, los cuales dejan en claro que la conducción de la sociedad es posible y exitosa cuando

existe un enlazamiento de los poderes y facultades del gobierno con el vigor intelectual, económico y organizativo de la sociedad.

Con esta observación he empezado a abordar la segunda dimensión de la pregunta que refiere al «estadocentrismo», socialmente vacío o limitado, que se apoya en su círculo de asesores para el diagnóstico del problema y la formulación de la política, que la implementa solo mediante sus entidades burocráticas. Estoy de acuerdo con la observación de tu pregunta que, sin usar el término, señala que la política pública exitosa, la política social efectiva, ha de ser «sociocéntrica», sustanciada de lo social a través de formas de participación de la sociedad civil y política, que no se reducen a las que se ejercen en la actualidad de nuestros gobiernos democráticos y que pueden avanzar, profundizarse, volverse más decisivas en las decisiones de la política. Esto nos lleva de nuevo al tema de la participación, del derecho de los ciudadanos a incorporarse en los asuntos públicos que conciernen a sus vidas, del tipo y alcance de las prácticas participativas, de la responsabilidad cívica y social de todos ellos. En efecto, la participación social moderna en las PP no puede ser solo del lado de la demanda, sino también del lado de la oferta de los ciudadanos, que ofrecen sus conocimientos, propuestas, formas organizativas, recursos y dedican tiempo a la atención de situaciones problemáticas de su entorno de vida asociada.

En los últimos años, mi trabajo se ha centrado en la Nueva Gobernanza Pública, que se le llama nueva por sus características diversas a las del proceso tradicional de gobernar, que suelo llamar «gubernamental(ista) o gobierno-centrista», más que estado-céntrico. Justamente, la nueva gobernanza es postgubernamental y no antigubernamental porque parte de la premisa de la necesidad imprescindible, pero reconoce la insuficiencia directiva del gobierno, lo cual ha llevado a establecer nuevas formas de relación entre gobierno y sociedad, a elaborar las políticas en modo bidireccional, en dos sentidos

(del gobierno a la sociedad y de la sociedad al gobierno) y, por ende, el contenido de la política es coproducido por el actor gubernamental y por los actores sociales, que son independientes del gobierno (no subordinados al gobierno), pero sujetos al cumplimiento de la ley e interesados en los asuntos generales de su vida en sociedad.

La novedad de estas últimas décadas en numerosos Estados es que los gobiernos han dejado de ser los directores sociales dominantes y protagónicos, autosuficientes, omnipotentes, y han tenido que volverse interdependientes de actores extragubernamentales para estar en aptitud de cumplir sus funciones directivas públicas, por cuanto para poder gobernar requieren recursos de los que carecen y están en posesión de otros gobiernos, otros Estados, otras organizaciones (económicas, sociales, intelectuales). Por consiguiente, para poder conducir a la sociedad, deben dialogar, coordinarse, intercambiar, asociarse, cooperar con otros actores públicos, privados y sociales, nacionales e internacionales. Adquiere dimensión y se desarrolla una forma de gobernar más socialmente sustantiva e influyente; y los ciudadanos, que antes eran considerados los destinatarios y beneficiados de las políticas gubernamentales, ahora son —o se exige que sean— coautores de la política y corresponsables de su implementación. La sociedad ya no es ni puede ser dirigida solo por el gobierno. La dirección de la sociedad hacia nuevos niveles de justicia, integración, bienestar y bien vivir, es desde la perspectiva del republicanismo una acción conjunta, común, corresponsable. Suelo decir que el gobierno *de* la sociedad es gobierno *con* la sociedad.

Lisandra Lefont Marín. En la actualidad los estudios sobre políticas públicas suelen describirse como la forma de gestión integral que recoge en sí la racionalidad de la administración pública, la verdadera calidad de la democracia, la eliminación de males sociales y la tan evocada descentralización del Estado.

Usted mismo mencionaba en el estudio introductorio de la compilación *La hechura de las políticas públicas*, que

el análisis teórico-técnico de las políticas no pretende ser una panacea ni una buena nueva social, aunque sí propuesta, exigencia y método de elaboración de políticas racionales: inteligentes, eficientes y públicas. Sin embargo, en la práctica, es posible detectar cierto descontento en sectores que han sido «víctimas» de políticas públicas fallidas hasta el punto de ser calificadas como «obras faraónicas con escasa utilidad social, que solo generan corrupción política, o gastos y daños a la ciudadanía, aunque no se enriquezca nadie».

¿Por qué cree que existe ese distanciamiento entre las potencialidades innegables que ofrece la teoría de políticas públicas y la desafortunada praxis gubernamental?

¿Qué cree que se tuerce, anula o niega en el largo camino que existe entre teorizar y aplicar?

Luis F. Aguilar Villanueva: Es multicausal la explicación del desajuste que existe entre las potencialidades del método de análisis y diseño de la PP, que contribuye a promover y asegurar la efectividad de la acción del gobierno, y la praxis gubernamental que cae en errores, en repetir políticas inefectivas y costosas, o en cancelar programas y servicios que funcionaban en un nivel aceptable. Parto de la premisa de que, en la actualidad, la cuestión central es la efectividad directiva de los gobiernos legítimos, aun si en varios países la cuestión de la legitimidad de los gobernantes sigue siendo el tema central. Los principios y normas del estado de derecho y del gobierno democrático resuelven bien la cuestión de la legitimidad política de los gobernantes; pero la efectividad del gobierno se refiere a las normas de la ciencia (natural y social),

la tecnología y la gestión. Gobiernos impecables y sujetos al imperio de la ley pueden ser cognoscitivamente débiles e inhábiles en cuanto a técnicas óptimas se refiere. En sentido contrario, hay gobiernos tecnocráticos «resultadistas», pero sin representación ciudadana significativa, e indiferentes a las consecuencias políticas y sociales de sus modelos causales y cálculos financieros. Los dos tipos de gobernar, unilaterales, no son el gobierno público deseado y exigido. El gobernar público y efectivo incluye las dos lógicas de acción, que son diferentes, pero han de ser complementarias para que el gobierno realmente gobierne.

Hice este rodeo porque el desajuste entre la teoría y la praxis de la PP se encuentran en el nivel institucional y en el nivel técnico. En el orden institucional, las causas suelen ser las decisiones de PP que adoptan gobiernos, pero que no pueden ser calificadas como públicas, pues no obedecen la ley pública, no persiguen el interés público (sí el personal, el partidario, el clientelar, el faccioso), no son representativas de las demandas justificadas de la ciudadanía, caen en corrupción crónica con apropiación privada de los recursos públicos, y no se involucran, de igual manera, en la atención de las condiciones de los ciudadanos, favoreciendo a algunos y discriminando a otros, etc. Estos comportamientos de los decisores gubernamentales son resultantes de secuencias causales de larga duración en las sociedades que se han acostumbrado a tolerarlos. Pero, prácticamente, porque no existen controles serios y efectivos de los gobernantes por legisladores, poder judicial, medios de opinión pública, organizaciones ciudadanas, centros de pensamiento. El control de constitucionalidad, legalidad, «publicidad» de las decisiones gubernamentales es fundamental.

Pero hay otras causas del desajuste en el nivel cognoscitivo técnico de las decisiones. La probabilidad de cometer errores es un factor humano. Siempre serán probables los malos diagnósticos y los deficientes cálculos de consecuencias. Pero la probabilidad se incrementa de manera ominosa si los gobiernos no disponen

de información y conocimiento idóneo de los problemas y las circunstancias sociales; una carencia directivamente peligrosa que tiene a su vez factores causales varios y precisos. Enumero algunos: la frecuente politización en la designación de altos funcionarios y asesores de la administración pública sin que posean los méritos probados de experiencia y especialización; la carencia de institutos públicos recopiladores y productores de la información sobre los hechos y tendencias sociales, o la manipulación politizada de los datos y la información, con ocultamiento, comunicación parcial o presentación preelaborada; asimismo, la ausencia de centros de pensamiento autónomos (universidades, empresas consultoras, organizaciones civiles) que puedan procesar cognitivamente los datos y la información en modo alternativo al gubernamental, y cuestionar los supuestos teóricos, métodos y cálculos del conocimiento gubernamental, o enriquecer la deliberación gubernamental con otros enfoques, cálculos, diagnósticos; la gerencia torpe de las entidades administrativas a fin de que implementen en modo apropiado y oportuno las decisiones de PP correctas, o la innecesaria y costosa burocratización de la implementación de programas y servicios, etc.

En suma, nos queda cada vez más claro a todos que las PP, más que acciones idóneas para la solución de una buena vez de todos los problemas públicos y la realización efectiva de los objetivos públicos preferidos, son más bien acciones que nos hacen aprender, a gobierno y sociedad, el modo en que nuestros problemas comunes van planteados y resueltos, y el cómo elaboramos y ordenamos nuestras preferencias de vida social. Es uno de los caminos para el progresivo y permanente aprendizaje que está en la base de la evolución de las sociedades.

LISANDRA L. MARÍN
y JUAN C. RAMÍREZ SIERRA.⁵

⁵ Lefont Marín, L. & Ramírez Sierra, J. C. ob. cit.



**CENTRO DE INVESTIGACIÓN
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Av. Gustavo Mejía Ricart #81, Torre Profesional Biltmore II, piso 7, local 703
Distrito Nacional, Santo Domingo, R. D.
Tel. 829-247-0302

Página web: <https://cipp.org.do> • Email: info@cipp.org.do

REDES SOCIALES:

Instagram: @CIPP_RD • Twitter: @CIPP_RD • Facebook: CIPP_RD
YouTube: [YouTube.com/cipp_rd](https://www.youtube.com/cipp_rd)