



Instituto Hidalguense de Educación
Universidad Pedagógica Nacional-Hidalgo

Licenciatura en Intervención Educativa



Políticas Públicas y Sistemas Educativos Contemporáneos

ADVERTENCIA

ESTOS MATERIALES FUERON ELABORADOS CON FINES EXCLUSIVAMENTE DIDÁCTICOS PARA APOYAR EL DESARROLLO CURRICULAR DEL PROGRAMA EDUCATIVO.

PRESENTACIÓN

El curso de Políticas Públicas y Sistemas Educativos Contemporáneos forma parte del Área de Formación Inicial EN Ciencias Sociales, se ubica en el segundo semestre de la Licenciatura en Intervención Educativa Plan 2001 (LIE), tiene un valor curricular de ocho créditos y equivale a una académica de cuatro horas a la semana.

El propósito del curso se sintetiza en el arribo a una conceptualización y entendimiento de los Sistemas Educativos Contemporáneos a partir de la formulación e instrumentación de las políticas públicas destinadas a la educación.

Competencia del curso.

Identificar las relaciones entre las políticas en lo general y la política educativa en lo particular, a partir del conocimiento del enfoque pública, para contextualizar en análisis de los sistemas educativos y el modelo educativo actual, con una actitud crítica, con la finalidad de que identifique las principales políticas educativas.

Contenidos Temáticos.

El curso se integra en bloques temáticos organizados en cuatro niveles de análisis los cuales son:

Bloque I

Bloque	Especificidad
Introducción a la noción de Estado y su papel en el diseño de la política educativa.	Marco Teórico para incursionar en el análisis de las políticas educativas a partir de la caracterización del Estado.

Bloque II

Bloque	Especificidad
Marco teórico para el análisis de las políticas públicas educativas.	Marco teórico para el entendimiento de lo que es una política pública.

Bloque III

Bloque	Especificidad
Las políticas públicas educativas internacionales.	Conocer los principales estudios y propuestas de políticas educativas por parte de distintos organismos

internacionales.

La presente antología se contribuye mínimo esfuerzo para el desarrollo de la materia. Tienen un carácter flexible y esto permite la posibilidad de integrar materiales bibliográficos, novedosos y contemporáneos que contribuye a lograr el fin de la competencia de dicha materia.

Por último me permito recomendar, tanto al alumno como al maestro,. El revisare las direcciones electrónicas de los distintos organismos internacionales y nacionales con el fin de actualizar los estudios de políticas educativas que emanan de ellos, y contribuir a un debate más actualizado de la materia. Tales páginas son:

- Comisión para América y el Caribe www.cepal.org
- Banco Interamericano DE Desarrollo www.bid.org
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico www.oecd.org
- Banco Mundial www.bancomundial.org
- Banco Interamericano de Desarrollo www.iadb.org
- Observatorio Ciudadano de la Educación www.observatorio.org
- Secretaria de Educación Pública www.sep.gob.mx

TABLA DE CONTENIDOS

BLOQUE I

Bloque I

Arnaiz Aurora; Estructura del Estado

Heller Hermann; Esencia y Estructura del Estado

Bobbio Norberto; Liberalismo y Democracia

Camps Victoria; Ética del buen gobierno

BLOQUE II

Bloque II

Dahl Robert; La Poliarquía: Participación y Oposición

Aguilar Luis; Estudio Introdutoria del texto La Hechura de las

Políticas

Aguilar Luis; Estudio Introductorio del texto Problemas Públicos y Agenda de Gobierno

Gordon Sara; Formulación de políticas

Lindblom Charles; El proceso de elaboración de Políticas Públicas

Majone Giandomenico; Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas

Bardach Eugenien; Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas

BLOQUE III

Bloque III

Teichler Ulrico; Hacia una sociedad de alto nivel educativo

OCDE; Exámenes de las políticas nacionales de Educación

UNESCO; Documento de Política para el cambio y el desarrollo en la educación superior

Banco Mundial; Estrategia Sectorial de educación

Kent Hollín; Dos posturas en el debate internacional sobre la educación superior el Banco Mundial y la UNESCO

CEPAL; Panorama social de América Latina 2001-2002

Carlson Beverly; Educación y Mercado de trabajo en América Latina ¿qué nos dicen las cifras?

Lesourne Jacques; Educación y Sociedad.

BLOQUE IV

Bloque IV

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; Artículo Tercero Constitucional

Ornelas Carlos; El Sistema Educativo Mexicano. La transición de fin de siglo

Gobierno Federal-SEP; Programa Nacional de Educación 2001-2006

PROGRAMA INDICATIVO: POLÍTICAS PÚBLICAS Y SISTEMAS EDUCATIVOS CONTEMPORÁNEOS.

LICENCIATURA EN INTERVENCIÓN EDUCATIVA

Área de formación: Inicial en Ciencias Sociales.

Campo de Competencia: Referencial

Semestre: Segundo

Carácter: obligatorio

Créditos: 8

Elaboró:

Mtra. Martha Remedios Rivas Gonzáles

Universidad Pedagógica de Durango

PRESENTACIÓN GENERAL

El Curso DE Políticas Públicas y Sistemas educativos Contemporáneos forma parte del Área de Formación en ciencias Sociales, se ubica en el segundo semestre de la Licenciatura en Intervención Educativa Plan 20002 (LIE), tienen un valor curricular de ocho créditos y equivale a una carga académica de 4 horas a la semana.

Considerando que el estudios de la política educativa se constituye en un referente principal no sólo para la comprensión de la historia del México actual, los procesos de intervención educativa, sino también de la educación como un espacio público, como un sector concreto de la política social, un espacio crucial para regular la relación sociedad- Estado en nuestro país,¹ las políticas educativas se han

¹ EL Estado ha asumido la responsabilidad de satisfacer las demandas educativas de los distintos sectores de la población, y permitir el logro de ciertos objetivos sociales, como el aprovisionamiento de recursos humanos y la memoria de las condiciones de vida de los sectores menos favorecidos, de ahí que, para cumplir con estoas propósitos, éste ha creado e impulsado el desarrollo de políticas publicas educativas, para impartir educación de una manera sistemática, planteada, continúa, con equidad y calidad.

constituido en ese espacio de interacción entre ambas entidades. En este sentido, este curso se constituye para los alumnos de la LIE en **“una introducción general al análisis de la relación de las políticas públicas y el sistema educativo contemporáneo en nuestro país. Así como en una incursión en las formas y mecanismos en que se formula una política educativa”**.

Se espera arribare a una nueva conceptualización de los Sistemas Educativos Contemporáneos, conceptualización entendida al interior de los espacios cruciales de la formulación e instrumentación de la política educativa.

Con base en lo anterior, los alumnos deberán **articular y problematizar** la características del sistema educativo en nuestro país, las nuevas funciones del Estado en materia educativa (los distintos procesos y factores que han determinado las formas de organizar la educación en y desde el Estado), así como, el **conocimiento** de los mecanismos y estrategias de participación de los distintos actores sociales en el proceso de elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas educativas como reflejo y acción de cambio social y político del país en el marco de las políticas de los organismos transnacionales para valorar su influencia en las políticas educativas nacionales.

COMPETENCIA DEL CURSO:

Identificar las relaciones entre las políticas en lo general y la política educativa en lo particular, a partir del conocimiento del enfoque de política pública, para contextualizar el análisis de los sistemas educativos y el modelo educativo actual, con una actitud crítica, con la finalidad de que identifique las principales políticas educativas.

CONTENIDOS TEMÁTICOS

El curso se integra en bloques temáticos organizados en cuatro niveles de análisis. El primero incluye un marco introductorio conceptual básico necesario para incursionar en el análisis de las políticas educativas., el segundo se constituye en el marco teórico para el análisis de las políticas públicas educativas, el tercero aborda el conocimiento de las principales políticas públicas educativas planteadas por los organismos internacionales y la influencia de los mismos en la definición de la política educativa nacional y el cuarto en la reconceptualización del Sistema Educativo Mexicano como el resultado del proceso de política educativa, asimismo, se bosquejan los principales retos del Sistema Educativo Mexicano en la actualidad.

BLOQUE I: INTRODUCCIÓN A LA NOCIÓN DE ESTADO Y SU PAPEL EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA.

Para el estudio de las políticas públicas educativas se hace necesaria la comprensión de algunos conceptos básicos y un conocimiento general sobre la relación entre el Estado y la sociedad, para ubicar el concepto de estado más allá del sesgo administrativo que pretende resolver problemas en sentido de la racionalidad instrumental, como los "policy studies" (Lawrence O'Tople), por lo que en un análisis y en una investigación (educativa) se hacer necesario preguntarse, ¿Cómo una política pública puede modificar la dinámica social?.

- 1.1** Conceptos básicos: Política (policy, politos), Estado, sociedad civil, régimen, gobierno, racionalidad (técnica, sustantiva), estado de derecho, etc.
- 1.2** La relación Estado- Sociedad.
- 1.3** Historia de la teoría del Estado.
- 1.4** Papel del Estado en el Diseño de las políticas educativas.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

ARNAIZ, Amigo Aurora. (1997). "I. ¿Qué es el Estado? I. En: Aurora Arnaiz Amigo. Estructura del Estado. Ed. Porrúa. México. Pp. 11-26.

ARNAIZ, Amigo Aurora. (1997). "II. Elementos orgánicos". ". En: Aurora Arnaiz Amigo. Estructura del Estado. Ed. Porrúa. México. Pp. 26-57

BOBBIO, Norberto. (1994). "I. La libertads de kis antiguos y de los modernos", "Los derechos del hombre" y "III. Lops límites del poder del Estado". En: Norberto Bobbio. Liberalismo y democracia. Fondo de Cultura Económica. México. Pp. 7-10, 11-16 y 17-20.

BLOQUE II: MARCO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS.

¿Cuál es el espacio en que se desenvuelve la política pública?

En México la historia de la política se ha caracterizado por ser demasiado monográfica., cargada de hechos, por ende, para leer una historia no con el esquema historiográfico, es necesario estudiar las políticas públicas educativas bajo otro enfoque que permita reinterpretarlas conceptualmente y metodológicamente.

- 2.1** Formulación de la Política
- 2.2** Instrumento de la Política
- 2.3** Impacto de la Política

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

AGUILAR, Villanueva Luis (1993). "Estudio introductorio" en: Luis Aguilar Villanueva. Problemas públicos y agenda de gobierno. Ed. Porrúa. México. 1993. pp. 15-71.

AGUILAR, Villanueva Luis (1990). "Las contribuciones de la teoría a la decisión política". En Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México- Estados Unidos. El Colegio de México. México. Pp. 279-309.

LIMBLUM, Charles. (1991). El proceso de elaboración de las políticas públicas Ministerio para las administraciones públicas. Madrid. Pp. 19-28, 93-132.

OSZLAK, Oscar. (1980). Políticas y regimenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Cuadernos del CEDES No. 2 Buenos Aires.

DAHL, Robert, (1993). La poliarquía. Participación y oposición. México. Pp. 13-28 y 101-116.

MAJONE, Giandomedico. (1997). "Análisis de las políticas y deliberación pública. En: Giandomenico Majone. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, A. C. T Fondo de Cultura Económica. México. Pp. 35-56.

O'TOOLE, Lawrence (1993). Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: Una evaluación del campo. En Luis Aguilar Villanueva. Ed. Porrúa. México. Pp. 415-470.

MAJONE, Giandomedico. (1997). "Evaluación y responsabilidad". En: Evidencia argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica México. Pp. 214-231.

BLOQUE III: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS INTERNACIONALES.

Para el estudio de las políticas públicas educativas nacionales es necesario conocer y analizar las políticas internacionales en este campo y su impacto en la definición de las políticas nacionales y en las características que asume hoy el Sistema Educativo Mexicano

NOTA: El estudio de estas políticas puede ajustarse al contenido de las líneas de formación específica que se desarrollan en cada una de las Unidades UPN donde opera la LIE.

3.1. Las políticas públicas de los organismos internacionales BM, BID, OCDE, UNESCO, CEPAL, etc., en el campo de la educación de jóvenes y adultos y educación inicial.

3.2. Características de los modelos educativos propuestos por los organismos internacionales.

3.3. Papel de los organismos internacionales en la definición de las políticas públicas educativas nacionales.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

DOCUMENTOS BÁSICOS DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN EL CAMPO EDUCATIVO.

DIVERSAS CONFERENCIAS MUNDIALES EN LOS NOVENTA Y PRINCIPIOS DEL TERCER MILENIO...

BALLESTEROS. Cárdenas Alberto y Villa rreal Gallegos Juan Francisco. (1998). "Organismos Internacionales y Proyecto educativo en Durango. El caso de los Programas PAREB Y PIARE. En: Francisco Miranda López, et. Al. Actores Sociales y proyecto Educativo en el Estado de Durango. Secretaría de Educación Cultura y Deporte Y universalidad pedagógica de Durango, México. Pp. 469-537.

BLOQUE IV: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS Y EL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO (SEM)

A partir de conceptualizar al Sistema Educativo Mexicano como el producto de las políticas públicas educativas nacionales e internacionales se realiza una identificación de sus principales políticas y características.

NOTA: este aspecto puede adaptarse las líneas de formación específica que se estén desarrollando en las distintas Unidades UPN donde opera la LIE:

4.1 El SEM durante el proceso de descentralización.

4.2 Orientación de la política educativa

4.3 Retos del sistema Educativo Mexicano en la actualidad.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

LESOURNE, Jaques. (1993). Educación y sociedad. Los desafíos del año 2000. Gedisa, Barcelona. 399 p.

CABRERA, Mendoza Enrique. (1998). "La ola descentralizadora.. un análisis de las tendencias y obstáculos de las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional". En: Enrique Cabrero Mendoza. (Coord.). Las políticas descentralizadoras en léxico (1983-1993). Logros y desencantos. Ed. Porrúa. México. Pp. 17-54.

ORNELAS, Carlos. (1998). "V: El ámbito sectorial. La descentralización educativa en México. El federalismo difícil." En: Enrique Cabrero Mendoza (Coord) Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos. Ed. Porrúa. México pp. 281-348.

ORNELAS, Carlos. (1995). El sistema Educativo Mexicano. La transición de fin de siglo. Fondo de Cultura Económica. México.

MIRANDA, Francisco y Hernández García Juan Manuel. (1998). "La federalización Educativa como estrategia de Gobernabilidad del Sistema Educativo en México. Crisis, Reforma y Realineamiento de sus Arreglos Institucionales". En: Francisco Miranda López, et. Al. Actores sociales y Proyecto Educativo en el Estado de Durango. Secretaria de Educación Cultural y Deporte y Universidad Pedagógica de Durango, México. Pp. 67-163.

RIVAS, González Martha Remedios y Carrizales Ortiz José Luis (1998). "Burocracia y Proyecto Educativo,. La Secretaría de Educación, Cultura y Deporte en Durango." En: Francisco Miranda López, et al. Actores Sociales Proyecto Educativo en el Estado de Durango. Secretaría de Educación Cultura y Deporte y Universidad Pedagógica de Durango, Durango, México. Pp. 165-239.

GOBIERNO FEDERAL (2002). Pacto Social por la Calidad de la educación.

SEP. Artículo 3º. Constitucional y Ley General de Educación. Edición actualizada.

GOBIERNO FEDERAL. Programa Nacional de Educación 2001-2006.

ORNELAS, Carlos. vides: Retos actuales del sistema Educativo Mexicano, en el Marco del Congreso Internacional sobre Formación Docente. UPN.

SUGERENCIAS METODOLÓGICAS

Para el logro de la competencia del curso se requiere de la lectura obligada de los textos por parte de todas y todos los participantes en el curso, así como del enriquecimiento de la misma a partir de la argumentación documentada, así como del establecimiento de un clima adecuado para el estudio, la reflexión y la discusión.

Se recomienda el uso de una metodología basada en el aprendizaje mediante el empleo del aprendizaje basado en proyectos, en problemas, en estudios de caso, en exposiciones con sustento en el aprendizaje cooperativo.

EVALUACIÓN

El /la estudiante construirá un ensayo sobre alguno de los niveles del Sistema Educativo Mexicano en el que identifique sus principales políticas, las influencias de los organismos internacionales en las mismas y las principales características del SEM, a partir del enfoque de política pública propuesto en el curso.

Bloque I

ARNAIZ Aurora; ¿Qué es el estado? En Arnaiz Aurora Estructura Del Estado; Editorial Porrúa; México; 11-26.

CAPÍTULO I ¿QUÉ ES EL ESTADO?

I. ¿QUÉ ES EL ESTADO? ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ EXISTE? ¿CÓMO ES? ¿DÓNDE SE ENCUENTRA EL ESTADO?

El planteamiento de estos interrogantes, lleva implícita una posición distinta que da lugar a disciplinas determinadas dentro de la ciencia política y de la teoría del Estado. así, si nos planteamos el problema de; ¿qué es el Estado?, nos encontramos dentro del ámbito de la teoría política;; si por el contrario, formulamos los interrogantes de: ¿por qué y para qué existe el Estado?, nos adentramos en el ámbito de la filosofía política, así denominada porque busca las esencias políticas que, por serlo inmutables a través del tiempo. Y en el interrogante ¿para qué existe el Estado?, queda implícito el hecho de que el hombre tenga que acatar la ley son que con ellos abandone el principio político por la civilización latina de Occidente y que denominamos, respeto a la dignidad del hombre.

A la pregunta ¿Cómo es el Estado?, nos adscribimos a una posición sociológica del mismo, limitándonos a hacer una explicación de lo que son las instituciones políticas, excluida esta exposición de una actitud crítica.

Se ha dicho que los elementos constitutivos del Estado, desde la posición clásica, son: pueblo, territorio y poder; nosotros subdividimos estos elementos diciendo que el pueblo en sus dos ramas: ética y política, y el Principio jurídico que a través

de la costumbre elabora el pueblo, forman parte de los principios políticos jurídicos, que van a ser recogidos por el Estado.

El territorio tampoco es elemento constituido del Estado, sino condición necesaria o factor de integración del mismo. El poder político supremo del Estado, que en una de sus acepciones elementales equivale a la soberanía, es admitido en la doctrina alemana como elemento constitutivo del mismo. Agreguemos a este elemento constitutivo el de los fines políticos del propio Estado y de su Derecho positivo.

No conviene,, en el estudio de una ciencia, elaborar definiciones, puesto que, por lógica, las definiciones conducen al final de los conocimientos adquiridos. Pero solamente como guía en el comienzo de este estudio de teoría política, damos dos definiciones previas del Estado, una que denominamos ahistórica, es decir, atemporal, fuera de tiempo y que considera que el Estado es: "la agrupación política suprema de un pueblo" o "la forma política suprema de un pueblo".

II DEFINICIONES PREVIAS DEL ESTADO

EL Estado, como el derecho, al provenir de la vida humana en el sociológico, posee cualidades específicas y caracteres esenciales analógicos diferentes a otras instituciones políticas.- de ahí se deduce la necesidad de una definición. Sin embargo, hay autores que no coinciden con este criterio, pues consideran que la suprema política que en los tiempos modernos se denomina Estado, es indefinible. Los aspectos típicos de las formas políticas en el tiempo y sus matices, obliga a definiciones precisas. Las definiciones de la organización política de los pueblos deberán recoger sus características esenciales, para constituir las.

Seguidamente presentamos algunas definiciones del Estado como consideraciones previas. Para nosotros, el Estado es la agrupación específica y territorial de un pueblo con supremo poder jurídico para establecer el bien común.

O también: la asociación política soberana que dispone de un territorio propio con una organización específica y un supremo poder facultado p'ara crear el derecho. Entendemos por soberanía la facultad del Estado para crear y garantizar el Derecho positivo.

Por otra parte, el Estado, como concepción es una abstracción. No es una ficción, sino una abstracción. Para la gente sencilla es más fácil la idea de que el Estado quede identificado con alguno de sus elementos constitutivos (pueblo, territorio, poder). Así, las mentes ingenuas no tienen una idea acertada de lo que es el Estado. para ellos, el Estado es la autoridad que se les presenta para obligarles a algo que libre y espontáneamente no realizarían. es curioso que esta concreción del Estado en algo tangible lo realicen no solamente la gente inculta sino algunos

doctrinarios que confunden el Estado con los gobernantes (como Duguit). Los anarquistas afirman que el Estado no debe existir. Niegan a los gobernantes el derecho de gobernar y rehúsan el derecho de la autoridad a imponer la obediencia y la obligación de los hombres a vivir sometidos a las leyes.

El Estado, definido semánticamente –y fuera de una acepción política o filosófica–, según el *Diccionario de la Real Academia*, el status, lo que está, lo que cambia porque no es. Y es una de sus acepciones dice que el Estado “es la condición en que se encuentra una persona o caso sobre la que influye determinados cambios”.

Entre las múltiples y variadas definiciones que del Estado aportan las escuelas políticas y sus tratadistas, elegimos como definición más completa, la sociología que nos diera Jellinek al decir que el Estado es: “la agrupación política sedentaria con un poder de mando originario”. Y si analizamos por separado cada uno de los elementos de esta definición, veremos que en ella se recogen: el pueblo como agrupación humana, el territorio, agrupación sedentaria, y la soberanía como poder de mando originario; faltan de incluir en esta definición los fines políticos y el Derecho positivo.

Hemos afirmado que la definición de una ciencia, disciplina o teoría no deber darse al inicio de su estudio. Consideramos que desde un punto de vista previo y histórico, “el Estado es la institución política suprema de los pueblos” y aceptamos, ya en un avance un poco más superior, las definiciones de Cicerón, San Agustín y Kant.

ESTRUCTURA DEL ESTADO

Cicerón y Kant ofrecen una definición del Estado con base jurídica. Cicerón, en el comienzo de nuestra Era, define al Estado como aquella “muchedumbre humana unida por el derecho y por la utilidad”; Cicerón fue algo más que un introductor en Roma de los postulados políticos de Platón. Ésa fue su pretensión y posiblemente por ello dio a sus obras más destacadas el mismo título de los dos principales textos del Platón.

Bodino afirma que “el Estado es un conjunto de familias y sus posesiones comunes gobernadas por un poder de mando según la razón”.

Kant, define al estado, como la “muchedumbre unida por las leyes jurídicas”.

San Agustín, en el siglo V de nuestra Era, escribió tratados de teología política que han servido de base a toda la teoría política posterior, hasta la ekklesia cristiana de la Alta Edad Media, muy principalmente, y que a partir del siglo XI comienza a ponerse en duda los cánones e instituciones eclesiásticas.

San Agustín define al Estado, siguiendo el trazo de la definición de Cicerón como la “muchedumbre humana dotada de razón y unida por lo común de las cosas que aman”.

El Estado se manifiesta a través de diversas disciplinas y es un tanto difícil la pretensión de encontrar una teoría política autónoma, si se tienen en cuenta que el Estado es una unidad de síntesis.

Y así: ¿Qué es o que recoge y unifica el Estado? Recoge y unifica las manifestaciones sociales o convencionales sociales hacia disciplinas que se dan en el ámbito social. Entre éstas, figuran con caracteres primordiales: la ética, la economía, el derecho, el canon religioso y la historia. Si se nos preguntara que cuál de estas manifestaciones se han mantenido con mayor constancia a través del tiempo, tendríamos que afirmar que ha sido el canon religioso. Desde el tótem al precepto cristiano, el mito y lo mítico, lo mágico y lo esotérico ritual, se han manifestado, persistentes, en las comunidades políticas de ayer y en los pueblos de hoy, a pesar de la separación de la Iglesia del Estado, que dio origen al Estado, moderno. (Paz de Wesfalia 1648)

III FINES DE LOS HOMBRES DEL ESTADO

Los hombres del Estado tienen propósitos, realizan fines. Las personas tienen fines porque disponen de libre albedrío o capacidad de elegir; se considera que las cosas no tienen fines porque son así desde su aparición y no pueden ser de otra manera. Las personas tienen propósitos, eligen fines para su cumplimiento y por esa elección realizan actividades. De ahí que las instituciones políticas de hoy sean esa elección realizan actividades . de ahí que las instituciones políticas de hoy sean distintas a las de ayer y lo serán de las de mañana.

Las cosas no tienen fines sino funciones. Tienen estructuras, lo que se denomina "fines del Estado" es la estructura que éste toma en orden a los propósitos y a los fines de los hombres políticos.

Los fines son consecuencia de los propósitos de los hombres, y los propósitos se basan en las v voliciones o querencias. Ahora bien: ¿dónde encontrar el querer y la volición del Estado? En los hombres que se agrupan para determinados fines: son las personas las que eligen determinados medios para realizar sus voliciones.

El individuo, por determinismo natural o humano, tienen libre albedrío del que están privadas las cosas y la naturaleza. El quehacer individual, denominado cultural, es de libre elección, de determinismo, de voliciones y querencias. En esta libre elección, el hombre decide agruparse y realiza la convivencia social por medio de las instituciones políticas.

Los medios de que dispone el hombre en el Estado son el derecho y la autoridad. Las estructurase de las instituciones políticas surgen de esos propósitos.

El filósofo Kant habla de los fines objetivos, intrínsecos en las cosas; los fines objetivos son los propósitos de los hombres para que las cosas cumplan con sus finalidades. Por consiguiente, el Estado tienen un fin objetivo que no es el

subjetivo del hombre del Estado ni el individuo agrupado en el pueblo. "Los fines objetivos del Estado son los apropiados a su existir y subsistir" (Maquiavelo).

Los hombres se agrupan para determinar fines subjetivos,. En una teoría política pura, el bien común coincide con el bien particular; el Estado tienen un fin objetivo, fin intrínseco o fin en sí, que es su propia estructura. Los propósitos de los hombres del Estado son los fines subjetivos, así debe considerarse el bien común y dentro de una teoría del Estado, éste coincide siempre con el bien particular. En la práctica el bien particular- con demasiada y lamentable frecuencia- no coincide con el común. Si así sucede que pensar que la estructura de ese Estado y su desenvolvimiento son inadecuados por falsos, porque están en desacuerdo con la naturaleza humana que, por ética, es cooperación y convivencia.

IV. ACTIVIDAD DE LOS HOMBRES DEL ESTADO

Los hombres de un Estado tienen determinada actividad política, esta actividad presenta distintas características y finalidades.

El politólogo analiza esta actividad con el prisma del deber ser político. El activista, el político-práctico y el estadista manejan el arte de hacer posible la vida comunitaria, su prisma es la realidad. El arte de gobernar exige del *consensus conciliatorio* entre posiciones disímiles.

El teórico del Estado averigua los fundamentos políticos manejando ideas, conceptos y disciplinas que van a estructurar la teoría del Estado. por el contrario, el hombre político-práctico dentro de nuestros Estados modernos de derecho, opera en la actividad diaria a través de los partidos políticos, que dan origen a, los regímenes políticos los cuales estructuran al ser real del Estado.

Hagamos algunas consideraciones alrededor de estos conceptos. ¿Qué es una idea del Estado? Si el teórico utiliza ideas, veamos que es una idea política.

Se entiende por ideas los pensamientos primeros de cualquier rama del conocimiento. Los conceptos son los pensamientos últimos, elaborados por el eslabón eidético de los enunciados. La idea del derecho es distinta a sus concepto. Existen ideas y conceptos políticos. Dentro de una metodología, las ideas políticas son pensamientos del deber ser político captados mediante la intuición del sujeto que averigua y trata de aprehender el deber ser político p las esencias políticas de lo que cambia en el tiempo, sino que permanece vivo a través del ser de las instituciones políticas estatales.

Los conceptos políticos son consecuencia de estos primeros pensamientos.

El hombre los capta después de haberlos elaborados con la experiencias y de haber aquilatado, dentro de ella, los pensamientos primeros, ideas, esencias o deber ser de lo político; el concepto es el pensamiento último de las cosas. Con las ideas y conceptos políticos el investigador forma las disciplinas correspondientes. ¿Cuáles son estas ciencias políticas?: la ética, como rama fundamental, la filosofía

histórica, la economía, la teología política, la sociología y la geografía política. Pero estas doctrinas que van a integrar la estructura de un Estado, y su teoría política, no son esta estructura en sí misma, sino ramas auxiliares del conocimiento político.

Entendemos por teoría política. "lo que el investigador contempla o ve del Estado"; las ciencias políticas no son sino ramas auxiliares del conocimiento del Estado. es un error confundir la teoría del Estado, con una de sus manifestaciones. Son elementos distintos que no se identifican aunque sean fundamentales en el ser mismo.

Por otro lado, en nuestros Estados modernos de derecho cuya denominación es una tautología, porque el Estado lo es de derecho por definición, y cuando no es así deja de ser estado. un Estado será un convencionalismo social que sugiere una norma de conducta que no obliga a su cumplimiento. Basados en la democracia indirecta se supone que la actividad del hombre es libre del Estado. pero se sobreentiende tan sólo, ya que la libertad del hombre en el Estado está condicionada por el orden jurídico.

Por definición, toda libertad no puede ser condicionada, aceptemos como punto de partida que, en efecto, nuestros Estados contemporáneos están fundamentados en la democracia indirecta y en la libertad en dos grandes aspectos que recoge el derecho: el espíritu y el económico. Ambas libertades se integran en la actividad política. Ésta, en el exterior de los Estados, se denomina independencia y en una terminología más depurada se llama soberanía. Libertad, independencia y soberanía políticamente consideradas van unidas, a la zaga de la concepción económica de la sociedad de nuestros días, ya que tal concepción es imperfecta e inadecuada, porque está basada, en lo individual, en la incomprensión del hombre para con el hombre; y en lo social, en la explotación humana, en una rebatiña feroz que el individuo capta desde su cuna, y que la sociedad le achaca desde su infancia.

En los Estados modernos el hombre es libre de manifestar sus criterios y de formar parte de los partidos políticos. Pero esta libertad está precedida por la deformación de la influencia antedicha. Los partidos políticos de nuestros Estados modernos forman los regímenes políticos, que pueden ser de oposición o de colaboración con el régimen. Así, el hombre de un Estado o acata las instituciones, se opone al régimen establecido, o bien, les es indiferente. La indiferencia política excluye la vigilancia y transforma a los gobernantes, de mandatarios, en mandantes del servicio público. La actividad práctica del hombre político se desarrolla en cualquiera de los dos extremos.

¿Cuáles son los medios de que se sirve el Estado para llevar a cabo los fines? Son el derecho y la autoridad. Nunca el derecho puede confundirse con el Estado. a este respecto es muy gráfica la posición de Herman Heller, quien dice que aquellos autores como Kelsen, que identifican al Estado con el derecho hacen una teoría del Estado con el derecho.

¿Qué es la autoridad como medio estatal? Nuestros Estados contemporáneos están basados en la democracia indirecta y en la soberanía; pero una cosa es la autoridad y otra el autoritarismo,. Un Estado con autoridad es un Estado legal, un Estado autoritario lo es arbitrario; son cosas distintas.. lo mismo ocurre con las personas: no se identifican una persona con autoridad y una persona autoritaria; estos dos conceptos pueden confundirse en las mentes, sencillas e ingenuas.

Un Estado con autoridad es el que cumple con los deberes y los fines de sus instituciones políticas. Estado autoritario es aquel que no recurre a la legalidad para el cumplimiento de sus fines. Los medios de que se sirven no son ni el derecho ni la autoridad, sino la arbitrariedad y el autoritarismo.

Ahora bien, todo derecho del Estado, por serio, es derecho político y éste se divide en derecho público y derecho privado. Políticamente considerados los Estados políticos por excelencia son aquellos que saben defender los derechos públicos. Se dice que alguien preguntó en la antigüedad a un magistrado que cuál era en su concepto la *polis* más valiosa, y contestó: "Aquella en que cada ciudadano haga suya la ofensa inferida a otro ciudadano".

Saber defender los derechos públicos, recurrir en apoyo de los derechos, privados cuando el particular ha recibido una ofensa y acude al litigio, es tarea principal en la polis: la primera y más elemental. Mantener el derecho público es realizar la vigilancia política para que la autoridad cumpla con los fines del Estado. cualquier Estado en esta situación será la resultante de un pueblo que se encuentra en un estadio elevado de su formación política. Los pueblos más grandes ante la historia son aquéllos en que sus ciudadanos conocen y defienden sus derechos públicos. Pueblos políticos por excelencia son los alemanes y los ingleses que tienen una tradición política.

¿Cómo está constituido el ámbito o zona ontológica del Estado? está formado por el deber ser político y éste, no es más que la adecuación de la esencia política con la realidad del quehacer de los pueblos.

El Estado real está integrado por el deber ser y por el ser estatal. Esta realidad consiste en el hacer político de los ideales que forman las aspiraciones de cada generación. La historia de un Estado es la realización del quehacer político de los pueblos o del pueblo de ese Estado. ahora bien, ¿cómo los pueblos del Estado realizan esta actividad? Tratando de llevar a cabo las esencias políticas. El ámbito del Estado es la suma del deber y del ser estatal. La realidad del Estado es la materialización que de esa idea realizan los hombres de dicho Estado.

De la escuela hegeliana surgió un gran teórico práctico, Carlos Marx, y en la posguerra de 1941, un gran teórico, también alemán: Hermann Heller. Hay quienes diferencian la idea de la realidad; Hegel (1770-1831) filósofo idealista, estudió el problema. Dijo que la realidad es la materialización de la idea. Su método de investigación se denomina dialéctica idealista.

Como siempre sucede con las ideas políticas, de los propios partidarios hechos, surgieron puntos de vista contrarios. Un alumno suyo no cercano, que había estudiado la ideología política y la filosofía del derecho dentro del idealismo alemán, realizó la innovación de estudiar los problemas políticos con el método denominado dialéctica materialista.

Creó la dialéctica materialista e identifico, en cierto modo, la teoría del Estado con la economía. Consideró al Estado como factor de dominación del hombre; este pensador fue Carlos Marx (1818-1883). Consideraba que la historia no es escrita por los idealistas, sino por los materialistas. Que es la materia y no la idea la que originó la historia humana. Dice Hegel que "basta revolucionar las ideas para transformar el mundo", y esto, añade Marx, "no es cierto que en la mente de Hegel". Analizando esta pequeña frase, vemos que el marxismo construye su sistema y análisis de la estructura capitalista del Estado sobre esta negación y así nos ofrece su teoría estatal basada en la materialización histórica. La pequeña frase de su maestro bastó probablemente para la iniciación revisionista del sistema idealista de Hegel y para que creara el método histórico, materialista, el determinismo histórico materialista y otros conceptos tan importantes y sistemáticos que desde el siglo XIX se vienen tratando de realizar, sin éxito, y que han causado controversia tan profundas tan irreconciliables como jamás conoció la humanidad.

El ámbito del estado está integrado por el ser y el deber ser, y por la materialización de la vida. Pero surgen preguntas: ¿qué es el deber ser?, ¿qué es el ser? Vamos a dar unos conceptos muy elementales sobre la política y lo político, lo ético y la ética.

Dijimos que lo político es la interrelación social, ya que lo político es cuando posibilita la vida del hombre dentro de su vida social. La política es la actividad de esta interrelación. Lo político es siempre un deber ser, la esencia o norma que guía al hombre político. ¿Cuál es el deber ser político? Este deber ser se identifica con lo ético.

En una consideración política, lo ético es la función de lo político porque el hombre actúa para llevar a cabo el deber ser político que es el bien común.

No hay elemento más social que la ética no noción menos íntima que ella.

De no se así, ¿cómo exige el comportamiento ético al hombre político que vive y convive con la comunidad?

V. ANTECEDENTES DEL ESTADO MODERNO

1. Folletos de York (1.110: controversia entre el Papa Anselmo y Enrique I de Inglaterra).
2. Federico II de Sicilia (creador de los cruzados alemanes "águilas negras", siglo XIII).
3. Marsilio de Papua y su "Defensor pacis"; 1324.

4. Juan de París (defensor del pontífice autor de la *Summa de Protéstare* Eclesiástica, siglo XIV).
5. Polémica: entre Bonifacio VIII contra Felipe "el Hermoso" (siglo XIV). Polémica: entre Juan XXII y Luis de Baviera: Papado de Avignon (1309-1376).

VI. FUNDAMENTOS DEL ESTADO MODERNOS Y SUS TRATADISTAS

- I. Soberanía (Bodino).
- II. El estado como sujeto de la relación internacional (Grocio).
- III. Respecto a los derechos del hombre (Altusio).
- IV. Representación política (Hobbes).
- V. Democracia indirecta y constitucionalismo (Locke).
- VI. División de poderes (Montesquieu).
- VII. Separación de la Iglesia y del Estado (paz de Westfalia).
- VIII. Axiología política, bien común y libertad (Rousseau).

Autores que contribuyeron a la fundamentación del Estado moderno

- I. Bodino, *Los seis libros de la República*, 1530-1596 (Soberanía).
- II. Grocio, *El derecho de la guerra y de la paz*, 1583-1645 (El Estado como sujeto de la relación internacional).
- III. Altusio, *Política*, 1557-1638 (Derechos del hombre).
- IV. Hobbes, *El Leviatán* (1651). 1588-1679 (Representación política).
- V. Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil* 1632-1704 (Democracia y constitucionalismo).
- VI. Rousseau, *El contrato social*, 1712-1778 (Libertad).
- VII. Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, 1689-1755 (De la división de poderes).

Estadística del siglo XVII

Richelieu,¹ Separación de la Iglesia y del Estado, 1585-1642 y José de Paris 1577-1638.

VII. GENERALIDADES SOBRE EL ESTADO MODERNO

"Los hombres tienen fines políticos de la ética y del Estado; tienen fines immanentes, no trascendidos ni en la ética ni en el canon religioso, consistentes en

¹ Asesor para asuntos de Estado con la reina regente de Francia Maria de Médicis (esposa de Primer ministro de Luis XIII. Durante la guerra de los treinta años hubo los siguientes V (1605-1621). Gregorio XV (1621-1623). Urbano VIII (1623-1644) Inocencio, X.

sus existencia, coexistencia, subsistencia y engrandecimiento institucional” (Maquiavelo).

Maquiavelo primero, y Hobbes después, crearon las bases para la existencia de una política inmanente; aquella que tienen en cuenta los fines intrínsecos de las instituciones estatales, referidos a la existencia, subsistencia y coexistencia del Estado. Fue Maquiavelo, en 1513 –además de aportar en su libro *El príncipe* el vocablo Estado, que fue recogido al aparecer el Estado moderno con la paz de Westfalia en 1648– el creador de la política inmanente no transcendida ni en la ética ni en la teología.

Así, el Estado moderno aparece con su poder político denominado soberanía, y la separación de la Iglesia y del Estado de las comunidades políticas europeas. La historia política de los pueblos de Europa, a partir del comienzo de nuestra Era, se divide en dos grandes etapas: la medieval y la moderna; separadas por el paréntesis del Renacimiento de los siglos XIV, XV y comienzos del XVI. En la primera etapa, los pueblos de Europa se agrupaban a través de la *ekklesia*, comunidad política en el cuerpo de Cristo. Cuando a raíz de la paz de Westfalia se separa la Iglesia del Estado, surgen las instituciones políticas de bases inmanente, desconectadas del poder político de la Iglesia de Roma. El paréntesis renacentista de los siglos XIV y XV prepara, en definitiva, el camino para la aparición del Estado moderno y sus bases políticas encargadas de perfeccionar las instituciones políticas en su presente. Y así, el primer fundamento político del Estado moderno, sin el cual no hubiera aparecido aquél, es la soberanía.

Este fundamento fue tomado de su descubridor, Juan Bodino, autor de *Los seis libros de la República*, quien al definir al Estado en 1576 afirma que “el Estado es la agrupación de familias y sus posesiones comunes gobernadas por un poder soberano según la razón”, este poder soberano tienen como titular al príncipe, quien está libre de la ley pero sujeto a los principios generales del derecho. De aquí que la monarquía absoluta surgiera como una auténtica innovación de progreso a favor de los pueblos frente a los desmanes de los poderes políticos privados, de los estamentos, corporaciones y señores feudales. Por consiguiente, la monarquía absoluta fue el antecedente inmediato y directo del Estado moderno. El segundo gran fundamento en importancia es el de la libertad. Nosotros, educados dentro de las garantías individuales u sociales, no podríamos subsistir (democráticamente) sin estas garantías y, entre ellas, la libertad en sus tres ramas: política, espiritual y económica.

La libertad como valor axiológico político fue aportada por dos grandes filósofos del siglo XVIII: Juan Jacobo Rousseau y Emmanuel Kant. El primero es autor entre otras obras de *El contrato social* en la que manifiesta su propósito de descubrir una ley mediante la cual el hombre, al obedecerla, se obedeciera a sí mismo. Kant, el gran filósofo del siglo XVIII (1725-1804), incluye la defensa de la

libertad desde un punto de vista filosófico, aun cuando proyectemos en el ámbito político.

Otro gran fundamento del Estado moderno en el que vivimos y que tampoco ha surgido por generación espontánea es el de representación política.

Tomás Hobbes, el gran contractualista inglés que inicia la trilogía de los últimos grandes contractualistas: Hobbes y Locke y Rousseau, escribe en 1650 su gran libro titulado *El Leviatán*, en el que explica las razones por las cuales el hombre tuvo que pasar del estado de naturaleza al estado civil; hubo de dejar la ley del estado de naturaleza, que equivalía al triunfo del más fuerte, y pactó con la autoridad el abandono de esta ley natural, de manera que dicha autoridad al cumplir con las cláusulas esenciales del contrato social elevadas al Derecho positivo del Estado, habría de ser obedecida por el ciudadano (súbdito del monarca). Ello originó la representación política. Apareció el representante político, quien transformo a la muchedumbre en un pueblo, al modificar las voluntades heterogéneas de aquélla, en la voluntad homogénea de la autoridad. Por consiguiente, el hombre en el Estado de dicha sociedad civil, obedece a la autoridad en tanto que ésta cumpla con los fines políticos, que son, a su vez, las cláusulas del contrato social.

El hombre, en la concepción política de Hobbes, obedece a la autoridad sin que haga dejación del principio de respecto a la dignidad humana en tanto la autoridad cumpla con el mandato de los fines políticos. Cuando no es así, el ciudadano, súbdito del Estado, tienen derecho a la rebelión.

Otro fundamento del Estado moderno es la división de poderes aportada por Montesquieu, el gran tratadista político, contemporáneo de Rousseau, autor de un libro que tuvo gran resonancia: *El espíritu de las leyes*.

La división de poderes, aportada por Montesquieu, fue tomada del constitucionalismo inglés. No en vano Montesquieu estuvo en Inglaterra y trabó amistad con el gran defensor del constitucionalismo inglés que fue John Locke.

La fuente remota de la división de poderes, para evitar el abuso del poder público, así enfocado por Montesquieu, provienen de Pólibio (207-1125 a. C). En la Grecia clásica existió la división de poderes en orden a la realización de las múltiples actividades de la polis, pero no para evitar el abuso del poder y ello por una razón elemental: porque en Grecia, no existiendo el dualismo entre Estado e individuo, no hubo democracia indirecta, fundamentado de nuestro Estado moderno, sino la democracia directa. En consecuencia, no tenía cabida ni la representación política, ni una división de poderes que tratara de limitar la tendencia al abuso del poder por parte de los gobernantes.

Otro fundamento del estado moderno es el ya mencionado de los Derechos del Hombre. Lo manejaron los protestantes, hugonotes, tiranicistas y monarcómanos en su lucha por la libertad del hombre frente a los abusos de la autoridad fueron recogidos y divulgados internacionalmente por la mencionada Revolución francesa en su famosa Declaración del 26 de agosto de 1791 y transformados en garantías

individuales con la primera Constitución francesa. Siguieron este camino otros Estados. Los derechos individuales se transformaron en garantías individuales cuando pasaron a formar parte del articulado de la Constitución o Norma Suprema. Estos derechos del hombre, no fueron descubiertos por generación espontánea por el pueblo francés, ni por sus doctrinarios. Estaban implícitamente recogidos en el canon religioso cristiano y en ese valioso derecho natural, envoltura cuando es la base de todo Derecho positivo en el ámbito interno de los Estados, y del derecho internacional actual y de siempre.

El Estado moderno tienen un lamentable impronto materialista y militar, auspiciado por la existencia del capitalismo como estructura económica y social contemporánea. Se agudizó por la rivalidad, hoy reducida por innovadoras disposiciones jurídicas proteccionista de los menesterosos, entre las dos clases antagónicas del capital y del trabajo.

Pase a los aspectos positivos que el Estado moderno ha proporcionado a la civilización, se presenta en lastre de:

1. La concepción materialista, individualista a ultranza.
2. Los fundamentos económicos mercantilistas, que saturan la vida actual.
3. El concepto de que el Estado moderno aparece como una necesidad de defensa bélica frente al exterior.

Estos tres caracteres son negativos y altamente significativos de nuestra estructura contemporánea. Creemos que están llamados a desaparecer en cuanto las concepciones humanistas vuelvan a ocupar el puesto que quedó vacío ante el auge de las investigaciones científicas iniciadas en los siglos XVI y XVII y que quedaron detenidas durante el "Siglo de las Luces" o siglo XVIII, para resurgir con la sorprendente extensión de las ciencias de hoy, en dejación de aquel principio clásico y renacentista que elevó al hombre al centro del conocimiento.

VIII. ESCUELAS, AXIOLÓGICAS, IDEALISTAS Y MATERIALISTAS

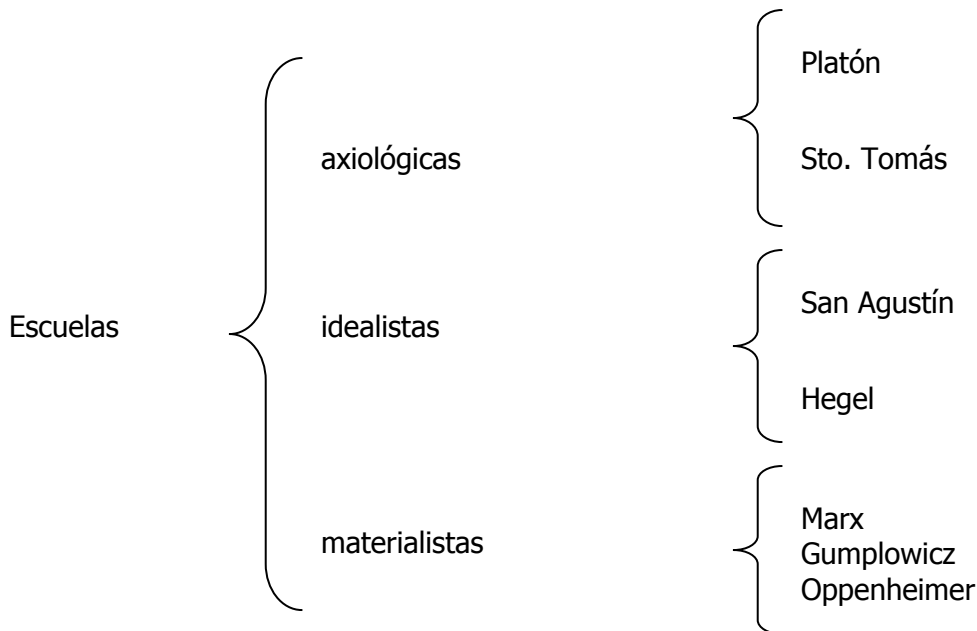
EL Estado tienen un sistema de competencias formado por las funciones legislativas, ejecutiva y judicial. ¿Cuáles son las características del poder del Estado?

Para los materialistas, quienes coinciden en considerar que el poder del Estado es un medio de dominación de una raza triunfadora sobre la vencida, a la que imponen coactivamente los convencionalismos sociales de los triunfadores o una minoría clasista detentadora del poder político para mantener sus privilegios de clase. Para los materialistas, racistas o económicos, el poder del Estado siempre es, con la autoridad y el derecho, el medio de imposición política del estado.

Para los idealistas, el poder del Estado, como característica del derecho es algo más que el imperio o la coacción. Para ellos, el poder del Estado es el medio del que se sirven las instituciones estatales para hacerte posible la convivencia del hombre con su comunidad política, posibilidad que consiste en poder realizar los

grandes valores absolutos del hombre. Por ellos la historia humana se transforma en civilización universal.

Presentamos a continuación el siguiente cuadro sinóptico que señala las diferentes escuelas y sus máximos representantes:



Para Platón, en *La república* y en *Las leyes*, fin del Estado es el bien común. En los mismos términos se expresa Santo Tomás en su *Suma teológica*.

San Agustín afirma que: "El fin del Estado es la justicia, la justicia es caridad y como la caridad es de Dios, el Estado pertenece a Dios". Con este silogismo defiende la supeditación de las autoridades civiles a las eclesiásticas. Para Hegel, el Estado es el espíritu absoluto. La historia del hombre es la realización relativa de este espíritu.

Marx afirma que el Estado es el medio de dominación de la clase minoritaria fuerte sobre la mayoría débil. Hasta que no desaparezca la explotación del hombre por el hombre, la humanidad no pasará de la prehistoria a la historia.

Gumplowicz en *La desigualdades de las razas*, afirma:

1. Es un error la creencia de que el individuo piensa, es la sociedad quien piensa por él.
2. La moral y el derecho no son convencionalismos individuales, sino sociales.
3. Cuando la raza vencedora impone sus convencionalismos sociales a la vencida, los preceptos éticos de aquélla se transforma en las normas jurídicas coactivas.

4. Siempre el derecho regula las situaciones de desigualdad: padre e hijo, esposo y esposa, acreedor y deudor.
5. Los convencionalismos de bárbaros, con la esclavitud, la piratería, el robo y el pillaje. Así, con el concepto de hospitalidad al extranjero.

IX. TRATADISTAS DEL ESTADO MODERNO

EL Estado como el derecho, es mucho mas amplio que el imperio y la coacción, aun cuando el Estado se sirva del poder y el derecho de la coacción para llevar a efectos los fines políticos y jurídicos de la comunidad soberana.

Kelsen (1881-1973) identifica al estado con el derecho y, afortunadamente para la historia, ella no queda identificada por esta afirmación; considera que el Estado es el derecho como actividad normativa y el derecho es el Estado como actividad normada, pero el estado, además de derecho, es ética, canon religioso, economía, historia, civilización. Es cada una de las manifestaciones que constituyen esa síntesis política que unifica al Estado con su derecho público sin que los términos lleguen a identificarse. Ni con el derecho ni con la historia. Aún cuando la actividad política y estatal no se reduzca ni al derecho, ni a la historia. El Estado se expresa en estos caracteres para subsistir en el progreso y la perfección del hombre y su sociedad.

Hermann Heller (1891-1933) considera, con razón, que el poder del estado es la organización política suprema en el ámbito interno y externo del mismo. Jellinek (1851-1911) tienen una concepción un tanto autoritaria y absoluta del poder del Estado, al presentarlo como el "factor de dominio e imperio, coacción irresistible de las instituciones de los pueblos"

Carré de Malberg, en uno de sus capítulos más logrados de su buen tratado de Teoría del estado, considera que el poder del Estado es el medio que se sirve el Estado para la realización del derecho y en cierto modo llega a identificar este poder político supremo estatal con el concepto de soberanía.

La auto limitación del Estado por el Derecho positivo es concepción característica de la teoría de Jellinek, para quien la soberanía es un elemento constitutivo del Estado.

Nosotros estamos de acuerdo con Rousseau, cuando dice que la soberanía es un atributo del pueblo y no elemento constitutivo del Estado, como pretende Jellinek. El artículo 39 de la Constitución mexicana es ley esencial de aquélla, por cuanto su derogación supondría la transformación del Estado y su forma de gobierno. El artículo 39 tienen su antecedente en la Norma Suprema mexicana de 2857 y él de la española de 1812, denominada Constitución de Cádiz, al afirmar que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.

Al considerar Jellinek que la soberanía es un elemento constitutivo del Estado, necesariamente surge el interrogante de quién limita a quien, cuando posdefinición el soberano carece de supeditación. Y así, la escuela de Jellinek crea la soberanía del derecho vigente que limita tanto al gobernante como a los gobernados.

X. APARICIÓN DEL ESTADO MODERNO.

SEGÚN Hermann Heller, para que apareciera el estado, forma política suprema de un pueblo, tuvo que existir la división del trabajo. Pero, asimismo, tuvo que haber una interdependencia y cooperación.

Dos causas contribuyeron directamente a la aparición del Estado moderno, la doctrina de Bodino y la paz de Westfalia. También contribuyeron a esta aparición del Renacimiento, la Reforma, la expansión geográfica y sus descubrimientos.

El autor mas representativo del Renacimiento político (siglos XIV-XV) fue Maquiavelo.

De la Reforma (siglo XVI-XVII) lo fueron Lutero (1483-1546) y Calvino (1509-1564).

Para las ideas políticas, el Renacimiento es un movimiento que se preparó en el siglo XIII, el siglo de oro; en él, la teología se aparta de las ramas del conocimiento. Sucede la exclaustración del saber y de la ciencia, su acervo, que había sido un privilegiado de los monjes sale del claustro y entra en las universidades de reciente creación. La universidad de la Sorbona, en París, y la de Oxford, en Inglaterra, amplía el campo del conocimiento científico. La teología se aleja de las demás ramas del conocimiento. Es así, y a pesar de que el siglo XIII produce uno de los más grandes pensadores universales, último exponente de la teología política: Santo Tomás de Aquino y su *Suma teológica*.

Es Santo Tomás el último representante del conocimiento teológico del siglo XIII. En el siglo XIX se va a producir el Renacimiento, la vuelta al paganismo como ideal de la vida, y la terminación del conocimiento cristiano como base de la averiguación. En los siglos XIV y XV surge el Renacimiento en Florencia con Lorenzo de Médicis, renace el paganismo y se estudia a Platón no bajo la interpretación de la Iglesia, sino el Platón pagano, anterior a Cristo.

XI. ESTRUCTURA DEL ESTADO MODERNO

Bodino dio la diferencia entre formas de gobierno y formas de Estado. Aquella es la organización del estado teniendo en cuenta sus fines, mientras que una forma de estado es la estructura que toma aquel por sus elementos constitutivos.

Por consiguiente, un Estado se estructura con los elementos constitutivos y se organiza en relación con sus funciones. Estas funciones, o fines, están recogidas en los denominados poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El especialista en derecho hace la separación entre la función judicial y la jurisdiccional. Respecto del Poder Ejecutivo el teórico del Estado distingue entre los conceptos de gobierno y administración. Por sus formas políticas los Estados se dividen en simples y compuestos.

Se considera que el Ejecutivo es gobierno cuando el particular no puede recurrir contra él a los tribunales por los actos de los gobernantes o de la autoridad. Por consiguiente, en el Poder Ejecutivo hay que diferenciar la albor de gobierno y la administrativa.. para el especialista en derecho, el Poder Judicial se divide en Poder Judicial propiamente dicho (aplicación del derecho) y Jurisdiccional (fijación del derecho) .

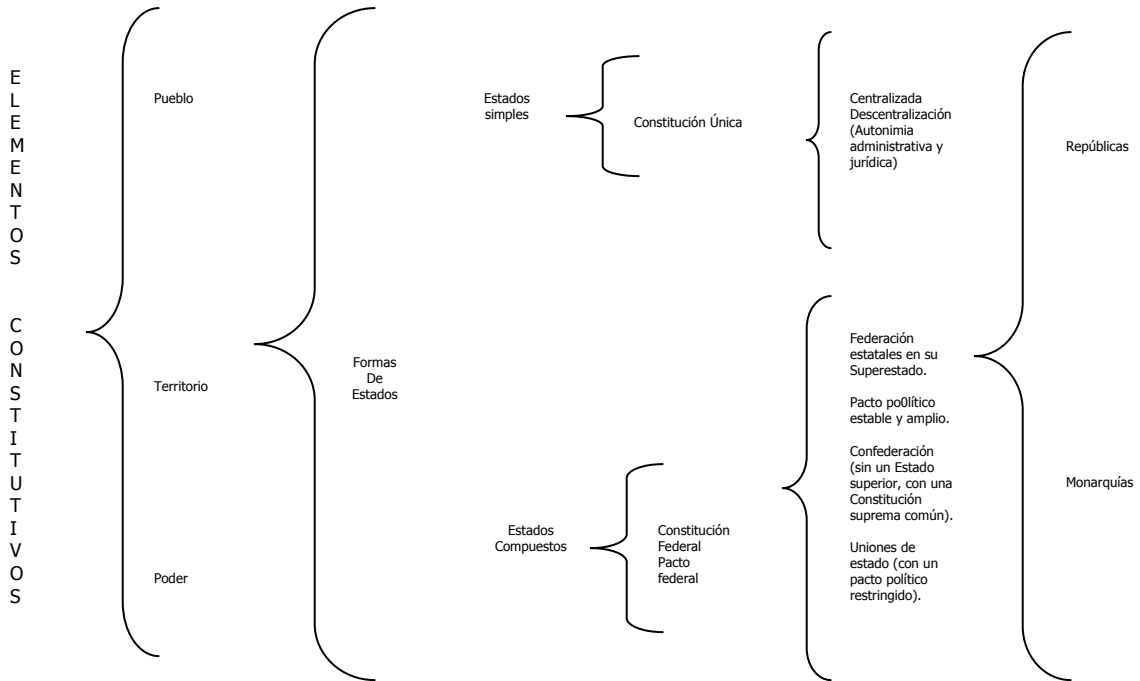
El poder del Estado en un análisis a soberanía, aun cuando hay que distinguir entre la soberanía del pueblo y la potestad del Estado. Es un error hablar de la división de poderes porque el Estado tienen un solo poder supremo, único e indivisible. Es más correcto mencionar, Seguin hemos dicho ya, la división de funciones del estado, ya que si las cosas tienen funciones en orden a dsu mecanismo, el estado, obra del hombre, tienen, por consiguiente, determinadas funciones. La división de las funciones del Estado ha variado entre la tripartita y la bipartita. Aquélla, la de Aristóteles en su *Política* al referirse a la Asamblea y a los Magistrados (Libro VI, capítulo II). En los mismos términos se expresará Marsilio de Papua en su Defensor pacis, quien organiza al Estado en las funciones legislativas y ejecutivas para evitar el abuso del poder.

Por primera vez Tomás Hobbes, en su *Leviatán*, organiza el Estado por los fines; los del soberano están supeditados a los del estado (en este autor los fines del Estado consisten en la seguridad y la paz del individuo o de los particulares).

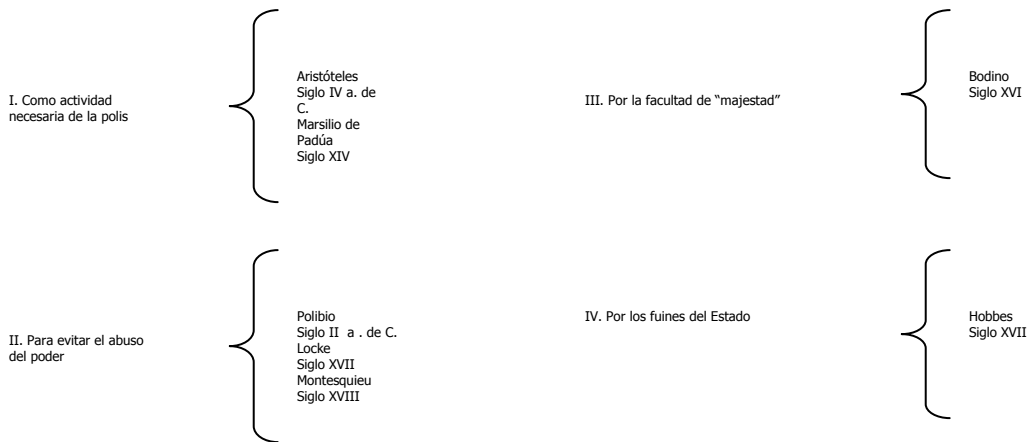
En el siglo XVIII, Locke ofrece una división tripartita en legislativa, ejecutiva y federal pero no hace la división ni por los fines ni por la soberanía ni por la actividad del Estado, sino que tienen en cuenta la necesidad de frenar el abuso del poder. Ya en el siglo XIX empiezan a surgir las monarquías constitucionales.

Advienen en Europa las grandes repúblicas centralistas y unitarias como formas simples de Estado. en estas divisiones, que a través de la historia se van organizando, predomina el concepto de Locke y de Montesquieu.

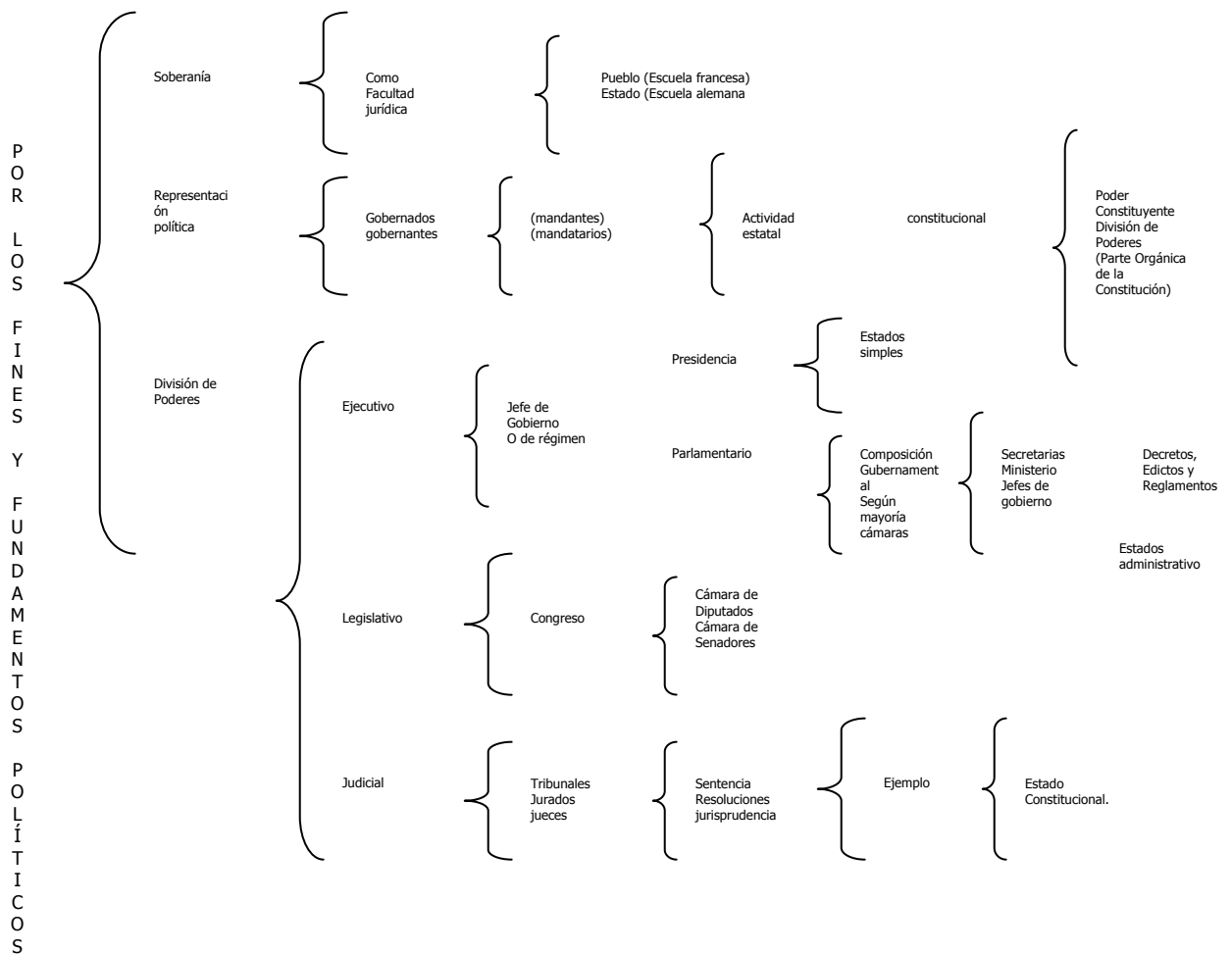
Estructura y organización del estado moderno



DIVISIÓN DE PODERES



b) ORGANIZACIÓN DEL ESTADO MODERNO



Heller Hermann; Esencia y Estructura del Estado; en Heller Hermann; Teoría del Estado; FCE; México; 217-267.

CONDICIONES NATURALES Y CULTURALES

No puede haber duda alguna de que las concepciones sobre el Estado de los anarquistas y de muchos socialistas, especialmente los que siguen a Marx y Engels, han tomado sustanciales elementos del derecho natural liberal (cf. También Cunow, pp. 307 ss.). El primer teórico alemán del socialismo, Fichte, creía ya que, en una ordenación socialista de la sociedad, el Estado y el derecho desaparecerían. La "institución coactiva" del Estado sólo puede legitimarse, según Fichte, en cuanto tienda a hacerse innecesaria; y puede lograrlo haciendo que "todos comprendan la

juridicidad de la coacción y, en consecuencia, la posibilidad de prescindir de ésta". En el "reino" fichteano, en donde no existe la familia ni la propiedad privada, desaparece toda coacción externa del derecho (porque es absolutamente incontenible una contienda); desaparece, en general, toda desigualdad, ya proceda de la ascendencia, de la familia (todas constituyen una sola) o de la propiedad privada (todos son propietario de la tierra y todos gozan de sus frutos), en una palabra, todas las manifestaciones del Estado antiguo reproducido en los tiempos modernos (ef. Heller, Pol. *Ideenkreise*, pp. 116-130).

La conversión del Estado en mera función de la sociedad económica, tal como aparece en Marx y Engels lo mismo que en los anarquistas socialistas, hay que entenderla en relación con el objetivo final, de carácter, en cierto modo, milenarista, del derecho natural fichteano. Desde luego ella significa algo más que la mera afirmación de una unidad de estilo del Estado y la economía. Sin embargo, Marx se ha limitado, en general, a poner de relieve la indisoluble conexión entre la forma de Estado y la forma económica. En una formulación sobremanera clara expresa: "La forma económica específica en que arranca al producto directo el trabajo sobrante no retribuido determina la relación de señorío y servidumbre tal como brota directamente de la producción y repercute, a su vez, de un modo determinante sobre ella. Y esto sirve luego de base a toda la estructura de la comunidad económica, derivada a su vez de las relaciones de producción y con ello, al mismo tiempo, su forma política específica. La relación directa existente entre los propietarios de las condiciones de producción y los productores directos – relación cuya forma corresponde siempre de un modo natural a una determinada fase de desarrollo del tipo de trabajo, y , por tanto a su capacidad productiva social- es la que nos revela el secreto más recóndito, la base oculta de toda la construcción social y también, por consiguiente, de la forma política de la relación de soberanía y dependencia, en una palabra, de cada forma específica de Estado. lo cual no impide que la misma base económica – la misma, en cuanto a sus condiciones fundamentales- pueda mostrar en su modo de manifestarse infinitas variaciones y gradaciones debidas a distintas e innumerables circunstancias empíricas, condiciones naturales, factores étnicos, influencias históricas que actúan desde el exterior, etc., variaciones y gradaciones que sólo pueden comprenderse mediante el análisis de estas circunstancias empíricamente dadas" (*El capital*, III, p. 917).

En el pasaje citado no se niega la sustantividad autónoma del Estado frente a la economía y apenas se dice otra cosa sino que lo político y lo económico deben ser considerados como aspectos de la forma total de vida de cada momento. Pues si es verdad que se declara categóricamente que las relaciones de dominación nacen "de la misma producción", no se niega por eso la capacidad autónoma de reacción y la individualidad de la forma política.

La reducción radical del Estado a lo económico tal como, sobre todo, aparece en Engels, se asemeja también a la construcción histórica de Fichte en que el Estado sólo se estima necesario en la actual situación de pecado, en tanto se acepta para el futuro una comunidad del pueblo, solidaria y libre de autoridad y sin Estado. en

,os comienzos de la historia sitúa Engels una "democracia natural"; no es todavía un Estado porque en ella "no se da todavía un poder público separado del pueblo y que hubiera podido oponerse". El Estado, en cambio, es "un producto de la sociedad en cierto estadio de su evolución y vienen a ser síntoma de que la sociedad se halla complicada consigo misma en una insoluble contradicción, dividida en oposiciones irreductibles que es incapaz de eliminar. Pero para que estas oposiciones entre las clases con intereses económicos en lucha no vengan a destruir a las propias clases y a la sociedad en una guerra estéril, se hace necesario que aparezca un poder por encima de la sociedad para moderar el conflicto y mantenerlo dentro de los límites del "orden"; y este poder nacido de la; sociedad, pero que se emplea sobre ella y de la cual se aleja cada vez más, es el Estado". este Estado de clase se caracteriza, según Engels, de un lado por su carácter de grupo territorial y de otro por "la institución de un poder público que ya no coincide de modo inmediato con la población que se organiza a sí misma como fuerza armada. La necesidad de ese poder público especial arranca del hecho de que ya no es posible una organización armada de la población que actuase por sí misma, debido a la división en clases" (*Ursprung*, pp. 100, 178 s).

El poder del Estado moderno, según EL Manifiesto comunista, "no es más que un comité que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa, una organización de la clase poseedora para protegerse contra los que nada poseen"; el Estado es "en todos los casos, esencialmente, una máquina para dominar a la clase oprimida y expoliada" (*Ursprung*, p, 185). Y puesto que se trata, en sustancia, únicamente de un instrumento de expoliación y opresión, ha de desaparecer "inevitablemente cuando se liquide la división de clases" (op.cit., p. 182); "el Estado, y con él la autoridad política –dice Engels_, desaparecerán a consecuencia de la futura revolución social; es decir, que las funciones públicas perderán su carácter político y se transformarán en simples funciones administrativas para verla por los intereses sociales" (*Neue Zeit*, 39, I.p. 37).

Innegable mérito de la concepción materialista de la historia ha sido poner de relieve, ahincadamente, la importancia de las condiciones económicas del acontecer estatal. Pero cuando intenta negar la legalidad peculiar de lo político y reducirla a las leyes de la economía, vienen a atribuir a ésta el mismo papel metafísico –del que, por consiguiente, no puede ocuparse la ciencia de lo real- que posrománticos habían señalado al espíritu del pueblo. Puesto que en la vida social las cosas se hallan relacionadas entre sí, hay que admitir previamente que no existe realidad social alguna que no se halle determinada, de algún modo, también económicamente. Pero que el factor determinante de la historia sea, en "última instancia", la "producción y reproducción de la vida inmediata", es cosa que no se puede demostrar científicamente, ni tampoco refutar si en el concepto de producción se incluyen también la "misma producción de hombres" (Engels, *Ursprung*, p. VIII).

La crítica justificada del Estado de clase ataca la ficción de considerar la voluntad del Estado como interés solidario total y como voluntad unitaria del pueblo. Cuando esta ficción se considera como ideología burguesa, tal como lo hace Engels

al afirmar que en el Estado aparece "el primer poder ideológico sobre los hombres" (L. Feuerbach, etc., p. 51), tal afirmación nada tiene que ver con la doctrina Kelseniana del Estado como ideología (cf. Kelsen, op. cit., p. 11, A.6). de acuerdo con el punto de vista, netamente realista, de la concepción materialista de la historia, la "superestructura" política tienen una ideología, pero no es una ideología, sino una unidad de poder eminentemente real, aunque no "natural" sino social, la posición fundamental desde la cual Marx y Engels, así como los anarquistas (ef. Adler, pp. 217 ss), niegan el Estado vienen a ser, sustancialmente, la misma que la del demoliberalismo; es el reproche de que el Estado y el pueblo no coinciden ya o no han llegado aún a coincidir, que la *volonté de tous* no es idéntica a la *volonté générale*. En la democracia meramente política falta con justicia el supuesto fundamental "de un poder del pueblo [...] es decir, el pueblo unitario", no existe una "voluntad unitaria del pueblo" (Adler, pp. 122 s). en cambio, el marxismo, lo mismo que el anarquismo, considera realizado el estado ideal "político" allí donde se diga "el pueblo es el guardián de la ley, el pueblo es el poder ejecutivo [...]. Sólo la nación tiene derecho a decir: ordeno y mando" (Proudhon, *¿Qué es la propiedad?*, ed. Alem., 1896. p. 225).

Niégase, pues, aquí, como en Rousseau, la necesidad de una representación política y se acepta la posibilidad,, en una sociedad sin clases, de una "asociación en la que el libre desarrollo de cada uno es la condición para el libre desarrollo de todos" (*Manifiesto comunista*). El Estado debe disolverse en la sociedad o en el pueblo, lo que se hace posible gracias al hecho de que "las funciones, cada vez más simples, de vigilancia y arreglo son ejercidas, alternativamente, por todos, convirtiéndose más tarde en costumbre, con lo que gradualmente dejan de construir una función especial de un determinado sector humano" (Lenin, pp. 43 s.) para reprimir los excesos que puedan cometer todavía algunas personas, no se precisa ya una "maquina especial", sino que ello correrá a cargo "del pueblo armado; de modo tan fácil y sencillo como procede un grupo de personas civilizadas, aun en la actual sociedad, contra quienes, por ejemplo, se pelean entre sí o intentan llevar a cabo una violación" (p. 82).

Los que juzgan posible esta reducción del Estado a la sociedad económica y la "sustitución del gobierno político sobre los hombres por la administración de las cosas y la dirección de los procesos de la producción", como Engels dice con Saint Simon (*Anti-Duhring*, p. 277), es natural que consideren que la representación autoritaria y la distinción entre el Estado de una parte y el pueblo y la sociedad de otra, la distinción entre gobierno y administración, son exclusivamente consecuencia de la sociedad económica dividida en clases, la cual no es ya democracia en el Estado, sino democracia "como tal y para si misma" (Adler, p. 187).

Sin embargo, ni el economismo más radical puede relativizar por completo el Estado a la economía sin incurrir en las más graves contradicciones inmanentes. El propio Engels hubo de admitir una función represiva y representativa del estado, específicamente política, cuya peculiar legalidad es independiente de la existencia de una sociedad económica dividida en clases. Sólo le es posible negar, al menos

provisionalmente, la autonomía de lo político, aunque ciertamente al precio de una interna contradicción, reduciendo a lo económico, de manera unilateral, la universalidad potencial de las funciones estatales.

Si fuera exacta aquella afirmación de Engels de que "en la medida en que desaparezca la anarquía de la producción social irá adormeciéndose la autoridad política del Estado" (*Die Entw. D. Soz. Von d. Utopie zur Wissenschaft*, p. 92), tendría entonces sentido que no se llamara ya Estado a tal "Estado" carente de autoridad política. La autoridad y la subordinación serían, de hecho, "conceptos meramente técnicos-económicos" (Adler, p. 284). Pero lo injustificado de la reducción que hace el marxismo del Estado a lo económico consiste, precisamente, en que sólo le atribuye funciones de dominación de carácter económico. Sólo así, mediante esta unilateralización económica, puede el marxista llegar a sostenerse la afirmación, a primera vista coherente, de que la sociedad sin clases sea una sociedad "sin poder, sin coacción, sin subordinación y sin un especial aparato coactivo llamado Estado" (Lenin, p. 80). Sólo por tal manera de unilateralizar el problema llega el marxista a la conclusión de que, al desaparecer las posiciones económicas de las clases, existirá una "homogeneidad de los intereses vitales", por lo cual a la organización coactiva que todavía subsista "prefiere" no llamarla Estado (Adler, p. 209). Es muy probable que en un orden social no capitalista se reduzcan considerablemente las tendencias a cometer actos antisociales, con lo que habrá de verse restringida la función represiva del Estado Pero sólo cabría hablar de una "sustitución del Estado por la administración solidaria" si no se admitiera que también otros antagonismos, aparte de los económicos, por ejemplo los de carácter ideológico, "puede resolverse también por la violenta" (Adler, pp. 253, 307). De tal modo aparece la legalidad peculiar del Estado, que no puede ya reducirse a lo económico, en la universalidad de su función de ordenación y, por consiguiente, también de represión.

Estas tareas que el estado cumple encuentran, empero, su última fundamentación sociológica en la función representativa de carácter autónomo del Estado moderno, que en modo alguno puede estimarse sólo condicionada por la sociedad de clases. "El Estado –observa Engels- fue [hasta hoy] el representante oficial de la sociedad entera, su resumen o síntesis en una corporación visible, pero era tal cosas sólo en cuanto era el Estado de aquella clase que, en su época, representaba, a su vez a la sociedad entera [...] Una vez que se convierte, realmente, en representante de toda la sociedad se hace a sí mismo superfluo" (Anti-Duhring, p. 302). Si, pues, Engels niega la función representativa del Estado como autónoma respecto a la sociedad económica dividida en clases, basándose e que no habría entonces "nada que reprimir", bastaría sólo, para sostener la legalidad peculiar representativa del Estado, traer a colación aquella frase de Marx en juventud en la que llamaba al Estado "la sociedad en acción". Pero el mismo Engels ha dicho contra los bakuninistas: "Sea como fuere, la acción independiente de los individuos particulares tiene que ser reprimida mediante una acción combinada, mediante un entrelazamiento de actividades, dependientes unas de las otras. Pero decir acción combinada es decir organización. ¿Y puede haber una organización sin autoridad?"

(Neue Zeit, 32, I, p. 37). Engels contesta negativamente a esta pregunta con ejemplos tomados de otros campos, además del económico. "Hemos visto pues, que, por una parte, cierta autoridad, no importa de quién sea delegada, y de otra parte, cierta subordinación son cosas que se nos imponen independientemente de la organización social" (op. cit., p.39).

En uno de sus últimos trabajos, Engels, finalmente, recoge velas Ens. Tesis de la reducción del Estado a la economía y llega a dar interpretación a la doctrina del Estado como instrumento de expoliación económica que ech, sencillamente, por la borda todas sus anteriores afirmaciones (ef, Paschukanis, Allg Rechtslehre u. Marxismus, 1929 p. 119). Al decir ahora muy cautelosamente que el Estado de la clase denominadora y, con su ayuda, expoliadora, llega por lo demás, a la siguiente sorprendente declaración. "Por excepción sobrevienen periodos en que las clases en lucha se hallan tan cercanas al equilibrio que el poder del Estado, como aparente mediador, adquiere momentáneamente cierta autonomía respecto a una y otra". Las frases que siguen desvanecen, además, toda duda respecto a que el Estado puede cumplir ese papel de mediador no sólo en apariencia, y de ello acontece no con carácter excepcional, sino de modo regular desde que existe Estado moderno. Pues Engels señala sumariamente, como ejemplos, la manorquía absoluta de los siglos XVIII y XVIII, el bonapartismo del primero y segundo imperio y, finalmente, también el Estado bismarckiano. De donde resulta que la afirmación de Lassalle, en sus Réplicas, de que el Estado es "la gran asociación de las clases pobres" no parece mucho más exagerada que la de que solo sea un instrumento para la opresión de la clase expoliada.

En todo caso hay que estimar inadmisibles la relativización del Estado a la economía, ya sea trate de la del pueblo dividido en clases, ya de la del pueblo económicamente solidario.

5. LA OPINIÓN PÚBLICA COMO CONDICIÓN DE LA UNIDAD ESTATAL.

HOLTZENDOREE *Wesen and Pert d. off. Meinung*, 1879; W. BAUERE *Die off. Meinung u. there gechichtliche Grundlagen*, 1914; TONNIES: *Kritik der off. Meinung*, 1922; DICEY; *Lectures on the relation between law and public opinion in England*, 1905; LOWELE *Public opinion and popular government*, 1921; J. BRYECE: *The American Commonwealth*, ed alem., 1924; MUNSTERBERG: *Die Amerikaner*, vol II 1904.

La doctrina de la opinión pública como fuerza gobernante constituye una forma singular de la relativización del Estado al pueblo y de la identificación del poder del Estado con la voluntad del pueblo. La importancia política de la opinión pública aparece con la sociedad civil, con la difusión del saber leer y escribir y el desarrollo de la imprenta y especialmente de la prensa. En la Edad media sólo existió una amplia publicidad para los problemas religiosos, que eran discutidos internacionalmente en lengua latina. La opinión pública aparece justamente, en lo sustancial, como crítica científica de esas doctrinas de la fe en los idiomas nacionales. La sociedad civil, despierta a la autoconciencia política, sólo puede

engendrar una vida pública donde sea posible una comprensión en el mismo lenguaje sobre intereses comunes. Desde el momento en que las fundamentaciones religiosas de la autoridad no son ya suficientes la sociedad civil reclama una legitimación racional de su obediencia política, con lo cual sobra su opinión, públicamente exteriorizada, importancia suma para la permanencia de la unidad estatal.

La doctrina de la *opinion publique* debe a la escuela fisiocrática su primera formulación. Fue Mercier de la Riviere quien se valió de ella, en 1767, para defender el absolutismo, al decir que también en esa forma de gobierno quien manda no es en realidad el rey, sino el pueblo por medio de la opinión pública. Treinta años más tarde señalaba Necker, en sus consideraciones sobre la Revolución Francesa, las grandes transformaciones sociales que habría tenido lugar desde la última reunión de los Estados generales (1614); el cambio de las costumbres, el estado de espíritu, los sentimientos de temor y respecto al poder real, el caudal de conocimiento, la expansión de la riqueza; "y, sobre todo, surgió una autoridad que no existía hace dos siglos y con la que hay que tratar necesariamente, la autoridad de la opinión pública" (Tonnes, pp. 376. 383).

Para comprender el fenómeno de la opinión pública, de tanta importancia aunque tan difícil de captar, debemos, en primer término, hacer notar que sólo consideramos como verdadera manifestación de la opinión pública a la manifestación de voluntad política., aunque sólo sea mediante. No consiste nunca la opinión pública en opiniones teóricas únicamente, sino en opiniones de voluntad y en juicios que sirven como armas para la lucha política o para conseguir prosélitos políticos. Asimismo debe distinguirse la opinión pública, en el sentido en que recae en el Código Penal, como la opinión "de una parte ponderable de la población, no determinada individual (Franck, Comentar zu gg 186, 187 StGB), de la opinión pública política que, por lo general, no se preocupa de los agravios entre cualesquiera personas privadas si no entrañan importancia para el conjunto del Estado.

Público es aquel que influye en la vida política, y así lo es, en primer término, la opinión de cualquier modo publicada. La opinión públicamente manifestada no es necesariamente idéntica a la que interiormente se profesa, o a la que expresa en un reducido círculo de amigos. La teoría de la voluntad política del pueblo experimenta ya una corrección, esencial para poder comprenderle la unidad estatal; debido a que el hecho de que dos o más personas sean realmente de la misma opinión política debe ser separado netamente del otro hecho, mucho más frecuente, de que expresen la misma opinión.

La opinión pública, tal como nosotros la entendemos, es opinión de voluntad política en forma racional, por lo cual no se agota nunca en la mera imitación y el contagio psicológico colectivo (así. Wesen und Zwck d. Politik, 1893, I, pp. 188 s.; Jellinek, Staatsl., pp. 102s.).

La importancia de la opinión pública para unidad estatal es tanto mayor cuando más precisa y comprensivamente se haya condensado en juicios políticos firmes y a menudo indiscutidos. Esta opinión pública relativamente firme y permanente

haga de diferenciarse de la fluctuante opinión política de cada día. Sólo la opinión pública forme poseen, en su juicio, cierto carácter unitario y constante, frente a lo cual la fluctuante opinión de cada día es considerada, en la mayoría de los casos acerbamente, como veleidosa, crédula y contradictoria. Sin embargo, no puede negarse que las fronteras entre ambos estados de agregación son, en la realidad, imprecisas; los juicios y prejuicios que han cobrado firmeza constituyen, de ordinario, la base de las opiniones de cada día y éstas, a su vez, renuevan y transforman las firmes opiniones de voluntad, unas veces a la manera apenas perceptible de los cambios cotidianos y otras por el modo brusco de la revolución. La opinión pública arraigada en principios y doctrinas constituyen uno de los más sustanciales vínculos de la unidad estatal. Especialmente en los Estados regidos democráticamente, la situación actual de poder se convierte en una situación de poder relativamente segura, en un *status* político, gracias al hecho de haberse creado entre la autoridad y los súbditos una opinión pública común, en forma de una comunidad de voluntad y valores. Por lo dicho se comprende fácilmente que el "valor" de tales principios de la opinión pública no consiste en que sean reconocidos íntimamente como verdadero por "todos" y ni siquiera por quienes ejercen influjo político decisivo. Su validez consiste únicamente en que cada cual, con su obrar socialmente eficaz, los reconoce externamente; no es preciso declarar que se los hace "valer", ya que cada uno, mediante su conducta pública, al menos por la ausencia de crítica, aparece como si estuviera de acuerdo con ellos. Acontece incluso, y no raramente por cierto, que en el seno del sector influyente-siempre que no sea públicamente- se permite una sonrisa de superioridad respecto a ciertas normas de la opinión pública, cuya validez, sin embargo, se estima imprescindible.

La enorme importancia política de la opinión pública consiste en que, en virtud de su aprobación o desaprobación, asegura aquellas reglas convencionales que son la base de la conexión social y de la unidad estatal. La opinión pública ha venido a tomar sobre sí, en muchos aspectos, la función, que en la Edad Media cumplía la disciplina eclesiástica, de velar por la moral social y especialmente la política, tarea que nunca hubieran podido llegar a realizar los preceptos jurídicos por sí solos. En este sentido dice Hegel que la opinión pública entraña en sí "los principios sustanciales y eternos de la justicia, el conjunto verdadero y el resultado de toda la constitución, de toda la legislación y de la situación en general, en forma de sana razón humana, como base moral que a todos penetra bajo el aspecto de convicciones, conteniendo además las necesidades verdaderas y las rectas tendencias de la realidad" (Rechtsphilos., s 317). Los más sólidos principios de la opinión pública los constituyen esos principios jurídicos que el legislador traduce, en parte en preceptos jurídicos positivos y que el juez utiliza como reglas interpretativas del derecho positivo. Al gran jurista inglés A.V. Dicey debemos una profunda investigación sobre el influjo que han ejercido en la legislación de la Gran Bretaña los principios conservadores, liberales y socialistas de la opinión pública. La opinión pública, en lo concerniente a la unidad estatal, cumple ante todo una función de legitimación de la autoridad política y del orden por ella garantizando.

Todo poder debe preocuparse por aparecer como jurídico, por lo menos para la opinión que públicamente se expresa. Como acaece con todas las demás normas que intervienen para formar la sociedad, lo que, respecto a los principios de la opinión pública, aparece en primer plano no es su valor de efectividad, la leyenda referente a un hombre puede sustituir, al menos durante algún tiempo, al mismo hombre; el mito de una realidad con frecuencia produce el mismo efecto de legitimación que la misma realidad. A los ojos de la opinión pública el éxito legitima, sobre todo si alcanza permanencia, cualquier acto por mala que sea la intención de que ha brotado y por condenables que sean los medios de que se valió para triunfar.

El contenido de la opinión pública sólo puede consistir en principios y doctrinas muy generales y fácilmente comprensibles, si posible fuera, algo así como slogans. Aquellas ideas que para ser captadas requieren cierto grado de conocimiento o especial capacidad intelectual o que exijan difíciles demostraciones no pueden ser recogida por la opinión pública. Es específico de la opinión pública de la actualidad su carácter racional bajo la forma de la "sana razón humana". El irracionalismo que se proclama en nuestros días históricamente, sólo se puede estimar, en realidad, como una supercondensación. Desde hace unos doscientos años la opinión pública, al menos en el terreno de la política, rechaza todo género de intervención transcendente en el acontecer causal, toda clase de creencia en lo maravilloso, diabólico o mágico, prefiriendo, cualquiera que sea su actitud en otros aspectos, las interpretaciones racionales de carácter naturalista, económico o técnico. El hecho de que se prefieran fundamentaciones de apariencia para un querer que, a veces, puede ser completamente desatinado, no se halla en contradicción con el otro hecho de que la opinión pública juzga, en general, las cuestiones políticas según motivos sentimentales y anticríticos y es bacín entusiasmar mediante *stogans* de color idealista. Precisamente por esto una política racional fríamente calculista puede, con tanta facilidad, manejarla a su sabor.

Entre los pocos componentes de carácter político, absolutamente firmes, que integran la opinión pública actual figuran sus principios democráticos. Puede afirmarse sin exageración que en los pueblos civilizados del día no existe para la opinión pública otro modo de legitimación de la autoridad política que la legitimación democrática, aunque ciertamente reciba nombres muy diferentes. Entendemos por legitimidad democrática la justificación inmanente del poder del Estado por el "pueblo", y las varias direcciones políticas se diferencian en la actualidad entre sí únicamente por el contenido diverso que dan al concepto de pueblo. La propia monarquía aparecía legitimada en el siglo XVIII por el "pueblo", cuando el despotismo ilustrado, especialmente el de Federico II, invocaba la doctrina del contrato político del derecho natural o cuando los fisiócratas apelaban a la opinión pública; y, con mayor razón aún, tienen carácter democrático la legitimación nacional de la monarquía tal como la fórmula Treitschke (ef. Heller. Polit. Ideenkreise, pp, 24., 43, 70).incluso cuando hoy se intenta una justificación

religiosotranscendente de la unidad de autoridad del Estado, de descubre inmediatamente que lo que en el fondo se sitúa como calor sustentador no es la voluntad de Dios, sino el "pueblo". No obstante las diversas corrientes subterráneas y reacciones de naturaleza distinta, la opinión pública reconoce al pueblo por lo menos desde finales del siglo XVIII, como valor supremo, legitimador de todas las normas y formas políticas. "La nación- dice Sieyes-, por el hecho de ser es todo lo que puede ser [...]. La nación está por encima de todo lo demás, es el origen de todo. Su voluntad es siempre legal, ella misma es la ley" (Qu'est-ce que le Tiers État?. Ed. alem., 1924, para Alemania ef. Polit. Ideenkeise, pp. 49 ss.). Tanto la *volunté générale* de carácter democrático formal como el espíritu nacional del pueblo son únicamente variedades de la idea de la legitimidad democrática y también lo es la justificación, que se pretende basada en leyes naturales, de la negación marxista del Estado, que moviliza a los hombres en nombre de una democracia económica-social. Ni la dictadura bolchevique ni la fascista pueden ser legitimadas de modo trascendente y autocrático, sino que ambas han de legitimarse ante la opinión pública en forma inmanente al estimarse como medios para el establecimiento de una "verdadera" democracia (ef. Supra, pp. 121-124 y además Heller, Europa u. d. Fascismos 1931, p. 53).

Se señala, en general, como característica de la opinión pública su falta de organización. Por esta razón se dice que su soporte es el público, esto es, todos los hombres que participan en el correspondiente contenido mental y son capaces y están dispuestos a dar un parecer sobre ello (Tonnie, pp. 84 ss). Desde el punto de vista gubernamental, las personas que no tienen opinión política alguna suelen ser consideradas como las "de buen sentido", lesa honnetes gens. Si es verdad que la opinión pública carece de una organización que la comprenda de modo unitario, la afirmación de que carece de toda organización no pasa de ser una característica ficción demoliberal.

La presentación del nacimiento espontáneo de una opinión unitaria se utiliza para sostener la ficción de la formación no autoritaria de la sociedad en una unidad política. Repárese que los mismos anarquistas aceptan la autoridad de una opinión pública que no estuviera falseada por los actuales antagonismos entre las clases. "La única autoridad grande y poderosa, a la vez natural y racional – dice Bakunin-, la única que nosotros podremos respetar será la del espíritu público de una sociedad fundada en la igualdad, la solidaridad, la libertad y el recíproco respecto de todos sus miembros [...] Puede estarse seguro de que ella será mil veces más potente que todas las autoridades divinas, teologías, metafísicas, políticas y jurídicas que establecen el Estado y la Iglesia, más fuerte que todas las leyes penales, los carceleros y los verdugos" (Obras, ed. alem., 1921, I, p. 117, A). Así como el anarquismo quiere reducir, en la futura sociedad sin clases, el Estado a la autoridad impersonal de la opinión pública, el demoliberalismo de matiz angloamericano pretende relativizar la autoridad del Estado actual a la autoridad impersonal de la opinión pública. James Bryce dice que el gobierno por la opinión pública es "la forma más avanzada del gobierno del pueblo" (u. p. 187).

De hecho, sin embargo, las exteriorizaciones de opinión, en primer término, y, a la larga, las mismas opiniones se han visto siempre coaccionadas, tanto social como políticamente, por procedimientos más o menos autoritarios. Durante siglos se persiguió con armas y hogueras la propagación de "herejías" y se defendió y extendió por tales modos, la pureza y unidad de la fe religiosa. La humanización de los medios autoritarios que conforman la opinión pública – alto progreso humano que hay que oponer a todos los ideólogos del poder- vuela a verse otra vez seriamente amenazada en nuestros tiempos. Pero la presión sobre las exteriorizaciones de opinión se ha realizado siempre mediante la amenaza, la compra o el convencimiento, es decir, por una superioridad social, económica o intelectual de uno sobre los demás. Las fronteras entre la coacción y la aceptación, entre la presión externa y la concordancia interna, son sumamente imprecisas. En la actualidad, los medios más importantes para formar y realizar de manera unitaria el "espíritu" de un grupo son la educación, la persuasión y la fuerza de la opinión pública, pero ellos nunca pueden lograr su objetivo sin una coacción económica y política.

El mantenimiento del orden social por medio de la aceptación o repudio de la opinión pública supone una relativa uniformidad de tales manifestaciones y éstas, a su vez, aparece condicionada, si no por una organización, al menos por su regulación de parte de un sector dirigente. Los conductores que regulan activamente la opinión pública constituyen siempre una minoría, sus opiniones son propagadas por un gran número de intermediarios, para ser luego aceptadas por la masa de quienes sólo intervienen pasivamente en la vida política.

Bluntschli dice que la opinión pública es, sobre todo, la opinión "de la alta clase media" (Bluntschli-Brater, *Staatswörterbuch*, VII, pp. 345 ss). Su contenido lo crea aquella minoría política o económica más fuerte que. Gracias a sus medios de poder, está en condiciones de encauzar o pagar las diversas opiniones existentes. Para la exteriorización de la opinión pública se utilizan todos los medios de expresión usuales entre los hombres. Pero como esa expresión busca siempre causar impresión, combatir y ganar, todos esos medios de expresión se hallan sometidos a las leyes de la agitación, de la lucha y del engaño.

La prensa debe considerarse como el más influyente portavoz de la opinión pública. Cuando no se trata de órganos declarados de los partidos, el negocio periodístico es una empresa del gran capital perteneciente, en su mayor parte, a personas que de ordinario tienen sus negocios fuera del período y que se velen de su participación en éste favorecer sus intereses bancarios o industriales, como acontece en los Estados Unidos y otros países, ya para venderla al banco que aparezca como mejor postor, como se da, y no con exclusión, en Francia, pero, en todo caso, haciendo depender su opinión de los ingresos y especialmente de la publicidad.

No hay, sin embargo, que exagerar el influjo, sin duda poderoso, de los periódicos en la formación de la opinión pública, pues hemos podido ver en tiempos próximos a nosotros cómo penetraron en el pueblo grandes movimientos políticos que no contaban con el apoyo de una importante prensa y que incluso sostenían con éxito

una lucha contra ella valiéndose únicamente de discursos, hojas, etc. en un futuro será, a no dudarlo, la radio la que desempeñará el más importante papel en la formación de la opinión pública. En ella pueden también influir eficazmente, a la larga, las frases más llenas de contenido que pueden aparecer en las revistas o libros o las pronunciadas en la escena.

La importancia que la opinión pública encierra la unidad estatal fue menospreciada por el pensamiento autocrático y exagerada por el liberalismo. Bismarck, que a través de muchos actos y declaraciones reveló la poca estima en que tenía a la opinión pública, conocía, sin embargo, muy bien su gran fuerza política (et. Tonnies, pp. 164, 431 ss). Todavía el último párrafo del borrador de su demanda de retiro, que tanto tiempo le llevó redactar, y en el que declara, con horrible ironía, que le parece ya seguro que Guillermo II no precisa de la experiencia y capacidad de un leal servidor de sus antepasados, concluye con la observación de que podrá, de ese modo, retirarse de la vida pública "sin temor de que la opinión pública califique su decisión de inoportuna" (Gedanken u. Erinnerungen, III, p. 100).

Hegel atribuyó a la opinión pública "una gran fuerza" y le señaló lugar en su sistema no, como pudiera creerse, la sociedad civil, sino una esfera más alta, la del Estado. pero ella merece ser "a la vez estimada y despreciada". El emanciparse de ella lo considera "la primera condición formal para algo grande y racional". En la opinión pública "todo es falso y verdadero, pero encontrar en ella lo verdadero es tarea que sólo puede cumplir un gran hombre" (Rechtsphilosophie, ss 317, 318 y apéndice).

El liberalismo atribuye de ordinario a la opinión pública una capacidad política de obrar de que en realidad carece, y sobrestima excesivamente su fuerza efectiva frente a los medios organizados del poder del Estado. "Si un gobierno [expresó, en la Asamblea de Frankfurt en 1849 el diputado por Stuttgart, Zimmermann], es apoyado por la opinión pública, la fuerza física, militar de que disponga, por pequeña que sea, se verá, por ello, centuplicada".

La ficción estadounidense de un "gobierno por la opinión pública" supone una uniformidad y capacidad de obrar de la *public opinion* que sólo puede concebirse el se admite la ficción demoliberal de una voluntad del pueblo que se forma a sí misma sin intervención del elemento autoritario. El gran teórico y práctico de la política, James Bryce, se atreve a sostener que la opinión pública en Alemania, Italia, Francia e Inglaterra no es, en sustancia, más que la de las clases dominantes, mientras que en los Estados Unidos es la opinión de toda la nación con sólo una exigua diferencia de clases (II, p. 190). El liberal escocés viene, pues, casi a negar la existencia de una clase dominante en los Estados Unidos y su influjo en la opinión pública (pp. 221, 232).

Semejante afirmación de Bryce pudiera estar justificada por cuanto el político estadounidense, poco considerado, ejerce en la conducción y regulación de la opinión pública un influjo mucho más reducido que su colega europeo. Para Bryce la

opinión pública está por encima de todos, incluso de los supremos conductores del Estado, "como la gran fuente de poder, como la señora de sus servidores, que tiemblan ante ella". Lo que se demanda del hombre de Estado no es que obre de acuerdo con sus puntos de vista, precediendo al pueblo,, sino que lo siga (pp. 187, 200; cf. Munsterbergh, I, pp. 224 ss.). pero acontece que, como señala el mismo Bryce, la voluntad informe del pueblo en realidad sólo puede expresar deseos y es incapaz de trasladarlos a la práctica (p. 253). ¿Quién hace, pues, la opinión pública, quién le da unidad y quien representa aquel poder ante el cual tiemblan los hombres de Estado estadounidense? Es sumamente significativo el modo como Bryce concibe el caso ideal que, evidentemente, no reputa imposible. Según él – coincidiendo en esto con Bakunin-, el gran supremo de la evolución política consistiría en que la opinión "no sólo mandara, sino que además gobernara". Y a una situación semejante podía llegarse "si fuere posible determinar la voluntad del ciudadano en cada momento, sin necesidad de encauzarla mediante un cuerpo representativo e incluso sin tener que apelar a una maquinaria electoral (p. 183). La manera como se forma realmente la opinión pública en los Estados Unidos se halla, sin embargo, en oposición con este ideal de una unidad sin organización ni representación, carente de dirección y constantemente acomodada a los caprichos y humores del pueblo. En forma breve e incisiva lo ha expresado un notable experimentado periodista, John Swinton, en un banquete de los periodistas neoyorquinos en 1895, al responder al brindis en honor de la prensa "independiente". "No existe en los Estados Unidos nada que se parezca a una prensa independiente, ni siquiera en las ciudades de providencia [...] Somos no más que instrumentos y vasallos de personas ricas que están entre bastidores. No somos más que marionetas. Ellos tiran del cordón y nosotros bailamos" (cit. Por Tonnies, pp. 183 s).

Así, pues, el "gobierno por la opinión pública" de los Estados Unidos no significa otra cosa sino que, a causa de una subestimación teórica y práctica del Estado, al formación de una opinión pública unitaria se halla sustraída, casi por completo, a los órganos responsables del Estado y corresponde a las irresponsabilidades y anónimas fuerzas económicas más poderosas de la sociedad civil; a fin, se valen especialmente de la prensa y de la máquina de los partidos hondamente corrompida, del *boss*, que necesita de "verdaderos bandidos" (ef. Ostrogorski, *Democracy and the Organización of Polit, Parties*, II pp. 384 ss).

La doctrina del gobierno por la opinión pública vienen, pues, a ser una variante de la concepción demoliberal que relativiza el Estado al pueblo, otra de las formas que presenta aquella ficción d un gobierno por una voluntad del pueblo que no se halla organizada ni representada y que carece de una formación autoritaria. Al modo como, en aquella concepción, se supone que el pueblo es una unidad y desconociendo la legalidad peculiar de lo político, se le identifica con la unidad estatal, atribúyese aquí, ficticiamente, a la opinión pública una unidad y una capacidad de obrar que en realidad no tiene.

Claro es que no puede ignorarse que, en una sociedad democratizada, independientemente de la forma de poder, la existencia de una opinión pública,

unitaria en lo posible, constituye una de las más importantes condiciones para la formación de la unidad estatal. La opinión pública es tanto menos unitaria cuanto más débil sea la comunidad de voluntad y valores del pueblo y, sobre todo, cuando mayores sean los antagonismos sociales entre las clases. La falta de homogeneidad social trae como consecuencia el que se formen, en las diversas clases y partidos, opiniones públicas diferentes y opuestas, que se afirman políticamente, acercándose unas frente a otras. En una sociedad democrática, singularmente, la opinión pública unitaria no puede ser nunca mero producto de la organización del poder estatal. Por el contrario, debe ser aquélla, en el Estado democrático, la que legitime y sustente a la organización de autoridad. Por esa razón sucede, en general, que cuando la opinión pública se muestra incapaz de mantener la unidad estatal, en lugar del consentimiento democrático aparece la coacción autocrática.

De esta suerte, la opinión pública entraña importancia considerable como freno o estímulo, advertencia o aliento, para la acción de los representantes del Estado. como Bluntschli acertadamente señala (op. cit.), "es una fuerza pública, pero no un poder público". No existe unidad alguna, capaz de acción, de la pública, que sea independiente de la organización y representación del Estado, que tienen su legalidad peculiar. A los conductores sociales o políticos incumbe la tarea de dar a la opinión pública, por medio de la dirección y la educación, una forma firme y, en lo posible, unitaria en las cuestiones vitales para el Estado. la opinión pública es tanto más certera en sus juicios y más consciente de su responsabilidad cuando más alto sea el grado de desarrollo que esas funciones alcancen en la "élite" dirigente. Sin un influjo consciente y calculado sobre la opinión no existe gobierno que pueda cumplir cabalmente su misión. Cosa conocida es la sorprendente disciplina con que los periódicos franceses obedecen las indicaciones del departamento de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores. El hecho, admitido por Bryce, de que en los Estados Unidos haya perdido el Estado todo rango espiritual y moral (Amerik, Ausg, II 1924, pp. 587 ss) se debe, en buena parte, al "gobierno por la opinión pública" que allá se da, y en virtud del cual el poder estatal ha renunciado,, a favor de potencias privadas, a la formación de la opinión pública.

6. EL DERECHO COMO CONDICIÓN DE LA UNIDAD ESTATAL

No se ha podido llegar en nuestra época a un concepto del derecho que, por lo menos en cierta medida, sea universalmente aceptado, ni tampoco se ha llegado a un concepto del Estado que reúna esas misma condición. Por tal motivo, no es posible resolver la cuestión de las relaciones entre el Estado y el derecho, que a cada generación se le plantea, presentando una opinión dominante. Debemos, así, contentarnos, en este lugar, con suponer al Estado como una unidad que opera en la realidad histórico-social. Pero la realidad social ha de constituir también el punto de partida para determinar el concepto de derecho, debiendo advertir que, que al

hablar aquí de "derecho", nos referimos sólo al positivo y en modo alguno a la idea del derecho.

La realidad social es actividad humana que siempre hay que considerar como ordenada en cierto grado (ef. Ihering, II, pp. 139 s.). Existe conciencia social allí donde se dé una masa de hombres que mantienen entre si relaciones ordenadas. Sin una ordenación de los individuos no puede haber modo alguno de trabazón social y mucho menos un grupo social. Constituiría, sin embargo, un grave error el creer que toda ordenación social debe ser referida a una disposición de carácter voluntario. Pues; por encima de todo, nos encontramos con las ordenaciones de la naturaleza, como el nacimiento, la muerte o las leyes de los impulsos que influyen en nuestro obrar, a las que todos estamos sometidos y en virtud de las cuales aparecemos insertos en las conexiones de la naturaleza, al margen de toda voluntad propia o ajena. Estado ordenaciones naturales, en cuanto base de las sociales, entrañan importancia no desdeñable.

El derecho positivo, que es el único al que puede referirse la teoría del Estado, no es una ordenación natura, sino que pertenece al grupo de las ordenaciones sociales que nunca seguimos de manera absoluta y sin excepciones sino, tan sólo, por regla general. Dentro de estas ordenaciones sociales cumple, empero, distinguir aquellas que presentan un mero carecer de regularidad efectiva, de normalidad, de aquellas otras que aparecen como exigidas, como normativas (ef. Supra, pp. 109 ss).

Para determinar con exactitud el concepto del derecho se requiere, previamente, precisar y diferenciar su *genus Proximum*, la categoría de las ordenaciones normativas sociales respecto a las otras ordenaciones normativas. De las normas de la religión y de la moral, que se dirige a la intención del individuo, se distingue las normas que forman a la sociedad porque el contenido de éstas consiste únicamente en el valor de efectividad social de una acción humana (ef. Radbruch, pp. 36 ss). El ánimo individual sólo puede tener importancia para el derecho y las reglas convencionales en cuanto sea fuente de actos que formen a la sociedad. En cambio la conducta externa es valorada por la religión y la moral sólo en cuanto sea expresión de una intención interior. Las normas sociales juzgan una acción sólo por su efecto sobre la sociedad, es decir, de un modo relativo.

Las normas de la intención, en cambio, la valoran en forma absoluta e independiente del valor que pueda tener por sus efectos sociales. Estas últimas normas admiten únicamente deberes para con la propia conciencia o para con Dios, mientras que las normas sociales crean deberes con respecto a otros hombres y grupos humanos, lo cual hace que éstos puedan plantear exigencias. Los deberes absolutos que se contienen en el Sermón de la Montaña serían válidos aun en el caso de que ni un solo hombre pudiera cumplirlos por completo; las normas sociales relativas cuya función consiste en la implantación de un orden efectivo en este mundo, no tendrían sentido si no fuera posible asegurar una observancia regular de la norma. Por tal razón, La religión y la moral pueden conformarse con un ánimo acomodado a la norma, con la moralidad; y a las reglas

convencionales y al derecho es suficiente la conducta exterior ajustada a la norma, la legalidad.

Sin embargo, la distinción entre las vinculaciones normativas de la voluntad de carácter intersubjetivo y las meramente subjetivas, entre normas sociales y normas de la intención, no puede ser considerada como algo absoluto, sino que debe ser comprendida en su relatividad histórica y sistemática. En épocas de menor diferenciación esa distinción fue desconocida, el orden total de la vida era abarcado en un solo concepto. Los griegos llamaban a la religión, la moral, las costumbres, los convencionalismos sociales y el derecho, indistintamente, Síxñ. "Aixnotoc es el hombre tal como debe ser,. el hombre que se contienen o reportay ôxvixoc su contrafigura, lo mismo el que menosprecia la ley que el ateo, el cínico o el desvergonzado" (Thering, op. cit. Pp. 40 s). lo propio cabe decir del *misehpat* de los hebreos, del *drama* de los hindúes y del tabú de muchos pueblos primitivos. Por otra parte, la relación dialéctica que existe entre el individuo y la sociedad hace que las ordenaciones encaminadas de manera inmediata a la formación de la sociedad deban siempre seguir un rodeo a través de la persona individual, en tanto que las normas que tienden inmediatamente a la formación de la personalidad ejercen necesariamente mediatos influjos en la formación de la sociedad. Es por esto por lo que el mismo contenido normativo puede aparecer como mandato de la religión, de la moral, de las reglas convencionales y del derecho, como nos lo prueba el Decálogo.

Nunca ha sido, pues, el contenido normativo el elemento decisivo para distinguir las diversas especies de normas, sino la autoridad a la que se atribuye el establecimiento de la norma. Las normas de la intención son referidas por el hombre del actual mundo occidental, en cuanto a su establecimiento y garantía, a la conciencia, a la razón o a Dios, mientras que las normas sociales las imputa a al voluntad humana.

Plantéase con ello, no sólo para el derecho sino para todas las ordenaciones sociales normativas, el problema de una necesaria relación entre voluntad y norma, entre ser y deber ser. Encierra un profundo sentido el hecho de que las palabras ordenación, reglas, ley, constitución, norma, tengan todas una doble significación, ya que expresan a la vez algo que es y algo que debe ser, una conducta que es, de hecho, regular, y la existencia de una determinada conducta, conforme a la regla. Semejante hecho del orden del lenguaje nos revela ya la existencia de una conexión necesaria, con necesidad real, entre el ser y el deber ser, la normalidad y la normatividad, conexión que entraña importancia suma para el problema del derecho. A diferencia de las regularidades sociales meramente de hecho, del uso y de la costumbre, las ordenaciones sociales, en que la regla se presenta además como una exigencia, aparecen como trascendiendo de la esfera del ser en cuanto, de las diversas posibilidades de la realidad, se selecciona una, a la que se considera como la que debe ser, aunque la realidad normada ha de ser siempre la posibilidad de contradecir tal determinación., la disposición que establece que no debe robarse, sólo tienen sentido debido a que, en la realidad, se roba. De otro modo no sería, en absoluto, posible la comparación de una conducta

dada con una conducta exigida. pero las normas sociales mantienen necesaria relación con la esfera del ser en cuanto sólo tienen validez, es decir, reciben existencia y se mantienen, en virtud de una orden dictada por una voluntad de una observancia voluntaria, o sea que su deber ser tienen siempre como supuesto y como objetivo un querer real.

El derecho debe ser incluido entre las ordenaciones sociales en que la regla aparece como una exigencia. El sociologismo, al considerar el derecho como "un sistema de reglas de la vida social que tienen validez activa" (Kornfeld, *Soziale Machtverhältnisse*, 1911, p. 32, y más recientemente Tsatson, *Begriff d. positiven Rechts*, 1928, p. 36; cf. Somlo, pp. 56 ss), atiende únicamente a la normalidad, a la observancia regular, en forma unilateral, y pasa por alto que el derecho se basa en una orden y que ésta ni tienen sentido cuando se refiere a una realidad social que carece de la posibilidad de obrar conforme a la exigencia, ni tampoco cuando lo hace a una realidad que no puede comportarse de manera opuesta a lo que se reclama. Tan desatinado es disponer que es lícito a los hombres morir, como, por el contrario, ordenárselo. De este modo existe una tensión constante entre el deber ser y ser sociales. En cambio el logismo normativo que representa Kelsen y su escuela, al contraponer el deber ser, el carácter jurídico, al ser, de carácter social, sin que entre ellos exista modo alguno de relación, considerando el primero como un deber ser independiente de toda orden y de toda observancia, atiende única y unilateralmente a la normatividad y olvida que todo el deber social se relaciona constantemente con un querer humano y que las normas sociales no son afirmaciones teóricas, sino exigencias dirigidas a la voluntad del hombre. La confesión de la inevitable antinomia "de un dualismo- que hay que estimar como supuesto necesario- de ser y deber ser, realidad y valor, y la admisión ineludible de una relación de contenido entre ambos sistemas – que se han supuesto sin relación entre sí-"(Kelsen, *Staatslehre*, p. 19) no significa otra cosa sino que la hipótesis de una falta de relación entre el ser y el deber ser sociales es una falsa hipótesis.

El ser y el deber ser son, sin duda., elementos antagónicos que no pueden ser referidos ni el uno al otro ni ambos a una común raíz lógica, pero que sí pueden ser entrelazados en el concepto de la ordenación, pero que sí pueden ser enlazados en el concepto de la ordenación normativa social. Pues un deber ser social que, por principio, no guardase relación alguna con un ser social a que hubiera que dar forma no sería en puridad un deber ser. por otra parte, como Kelsen (op. cit. P. 15) acertadamente indica, no existe un ser social sin normas sociales. La "tensión", pues, entre ser y deber ser (vid. También Kelsen, op. cit., p. 18) no debe resolverse nunca unilateralmente, ni a favor de lo normativo ni del lado de la realidad social. Sólo se comprende de manera cabal la ordenación normativa social si se considera y da por supuesto que el ser y el deber ser no se hallan en un estado de aislamiento y en una antidialéctica ausencia de relación, sino, por el contrario, en una correlativa coordinación. Todas las ordenaciones normativas sociales constituyen limitaciones del albedrío; así el derecho supone una restricción del albedrío en el sentido de lo injusto. Las ordenaciones

normativas sociales se refieren a los hombres en cuanto soportes de intereses y entes capaces de querer (ef. Wolf, *Organschaft* u. jur. Person, p. 263).

Entro de las ordenaciones normativas sociales el derecho positivo se distingue de las reglas convencionales, en el estado actual de la evolución social, por la manera como se establece y asegura su cumplimiento. Las ordenaciones normativas sociales deben su nacimiento a actos de voluntad humana. El establecimiento y aseguramiento de las reglas convencionales, v. gr. las normas de la decencia y urbanidad, resultan de la aceptación o reprobación de la opinión pública no organizada. En cambio el ordenamiento jurídico tiene a su disposición una organización especial a cuyos órganos incumbe la tarea específica de garantizar el nacimiento y mantenimiento del derecho. En el Estado moderno estos órganos de creación y ejecución del derecho son, inmediata o mediatamente, órganos del Estado.

No quiete esto decir que los órganos del Estado hayan sido siempre los creadores exclusivos del contenido del derecho ni tampoco los únicos que velaban por su cumplimiento. La relación entre Estado y derecho hay que considerarla también desde un punto de vista histórico y todo lo que, con pretensiones de validez general y trascendido la historia, se diga sobre tal relación hay que tomarlo con cautela suma. A lo largo de la historia se ha ido desarrollando un lento proceso en el que el derecho se diferencia gradualmente de las reglas convencionales mediante la organización de instancias legislativas y judiciales mediante la organización de instancias legislativas y judiciales destinadas a la creación del orden jurídico. Este proceso de diferenciación se debe al aumento de la interdependencia y del intercambio, consecuencia de la creciente división de trabajo, con lo que se hace más necesaria una ordenación normativa social establecida de modo consciente y según un plan, que, en lo posible, sea previsible en su ejecución. Sólo en la época de la economía de cambio muy avanzada le fue posible a la jerarquía del Estado organizar un orden normativo semejante. Hasta entonces la creación jurídica vino perteneciendo mayor o menor grado, a toda comunidad organizada y, en cuanto a la ejecución, era cosa que incumbía a todos, que podían hacerse justicia por su mano. Si, en la determinación del concepto de derecho, queremos orientarnos no hacia lo que es sino hacia "lo que fue y lo que tal vez vuelva a ser" (Tatarin-Tarnheyden, p. 487), hemos de admitir que no sólo el Estado sino también las iglesias, los territorios, los linajes, las ciudades, los gremios, las corporaciones profesionales, es decir, todos los grupos organizados pueden crear derecho y velar por su cumplimiento. Con ello vendríamos a renunciar, en último término, a toda distinción entre el derecho y las reglas convencionales y, en todo caso, se introducirá una acepción gramatical según la cual todo estatuto corporativo sería derecho. Dado que el Estado soberano ha reclamado para sí, con éxito, el monopolio de la coacción física legítima, convirtiéndose en unidad social suprema de decisión y acción frente a las demás instancias autónomas, se reserva, por motivos de conveniencia, la denominación de derecho a aquella ordenación normativa social que se establece y asegura por medio de los órganos especiales de la organización estatal.

No quiere decir esto que los órganos del Estado, a cuyo cargo corre la creación del derecho, determinan de modo completamente libre los contenidos jurídicos y que sólo ellos puedan asegurar su observancia. En rigor, el matrimonio, la familia, la propiedad el contrato, así como los diversos grupos territoriales y personales, son, históricamente, anteriores al Estado y, por consiguiente, no han sido creados por virtud de la correspondiente función jurídica de aquél, sino que son, en su origen resultado de fuerzas sociales que el Estado no ha organizado. Sin embargo, desde el momento en que la sociedad encomienda a órganos especiales, primero la jurisdicción, luego la ejecución de sus sentencias y finalmente la legislación, cuyos órganos, desde el Renacimiento, integran unitariamente, en medida creciente, en la organización estatal, desde ese momento aparece perfectamente justificado atribuir carácter estatal al derecho. Pues a partir de entonces el Estado viene realmente a ser la fuente de validez formal del derecho por cuanto él establece y asegura el derecho legal mediante sus órganos y señala las condiciones para la validez del derecho consuetudinario. Ello no obsta para que aún hoy ciertos contenidos jurídicos, en cuanto normas convencionales, aparezcan con frecuencias al margen de, e incluso contra, el Estado. por mayor "total" que sea un Estado nunca podrá absorber toda la realidad social ni eliminar por completo su fuerza productora de derecho. Y justamente porque el derecho y las reglas convencionales tienen muchas veces el mismo contenido, sólo pueden ser diferenciados por el carácter estatal de su creación y aseguramiento, que acompaña al primero.

Es evidente que la observancia de normas jurídicas se halla también asegurada en amplia medida por ordenaciones no jurídicas de carácter natural, social y normativo, por las situaciones económicas de intereses, por las reglas convencionales, la religión y la moral y asimismo por los órganos de otras organizaciones distintas del Estado. Ningún Estado podría subsistir ni una hora sin estas garantías naturales y sociales de su ordenación jurídica. Así acontece, por ejemplo, que en la democracia parlamentaria, el partido político es un fenómeno "extraconstitucional" al que con frecuencia el derecho constitucional no hace referencia, a pesar de que la ordenación y los órganos de los partidos son algo imprescindibles para la creación jurídica en aquella forma de listado (et. Triepel, Staatsverfassung u. pol. Parteien, 1927,p. 24). Asimismo, mal iría el cuidado y educación de los hijos si hubiera sólo de depender de las disposiciones de derecho de familia que el Estado establece y garantiza y no existiera una serie de ordenaciones naturales y sociales que por tal cosa velaran. Lo que el legislador no ha declarado expresamente, aunque sí supuesto, respecto al sentido y aseguramiento de una norma jurídica aislada no se puede nunca descubrir mediante la sistematización lógica sino únicamente en conexión con la totalidad de la realidad social dentro de la cual la norma vale. Pero cuando menos pueden los ordenamientos y órganos extraestatales establecer y mantener la necesaria ordenación de la vida social, tanto, más imperiosa será la urgencia de que el Estado se encargue de crear normas y de velar por su cumplimiento. Esto es cosa

que comprueba la historia del Estado y es también aplicable, en cada caso concreto, a la relación que actualmente existe entre Estado y derecho.

No es aquí el lugar para ocuparnos de las numerosas teorías jurídicas particulares (véase sobre ello a Somlo, pp. 128 ss). Únicamente señalaremos, en contra de la extendida tesis de que la coacción es una nota esencial del concepto del derecho, que tampoco las reglas convencionales desconocen la coacción y que, por otra parte, tanto el derecho internacional como importantes partes del derecho político, carecen de coacción física organizada. En cambio, sucede que la imperfección de la garantía del derecho internacional- nacida del hecho de que sean los órganos de la organización estatal quienes lo establecen y aseguran, con lo que se identifica al creador de la norma con su destinatario- aparece frecuentemente compensada por la existencia de garantías extraestatales tales como la situación de intereses y la aceptación o repudio de la opinión pública no organizada. Por otra parte, el derecho consuetudinario, del que tanto se habla pero que no tienen hoy prácticamente mayor importancia, sólo se conoce que es derecho por la circunstancia de que los órganos estatales, si casi no lo aplican, al menos lo admiten, es decir, lo aceptan tácitamente y lo aseguran.

Si tratamos de determinar la relación en que actualmente se encuentran el Estado y el derecho, partiendo de que éste es aquella ordenación normativa social establecida y garantizada por los órganos de la organización estatal, no podemos considerar ni al Estado ni al derecho como un *prius*, sino como entidades que se hallan entre sí en correlativa vinculación. Ante el mismo insoluble problema se encuentra quien considere al Estado como un poder de voluntad no sujeto a normas y trate de hacer arrancar de él el camino que al derecho conduce, como el que afirma que el derecho es un deber ser puramente ideal. Sobre todo poder real, y se esfuerce, por otra parte en vano, en enlazarlo con el Estado. mientras se permanezca aferrado a esa idea de la irreducible oposición entre naturaleza y espíritu, acto y sentido, voluntad y norma, la realidad social aparecerá hendida en dos partes sin vinculación posible: allá el mundo del puro espíritu, de las formaciones ideales de sentido, de las ordenaciones normativas de deber ser; aquí la muchedumbre desordenada de las fuerzas naturales carentes de sentido que constituyen una realidad existencial causal que es, sin ser algo para nosotros, es decir, que no tienen sentido alguno. El dualismo antidualéctico se ve obligado a atribuir por completo a la psicología y a la sociología la condición de ciencias naturales, con lo que no puede comprender adecuadamente ni un solo acto de voluntad humana con sentido.

La contraposición entre la norma objetiva y la realidad psicológica subjetiva y, junto con ello, la existencia de una jurisprudencia dogmática, son posibles gracias al hecho de que el sentido *insito uno acto* en las manifestaciones externas posee cierta sustantividad propia, relativamente objetiva, pudiendo por ello ser considerado y comprendido con abstracción de toda realidad psico-física. La tarea específica del jurista consiste en separar, interpretar y sistematizar, entre los modos de conducta con importancia para la ordenación de la convivencia social,

aquellas significaciones o contenidos de sentido que valen como "derecho". Pero toda jurisprudencia que intente el artificio metódico de separar de manera absoluta la manifestación del sentido, la naturaleza del espíritu, la forma de contenido y el acto de voluntad de la norma, se topará con un callejón sin salida. Pues así como el individuo no es un espectro incorporeal, sino que aparece incluido e inserto en una realidad física en la cual y junto a la cual él es espíritu, así también la externa manifestación y el sentido constituyen un todo a la vez corpóreo y de sentido, una unidad dialéctica de sentido y corporeidad que aprehendemos uno *intuitu* (ef. Leller, *Souveranitat*, pp77 ss.; Schindler, *Verfassungsrecht*, pp. 120ss).

Por tal razón, el problema del Estado y el derecho sólo puede ser comprendido si se considera el deber ser jurídico, a la vez, como un querer humano, como "la objetivación de un acto de decisión" (E. Kaufmann, *Logia u. Rechtswissenschaft*, 1922, pp. 69 ss), lo cual, sin embargo, en cuanto acto creador de derecho, ha de contener ya una exigencia o una norma. Los términos exigencia, disposición, mandato, imperativo, designan una motivación dotada de sentido y dirigida a la conducta humana. El mandato puede, mentalmente, separarse de quien lo dicta y objetivárselo, por ejemplo de palabra, por escrito o por imagen. Pero la emancipación, corriente en la técnica jurídica, de la norma con respecto al acto de normación no puede llevarse hasta el extremo de aislar, de un lado, a un acto de voluntad realizado en un espacio y en un tiempo, engendrado causalmente y que causalmente obra, aunque sin sentido, y, de otro lado, una norma jurídica que trasciende de toda causalidad y de todo tiempo y espacio. Por el contrario, el acto de voluntad que da positividad al derecho debe considerarse como una unidad dialéctica de querer y deber ser: lo que, visto desde el que manda, aparece como mandato o disposición, se presenta al destinatario como norma, lo que con respecto al acto de voluntad aparece como imperativo, con respecto al contenido significativo aparece como norma.

El jurista dogmático o más exactamente, el jurista judicial que sólo se interesa por la aplicación de preceptos jurídicos positivos en la jurisdicción civil y penal, puede, con facilidad, incurrir en el error de creer que los preceptos jurídicos que encuentra en los cuerpos legales y en la jurisprudencia son normas ideales, independientes de toda actualidad volitiva y de toda facticidad. Pues, en efecto, un precepto jurídico puede aparecer hasta tal punto trascendido de lo real, respecto a la conducta de los individuos, que su validez normativa se mantengan aun en el caso de que durante décadas ese precepto no se aplique o no se observe. En semejante caso, el jurista judicial puede, fácilmente, pasar por alto el hecho de que el precepto jurídico concreto sólo tienen validez gracias a su inclusión en la conexión sistemática de una jerarquía de poder y del orden jurídico a ella correspondiente (Heller, *op cit.*, p 55), de cuya validez participa de una orden y de una observancia voluntarias. El aparato burocrático del estado del presente, que funciona con calculable precisión, garantiza de tal manera la actualización regular de las normas jurídicas, especialmente las de derecho civil y penal, mediante los tribunales y las autoridades de ejecución, que se concibe que el jurista judicial pueda llegar a considerar de hecho los preceptos jurídicos positivos como

formaciones de sentido sustraídas al querer humano por largos lapsos de tiempo. Sin embargo, la afirmación teórica de que el derecho forma parte de un "mundo de formas destemporalizado" y de que posee una "validez perdurable" independiente del tiempo (G. Husserl, en *Husserl-Festchrift*, 1929, p.16), no significa sino que el derecho, al igual que las demás formaciones de sentido objetivas, aparece, frente al fluir subjetivo de las vivencias, como un objeto trascendente que vale, pues, justamente en tanto que tienen validez. La destemporalización relativa del derecho ha de ser comprendida sociológicamente (ef. infla, p. 335) y nunca podrá entenderse gnoseológicamente como la validez intemporal de las formas puras del pensar.

El derecho, empero, sólo puede ser comprendido como un querer si se le concibe, a la vez como un deber. Por esta razón, hay que estimar el poder estatal de voluntad que da positividad al derecho como ya sometido a normas. El gran mérito crítico de Hans Kelsen ha sido el haber señalado que la validez jurídica no puede basarse en su establecimiento por un poder de voluntad no sometido a normas. Sin embargo, la solución que da al problema de la validez, apelando a la hipótesis de una "norma fundamental" que declara: condúctete tal como lo ordena el monarca o el parlamento, no es, en puridad, otra cosa sino un mero cambio de nombre de la voluntad estatal no trabada por normas (ef. Heller, op. cit., pp. 53 ss., 93). Pues si es la norma fundamental "la que instaura la autoridad constituyente" y si la Constitución extrae su "validez jurídicamente relevante, de esta norma originaria", en tanto que su contenido procede "del acto empírico de voluntad de la autoridad constituyente" (Kelsen, *Souveranitat*, p. 1), venderemos así a tener, de una parte, una norma fundamental sin contenido y., por consiguiente, no sometida a normas, alias voluntad del Estado, y, de otra parte, una Constitución que toma su validez de la voluntad, no sometida a normas, del Estado.

Mientras se contraponga, sin género alguno de mediación dialéctica entre ambas, el derecho al poder de voluntad del Estado, no podrá comprenderse de modo cabal ni lo específico del derecho ni lo característico del Estado y, por consiguiente, tampoco la relación que existe entre uno y otro. Son, sobre todo, incomprensibles la validez y la positividad del derecho sin una correlación entre el Estado y el derecho. Hay que concebir el derecho como la condición necesaria del Estado actual y, asimismo, el Estado como la necesaria condición del derecho del presente. Sin el carácter de creador de poder que el derecho entraña no existe ni validez jurídica normativa ni poder estatal; pero sin el carácter de creador de derecho que tienen el poder del Estado no existe positividad jurídica ni Estado. La relación entre el Estado y el derecho no consiste ni en una unidad indiferenciada ni en una irreductible oposición. Por el contrario, esa relación debe ser estimada como una relación dialéctica, es decir, "como relación necesaria de las esferas separadas y admisión de cada polo en su opuesto" (Cohn, *Theorie der Dialektik*, p. 52 ss., 264 s., 287).

Por tal motivo, el problema de la validez del derecho ha de considerarse también en conexión con el carácter de formador de poder que el derecho tiene. Apara que alguien tenga poder, es decir, para que sus órdenes sean cumplidas de modo constante, es preciso que quienes lo sostienen, o al menos aquellos de más influjo, estén convencidos de la legitimidad de su poder. El poder político es una relación social, pero no es necesariamente una capacidad política personal. El gobernante más incapaz ejerce poder y recibe obediencia mientras se cree en la legitimidad de su autoridad. La instancia que en el Estado establecen las normas se hace legítima cuando los destinatarios de la norma creen que el creador del derecho, el establecer los preceptos jurídicos, no hace más que dar carácter positivo a ciertos principios de derecho éticamente obligatorios que trascienden del Estado y de su derecho, y cuyo fundamento precisamente constituyen. Más adelante hemos de ver que toda unidad de poder precisa, además, de la coacción. Aquí debemos manifestar que la coacción contra los que no aceptan la ordenación de la autoridad tienen como supuesto la adhesión interior de los que tal ordenación fuerzan. Todo grupo de dominación precisa a la larga de la creencia de que sus principios jurídicos y, por éstos, sus preceptos jurídicos poseen una fuerza obligatoria general que liga también a los sometidos. Sólo aquel derecho que pretende servir a la justicia podrá obligar, a los mismos que mandan, a realizar aquellas acciones gracias a las cuales se constituye el poder del Estado.

Para quienes concibe erróneamente la esencia de la autoridad, al reducirla exclusivamente a la protección de intereses o al ejercicio de la fuerza militar, resulta esencialmente incomprensible el carácter de creador de poder que el derecho tienen y que nace justamente de los fundamentos suprapositivos de su validez. Tener autoridad quiere decir encontrar obediencia sin tener en cuenta la protección de los interés en que piensan los que obedecen (Heller , op. cit., pp. 35 ss.). la estructura necesariamente antagónica de la relación entre el individuo y el Estado da lugar a que, sin excepción, todo acto de autoridad de normación tenga que sopesar intereses y –tanto entre los grupos como dentro del mismo grupo dominante.- que perjudicar a unos en beneficio de otros. Sin la creencia en la rectitud obligatoria de los criterios sobre los cuales se basa el sopesamiento de los intereses no se concibe, en último extremo, la autoridad de ningún gobierno. Aquellos mismos ideólogos del poder que, adoptando una postura maquiavelista, pretende haberse liberado de toda ideología y hacen marchar siempre a Dios con los más fuertes batallones, no para mientes en el gran valor que el derecho tienen para adquirir, al olvidar que la seguridad en sí misma, imprescindible para toda autoridad duradera, sólo la puede dar la buena conciencia. Por esta razón, el destino de una clase dominadora está sellado en cuanto deja de creer en sus principios jurídicos y no está ya convencida, con limpia conciencia, de que sus principios de justicia tengan general fuerza obligatoria aplicable también moralmente a los dominados.

Decir que la voluntad del Estado es la que crea y asegura el derecho positivo es exacto si, además, se entiende que esa voluntad extrae su propia justificación, como poder, de principios jurídicos suprapositivos. En este sentido, el derecho es

la forma de manifestación éticamente necesaria del Estado. la voluntad del Estado debe ser concebida como una indubitable realidad social existencial. Por eso, precisamente, no puede ser una voluntad libre de normas, lo que podría encontrarse en todo caso en el reino animal, sino que, como cualquier otra voluntad humana, hay que considerarla como un ser formado por normas, que no puede sustraerse a las exigencias, variables según el grado de cultura, que plantean las condiciones de la vida en sociedad. El problema cardinal, pues, de la teoría del Estado, el de la relación entre voluntad y norma, sólo puede resolverse, con respecto a la creación jurídica soberana, concibiendo la voluntad del Estado, también desde el punto de vista de la ciencia de la realidad, como una unidad dialéctica de aquellas dos,. La autoridad de la voluntad soberana del Estado, su calidad de poder "supremo", se basa en su legitimidad.

El derecho es la forma de manifestación necesaria, tanto desde el punto de vista moral-espiritual como técnico, de todo poder permanente. La función creadora de poder que el derecho tienen hallarse condicionada, de un lado, por su normatividad y, de otro, por su positividad. Si no se acepta la forma jurídica no es posible que una situación transitoria de dominación se convierta en una situación de dominación relativamente permanente. Sólo en virtud de la identidad de las normas jurídicas adquiere forma la ocasionalidad de las relaciones de poder siempre cambiantes, estructurándose en una unidad de poder permanente. Aunque no fuera más que por estos motivos de técnica del poder, nunca podría una voluntad sin normas ejercer poder social. Todo poder social se basa en la expectativa de una conducta regular por parte de los sometidos, y todo poder político en la expectativa de una conducta de los súbditos, según lo exigido por la regla. Las perspectivas de poder de una unidad de voluntad son tanto mayores y más durables cuanto mayor y más durable sea la probabilidad de que se realice de manera efectiva, por parte de los súbditos, la conducta que se espera. La duración y la acción del poder pueden incrementarse considerablemente por medio de la organización, es decir, por el hecho de que se haya instaurado conscientemente una ordenación normativa, de acuerdo con la cual llevan a cabo sus prestaciones para con el poder, tanto los súbditos como los órganos, armonizándose unos y otros entre sí mediante la observación y el mandato. Todo poder político es poder jurídicamente organizado.

La forma técnicamente perfecta de una formación consciente de unidad del poder es la militar. Distínguese ésta de la forma jurídica en que es mera forma técnica pues sólo recibe su legitimación y sus objetivos de la voluntad política. La forma jurídica pretende ser justa, en tanto que la forma militar sólo pretende ser técnicamente precisa y practicable. Ambas formas actúan creando poder; pero la militar lo hace sólo en virtud de su técnica, por lo que organiza únicamente actividades militares en una unidad de acción, en tanto que la forma jurídica lo hace además mediante su pretensión de legitimidad, al organizar actividades espirituales y físicas de toda clase, incluidas las militares en una unidad de acción política universal. La forma militar representa la más precisa y practicable forma de la organización de poder porque ella supone el máximo de certidumbre respecto a

lo que se exige y de seguridad, de suerte que la conducta exigida se cumple también con regularidad efectiva. Forma jurídica necesita de tanta más precisión y practicabilidad cuanto más numerosas y complejas sean las relaciones sociales. Este aspecto técnico del derecho, que se manifiesta unas veces en la determinación racional del contenido jurídico y otras en la certidumbre de la ejecución, es lo que llamamos seguridad jurídica. No cabe duda que la forma jurídica no puede nunca alcanzar aquella regularidad casi mecánica de la conducta de los subordinados en que se basa la precisión de la formación de poder de carácter militar. Dado que la organización militar es sólo una organización técnica de funciones parciales, en lo posible uniformes, eliminando en buena parte la autodeterminación individual, se halla en condiciones de asegurar, al modo como sucede en la forma económica de división del trabajo de la gran empresa racionalizada de nuestros días, una previsibilidad de la formación de poder que la forma jurídica nunca puede alcanzar, ya que, a causa de su función de ordenación universal, que hace que nunca pueda racionalizarse por completo, queda siempre en ella un amplio margen de espontaneidad. Puede, por eso, hablarse de una ley del rendimiento decreciente de poder de la seguridad jurídica, ley que, aunque también deja sentir su influjo en la formación del poder militar, se da en grado mucho menor que en la formación del poder político.

El derecho, como forma de manifestación necesaria, tanto por motivos técnicos cuando ético-espirituales, del poder del Estado, no debe ser considerado de manera tan radicalmente errónea que se le llegue a excluir, como hace Smend, del círculo de los factores de integración del Estado, estimando que las funciones jurídicas son "cuerpos extraños" en la Constitución (op. cit., pp. 97 ss., 150). Pues lo cierto es que, en realidad, no hay factor alguno de integración del Estado que sea más imprescindible que el derecho. En la dinámica de las relaciones de dominación histórico-sociales una situación de poder se convierte en un *status* político únicamente gracias al derecho. Sin el derecho, con sus caracteres normativos y técnicos, faltaría al Estado – en el cambio incesante de los innumerables procesos de integración- permanencia y estructura, es decir, no tendría, en general, existencia (ef. Supra, pp. 79-80). El carácter de formador de poder que el derecho tienen es también negado por C. Schmitt, quien confunde, además, normatividad y positividad al afirmar que la unidad y ordenación reside "en la existencia política del Estado, y no en leyes, reglas ni ninguna clase de normatividades" (Verfassungslehre, pp. 9 ss.; ef. También p. 22; ef Heller, op. cit., p.69). La normatividad y la existencialidad no son para el Estado cosas opuestas, sino condiciones recíprocas. El derecho, en realidad, formula "casi leyes esenciales del ser de la vida de la comunidad humana" (E. Kaufmann, Probleme d. internat. Gerichtsbarkeit, 1932, pp. 9 s).

Al carácter formador de poder del derecho corresponde el carácter creador de derecho del poder. El derecho no es determinado menos unilateral insuficientemente si se le concibe sólo en su normatividad ideal que si sólo se le estima en su positividad, cuyo origen se halla en la facticidad de una unidad de decisión y acción. Las normas jurídicas positivas no se establecen por si mismas

sino que son queridas, establecidas y aseguradas mediante disposiciones reales. Sin una positivación, por medio de actos de voluntad, el derecho no puede tener ni la firmeza que quiere la actual sociedad de cambio, ni eficacia. Sin la unidad fáctica de la voluntad del Estado no existe unidad del orden jurídico positivo; pero sin ésta no hay justicia ni seguridad jurídica, no existe ni existió nunca un grupo social de tal homogeneidad que excluyera toda diversidad de principios de justicia y de principios jurídicos, pero aunque existiera, se necesitaría también en él de un poder voluntario de decisión y acción para la conveniente concreción o imposición de los preceptos jurídicos – nunca pueden ser derivados, por un mero procedimiento lógico, de los principios éticos del derecho-, es decir, tanto para conseguir la certidumbre jurídica como , sobre toda para lograr la certidumbre de la ejecución. La doctrina que contienen que la existencia del Estado se apoya jurídicamente tan solo en su propia voluntad, de tanta importancia sobre todo en derecho internacional (Jellinek, Staatslehre, p. 274), ha dado certera expresión al carácter creador de derecho del poder (Heller, op. cit., pp. 148 s). claro es que a esta voluntad del Estado no puede considerársele como no ligada por normas, pues de lo contrario también se vería privada de poder, pero tiene que ser poder porque sólo así puede establecer y asegurar el derecho.

Si la aplicación de la idea del derecho a una realidad social concreta no es posible sin que intervenga una autoridad de la comunidad que positivice el derecho, el carácter formador de derecho del poder aparece en plena pureza cuando se trata de la validez del derecho injusto.

El problema del derecho injusto, que el positivismo, con la irreflexiva seguridad que en si mismo tenía, pretendía haber eliminado junto con el derecho natural de la ilustración, volvió a plantearse con las complicaciones sociales del siglo xx. Sin embargo, los dos caminos, el de la moralización y el de la amoralización del derecho, con los que algunos teóricos eluden el problema, pretendiendo no obstante superar el positivismo, deben estimarse inadmisibles. Su fundamental error consiste en que toman del derecho natural justamente aquello que nuestra época tienen que rechazar sin condiciones, a saber, la ficción de una comunidad jurídica completamente homogénea dominada por principios unitarios de justicia.

La moderna amoralización del derecho no significa una superación sino, sencillamente, una *reprise* del positivismo histórico que reduce el Estado, al igual que todo derecho, al espíritu del pueblo. Savigny había dicho que el derecho positivo vive “en c la conciencia común del pueblo” y que es “el espíritu del pueblo, que vive en común en todos los individuos, quien crea el derecho positivo” (System, I, p. 14); con lo que, a la vez que niega la legalidad específica del Estado y del derecho, viene también a negar el carácter formador de derecho que el poder tiene, creando la ficción de una comunidad del pueblo y del derecho que no deja lugar alguno a un derecho injusto. Y la misma ficción, con el mismo propósito contrarrevolucionario, se contienen en aquella afirmación de Schonfeld (p. 123): “Todo derecho positivo, por terrenal que sea, es la justicia en tiempo y espacio, de donde le viene su dignidad [...]. Ello convierte su poder en poder jurídico y sui

coacción en coacción jurídica, cosa que ya intuyó, aunque sin razonarlo, la Escuela histórica, y que para el positivismo, con su eliminación de toda idea [...] ni siquiera ha constituido un problema". Fácil es comprender que detrás de esa exaltación religiosa de todo lo existente se oculta una muy terrena significación para la esfera de la política interna; y asimismo, también se comprende sin dificultad que, con ese estar más allá del bien y del mal, de lo jurídico y de lo no jurídico, no se lleva a cabo una superación del positivismo sino que, por el contrario, se prepara el camino para la destrucción de todo valor jurídico y, con ello, de toda teoría jurídica,. Para ser consecuente con sus postulados, esta religión del *statu quo* político debiera tener bastante coraje para presentar al pueblo alemán el Tratado de Versalles como la encarnación de la justicia en el tiempo y el espacio (ef. Heller, op. cit., p. 181. A2).

Si la amoralización del derecho conduce a la glorificación religiosa se la situación real del poder, su moralización nos lleva a la anarquía. Siempre que se declare que un precepto jurídico no es obligatorio porque le falta legitimación ética (ef. Por ejemplo, B. Darmstadter, Rect. And rechtsorduung, 1925, p. 120), lo único que impide caer en el anarquismo es la ficción jusnaturalista de una comunidad jurídica absolutamente uniforme. Lo propio cabe decir de la difundida doctrina de que la positividad del derecho se basa "en último término en la convicción de su valides"; supónese aquí una convicción del "promedio de un pueblo" que, como se reconoce, no existe en muchos casos. "Difícilmente han podido considerar como derecho, las víctimas de la inquisición española, aquellas normas en virtud de las cuales fueron sentenciadas (Jellinef, op. cit., p. 334 y A 1).

Lo mismo la moralización que la amoralización del derecho pasan por alto el condicionamiento recíproco de la formación de derecho por el poder y de la formación de poder por el derecho; ambas se esfuerzan por una irrealizable y falsa amoralización de la justicia y el derecho, de la legitimidad y la legalidad, de la normatividad y la positividad. La sociedad más homogénea precisa del derecho positivo y, con ello, de un poder de voluntad que lo cree y asegure (de opinión contraria, op. cit., p. 16 y passim). Y si así es; a fuerza habrá de destacarse aún más en una sociedad dividida en clases el carácter formador de derecho del poder y el carácter formador de poder incluso del derecho injusto. Como sucede con toda realidad social, lo que interesa en la conducta constitutiva del poder del Estado que siguen los súbditos, no es sólo su valor de conciencia moral, sino además su valor de acción política. Evidentemente que la aceptación es tanto mayor y tanto más reducida la coacción y tanto más fuerte el poder del conjunto, cuando más firme sea la creencia en la legitimidad del derecho formador de poder. Pero no se debe olvidar que también el poder no legitimado puede operar en el sentido de crear derecho, de un lado porque la legalidad de la conducta no está necesariamente condicionada por la legitimidad de la norma jurídica, sino que los hombres obedecen también el derecho injusto por apatía, temor o interés; y de otro, porque el derecho es la forma en la cual tiene que manifestarse incluso el poder no legitimado, de modo que, aun cuando sea injusto, ha de contener ciertos principios de constitución comunes a todo derecho. Aun en los caos en que no

haya más que la mera forma jurídica técnica del procedimiento, ajena a toda legitimidad, esa simple forma jurídica, incluso del derecho injusto, impone ciertas limitaciones al poder, ciertos límites a lo arbitrario y cierta protección para los sometidos a las normas, al forzar a aquél a la observancia de determinados principios jurídicos generales y reglas de interpretación. Por esta razón, no carece de sentido, aun desde el punto de vista del obligado, el luchar por la observancia de una ley injusta o de un tratado internacional injusto (ef. E. Kaufmann, op. cit., pp 14 s., 17).

Al negar la relación dialéctica entre el Estado y el derecho, así como la formación de poder por el derecho y la derecho por el poder, había que enfrentarse con el dilema de reducir el derecho al Estado o negar la legalidad peculiar de éste y disolverlo en el derecho. Para el liberalismo, poco amigo del Estado, la consecuencia era clara. Desde el punto de vista de la historia del espíritu, la eliminación del carácter de realidad del Estado en beneficio del derecho podía enlazar con la idea jusnaturalista de la autoridad impersonal de la ley, la cual, como orden natural, había de ser conocida y realizada por la razón humana. Se creía que las leyes inmutables de este *ordre naturel* podían obligar de modo inmediato e incondicionado a los destinatarios, prescindiendo de toda autoridad humana e incluso de la voluntad divina, es decir, se creía posible ordenar la realidad social sin apelar a la autoridad (ef. Heller, op. cit., pp. 17 ss). La idea de una nomocracia impersonal sólo podría servir para la formación de la sociedad en el caso de que se admitieran ciertos postulados nacionales concretos y de contenido con carácter tan universal y evidente que resultara absolutamente superfluo el que una voluntad viniera a positivizar esos principios de justicia en preceptos jurídicos. El holandés Krabbe, al pretender remplazar la soberanía del Estado por la soberanía del derecho,, viene a ser uno de los últimos representantes de ese "derecho natural formal" (Lask, I pp. 282, 314). "Ya no vivimos –dice- bajo la autoridad de personas, ora naturales ora artificiales (jurídicas) sino bajo la autoridad de normas, de fuerzas espirituales. Estas fuerzas mandan en el sentido más estricto de la palabra" (Moderne Staatsidee, 1919, p. 81). Nuestro autor puede concebir una soberanía del derecho, prescindiendo de toda disposición positiva por actos de voluntad del Estado soberano, gracias a que todavía llena la forma jurídica jusnaturalista con un contenido de derecho natural material y a que sus principios de razón democráticos y liberales se les aparecen como evidentes *a priori* y suficientemente concretados.

El intento kelseniano de disolver el Estado en el derecho constituye una doctrina exclusivamente formal de un derecho natural sin contenido. La "doctrina pura del derecho" no conduce a la representación de una autoridad impersonal del derecho, sino a la de una autoridad del derecho depurada de todo contenido ético y sociológico. Al identificar, como lo hace Kelsen, el Estado con el derecho, por fuerza habrá de desaparecer, con la legalidad peculiar del Estado, la autonomía de la teoría del Estado. no hay más que una teoría "normativa" del Estado como teoría "normativa" del Estado como teoría del derecho, la que, como tal, "es también la sociología del Estado" (Staatslehre, p. 16).

Desde el momento en que se liquida la necesaria tensión entre derecho y Estado, echándose unilateralmente del lado del derecho, parece muy fácil fundamentar la validez del derecho frente al Estado. Pero tal apariencia de desvanece al descubrir que la teoría kelseniana del Estado sin Estado se presenta como imposible porque, a la vez, es una teoría del derecho sin derecho, una ciencia normativa sin normatividad y un positivismo sin posibilidad. Como el Estado es absorbido completamente por el derecho, y, en cuanto sujeto de derecho, no es otra cosa que "el derecho como sujeto" (ef. Heller, op. cit., pp. 106 s.), las normas jurídicas de Kelsen han de establecerse y asegurarse a sí mismas, o sea que carecen de positividad. El místico "automovimiento del derecho" de Kelsen vienen a abocar, en último extremo, "en la norma fundamental, que constituye la base de la unidad del orden jurídico en su automovimiento" (op. cit., pp. 248 s). Pero como la norma fundamental no es más que un nombre inadecuado que se le da a la voluntad del Estado no sometida a normas, al derecho, tal como lo entiende Kelsen, le falta, además de la positividad, la normatividad. La reducción kelseniana del Estado al derecho supone la identificación del orden normativo ideal con la organización real – la organización es, para nuestro autor, "tan sólo el extranjerismo que corresponde a ordenación" (Souveranitat, pp. 143 ss) – y arranca de la concepción de una organización no organizada y sin órganos, de una democracia sin autoridad, o sea, en último término, de la reducción , ya conocida por nosotros, del Estado al pueblo (ef. Supra, pp. 210 ss).

De todo lo que hemos ido exponiendo llegamos a la conclusión de que el Estado no puede ser concebido no como una función de la tierra, ni como fenómeno de expresión del pueblo, de la sociedad de clases o de la opinión pública y que no puede ser, en manera alguna, disuelto en el derecho. Todos esos fenómenos naturales y culturales con condiciones, en parte históricas y en parte universalmente necesarias, del nacimiento y permanencia de la unidad estatal. Pero ni el conjunto ni, mucho menos, aisladas, pueden tales condiciones revelarnos la ley sustantiva del Estado. a ella vamos a dedicar ahora nuestra atención.

X. ESENCIA Y ESTRUCTURA DEL ESTADO

1. LA FUNCIÓN DEL ESTADO

A. Su legalidad peculiar

MURHARD: *Der Zweck des Staates*, 1832; FISCO; "Die Aufgaben des Staates in geschichtlicher Entwicklung", *Hdb. D. Politik*, I, pp. 86 ss; H. E. BARNES: *Soziologie u. Staatsstheorie*, ed. alem., 1927; MENZEL: "Zur Lehre vom Staatszweck", *Ztschr. f. off. Rect.*, VII, 1928. pp. 211 ss.

Desde que Aristóteles inició su Política con la doctrina del fin del Estado, poniendo al frente aquella frase: *xxxñxx xotvwvía xyxovtivo evexx oexev*, la cuestión del "fin" del Estado constituyó un problema fundamental para todas las doctrinas. Estaba reservado al romanticismo el combatir, por primera vez, la legitimidad de este modo de plantear el problema, afirmando que el Estado, "como las plantas y los animales", es un fin en sí. A partir de entonces la cuestión del fin del Estado aparece desatendida por la doctrina, que la rechaza por considerarla un problema ficticio o superfluo, o bien porque lo estima de imposible solución (ef. Rehm, *Staatslehre*, pp. 31 ss). Si en algún caso reconoce que tal cuestión está justificada, sus respuestas no son, en general, nada satisfactorias científicamente. Y, en todo caso, la teoría del Estado está muy lejos de ver en ella su problema fundamental.

La eliminación del concepto del Estado de este momento teleológico estaba, sin duda, justificada si se tomaba en consideración la concepción que del Estado tenía el derecho natural de la Ilustración, en la que la cuestión del fin aparecía unilateralizada de manera racionalista al considerar equivocadamente el Estado como una creación arbitraria de individuos para un fin consciente. Es también exacta la objeción de que sólo los hombres y no los grupos pueden proponerse fines subjetivos. Ni cabe poner en duda que el Estado no es una unidad de fin en el sentido de que sus miembros persigan en él y con él los mismos fines (ef. *Infla* pp. 258-259, 261-262). Hay que reconocer asimismo que tienen razón los que declaran que, desde un punto de vista científico, no puede llegarse a establecer objetivamente la "misión" política concreta de un Estado determinado. Pues esta misión – aunque se quiera deducir, a la manea de los geopolíticos del día, con una pretendida objetividad, de la situación geográfica del Estado de que se trate – depende siempre exclusivamente, lo mismo que aquellos fines psicológicos, de las ideologías, en manera alguna unitarias, de determinados grupos humanos dentro del Estado. por último, hay que considerar también como mal plantada la cuestión del "fin" trascendente objetivo del Estado, en relación con la voluntad divina o con el destino último del género humano, porque esa cuestión se refiere al sentido universalmente válido, verdadero o justo, del Estado, o sea el problema de su justificación, problema que no cabe confundir con el del "fin del Estado".

Una vez aceptando que tales objeciones se hallan justificadas, hay que reconocer, sin embargo, que la cuestión del fin del Estado no sólo constituye un problema de

importancia para la teoría del Estado, sino el más fundamental de la misma. Pues si bien es cierto que sólo los hombres son capaces de proteger conscientemente fines, no lo es menos que el Estado, como toda institución humana, tiene una función objetiva llena de sentido que no siempre concuerda con los fines subjetivos de los hombres que lo forman. El derecho natural de la ilustración había extraído una consecuencia que ha inducido a error, a partir de entonces, tanto a las ciencias de la naturaleza como a las de la cultura, a saber, que la finalidad interna de un fenómeno debe referirse a su creación por una voluntad racionalmente dirigida a un fin. Pero así como la ciencia no puede llegar a admitir la acción de un creador partiendo de la legalidad inmanente del organismo natural, ni de la lógica interna del lenguaje concluir que ha sido creado por un espíritu del pueblo (ef. *Supra*, pp. 116-118), del mismo modo no le es tampoco permitido explicar la organización estatal por un obrar racionalmente dirigido a un fin, como v.gr., por un contrato entre hombres.

La teoría del Estado, empero, puede y, es más, debe indagar el sentido del Estado cuya expresión es una función social, su acción social objetiva. Esta interpretación objetiva del Estado hay que distinguirla con precisión de la interpretación psicológico-subjetiva (cf., por ejemplo, Freyer, *Theorie d. obj. Geistes*, pp. 36 ss.). ciertamente que el Estado, como todos los fenómenos culturales que los hombres realizan, puede ser objeto también de una interpretación psicológica. Tal interpretación indagaría el fin subjetivo que los hombres se han propuesto en un caso concreto, si se trata de un conjunto de casos, aquel que suele normalmente proponerse. De estos fines subjetivos no podemos, sin embargo, pasar a la unidad objetiva de acción del Estado. pues si, en atención a lo general psicológico, se concibe el fin del Estado de manera formal e indiferenciada, si, por ejemplo, se habla, con Jellinek, de un fin "para el mantenimiento de la existencia y del bienestar individuales", en tal caso ese fin no sería un fin específico del Estado como el propio Jellinek admite (*Saatslehre*, pp. 235 s.), y, por tanto no sería propiamente un fin del Estado, ni tampoco una situación psicológica que se pudiera comprobar para todos los miembros del Estado.

Los grandes teóricos del estado y, entre ellos, especialmente Aristóteles y Hobbes, con sus doctrinas sobre el fin del Estado, no han querido dar ciertamente una interpretación subjetiva-psicológica del Estado, sino una interpretación objetiva. La institución del Estado da lugar en todas partes a actividades semejantes que tienen una significación objetiva con un sentido comprensible para la vida social en su totalidad. La interpretación de este sentido funcional objetivo no debe confundirse ni con una interpretación psicológica ni tampoco con la cuestión del valor justo y válido que haya de atribuirse a la institución estatal.

Las acciones que ejerce el Estado, como causa, dentro del todo social se determinan con la misma objetividad que las funciones que posee ciertos órganos en el organismo animal o vegetal para la nutrición, reproducción o defensa. Lo causal y lo teleológico no constituyen oposiciones de principio en la comprensión de la realidad social (*Wundt, Logia*, 1919, pp. 197 ss.).

El Estado no es posible sin la actividad, conscientemente dirigida a un fin, de ciertos hombres dentro de él. Los fines establecidos por estos hombres actúan causalmente sobre otros hombres como elementos motivadores de sus voluntades. La realidad del Estado, el cual ha de ser supuesto aquí como unidad, consiste en su acción o función, la cual, tal como ella es, no precisa que sea querida como fin, ni por todos los miembros ni siquiera por uno solo. El Estado existe únicamente en sus efectos. "La función es la existencia pensada en actividad" (Goethe). La acción objetiva del estado sobre hombres y cosas es separable de los actos físicos de sus nacimiento y puede explicarse, por eso, sin tener en cuenta su nacimiento psicológico, como contenido objetivo de sentido. En cuanto acción objetiva, la función inmanente del Estado se distingue claramente tanto de los fines subjetivos y misiones que le adscriben las ideologías de una parte de sus miembros, como de cualesquiera atribuciones de sentido de carácter trascendente que se refieran a su fundamento jurídico (ef. Infla, pp. 276-278).

Como todas las funciones sociales, que nacen y se mantienen exclusivamente mediante actos de voluntad humana socialmente eficaces, también la función del Estado es algo que se da y plantea a la voluntad humana. La función del Estado nos es necesariamente dada por una situación cultural y natural. No es nunca una mera situación natural la que reclama la función estatal. Hácese ésta una necesidad que domina nuestro obrar en el momento en que se produce una determinada situación cultural, a saber, cuando los pueblos se hacen sedentarios. El asentamiento en un determinado lugar geográfico, limitado por la vecindad de otros pueblos, hace precisa una unidad de acción para la protección de este espacio así como para su eventual ampliación. Esta necesidad de una solidaridad territorial para las cuestiones que de tiempo en tiempo se presenten en lo exterior, no es capaz, sin embargo, ni con mucho, de fundamentar la función de ,o que desde el Renacimiento conocemos como Estado. hay que agregar un alto grado de división del trabajo social, y, condicionada por ella, cierta permanencia y densidad de las relaciones de intercambio e interdependencia. Esa intensidad de una conexión permanente de vecindad es lo que hace necesaria una organización territorial permanente y unitaria esencialmente referida a la demarcación espacial, organización a la que se da desde Maquiavelo el nombre de Estado. los modernos Estados territoriales fueron desconocidos en la Antigüedad y en la Edad Media. Una organización comparable al status político actual sólo podía desarrollarse entonces en aquellos lugares donde, como consecuencia de los mercados, se concentraban en un breve espacio división de trabajo e intercambio, a saber, en las ciudades. Por esta razón también, encontramos los inicios del Estado moderno en aquellas ciudades donde se dan, al grado máximo de desarrollo, el trabajo y el intercambio, es decir, en las ciudades repúblicas del norte de Italia.

La función del Estado determinada por el territorio se hace, pues, necesaria en el momento en que se llega a cierta etapa caracterizada por el sedentarismo y por una división del trabajo muy desarrollada. Esta necesidad de la función estatal, que liga nuestras representaciones y nuestros actos, hace que no podamos considerar el Estado como una creación del arbitrio humano; no se opone, en

cambio, a que en él veamos el producto necesario de la voluntad humana actuando en una situación cultural y natural dada. En cuanto se llega a aquel grado de interdependencia social en un determinado territorio, se plantea la exigencia de una ordenación unitaria para las relaciones sociales y, con ella, la de un poder común de ordenación que debe realizarse también hacia fuera. Esta necesidad de hecho sólo se convierte, sin embargo, en la realidad social del Estado en el momento en que aparece sentida., por grupo humano que vive en el territorio, como objetivo a alcanzar por la voluntad y, como tal, es realizado. Donde no sea querido un poder estatal que se afirme a sí propio en lo interior y lo exterior, no surge ni subsiste Estado alguno. Pero siempre que se dé, como supuesto, aquella situación natural y cultural y se prefiera el poder de ordenación territorial propio al extraño, allí existe una voluntad de Estado. si consigue organizar y poner en actividad, como poder autónomo, la cooperación social en el territorio, nos fallamos ya ante un sujeto del más alto poder territorial, ante un Estado al cual se atribuye, con necesidad política, el obrar político de gobierno con anterioridad a todo derecho internacional y con independencia de toda jurisprudencia normativa.

La función del Estado consiste, pues, en la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vivendi* común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual, en tanto exista un Estado mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante.

La determinación de la función de sentido, inmanente, del Estado es de importancia decisiva para la comprensión del mismo en todos sus detalles. En una referencia a la función de sentido del Estado, todos los conceptos de la teoría del Estado y del derecho político aparecen vacíos de significado. El agnosticismo, que estima que no puede responderse a la cuestión del "fin" del Estado, conduce a la triste conclusión de que el grupo político sólo puede definirse por su instrumento, la "violencia" (así M. Weber, *Economía y sociedad*, I, pp. 55 s.). a esta doctrina, y con mayor motivo a las que sostienen que el poder es el "fin" conceptualmente necesario del Estado (por ejemplo, Thoma, *DGB, d. Staatsw.*, 1926, VII, p. 755), más que ser falsas les sucede que no nos dicen absolutamente nada. Pues todas las instituciones humanas despliegan poder, y si no se fija una función de sentido al poder específico del Estado, no es posible diferenciarlo de una gavilla de bandoleros, de un cártel del carbón o de un club deportivo.

B. Distinción de otras funciones sociales

SCHAFFLE: "Über, d. wissensch. Begriff der Politik", *Ztschr. F. dieges. Staatswiss.*, vol. 53, 1897, pp. 579 ss.; *Handbuch d. Politik*, 1920. vol. 1, "Wesen, Ziele und Zweige d. Politik"; SPRANGER: *Lebensformen*, 1928; MANNIEIM: *Ideología y utopia* (1929), ed. Esp., Fondo de Cultura Económica., México, 1941; C. SCHMITT: *Der Begriff des Politischen*, 1933; HELLER: art. "Political Power", en *Enciclopedia of the Socil Sciences*.

Sólo podremos llegar a un concepto de lo político partiendo de la función de sentido que desarrolla lo político en el seno de la vida social total. Sólo cabe distinguir la peculiaridad de la función política de las demás funciones sociales, de un lado, por el hecho de que la política es una conexión efectiva que nace y se mantienen según leyes relativamente específicas y, de otro, porque esa conexión, en cuanto parte, presenta una determinada significación para el conjunto de la vida social.

El concepto de lo político es mucho más amplio que el de lo estatal. Han existido actividades políticas y formas de actividad política antes de que hubiera Estado, del mismo modo que existen, aún hoy, grupos políticos dentro de los Estados y entre los Estados. Pero el lenguaje usual ha ampliado últimamente el sentido de los términos política y político en forma considerable. Se habla de una política eclesiástica, militar, económica, de asociaciones, etc., y en ello no se hace referencia sólo al Estado y otras instituciones políticas, sino también a particulares como soporte de tal política. Con tan amorfo concepto, sin embargo, no es posible determinar la función específica de lo político. Todas esas formas de "política" tienen en común el desplegar y aplicar poder social organizado, o sea que su poder nace y se mantienen mediante una cooperación humana dirigida por una ordenación regular común, en la que determinados individuos cuidan del establecimiento y aseguramiento de la ordenación, así como de la actuación unitaria de poder de tal suerte concentrado. Pero al poder organizado y actuado por órganos especiales de una Iglesia, de un *status* o incluso de una organización militar como tal, nosotros no lo llamamos político.

Tan sólo partiendo de la relación de lo político con la *polis* y su forma más desarrollada, el Estado., podemos llegar a un claro concepto fundamental. Por eso política es, en el más eminente y ejemplar sentido, la organización y actuación autónoma de la cooperación social en un territorio. Repitamos que no es, en modo alguno, necesario que corresponda siempre a la función política objetiva una intención subjetiva de los miembros. No tienen importancia decisiva el propósito subjetivo del que presta un servicio militar, paga los impuestos, etc. como todo poder social, también el político es una conexión de causa y efecto, en la cual lo importante es el efecto objetivo y no, o al menos no exclusivamente, el criterio y la intención subjetivos. Por esta razón, el dirigente político puede tener como propósito el enriquecimiento económico; pero si se sirve de la política para estos fines, ha de someterse su obrar a las leyes propias de ella o, de lo contrario, fracasará,. Tanto política como económicamente.

Sin embargo, no toda actividad del Estado es actividad política. La calidad de político de un poder social no es algo establecido definitivamente, de una vez para siempre, sino que depende de las circunstancias sociales, especialmente de la mayor o menor homogeneidad social y política del pueblo del Estado, así como de la forma concreta de Estado. en general se califica de político tan sólo al poder que en el Estado dirige o conduce, no al que ejecuta. Como depositario del poder político se considera, en general, únicamente al que puede llevar a acabo un cambio esencial en la división del poder estatal, en lo interno o lo externo, sobre la

base de decisiones autónomas, o bien se esfuerza por poseer esta facultad. Por eso no vale ordinariamente como política la actividad de órganos estatales subordinados que se realiza según normas precisas. Y tampoco se considera, con frecuencia, como políticas amplias zonas de la política social y de la actividad cultural del Estado. En cambio, cuando existen fuertes tensiones políticas, todas las relaciones sociales se hacen, finalmente, políticas e incluso llegan a estimar políticos actos tales como el alcantarillado de una calle, el establecimiento de una fábrica o de un sanatorio o la construcción de una escuela. En época tranquilas en las que los principios fundamentales de organización de la cooperación social en un territorio no son puestos en duda, no se concibe que esos actos puedan guardar relación, por lejana que sea, con la función política. De otra parte, en el Estado de derecho con división de poderes sólo vale propiamente como política la actividad del Estado que tienen carácter dispositivo y, en cambio, no se considera como política, o al menos no se le considera en el mismo grado, a la ejecución que actúa sobre la base de las disposiciones de aquélla; es decir, que, en general, sólo son actividades políticas el gobierno y la legislación, no la administración ni la justicia. El Estado "totalitario" de las dictaduras modernas, que convierten en políticas a todas las demás relaciones sociales, tienen que valerse no sólo de la administración, sino también de la justicia como instrumento inmediato de poder. La política y el Estado se encuentran, en verdad, estrechamente relacionados tanto conceptualmente como en la realidad, pero no deben ser identificados. No es sólo el Estado el que despliega puro poder político, sino también los grupos políticos intraestatales o interestatales tales como los partidos, las alianzas, la sociedad de las naciones, y, además, otros grupos cuya función no es, en sí, política, como las iglesias y las asociaciones patronales y obreras. Así, pues, no todo poder que actúa políticamente es un poder estatal; pero todo poder político – y esto está de acuerdo con nuestra formación conceptual- aspira a ser tal según su función de sentido; es decir, que todo poder político activo aspira a organizar y actuar la cooperación social territorial según sus intenciones. Pero este objetivo sólo lo puede alcanzar, en último extremo, un poder político- aunque sea interestatal- si se transforma en poder estatal. Pues el poder del Estado se diferencia de todas las otras formas de poder político porque tienen a su disposición el orden jurídico establecido y asegurado por órganos estatales. Dado que el Estado representa el *optimum* político, es decir, la organización política normalmente más fuerte, precisa y practicable, toda actividad política, en virtud de su inmanente función de sentido, debe esforzarse, no ciertamente por conquistar el poder estatal en su totalidad, pero sí por tomar su parte en él. En este sentido puede definirse la política como el arte de "transformar tendencias sociales en formas jurídicas" (Hartmann, Festschrift für I. Brentano, 1916, p. 220). Todo acto de poder político ejerce, por principio, su influjo, que a veces sólo cabe descubrir en un examen microscópico, sobre la vida religiosa, militar, económica, pedagógica, artística y otros aspectos de la vida social, y viceversa. La función política influye en todas las demás funciones sociales y es, a la vez, influida por ellas. Cabalmente por eso, sólo puede captarse el concepto de lo político mediante

una interpretación objetiva de la totalidad social. Toda interpretación psicológica, si no quiere quedarse vacía de contenido, tienen que dar por supuesto este contenido objetivo de sentido de la fundación política. Tiene, pues, que partir necesariamente de la hipótesis metódica de que en todo acto que entrañe un sentido se contienen "todas las formas fundamentales de los actos que entrañan sentido; en todo acto impera la totalidad del espíritu" (Spranger, p. 35). Por esta razón, un acto concreto de la realidad social, la cual presenta por todas partes contornos fluidos, únicamente puede ser caracterizado como político en atención a sus cualidades dominantes, no por sus cualidades puras.

En oposición a la concepción aquí sostenida de la función objetiva en sentido de lo político, se ha formulado recientemente, bajo el influjo de la filosofía de la vida, la tesis de que toda política no significa otra cosa sino una lucha de fuerzas esencialmente irracionales y carentes de sentido. Sorel, Pareto y Oswald Spengler coinciden en afirmar que el ejercicio del poder, sin contenido precisable, constituye la ley fundamental no sometida a otras leyes, de toda política, un teórico filofascista ha caracterizado de una manera muy clara la esencia de esta política refiriéndose a la fascista, en los términos siguientes "la actividad por la actividad, una especie de *Part pour Part* en el terreno político" (ef. H. Heller, Europa u. d. Fascismos, 1931, pp. 28 ss. 43). Al mismo resultado induce el concepto de lo político tal como lo entiende el influyente defensor del fascismo alemán C. Schmitt. Este autor tiene, naturalmente, que mantenerse en un psicologismo sin contenido al afirmar que lo que distingue específicamente lo político es la diferenciación de amigo y enemigo, siendo éste el extraño a quien hay que aniquilar en caso de conflicto. Schmitt sólo puede evitar que tal diferenciación amigo-enemigo se refiera a una diferenciación intensiva de carácter erótico o de cualquier otro, haciendo al Estado, de repente y sin comprensible motivo, soporte de tal diferenciación de modo que, en conclusión, llegamos a la tesis, no ciertamente nueva, de que las diferenciaciones del Estado son diferenciaciones políticas. Prescindiendo de que la creación y mantenimiento del Estado, y con ello toda la política interior, quedan excluidos de la diferenciación amigo-enemigo, que tienen un sabor guerrero evidente, en la misma política exterior, y de toda ella, no queda a la noxica más que el núcleo del cual evidentemente deriva Schmitt en modo exclusivo su concepto de la política. Aunque se estime que la política no es sino la continuación de la guerra, lo que la caracteriza es precisamente el empleo de otros medios, la parte más importante de toda política la integran los esfuerzos para evitar el conflicto existencial entre amigo y enemigo. El activismo schmittiano del amigo-enemigo, vacío de contenido, que ha sido, no del todo sin razón, tratado psicoanalíticamente (ef. Behrendt, Pol. Aktivismus, 1932, pp. 12 s.), es aplicable también a toda contienda arbitraria y no puede nunca conducirnos a la determinación de una característica específica de lo político, sino, en todo caso, a la trivialidad de que toda la vida es lucha. No puede, en verdad, pasarse por alto el impulso irracional hacia una expansión de poder, que es propia de muchos aunque no de todos los poderes políticos, especialmente en la etapa del imperialismo. Pero este impulso no basta a fundamentar una determinación conceptual de lo político

porque carece de sentido y porque no es característico y peculiar de lo político, sino que esa aplicable también, en igual o mayor grado, al poder económico en el régimen capitalista.

La exposición detallada, microscópica, de todos los factores que ejercen su influjo en la función política y que, a su vez, son influidos por ella, sería una labor imposible de realizar. Hemos de contentarnos, por eso, con una consideración macroscópica que ponga de manifiesto las conexiones y diferencias existentes entre las funciones políticas y las otras funciones sociales más importantes en la situación actual.

Además de la función eclesiástico-religiosa y de la función jurídica que analizaremos en particular, los otros poderes espirituales ejercen también los más potentes influidos en la política y son, a su vez, influidos esencialmente por ella. Un poder político es tanto más firme cuando más consiga hacer que sea reconocida la pretensión de obligatoriedad para sus propias ideas y ordenaciones normativas y para las reglas de la costumbre, moral y derecho por él aceptarlas y que son, al mismo tiempo, su fundamento. Su prestigio político crece si se logra que el tipo de cultura representado políticamente por el sea adoptado como modelo para la formación de la vida. Las mismas formas del lenguaje, la literatura, la música y las artes plásticas pueden, en determinadas circunstancias, obrar eficazmente en provecho del poder político. Por eso concede tanta importancia el Estado moderno a la política cultural en el interior y a la propaganda cultural en el exterior. Ningún Estado puede renunciar a la utilización de los poderes espirituales para sus fines. El Estado de derecho con división de poderes adopta en verdad cierta actitud de respecto frente a las fuerzas espirituales, al asegurar constitucionalmente el libre desarrollo del arte, la ciencia y la Iglesia. Pero esto sólo es posible que lo haga mientras las diferencias que puedan existir en el pueblo del Estado no pongan en peligro la unidad de la cooperación social en el territorio y, con ello, su recesaría función social. Las dictaduras ,modernas dan al espíritu un trato que implica su consideración como mera función de la política. Se propone forjar una solidaridad política mediante la creación de una uniformidad espiritual de actos de coacción directa y, con ello, una pretendida nueva cultura.

En esto, como en otras muchas manifestaciones, especialmente científicas, del presente, aparece claro hasta qué punto ha desaparecido la capacidad para distinguir la legalidad propia, histórica y sistemática, de la función espiritual y de la función política. Aunque la historia, desde los griegos y romanos hasta los alemanes e italianos de los siglos XVIII y XIX,, demuestra lo contrario, la mayoría de nuestros teóricos y prácticos de la política están imbuidos de la creencia supersticiosa en una armonía preestablecida entre el poder político y el del espíritu. Sólo un estado de "desilusión" y anarquía espiritual, tanto en lo individual como en lo social, puede explicar que se confunda la legalidad propia de las actividades políticas con las leyes de los valores espirituales, socialmente ineficaces en el momento y hasta por largo tiempo. La organización y actuación de la cooperación social en un territorio no puede producir más que ciertos requisitos organizatorios de una cultura espiritual. Y viceversa, Platón y Praxiteles,

Shakespeare y Goethe no han ejercido, en absoluto, influídos necesarios de poder político. La fama suya, que en ocasiones actúa produciendo políticamente poder, es en la mayoría de los caos, como dijo un poeta, sólo la suma de las malas compresiones que, con el tiempo, se han ido acumulando en torno a sus grandes nombres.

Un problema superlativamente importante es el de la relación entre la función política y de poder físico, especialmente el militar. Hemos dicho ya que la militar es la forma más perfecta técnicamente de una formación autoritaria de poder (ef. Supra, pp. 248-250). Este hecho descarría a menudo el pensamiento técnico unilateral, llevándole a ver en aquélla la forma más perfecta de la función política. Pero, a diferencia del poder político, el militar es sólo un poder técnico, que recibe del Estado la determinación de sus objetivos y su legitimación. Sólo como parte del poder del Estado tienen una función de sentido de carácter social. Un poder militar que no se subordine al cometido de organizar y actuar la cooperación social en un territorio, no es más que una partida de bandoleros. Pero en tanto que asegura la función política en lo interior y lo exterior, el poder militar es una ineludible condición de existencia de todo poder estatal. El poder físico, ciertamente, en ningún caso es más que una *ultima ratio* del poder político, el poder político sólo precisa de la fuerza excepcionalmente y con ella sola no podría sostenerse ni un momento. Cumple, sin embargo, señalar que el poder armado asegura la existencia del poder político no sólo en cuando se ejerce de hecho, sino ya como mera amenaza.

Las relaciones entre la función estatal y la función social de la Iglesia y de la economía, así como la función jurídica, precisan de una especial indagación.

Bobbio Norberto; Liberalismo y Democracia; FCE; 11-26, 95-109.

II. LOS DERECHOS DEL HOMBRE

EL PRESUPUESTO filosófico del Estado liberal, entendido como Estado limitado en contraposición al Estado absoluto, es la doctrina de los derechos del hombre elaborada por la escuela del derecho natural (o iusnaturalismo): la doctrina, de acuerdo con la cual el hombre, todos los hombres indistintamente, tienen por naturaleza, y por tanto sin importar su voluntad, mucho menos la voluntad de unos cuantos o de uno solo, algunos derechos fundamentales, como el derecho a la vida a la libertad, a la seguridad, a la felicidad, que el Estado, o más concretamente aquellos que en un determinado momento histórico detentan el poder legítimo de ejercer la fuerza para obtener la obediencia a sus mandatos, deben respetar no invadiéndolos y garantizarlos frente a cualquier intervención posible por parte de los demás.

Atribuir a alguien un derecho significa reconocer que él tienen la *facultad* de hacer o no hacer lo que le plazca, y al mismo tiempo el poder de resistir, recurriendo en última instancia a la fuerza propia o de los demás, contra el transgresor eventual,

quien en consecuencia tienen el deber (o la obligación) de abstenerse de cualquier acto que pueda interferir con la facultad de hacer o de no hacer. "Derecho" y "deber" son dos nociones que pertenecen al lenguaje prescriptivo, y en cuanto tales presuponen la existencia de una norma o regla de conducta que en el momento en que atribuye a un sujeto la facultad de hacer o de no hacer algo impone a quien sea abstenerse de toda acción que pueda en cualquier forma impedir el ejercicio de tal facultad. Se puede definir al iusnaturalismo como la doctrina de acuerdo con la cual existen leyes, que no han sido puestas por la voluntad humana y en cuanto tales son anteriores a la formación de cualquier grupo social, reconocibles mediante la búsqueda racional, de las que derivan, como de toda ley moral o jurídica, derechos y deberes que son, por el hecho de derivar de una ley natural, derechos y deberes naturales. Se habla de iusnaturalismo como del presupuesto "filosófico" del liberalismo porque sirve para establecer los límites del poder con base en una concepción general e hipotética de la naturaleza del hombre, que prescinde de toda verificación empírica y de toda prueba histórica. En el capítulo II del *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*. Locke, uno de los padres del liberalismo, parte del estado de naturaleza descrito como un estado de perfecta libertad e igualdad, gobernado por una ley de naturaleza que

enseña a cuantos seres humanos quieren consultarla que, siendo iguales e independientes, nadie debe dañar a otro en su vida, salud, libertad o posesiones.¹

Esta descripción es fruto de una reconstrucción hipotética de un supuesto estado originario del hombre, cuyo único objeto es el de aducir una buena razón para justificar los límites al poder del Estado. en efecto, la doctrina de los derechos naturales es la base de las Declaraciones de los derechos de los Estados Unidos de América (a partir de 1776) y de la Francia revolucionaria (a partir de 1789) mediante las cuales se afirma el principio fundamental del Estado liberal como Estado limitado:

El objetivo de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre (Art. 2 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789).

En cuanto teoría elaboradas de diversas manera por filósofos, teólogos y juristas, la doctrina de los derechos del hombre puede ser considerada la racionalización póstuma del estado de cosas al que ha llevado, especialmente en Inglaterra muchos siglos antes, la lucha entre la monarquía y las demás fuerzas sociales, concluida con la concesión de la Garta Magna por parte de *Juan sin Tierra* (1215), donde las facultades y poderes que serán llamados en los siglos posteriores "derechos del hombre" son reconocidos con el nombre de "libertad" (Libetates,

¹ J. Locke, *Two Treatises of Government* (1690), II, 6 (tr. It., a cargo de L. Pareyson, Utet, Turín, 3º ed., 1980, p. 231).

franchises, freedom), o sea, de esferas individuales de acción y posesión de bienes protegidas ante el poder coactivo del ley,. Aunque esta carta y las sucesivas tengan la forma jurídica de concesiones soberanas, de hecho son el resultado de un verdadero y propio pacto entre partes contrapuestas referente a los derechos y deberes de protección (por parte del soberano) y deberes de obediencia (en lo que consiste la llamada "obligación política" de parte del súbdito), llamado comúnmente *pactum subicctions*. En una carta de las "libertades" el objeto principal de acuerdo son las formas y límites de la obediencia, o sea, de la obligación política, y correspondientemente, las formas y límites del derecho de mandar. Que estas antiguas cartas, como por lo demás las cartas constitucionales *octroyéss* derecho de mandar. Que estas antiguas cartas, como por lo demás las cartas constitucionales *octroyées* de las monarquías constitucionales de la época de la Restauración y otras (como el estatuto albertino de 1848) adopten la forma jurídica de la concesión, que es un acto unilateral, mientras de hecho son el resultado de un acuerdo bilateral, es una forma típica de ficción jurídica, que tienen el objetivo de salvaguardar el principio de la superioridad del rey, y por tanto de asegurar la permanencia de la forma de gobierno monarquía, a pesar de la llegada de los límites de lo poderes tradicionales del detentador del poder supremo.

Naturalmente, también en este caso, del curso histórico que origina un determinado orden jurídico y su justificación racional se presentan de manera invertida: históricamente, el Estado liberal nace de una continua y progresiva erosión del poder absoluto de ley, y en periodos históricos de crisis aguda, de una ruptura revolucionaria (son ejemplares los casos de Inglaterra en el siglo XVII y de Francia a finales del XVIII), racionalmente, el Estado liberal es justificado como el resultado de un acuerdo entre individuos en principio libres que concierten en establecer los vínculos estrictamente necesarios para una convivencia duradera y pacífica. Mientras el curso histórico camina de un estado inicial de servidumbre a estados sucesivos de conquista de espacios de libertad por parte de los sujetos,. Mediante un proceso de liberación gradual, la hipótesis de un estado inicial de libertad, y sólo en cuanto concibe al hombre naturalmente libre llega a constituir la sociedad política como una sociedad con soberanía limitada. En sustancia, la doctrina, bajo la especie de teoría de los derechos naturales, invierte el recorrido del curso histórico, poniendo al inicia como fundamento y por consiguiente como *prius b* que históricamente es el resultado, el *posterius*.

La afirmación de los derechos naturales y la teoría del contrato social, o contractualismo, están estrechamente vinculadas. La idea de que el ejercicio del poder político sea legítimo sólo si se basa en el consenso de las personas sobre las cuales se ejerce (también esta tesis es lockiana), y por tanto en un acuerdo *entre* quienes deciden someterse a un poder superior y *con* las personas a las que este poder es confiado, deriva del presupuesto de que los individuos tengan derechos que no dependen de la institución de un soberano y que la institución del soberano tenga como función principal el permitir el desarrollo máximo de estos derechos

compatibles con la seguridad social. Lo que une la doctrina de los derechos del hombre y el contractualismo es la común concepción individualista de la sociedad, la concepción de acuerdo con la cual primero está el individuo con sus intereses y necesidades, que toman la forma de derechos en virtud de una hipotética ley de naturaleza, y luego la sociedad, y no al contrario como sostienen el organicismo en todas sus formas, de acuerdo con la cual la sociedad es primero que los individuos, o con la fórmula aristotélica, destinada a tener un gran éxito a lo largo de los siglos, el todo es primero que las partes. el contractualismo moderno representa una verdadera y propia mutación en la historia del pensamiento político dominado por el organicismo en cuanto, cambiando la relación entre el individuo y la sociedad, ya no hace de la sociedad un hecho natural que existe independientemente de la voluntad de los individuos, sino un cuerpo artificial, creado por los individuos a su imagen y semejanza para la satisfacción de sus intereses y necesidades y el más amplio ejercicio de sus derechos. A su vez,, el acuerdo que da origen al Estado es posible porque, de conformidad en la teoría del derecho natural, existe por naturaleza una ley que atribuye a todos los individuos algunos derechos fundamentales de los cuales el individuo puede desprenderse sólo voluntariamente dentro de los límites bajo los que esta renuncia acordada con la renuncia de todos los demás permite la composición de una convivencia libre y ordenada.

Sin esta verdadera y propia revolución copernicana con base en la cual el problema del Estado ya no ha sido visto de la parte del poder soberano sino de la de los súbditos, no hubiera sido posible la doctrina del Estado liberal., que es *in primis* la doctrina de los límites jurídicos del poder estatal. Sin individualismo no hay liberalismo.

III. LOS LÍMITES DEL PODER DEL ESTADO

HASTA AQUÍ se ha hablado genéricamente de Estado limitado o de límites del Estado. ahora es necesario precisar que esta expresión comprende dos aspectos diferentes del problema que no siempre se distinguen con precisión: a) los límites de los *poderes*, b) y de las *funciones* del Estado. Ambos son abarcados por la doctrina liberal, aunque pueden ser tratados separadamente. El liberalismo es una doctrina del Estado limitado tanto con respecto a sus poderes como a sus funciones. La noción común que sirve para representar al primero es el *estado de derecho*; la noción común para representar el segundo es el *estado mínimo*. Aunque el liberalismo conciba al Estado tanto como estado de derecho cuanto como estado mínimo, se puede dar un estado de derecho que no sea mínimo (por ejemplo, el estado social contemporáneo) y también se puede concebir un estado mínimo que no sea un estado de derecho (como el Leviatán hobbesiano respecto a la esfera económica que al mismo tiempo es absoluto en el más amplio sentido de la palabra y liberal en economía). Mientras el estado de derecho se contrapone al Estado absoluto entendido como *legibus solutus*, el estado mínimo se contrapone al estado máximo: entonces se debe decir que el Estado liberal se afirma en la

lucha contra el Estado absoluto en defensa del estado de derecho y contra el estado máximo en defensa del estado mínimo, si bien los dos movimientos de emancipación no siempre coinciden histórica y prácticamente.

Por estado de derecho se entiende en general un Estado en el que los poderes públicos son regulados por normas generales (las leyes fundamentales o constitucionales) y deben ser ejercidos en el ámbito de las leyes que los regulan, salvo el derecho del ciudadano de recurrir a un juez independiente para hacer reconocer y rechazar el abuso o exceso de poder. Entendido así, el estado de derecho refleja la vieja doctrina, que se remonta a los clásicos y que fue transmitida por las doctrinas políticas medievales, de la superioridad del gobierno de las leyes sobre el gobierno de los hombres, según la fórmula *lex facit regem*,¹ y que sobrevive también en la época del absolutismo cuando la máxima *princeps legibus solutus*² fue entendida en el sentido de que el soberano no estaba sujeto a las leyes positivas que él mismo dictaba, pero estaba sujeto a las leyes divinas o naturales y a las leyes fundamentales del reino. Además, cuando se habla del estado de derecho en el ámbito de la doctrina liberal del estado, es preciso agregar a la definición tradicional una determinación subsecuente: la constitucionalización de los derechos naturales, o sea, la transformación de estos derechos en derechos protegidos jurídicamente, es decir, en verdaderos y propios derechos positivos. En la doctrina liberal estado de derecho no sólo significa subordinación de los poderes públicos de cualquier grado a las leyes del país que es un límite puramente formal, sino también subordinación de las leyes al límite material del reconocimiento de algunos derechos fundamentales considerados constitucionalmente, y por tanto en principio "inviolables" (este adjetivo se encuentra en el artículo 2 de la constitución italiana). Desde este punto de vista, se puede hablar de estado de derecho en sentido profundo para distinguirlo del estado de derecho en sentido débil, que es el estado no despótico, es decir, no regido por los hombres sino por las leyes, y por el estado de derecho en sentido debilísimo, como lo es el kelseniano, de acuerdo con el cual una vez resuelto el estado en su ordenamiento jurídico, todo Estado es estado de derecho (y la misma noción de estado de derecho pierde toda fuerza calificativa).

Son parte integrante del estado de derecho en sentido profundo que es el propio de la doctrina liberal, todos los mecanismos constitucionales que impiden u obstaculizan el ejercicio arbitrario e ilegítimo del poder u dificultan o frenan el abuso, o el ejercicio ilegal. Los más importantes de estos mecanismos son: 1) el control del poder ejecutivo por parte del poder legislativo o más exactamente del gobierno al que corresponde el poder ejecutivo de parte del parlamento al que toca en última instancia el poder legislativo y la orientación política; 2) el control eventual del parlamento en el ejercicio del poder legislativo ordinario por parte de una corte jurisdiccional a la que se pide el establecimiento de la constitucionalidad

¹ H. Bracton, *De legibus et consuetudinibus Angliae*, a cargo de G. E. Woodbine, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1968, vol. II, p. 33.

² Ulpiano, *Dig.*, I, 3, 31.

de las leyes; 3) una relativa autonomía del gobierno local en todas sus formas y grados frente al gobierno; 4) un poder judicial independiente del poder político.

IV. LA LIBERTAD CONTRA EL PODER

LOS MECANISMOS constitucionales que caracterizan al estado de derecho tienen el propósito de defender al individuo de los abusos de poder. Dicho de otro modo: son garantías de libertad, de la llamada libertad negativa, entendida como la esfera de acción en la que el individuo no está constreñido por quien detenta el poder coactivo a hacer lo que no quiere y a la vez no es obstaculizado para hacer lo que quiere. Hay una acepción de libertad, y es la acepción preponderante en la tradición liberal, de acuerdo con la cual "libertad" y "poder" son dos términos antitéticos que denotan dos realidades contrastantes entre ellas y por tanto incompatibles: en las relaciones entre dos personas, cuando se extiende el poder (se entiende el poder de mandar o impedir) de una disminuye la libertad en sentido negativo de la otra, y viceversa, cuando la segunda amplía su esfera de libertad disminuye el poder de la primera.

Es necesario agregar que para el pensamiento liberal la libertad individual está garantizada, no sólo por los mecanismos constitucionales del estado de derecho, sino también porque al Estado se le reconocen funciones limitadas en el mantenimiento del orden público interno e internacional. En el pensamiento liberal, la teoría del control del poder y la teoría de la limitación de las funciones del Estado caminan paralelamente: incluso se puede decir que la segunda es la *conditio sine qua no*, la primera, en el sentido de que el control de los abusos de poder es más viable en cuanto es más restringido al ámbito en el que el Estado puede ampliar su intervención, o más sencillamente, el estado mínimo es más controlable que el estado máximo. Desde el punto de vista del individuo, desde el que ve el liberalismo, el Estado es concebido como un mal necesario: precisamente en cuanto es un mal, aunque sea necesario (y en esto el liberalismo se distingue del anarquismo), el Estado debe entremeterse lo menos posible en la esfera de acción de los individuos. Poco antes de la revolución norteamericana, Thomas Paine (1737-1809), autor de un ensayo en defensa de los derechos del hombre, expresa con gran claridad este pensamiento:

La sociedad es producto de nuestras necesidades y el gobierno de nuestra maldad, la primera promueve nuestra felicidad *positivamente* uniendo al mismo tiempo nuestros afectos, el segundo negativamente teniendo a raya nuestros vicios. Una aliente las relaciones, el otro crea las distinciones. La primera protege, el segundo castiga. La sociedad es, bajo cualquier condición, una bendición; el gobierno, aun bajo su mejor forma, no es más que un mal necesario, en la peor es insoportable.¹ Una vez definida la libertad en el sentido preponderante de la doctrina liberal como libertad frente al *Estado*, el proceso de formación del Estado Liberal puede hacerse coincidir con el crecimiento progresivo de la esfera de la libertad del

¹ Th. Paine, *Common sense* (1776) (tr. It. En Th. Pine, *I diritti dell'uomo*, a cargo de T. Magri, Editori Riuniti 1978, p. 65)

individuo, con respecto a los poderes públicos (para usar los términos de Paine), con la emancipación gradual de la sociedad o de la sociedad civil, en el sentido hegeliano o marxista, del Estado. Las dos esferas principales en las que acontece esta emancipación son la esfera religiosa o en general espiritual, y la esfera económica o de los intereses materiales. Según la conocida tesis weberiana sobre las relaciones entre la ética protestante y el espíritu del capitalismo, los dos procesos están estrechamente relacionados. Pero aparte de esta discutida conexión, es un hecho que la historia del Estado liberal coincide, por un lado, con la terminación de los Estados confesionales y con la formación de los Estados neutrales o agnósticos con respecto a las creencias religiosas de sus ciudadanos; por otro, con la finalización de los privilegios y de los vínculos feudales y con la exigencia de la disposición libre de los bienes y de la libertad de intercambio, que señala el nacimiento y el desarrollo de la sociedad mercantil burguesa.

Bajo este aspecto, la concepción liberal del Estado se contraponen a las diversas formas de paternalismo, de acuerdo con las cuales el Estado debe cuidar a sus súbditos como el padre a sus hijos, cuidado justificado por el hecho de que los súbditos siempre son considerados como menores de edad. Uno de los fines que se propone Locke con sus *Dos ensayos sobre el gobierno civil* es demostrar que el poder civil, nacido para garantizar la libertad y la propiedad de los individuos que se asocian para autogobernarse, es diferente del gobierno paternal y con mayor razón del patronal. Así pues, el paternalismo es uno de los blancos que más señala y golpea Kant (1724-1804), para quien

Un gobierno basado en el principio de la benevolencia hacia el pueblo, como el gobierno de un padre sobre los hijos, es decir, un gobierno paternalista (*imperium paternale*), en el que los súbditos, como hijos menores de edad que no pueden distinguir lo que les es útil o dañoso, son constreñidos a comportarse tan sólo pasivamente, para esperar que el jefe de Estado juzgue la manera en que ellos deben ser felices, y a esperar que por su bondad él lo quiera, es el pero despotismo que pueda imaginarse.¹

Kant se preocupa sobre todo por la libertad moral de los individuos. Igualmente clara y neta es la preocupación de Adam Smith por los aspectos de la libertad económica o de la mejor manera de ver por los propios intereses materiales. Para Smith, “de acuerdo con el sistema de la libertad natural”, el soberano sólo tiene tres deberes de gran importancia. Estos son: la defensa de la sociedad contra los enemigos externos, la protección del individuo contra las ofensas de otros individuos y el ver por las obras públicas que no podrían ser efectuadas si fuesen confiadas a la ganancia privada. Tanto en Kant como en Smith, por cuanto puedan ser lejanos sus puntos de partida, la doctrina de los límites de las funciones del Estado se basa en la primacía de la libertad del individuo frente al poder soberano y en consecuencia en la subordinación de los deberes del soberano a los derechos o intereses del individuo.

A finales del siglo de las Declaraciones de los derechos, de Kant y de Smith, Wilhelm von Humboldt (1767-1835) escribe la síntesis más perfecta del ideal liberal del Estado con las Ideas para un ensayo de determinar los límites de la actividad del

¹ E: Kant, *Ueber den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis* (1793) (tr. It. *Sopra il ditto commune: “Questo puo essere giusto in teoria ma non vale per la pratica”*, en E. Kant, *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Utet, Turín, 1956, p. 255).

Estado (1792). Para hacer entender el objetivo del autor, si no bastase el título, nos ayudaría el sentido dado al primer capítulo, tomado de Mirabeu padre:

Lo difícil es promulgar solamente las leyes necesarias y permanecer siempre fiel a estos principios verdaderamente constitucionales de la sociedad, de cuidarse del furor de gobernar, la más terrible enfermedad de los gobiernos modernos.

El pensamiento de Humboldt es muy firme en el punto de partida del individuo en su inefable singularidad y variedad; señala que el verdadero objetivo del hombre es el desarrollo amplio de sus facultades. La máxima fundamental que debe guiar al Estado ideal en el logro de este fin es la siguiente:

El hombre verdaderamente razonable no puede desear otro Estado más que aquel en el cual, no sólo cada individuo pueda gozar de libertad más irrestricta para desarrollarse en su singularidad inconfundible, sino también aquel en el que la naturaleza física no reciba de la mano del hombre otra forma que la que cada individuo a medida de sus necesidades y de sus inclinaciones, le puede dar a su arbitrio, con las únicas restricciones que derivan de los límites de sus fuerzas y derecho.²

La consecuencia que Humboldt saca de esta premisa es que el Estado no debe inmiscuirse “en la esfera de los asuntos privados de los ciudadanos, salvo que estos asuntos no se traduzcan inmediatamente en una ofensa al derecho de uno por parte de otro”.³ Al lado de la mutación de la relación tradicional entre individuo y Estado, propia de la concepción orgánica, y para reforzar tal mutación, se da, respecto a esta misma relación, el cambio de la conexión entre el medio y el fin: el Estado, de acuerdo con Humboldt, no es un fin en sí mismo sino solamente un medio “para la formación del hombre”. Si el Estado tienen un fin último, éste es el de “elevar a los ciudadanos hasta el punto de que persigan espontáneamente el fin del Estado, por la sola idea de la ventaja que la organización estatal les garantice a fin de conseguir sus objetivos individuales”.⁴ En repetidas ocasiones se afirma en el ensayo que el fin del Estado solamente es la “seguridad”, entendida como la “certeza de la libertad en el ámbito de la ley”.⁵

XVI. EL NUEVO LIBERALISMO

Regresando al tema —la relación entre el liberalismo y la democracia— no hay duda de que la aparición y difusión de las doctrinas y movimientos socialistas con la correlativa alianza, explícitamente declarada, de éstos con los partidos democráticos, haya reabierto el contraste histórico entre el liberalismo y la democracia, precisamente en el momento en que los países más avanzados se encaminan al sufragio universal y parecía que entre el liberalismo y la democracia se

² W. von Humboldt, *Ideen zu einem “Versuch die Grenzen des Staates zu bestimmen”* (1792) (tr. It. Idee per un “Saggio sui limiti dell’azione dello stato”, a cargo de F. Serra, Il Mulino, Bolonia, 1961, p. 62).

³ *Tr. Cit.*, p. 63

⁴ *Tr. Cit.*, p. 99

⁵ *Tr. Cit.*, p. 113.

hubiese presentado una conciliación histórica definitiva. Si, efectivamente, como estaba escrito en el programa de los partidos social-demócratas, de la Segunda Internacional, el proceso de democratización progresiva hubiera llevado en forma inevitable al socialismo, ¿los liberales debían favorecer este proceso? Precisamente bajo la reacción contra el presunto avance del socialismo con su programa general de economía planificada y de colectivización de los medio de producción, la doctrina liberal se concentró cada vez más en la defensa de la economía de mercado y de la libertad de iniciativa económica (y de la consecuente tutela de la propiedad privada), e identificándose con la doctrina económica que en el lenguaje político italiano tomó el nombre de liberalismo. Como siempre sucede, frente al contraste entre dos ideologías nacidas en contraposición y en sus líneas programáticas antitéticas, como el liberalismo y el socialismo, se han hecho intentos de mediación y de síntesis, que van desde el conocido libro de Hobhouse (1864-1929) de 1911, *Liberalismo, al Socialismo liberal* de Carlos Rosselli (1899-1937) de 1930, y, para permanecer en Italia, al liberal-socialismo, fórmula desconocida en otras partes, que fue la idea inspiradora de un pequeño partido antifascista, el Partido de Acción, que duró pocos años (1942-1947); pero la antítesis permaneció, incluso se ha fortalecido y endurecido en las últimas dos décadas luego de dos fenómenos históricamente relevantes, como en un primer momento, el iliberismo a ultranza de los regimenes en los que se intentó por primera vez una transformación socialista de la sociedad, en un segundo momento, la aparición de aspectos iliberales en los regímenes en los cuales la realización del Estado-providencia ha sido más avanzada. El socialismo liberal (o liberal-socialismo) hasta ahora ha quedado o como un ideal doctrinario abstracto, tan seductor en teoría como difícilmente traducible en instituciones, o como una de las fórmulas, pero no la única, que sirven para definir el régimen en el que la tutela del aparato estatal se amplió de los derechos de libertad a los derechos sociales.

Mientras la conjunción entre el liberalismo y el socialismo hasta ahora ha sido tan noble como veleidosa, la identificación progresiva del liberalismo con el liberismo es un dato de hecho irrefutable, cuya constatación sirve para comprende un aspecto relevante de la contienda política actual que se extiende de los Estados Unidos a Europa occidental. En Italia un episodio extremadamente significativo de este asunto fue la disputa entre Croce y Einaudi (1874-1961) en los últimos años del régimen fascista sobre la relación entre el liberalismo ético-político y el liberalismo económico. En esta disputa, Einaudi, como economista liberal que era, sostuvo contra Croce la tesis de que el liberalismo ético-político y el liberalismo económico (o liberismo) son indisolubles y donde no está el segundo tampoco puede estar el primero, mientras Croce, que aunque bajo ciertos aspectos era más conservador que Einaudi, enarbó la tesis contraria de que la libertad, siendo un ideal moral, se puede realizar mediante las más diversas disposiciones económicas con tal que se dirijan a la elevación moral del individuo, tanto así que citó con aprobación el “bello elogio y apología” del socialismo liberal de Hobhouse⁶

Si se toma en cuenta el sentido fundamental del liberalismo, en particular las diversas corrientes llamadas neoliberales, es necesario admitir que entre el filósofo y

⁶ Estos escritos de Croce y de Einaudi fueron recopilados en el volumen *Liberismo e Liberalismo*, a cargo de P. Solari, Ricciardi, Nápoles, 1957. El elogio de Hobhouse se encuentra en el primero de estos escritos, *La concezione liberale come concezione della vita* (1927), p. 14

el economista tuvo razón el segundo. Por neoliberalismo hoy se entiende principalmente una doctrina económica consecuente, de la que el liberalismo político sólo es una manera de realización no siempre necesario, o sea, una defensa a ultranza de la libertad económica de la que la libertad política solamente es un corolario. Nadie más que uno de los inspiradores reconocidos del actual movimiento por el desmantelamiento del estado de servicios, el economista austriaco Friedrich von Hayek, ha insistido en la indisolubilidad entre la libertad económica y la libertad sin adjetivos, y por tanto ha subrayado la necesidad de distinguir bien el liberalismo, que tiene su punto de partida en una teoría económica, de la democracia, que es una teoría política, atribuyendo a la libertad individual, de la que la libertad económica sería la primera condición, un valor intrínseco y a la democracia únicamente un valor instrumental. Admite que en las luchas pasadas contra el poder absoluto el liberalismo y la democracia pudiera caminar juntos y ser confundidos el uno con el otro: pero ahora esta confusión ya no debería ser posible porque se ha hecho evidente, observando sobre todo las consecuencias iliberales a las que puede llevar, y de hecho ha llevado, el proceso de democratización que uno y otro responden a problemas diferentes; el liberalismo al problema de las funciones del gobierno y en particular a la limitación de sus poderes, la democracia al problema de quine debe gobernar y con qué procedimientos:

El liberalismo exige que cualquier poder —y por tanto también el de la mayoría— sea sometido a límites. En cambio la democracia llega a considerar la opinión e la mayoría como el único límite a los poderes gubernamentales. La diferencia entre los dos principios aparece de la manera más clara si se consideran los respectivos opuestos: para la democracia el gobierno autoritario, para el liberalismo el totalitarismo.⁷

Naturalmente, también el término “liberalismo” como todos los términos del lenguaje político, ha tenido diferentes significados, más o menos amplios. Así y todo, el pensamiento de Von Hayek, presentado en numerosas obras que bien pueden ser consideradas como la suma de la doctrina liberal contemporánea, representa una confirmación de lo que ha sido el núcleo original del liberalismo clásico: una teoría de los límites del poder del Estado, derivados de la presuposición de derechos o intereses del individuo, anteriores a la formación del poder político, entre los que no puede faltar el derecho de propiedad individual. Estos límites valen para cualquiera que detente el poder político, incluso para el gobierno popular, es decir, también para un régimen democrático en el que todos los ciudadanos tienen el derecho de participar aunque sea indirectamente en la toma de las grandes decisiones, y cuya regla es la regla de la mayoría. No puede ser establecido de una vez y para siempre hasta dónde se extienden los poderes del Estado y hasta dónde los derechos de los individuos, o la esfera de la llamada libertad negativa; pero es un principio constante y característico de la doctrina liberal en toda su tradición, especialmente anglosajona. El liberalismo es la doctrina en la que la connotación positiva recae en le término “libertad”, con la consecuencia de que una sociedad es mejor en cuanto la esfera de

⁷ F. von Hayek, *Liberalismo* en “Enciclopedia del novecento”, Istituto dell’Encilopedia Italiana, Roma, 1978, vol.III, p. 990

la libertad es más amplia y la esfera de la libertad es más amplia y la esfera del poder es más restringida.

Hoy, en su formulación más común, el liberalismo es la doctrina del “estado mínimo” (el *minimal state* de los anglosajones). A diferencia de los anarquistas, para los cuales el Estado es un mal absoluto y por consiguiente debe ser eliminado, para los liberales el Estado también es un mal pero necesario, y por tanto debe ser conservado aunque dentro de límites restringidos lo más posible. Precisamente, con base en el éxito de la fórmula “estado mínimo” se explica la amplitud del debate en torno al libro de Robert Nozick, *Anarquía, Estado y utopía*, publicado en 1974^{8*}. La obra de Nozick se mueve contra dos frentes: contra el estado máximo de los partidarios del “estado de justicia”, al que se le atribuyen tareas de redistribución de la riqueza, pero también contra la eliminación total del Estado propuesta por los anarquistas. Aunque con argumentos novedosos. Nozick retoma y defiende la tesis liberal clásica del Estado como organización monopolista de la fuerza que tiene el único y limitado objetivo de proteger los derechos individuales de todos los miembros del grupo.

Tomando el punto de partida de la teoría lockiana del estado de naturaleza y de los derechos naturales, bien que repudiando el contractualismo como teoría que ve nacer el Estado de un acuerdo voluntario y abandonándose a la feliz (y quizá también falaz) idea de una creación de la “mano invisible”, erige el Estado como una asociación de protección libre entre individuos que están en un mismo territorio y cuya tarea es la de defender los derechos de cada individuo contra la injerencia de todos los demás, y en consecuencia de impedir cualquier forma de protección privada, o, dicho de otra manera, de los individuos se hagan justicia por sí mismos. En cuanto a la determinación de los derechos individuales que el Estado debe proteger, la teoría de Nozick está genéricamente basada en algunos principios del derecho privado, según el cual el individuo tiene el derecho de poseer lo que ha adquirido justamente (o principio de justicia en la adquisición) y lo que ha adquirido justamente del propietario anterior (principio de justicia en la transferencia). Cualquiera otra tarea que el Estado asuma es injusta porque interfiere indebidamente en la vida y en la libertad de los individuos. La conclusión es que el estado mínimo, aun siendo mínimo, es el estado más amplio que se pueda imaginar: cualquier otro estado es inmoral.

La teoría de Nozick plantea más problemas que los que resuelve: está basada completamente en la aceptación de la doctrina jurídica de los títulos de adquisición originaria y derivada de la propiedad, de la que el autor no da la más mínima explicación. De cualquier manera, representa ejemplarmente el punto extremo al que ha llegado la reivindicación de la auténtica tradición del liberalismo, como teoría del estado mínimo, contra el estado-bienestar que se propone, entre otras de sus tareas, de la justicia social. Como tal, no pude dejar de hacer las cuentas con la tradición del pensamiento democrático, no tanto en referencia a la democracia igualitaria, que, como se ha dicho desde el inicio, no se identifica con el espíritu de liberalismo,

⁸ Para el análisis de este debate con su respectiva bibliografía véase F. Comanducci, “La meta-utopía de Novick Materiuli per una storia della cultura giuridica, XII, 1982, pp. 507-523. Existe una traducción italiana del libro de Nozick, Le Monnier, Florencia. 1981.

* Hay edición del Fondo de Cultura Económica

cuanto en referencia a la misma democracia forma, cuya práctica habría llevado en cualquier parte, incluso allí donde no se formaron partidos socialistas, como en los Estados Unidos, a un exceso de intervencionismo estatal que es incompatible con el ideal del Estado que gobierne lo menos posible.

XVII. DEMOCRACIA E INGOBERNABILIDAD

La RELACIÓN entre el liberalismo y la democracia siempre ha sido una relación difícil: *nec cum te nec sine te*. Ahora que el liberalismo parece vincularse una vez más, por los demás coherentemente con su mejor tradición, a la teoría del estado mínimo, la relación se ha vuelto más difícil que nunca. En estos últimos años el tema principal de la polémica ha sido el de la ingobernabilidad.⁹ Mientras al inicio de la contienda el blanco principal fue, como se ha visto, la tiranía de la mayoría, y de estos derivó la defensa a ultranza de la libertad individual contra la invasión de la esfera pública aunque estuviese regulada con base en el principio de mayoría, hoy el blanco principal es la incapacidad de los gobiernos democráticos de dominar convenientemente los conflictos de una sociedad compleja; un blanco de signo opuesto, no el exceso sino del defecto de poder.

El tema de la ingobernabilidad al que se encaminarían los regímenes democráticos, se puede articular en tres puntos:

- a) Muchos más que los regímenes autocráticos, los regímenes democráticos se caracterizan por una desproporción creciente entre el número de las demandas que provienen de la sociedad civil y la capacidad de respuesta del sistema político, fenómeno que en la teoría de sistemas se llama de sobrecargo. Este fenómeno sería característico de las democracias por dos razones opuestas, pero convergentes en el mismo resultado. Por un lado, los institutos que el régimen democrático heredó del Estado liberal, y que, como se ha dicho, constituyen el presupuesto del buen funcionamiento de poder popular, desde la libertad de reunión y de asociación, la libre organización de grupos de interés, de sindicatos, de partidos, hasta la máxima ampliación de los derechos políticos, facilitan por parte de los individuos y grupos peticiones a los poderes públicos que pretenden ser satisfechas en el menor tiempo posible, bajo la amenaza de disminuir el consenso, en proporción absolutamente desconocida para los gobiernos autocráticos donde los periódicos están controlados por el gobierno, las manifestaciones públicas de protesta son reprimidas, los sindicatos o no existen o son dependientes del poder político, no existe otro partido más que el que apoya el gobierno o es una emanación directa de él. Por otro lado, los procedimientos dispuestos por un sistema democrático para tomar las decisiones colectivas, o que deberían dar respuesta a las demandas generales por la sociedad civil, son tales que frenan y a veces hacen inútiles mediante el juego de vetos cruzados la toma

⁹ El debate sobre la ingobernabilidad de las democracias nació de la obra de M. Crozier, S.P. Huntington, J. Watanuki, *La crisis de la democracia. Informe sobre la gobernabilidad de la democracia a la Comisión trilateral* (1975) (tr. it. Franco Angeli, Milán, 1977).

de decisiones, a diferencia de lo que sucede en un régimen autocrático, donde la concentración del poder en pocas manos, cuando no incluso en un jefe carismático cuya voluntad es ley, la supresión de instancias como el parlamento en el que las diferentes opiniones se confrontan y las decisiones son tomadas solamente después de largos debates, y las mismas decisiones del parlamento pueden ser sometidas al control de un órgano jurisprudencial como la corte constitucional o del pueblo mismo mediante el referéndum, permite decisiones rápidas, perentorias y definitivas. Con una expresión sintética se puede expresar este contraste entre regímenes democráticos y autocráticos con respecto a la relación entre demanda y respuesta diciendo que, mientras la democracia hace que la demanda sea fácil y la respuesta difícil, la autocracia hace que la demanda se difícil y la respuesta fácil;

- b) En los regímenes democráticos la conflictualidad social es mayor que en los regímenes autocráticos. Ya que una de las funciones de quien gobierna es la de resolver los conflictos sociales para hacer posible la convivencia pacífica entre individuos y grupos que representan diversos intereses, es evidente que cuanto más aumentan los conflictos más aumenta la dificultad de dominarlos. En una sociedad pluralista, como la que vive y florecen un sistema político democrático, donde el conflicto de clase se multiplica por una variedad de conflictos menores corporativos, los intereses contrapuestos son muchos, donde no se puede satisfacer a uno sin dañar a otro en una cadena sin fin. Es una fórmula sin contenido preciso que el interés de las partes debe estar subordinado al interés colectivo. Generalmente, el único interés común al que obedecen las diversas partes en un gobierno democrático, en un gobierno en el que los partidos deben rendir cuentas a sus electores por las acciones realizadas, es el de satisfacer los intereses que procuran más consenso y son intereses parciales;
- c) En los regímenes democráticos el poder está más distribuido que en los regímenes autocráticos; en ellos se encuentra, en contraste con lo que sucede en los regímenes opuestos, el fenómeno que hoy se llama del poder “difuso”. Una de las características de la sociedad democrática es la de tener muchos centros de poder (de donde viene el nombre de “poliarquía”): el poder es más difuso en cuanto el gobierno de la sociedad está más regulado en todos sus niveles por procedimientos que admiten la participación, el disenso, y por tanto la proliferación de espacios en los que se toman decisiones colectivas. Además de difuso, el poder en una sociedad democrática también está fragmentado y su recomposición es difícil. Es pronto para decir cuáles son las consecuencias negativas de esta fragmentación del poder en referencia al problema de la gobernabilidad: la fragmentación produce competencia entre los poderes y termina por crear un conflicto entre los mismos sujetos que deberían resolver los conflictos, una especie de conflictos a la segunda potencia. Mientras el conflicto social dentro de ciertos límites es fisiológico, el conflicto entre poderes es patológico, y termina también por hacer patológica, exasperándola, la conflictualidad social normal.

La denuncia de la ingobernabilidad de los regímenes democráticos tiende a proponer soluciones autoritarias, que se mueven en dos direcciones: por un lado, en el fortalecimiento del poder ejecutivo y por tanto en el dar preferencia a sistemas de tipo presidencial o semipresidencial frente a los parlamentarios clásicos; por otro lado, en el poner nuevos límites a la esfera de las decisiones que pueden ser tomadas con base en la regla típica de la democracia, la regla de la mayoría. Si la dificultad en la que se encuentran las democracias deriva del “sobrecargo”, los remedios, en efecto, pueden ser esencialmente dos: o mejor funcionamiento de los órganos que toman decisiones (en esta dirección se mueve el aumento del poder del gobierno frente al del parlamento) o limitación drástica de su poder (en esta dirección se mueven las proposiciones de limitar el poder de la mayoría). Todas las democracias reales, no la ideal de Rousseau, nacieron limitadas, en el sentido ya aclarado de que las decisiones que toman las mayorías no pueden afectar las materias que se refieren a los derechos de libertad llamados precisamente “inviolables”. Y esto sucedió desde el inicio. Una de las propuestas planteadas por una corriente de escritos neoliberales consiste en pedir que sea limitado, incluso constitucionalmente, el poder económico y fiscal del parlamento para impedir que la respuesta política a la demanda social sea tal que produzca un exceso del gasto público con respecto a los recursos del país. Una vez más, el contraste entre el liberalismo y la democracia se resuelve en la aceptación por parte de la doctrina liberal de la democracia como método o como conjunto de reglas del juego, pero al mismo tiempo en el establecimiento de límites dentro de los cuales pueden ser usadas estas reglas.

Cuando en el siglo pasado se manifestó el contraste entre liberales y democráticos, la corriente democrática se quedó con la mejor parte al obtener gradual pero inexorablemente la eliminación de las discriminaciones políticas, la concesión del sufragio universal. Ahora, la reacción democrática frente a los neoliberales consiste en pedir la ampliación del derecho a participar en la toma de las decisiones colectivas en lugares diferentes de aquellos en los cuales se toman las decisiones políticas, en conquistar nuevos espacios para la participación popular y por tanto en inducir el paso, para usar la descripción de las diversas etapas del proceso de democratización hecha por Macpherson, de la fase de la democracia de equilibrio a la fase de la democracia participativa¹⁰

Para quien examine esta dialéctica constante del liberalismo y la democracia desde el punto de vista de la teoría política general, resulta claro que el conflicto continuo y jamás resuelto definitivamente, incluso destinado siempre a moverse en niveles más altos, entre la exigencia de los liberales de un Estado que gobierne lo menos posible y las peticiones de los democráticos de un Estado en el que el gobierno esté lo más posible en manos de los ciudadanos, refleja el contraste entre dos maneras de entender la libertad, que se suelen llamar libertad negativa y libertad positiva, y entre las cuales se dan, de acuerdo con las condiciones históricas, pero sobre todo de acuerdo con el lugar que cada cual ocupa en la sociedad, juicios de valor opuestos: quienes están arriba normalmente prefieren las primeras, quienes

¹⁰ C. B. Macpherson, *The life and time of Liberal Democracy*, Oxford University Press, 1977 (tr. It. A carego de E. Albertoni, *Il Saggiatore*, Milán, 1980). De acuerdo con el autor, las cuatro fases del desarrollo de la democracia son: la democracia protectora, la democracia de desarrollo, la democracia de equilibrio y finalmente (todavía sin realizarse) la democracia participativa.

están abajo normalmente prefieren la segunda. Como en toda sociedad hasta ahora siempre han estado unos y otros, el contraste benéfico entre las dos libertades no es de los que se puedan resolver definitivamente y la solución que tal contraste recibe es una solución negociada. Por desgracia, el contraste no es siempre posible: no es posible en los regímenes en los que en el lugar de la primera está un poder sin límites, y en el lugar de la primera esta un poder sin límites, y en el lugar de la segunda se encuentra un poder por encima de cualquier control. Más contra uno y otro el liberalismo y la democracia se transforman necesariamente de hermanos enemigos en aliados.

Camps Victoria: Ética del buen gobierno: en Salvador Giner y Sarasa Sebastián; Buen Gobierno y Política Social; Ariel; España; 19-24.

CAPÍTULO I
ÉTICA DEL BUEN GOBIERNO

Por VICTORIA CAMPS
Universidad de Barcelona

La palabra *governabilidad* ha empezado a circular en los últimos años. Un gobierno, si es bueno, debe tener capacidad para tomar decisiones, responder a los conflictos, gestionarlos, al tiempo que procura conservar el propio poder. La gobernabilidad es la capacidad de gobernar. Capacidad que implica saber mantener en su lugar a las demás fuerzas políticas y tener mínimamente satisfechos a los sectores sociales más combativos, habida cuenta que quienes no apoyan al gobierno están contra él. Una postura simple pero real. Así entendida, pues, la gobernabilidad acaba confundida con la estabilidad. Un gobierno que gobierna es, sencillamente, un gobierno estable.

La anterior deducción no es satisfactoria desde ningún punto de vista. La estabilidad se puede conseguir de muchas maneras. Una utilizando la fuerza, que no es procedimiento legítimo en una democracia y, por lo tanto, debe ser descartado. Otra, utilizando la fuerza que da una mayoría absoluta que impone sus decisiones y no admite réplicas desestabilizadoras. Dicho procedimiento sí tiene el amparo de la democracia. Finalmente, los gobiernos son estables gracias al adormecimiento de los ciudadanos o de sus representantes, cuando éstos no controlan lo que debieran controlar o cuando la sociedad se vuelve apática y no reacciona ni a favor de sus propios intereses. En conclusión, un país puede dejarse gobernar, de hecho, por un gobierno que no gobierna o que gobierna mal. Ese gobierno será estable, tendrá asegurada la gobernabilidad, en un sentido estrecho, pero no será un buen gobierno.

Los estudios que abordan conceptualmente el tema de la gobernabilidad la caracterizan como un proceso de interacción. S un ajuste de las necesidades de la sociedad y las capacidades del gobierno para responder a ellas. Gobernabilidad — escribe Jan Kooiman—¹¹ es «el proceso constante de hacer frente a las tensiones

¹¹ Jean Kooiman (ed). *Modern Gobernante*, Sage, Londres, 1994

entre las necesidades crecientes (situaciones problemáticas o aprovechamiento de oportunidades), de una parte, y las capacidades de gobernar (crear tipos de solución o desarrollar estrategias), de otras». Porque gobernar no consiste sólo en realizar los llamados actos de gobierno, sino en la *interacción* —palabra clave— entre actores sociales, grupos y fuerzas y las organizaciones e instituciones públicas o semipúblicas. Según tal definición, el gobierno que gobierna debe mantenerse a la escucha. No perder de vista a los gobernados, tanto para evitar conflictos irremediables, como para atender a las necesidades más reales.

Así entendida, como dialéctica continua entre gobernantes y gobernados, la gobernabilidad no significa mera estabilidad, sino que se acerca al ideal del «buen gobierno». Un buen gobierno, si entendemos «bueno» en el sentido más pleno de la palabra, no es sólo un gobierno que permanece en el poder; es un gobierno que hace lo que se debe hacer, así de simple y así de complejo. Los conceptos como «bueno» o «mejor» o necesitan un complemento que los determine —«bueno para»—, o hay que darles contenido pensando en un «debe ser» predicable del sujeto cuya bondad está en cuestión. Una cosa es buena si cumple bien su función o el cometido para el que fue diseñada. Es una definición de bondad que vale para los artefactos, incluso para los animales, pero poco para las personas. ¿Quién define al buen periodista, al buen arquitecto, al buen político, al buen gobernante? ¿Quién define —lo más difícil de todo— a la buena persona?

Pese a la dificultad, que existe, hay elementos para distinguir unos gobiernos de otros desde el punto de vista de su buen hacer. El mejor sistema de gobierno —explica uno de los autores del libro recién citado—¹² es el que cumple tres objetivos: eficiencia, efectividad y legitimidad. «La eficiencia es la relación entre el proyector (*input*) y la acción (*output*). La efectividad es la relación entre la acción y sus consecuencias. La legitimidad es el grado de aceptación de una autoridad por parte de aquellos que tienen que aceptar esa autoridad». Los tres requisitos resumen adecuadamente, creo, las virtudes del buen gobierno.¹³ Sin embargo, no llegan a despejar la indefinición. La eficiencia y la efectividad son cualidades mediante verificables. Bastaría analizar las decisiones y propuestas concretas que realiza un determinado gobierno y comprobar si es eficiente o efectivo en su cumplimiento. La legitimidad, en cambio, encierra más juicios de valor y, por lo tanto, más subjetividad. Uno puede comprobar si una ley o unas medidas de prevención de incendios, por ejemplo, son realmente eficientes y efectivas. Lo complicado es determinar el grado de aceptación, por parte de los ciudadanos, de unas acciones o políticas dadas. ¿Cómo se legitima un gobierno democrático?

Hay una respuesta sencilla. Los gobiernos democráticos se legitiman por los votos ciudadanos. Un gobierno adquiere la legitimidad en las urnas. Pero esta precisión es sólo una verdad a medias. La legitimidad electoral es una legitimidad

¹² Geert Bouckaer, «Gobernante between Legitimacy and Efficiency: Citizen Participation in the Belgian Fire Services» *op. cit.*, pp. 145 ss.

¹³ De una forma un tanto más simplificada, pero con contenido parecido, definen la gobernabilidad Salvador Giner y Xavier Árbos: «Dos condiciones esenciales ha de cumplir cualquier gobierno para que su existencia no sea precaria: la legitimidad y la eficacia» (*La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial Siglo XXI, Madrid, 1993*).

procedimental, *formal*: voten muchos o pocos ciudadanos, el sufragio teóricamente «universal» es el procedimiento por el que las democracias eligen a sus gobiernos. Que el gobierno elegido por la mayoría sea el más justo o sea el mejor es algo distinto y que tiene que ver con los resultados del sufragio universal. Las mayorías también se equivocan. En ese nivel procedimental, no hay mejor ni pero: hay lo que el pueblo decide que haya, lo que debe ser aceptado por todos, guste o no guste, siempre que el procedimiento electoral haya cumplido con las reglas del juego democrático.

Existe la tendencia a contentarse con la legitimidad formal, aduciendo que es la única recabable en las democracias actuales. La frase «Los ciudadanos decidirán en las urnas si nos hemos equivocado o no» nos suena mucho. De esta forma, estamos aceptando la concepción de la democracia shumpeteriana según la cual los ciudadanos tienen una sola obligación: la de elegir a sus representantes y desentenderse a continuación de las tareas de gobierno. Las democracias actuales son demasiado complejas, según el autor cita y otros que le siguen, para hacer real la interacción continua entre gobernantes y gobernados. Un gobierno, en consecuencia, será bueno si consigue gobernar durante el período por el que ha sido elegido. La gobernabilidad significa la capacidad fáctica de gobernar, independientemente de cuál sea la actuación del gobierno o cuáles los elementos que tenga en su mano para no perder el poder adquirido.

Cierto que existen mecanismos democráticos para derribar a un gobierno que no cumple con su deber. Existe un Parlamento capaz de censurar al gobierno ineficaz o inefectivo, cuestionando con ello la legitimidad que, en principio, adquirió. El parlamento tiene mecanismos para hacerse eco de la pérdida de legitimidad de un gobierno. La moción de censura es la más obvia. Pero la aplicación de tales mecanismos es otro procedimiento que no puede utilizarse arbitrariamente. Debe ampararse en razones que, a su vez, hagan patente la pérdida de legitimidad del gobierno que, sin embargo, fue legítimamente elegido. La legitimidad formal ganada en las urnas no basta. Hace falta una legitimidad más sostenida, a la que llamo *legitimidad sustantiva*.}

Un buen gobierno es el que se gana la legitimidad cada día. Ante la opinión pública, ante el Parlamento, ante su propio partido o grupo político, el gobierno tiene que saber mantener la legitimidad que recibió de los electores. Otra forma de decir lo mismo: un buen gobierno no debe perder la confianza de los ciudadanos. ¿De qué manera? ¿Existen normas o razones que fundamenten la pérdida de legitimidad de un gobierno? ¿Hay forma de decidir, con un mínimo de objetividad, que un gobierno no está haciendo lo que debe y, por eso, pierde crédito? La respuesta tiene que ser afirmativa, puesto que la democracia no es más que un sistema de reglas que pretenden poner orden en todas estas cuestiones. Dichas reglas podrían resumirse en tres.

1. La fidelidad y el respeto a la norma constitucional. Según la Constitución: «España es un Estado social democrático de Derecho, que propugna como valores superiores la igualdad, la libertad, la justicia y el pluralismo político». Aunque la norma es jurídica, estamos ante valores éticos que, como tales, son de difícil concreción. Ninguna fuerza política democrática rechaza, si es verdad es democrática, la norma constitucional y los valores e imperativos que contiene. Más

aún, quienes, de un modo u otro, se han opuesto a la posibilidad de una «política ética» — realistas como Maquiavelo, o escépticos como Max Weber— considera, sin embargo, imprudente para cualquier político el desprecio absoluto de los valores éticos. El problema no es tanto el cinismo o el escepticismo de que pueden hacer gala ciertos gobernantes o gobiernos, cuanto la dificultad de hacer efectivos los valores a los que teóricamente se adhieren. Nuestro Estado democrático, para ser concretos, no siempre se ha mostrado «social» ni «de Derecho». No siempre está demostrado que persigue los valores de «la igualdad, la libertad, la justicia y el pluralismo político». Es una dificultad derivada de la abstracción e idealidad de los valores éticos, que nunca se verán realizados del todo, y satisfactoriamente. Pero también es consecuencia de la indefinición y ambigüedad de quienes dicen perseguir tales valores en sus programas de gobierno. Tenemos gobiernos con poca sustancia, o con principios vacíos, insustanciales, en la medida en que la fidelidad a esos principios no se nota ni se ve reflejada en la práctica política. O en la medida en que se ve claramente contradicha por esa práctica, como ocurre cuando los políticos se corrompen o cuando usan medios ilegítimos para sus fines.

2. La segunda regla que legitima sustantivamente a un gobierno es la fidelidad al propio programa político. Es una regla que amplía la anterior; el programa es la explicitación de esa sustancia que encierran las grandes palabras. Siguiendo con el símil mercantil de Schumpeter, los partidos políticos acuden a las elecciones con el ánimo de vender sus programas. Éstos, si son como deben, contienen políticas concretas que son las que determinan de qué forma cada partido entiende y pretende hacer más efectivos los valores arriba mencionados. ¿Cómo se entiende el Estado social cuando es un modelo en crisis? ¿Es compatible el Estado de Derecho con las supuestas razones de Estado? ¿Son todas las razones de Estado iguales? ¿Qué es la igualdad en una sociedad que ve aumentar día a día el desempleo? ¿De qué forma se asegura la igual libertad de todos los ciudadanos sea cual sea su renta? ¿Cuál es la mejor forma de hacer justicia con los más desposeídos, que son los que más la necesitan? ¿Cómo se garantiza el pluralismo político? El diseño de los programas no se hace desde cero: es una respuesta, un reto ante los principales problemas sociales. Es, a su vez, un intento de desplegar prácticamente la ideología que cada fuerza política dice defender.

En los últimos tiempos, ha resurgido la idea del «contrato» como expresión de esa interacción que supone la propaganda y venta del programa político a los electores. El «contrato con América» del líder republicano Newt Gingrich demostró ser un buen hallazgo publicitario, que ha sido rápidamente explotado e imitado. De hecho, la política debería ser un contrato: el político pacta con los ciudadanos y se compromete a gobernarles cumpliendo los términos del pacto. Si no lo hace, si pierde legitimidad, aquéllos rescindirán el contrato.

3. Pero el programa y la coherencia del programa, suponiendo que ambos existen, no bastan. El programa hay que ejecutarlo. Hay que adecuar los medios — la práctica política— a los fines propuestos. Es la tercera regla. Aunque parezca un reduccionismo, debe decirse que la ética de la política está en la política. No basta hablar de ética ni aludir a grandes valores. No basta suscribir códigos de conducta. Hay que dar pruebas de que se piensa en esos valores *cuando se hace política y con las políticas que se hacen*. Hay que hacer política, pues la política es el medio por

el que se realizan los grandes fines constitucionales. Cuando la política es sólo lucha por el poder, mera política electora, el contrato no se cumple. Y aunque es cierto que el célebre contrato social de los filósofos fue sólo un mito, una hipótesis lógica para explicar el necesario poder del Estado, también es cierto que hay otro contrato menos metafísico y más empírico que se materializa en el trabajo y la obligación de los políticos de hacer política cumpliendo los compromisos que previamente contrajeron con sus electores. Es ahí, en los modos y maneras de hacer política, donde no sólo deben cumplir sus fines, sino no traicionarlos. Si los fines de una política democrática son los señalados en el Título Preliminar de la constitución citado ante, los medios —las políticas— ideados para llevarlos a la práctica no deben contradecirlos.

En otro lugar he definido la tesis de que son los medios lo que justifican el fin o, más bien, lo prefiguran.¹⁴ No es legítimo utilizar políticas sin escrúpulos —transgresoras de la ley, de la moral o transgresoras del contrato político— para conseguir más eficazmente fines buenos. El buen gobierno no puede permitírsele si quiere mantener su legitimidad. El buen gobierno no puede permitirse utilizar el terrorismo ni siquiera para acabar con el terrorismo, no puede permitirse violar la intimidad de las personas por motivos de seguridad —salvo que lo haga por previa autorización judicial— no puede permitirse mentir a los ciudadanos para mantenerlos tranquilos, no puede permitirse no dar publicidad a las decisiones que afectan a todos aun cuando esas decisiones sean impopulares. El buen gobierno, además, no debería permitirse incumplir su contrato, echar en saco roto las propuestas hechas a los gobernados bajo la presión electoralista.

En una democracia, el *cómo* es importante, los medios cuentan tanto como los fines. Es más, los medios —las políticas concretas— deberían distinguir los estilos, los modos y las estrategias de gobierno de las diferentes fuerzas políticas; la izquierda y la derecha, los progresistas y los retrógrados, los reformadores y los inactivos. El no cumplimiento de lo previsto, la incoherencia entre lo que se dijo que se haría y lo que se hace de hecho, o entre lo que ideológicamente se espera de un partido y lo que ese mismo partido demuestra que cree, es lo que determina la pérdida de legitimidad sustantiva de un gobierno.

El inglés tiene una palabra que expresa bien los términos de esa dialéctica que debe darse entre los gobernadores y gobernados, o entre las capacidades de unos y las necesidades de los otros, para que el gobierno funcione. La *accountability*. Nosotros la traducimos por «responsabilidad». Un término que los avatares de los últimos años vienen demostrando que usamos con una cierta frivolidad, por no decir mala fe. Hay responsabilidades de diverso tipo. La política, la jurídica y la ética no deben confundirse. Todo ciudadano tiene que responder de sus actos ante la ley. Ésa es la responsabilidad más objetivable; la ley y la aplicación de la misma determinan si alguien es culpable, o no, de haber hecho lo que no debía. Pero esa responsabilidad no agota toda la responsabilidad por nuestros actos. También somos responsables ante los demás del buen ejercicio de nuestra profesión. Es una responsabilidad más subjetiva, pues, aunque existan códigos deontológicos que señalan las pautas, éstos suelen ser más vagos que las leyes y no siempre incluyen sanciones. Las comunidades profesionales —que no tienen por qué coincidir con

¹⁴ Véase V. Camps, *Ética, retórica, política*, Alianza Universidad. 1988

los discutidos colegios profesionales— deberían encargarse de exigir responsabilidad —cuentas— a sus miembros por el bien y la limpieza de la profesión. Ahí entra la responsabilidad política. Son los propios políticos, sus partidos y sus electores los que deben determinar si un político o un gobierno cumple, o no, el contenido y los términos de su contrato, y si da cumplida cuenta de la ideología que lo respalda. Finalmente, la responsabilidad ética se encuentra en un nivel aún más íntimo y subjetivo. Cada cual debe responder también ante coincidencia de lo que hace. Esta última responsabilidad no tiene por qué coincidir necesariamente con las anteriores. Del mismo modo que uno puede no ser responsable penalmente, pero sí políticamente, uno puede no ser considerado culpable ni jurídica ni políticamente y, sin embargo, sentir que no ha actuado como debía. Y, al contrario, también ocurre que la coincidencia jurídica o la profesional se equivoquen en sus veredictos. ¿Cuántos condenados hubo y habrá por la ley o por la sociedad que la historia ha acabado declarando inocentes? ¿Quiere esto decir que cada cual tiene su ética? No. Quiere decir que entre los principios abstractos y las situaciones concretas hay siempre un salto que, éticamente, sólo uno mismo—y a veces ni siquiera uno mismo— es capaz de juzgar.

«Toda acción referida a los derechos de los otros, que no soporta ser publicada es injusta», dijo Kant. Reformular su imperativo categórico y aplicarlo al ejercicio de derecho o de la política. El deber de un gobierno democrático es ser transparente, hacer público lo que hace. También el deber ciudadano es exigirle al gobierno que explique por qué hace lo que hace, o deja de hacer lo que deja de hacer. Como hemos podido observar en la experiencia política reciente, la deslegitimación de los gobiernos no tiene su causa sólo en transgresiones de la ley denunciada y sentenciadas por los jueces. Es la incoherencia ideológica, el incumplimiento de lo prometido, la inacción política, la omisión de respuestas lo que desilusiona a los electores y hace que cunda el descrédito.

Bloque II

Dahl Robert; La Poliarquía: Participación y Oposición; Tecnos; España; 13-28 y 101-116 pp.

1. DEMOCRATIZACIÓN Y OPOSICIÓN PÚBLICA

Dando un régimen donde la oposición al gobierno no puede organizarse abierta y legalmente en partidos políticos ni enfrentarse a él en elecciones libres e imparciales, ¿qué condiciones favorecen o estorban su transformación en otro régimen que lo permita? He aquí el tema objeto de la presente obra.

CONCEPTOS

Como quiera que el desarrollo de un sistema político que facilite la oposición, la rivalidad y la competencia entre el gobierno y sus antagonistas es una faceta

importante del proceso democrático, este libro se ocupa, necesariamente, de un aspecto de este proceso. A mi modo de ver, los procesos de democratización y de desarrollo de la oposición no son idénticos, pero describir todas las diferencias existentes entre ambos nos llevaría a adentrarnos en un tedioso atolladero semántico. Para evitar tal desvío permítaseme exponer someramente algunas de mis opiniones sin profundizar en su elaboración ni insistir en su defensa.

Para mí, el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. No es mi propósito ocuparme de las demás características que se requieren para considerar estrictamente democrático un sistema. Me gustaría reservar en este libre el término «democracia» para designar el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos, sin importarme, por el momento, si ese sistema existe hoy día, ha existido alguna vez, o puede darse en el futuro. Hipotéticamente es posible concebirlo, y como tal ha llenado plenamente o parcialmente el ideal de muchos. Como sistema hipotético, en el extremo de la escala, o en el límite de un estado de cosas, puede servir —como el vacío absoluto— a modo de fiel contraste para valorar el grado de aproximación de los distintos sistemas al ideal teórico.

Continuando mi línea de pensamiento, creo que para que un gobierno responda durante un período de tiempo dado a las preferencias de sus ciudadanos sin distinciones políticas, todos ellos deben tener igualdad de oportunidades para:

1. Formular sus preferencias.
2. Manifiestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente.
3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias.

Para mí estas tres condiciones son fundamentales, aunque quizá no suficientes, a la existencia de la democracia, y para que se den entre el gran número de habitantes de que constan la mayoría de los Estados-nacionales actuales, las instituciones sociales de estos países deben garantizar, cuando menos, las ocho cláusulas que se describen en el cuadro 1.1.

Prosiguiendo mi exposición voy a dar por sentado que las relaciones entre las ocho garantías y las tres condiciones básicas son tan evidentes que no necesitan mayor aclaración.¹⁵

A primera vista parece que podríamos utilizar estas ocho características institucionales como escala teórica para contrastar los distintos regimenes políticos. Sin embargo un examen más profundo pone de manifiesto que una interpretación acertada sería la de considerar dos dimensiones teóricas, un tanto diferentes, de la democratización

¹⁵ En mi libro *A Preface to Democratic Theory*. University of Chicago Press, Chicago, 1956, pp. 64-81, se analizan algunas de las relaciones mencionadas. Sobre este mismo tema véase también *Politics, Economics and Welfare*, Harper, New Cork, 1953, capítulos 10 y 11, por Robert A. DAHL y Charles E LINDBLOM

1. En el pasado y el presente los regímenes divergen grandemente por la amplitud con que conceden abiertamente, aplican públicamente, y garantizan plenamente estas ocho oportunidades institucionales, cuando menos a algunos miembros del sistema político que quieran oponerse al gobierno. De forma que una escala que refleja las ocho condiciones nos permitirá comparar los distintos regímenes de acuerdo con la amplitud con que facilitan la oposición, el debate público o la lucha política.¹⁶ Ahora bien, puesto que un régimen puede permitir que se le oponga una parte muy pequeña o muy grande de la población, parece evidente que necesitamos una segunda dimensión.

CUADRO 1.1
*Algunos requisitos para que se dé la democracia
Entre un gran número de habitantes*

Para tener la oportunidad de:	Se requiere las siguientes garantías institucionales:
I. Formular las preferencias	1. Libertad de asociación 2. Libertad de expresión 3. Libertad de voto 4. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo 5. Diversidad de fuentes de información
II. Manifestar las preferencias	1. Libertad de asociación. 2. Libertad de expresión 3. Libertad de voto. 4. Elegibilidad para la cosa pública 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo. 6. Diversidad de fuentes de información 7. Elecciones libres e imparciales.
Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias:	1. Libertad de asociación 2. Libertad de expresión. 3. libertad de voto. 4. Elegibilidad para el servicio público 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo. 5ª. Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos 6. Diversidad de fuentes de información. 7. Elecciones libres e imparciales. 8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

¹⁶ En este libro las expresiones liberalización, rivalidad política, métodos políticos competitivos, debate público y oposición pública se utilizan indistintamente para referirse a esta dimensión, y los regímenes que en ella alcanzan cotas muy altas se suelen denominar regímenes competitivos.

2. en el pasado y en el presente los regímenes varían también según el número de personas facultadas para participar, en un plano de mayor o menor igualdad, en el control y discusión de la política del gobierno: participar, es decir, tener voz en un sistema de debate público. Una escala que expresara el derecho a participar en el debate público nos permitiría comparar los diferentes regímenes de acuerdo con su capacidad de representación.

Así, por ejemplo, el derecho a votar en elecciones libres e imparciales reúne las dos dimensiones. Cuando un régimen garantiza este derecho a algunos de sus ciudadanos, se abre a un debate público más amplio. Pero el régimen será tanto más representativo cuanto mayor sea el número de ciudadanos que gocen de este derecho.

Estas dos dimensiones: el debate público y la capacidad de representación varían independientemente una de la otra. Así, hacia finales del siglo XVIII la controversia pública había llegado en Inglaterra a un alto grado de desarrollo, pero sólo un sector muy reducido de la población participaba en ella, hasta que en 1867 y 1884 amplió sucesivamente el sufragio. Suiza tiene uno de los sistemas de debate público más desarrollados del mundo: pocas personas dudarían en calificar al régimen suizo de altamente «democrático», y, sin embargo, en Suiza todavía están excluidas las mujeres, es decir, la mitad de la población, de derecho a voto. Por contraste, en la U.R.S.S., que no tiene prácticamente ningún sistema de debate público, el sufragio es universal. De hecho, uno de los cambios más notables de este siglo ha sido la virtual desaparición de la abierta negativa a la legitimidad de la participación popular en el gobierno. Únicamente un puñado de naciones no garantizan a sus ciudadanos el derecho a votar, aunque sólo sea ritualmente, o prohíben las elecciones, si bien sean sólo nominales. Ni aún los dictadores más represivos dejan hoy de reconocer el derecho del pueblo a participar en el gobierno, a participar «gobernando», aunque le nieguen el derecho al debate público.

Ni que decir tiene que cuando no rige el derecho a oponerse se despoja al derecho a «participar» de una gran parte de la significación que tiene en los países con opción al debate público. En un país donde haya sufragio universal pero el gobierno sea marcadamente represivo la oposición tendrá muchas menos oportunidades que en otro con sufragio restringido y gobierno más tolerante. En consecuencia, cuando se clasifica a los países por su mayor o menor capacidad de representación, sin considerar otras circunstancias añejas, los resultados son anómalos. Sin embargo, una vez que tengamos bien clara la noción de que la amplitud del «sufragio», o dicho en términos más generales, el derecho a participar, indica sólo *una* característica del sistema que únicamente puede interpretarse en el contexto de los demás componentes, es muy útil diferenciar los regímenes de acuerdo con su capacidad de representación.

Supongamos, pues, que admitimos que la democratización consta de dos dimensiones por lo menos: el debate público y el derecho a participar (fig. 1.1). No dudo que la mayoría de mis lectores pensarán que la democratización comprende algún elemento más; de hecho enseguida voy a analizar una tercera dimensión.

Para expresar con mayor claridad la relación existente entre debate público y democratización representemos gráficamente las dos dimensiones como se muestra

en la figura 1.2.¹⁷ Como quiera que, teóricamente, cualquier régimen puede localizarse en algún punto del espacio limitado por dichas dimensiones resulta obvio que la terminología que aplicamos es casi irremediablemente incorrecta por basarse más en la clasificación que en la gradación. El espacio comprendido entre ambas dimensiones puede dividirse en un número de compartimientos, a cada uno de los cuales le podemos adjudicar una denominación. Pero dado el propósito de esta obra sería redundante emplear una terminología muy elaborada, por lo que me limitaré a un vocabulario reducido, aunque razonable según creo, que me permitirá precisar con suficiente exactitud las variantes de los regímenes que pretendo analizar.

DEMOCRATIZACION Y OPOSICIÓN PÚBLICA

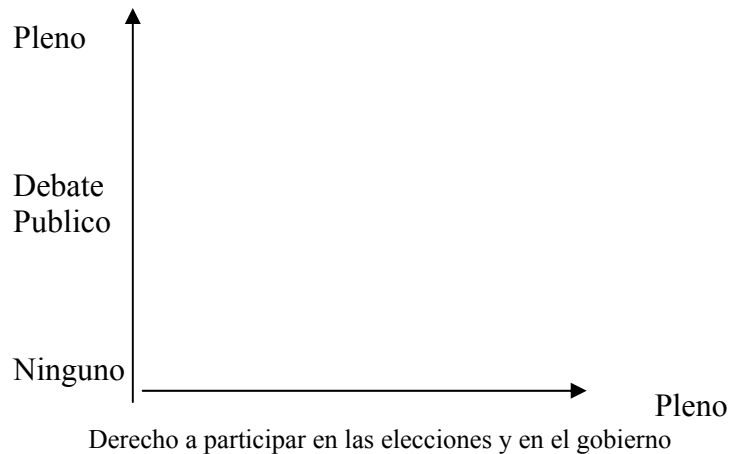


Figura 1.1. Dos dimensiones teóricas de la democratización

Así llamaré «hegemonía cerrada» al gobierno más próximo al ángulo inferior izquierdo de la figura 1.2. Si un régimen hegemónico se desvía hacia arriba a lo largo de la trayectoria I, tiende a abrirse más al debate público. Sin violentar demasiado el lenguaje puede asegurarse que un cambio en esta dirección supone la liberación del régimen; o, dicho de otra forma, se hace más competitivo. Si un régimen evoluciona en el sentido de conceder mayor participación, según la trayectoria II, puede decirse que camina hacia una mayor popularización, o, con otras palabras, que se hace más representativo. Cualquier régimen puede cambiar en una dirección y no en la otra. Si denominamos oligarquía competitiva al sistema que se sitúa en el ángulo superior izquierdo, quiere decirse que la trayectoria I representa el tránsito de una hegemonía cerrada a una oligarquía competitiva. Pero también puede ocurrir que la hegemonía cerrada se vuelva más comprensiva sin liberalizarse, es decir, sin aumentar las oportunidades para el debate público, siguiendo la trayectoria II. En el caso del régimen pasa de ser una hegemonía cerrada a una hegemonía comprensiva.

En este esquema la «Democracia» se situaría en el ángulo superior derecho. Pero como quiera que la democracia comprende más dimensiones que las expresadas en la figura 1.2 y que, a mi entender, no hay en la calidad ningún régimen, de dimensión considerable, totalmente democratizado, prefiero llamar poliarquías a los

¹⁷ En el Apéndice A. Cuadro A-1, se ofrece una serie de 114 países ordenados de acuerdo con estas dos dimensiones.

sistemas actuales más próximos al ángulo superior derecho. Puede decirse que toda modificación de un régimen que conduzca hacia arriba y hacia la derecha, siguiendo por ejemplo la trayectoria III, representa un grado de democratización. Así, pues, cabría considerar las poliarquías como regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o, dicho de otra forma, las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público.

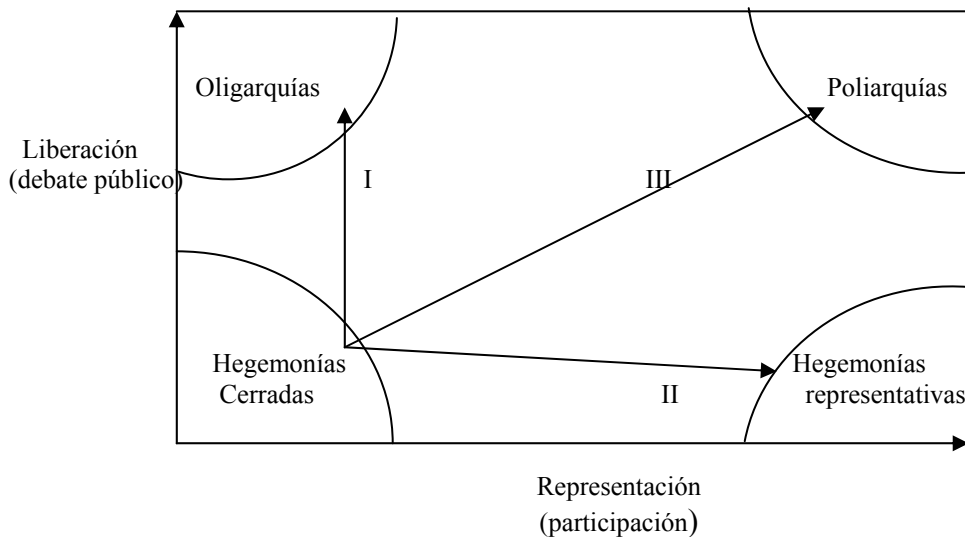


Figura 1.2. Liberación, representación y democratización

Observarán que si bien he puesto nombres a los regímenes que están próximos a los ángulos, queda sin denominar ni dividir el extenso espacio que ocupa el centro de la figura. Este vacío nominal refleja en parte la tendencia histórica a clasificar los regímenes con las denominaciones más extremas, pero también expresa mi propio deseo de evitar una terminología redundante. La falta de nomenclatura no equivale, empero, a una ausencia de regímenes; lo cierto es que quizá la gran mayoría de los sistemas actuales quedan dentro de esta zona central. Muchos cambios importantes en los regímenes implican entrar o salir de esta zona central, según que dichos regímenes sean más o menos representativos y aumenten o reduzcan las oportunidades de debate público. Al referirme a los sistemas que quedan dentro de este espacio central utilizaré a veces los términos «próximo» o «casi»: en un régimen «próximo» al hegemónico hay más oportunidades para el debate público que en un régimen de hegemonía total; un régimen «casi» poliárquico puede ser bastante representativo, pero presentar, en cambio, restricciones más severas para el debate público que la poliarquía total. O puede ofrecer oportunidades de discusión pública semejantes a las de una poliarquía plena y ser, en cambio, menos representativa que ésta.¹⁸

¹⁸ El problema de la terminología es formidable, ya que parece casi imposible encontrar palabras usuales que no arrastren una pasada carga de ambigüedad y de excesiva significación. El lector deberá tener bien presente que, hasta donde me ha sido posible, los términos que utilizo a lo largo de todo el libro se emplean sólo en la acepción indicada en los párrafos precedentes. Sin duda, algunos lectores se resistirán a aceptar el término «poliarquía» como sustituto de democracia, pero es importante mantener la distinción entre la democracia, como sistema ideal, y los convenios institucionales, que deben verse como una especie de aproximación

La necesidad de emplear en este libro los últimos términos mencionados demuestra la utilidad de una clasificación; la arbitrariedad de los límites entre «pleno» y «casi» prueba lo inadecuada que resulta toda clasificación. Mientras estemos convencidos de que los términos son medios útiles, aunque bastante arbitrarios, de dividir el esquema de la figura 1.2. los conceptos empleados nos servirán para los fines que perseguimos.

REPLANTEAMIENTO DE LA PREGUNTA

Podemos volver a plantear la pregunta que servía de introducción a este capítulo e la siguiente forma:

1. ¿Qué condiciones aumentan o disminuyen las oportunidades de democratización de un régimen hegemónico o casi hegemónico?
2. Más concretamente, ¿qué factores aumentan o disminuyen las oportunidades de debate público?
3. Especificando aún más. ¿qué factores aumentan o disminuyen las oportunidades de debate público en un régimen altamente representativo como es la poliarquía?

PUNTUALIZACIONES

Así pues, este libro trata de las condiciones que hacen posible el desarrollo y la existencia de los sistemas de debate público, y puesto que el debate público es un aspecto de la democratización, esta obra se refiere, necesariamente, a la democratización, como ya indiqué al principio del capítulo. Pero es importante no olvidar que la idea central del libro excluye muchos temas significativos que en un estudio sobre la democratización deberían tenerse en cuenta.

Resulta sumamente útil considerar que la democratización comprende ciertas transformaciones históricas bien definidas. Una de ellas es el tránsito de hegemonías y oligarquías competitivas a regímenes casi poliárquicos. Tal fue, en esencia, e

imperfecta al ideal. La experiencia demuestra, creo yo, que cuando se emplea el mismo término para ambas acepciones se introduce la confusión y se hacen intervenir en el análisis argumentos que no son necesariamente pertinentes. En el ángulo opuesto, el término «hegemonía» no es del todo satisfactorio; no obstante, en el significado que yo le he asignado, la palabra «hegemónico» me parece más apropiada que jerárquico, monocrático, absolutista, autocrático, despótico, autoritario, totalitario, etc. El empleo que hago del término «debate» (*contestation*) en «debate público» (*Public contestation*) entra dentro de uso corriente, aunque no frecuente, del inglés: en inglés, *contestation* quiere decir «debatir», que significa hacer alguna cosa objeto de discusión, controversia o litigio, y sus sinónimos más inmediatos son disputar, desafiar o rivalizar. Sin embargo, la utilidad de dicho término me fue sugerida, en principio, por el ensayo «Aspectos del debate» de Bertrand de JOUVENEL, *Government and Opposition*, 1 (enero 1966). La acepción que JOUVENEL confiere a dicho término es similar a la mía, al igual que es idéntica la palabra francesa que utiliza en el original y que significa *débat*. *Objection conflict, opposition*. En la misma revista, sin embargo, Ghitta IONESCU, «Control and Contestation in Some One Party States», pp. 240-250, utiliza el vocablo en su acepción más limitada, pero más corriente, queriendo significar «el antisistema, los postulados básicos y permanentes de toda oposición en el terreno de las diferencias de opinión e ideología, fundamentales y dicotómicas» (p.241). Evidentemente, ésta es una acepción del concepto mucho más restrictiva que la que yo utilizo en mi libro y que creo es también la que JOUVENEL emplea en su ensayo.

proceso acaecido en el mundo occidental durante el siglo XIX. El segundo, la modificación de las cuasipoliarquías en poliarquías plenas, tuvo lugar en las tres décadas, más o menos, que van desde fines del siglo XIX a la Primera Guerra Mundial. El tercero es la plena democratización de las poliarquías. Este proceso histórico puede quizá fecharse en la época de rápido desarrollo del estado de prosperidad democrática tras la Gran Depresión: interrumpido por la Segunda Guerra Mundial, el proceso parece haber adquirido nuevos bríos al final de la década de 1960, bajo la forma de demandas cada vez más insistentes, formuladas sobre todo por los jóvenes, a favor de la democratización de las instituciones sociales.

Se considerarán aquí la primera y la segunda de estas transformaciones pero no la tercera.¹⁹ Tenga éxito o fracase la tercera oleada de la democratización será tan importante como las otras dos, pero como quiera que ocurrirá únicamente en los países más «avanzados» y contribuirá a modelar la forma de vida de estos países durante el siglo XXI, muchos de sus ciudadanos pensarán que esta tercera ola es más importante que ninguna otra. Sin embargo, la mayoría de los países distan todavía mucho de tener acceso a la tercera transformación.

De las 140 naciones que en 1969 eran nominalmente independientes sólo unas dos docenas podían considerarse altamente comprensivas y tenían sistemas de debate público muy desarrollado. Tal vez hubiera otra docena, o quizá alguna menos, que razonablemente podían considerarse casi poliarquías, en vías de alcanzar la poliarquía plena. Pues bien, la tercera oleada tenderá lugar en estas tres docenas de países. A la luz del análisis que sigue a continuación parece muy remota la posibilidad de que algunos sistemas que hoy no son poliarquías se superpongan a las instituciones de éstas y, como prometen sus ideólogos, lleguen a un tipo más avanzado de democratización que la que hoy se da en los sistemas poliárquicos. Para la mayoría de los países son aplicables, pues, el primer y segundo estadios de la democratización, pero no así el tercero.

El tema central del presente libro es en realidad aún más limitado que el análisis de estos dos estadios de la democratización. Me he referido hasta ahora a «regímenes» y a «sistemas de debate público», pero todavía no he especificado a qué nivel de forma de gobierno pueden ser efectivos los regímenes y el debate público. Permítanme subrayar, seguidamente, que el análisis que aquí se hace se refiere a los regímenes nacionales, es decir, a los regímenes tomados a nivel de país, o, si lo prefieren, de Estado legalmente independiente, o empleando aún términos menos exactos, de nación o nación-Estado. Parte de este análisis podría aplicarse a niveles inferiores de la organización política y social: municipios, provincias, sindicatos, empresas mercantiles, iglesias y demás; quizá alguna de estas consideraciones valga igualmente para las instituciones políticas que hoy se forman a escala más representativa todavía, como son las distintas organizaciones internacionales, pero la argumentación se desarrolla aquí referida concretamente a los regímenes nacionales.

Y ello pudiera ser otra grave omisión tratándose de un libro sobre democratización, incluso si se considera sólo el aspecto del debate público, pues la observación ocasional indica que los países difieren entre sí por el número de personas que tienen la oportunidad para el debate y participan no sólo en los procesos de los gobiernos nacionales, sino también en los diversos sub-organismos del

¹⁹ En mi obra *Alter the Revolution? Authority in a Good Society*, Yale University Press. New Haven, 1970

gobierno y organizaciones nacionales. Pues bien, en la medida en que estas grandes diferencias en las características generales de las sub-unidades nacionales se asocien con diferencias en la naturaleza del régimen nacional (es decir, si se trata, o no, de una poliarquía), procuraré incluirlas en este análisis.

Sin embargo, no deja de ser razonable la insistencia en profundizar más en este examen, ya que una descripción total de las oportunidades de participación y debate existentes en un país exige, sin duda, una referencia a las oportunidades que ofrecen las unidades subnacionales. El extraordinario ensayo de Yugoslavia de permitir una base amplia de autogobierno en las unidades subnacionales significa que las oportunidades de participación y debate son allí mayores, a pesar de ser un régimen de un solo partido, que por ejemplo las que se dan en Brasil o Argentina. Considerar este tema en su integridad exigiría, pues, prestar atención a todas las posibilidades que se indican en la figura 1.3, tanto más que algunas de las críticas que recientemente se hacen a la democratización incompleta de las poliarquías afirman que mientras éstas pueden ser competitivas a nivel nacional, una gran proporción de sus organismos subnacionales, en especial las asociaciones privadas, son hegemónicos u oligárquicos.²⁰

Pero aunque sea muy importante llevar la descripción de un régimen nacional hasta las unidades subnacionales, intentar hoy e examen de un número suficiente de países requeriría, en mi opinión, un análisis tan complejo y tropezaría con tal cúmulo de datos que los resultados serían muy poco satisfactorios. Qué duda cabe que se

		Regimen Nacional	
		Bajo	Alto
Organizaciones subnacionales	Alto	III	I
	Bajo	IV	II

- I. Regímenes totalmente «liberalizados» o «competitivos»
- II. Competitivos a nivel nacional, hegemónicos en las organizaciones subnacionales
- III. Competitivos en las organizaciones subnacionales, hegemónicos a nivel nacional.
- IV. Formas de gobierno totalmente hegemónicas.

²⁰ Véase especialmente Grant MCCONNELL, *Private Power and American Democracy*, Knopf, New York, 1966; Henry S: KARIEL, *The Decline of American Pluralism*, Stanford University Press, Stanford, 1961; y hasta cierto punto, también Robert Paul Wolf, *The Poverty of Liberalism*, Beacon Press, Boston, 1968

Figura 1.3. Ordenación hipotética de los países de acuerdo con las oportunidades de practicar el debate público

podrían disponer las sub-organizaciones nacionales a lo largo de las dos dimensiones que se ilustran en las figuras 1.1. y 1.2, pero el problema no se reduce a situar países en el espacio hipotético que se señalan en la figura 1.3. Entre otras cosas, dicho espacio se refiere a una sola de las dos dimensiones, el debate público, de modo que se requeriría un procedimiento similar para la otra dimensión principal: la participación. Es más, aun dentro de un mismo país, las unidades subnacionales difieren entre sí por las oportunidades que ofrecen para el debate y la participación. Por ejemplo, en muchos países modernos estas oportunidades son mayores en los municipios que en los sindicatos, y mayores en los sindicatos que en las empresas mercantiles. En consecuencia, habría que descomponer las unidades subnacionales en distintas categorías: empresas mercantiles, sindicatos, municipios, iglesias, instituciones educativas, etc.²¹ En la etapa actual estas estipulaciones son, desgraciadamente, punto menos que utópicas, razón —más de orden pragmático que teórico— por la cual he decidido limitar mi examen al nivel nacional.

SUPUESTOS

Cuando los regímenes hegemónicos y las oligarquías competitivas evolucionan hacia la poliarquía aumentan las oportunidades de participación y de debate auténticos, y, por consiguiente, el número de individuos, grupos e intereses cuyas preferencias hay que considerar al ejercer el poder político.

Vistas desde la perspectiva de los que detentan el poder una transformación de este tipo implica nuevas posibilidades de conflicto, y consecuentemente sus portavoces (o ellos mismos) pueden ser sustituidos por nuevos individuos, grupos e intereses. En cuanto a la oposición, su problema es una réplica del problema que afecta a los gobernantes. Toda transformación que ofrezca a los opositores al gobierno mayores oportunidades para traducir sus metas en actos políticos respaldados por el Estado, implica la posibilidad de conflicto con los individuos, grupos o intereses a los que deponen en tal gobierno.

De forma que cuanto más hondo sea el conflicto entre el gobierno y la oposición, mayores serán las posibilidades de que cada uno niegue al otro la participación efectiva en el ejercicio del poder político. Dicho con otras palabras, cuanto más fuerte sea el conflicto entre un gobierno y sus antagonistas, más alto será el precio que cada uno tenderá que pagar para tolerar al otro. Puesto que la oposición debe ganar el control del Estado para poder suprimir a los gobernantes (momento en que el gobierno y la oposición cambian sus papeles) podemos hacer la siguiente proposición general, en forma de axioma, con respecto a los gobierno que toleran la oposición. Por consiguiente:

²¹ El estudio ya clásico de Seymour Martin LIPSET, Martin A. TROW y James S. COLEMAN *Unión Democracy*, The Free Press, Glencoe, 1956, se centra en el caso de un sindicato donde el grado de debate y de participación es alto. Describir y explicar este caso de desviación dentro del contexto de un país fue una empresa de envergadura

AXIOMA 1. *La probabilidad de que un gobierno tolere la oposición aumenta en la medida que disminuye el precio de dicha tolerancia*

No obstante, el gobierno ha de considerar, asimismo, la cuantía de los riesgos de suprimir la oposición, porque si la tolerancia puede ser cara, la supresión puede serlo más, y aún podría decirse que insensata a todas luces:

AXIOMA 2. *La probabilidad de que un gobierno tolere la oposición crece en la medida en que aumenta el precio de suprimirla.*

De donde las oportunidades de que se origine un sistema político, o de que dure, deben considerarse dependientes de estos dos conjuntos de costos:

AXIOMA 3. *En la medida en que el precio de la supresión exceda al precio de la tolerancia, mayores son las oportunidades de que se dé un régimen competitivo.*

El axioma 3 se ilustra gráficamente en la figura 1.4.

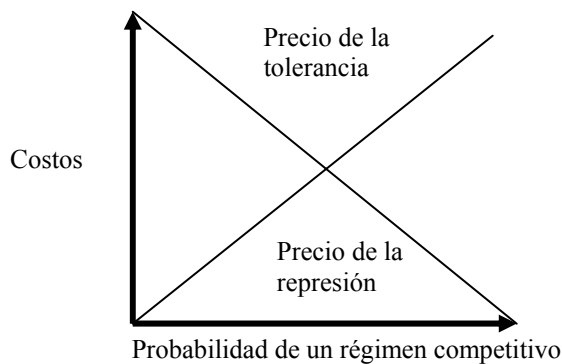


FIGURA 1.4. Probabilidad de un régimen competitivo

Cuanto más bajo es el precio de la tolerancia más seguridad tiene el gobierno. Cuanto más alto el precio de la supresión mayores son las seguridades de la oposición. De ahí que las condiciones que proporcionan un alto grado de seguridad mutua, tanto para el gobierno como para la oposición, propenden a originar y preservar oportunidades más amplias para que la oposición discuta la conducta del gobierno.

La pregunta que hemos planteado hace poco puede reestructurarse ahora de la siguiente forma:

«¿Qué circunstancias aumentan de modo significativo la seguridad del gobierno y de sus antagonista y favorecen, consecuentemente, las oportunidades de debate público y de la poliarquía?»

Pero antes de contestar a esta pregunta, permítanme que considere otra: ¿Tiene importancia la poliarquía?

LA POLIARQUÍA

Lo tratado en este capítulo puede resumirse en los siguientes enunciados:

En los países de régimen hegemónico, las desigualdades extremas en la distribución de los valores fundamentales limitan las oportunidades de que se desarrollen regímenes estables de debate público.

En las sociedades que ya cuentan con regímenes de debate público, las desigualdades extremas aumentan las oportunidades de que los métodos políticos competitivos se vean desplazados por hegemonías.

Las poliarquías son especialmente vulnerables a los efectos de las desigualdades extremas.

Las desigualdades extremas de la distribución de los valores fundamentales no favorecen los métodos políticos competitivos ni las poliarquías, porque tal situación:

Equivale a la desigualdad extrema de la distribución de los resortes políticos básicos y tiene muchas posibilidades de producir resentimientos y frustraciones que debiliten la adhesión al régimen.

No obstante, los sistemas con métodos políticos competitivos consiguen sobrevivir a la existencia de grandes desigualdades porque:

Un alto grado de desigualdad no es causa de que los descontentos eleven demandas políticas a favor de mayor igualdad o de un cambio de régimen.

Cuando surgen las presiones a favor de una mayor igualdad, el régimen puede ganarse la adhesión de los grupos descontentos satisfaciendo una parte de sus demandas, aunque no todas, o mediante respuestas que si bien no reducen objetivamente las desigualdades sí amortiguan los sentimientos de inferioridad.

Peasantry in Revolution, especialmente en pp. 1-43 «La filosofía pesimista y las inclinaciones piadosas son características universales entre los campesinos... Aun para sí mismo, él es el “ignorante”, el “bruto” y hasta el “villano”. Apoyándose en una filosofía que se basa en la integración de las limitaciones de su grupo y que él utiliza para explicar sus fallos personales, ha aprendido a vivir despreciándose a sí mismo... Esta explicación le permite adaptarse a un orden social que él identifica como injusto, desmedido y cruel» /pp. 11-12). «Reafirmado por los preceptos éticos de las costumbres, más bien utópicos, el campesino se defiende de los efectos de los continuos fracasos que componen su existencia. Su fe en el eventual advenimiento de un “orden justo” le induce a venerar lo santo y lo sagrado y a marchar por la senda de la piedad. La proyección de un lugar propio dentro de este “orden justo” mantiene su creencia en su propia valía y contrapesa la degradación diaria de su existencia» (p. 19).

Claro está que sería erróneo suponer que los campesinos siempre y en todas partes se ajustan a estos patrones, y como BEQUIRAJ señala, cuando se destruye su fe en el orden justo pueden pasar a la insurrección y a la revolución. Lo cierto es que las revoluciones campesinas han sido bastante corrientes como puede comprobarse por el número considerable de sublevaciones que se recogen en la relación de SOROKIN: 173 revueltas en Francia desde el año 531 a 1908 Pitirim A SOROKIN, *Social and Cultural Dynamics*, American Book Co., New Cork, 1937, vol. 3, apéndice. Véase también George RUDE, *The Crowd in History, 1730-1848*, Wiley, New Cork, 1964, cap. 1, «La revuelta rural francesa del siglo XVIII»

7. SUBCULTURAS, PAUTAS DE SEGMENTACIÓN Y EFECTIVIDAD GUBERNAMENTAL

Es obvio que cualquier sistema pelagra cuando se polariza en torno a diversos grupos declaradamente antagónicos. Los regímenes competitivos que tienen que hacer frente a una polarización muy aguda están abocados al colapso, al golpe de Estado o a la guerra civil; por ejemplo, la Italia de 1919 a 1923, la Primera República Austriaca prácticamente durante toda su efímera existencia, la República de Weimar desde 1929 hasta su extinción, la República Española desde 1934 a 1936, y los Estados Unidos de la década anterior a la guerra civil.

En los Estados Unidos los vencedores de comprometieron a mantener una poliarquía más o menos comprehensiva, compromiso que hasta diez años después de terminarse la guerra civil comprendía también a los libertos; pero en los demás casos vencieron los movimientos antidemocráticos que lograron instaurar regímenes hegemónicos en sus respectivos países.

Hay conflictos, pues, que un sistema político competitivo no puede solucionar fácilmente, y aun cabría decir que es incapaz de resolver. En todo régimen competitivo, las desavenencias que lleven a un sector numeroso a creer que su estilo de vida o los valores que tiene en más alta estima están amenazados por otros sectores de la población, originan una crisis dentro del sistema. Cualquiera que pueda ser el resultado final, la evidencia histórica demuestra que son muchas las posibilidades de que el sistema se desintegre en una guerra civil, o sea vea desplazado por una hegemonía, o ambas desgracias juntas.

De forma que siempre que en una sociedad se den diferencias capaces de polarizar a la población en campos irreconciliables antagónicos se produce una fisura de excepcional importancia. ¿Es que hay algunos países más predisuestos a disfrutar de regímenes competitivos y otros más dados a padecer regímenes hegemónicos porque, por las razones que sean, están sujetos a divisiones especialmente favorables a una polarización aguda?

Las respuestas a esta pregunta están empañadas, desgraciadamente por el peso de la influencia que tiene ciertos postulados dramáticos de la doctrina marxista sobre el pensamiento social. Durante un siglo los conceptos de Marx sobre la polarización en torno al nódulo de las clases económicas —obreros y burguesía— han dominado el pensamiento de marxistas y no marxistas en todo lo referente a polarización y guerra civil. Y, sin embargo, en los 120 años transcurridos desde que se publicó el *Manifiesto Comunista* de Marx, no ha habido ningún país que haya evolucionado de acuerdo con el modelo marxista de conflicto, ni ningún régimen, sea hegemónico o competitivo, ha caído o se ha transformado a causa de una polarización claramente delimitada de las clases obrera y burguesa.

La preocupación por el conflicto de clases y con mucha frecuencia, aun entre los teóricos sociales más exigentes, el presupuesto un tanto inarticulado de que las clases son en cierto modo la base «real» de las diferencias de la sociedad industrial, a la cual todas las demás son reducibles «en su esencia», ha servido para desviar la atención de otras

diferencias que originan subculturas duraderas en cuyo seno los individuos se socializan: son las diferencias de religión, lengua, raza o grupo étnico y regionales.²²

Las disimilitudes en torno a estos ejes suelen reforzarse una a otras, y tienen, obviamente, consecuencias importantes y permanentes para la vida política de gran número de países —en realidad, no sería exagerado decir, de todos los países del globo. Pero con harta frecuencia se las ha ignorado o restado importancia, como si «realmente» no fueran otra cosa que diferencias de clase disfrazadas, o fueran algo menos «real» que la clase, o si no menos real, desde luego mucho menos duraderas, sentenciadas a desaparecer, sumidas en el impacto de la industrialización, de la urbanización de la comunicación de masas. Y, sin embargo, estas diferencias y los conflictos que se originan no siempre se diluyen, y aun pueden incluso agudizarse con el paso el tiempo, como en la Bélgica actual, en Canadá, y hasta cierto punto, en Gran Bretaña.

Con ello no quiero decir que las diferencias de «clase» carezcan de importancia; intento únicamente puntualizar que la clase económica es sólo un factor a veces menos importante que otros que pueden producir, y de hecho evidentemente producen, subculturas diversas (formas de vida), actitudes, normas, identificaciones, lealtades, organizaciones, estructuras sociales. Más aún, estas estructuras suelen aferrarse insistentemente a la vida, no ya sólo a la vida de la persona (que puede modificar su identificación de clase con más facilidad que su lengua materna, o su religión), sino también a la vida de la sociedad: durante un milenio se han hecho y deshecho clases e imperios mientras que los límites lingüísticos en la Bélgica y Suiza actuales apenas si se han modificado.

Debido a que la identidad étnica, o la religión, es incorporada por el individuo y tan profundamente a su propia personalidad, los conflictos entre las subculturas étnicas o religiosas son extremadamente peligrosos, sobre todo si además se vinculan a la religión. Y puesto que los conflictos entre las subculturas étnicas y religiosas suelen tomarse —sin mucha reflexión— como amenazas a la esencia misma del ser, lo contrario se convierten —*ipso facto*— en «ellos», los inhumanos y malignos, cuya sola existencia ya es una amenaza que estimula y justifica la violencia y el salvajismo que a lo largo de toda la

²² Las subculturas pueden formarse, por supuesto, en torno a las diversas «clases» o «*Status*» sociales o económicos o en torno a ocupaciones, nivel de educación y otras características que no necesitan estar estrictamente relacionados con distintivos étnicos religiosos o regionales.

Sin embargo, tal como aquí se utiliza, el término pluralismo subcultural se refiere a la presencia de subculturas étnicas, religiosas o regionales. Podría considerarse el pluralismo subcultural como una dimensión hipotética con arreglo a la cual cabría elaborar un método de medición que sirviera para comparar la «cantidad» relativa de pluralismo subcultural en las distintas sociedades.

Se podría objetar, por redundante, la validez de incluir el término «grupo étnico» en una relación de características que sirve de base a la subcultura étnica, ya que es difícil imaginar una identificación étnica que no se fundamente, al menos en sus raíces más remotas, en alguna de las diferencias restantes, como, por ejemplo, la religión, el idioma, la raza, la herencia física. En este caso hay que hacer definiciones muy sutiles que yo estoy tratando deliberadamente de evitar. Sin embargo, los términos subculturales étnica y pluralismo subcultural pretenden ser suficientemente abarcativos, de modo que puedan aplicarse a otros grupos que han visto atenuarse, por la acción del tiempo, las diferencias objetivas de religión, idioma, raza o rasgos físicos, pero todavía conservan muy arraigada su identificación con el grupo «histórico». Ejemplos de ello pueden ser los judíos no religiosos de los Estados Unidos y algunos grupos más de clara raigambre regional, pero cuyas ligaduras actuales no son ya sólo religiosas, que están unidos a una identidad desarrollada a lo largo de la historia, como ocurre en Gran Bretaña en el caso de los escoceses de habla inglesa, o de los galeses, o de los irlandeses protestantes, o como en el caso de los escandinavos durante las épocas en que alguno de los rublos estaba bajo el dominio de otro sin abandonar su propia identidad individual como país.

historia de la humanidad han sido la respuesta normal de los que componen el grupo contra los que están fuera de él.

La conjunción del grupo étnico, o de la religión, con las subculturas regionales crea una nación incipiente cuyos portavoces claman por la autonomía e incluso por la independencia. Consecuentemente, muchos estudiosos de la política han compartido la opinión de John Stuart Mill de que los límites de un país que tenga un gobierno representativo deben coincidir con los de la nacionalidad; argumento que se ve respaldado de forma impresionante por las pruebas empíricas de los estados multinacionales.²³

No cabe duda alguna de que el pluralismo subcultural es causa muchas veces de tiranteces peligrosas en cuanto a la tolerancia y seguridad mutua que se requieren para la vida de un sistema de debate público. La poliarquía, es más viable en países relativamente homogéneos que en países donde impera el pluralismo subcultural. La evidencia más clara en apoyo a esta teoría se halla tal vez en un estudio de Merie R. Haug, que clasifica 114 países de acuerdo con el índice de pluralismo²⁴ y los datos derivados de la encuesta *A Cross-Polity Survey* realizada por Banks y Textor. Aunque desde principios de la década de los sesenta, en que se recogieron estos datos, se han producido algunos cambios de régimen, éstos no han sido tan numerosos como para invalidar las relaciones generales. Al comparar los 26 países que tienen un pluralismo cultural insignificante (en el sentido numérico) con los 34 donde es extremo, se pone de manifiesto que:

Más de la mitad de los países clasificados por Banks y Textor como formas de gobierno integradas y homogéneas, tienen asimismo un pluralismo subcultural insignificante con poca o ninguna oposición extrema, o comunalismo, o fraccionalismo, o falta de asimilación política (alto grado de enculturación política).

Ninguno de estos países está clasificado como forma de gobierno no integrada o restrictiva con una mayoría o casi mayoría polarizada en la oposición más extrema, comunalizada, fraccionada, carente de derechos civiles, o no asimilada políticamente (bajo grado de enculturación política).

A la inversa, de los países en los que el pluralismo subcultural es extremo, sólo el 10 por 100 tiene un alto índice de enculturación política y casi dos tercios tiene un índice muy bajo.

De los países en los que el pluralismo subcultural es desdeñable, el 59 por 100, según la clasificación de Banks y Textor gozan de una verdadera distribución del poder; es decir, de autonomía en el funcionamiento de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial (distribución horizontal del poder significativa).

²³ Véase Walter CONNOR, «Self-Determination, The New Phase» *World Politics*, 20 (octubre 1967), 30-53 CONNOR resume el desarrollo dialéctico del razonamiento sobre la viabilidad de las instituciones representativas en los países multinacionales, refiriéndolo a Gran Bretaña. En contra de la opinión de MILL, ACTON sostiene que el pluralismo de los estados multinacionales supone un antídoto contra el despotismo y es, además, una influencia civilizadora. A su vez Ernest BAKKER apoya a MILL frente a ACTON. Finalmente, Alfred COBBAN se alinea junto a ACTON y contra MILL BAKKER. Por su parte, CONNOR respalda vigorosamente a MILL y BARKER en contra de ACTON y de COBBAN

²⁴ «Social and Cultural Pluralism as a Conception Social System Analysis» *American Journal of Sociology*, 73, núm. 3 (noviembre 1967), 294-304. En el cuadro 2, p. 297, se ofrece la elaboración del índice. Las variables del mismo son: el idioma, la religión, la raza, el regionalismo y la «articulación de interés por grupos no asociativos», lo cual incluye el parentesco, el linaje y los grupos étnicos, religiosos y regionales. Este índice, puramente numérico, no puede desgraciadamente, registrar la profundidad y el rigor de las segmentaciones subculturales, como en el caso de Holanda. Véase el análisis de la p. 213

A la inversa, de los países en los que el pluralismo subcultural es extremo sólo un tercio cuenta con una verdadera distribución horizontal del poder, mientras que en el 57 por 100, una de las ramas del gobierno carece de autonomía funcional o dos ramas tienen tan sólo una autonomía funcional muy limitada²⁵

Nuestra propia clasificación de los sistemas políticos (apoyada también en Banks y Textor) admite unas 34 poliarquías y cuasipoliarquías a principios de la década de 1960²⁶ Representa una proporción relativamente grande de países con bajos índices de pluralismo subcultural (de acuerdo con el Índice de pluralismo subcultural elaborado por Hang) y una proporción relativamente pequeña de países con pluralismo subcultural extremo o muy acusado. (Cuadro 7.1).

CUADRO 7.1

La poliarquía y el pluralismo subcultural

	GRADO DE PLURALISMO SUBCULTURAL				Total
	Bajo	Moderado	Notable	Extremo	
Total N	26	28	27	6	33
Poliarquías y cuasipoliarquías ..	15	10	3	6	
Porcentaje.....	58%	36%	11%	18%	

Nota: Bajo comprende del 0 al 1 en el índice de pluralismo de Haug.
 Moderado comprende del 2 al 3.
 Notable comprende del 4 al 5.
 Extremo, comprende del 6, 7 y el 8

El análisis de las poliarquías y cuasipoliarquías (de principio se la década de 1960) que en el cuadro 7.1 se clasifican con pluralismo extremo o acusado, es bastante revelador. De los tres países con acusado pluralismo: en Bélgica, se han intensificado los conflictos

²⁵ Las definiciones están tomadas de Arthur S. KANKS y Robert B. TEXTOR, *A cross-polity Survey*, M.I.T. Press, Cambridge, 1963, pp. 88 y 106. El número de países en donde se pudieron obtener datos fue muy variable. Los porcentajes, número de países y grado de significación para *chi* cuadrado son los siguientes:

<u>cuadrado</u>	PLURALISMO		
	<u>Insignificante</u>	<u>Extremo</u>	<u>Chi</u>
Enculturación política			
Alta: forma de gobierno integrada.....	52,6% (19)	0,0 % (31)	31,92 (d.f.6)
Alta: forma de gobierno integrada.....	10,5% (19)	63,3 % (31)	P .001
Distribución horizontal del poder			
Significativa.....	60,0% (25)	17,9 % (28)	16,04 (d.f.6)
Limitada.....	32,0% (25)	15,1 % (28)	P .02

Fuente: HAUG «SOCIAL AND Cultural Pluralism»cuadro 7, p. 303

²⁶ Consúltese el apéndice para ver de qué modo se han clasificado las poliarquías y cuasipoliarquías. El cuadro A-3 del Apéndice contiene una clasificación de 1969

subculturales desde 1969, y en Filipinas han vuelto a renacer las guerrillas en el campo. (El tercer país es el Líbano.) De las seis poliarquías con pluralismo extremo, Sierra Leona incluso ha dejado de ser una cuasipoliarquía; Malaya se ha dividido en dos países; India se ha visto sacudida por tensiones profundas a causa del idioma; en Ceilán los conflictos comunales y las restricciones impuestas a la oposición hicieron dudoso por algún tiempo que alcanzara las normas de la cuasipoliarquía; Canadá ha sido testigo de un rebrote de nacionalismo francófono. De los seis países sólo Suiza ha estado relativamente calmada, pero incluso allí los ciudadanos del Jura han elevado sus demandas para la formación de un cantón segregado, de habla francesa.

Ahora bien, si es menos probable que se dé un sistema político competitivo en países con pluralismo subcultural acusado, afirmar que tal cosa es imposible o que el pluralismo subcultural desaloja, necesariamente, a la poliarquía representativa, sería llevar el razonamiento demasiado lejos.

Un hecho que no hay que olvidar es que, en la actualidad, el pluralismo subcultural tiende a agudizarse en los países menos desarrollados. Los países con pluralismo subcultural extremo son sobre todo naciones nuevas, el 70 por 100 de las cuales han conseguido su independencia después de 1945. Consecuentemente, casi todas sufren las desventajas de las naciones recién estrenadas: renta *per cápita* baja, muchos brazos dedicados a la agricultura, pocas ciudades, índice de analfabetismo muy alto, tirada de periódicos muy reducida, etc. Todas tienen además un área geográfica relativamente extensa. (Cuadros 7.2 y 7.3)

Como ya hemos visto, el bajo nivel de desarrollo socioeconómico es en sí mismo enemigo de los métodos políticos competitivos. De hecho, en las primeras etapas del nacimiento de una nación es típico que interactúen diversos factores que tienden a minar las oportunidades de que se afiance un régimen competitivo y que contribuyen, en cambio, a instalar la hegemonía: el pluralismo subcultural es sólo uno de estos factores. De aquí que es bastante razonable atribuir a otras causas —como el nivel socioeconómico— algunas de las asociaciones entre el pluralismo subcultural y la hegemonía.

No obstante, *pueden darse* métodos políticos competitivos incluso en países con un grado considerable de pluralismo subcultural: Bélgica, Canadá, la India, entre otros, han conseguido desarrollar y mantener poliarquías. Y tenemos también el ejemplo imperioso de Holanda donde las diferencias de idioma, raza, herencia física, identificación étnica, o región, no representan ningún papel importante; es decir, expresado en cifras, el pluralismo subcultural no es extremo. Sin embargo, la religión en el plano divisorio ha seccionado al país en tres grandes familias espirituales: católicos, protestantes ortodoxos y el resto. Estas tres subculturas se han segregado voluntariamente hasta un grado desconocido en cualquier otra poliarquía representativa²⁷. Finalmente, entre los países con alto grado de pluralismo subcultural, el caso más impresionante es el de Suiza.

CUADRO 7.2

Pluralismo subcultural y desarrollo socioeconómico (I)

²⁷ Hans DAALDER. «The Netherlands: Opposition in a Segmented society», en edición de Robert A DAHL, *Political Opposition in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven, 1966 y Arend LUPHART, *The Politics of Accommodation*, University of California Press, Berkeley, 1968. No obstante, son muchas las pruebas de que en la actualidad la segregación subcultural de los países Bajos se está difuminando rápidamente. DAALDER pone algunos ejemplos: «La Universidad Católica de Nijmegen contratará a un calvinista como profesor de Política: la fusión de los sindicatos segregados es casi inminente; todos los grupos tratan de restar importancia a las etiquetas a pasos agigantados» (comunicación personal, 1969)

<u>cuadrado</u>	PLURALISMO		<u>Extremo</u>	<u>Chi</u>
	<u>Insignificante</u>			
Fecha de la independencia				
1913 o anterior.....	72.0%		24,2%	27,33
Posterior a 1945.....	8.0%	69,7%	(d.f.6)	
N.....	(25)		(33)	P. .001
Renta <i>per cápita</i>				
600 dólares y superior.....	50.0%		6,1%	42,08
Por debajo e 150 dólares.....	3.8%		75,8%	(d.f.9)
N.....	(26)	(33)	P. .001	
Pob. Dedicada a la agricultura				
Superior al 66%.....	3,8%		72,7%	
33% o inferior.....	50,0%		9,1%	
N.....		(26)	(33)	

FUENTE: Marie R. Hug, «Social and Cultural Pluralism as a Concept in Social System Analysis». *American Journal of sociology*, 73, núm. 3 (noviembre, 1967), cuadros 5, 6 y 7 pp. 301-303 .

Nota: Los porcentajes se han calculado verticalmente.

CUADRO 7.3

Pluralismo subcultura y desarrollo socioeconómico (II)

	PLURALISMO			<u>Chi cuadrado</u>
	<u>Insignificante</u>	<u>Extremo</u>	<u>Total N</u>	
Urbanización				
20% o más en ciudadanos mayores de 20.000	41,1%	12,5%	56	40,92
Menos del 20% en ciudades mayores de 20.000.....	0.0%	51,0%	49	P .001
Alfabetización				
90% o más.....	52,0%	8,0%	25	37,68
Inferior al 10%.....	0.0%	67,7%	26	d.f.9 P. .001
Tirada de periódicos				
300 o más por cada 1,000 habitantes	57,1%	7,1%	14	49,57
d.f.9				
Inferior a 10 por 1,000 habitantes	0,0%	57,1%	35	P. .001
Extensión				
300,000 millas cuadradas o más ..	9,7%	48,4%	31	15.73
Menos de 75,000 millas cuadradas	29,8%	12,8%	47	P. .002

FUENTE: Haug, «social and Cultural Pluralism» cuadros 4 y 5, pp. 300-301

NOTA: Los porcentajes se han calculado horizontalmente

Por lo menos tres son las condiciones que parecen esenciales para que un país con pluralismo subcultural significativo reduzca sus conflictos a un nivel suficientemente bajo que le permita mantener la poliarquía²⁸

En primer lugar, las probabilidades de reducir el conflicto a niveles moderados son mayores si no se le niega a ninguna subcultura étnica, «indefinidamente», la oportunidad de participar en el gobierno, es decir, en la coalición mayoritaria cuyos líderes constituyen el «gobierno» o la administración.

Este requiere a su vez que un número suficiente de miembros de cada subcultura y en especial sus líderes, deseen cooperar con las otras subculturas, al menos durante algún tiempo. Incentivos comunes no faltan. Uno de ellos es el compromiso de preservar la nación, su unidad e independencia y sus instituciones políticas. Otro, que cada una de las subculturas reconozca que no puede constituir una mayoría capaz de gobernar a menos que entre a formar parte de una coalición con miembros de otras subculturas. Esta condición se satisface si todas las subculturas son por sí solas minoritarias.

Las perspectivas de los países divididos en dos subculturas son más sombrías que las de que aquellos donde hay más de dos, pues en tal caso ocurre que una de ellas es mayoría y minoría la otra. Aunque en realidad si las subculturas son más de dos también puede ocurrir que una de ellas sea mayoritaria. Así pues, hablando estrictamente, para que cada subcultura forme una minoría es condición necesaria, aunque no suficiente, que haya más de dos subculturas.

Si un país está dividido en dos subculturas, mayoría y minoría, respectivamente, los miembros de la mayoría no necesitan ser demasiado conciliadores, puesto que ellos solos pueden constituir una coalición mayoritaria. Consecuentemente, los miembros de la

²⁸ El análisis que hago sobre este punto está significativamente influenciado por la experiencia de Holanda descrita por DAALDER y LUPHART en las obras que acabamos de citar, y la Bélgica analizada por Val R. LORWIN, «Religión, Class and Language in National Politics», en *Political Opositions in Western Democracias*. En especial véase los epígrafes de las pp. 216-20 en DAALKER, de las pp. 197 ss. En LUPHART y de las pp. 174-85 en LORWIN. También he sacado mucho provecho de las prolongadas discusiones con los tres profesores y he tenido la oportunidad de acceder a la obra que DAALDER y LORWIN estaba preparando, así como al ensayo de LORWIN, «Segmented Pluralism: Ideological Cleavage and Political Cohesion», ponencia leída en la Mesa Redonda de Turín de la Asociación Internacional de ciencia Política, septiembre 1969. Una fuente valiosísima es asimismo el artículo de LUPHART. «Typologies of Democratic Systems» *Comparative political Studies*, 1 (abril 1968), pp. 2-44, donde establece cuatro «requisitos previos para la democracia asociativa», relativos a las actitudes y comportamiento de la elite (pp.22-23):

1. Capacidad de identificar los peligros inherentes al sistema fragmentado.
2. Compromiso en el mantenimiento del sistema
3. Capacidad para trascender la división subcultural a nivel de la elite.
4. Capacidad de elaborar las soluciones más adecuadas a las demandas de las subculturas

Además establece seis «condiciones que llevan a la democracia asociativa» (páginas 25-30)

1. Planos divisorios bien delimitados entre las subculturas.
2. Equilibrio de poder múltiple repartido entre las subculturas.
3. Actitudes populares favorables a un gobierno de coalición muy amplia.
4. Amenazas extremas.
5. Nacionalismo moderado
6. Un peso total sobre el sistema relativamente bajo

minoría no tienen ninguna esperanza de verse libre del dominio político de la mayoría y de aquí que tampoco ellos tengan demasiados incentivos para ser tolerantes. No cabe duda de que este es uno de los factores que en la actualidad contribuyen a la explosión racial en los Estados Unidos.

Los peligros aumentan cuando la subcultura minoritaria se concentra, además, en una región, como ocurre con los canadienses de habla francesa, pues si llegado el caso sus miembros se hacen muy activistas casi podría darse por seguro que sus demandas de autonomía serán cada vez más insistentes, y en último extremo exigirán la dependencia sin reservas. En Bélgica, donde las dos subculturas tienen una base regional, se han podido contener las tendencias separatistas no sólo por el nacionalismo belga, sino por otros factores. En primer lugar, la minoría Valona nunca ha tenido justificación para sentirse oprimida, puesto que siempre ha dominado social, cultural y económicamente durante muchas décadas incluso políticamente. En fecha reciente, cuando los flamencos empezaron a hacer valer sus derechos y la minoría Valona se sintió amenazada, Bruselas, actuando a modo de tercer elemento, ha servido para atemperar la franca polarización: en efecto, la capital belga, que reúne el 16 por 100 de la población del país, contiene en sí las dos subculturas —mayoría de valones y minoría de flamencos— y si bien Bruselas es un punto neurálgico en las relaciones de las dos subculturas, sirve igualmente de fuerza conciliadora²⁹

Desarrollar más de dos subculturas y por ende la posibilidad de que cada una de ellas sea minoritaria no requiere más que una línea divisoria principal. En este sentido el que haya varios planos divisorios diferentes no es la media más adecuada para definir el pluralismo subcultural de una sociedad. Como acabamos de ver, en los Países Bajos la religión forma un solo plano de separación que ha creado y mantenido los tres *zuilen* —católicos, protestantes ortodoxos y el resto, ninguno de los cuales es mayoritario—³⁰. También se pueden crear más de dos subculturas si dos (o más de dos) planos de separación dividen la población en cuatro grupos, por ejemplo, en Suiza la mayoría de

Jurg STEINER, que se ha valido de la experiencia suiza para probar dieciséis hipótesis sobre las condiciones favorables a la solución pacífica de los conflictos en los «sistemas» democráticos segmentados subculturalmente», encuentra que la experiencia suiza arroja cierta duda sobre la primera de las seis condiciones de LUPHART que acabamos de enunciar, si bien no sobre las demás (*Bedingungen für gewaltlose konfliktregulierungsmuster in subkulturell segmentierten demokratischen systemen: Hypothesen entwickelt am beispiel der Schweiz, Thun, Suiza, mimeografiado, 1968, pp. 434-447*). Para sus comentarios sobre los demás condiciones de LUPHART, véase pp. 432-434, 439-441 y 446-450

²⁹ LORWIN pone de manifiesto las dos vertientes de Bruselas como elemento de disputa y conciliación a la vez. Como encrucijada: «Bruselas y sus alrededores ofrecen el punto conflictivo más señero de la disputa flamenco-valona... Eje de la emigración de los flamencos y centro dominante de la nación francófona, Bruselas es para los *flamingants* (militantes por-flamencos) al mismo tiempo, el obstáculo insuperable y la *terra irredenta* que hay que recuperar». Como elemento conciliador: «Bruselas tiene “vocación nacional”. Su misma existencia como metrópolis depende de su función centralizadora de los servicios de política nacional, administrativos, económicos y culturales. Bruselas quiere mantener un estado unitario —aunque no tenga demasiado éxito en ofrecer la tolerancia idiomática necesaria. Por el contrario, para los que abogan por la segregación a *deux*, Bruselas es un tropezadero insoslayable» (LORWIN, *Religión, Class, and Language in National Politics*, pp. 172, 177).

³⁰ En 1960 los católicos componían el 40,4 por 100 de la población; los de los dos grupos protestantes principales, e 37,6 por 100: los no pertenecientes a ninguna iglesia, el 18,4 por 100; las otras sectas protestantes, los judíos y «demás» el 3,6 por 100 (DAADLER, *The Netherlands: Opposition in a Segmented Society*, apéndice, cuadro 6.5, p. 425)

habla alemana y la minoría de habla francesa están a su vez divididas en católicos y protestantes. Además, estos cuatro grupos todavía se subdividen por regiones.³¹

En la India, el idioma, la casta y la región forman una panoplia fantástica de subculturas, cada una de la cuales forma una minoría relativamente pequeña. (En una nación de 500 millones de habitantes una minoría puede ser, en términos absolutos, mayor que la población de muchas del mundo.) Como aduce Kothari, el pluralismo extremo de la India no sólo es una fuente de dificultades sino también, en cierto modo, uno de los baluartes de la poliarquía india, porque apremia a los líderes de cada uno de los grupos a aprender a practicar las artes de la tolerancia y a formar coaliciones políticas, e impide que un solo grupo unificado pueda alzarse con el monopolio de las fuentes del poder político.³²

De dos maneras distintas se puede lograr que no se niegue indefinidamente a ninguna subcultura la oportunidad de participar en el gobierno: por un sistema orientado a conseguir la unanimidad mediante el cual, como en el caso de Suiza, todos los partidos principales están representados en el gobierno de la *Gemeinde*, del cantón y de la federación: o como en Bélgica y Holanda, por un sistema móvil de coaliciones que, a su debido tiempo, permite a cada uno de los grupos pasar de la oposición al gobierno, un sistema para el que Lorwin ha acuñado el término «corto y fácil de retener»: *Allgemeinkoalitionsfähigkeit*³³.

El segundo requisito para reducir los conflictos en un país con gran pluralismo subcultural es un conjunto de compromisos o acuerdos, no siempre codificados en forma de disposiciones constitucionales, que proporcionen un alto grado de seguridad a las diversas subculturas

Uno de los acuerdos de seguridad mutua más comunes es la garantía de que las principales subculturas estén representadas en el Parlamento en forma más o menos equitativa según su peso numérico, garantía que suele conseguirse por medio de las distintas variantes de representación proporcional que se utilizan para elegir candidatos. Este tipo de garantías puede hacerse extensivo incluso al poder ejecutivo, como ocurre en el consejo Federal Suizo formado por todos los partidos, o como el acuerdo *Porporz* introducido en Austria durante la Segunda República. Cuando se trata de asegurar la participación en el poder ejecutivo, el acuerdo exige comúnmente la unanimidad, o dicho de otro modo, permite a cada una de las minorías ejercer el veto en las decisiones que afectan a los principales temas subculturales. En el caso de que las subculturas tengan un fundamento más o menos regional, también se puede garantizar la seguridad mutua mediante el federalismo, como en Canadá, India y Suiza: en Suiza la autonomía local, que es bastante amplia, es otra garantía de protección a las subculturas³⁴

³¹STEINER, *Bedingungen für gewaltlose konfliktregulierungsmuster*. Pp. 6-7 423-433

³²RAJNI KOTHARI, «India», en edición de R. A. DAHL *Regimes and Oppositions*. Yale University Press, New Haven, 1971

³³LORWIN, *Religion, Class and Language in National Politics*, p. 178

³⁴STEINER señala que una fuente importante de descontento en el Jura de la región de Berna es que los católicos francófonos constituyen una minoría para todos los aspectos importantes, no sólo dentro del país, sino también dentro del cantón, donde la mayoría son protestantes y hablan alemán. Por consiguiente, para los habitantes del Jura la mayoría es totalmente dominante (STEINER, *Bedingungen für gewaltlose konfliktregulierungsmuster*, pp. 433-434. Debido a esta situación insólita, es fácil comprender las razones de los habitantes del Jura para desear constituir un cantón aparte, solución que (para el observador externo) parece encajar perfectamente dentro del esquema suizo de garantías mutuas.

Finalmente, estas garantías mutuas pueden conseguirse con disposiciones constitucionales concretas, con pactos o compromisos que impongan límites a la autoridad constitucional de cualquier coalición parlamentaria, a fin de regular determinados puntos importantes para una o más subculturas, como por ejemplo las garantías idiomáticas en Suiza, India y Canadá, o las garantías y compromisos de los países Bajos que conceden un alto grado de autonomía a los tres *zuilen* no sólo con respecto a la religión, prensa, partidos políticos, sindicatos y organizaciones campesinas, sino también a las escuelas subvencionadas por el Estado, a los programas de seguridad social, a las estaciones de radiodifusión y cadenas de televisión de propiedad estatal³⁵

El tercer requisito no sólo es de carácter más conjetural, sino también mucho más difícil de determinar con precisión. Las oportunidades de una poliarquía son mayores si el pueblo cree que tal régimen satisface con mayor efectividad las demandas para hacer frente a los principales problemas del país tal como los ve la población o, cuando menos, el estamento político.³⁶

Pues si, año tras año, las demandas que se hacen al gobierno para que «solucione» los problemas más importantes no encuentran eco, hay muchas posibilidades de que la lealtad deje paso a la desilusión y el desprecio, en especial si alguno de esos «problemas» trae consigo el que una parte considerable de la población padezca alguna carencia importante: inflación galopante, desempleo extenso, pobreza extrema, discriminación aguda, ecuación insuficiente y además.

Ahora bien, este requisito no es privativo de la poliarquía ni tampoco de los países con elevado cupo de pluralismo subcultural, sino exigencia común a todos los regímenes y desde luego, a todas las poliarquías. La razón de que insistamos en ello, aquí y ahora, es que a veces puede no ser congruente con los dos primeros requisitos: pues encontrar el método de que un sistema político funcione por acuerdo unánime y con el veto de la minoría, o por rotación e las coaliciones con la garantía de que ninguna coalición mayoritaria actúe en contra de cualquiera de las minorías subculturales, puede ser la receta perfecta para la inmovilidad gubernamental, para elaborar un sistema en el que los problemas principales, definidos como tal por el estamento político, queden sin resolver porque una minoría cuyos líderes ven amenazados sus intereses vete todas las soluciones posibles. Y aunque, como demuestra la experiencia de Suiza y de Holanda, la inmovilidad no es inherente al sistema, sí es una enfermedad seria en algunos casos³⁷

De manera que, a veces, los sistemas con pluralismo subcultural acusado pueden enfrentarse a un conjunto de opciones desgraciadas e incluso trágicas; a saber: a) una poliarquía que ofrezca a sus minorías garantías mutuas, pero que no pueda satisfacer debidamente las demandas para la solución de los problemas más graves sin perder el consenso del pueblo; b) una hegemonía que trate de resolver estos problemas coaccionando, llegado el caso, a los miembros de una o más subculturas; o cuando las subculturas tienen además base regional; c) la división en países distintos. Solamente esta

³⁵ Incluso los ingresos que en concepto de impuesto sobre los aparatos de radio y televisión percibe el Estado, se distribuyen entre los *zuilen* que mantienen sus propios estudios, equipos y programas.

³⁶ Véase el análisis que se hace en el capítulo siguiente, pp. 121-126

³⁷ Respecto al Líbano, por ejemplo, véanse los comentarios de Michael HUDSON, *The precarious Republic: Political Modernization in Lebanon*, Random House. New York, 1968, pp. 11-12, 87-88, 328-331, y de Ralph E. Crow, «Religious Sectarianism in the Lebanese Political System» *Journal of politics*, 24 (agosto 1962), 489-520. Sobre el tema en general véase LORWIN, «Segmented Pluralism» p. 16

última solución puede permitir la supervivencia de la poliarquía entre varias minorías disidentes. De forma que el precio de la poliarquía puede ser el desmembramiento del país, y el precio de la unidad territorial puede ser un régimen hegemónico.

INSITUACIONES POLÍTICAS Y EFECTIVIDAD GUBERNAMENTAL

Hasta qué punto las instituciones políticas son el mero producto de todos los demás factores que aquí hemos analizado o son en sí mismas un factor, de algún modo independiente, es una de las muchas cuestiones que los científicos sociales todavía no han resuelto. Aunque durante una generación, más o menos, se ha venido considerando a las instituciones políticas como epifenómenos, en la actualidad este período limitativo de la ciencia política parece haber tocado a su fin. Comoquiera que sea, creo que para investigar el problema de la efectividad gubernamental en los regímenes competitivos se ha de poner el acento en las instituciones políticas, aun cuando yo trato por todos los medios de evitar el espinoso problema de «explicar» cómo los países con regímenes competitivos han llegado a sus peculiares acuerdos gubernamentales.

En las poliarquías hay dos tipos de convenios institucionales que pueden tener consecuencias importantes para la «efectividad» de los gobiernos. Uno de ellos se ocupa de la relación entre el poder ejecutivo y las demás fuerzas políticas del país, incluyendo en el acuerdo la relación entre los poderes ejecutivos y legislativo que siempre ha sido fuente de graves conflictos. Los regímenes competitivos del siglo XIX que han logrado sobrevivir como poliarquías en el siglo XX, han desarrollado poderes ejecutivos fuertes y dotados de una gran capacidad de acción: todos incluida Francia, han dejado de lado el modelo clásico de asamblea gubernamental. *De facto o de jure*, en todas partes la responsabilidad de coordinar los planes de la acción política y de establecer las prioridades y gran parte de la responsabilidad innovadora, ha pasado al poder ejecutivo.

La otra institución importante es el sistema de partidos. Una hipótesis que suele defenderse, aunque desdichadamente es un tanto vaga, es la de que el precio de la tolerancia se reduce cuando los sistemas de partido contribuyen más a la integración y a la acción que a la fragmentación y a la parálisis. Aunque es extraordinariamente difícil exponer este enunciado operativamente, parece bastante claro que los sistemas de multipartitos muy fragmentados (pluralismo «extremo» o «polarizado» de Sartori) pueden llevar a coaliciones inestables o endebles que hacen imposible resolver los problemas importantes, y por consiguiente, exageran a los ojos del público y aun de las élites políticas, los aspectos partidistas o lúdicos de la vida política. Estos resultados, a su vez, pueden estimular la pérdida de confianza en la democracia representativa y en la buena voluntad para tolerar los conflictos políticos.

Más o menos un tercio de las poliarquías actuales resuelven el problema de la fragmentación de los partidos con sistemas bipartidistas de una u otra clase. De los dos tercios restantes buena parte de ellas han sabido evitar la fragmentación extrema mediante:

Un sistema multipartidista en el que los partidos son dominantes y poderosos y hay uno ó más partidos pequeños, como en la República Federal de Alemania.

Un sistema de partidos con un partido dominante en el gobierno, que obtenga cerca del 50 por 100 de los votos populares y de los escaños del

Parlamento, y con una oposición fragmentada en tres o más partidos, como en la India, Japón y países escandinavos.

Una coalición especial de los dos partidos principales, como en Austria hasta época muy reciente y Alemania desde 1966 a 1969.

Un sistema con un alto grado de consenso y de orientación unánime como en Suiza, donde todos los partidos principales están representados en el gobierno.

Pero los países que hace la experiencia de métodos políticos competitivos no siempre consiguen impedir la fragmentación extrema del sistema de partidos. En todo país donde la pluralidad política se acompaña de un sistema de partidos muy fragmentados (que en el sistema parlamentario tiene todas las probabilidades de producir también un poder ejecutivo débil), las oportunidades de desviarse hacia un régimen hegemónico son bastantes altas. En la década pasada las cuasipoliarquías de Argentina y Grecia zozobraron, al parecer, porque la fragmentación de los partidos hacia que cualquier régimen fuera incapaz de resolver eficazmente los problemas de país, e incapaz de ganar o mantener la adhesión del número suficiente de personas para impedir que un golpe de Estado estableciera la dictadura. Y en Francia, patria clásica del gobierno parlamentario, la cuarta República se hundió a causa de su incapacidad para solucionar el penosísimo problema de Argelia.

Aguilar Luis; Estudio Introductorio; en Aguilar Luis; La Hechura de las Políticas; Porrúa; México; 15-84 pp.

Licenciatura en Intervención Educativa
Política Pública y Sistemas Educativos Contemporáneos
Segundo Semestre

Estudio introductorio

NO DEJA DE SER extraño el hecho de que el proceso de elaboración de las políticas, la hechura de las políticas, haya sido comparativamente poco estudiado. Y no deja de extrañar porque gobernar un estado es elegir ciertos valores y criterios, ciertos objetivos y medios, ciertas rutas estratégicas de acción, ciertos actores, procedimientos, tiempos e instrumental. Más aún, porque no se puede decir que, en lo mucho que va del siglo, los gobiernos hayan sido parsimoniosos y contenidos en sus decisiones. Pocos fueron los campos de acción social que escaparon a su impacto. Sin embargo, la manera como los gobiernos deciden y desarrollan sus políticas públicas, su proceso, patrón y estilo de decisión y operación, quedaron sin investigación sistemática.

I. El olvido teórico
de la elaboración de la política

Muchas razones, históricas y teóricas, explican el descuido y hasta olvido de la hechura de las políticas. Para limitarnos al ámbito intelectual, la razón principal es la orientación que tomó la ciencia (sociología) política, junto con la administración pública, y que terminó por volverse dominante. En la perspectiva de la ciencia política estándar el proceso de gobierno

y, más singularmente, el proceso de decisión y puesta en práctica de las políticas no ocupó nunca centralidad alguna. Las teorías sistémica, marxista, elitista o pluralista explicaban las decisiones de gobierno desde fuera del gobierno mismo. El secreto de la decisión y su efectucción radicaba en fuerzas y estructuras sociales, exteriores y superiores, que determinaban exhaustivamente la materia y la forma de la decisión. La estructura económica, el conflicto de las clases, el interjuego de los grupos de interés, el comportamiento del entorno social o cultural del sistema político... eran los factores más socorridos para dar enteramente cuenta por qué los gobiernos decidían de la manera en que lo hacían. No es el caso de evocar los teoremas de la determinación económica, el carácter de clase, las demandas de ambiente, la coalición y balance de los intereses organizados, que convertían el proceso gubernamental en un evento reactivo o instrumental más que propositivo, en un hecho subalterno y auxiliar: siempre variable dependiente. El gobierno carecía de iniciativa propia, no tenía la capacidad de elegir sus propósitos y acciones. Era gobernado más que gobierno. Fue entonces lógico estudiar la política más que las políticas, el sistema político entero más que el proceso como se adoptaba la decisión singular, los grandes movimientos colectivos o el desarrollo histórico global más que los pasos supuestamente anecdóticos de políticos y funcionarios a lo largo de su proceso decisorio y operativo. Se prestó así mayor atención a la formación, estructura y funcionamiento del sistema político, al proceso de producción del consenso (proceso electoral, grupos de interés, competencia partidaria, cultura política...), al conflicto y cambio social. Demasiado tarde se reconoció la “autonomía relativa” del gobierno como para revertir la tendencia dominante, destacar la especificidad e importancia de la elaboración de las políticas y reconocer su causalidad propia en el conjunto social y en el proceso político. Hoy parece que la comunidad científica está más dispuesta a concederle un mayor margen de maniobra a los gobiernos, nacionales y locales, obviamente sin recaer en oportunismos decisionales.

En la perspectiva administrativa, las teorías aceptadas de la administración pública, cuando fueron más allá de consideraciones procedimentales jurídicas, se construyeron desde la premisa de la dicotomía política-administración (con sus diversas variantes) o, más recientemente, desde la radicalización revolucionaria: la administración pública del capital privado. La visión marxista ortodoxa de los años setenta vaciaba de toda sustancialidad al proceso decisorio de las políticas (a la administración pública en general) y para entender su proceder exigía volver la mirada hacia las relaciones de producción, descubrir el tipo de dominio de clase o reconstruir el movimiento de la contradictoria formación social. Por su parte, la visión dicotómica, según la cual los políticos decidían y los administradores ejecutaban o llevaban a la práctica las decisiones tomadas, suponía como dada la decisión de la política. Ésta era el supuesto básico de la teoría administrativa, no su objeto de estudio: la decisión (gubernamental) de la política era el punto ciego de la administración pública, su *a priori*. Cómo realizar lo decidido, no cómo y por qué se llegó a la decisión, era el campo teórico propio de la administración pública. Obviamente la ejecución y puesta en práctica de la política decidida comportaba a su vez decisiones de los administradores, pero éstas eran consideradas elecciones sólo menores, operativas y auxiliares, predeterminadas por la gran decisión y por ella enmarcadas. En suma, la hechura de la política no tenía autonomía alguna o apenas relativa para la ciencia política convencional y, en contraste, tenía toda la autonomía para la administración pública. El resultado final, en ambos casos y por diversas razones, era que el proceso decisorio de la política se volvía un objeto de estudio externo y marginal al corazón de las dos disciplinas.

Si la administración pública dejaba fuera de su campo de estudio el proceso a través del cual se elaboraban las políticas, porque en el fondo se presuponía que era un suceso trascendente de estricta naturaleza política, y si la actividad gubernamental-política era a su vez explicada en clave sociológica, con referencia a relaciones y agentes de poder estructurales, era evidente que la elaboración de las políticas no tenía por qué ser una cuestión teórica significativa y tanto menos capital. Frente a la cuestión de las políticas la ciencia-sociología política no tenía problemas sino respuestas seguras. Una vez conocidas cuáles eran las relaciones de poder existentes en un sistema social, se sabía a cuál lógica obedecía el proceso decisorio de cualquier política, cuál instrumental iba a emplear, a cuáles restricciones se sujetaba. No había misterio alguno ni había por qué quebrarse la cabeza tratando de encontrar en la decisión gubernamental pública algo inédito, irreductible y crucial. Las eventuales diferencias entre las políticas eran sólo rapsódicas, incidentales, pro básicamente casos de la misma regla general, constituida y condicionada por la estructura social. El determinismo social de la política daba intelectualmente por descontado el sentido, el instrumental y los efectos del proceso decisorio de una política. Insistir en erigirlo como objeto específico y genuino de estudio era tomar el rábano por las hojas. No tenía por qué existir una ciencia de políticas si la decisión estaba condicionada de antemano. En el climax del estructuralismo, del sistema político compacto y omnímodo, de las leyes inexorables de la historia, reivindicar la decisión (pública o privada) no podía sino tener la sonoridad del autoengaño, delatar una actitud “precientífica”. En una estructura social sin sujetos, sin decidores, con libertades amarradas, no tenía por qué ser el gobierno la excepción, sobre todo el gobierno, que por definición era el aparato coactivo y reglamentario del establecimiento. Pero como sucede tantas veces en otros campos de la vida, el olvido de las cosas importantes suele tomar la revancha.

Fue alto el precio pagado por causa del descuido teórico del proceso de elaboración de las políticas. El crecimiento del estado y la expansión de su aparato gubernamental fueron señal de que los grandes actores y poderes sociales, a cuya dinámica (constructiva o conflictiva) supuestamente se sometían las políticas, eran incapaces de resolver muchas cuestiones sociales y, en el fondo, incapaces de garantizar el orden y bienestar público. Los poderes sociales del sistema requerían cada vez más que el gobierno interviniera con ideas e iniciativas propias, para poder conciliar y ajustar sus intereses discrepantes y contribuir así al equilibrio general del conjunto. A su vez, los poderes sociales alternativos, los revolucionarios, buscaban hacerse rápidamente del gobierno y procedían a decidir con bastante independencia para dar a luz el nuevo orden social que se pretendía integrador y solidario. El hecho político del siglo, en gran parte opuesto al decir común de la teoría política, era el crecimiento del estado, social o socialista, cuyo poder de decisión obtenía cada vez mayor autonomía y extensión: mayor dominio sobre la vida. Sonaba irónico llamar al estado o al gobierno “instrumento” de la clase dominante o de la clase revolucionaria, cuando protagonizaba incontenible la acción colectiva. Los desaciertos de muchas políticas gubernamentales, por exceso de autonomía, están a la vista y en la memoria. Tal vez habrían podido evitarse con la atención (sistemática) al proceso decisorio de las políticas. La teoría es también un mecanismo social de control de la discrecionalidad y de la corazonada de los actores poderosos.

Hoy, en contraste, parece que la decisión de las políticas comienza a colocarse en el centro de la teoría política y administrativa. La progresiva pluralidad, diferenciación, autonomía y en muchos rubros autosuficiencia de los individuos y de los grupos ha ido desmantelando la tradición visión colectivista-masista de la política, en muchos productos

de las férreas teorías sociales estructurales y de la dilatada intervención estatal. Han ido perdiendo sentido y eficacia los grandes conglomerados colectivos a través de los cuales los ciudadanos y los productores-consumidores tenían que presentar y agregar sus intereses, para poder ser atendidos, así como han perdido sentido y eficacia los proyectos holísticos de soluciones globales, homologadas. Hoy, tal vez en reacción pero con buenas razones, se reivindican resueltamente las comunidades políticas locales, la gestión pública descentralizada, el cumplimiento de las funciones estatales a través de políticas específicas y ajustadas a las diferentes circunstancias, la desagregación de los intereses públicos según los diversos niveles de gobierno... Todos estos reclamos son manifestaciones de una naciente idea y actitud política, reacia a la homologación de las cuestiones al encuadramiento de los intereses en organismos uniformadores y omnívoros, al compromiso con doctrinas totalizadoras y programas políticos integristas. No todo es un asunto público, como para que todo sea política, programa de gobierno y materia administrativa. Ni todo asunto público tiene necesariamente el formato y la escala del gobierno nacional. Lógico es entonces que, en conexión con las funciones básicas constitucionales del estado necesario, sólo algunas cuestiones sean las cruciales en la interlocución de la sociedad con el estado. En consecuencia, las políticas del gobierno, relativas a asuntos específicos de intenso interés público de los grupos y las comunidades, se han vuelto el lugar crítico del consenso y conflicto, porque ellas cristalizan o malogran la representatividad, constitucionalidad, publicidad, racionalidad de los gobiernos. En el fondo, el sentido y la función social del gobierno. Cada vez es más notoria la tendencia de grupos y comunidades a dar su consenso y confianza a gobiernos con capacidad de respuesta a demandas específicas, mientras permanecen indiferentes y hasta insensibles, tal vez sospechosos, ante gobiernos que quieren hacer descansar su legitimidad en majestuosos manifiestos doctrinarios, interpretaciones lindas de la historia (universal o nacional) o únicamente en la arquitectura jurídica constitucional. Es la búsqueda actual de nuevos equilibrios entre el estado necesario de la sociedad autónoma.

Las políticas se ha vuelto también un lugar densamente administrativo. La complejidad, escala, variabilidad e interdependencia de los asuntos públicos requieren cada vez más información confiable, conocimiento especializado, cálculos precisos de costos y consecuencias para decisiones que se adoptan casi siempre en condiciones de riesgo y bajo escasez. Sin soporte de un riguroso ejercicio lógico, científico y técnico, las decisiones de gobierno podrán caer en peores equivocaciones, dispendios, imprevisiones, que por la magnitud de su impacto acarrearían males y sufrimientos sociales. En el proceso decisorio de las políticas hay intrínsecamente un componente factual una estimación causal de las consecuencias probables a partir de las acciones y medios disponibles. Sin ese ejercicio de cálculo bajo restricciones se condena la acción de gobierno al amateurismo, a la ineffectividad. Sólo en regímenes de dominación tradicional o francamente autoritarios es pensable una idea de la elaboración de las políticas sin incorporación e conocimiento técnico y teórico, sin el sentido de lo que se puede hacer y logra. Una idea del gobierno toda valorativa y proyectual sin incorporación simultánea de la escasez, la técnica, la causalidad, la incertidumbre, la circunstancia concreta, se asemeja a los gozosos finales de la historia del socialismo utópico y de los nacionalismos populistas. Pero poco tiene que ver con las funciones a cumplir por un gobierno de leyes y un gobierno fiscal, con responsabilidades claras, ante sus ciudadanos electores y sus contribuyentes. Y poco con una idea realista y responsable de la política y del gobierno, que busca estimar lo que es

posible concretamente para los recursos de la sociedad y del estado. Soberanía no es omnipotencia, obviamente.

II. En busca de la noción de política

Los acercamientos a la definición de política (*policy*) suelen ser de dos tipos en la literatura: descriptivos y teóricos. En la construcción de la definición descriptiva, el debate se centra en la cuestión de si la política sea sólo o primordialmente la decisión (de gobierno) o implique algo más. En la construcción teórica, las posiciones varían según la teoría politológica mayor a la que se adhiere o según las conjeturas básicas con las que se explica la ocurrencia de la política.

En la definición descriptiva hay unanimidad en reconocer e incluir su aspecto institucional: se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos... Sin embargo, las diferencias de componentes y énfasis en la definición se ponen de manifiesto apenas se incorporan los aspectos políticos, administrativos, conductuales, que resultan de otras maneras de ver la política, más allá de jurisdicciones formales, reglamentos y órdenes, como en otras situaciones y disputas de las ciencias sociales acerca de la formación de los conceptos, aquí también conviene recordar que un concepto no es algo que directamente se ofrece en la experiencia sino una construcción de los datos de experiencia a partir de perspectivas teóricas y aun valorativas. El concepto de política resulta de una construcción que selecciona, destaca, articula e integra ciertos elementos de su proceso obsérvale.

La política no es un fenómeno que se autodefina, sino una categoría analítica. Es el análisis el que identifica su contenido, no los dichos del decidor de la política ni las piezas de la legislación o de la administración. No hay tal cosa como un dato evidente e inequívoco que construya la política y que se encuentre en el mundo a la espera de ser descubierto... La política existe no por intuición sino por interrogación de los fenómenos políticos (Hecló, 1792: 85).

Un buen resumen de los diversos significados del término “política” se encuentra en Joan Subirats (1989) y en Hogwood-Gunn (1984). En su lista, política puede denotar varias cosas: un campo de actividad gubernamental (política de salud, educativa, comercial), un propósito general a realizar (política de empleo estable para los jóvenes), una situación social deseada (política de restauración de los centros históricos, contra el tabaquismo, de seguridad), una propuesta de acción específica (política de reforestación de los parques nacionales, política de alfabetización de adultos), la norma o las normas que existen para una determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones (política de productividad agrícola, de exportación, de lucha contra la pobreza extrema). O bien, la política como producto y resultado de una específica actividad gubernamental, el comportamiento gubernamental de hecho (la política habitacional ha logrado construir un número de casas y departamentos, la política de empleo ha creado puestos de trabajo), el

impacto real de la actividad gubernamental (disminución del crimen urbano, aumento de la terminación del ciclo de estudios básicos, descenso de los precios al consumidor, reducción de la inflación), el modelo teórico o la tecnología aplicable en que descansa una iniciativa gubernamental (política de energía, política de ingresos regresiva, política de ajuste y estabilización)...

Una mirada a las definiciones de los diccionarios de ciencia política arroja los siguientes componentes comunes:

- a) Institucional, la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante;
- b) Decisorio, la política es un conjunto-secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades;
- c) Conductual, implica la acción o la inacción, hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no sólo una decisión singular;
- d) Causal, son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social.³⁸ Una definición recapitulada de política es:

Reglamentos y programas gubernamentales, considerados individualmente o en su conjunto, esto es, los productos de las decisiones de autoridad de un sistema político. Puede tomar la forma de leyes, órdenes locales, juicios de corte, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas y hasta acuerdo no escritos acerca de lo que se debe hacer. Por política suele entenderse un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular. Algunos la entienden como decisiones de fines y preferencias y la distinguen de las decisiones relativas a los medios para alcanzar los fines. Otros, en contraste, consideran que la política incluye los medios y los fines. En algunos contextos denota decisiones de objetivos de largo plazo o directrices generales de acción gubernamental que guían las acciones de corto plazo en situaciones específicas (Plano et al, 1973: 311).

En primer lugar, una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Aun en el caso de inacción, se ha decidido deliberadamente no actuar frente a un problema público, considerando que el dejar hacer o cerrar los ojos es la mejor estrategia frente a una cuestión. Por carácter propositivo, referido a la realización de objetivos, la política denota las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, y las consecuencias de sus actos (Rose, 1969: IX-X; Hecho, 1972: 84-86; Presuman y Wildavsky 1973: XI-XII), aunque en su uso normal tiende a significar intenciones más que consecuencias, situaciones que se desean alcanzar más que resultados de hecho. Ahora bien la consideración de que son irrelevantes políticamente las intenciones sin acciones y obras efectivas, junto con la observación casi llana de que una política así como realmente se decide y efectúa es el resultado de toda una serie de decisiones y acciones de numerosos

³⁸ Ver, G.R. Roberts (1971) *A Dictionary of Political Analysis*, St. Martin's Press, New York; Jau M. Shafriz (1988): *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics*, The Dorsey Press, Chicago. J. Plano. M. Greenberg, R. Olton, R. E. Riggs. *Science Dictionary*, The Dryden Press, Hinsdale.

actores políticos y gubernamentales, llevan a concluir que una política, en segundo lugar, no es la simple decisión deliberada del actor gubernamental: la gran decisión en la cúspide del estado. Hay que incorporar las muchas y diversas decisiones de los muchos actores participantes, gubernamentales y extragubernamentales, que en sus diversas interacciones han preparado y condicionado la decisión central, le dan forma y la llevan después a la práctica, haciéndola y rehaciéndola, con el resultado muy probable que los resultados finales no se asemejen a las intenciones y planes originales. La política es entonces un proceso, un “curso de acción” (Friedrich, 1963: 79; Anderson, 1984: 3), que involucra todo un conjunto complejo de decidores y operadores, más que una decisión singular, suprema e instantánea. Una política no es sólo una decisión (por ejemplo, la decisión de actuar). Es, ante todo acción, un conjunto de acciones.

En efecto, una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones. Por una parte, la política que se decida y se quiere llevar a cabo es básicamente un conjunto más o menos interrelacionado de acciones que, en razón de los recursos con los que cuentan los actores, los medios que emplean y las reglas que siguen, es considerado idóneo y eficaz (o eficiente) para realizar el estado de cosas preferido. Es entonces una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetos. Implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores. Una política fiscal, industrial habitacional, educativa..., mediante sus elementos regulatorios compulsivos o mediante sus incentivos económicos, confía en disparar una serie de decisiones y acciones –un curso de acción colectiva-, que se considera contundente y eficiente para producir la configuración social deseada. Por otra parte, el curso de acción que se desata y que efectivamente es desarrollado intencional o reactivamente, por los varios actores gubernamentales, por los otros poderes estatales, por la multitud de diferentes actores políticos, grupos económicos y organizaciones sociales, con sus interacciones cooperativas o conflictivas, puede distanciarse más o menos de la estrategia intencional de acción colectiva, diseñada y organizada por la autoridad estatal. Supuesta su institucionalidad, la política es, en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce.

El policy-making implica toda una serie de actividades más o menos relacionadas, y no es la simple decisión, singular y discreta que se toma en la calle Downing, en Westminster, en la Casa Blanca, en Washington. En este sentido, significa muchos más que *decisión-making*, por cuanto con este término suele entenderse sólo el análisis de las intenciones de los responsables que elaboran la política hasta el momento en que deciden la acción gubernamental vinculante. Las consecuencias de la decisión no son entonces objeto de atención... Las interacciones y los ajustes continuos que comporta el *policy-making* hacen que éste sea correctamente descrito como proceso más que como una acción única, decidida de una vez por todas (Rose, 1969:X).

El término política debe poder incluir lo que intencionalmente persigue y lo que realmente ocurre como resultado de la intención. Cualquier uso del término que

excluyera los resultados no intencionales, indeseados... Sería seguramente muy pobre. Por consiguiente, se puede sugerir que la política debería ser identificada operacionalmente no tanto por sus objetivos como por la conducta que de hecho sucede y que trata de realizar los objetivos (Hecló, 1972: 85)

(Política es) “El curso intencional de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de política presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone u quiere. Distingue también la política de una decisión, que es la mera elección entre alternativas” (Anderson, 1984:3)

Giandomenico Majone (1978) va más allá. Al hablar perspicazmente de “*policies versus decisions*”. Quiere decir que las políticas no son solo decisiones en el sentido apenas dicho. Pero añade que toda decisión de implicaciones colectivas enfrenta el problema de la comunicación, de la publicidad ciudadana. Las decisiones colectivas, por lo menos en las democracias, requieren ser explicadas, transmitidas, argumentadas, persuasivas. Las razones personales, subjetivas, que convencieron aun gobernante para tomar una decisión, pueden ser quizá poco convincentes para los demás actores políticos y ciudadanos, que poseen su propia información y valoración, adversos quizá a la percepción y elección gubernamental, reacios a la manipulación. Hay que construir entonces los argumentos y obtener las evidencias que despierten el consenso o derroten la oposición. También en este respecto, “difieren muy significativamente las políticas y las decisiones, dado que los argumentos a decir después de la decisión son de suyo irrelevantes para la lógica de la elección, pero no dejan de ser un elemento integral de *policy-marking*” (1978: 166). Una política es entonces también una actividad de comunicación pública y no sólo una decisión orientada a la efectuación de metas. Incorpora una intencionalidad comunicativa y no sólo estratégica y productiva. En esta atinada observación la política es también todo el conjunto de actividades “postdecisionales” o “restrospectivas” que buscan aportar “evidencias, argumentos y persuasión” (Majone, 1989) con el fin de obtener el consenso. En efecto, parece que no tiene mucho sentido (es internamente contradictoria en el sustantivo) una política gubernamental que sea de entrada descalificada y boicoteada pro el conjunto o la mayoría del público ciudadano, debido a que no están de acuerdo con los medios, agentes y fines del curso de acción del gobierno, diseñado con la pretensión de resolver los problemas y demandas ciudadanas. Las actividades de formación del consenso mediante comunicación son así, el pleno derecho, integrantes del concepto propio de la política. Se introduce así una racionalidad nueva, dialógica, en complemento y rebase de la llamada racionalidad instrumental, tan apreciada por el análisis de políticas convencional. Saca la cabeza la dimensión política de las políticas entre el mar de aspectos técnicos y económicos. A Majone se debe, en el ámbito de la disciplina, el rescate del énfasis en la naturaleza pública de las políticas. El diálogo y la discusión abierta manifiesta, son elementos constitutivos de la elaboración de las políticas. Esto es lo propio e irrenunciable de los regímenes democráticos. Aquí la elección y desarrollo de una política no resulta de un sofisticado cálculo tecnocrático o de una preferencia autocrática. Es, en cambio, producto de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos y gubernamentales, participantes en su formulación, aceptación y puesta en práctica.

II.2. El concepto teórico de política

El acercamiento teórico a lo que realmente es una política pública es tan decisivo como variado. Aquí las teorías politológicas mayores, a partir de sus teoremas sobre el poder, el consenso y el conflicto, son determinantes. Quién, cómo y para qué detenta el poder político colectivamente vinculante, a la base y acaso al margen de la autoridad estatal formalmente constituida, ha sido la pregunta central y también recelosa de la ciencia-sociología política. En esta perspectiva, las políticas públicas, supuestamente elaboradas en la interacción entre los poderes estatales y las libertades ciudadanas -¡estos fantasmones de la arcaica filosofía política!, se dice-, no son excepción sino exteriorización puntual del juego realísimo de los poderes sociales y de sus intereses exclusivos. Si las políticas en sus diversas formas reglamentarias, presupuestarias, administrativas, sean producto de la dominación de clase (“bloque en el poder”), de los ajustes mutuos entre los grupos de interés (corporativos o pluralistas), de la hegemonía de la élite (tradicional o modernizante), del peso irresistible de las metrópolis sobre periferias indefensas... etc., todo esto va a depender del cuerpo teórico desde el cual el investigador-analista construya sus conceptos, hipótesis y procedimientos de prueba. La definición de política es, entonces, en sus elementos básicos deducible de las proposiciones básicas de la teoría politológica. Todo el esfuerzo consiste en sumar evidencia crucial a las diversas explicaciones que se ofrezcan de por qué se acepto que una determinada cuestión había de ser objeto de política, de por qué se diseñó y eligió esta traza de acción colectiva de una determinada política, de por qué se le calificó como estratégica, prioritaria o tal vez simplemente rutinaria. En este punto, la consistencia o vulnerabilidad de cualquier construcción teórica sobre el *policy process* está prejuzgada por la teoría mayor de referencia.

En la literatura norteamericana, la posición básica sobre la noción-naturaleza de la política ha sido ofrecida por Theodore J. Loti (1964) en un artículo de permanente referencia en la investigación, en los debates teóricos y en la docencia curricular³⁹ A partir de la provocadora afirmación de “la inexistencia de una teoría del poder” en la ciencia política norteamericana (pluralismo, elitismo, marxismo), Loti desarrolla lo que llama un “marco de referencia”, un “esquema interpretativo general” de la hechura de las políticas, alternativo y superior a los enfoques establecidos, con la intención de integrarlos en una visión conceptual mayor y empíricamente más consistente.

El punto de partida es una proposición estándar de la sociología americana: las relaciones sociales se constituyen por exceptivas recíprocas. En consecuencia, las relaciones estrictamente políticas están determinadas por las expectativas de los participantes respecto de “los productos gubernamentales o políticas”. Las actividades de *politics* se arman y orienta según las *policias*: en función de los beneficios y ventajas que se espera obtener de las acciones que el gobierno emprende en respuesta a demandas y cuestiones sociales. La política se juega toda en torno de las políticas. La competencia por llegar al gobierno persigue intencionalmente el objetivo de poseer o aumentar la capacidad

³⁹ De particular importancia en el debate crítico o complementario de la tipología de Loti son, en mi opinión; Kjellberg, F., (1977): “do Policias (Really) Determine Politics? And Eventually How?”, en *Policy Studies Journal* (Special Sigue). Pp. 554-570. Hayes, M.T. (1978): “The Semi-Sovereign Pressure Groups”, en *Journal of Politics*, n. 40, pp. 134-161. Spitzer, R.J. (1978): “Promising Policy Theory: Revising The Arenas of Power”, en *Policy Studies Journal*, vol 16, p.4 pp. 713-724 (seguido de un comentario del mismo Th Lowi) La ulterior fina discusión entre Spitzer y Kellow se encuentra en *policy Studies Journal*, vol. 17, n. 3. pp. 529-550

de conseguir mayores y más permanentes conveniencias y provechos. En efecto, tener poder e influencia en las regulaciones y asignaciones de recursos, que toda política implica, es el incentivo y objetivo determinante de la contienda política.

La búsqueda de mayor poder por parte de algunos actores, la configuración estable o efímera de relaciones de poder entre ellos, el posible conflicto o la concertación, son todas conductas que obedecen al cálculo y expectativa de las utilidades que el poder público y sus productos, las políticas, pueden ofrecer en un determinado campo de interés. A mayores utilidades mayor intensidad e inteligencia de los participantes en sus acciones estratégicas. En consecuencia, la existencia y magnitud de la relación política de poder está determinada por lo que está en juego en la política. Por ende, las políticas –su diseño y desarrollo–, no son un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas. “Las áreas de políticas o de actividades gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo” (1964: 689). La conclusión es lógica: si las políticas son arenas hay que identificar estas arenas y formular hipótesis sobre su composición, dinámica y desempeño.

En esta perspectiva, no hay una política en general, porque no hay en la sociedad una sola, permanente y determinante estructura de poder, como teorizan marxistas, elitistas y corporativistas. Lo que el estudio de las políticas muestra que es en una sociedad, a partir de los intereses de los grupos, se levantan, inhiben o aminoran diversas cuestiones y, en correspondencia, los grupos sociales suman o restan sus intereses, extienden o restringen sus alianzas, endurecen o flexibilizan sus posiciones, se enfrentan sin tregua o negocian sus ventajas. Por consiguiente, se originan, se estabilizan o transforman diferentes estructuras de poder, correlaciones de fuerza, “arenas”. La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de las políticas. Las cuestiones que una política quiere tratar y la manera como quiere tratarlas (objetivos, instrumentos, operadores, recursos, tiempos...) terminan por fortalecer o debilitar los intereses y expectativas de los grupos sociales que en ella están interesados. Se configuran entonces varias, singulares y cambiantes estructuras de poder, según la naturaleza de la cuestión en disputa y según el tipo de respuesta que se espera de la política previsible. No hay entonces una política en general ni una estructura de poder total, que cubra sin excepción la sociedad entera. Es más apropiado insistir en la diferenciación de las definiciones de política, en las políticas al plural, y no en una definición general de política. Por eso importa clasificarlas y Lowi las clasifica conforme a los impactos de costos y beneficios que los grupos de interés esperan de una política determinada.

A él debemos la clasificación canónica de las políticas: *regulatorias*, *distributivas*, *redistributivas*. Cada una desarrolla una estructura política característica. La política distributiva es una arena relativamente pacífica, que se caracteriza por cuestiones no rivales, susceptibles de ser tratadas con recursos públicos siempre divisibles; en ella tienen lugar acuerdos particulares de apoyo recíproco entre demandantes no antagónicos, liderazgos que se afirman por su capacidad de gestión para responder a demandas sueltas, pero liderazgos efímeros apenas las necesidades son satisfechas; aquí ciertos enfoques explicativos, a fines pero no equivalentes al pluralismo de los grupos de interés, son los pertinentes. La política regulatoria, en cambio, es una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder, que el pluralismo explica muy bien. Se trata de una arena relativamente turbulenta, de intereses exclusivos y contrapuestos de grupos, que se mueven

en torno de una misma cuestión y que se ven obligados a coaliciones y/o transacciones de recíproca concesión, por cuanto la eventual solución no puede favorecer de igual manera a las partes involucradas: hay afectados y beneficiados en ocasión de una ley general que regula un determinado campo de acción; aquí el liderazgo se finca en la capacidad de sumar fuerzas que compartan y defiendan los mismos intereses, así como en efectuar transacciones ventajosas para el grupo, pero es también un liderazgo pasajero, aunque menos efímero que el distributivo, pues los conflictos de interés aparecen y desaparecen según las cuestiones en disputa. La política redistributiva, la más audaz y radical, que aborda las cuestiones agudísimas de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidas, tiende a ser lógicamente la arena más tensa y frontalmente conflictiva, semejante a la clásica lucha de clases del marxismo; las transacciones son aquí imposibles o con resultados poco significativos, puesto que el desenlace de estas cuestiones radicales afectará irremediablemente a numerosos sectores de población en puntos cruciales de su existencia social; los liderazgos tienden a ser permanentes y cuentan con asociaciones civiles y políticas poderosas a la defensa de sus intereses vitales. En este ámbito de políticas las teorías de élites y clases alcanzan su más confiable nivel explicativo. El lugar institucional o jurisdicción de la autoridad formal, en el que se enfrentan estos poderes e intereses, son las oficinas administrativas del Ejecutivo, las Comisiones del Congreso para las políticas-arenas distributivas, el pleno del Congreso para las regulatorias, y el poder Ejecutivo en negociación con organizaciones sociales fundamentales para las redistributivas.

En un artículo posterior (1972), Lowi reelaboró su clasificación, prestando mayor atención al hecho de que las políticas tienen la característica de ser colectivamente obligatorias y, por ende, comportan actual o virtualmente coactividad. El enunciado básico sigue siendo que “las políticas determinan la política”, en el sentido de que las correlaciones de poder, los liderazgos y las autoridades formales decisorias son definidas por la naturaleza de las cuestiones en disputa y, en consecuencia, por el tipo de respuestas (beneficiosas o nocivas) previsibles por parte del gobierno. Lo que ahora se añade de manera clara y preponderante es que el tipo de política esperable está a su vez y en el fondo determinado por el tipo de coacción que el gobierno podría razonablemente emplear en el tratamiento de las cuestiones. La coacción es llamada “horizontal”, para denotar su extensión y alcance: si concierne sólo a las conductas o llega también a efectuar los contextos de la acción. Es llamada “vertical”, para denotar su intensidad y fuerza: si comporta sanciones inmediatas y directas o sólo remotas. Con el nuevo criterio de la coactividad aplicable por una política, la clasificación incorpora un nuevo tipo de política, la *constituent policy*, las “políticas constituyentes”, que tiene que ver con modificaciones del régimen político y/o administrativo, pues amplían o disminuyen la jurisdicción gubernamental, alteran en mayor o menor grado el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, restringen o aumentan las opciones de acción privada o pública.

En esta nueva perspectiva, las políticas distributivas y regulatorias coinciden en que sus sanciones conciernen a los comportamientos individuales, pero difieren en que la amenaza de sanciones es remota en las distributivas e inmediata en las regulatorias, propiciando una lucha política descentralizada, temática y hasta local. En contraste, las políticas constituyentes y las redistributivas coinciden en que sus sanciones posibles se extienden hasta involucrar los contextos de conducta, pero difieren en la fuerza de sus sanciones que son respectivamente remotas e inmediatas; por ello, estos dos tipos de políticas suponen, desarrollan o refuerzan una arena de política más centralizada, integral y

globalizada, que arrastra a todo el conjunto social, aunque no con la misma carga de confrontación. Las políticas regulatorias y redistributivas coinciden en que ambas implican sanciones directas e inmediatas contra eventuales renitentes, pero difieren en el aspecto de que las primeras sólo afectan los comportamientos individuales y las segundas involucran obviamente el contexto económico y social; por ello, tienden a generar una política pluralista proclive al conflicto y obligada a la negociación entre los contendientes. Asimismo las políticas distributivas y las constituyentes, aunque difieren en su alcance, pues afectan las primeras al comportamiento y las segundas al entorno mismo de la conducta, coinciden en que su amenaza de sanciones es remota y débil; por ello, generan o suponen arenas de conflictos blandos, susceptibles de ser superados mediante coaliciones y asignaciones oportunas de recursos.

Las dos tipologías de las políticas terminan por decir o recordar, muy correctamente que la política en un sistema y tiempo dado no es una actividad uniforme y homologada, con un formato que se repite y aplica de la misma manera en todos los ámbitos donde hay necesidades vitales, intereses en juego y problemas a resolver. Los problemas pueden ser atendidos de diversas maneras y con diferentes instrumentos. No necesariamente todo tiene que ser tratado con gasto público, con el dinero por delante, o todo con reglamentos, estrechando los alcances de las libertades individuales. Tampoco todo espera una revolución que rehaga el orden de las relaciones sociales. Pero esta diversidad (y hasta singularidad) de las políticas no es casual, tiene una lógica, responde a las fuerzas sociales que se enfrentan o se anudan en torno de cuestiones específicas y que, por consiguiente, amplían o recortan el margen de autonomía de la fuerza gubernamental y, en corolario, la aplicabilidad, naturaleza y extensión de la capacidad coactiva del gobierno. Hay demandas y cuestiones intensamente vitales para grupos particulares, pero que por su carácter idiosincrásico, sin graves impactos en el conjunto del sistema establecido, no necesitan políticas mayores con altas inversiones políticas de regulación, redistribución o reconstitución. En contraste, emergen y se configuran cuestiones que cruzan todo el sistema social, despiertan la insurgencia de las organizaciones sociales más poderosas, y que no pueden ser abordadas con medidas de asignación abundante de recursos o con reglamentos que prohíban determinadas conductas y desalienten eventuales resistencias o infracciones con sanciones costosas. En suma, no hay una estructura de poder única, constante y global, que tiene en cautiverio el poder estatal o que, en sentido contrario, hace que el gobierno sea el protagonista incontenible. La vida política es diferenciada, mutable, realísticamente particular. Por consiguiente, la política es en última instancia las políticas. No hay ningún actor social, inclusive el poderoso gobierno con su indisputable monopolio de la coacción, que siempre y en todas partes obtenga la parte del león. Esta visión de un mundo político unilateralmente homogéneo, con triunfadores y perdedores constantes, es más afín a las sociedades tradicionales que a la dinámica plural competitiva de las sociedades abiertas.

La visión politológica de Lowi, que ve en la elaboración de cada política la contienda de las fuerzas sociales, va a ser completada por Graham T. Allison en un artículo clásico (1969), después libro (1971). Su tesis central es que el análisis y la elaboración de las políticas no se efectúan mediante algún dispositivo de observación transparente de los hechos que de manera directa revelan su verdad a un investigador sin preconceptos. Al contrario, el análisis y la elaboración política suceden desde un a priori cognoscitivo que proyecta su orden lógico en la secuencia de los hechos observados y que selectivamente toma ciertos componentes y establece ciertas correlaciones. Los sucesos se miran desde

específicos “lentes conceptuales” y toman el aspecto que los lentes conceden. Fuera de metáfora, el investigador o el hacedor de las políticas opera de entrada con supuestos y categorías relativos a la composición y comportamiento de la realidad, que configuran “modelos conceptuales”, “marcos de referencia”, implícitos o explícitos. Éstos a su vez determinan la manera de describir los hechos en estudio, de definirlos y problematizarlos, de clasificarlos y explicarlos, a la vez que estiman sus estados futuros. Y, más allá de la meta actividad intelectual, condicionan las recomendaciones de las acciones a decidir para atacar los hechos indeseados y conducir los sucesos hacia las situaciones deseadas. En uno de los momentos más altos del conductismo, el recordatorio de Allison de que el conocimiento es una “construcción” fue no sólo inusitado sino heurísticamente productivo. Permitía entender mejor el proceso de elaboración de las políticas: cómo y por qué se desarrollaba el análisis por un cierto rumbo, dejando fuera de foco aspectos que se consideraban importantísimos y hasta cruciales desde otros puntos de vista; cómo y por qué se construían sólo ciertas opciones de acción para atacar los sucesos problemáticos y se descartaban otros abordajes posibles y comparativamente más eficaces; cómo y por qué se decidía de esa manera y no de otra.

La óptica politológica en la construcción de políticas no es entonces ni única ni idónea por antonomasia. Hay otros enfoques que ven la política desde otros ángulos y cuya luz conduce a otras definiciones de la política y a otras formas de diseño, decisión y puesta en práctica. Además de los ojos políticos, existen los organizacionales de las teorías administrativas y los estrictamente racionales, a la manera de la teoría económica. Se puede analizar la política desde “el modelo de política racional” (modelo I), que ve el curso de la política como el resultado y desarrollo de una “elección racional” (*rational choice*), que considera a decisores y operadores como actores que se comportan racionalmente maximizando costos, después de haber examinado toda la información pertinente y construido las opciones relevantes. En esta óptica, la política decidida es básicamente el curso de acción eficiente para la realización de los objetivos perseguidos y el curso estratégico frente a otros competidores que supuestamente proceden también según reglas de racionalidad estricta. De este modelo de análisis y decisión ejemplar están llenos los textos de administración pública, planeación análisis de política. Y a él se acercan las reconstrucciones claras y limpias de la historia con sus héroes racionales y sus villanos pasionales, equivocados. Obviamente es la visión que de la política tienen o que a la política exigen los que la quieren inspirada toda por la ciencia y la tecnología.

En contraste hay otros dos modelos alternativos: “el modelo del proceso organizativo” (modelo II), que ve el curso de la política como un “producto organizacional” (*organizational output*), y “el modelo de política burocrática” (modelo II), que la considera sin más un “resultado político” (*political outcome*). Desde las teorías administrativas y de las organizaciones, se considera que la política se origina y configura en el marco del conjunto de las organizaciones públicas, cada una de las cuales posee sus redes de información propia, sus jerarquías, sus funciones y tecnologías, sus repertorios de respuesta y manuales de procedimiento, sus estándares e inercias de actuación. En esta visión la política que se elige es la que se acomoda a lo que las organizaciones públicas pueden realmente hacer. So pena del malentendido, el conflicto y el boicot, la política no puede ser diseñada más allá de las capacidades técnicas, las redes de interacción y los rendimientos posibles de una organización. Los objetivos son los productos que es razonable esperar de la maquinaria organizacional. Lo deseable es lo factible. Una política educativa es lo que realmente se puede efectuar con la capacidad instalada, los recursos

humanos, la tecnología educativa en uso, la organización escolar. Esta atención a la estructura organizativa y a la gama de sus desempeños posibles restringe el diseño de la política, pero le ofrece la cualidad preciosa de la viabilidad y la efectividad. En esta perspectiva, es más probable que las políticas elegibles sean las “incrementales”, las que no se separan mucho del actual quehacer de la organización, que comportan reformas aceptables de procedimiento e introducen innovaciones tecno-administrativas asimilables, sin sacudimientos y zozobras.

Otro enfoque de análisis intelectual y decisorio de las políticas es verlas como juegos de fuerzas entre grupos con intereses propios, con victorias y derrotas. La política es entonces una resultante de enfrentamientos y compromisos, de competiciones y coaliciones, de conflictos y transacciones convenientes. No hay tal cosa como un decidor unitario soberano, informado, capaz de estimar con precisión los costos y beneficios de sus acciones. La política no resulta de un cálculo despasionado de cuáles son las consecuencias más probables y menos costosas de las acciones estratégicas que toman en consideración y anticipan las movidas de opositores igualmente fríos, calculadores y maximizadores. Tampoco resulta de un cálculo realista acerca de la capacidad instalada de las organizaciones gubernamentales, de sus tecnologías y su capital humano, tratando de encontrar las decisiones que puedan ser efectivamente desarrolladas conforme a las especializaciones y habilidades que el gobierno posee en sus cuadros y operadores. Aquí la percepción es más ruda y terrenal. Una política plasma la confrontación y desenlace de fuerzas en nada comunitarias y que en ocasión de cada política, imaginaria o realístamente redituable, buscan obtener los máximos y exclusivos provechos. En el fondo, *policy* es la vieja *politics* de siempre, juegos de poder, ajustes de cuentas, correlaciones de fuerzas. La más sólida y resistente barrera al autoritarismo es la viabilidad política de sus decisiones, su posibilidad de ser apoyada, respaldada y limitada por los poderes y las libertades sociales. Pero también se corre el riesgo de una política pública que sea capturada por los poderosos intereses particulares que alrededor de ella tejen sus ventajas, privilegios e influencias.

Estos esquemas de interpretación y explicación han sido utilizados tanto en la tarea positiva como en la normativa del análisis de políticas. Han ayudado a saber cómo y por qué se formulan y efectúan las políticas así como de hecho ocurren. Han contribuido también a sugerir cómo podrían ser mejoradas las políticas en su diseño y eficacia. Obviamente los tres enfoques, en sus explicaciones y recomendaciones, enfatizan ciertos aspectos y correlaciones. En el límite, lo procedente sería encontrar políticas estrictamente racionales, pero susceptibles de factibilidad administrativa y viabilidad política. Para muchos, algo semejante a la búsqueda de la cuadratura del círculo. Mientras tanto, en ese interminable íterin, el análisis conceptual busca esforzadamente llegar a la síntesis de la decisión práctica que, explícita o implícitamente, pondere y complemente los elementos valorativos, económicos, administrativos y políticos que toda política conlleva en lidia con problemas públicos ingentes, complejos y cambiantes de una ciudadanía no siempre somnolienta y desconocedora.

III. El análisis y la decisión de las políticas

Muchas son las preguntas en torno del análisis de política. Averigua cómo se efectúa el análisis, cuáles son los posibles tipos de análisis, qué cosa quiere realmente lograr el análisis, y si es capaz de efectuar lo que dice y pretende, son algunas de las varias cuestiones importantes. Pero la pregunta básica es la que concierne a la naturaleza misma

del análisis: qué es, en qué consiste. ¿Es un análisis económico, cuantitativo, preocupado sólo por la asignación eficiente de los recursos públicos, o incluye también aspectos institucionales, administrativos, éticos y políticos? ¿Es sólo un ejercicio de acción racional, que se orienta a la maximación de las funciones deseadas, o incluye otras consideraciones que se pretenden también racionales, aunque no sean equivalentes a la noción de eficiencia técnica y económica? ¿Una política pública correcta es la que respeta el criterio de eficiencia o la que además incorpora y respeta otros criterios?

Cuáles serían éstos y en qué basan su obligatoriedad, conveniencia o utilidad para el análisis de las políticas? Las respuestas serán diversas según las varias concepciones y expectativas que se tengan de la política y, en particular, de lo que se juzga pueden o deben ser las relaciones entre razón y política, entre el análisis y la decisión pública. Y, vistas las cosas a fondo, el carácter de la respuesta dependerá mucho de las varias concepciones y apreciaciones que se tengan acerca de las funciones, ámbito y modos de intervención del estado.

Al revisar la vasta literatura del análisis de políticas, se puede observar que hay dos posiciones extremas en lo que se refiere a la naturaleza e instrumental del análisis y al papel que puede o debe jugar en la formación de la política. Aquí, como en otros campos se repite la polémica mayor entre una noción *racional* y una noción *transaccional* de la política. En extremo, se ubica la visión racional estricta del análisis de política. En un extremo, se ubica la visión racional estricta del análisis de políticas que puede quizá reconocer la existencia de diversas y poderosas restricciones, pero sin renunciar por ello a la exigencia de la racionalidad máxima posible en la formulación y decisión de la política. En el extremo opuesto, se ubica la visión negociadora, concertadora, pragmática de la política, que utilizará táctica o casuísticamente el análisis, pero que lo considerará una condición insuficiente y en ciertas circunstancias innecesaria para la decisión y desarrollo de la política. Entre estos dos antípodas, se colocan variadas posiciones intermedias plausibles e inteligentes. A lo largo de la exposición, la polémica tomará diversos contenidos y niveles: sinopsis versus racionalidad limitada, elección racional versus incrementalismo decisonal, cientifización (tecnocratización) de la política versus interesados arreglos pluralistas o burocráticos...

El proyecto original de “ciencia de políticas” de Harold D. Loasswell, definido como “conocimiento *de*” y “conocimiento *en*” la política, representa una de las variaciones contemporáneas más importantes sobre el tema occidental del ejercicio del poder político. La política y el gobierno no son una actividad colectiva que se basa simplemente en la fuerza, pasión, poder, arbitrariedad o veleidad. Su guía y límite son (deben ser) las normas y los conocimientos racionales. Sin embargo, la relación que el proyecto lasswelliano quiso establecer entre el conocimiento y el proceso decisorio de las políticas –un proyecto interdisciplinario, plurimetódico, orientado a problemas, contextuales- fue de inmediato reelaborada con un lenguaje alternativo que subrayó el enfoque disciplinario y normativo. Se dijo entonces que la tarea del “conocimiento *de*” podría bien ser el objetivo de la ciencia política, de la sociología o de la psicología, debido a sus métodos blandos de descripción, catalogación y explicación, pero el “conocimiento *en*”, la introducción de normas racionales en la decisión, podría ser sólo actividad de la economía, la matemática aplicada, la ingeniería, debido a que cuenta con métodos analíticos y modelación rigurosa para estructurar los problemas y diseñar las opciones de política. Se desdibujó entonces, casi desde el comienzo, el proyecto lasswelliano, dividiéndose entre el análisis de políticas (*policy analysis*), orientado normativamente a la búsqueda de la mejor política pública en

términos de eficiencia y equidad, y el estudio de la elaboración de las políticas (*policy-making study, research*), orientado positivamente a describir, clasificar y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político-administrativo dado o un gobierno particular en sus políticas públicas.

III.1. Las dos corrientes del análisis: Racionalismo e Incrementalismo.

Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, fue casi espontáneo y lógico llamar “análisis de políticas” a la propuesta y/o a la actividad de mejorar las decisiones de políticas mediante la incorporación sistemática de teoría y método científico, más allá de las socorridísimas razones tradicionales de la experiencia, la intuición, la costumbre o la ley. Durante la guerra una gran variedad de decisiones (logísticas, bélicas, económicas, asistenciales...) había sido diseñada y llevada a cabo incorporando métodos cuantitativos y supuestos teóricos de comportamiento racional de los sujetos. Las políticas públicas podrían ser tal vez decisiones más complejas y conflictivas, pero no eran esencialmente diversas en sus partes, pasos y requerimientos. En efecto, descomponer un problema de política en sus componentes básicos y estructurarlo, determinar cuáles serían los componentes a alterar y establecer así los objetivos de acción, identificar las posibles opciones de acción para efectuar los objetivos, compararlos en términos de su eficacia-eficiencia esperada, utilizando técnicas de modelación y cálculo cuantitativo (es decir, entendido positivista, “método científico”) no podía más que evocar el *análisis* macroeconómico de costo-beneficio y costo-efectividad, el análisis de sistemas y el de la investigación de operaciones, con sus técnicas y procedimientos lógico-cuantitativos de maximación mediante la programación lineal, teoría de juegos y colas, simulación...Edwrad S. Quade, director del departamento de matemáticas de la Corporación Rand, una de las figuras pioneras del análisis de políticas, defensor del enfoque cuantitativo pero también sensible a sus alcances y limitaciones, describe bien la situación:

Se usan frecuentemente otros nombres –investigación de operaciones, análisis de costo/beneficio y costo/efectividad, análisis de sistemas- para designar los estudios que llamamos análisis de políticas... Se pueden caracterizar muy sucintamente las relaciones entre la investigación de operaciones, el análisis de sistemas y el análisis de políticas de la manera siguiente: la investigación de operaciones busca (o buscaba) contribuir a realizar un objetivo dado de la mejor manera; el análisis de sistemas busca lo mismo, pero trata de realizar la cosa correcta y de la manera más económica; el análisis de políticas busca realizar lo mismo que el análisis de sistemas, pero con equidad. En análisis de sistemas es, entonces, una investigación de operaciones (en su concepción original) más inclusive y abarcante, por cuanto comporta consideraciones de economía e investiga la interacción entre los fines y los medios. Y el análisis de políticas puede entenderse como un análisis de sistemas inclusivo y comprehensivo, pero con el añadido de que se interesa por los impactos distributivos de la política. Más aún, el

análisis de políticas presta mayor atención a la implementación y a las consideraciones políticas y organizaciones (Quade, 1975; 22).

En la opinión de Quade no hay ni sustantiva ni propositivamente una diferencia entre el análisis de sistemas y el análisis de políticas.⁴⁰ En efecto, el análisis de sistemas es “un enfoque sistemático que ayuda al decidor a escoger un curso de acción mediante la investigación integral de su problema, la invención de sus objetivos y oposiciones de acción, la contrastación de las opciones a la luz de sus consecuencias, el uso de un marco de referencia posiblemente analítica para aplicar intuición y juicio calificado al problema en cuestión”. (Quade y Boucher, 1968: 2). Si acaso, la diferencia consiste en la magnitud y complejidad de los problemas públicos del estado, donde “intervienen y sus predominantes los factores sociales y políticos”. Por consiguiente, “el análisis de políticas se ha desarrollado en buena medida como una extensión del análisis de sistemas. Y, en mi opinión, el análisis de sistemas es una forma imperfecta y especializada de análisis de políticas, porque no acentúa las consecuencias distributivas de los costos y beneficios no presta mucha atención a la implementación de la decisión y a los efectos políticos y organizacionales” (Quade, 1975: 25).

En esta visión, el análisis de políticas es una estrategia de solución de problemas o de realización de objetivos, que procede estrictamente según criterios racionales de eficiencia *técnica* y eficiencia *económica*, aunque aborde problemas públicos elusivos, complicados y “mal estructurados”, “sin algoritmos para poder supera la resistencia de la tradición, las restricciones legales y la multitud de intereses privilegiados que inhiben cambios radicales y hasta morfológicos” (Quade, 1975: 6). En efecto se trata de problemas en los que el debate tiende a concentrarse en los aspectos valorativos de los fines a realizar o de los componentes del problema a resolver –en el qué hacer más que en el cómo hacerlo- y en “las importantes cuestiones de equidad: quién se beneficia con las políticas o quién pagará por la política exige mucha mayor atención que la cuestión del cuál s la política que genera mayores beneficios netos sobre los costos” (:7). En suma, en el análisis de políticas las consideraciones valorativas de equidad pública y de viabilidad política son el peso, así como las de factibilidad organizativo-administrativa. Por ello, el análisis de políticas es perfectamente adecuado para cuestiones tales como: “eficiencia operativa, asignación de recursos, evaluación de programas, planeación y presupuestación, elección estratégica” (: 14). Pero, dicho muy sensata y laicamente, no es una ciencia exacta de las decisiones de política ni una panacea para todo tipo de males y problemas públicos. Es, sin duda, el impulso más sistemático a la explicación y elaboración racional (científica) del proceso decisorio de las políticas, pero sin perder de vista que las dimensiones valorativas y políticas son inherentes a toda decisión de gobierno.

Con estas salvedades, el análisis de políticas dominantes se caracteriza por incorporar explícitamente el esquema de decisión racional o de solución racional de problemas, cuyos pasos son: determinar el objetivo a lograr y ordenar las preferencias, indicar las opciones de acción que por los medios que incorporan y el cálculo de sus consecuencias se consideran

⁴⁰ Para un estudio más detallado del tema, ver Quade (1975, caps. 1 y 2, pp. 1-31), Quade y Boucher, eds. (1968). El primer trabajo crítico sobre la extrapolación del análisis de sistemas al de las políticas es el de Hoos, Ida (1972), *Systems Analysis in Public Policy: A Critique* University of California Press, Berkeley. Las contrarespuestas a su libro en aquel entonces fueron muchas. Una inmediata, , muy aguda, fue la de Pollock, Stephen M. (1972). “rational Methods”, en *Science*, n. 178.

idóneas para efectuar el estado de cosas-objetivo de la acción, comparar las opciones en términos de eficiencia técnica y económica, elección y puesta en práctica programada de la alternativa eficiencia u optima, evaluación de resultados, aprendizaje reiterativo según los resultados. No hay grandes novedades; es el esquema de acción y racional respecto de fines² (Weber), la racionalidad maximizada del “hombre económico” (Simon), la racionalidad formal de cálculo o de medios-fines, también llamada descriptiva o descalificadamente “racionalidad instrumental” (Marcuse, Adorno) o “sinóptica-omnicomprensiva” (Lindblom). Este esquema de análisis es la “visión aceptada” de la racionalidad práctica, la manera común de pensar la conducta racional de un actor o la gestión racional de una organización. También es el blanco e muchas críticas desde muchas perspectivas: cognoscitivas (racionalidad limitada), psicológicas (racionalización), institucionales, históricas.

En primer lugar, hay que hacer una investigación sistemática para saber cuáles son los objetivos de los que toman las decisiones y cuáles los criterios que emplean para decidir entre las opciones que prometen ser capaces de realizar los objetivos. Luego se requiere identificar las opciones, examinar si son factibles, compararlas en términos de su eficacia y costo, sin dejar de tomar en consideración los tiempos y el riesgo. Finalmente, se procede a diseñar las mejores opciones de acción o a elegir otros objetivos si los anteriores se demostraron deficientes (Quade y Boucher, 1968: 11).

Contra este esquema canónico de análisis y decisión racional reaccionó Charles E. Lindblom (1959, 1963, 1979). Su contrapropuesta ampliaba las tesis de “racionalidad limitada” de Simon (1945) y las de “sociedad abierta” e “ingeniería social gradual” de Popper (1945). Simon había mostrado que la soberana racionalidad maximizada de utilidades resultaba en la práctica imposible, debido a los insalvables límites cognoscitivos de información, teoría y cálculo del decidor. Por su lado, la contundente crítica de Popper a una fundamentación inductiva de la ciencia y, por consiguiente, su idea de la ciencia como un proceso abierto de cono Cuentan su planteamiento y desahogo gracias a los inteligentes entendimientos, arreglos y transacciones de los actores sociales, más que mediante los elaboradísimos análisis y recomendaciones de analistas cerebrales pero distantes del campo de batalla de los intereses. Para fortuna de los gobiernos, los individuos y grupos, proclives al conflicto por el carácter exclusivista de sus intereses, tienen la capacidad y el sentido común de resolver la mayor parte de sus problemas con arreglos oportunos entre ellos. Sin necesidad de recurrir siempre a una instancia externa de coordinación y control universal. El último Lindblom considera entonces que los ciudadanos resuelven con mayor frecuencia sus problemas a través de libres, competiciones y cooperaciones, más que a través de una sistemática intervención fiscal y regulatoria del estado. El análisis racional de las políticas debe incorporarse a las estrategias de acción colectiva que la sociedad emprende. Difícilmente puede sustituirlas o sofocarlas, sin pagar el precio de la pérdida de consenso y la inviabilidad. Las críticas al “incrementalismo” como modelo de análisis y decisión de políticas no se hicieron esperar. No sólo fue considerada una renuncia a la racionalidad en la toma de decisiones públicas, sino una legitimación conservadora del balance de poder existente en una sociedad. Decidor en el margen, con pequeños aun si apresurados cambios significaba coartar la innovación, cerrar los ojos ante problemas

públicos agudos, atacar los síntomas y no las causas. Justamente, como decía en su pionero artículo de 1959, su método era la invitación abierta a “irse pro las ramas” más que “ir a la raíz” en el tratamiento de las cuestiones sociales. Concluir además que este estilo incremental de gobierno era el propio de las democracias pluralistas, resultaba para muchos escandaloso, en opinión de Lindblom, el gobierno que actúa en medio de la abierta competencia de ideas e intereses y frente a poderosas organizaciones sociales y políticas no tiene un amplia autonomía como para poder lanzarse a grandes empresas, particularmente si sus políticas no poseen el respaldo de teorías y tecnologías probadas y compartidas., hacerlo es temerario u el costo del error será altísimo, pagadero también con la eventual alternancia en el poder. En contraste, corregir, ajustar, adaptar, reformar la última política a la obra en un área particular de problemas, disminuye la probabilidad de catástrofe, y los errores inevitables podrán ser rápidamente absorbidos y contrabalanceados por los grupos de interés afectados, que como “perros guardianes” alcanzarán la voz, cuestionarán y obligarán al gobierno a reparar y compensar los daños, deteniendo o revisando sus políticas.

En ausencia de un cálculo cierto de las consecuencias que desatarán las decisiones, lo realmente racional para un gobierno es corregir limitada y sucesivamente sus pasadas decisiones incorrectas, así como fortalecer y generalizar sus pasos exitosos. El mecanismo autocorrectivo de las democracias pluralistas y competitivas se plasma en este estilo gradual e incansable de reelaborar las políticas. El incrementalismo. Es, en el fondo, una estrategia de aprendizaje colectivo en la solución de los problemas públicos.

Las ideas de Lindblom alcanzaron su forma acabada, clara y sobria, en *The Policy-Making* (1990).⁴ Su punto de partida es la elaboración de las políticas y éstas es planteada como la cuestión específica de la racionalidad en la conducción de los asuntos públicos de una sociedad liberal-democrática. La tensión entre racionalidad y democracia, entre la eficacia del gobierno y la participación y vigilancia de la ciudadanía, acompaña entonces cualquier discusión acerca de cómo se elaborarán de hecho las políticas o cómo han normativamente de elaborarse. El tema central del libro es “el conflicto entre el análisis y la política en la confección de las políticas y la posibilidad de que ambos sean de alguna manera complementarios” (:12). Su posición cae del lado de la política real y desde esta perspectiva reelabora el sentido y alcance del análisis., la novedad respecto de su producción pasada es su idea recapitulada del *interactive Policy. Making.*, junto con la centralidad del gobierno democrático. Los individuos y las organizaciones sociales, para abordar sus asuntos públicos,,, han generado mucha estrategias de acción colectiva, “interacciones”, Votan, negocian, delegan a otros su decisión, coopera, intercambian, fuerzan a los demás a una específica actuación... Cada una de estas interacciones está al origen de los intentos por resolver problemas colectivos –al origen de las políticas- y cada una muestra que en mucho “la interacción

⁴ En 1968 salió con el mismo título la primera edición. La segunda edición del 80 es algo mucho más que “corregida y aumentada”. Es una entera reescritura del libro, que recapitula el recorrido intelectual de Lindblom con superior articulación y claridad.

substituye al análisis”, originando “políticas” pertinentes y eficaces para la atención de problemas públicos.

En muchas áreas de la vida y del gobierno, la interacción toma el lugar del análisis en la solución de los problemas, por ejemplo, en las sociedades occidentales contemporáneas, las interacciones de mercado –comprar y vender- “resuelven” el problema de cómo y dónde asignar los recursos de la nación. Nadie necesita ponerse a analizar el problema, en contraste con los sistemas de estilo soviético en los planificadores se ocupan del análisis.

Decir que la interacción es una alternativa al análisis no es algo sencillo a primera vista... Las interacciones por sí mismas frecuentemente resultan o aminoran los problemas, las interacciones establecen o hacen las políticas, en tanto proceso de solución de problemas y de elaboración de políticas, las interacciones son una alternativa al análisis. Pueden siempre remplazar al análisis y pueden con frecuencia lograr soluciones en donde falla el análisis” (Lindblom, 1980: 27).

La interacción política puede sustituir al análisis. Pero también lo necesita, a diferencia del análisis racionalista, programáticamente ajeno y hostil a todo interjuego político particularista, en la visión lindblomiana el análisis es un elemento indispensable para las negociaciones políticas, es “un instrumento de control de los demás en la interacción política” y “un instrumento de persuasión. En efecto, los participantes en una política mejoran su desempeño en las controversias y transacciones políticas, su para la exposición y defensa de su posición se apoyan en análisis de situaciones, acciones y tendencias. Los resultados y argumentos del análisis ayudan a sustentar más informada y rigurosamente la propia posición, así como a ofrecer evidencia contraria a los opositores y debilitar sus posiciones; ayudan también a persuadir a adversarios o a convencer a reticentes con correlaciones o inferencias aceptadas, se tratara, en el fondo, de su vieja tesis del “análisis partidario”, actualizada, con un mayor énfasis en lo que el análisis y debe ser una democracia pluralista, donde los intereses son incancelablemente diferentes y, por ende, donde la disuasión y la concertación será obligada. En suma, el análisis de política, políticamente comprometido y condicionado, es una actividad obligada en estados donde el autoritarismo gubernamental resulta imposible o donde su radio de discreción es muy limitado, es difícil en las democracias pluralistas imponer la propia preferencia de fines y medios, sin ofrecer razones y sin debatir con grupos opositores i discrepantes, a menos que se les silencie, la oferta recíproca de razones, aun si partidarias, es tan necesaria como constructiva.

Obviamente las críticas no se hicieron esperar. Se consideró exageradamente que la propuesta lindblomiana era la invitación más elaborada para justificar la renuncia a todo esfuerzo por encontrar la política idónea y eficiente frente a los problemas públicos. Su “pluralismo” concertador era gratificante del sentido común, pero indefendible ante los reclamos racionales. Una línea crítica a esta posición del análisis como ejercicio “racionalizado” de la política es la de Quade: “El análisis de

políticas no mes un instrumento del analista para abogar a favor de una cierta decisión. Así entendido, el análisis de políticas es imparcial, sin predisposiciones, diseñado para tomar en consideración la totalidad del problema y para darles a todos los factores y aspectos de la cuestión su peso propio. Si el analista se convierte sin más en el abogado de una causa, sus actividades de abogamiento pueden fácilmente afectar ala razón de ser del análisis” (Quade, 1975: 21). Hasta la fecha, para muchos, Lindblom es el máximo exponente de dejar la política a merced del vaivén de los intereses, sin discutir su validez., en él desaparecerían el esfuerzo por el carácter público de las decisiones y el mal llamado “análisis” sería simplemente acomodarse bastante resignadamente a la dinámica reproductiva de un sistema político. Los intereses se sobrepondrían a la razón. Obviamente Lindblom debe sonreírse ante críticas y contrapropuestas que otorgan a la razón en política (democrática) una vida propia, que sobrevuela aristocrática por encima del juego de intereses.

Como en toda contienda significativa, las polémicas han sido a veces exageradamente elementales y a veces rigurosas. Esta antología ofrece muestras del debate. Pero, además de tomas y decas, la polémica suscitó la búsqueda de otras estrategias analíticas y decisorias. Una multicitada en la literatura norteamericana ha sido la de Amitai Etzioni (1967), llamada “Mixed Scanning”, que toma salomónicamente distancia de los dos extremos en confrontación y los acomuna en un “tercer enfoque”. Su propuesta de una exploración mixta del problema se ubica en la dimensión de la práctica profesional del analista o del decidor, más que en el ámbito estrictamente teórico-metodológico en busca de un solvente policy-making. Es un atajo profesional más que una vía de solución, reconoce que en la política son ineludibles las decisiones fundamentales, estrategias, respecto de las cuales es impertinente y contraproducente el abordaje incremental, pero insiste a la vez que un análisis debe adaptarse a las situaciones específicas y a mala capacidad instalada (tiempo, recurso, apoyo...)(de los decidores,. Se impone entonces un estilo balanceado de los dos abordajes. “La exploración mixta incluye elementos de ambos enfoques empleando dos cámaras por así decir, una cámara de gran angular que cubriría todo el campo pero sin gran detalle, y una cámara que se enfocaría a aquellas áreas que, reveladas por la primera, merecen un examen en profundidad.,la exploración mixta puede tal vez dejar de lado áreas cuyos problemas serían puesto de manifiesto sólo con un enfoque de detalle, pero es probable que el incrementalismo no vea los lugares más obvios de aquellas áreas que no le son familiares” (1967: 389). Una visión general y contextual de la cuestión a resolver, que después se dedica al estudio puntual y preciso de algunos de sus componentes particulares, sería la estrategia. En parte es una estrategia racionalista por que no renuncia al análisis de fondo de ciertas situaciones y componentes considerados esenciales, pero sin llegar al extremo de exigirse acabadamente todo el universo constitutivo y etiológico de la cuestión. En parte es también una estrategia incrementalista, porque no examinará exhaustivamente todas las dimensiones que encierra la cuestión, aunque distante del incrementalismo porque no se reducirá a tomar en examen

sólo los componentes que le son una conocidos y que una vez más manipulará marginalmente, como en otros casos, la vía intermedia parece más un arreglo conceptual de la tensión que una solución.

III. 2. La otra racionalidad del análisis: Majone

Las ideas de Lindblom dieron pie a dos corrientes. Por un lado, la del análisis como "arte u artesanía" (Majone: 1978, Wildavsky, 1979) que en su formula más elaborada terminó en una "concepción dialéctica del análisis de políticas" (Majone, 1989); por el otro lado, la tendencia a alejarse del análisis como un simple ejercicio de #especulación intelectual" y darle más peso a la viva realidad de la "interacción social" (Wildavsky, 1979) cuyos resultados prácticos son tan pertinentes y efectivos en el abordaje de los problemas públicos como los resultados teóricos de análisis. La primera corriente retoma, depura y enriquece la primaria intuición del "análisis partidario" como instrumento de persuasión y acuerdo frente a rivales políticos inalcanzables. La segunda corriente amplía las tesis pluralistas del "ajuste mutuo" entre actores políticos. Obviamente las dos corrientes van más allá de Lindblom, con preocupaciones y desarrollo propios.

La intuición original de Majone fue que el análisis de políticas no escolar, que no se resigna a ser un documento intelectualmente extraordinario pero condenado a terminar en el cajón de los directivos, poco se parece al proceso de solución racional de problemas y mucho al proceso de argumentación y convencimiento intersubjetivo. Si se quiere incidir en las decisiones de políticas, el conocimiento del analista tienen que tener relevancia que la estrategia de acción que propone es conducente, con objetivos a preferir y factibles. El análisis de políticas, pueda o no cumplir satisfactoriamente las condiciones del modelo de decisión racional respecto de fines o de solución racional de problemas (en su opinión, modelo inviable y metodológicamente obsoleto), debe ofrecer razones, "Explicar un cierto tipo de decisión y persuadir a los demás que la acepten". Sin uso práctico actual o potencial, al análisis de políticas pierde sentido. Propone entonces un "análisis retrospectivo", diverso y complementario al "análisis prospectivo" convencional (en busca de los medios eficientes para fines dados), que después de la decisión "ofrece a la política su base doctrinal, busca aumentar el consenso, responde a las críticas, descubre nuevas consecuencias, mejora su congruencia con otras políticas". En este tipo de análisis *postdecisional*, la argumentación es fundamental, por cuanto "selecciona una particular combinación de datos, hechos, valores y métodos analíticos que parecen ser los más apropiados para convencer a una audiencia particular" (Majone, 1978: 116, 168). La intuición del "análisis de políticas como un trabajo de artesanía" (Policy Analysis as Craftwork) quiere sugerir la semejanza que coree entre el trabajo de una analista y el de un artesano. El analista no utiliza materiales sino datos, técnicas, teoremas y modelos, tal vez generales y a todos accesibles, pero con el fin de producir evidencias y

argumentos que persuadan de la calidad y pertinencia de una política singular a los interesados en ella.

Hay una semejanza innegable entre el trabajo de un analista y el de un artesano tradicional,. En los dos casos, el éxito de su trabajo depende de un claro entendimiento de las posibilidades y limitaciones de los materiales e instrumentos que utilizan, así como del tipo de relación personal que logran establecerse entre ellos y su trabajo. Un buen trabajo analítico no puede ser producido mecánicamente, como tampoco puede ser la artesanía fina un producto en serie. El estilo importa mucho tanto para determinar el valor y la aceptación de un producto analítico, como para la elaboración de un producto de artesanía. (Majone, 1978: 170).

El carácter artesanal del análisis de políticas quiere decir la capacidad personal del analista de ser convincente mediante la producción de sólidos argumentos, con buenas razones y evidencia plausible, a partir de la información y teoría disponible, no hay o no bastan reglas y técnicas generales a aplicar en cualquier caso, como tal vez creerían algunos promotores del análisis racionalista de políticas en tanto método científico de supuesta validez universal. Además de los datos, técnicas de procesamiento métodos, modelos, a todos accesible en principio, se exige el trabajo personal del analista que los usa y adapta de manera singular al caso de una política precisa, buscando controlar o rebasar las seguras restricciones y oposiciones, con el fin de lograr el consenso y convertir así un análisis en política real: volver el ejercicio intelectual en un proceso decisorio real. Este trabajo personal, artesanal, se realiza mediante la argumentación, que es "el vínculo que conecta los datos y la información con las conclusiones del estudio analítico" en "una mezcla compleja de enunciados facturares y apreciaciones subjetivas". Argumentación que, para su éxito persuasivo, requiere evidencia relevante, simplemente hechos y datos, sino "información seleccionada e introducida en puntos claves del argumento con el fin de persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de un enunciado de hecho" (Majone, 1978: 171).

La intuición embrional de que la argumentación puede ser la operación crucial para que el análisis d se vuelva política elegida y puesta en práctica se plasmó diez años después en el libro que, en mi opinión, es una de las contribuciones más originales e inteligentes en la historia de los estudios de políticas e inteligentes en la historia de los estudios de políticas: *Evidence, Argument, and persuasión in the Policy Process* (1989). Previo recordatorio de la improductividad de un análisis racionalista de políticas, entendido exclusivamente como el ejercicio intelectual orientado a encontrar la decisión racional maximizadota de objetivos a través de medios eficientes técnica y económicamente, que él llama "decisionosmo", Majone ubica y discute el análisis en el marco del gobierno democrático. El modelo de policy-making democrático es el del gobierno mediante discusión y deliberación pública. Central en la Política democrática es la argumentación. Más allá de la

visión estrecha (lindblomiana) de la democracia como transacción pluralista de intereses, es propia de la relación política democrática la institucionalización de la discusión (factual y valorativa), la oferta recíproca de razones, los argumentos públicos.

Dejamos de lado muchas cosas importantes, si entendemos el proceso de hechura de las políticas sólo en términos de poder, influencia y negociación, excluyendo el debate y el argumento. La argumentación es el proceso mediante el cual los ciudadanos y los elaboradores de las políticas llegan a juicios morales y a elecciones de política. La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de mucha gente, y hace que se concentren su atención en un conjunto limitado de cuestiones. En la discusión cada participante es acicateado a ajustar sus puntos de vista con la realidad y puede llegar a cambiar sus valoraciones como resultado del proceso de persuasión recíproca. De esta manera la discusión puede producir resultados que van más allá de la capacidad de los métodos autoritarios o tecnocráticos de la elaboración de las políticas” (Majone, 1989: 2).

Las cuestiones públicas son muy raramente sólo cuestiones técnicas o sólo cuestiones apasionadamente valorativas. Los juicios de hecho y los juicios de valor se mezclan, las evidencias pueden ser contestadas a partir de otros datos y, sobre todo, desde otras referencias valorativas, por consiguiente se vuelve central el debate y la institucionalización de la discusión: “la técnica de discurso crítico llamada “dialéctica” que los griegos desarrollaron gracias a la práctica del gobierno mediante discusión de las ciudades-estado. A diferencia de las argumentaciones lógicas y matemáticas, las premisas de la dialéctica son puntos de vista plausibles, conocidos y difundidos en la comunidad, y su conclusión “no es una prueba sino el entendimiento compartido del asunto en discusión” (:6). Es, clásicamente, un procedimiento de defensa de la propia opinión y, en consecuencia, de esclarecimiento de las cuestiones en controversia y de las razones que sustentan la propia posición,; es asimismo un proceso de aprendizaje, que obliga a depurar los puntos de vista personales, a corregirlos y a generalizarlos. Su aspiración o su efecto es transformar al hombre común en un ciudadano informado, activo en la deliberación pública, capaz de contribuir con sus ideas al diseño de las políticas de la ciudad. “Una concepción dialéctica del análisis de políticas significativas.... que, en un sistema de gobierno mediante discusión, el análisis –aun el análisis profesional. Poco tiene que ver con técnicas formales de solución de problemas y mucho con el proceso de argumentación” (:7).

El trabajo del analista es producir evidencias y argumentos persuasivos, a favor de una decisión, si es que se trata de políticas que han de desarrollarse realmente en una comunidad política y no sólo de buenas ideas de expertos sobre futuros sociales posibles. El análisis convencional puede operar tal vez bajo el supuesto de que un pequeño círculo de hombres deciden por sí mismos las políticas públicas y que produce asesorarlos científicamente. Pero lo más probable en las democracias

activas es que el proceso decisorio sea más complejo, abierto y controvertido, por lo que para llegar a decidir una política y sobre todo para desarrollarla operativamente con eficacia se exigirá contrastar posiciones y compatibilizar diferencias, mediante un intenso proceso de persuasión que depure y acerque los puntos de vista factuales y valorativos de los diversos interesados y competidores. El diálogo entre los abogados de diferentes criterios y puntos de vista es inevitable y el toma y daca de argumentos. Explicaciones y pruebas entre las partes es el único modo de entender y entenderse, de alcanzar puntos de conciliación concretos y de dejar en claro las propias reservas y objeciones, sin pasar por veleitario, testarudo o ciego.

He aquí una de las principales razones por las que el análisis de políticas no puede reducirse en todas las decisiones públicas a un simple sofisticado ejercicio de costo-beneficio entre diversas opciones de acción en abstracto. Una idea exclusiva o exageradamente economicista del análisis de políticas resulta inoperante en la mayor parte de los casos. Los necesarios e imprescindibles cálculos racionales de eficiencia técnica y/o eficiencia económica deben ser complementados e integrados al análisis de factibilidad de las opciones y, particularmente, al de su *factibilidad política*. En los gobiernos democráticos, las libertades económicas y políticas de individuos y grupos organizados condicionan y limitan el acto decisorio de gobierno. No toda política es políticamente posible ni cuenta siempre con un alto grado de legitimidad en un sistema político o en una circunstancia política administrativa específica. Las restricciones de una decisión van más allá de la escasez de los recursos públicos, cosa que afortunadamente obliga a emprender cálculos finos de asignación racional y a estimar los beneficios y retornos en determinados periodos de tiempo. Incluyen también limitaciones constitucionales y reglamentarias, condicionamientos políticos provenientes de adversas correlaciones de fuerza o de reticencias e inercias administrativas. Hay políticas pensables, pero que no son constitucionalmente prohibidas, políticamente inviables o administrativas no implementables. Un curso de acción pensable y hasta deseable topa con varias restricciones reales, imposibles o muy costosas de remover. El criterio de racionalidad en la formulación de las políticas no puede operar jacobitamente en abstracto, sin tomar seriamente en consideración las restricciones legales, políticas, administrativas tecnológicas, cognoscitivas, tal vez culturales, además de las pesadas limitaciones fiscales y económicas, que son inherentes a la hechura de la política.

De ahí la necesidad y preponderancia del análisis de factibilidad. No siempre lo deseable es lo factible, ni en la vida privada, como lo muestran nuestras biografías, ni en la vía pública, agitada por la oposición, la libertad y la diferencia, aunque sean precisamente los políticos más inquietos en olvidar y hasta en saltarse los límites de la realidad en pos de sus ideales y objetivos. Las aventuras políticas se pagan caras y las sanciones son lamentablemente para toda la sociedad y no sólo para los gobernantes. Todas las batallas de reforma social se han combatido entre los conservadores que exageran los límites de lo posible en las políticas públicas y

los progresistas que los desestiman. Ayudar a los decisores y a la opinión pública a que eviten tanto la exageración como la subestimación precipitada de los límites es una de las contribuciones más útiles del análisis a la deliberación pública. Un análisis competente de factibilidad busca identificar las restricciones presentes y virtuales, distinguirlas de los obstáculos ficticios, evaluar su importancia para las diferentes estrategias de implementación y estimar los costos y beneficios que se seguirían de removerlas, sin olvidar que las restricciones no son magnitudes e inmutables.

Desafortunadamente, el análisis de factibilidad no es siempre tomado en serio. Los analistas de políticas trabajan conscientemente con pocas limitaciones y con limitaciones fácilmente cuantificables, tales como restricciones técnicas o presupuestarias. Tienden asimismo a considerar las restricciones políticas e institucionales como elementos secundarios o como reflexiones precautorias a introducir en el último momento, accesorias a una estructura analítica compacta y rígida". (Majone, 1989: 69-70).

En esta inteligente perspectiva de racionalidad y de elección limitada, el sentido del análisis es la construcción y ponderación de opciones completas de acción, que no privilegien exageradamente (abstractamente) uno de los componentes de la política pública. La norma del análisis sería armar y examinar opciones de acción que, según el problema a tratar, incluyan y jerarquicen los varios aspectos legales, políticos, organizacionales, económicos, administrativos, tomando en cuenta de manera sistemática sus respectivas características y restricciones, sin importar que varias de éstas no puedan ser expresadas en términos cuantitativos ni ser modelísticamente procesadas. Obviamente las limitaciones con las que una política choca tampoco deben ser consideradas como fatalidades insuperables. En mucho la política es la estrategia de acción colectiva que permite a una sociedad recorrer las fronteras de lo socialmente posible, al remover progresivamente obstáculos y ataduras del pensar y del hacer social.

Particularmente esto es propio de la política democrática que en su discusión, elección y revisión de posiciones es un proceso de aprendizaje colectivo siempre abierto. Pero, al apuesto, la formulación que por su composición y dinámica son política y gubernamentalmente intratables. Hay problemas públicos que no pueden ser resueltos con los medios que un estado de derecho y un gobierno democrático tienen a su disposición. "Los problemas no son solubles o insolubles en general, sino con relación a ciertas restricciones o condiciones limitantes, que pueden ser procedurales o sustantivas" (:72). Esta es una observación aleccionadora, procedentes de la historia de la ciencia y la técnica. Ciertos problemas pueden ser ciertamente resueltos con determinados métodos y medios, pero éstos pueden ser inaccesibles para un sistema político o bien existen razones, valorativas o factuales, que bloquean su empleo. Lo que puede tal vez, lograr el autoritarismo o el totalitarismo es impracticable para los regímenes democráticos.

Reconocer la existencia de restricciones, en el sentido preciso de condiciones que limitan la libertad de elección del *policy-maker*, es algo saludable en sistemas políticos, en los que se cree que el gobierno puede hacer y lograr todo y se llega hasta desear gobiernos fuertes con gran libertad de acción: un gobierno libre y activo frente a una sociedad pasiva y achicada. Sin embargo, en los hechos, ni la política ni el gobierno son empresas de libertad absoluta, irrestricta. La omnipotencia gubernamental es una ficción propia de sociedades tradicionales. Los que deciden y llevan a cabo las políticas tienen menos poder de lo que se cree. Los gobiernos no operan en el vacío. Enfrentan límites legales, políticos e informativos; actúan con recursos públicos escasos y por medio de burocracias que tienen sus propias inercias e intereses; están sujetos a condicionamientos internacionales, a la presión de poderosos grupos de interés y al ataque de organizaciones políticas de oposición. Son precisamente las restricciones que pesan en la elección de las políticas públicas las que ocasionan que se valore en el análisis de políticas la factibilidad más que la optimalidad: ¿cuál es la mejor opción de acción para un problema público bajo las restricciones que afectan su tratamiento?.

En polémica frecuentemente improductiva con aquellos economistas (no economistas) que en sus análisis desestiman los límites constitucionales y políticos de las opciones de política, se discute si el análisis normativo de políticas deba tomar en consideración o no la cuestión de la factibilidad política de una determinada política pública. Algunos insisten que el análisis, fiel a su propósito racionalizador del gobierno, debe reducirse a indicar la opción de acción "Pareto óptima" o "Pareto eficiente", descartando como digno de estudio cualquier examen de su factibilidad política, porque esto significaría reintroducir la irracionalidad en el gobierno del estado. Es racionalmente injustificable, indefendible, elegir opciones de reglamentación o de asignación de recursos, que sean comparativamente menos eficaces para alcanzar los resultados colectivos esperados, pero que serían aceptados por aliados u opositores políticos. No hay modo de argumentar plausiblemente que, debido a razones de previsible derrota electoral afectación de alianzas o favorecimiento de enemigos, se descarten políticas que alcanzarían mejores resultados y más generales en la atención de algún asunto público.

La reivindicación de la naturaleza pública de las políticas gubernamentales y de la necesidad del análisis ha sido la reacción a una historia de decisiones errática e inconcluyente en la que caen los gobiernos prisioneros de poderosos grupos de interés y rehenes de coaliciones político-económicas particularistas, las cuales puntualmente estilizan todo diseño de política que afecta sus intereses y privilegios, en desmedro del conjunto ciudadano. Por su parte, otros insisten con diversos argumentos que una visión económica unilateral del análisis se basa en un idea muy optimista de los alcances reales y de la eficiencia económica para el bienestar y la estabilidad general de la sociedad en su conjunto. La regla racional de escoger las opciones de acción según el orden descendente de *opción óptima*, *opción eficiente* y *opción factible*, se basa en el supuesto de que es posible

construir una función de bienestar general para el asunto en cuestión. Sin embargo, cuando esto no es posible, no se ve por qué la opción eficiente sea considerada superior a la factible. Más aún, como ocurre con frecuencia, muchas decisiones públicas gubernamentales se toman con el fin de corregir los muchos arreglos ineficientes a la distribución de los beneficios públicos y acercarse a una distribución eficiente y equitativa., ahora bien, estas decisiones de transición no podrán por definición ser paretianamente eficientes,. Algunos miembros de tendrán que ser afectados en sutilidad sin manera de ofrecerles políticas de comprensión.

Al análisis de políticas corresponde de pleno derecho y en nombre de la racionalidad misma la identificación y evaluación de cuáles son actual o virtualmente las restricciones políticas (institucionales, burocráticas, partidarias...) que limitan la capacidad de elección en un área de políticas. El análisis realista debe partir con la aceptación de que se actúan bajo condiciones de racionalidad limitada y restringida, pero su ejercicio racional debe ayudar a discriminar entre las restricciones reales y las falsas (o sólo subjetivas) ya expandir progresivamente el campo de la elección racional pública, removiendo informativa y críticamente, teórica y prácticamente, los obstáculos presentes que estrechan las posibilidades de la libertad para ciudadanos y gobernantes. En efecto, la noción estrecha de factibilidad política no es defendible si resignadamente deja sin examen crítico el origen y sentido de muchas restricciones, si las acepta sin más como datos incuestionables e inmutables y si no coloca el análisis y la decisión dentro de la estrategia mayor de expandir la libertad pública y, en consecuencia, de aumentar la capacidad de resolver los problemas públicos: de eficiencia colectiva. Factibilidad política no puede significar entonces la actitud irracional de aceptar sin cuestionamiento los actuales límites de la acción pública y adaptarse pasivamente al establecimiento con su arreglo de fuerzas. Ni tampoco puede aceptarse como análisis (o política) realista el que se contenta con en lista temerosamente las opciones permisibles (posibles) por el sistema, tal cual existe de hecho. Hay una pesada literatura crítica contra el pluralismo y el (neo) corporativismo que tienen en cautiverio al gobierno, lo conveniente en guardián de sus intereses y corrompen la idea del derecho público y de la política pública, concentrando los beneficios en los grupos de interés activistas y distribuyendo costos y daños entre el conjunto ciudadano (elector y contribuyente).⁵

Si factibilidad política significa entonces, muy probablemente, abordarse los costos de la animadversión de las poderosas organizaciones particularista de interés, tienen toda la razón el análisis económico de acusar como ineficientes y perversas las "segundas opciones mejores" de naturaleza politiquera, atadas por la

⁵ Hago referencia a toda la literatura de elección pública y acción colectiva que ha insistido en los temas de "free-riding", "spending coalitions", "rent-seeeking". ver Olson, Mancar: *The Logia of Collective Action*, 1973, Harvard Unicversituy Press. *The Rise and Decline of Nations*, 1982, Yale University Press, Buchanan, J. M., Tollison, R.D. y Tullock eds., *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, 1980, Texas A and M University Press.

transacción política. En este sentido, gobernar repúblicamente debe ser la empresa de remover inteligentemente las restricciones objetivas y subjetivas que sean ficticias o indefendibles a la luz de las normas constitucionales y los propósitos de la acción gubernamental. Recorrer las fronteras de lo socialmente posible es el criterio del análisis de factibilidad, que asume las condiciones limitantes pero que trata de explicarlas y reformarlas incesantemente.

Majone distingue entre restricciones objetivas y autoimpuestas, entre metas y restricciones, entre restricciones de largo y corto plazo, entre restricciones reales y falsas, "Todas las restricciones, ya sean imposibilidades físicas o lógicas, limitaciones económicas, prohibiciones legales, inviabilidades políticas, tienen una lógica común –que se expresa con términos tales como "imprevisible", "no se puede" – y tienen también las mismas implicaciones prácticas: todas excluyen ciertos cursos de acción que serían tal vez posibles" (Majone, 1989: 91).

III. 3 El análisis como proceso social: Wildavsky

Aarón Wildavsky comparte también la misma preocupación por los defectos y límites del análisis convencional de políticas, que ha terminado por arrinconarse en la inviable tarea de querer encontrar los medios más sencillos para resolver los problemas más complejos, los públicos, cosechando más fracasos que éxitos y difundiendo, una idea intelectualista y tal vez tecnocratizante de la gestión pública en respuesta, propondrá un abordaje inverso, ala creación de los problemas públicos", que lo conducirá a un concepto del análisis de políticas como "arte y artesanía" (*Análisis as Art And Craft*) y, más radicalmente, a la sorprendente concepción del análisis como "proceso social", una propuesta incitante pero quizás excesiva.

Considera, e primer lugar, que el análisis no es simplemente la tarea tozuda de construir y ponderar las mejores opciones de solución para cualquier tipo de problemas que los políticos o los ciudadanos quieran abordar. No es cosa de insistir tesoneramente en el "paradigma racional" de la toma de decisiones (ordenar los objetivos, contrastar las opciones, seleccionar la eficiente), que parece operar con la premisa equivocada de que cualquier situación calificada como problema puede tener respuesta o de que una vez decididos los objetivos todo es un problema técnico profesionalmente resoluble. Tan bien intencionada actitud, muy propia de los que conciben taumatúrgicamente la política y la administración pública, ha sido contradicha por una larga historia de problemas irresueltos y empeorados, a pesar de haberse puesto generosamente en práctica toda suerte de políticas.

Wildavsky pertenece a la segunda generación de analistas que piensan "después de las promesas exaltadas y las esperanzas frustradas de los programas de reformas sociales de los años sesenta" (1979: 4). han asistido a la explosiva

dilatación de la intervención estatal, han escuchado las mejores razones de justicia y asistencia para fundamentarla, han visto crecer programas, empleados públicos, regulaciones e impuestos, pero han contemplado inesperadamente los muchos y repetidos fracasos de las políticas, que han dejado sin respuesta a los problemas y, más bien, los han enredado y agudizado. Es una generación de analistas que, a diferencia de los de la inmediata postguerra, son menos optimistas. No piensan desde la perspectiva de los muchos problemas públicos que hay que resolver, sino desde las muchas políticas erróneas que hay que corregir. El error y la ineficiencia decisional de las políticas son tan obvios que tienen poco sentido repetir sustancialmente el mismo esquema de análisis y toma de decisiones. Aprender de los errores lleva a explorar otros caminos. Puede ser que políticos y clientelas se rehúsen a hacerlo y no hayan aprendido de los errores. Pero el análisis debe comenzar desde lo aprendido en los éxitos y muchos errores de las pasadas decisiones. Sobre todo, debe ser una sólida contribución al aprendizaje y político-administrativo de una sociedad.

La primera medida a tomar es darle la vuelta al esquema analítico dominante., la formulación del problema no es el primer paso sino el último de análisis., no se trata de resolver problemas, sino de "crear los problemas". No se debe regresar al camino trillado de recibir ya definido y confeccionado un problema (lo que de él piensan partidos, grupos de interés, opinión pública y políticos...), darle una mejor organización, tal vez depurarlo, pero sin cuestionar o alterar significativamente la definición predada, y quedarse la cabeza buscando la mejor alternativa económica y técnica su solución. Para poder resolverlo, hay que invertir el esquema. El análisis debe "encontrar un problema sobre el que se pueda y se deba hacer algo", "crear problemas que puedan ser resueltos", es decir, "crear problemas que los decesos sean capaces de tratar con las variables que tienen bajo su control y en el tiempo disponible" (1979: 3, 17, 15). Esto significa concretamente contrastar los objetivos deseados y los recursos (escasos) disponibles, encontrar la relación idónea entre las situaciones que se quieren remediar y los recursos, datos y técnicas con los que se cuenta para poder atacar la situación indeseada: entre los objetivos preferidos y los medios manejables. Si los recursos excedieran nuestros deseos, no habría ni necesidades ni problemas (públicos o privados) ni mucho menos necesidad del análisis.

En este ir y venir, en busca de un acoplamiento de lo deseable y lo posible, se va perfilando y estructurando el problema público que puede ser públicamente tratado, lo que juntos sociedad y gobierno pueden realmente remediar, modificar, resolver. No se trata de proyectar entusiastamente objetivos o simplemente aceptarlos como la condición previa e indiscutible del análisis. En esta trampa cayeron, a su pesar, los instrumentos racionalizados de la conducción gubernamental, el Presupuesto por Programa, el Presupuesto Base Cero, la Gerencia por Objetivos, la Planeación Nacional. Lo que procede es elaborar, inventar, "crear" el problema público con componentes que sean susceptibles de

ser alterados y, por ende, se le pueda encontrar (algunas) soluciones: problema público es, por definición, lo que puede tener razonablemente una solución pública. La primera conclusión es, entonces, que el análisis no tiene una buena razón para concentrarse en la pura búsqueda de los instrumentos y presuponer como datos y externos al análisis los objetivos, sin someterlos al examen de su factibilidad y de los costos de su efectuación. La eficiencia instrumental delimita el ámbito de lo factible, así como lo factible implica la más estricta eficiencia. Definir un problema público es encontrar, "crear", el balance operativo entre los hechos indeseados a remover (los objetivos) y los medios que posibilitan hacerlo (los recursos).

Hay una suerte de apreciación común que piensa que la racionalidad inhiere a los objetivos. Pareciera que los objetivos deben ser jerarquizados, comparados, discutidos, impuestos, aceptados, cualquier cosa menos realizados. Un segundo pensamiento debería convencer a cualquiera que los objetivos dependen de los recursos, pues lo que uno puede hacer depende en gran parte de los recursos que se tienen para realizar los objetivos. Pero si el punto es tan obvio, ¿por qué se le ha olvidado?... El análisis de políticas considera siempre de manera conjunta recursos y objetivos, medios y fines. El buen analista de políticas hace sus comparaciones entre diferentes opciones de programas que combinan recursos y objetivos de manera diversa, no separa los unos de los otros en su consideración" (1979:10).

Tienen el análisis dos lados que se mueven simultáneamente definir el problema de acuerdo a los recursos y construir la solución que calza con el problema así planteado. A la manera de la investigación de operaciones, el análisis de políticas debe ir más allá de la tarea de calcular la mejor solución, después de tomar en consideración el objetivo y las limitaciones o restricciones, y debe ponerse como primera tarea la selección de las restricciones, formulando después los objetivos. En la primera posición se requiere sólo competencia técnica,, en la segunda se requiere la rara mezcla de inteligencias, juicio y virtud (1979: 388).

La segunda conclusión, más audaz, es que crear problemas significa propiamente "crear soluciones concebibles que propicien que los ciudadanos aprendan qué es lo que deberían querer de conformidad con lo que cuentan para poder realizarlo" (:386). La razón de ser del análisis de políticas es construir una definición del problema, y por ende, la política correspondiente que indique a la comunidad política lo que realmente pueden querer y desear porque es lo que razonablemente pueden alcanzar. Menuda tarea,. En esta perspectiva el análisis deja de ser una actividad exclusiva de "cavilación intelectual", realizada por un círculo de concedores y expertos, y pasa a colocarse en el centro mismo de la vida pública como uno de los procesos claves del aprendizaje colectivo de una sociedad.

El análisis se convierte en un recurso de pedagogía pública que enseña a gobernantes y organizaciones sociales a aclarar sus metas (en contra de la manera desbordada de definir los problemas, la exageración de las demandas, el apelmazamiento de diversos objetivos a la vez) y a tomar conciencia del alcance real de las capacidades gubernamentales y sociales. En el fondo, el nuevo análisis conlleva y exige, por un lado, disciplinar el deseo, disminuye las expectativas, ordenar las preferencias y, por el otro, aumenta la productividad y expandir la eficiencia colectiva para hacer que se recorran los límites de lo públicamente posible. Ambas cosas seguramente no serán del agrado inmediato ni de los grupos sociales con su interminable pliego de demandas ni de los políticos con su innumerables promesas., las reelaboraciones y reajustes del programa, para acercar el deseo a los recursos disponibles, podrán ser desilusionantes y serán tal vez descartadas. Las organizaciones sociales preferirán entonces seguir alcanzando la voz con una noción inmanejables de sus problemas y los gobernantes preferir actuar según su viejo esquema con el fin de mantener la paz casa. Se perderán oportunidades y se reproducirán los errores, desacreditará la política y la administración pública.

Disminuir el alcance de los deseos y entender el ámbito de las posibilidades es indudablemente la dirección correcta para que una sociedad aprenda a resolver sus problemas y aumente progresivamente su capacidad de solución y respuesta. Pero no es un camino de tránsito fácil y ligero. En efecto, vistas las cosas a fondo el análisis con su búsqueda y propuesta de fines proporcionados los medios disponibles sacude de hecho la estructuración política establecida y la reorganiza de otra manera : "crea cultura, en tanto reestructura la interacción social y los valores que expresamos a nuestra participación ciudadana en la política pública" (:389). En efecto, aplazar o ajustar el deseo comporta ineludiblemente el duro impacto en los valores de las gentes, en la manera como aprecian y jerarquizan sus necesidades e intereses, en sus expectativas y exigencias respecto del gobierno, en su idea de ley e imparcialidad, en el balance de sus relaciones con los gobernantes o con otros grupos políticos rivales, portadores de otros valores. Lo mismo puede decirse por el lado del imperativo de aumentar los recursos públicos, desarrollar los procesos productivos y eficientar la gestión pública con el fin de extender el reino de lo posible. Todo ello desencadena decisiones que podrán afectar intereses, imágenes, actitudes valorativas, relaciones de poder...

Los años ochenta mexicanos y latinoamericanos con sus rápidas y radicales políticas de ajuste, que en gran parte obedecían a la necesidad de corregir los años alegres de una intervención estatal sobrerreguladora y dispendiosa, son un ejemplo del sismo que provocan en el sistema político decisiones de gestión pública realista y cuidadosa, se perdieron aliados, crecieron las oposiciones, se fracturaron canales de representación, se alteró la visión misma de la política y del estado. El análisis no es pues un trabajo de gabinete, protegido y acotado por el reducido círculo de los supremos *decisión-makers*. En el momento que quiere

enviar a la sociedad una señal de racionalidad pública, de economía, de gobiernos realistas y responsables, el análisis termina en el centro de la política. Se vuelve seguramente objeto de la polémica y, tal vez, ocasión para que una sociedad-estado alcancen (o practiquen) su ilustrada edad desazón o mayoría de edad.

Con tal encargo de pedagogía pública, es natural que el análisis sea sacudido por tensiones sin fin, de varios tipos, que deberá buscar reconciliar incansablemente. Wildavsky los organiza en tres dimensiones. Tensiones entre "recursos y objetivos" que se inscriben en la dimensión del *programa*, en la confección de política misma. Tensiones entre "los patrones históricos de región social y el desarrollo de preferencias por nuevos patrones", que se ubican en el campo de la cultura. Se trata normalmente de una tensión que se manifiesta en la alternativa: "aceptar lo que la gente piensa que quiete decidir intervenir para que quieran lo que nosotros pensamos que deberían querer". Un oscilante dilema que se repite bajo varias formas: planificación o política, "cavilación intelectual" o "interacción social", tecnocracia ilustrada o participación ciudadana, visiones frías o calientes de la acción gubernamental... Por último, en la dimensión de la *epistemología*, la tensión entre "el dogma y el escepticismo", entre mantener a toda costa por las más diversas razones la manera como se han reunido y tratado los problemas o dudar de su corrección y experimentar nuevas opciones, en seguir sustentando la misma técnica de soporte de las decisiones a pesar de sus anomalías e inteligencias o lanzar nuevas hipótesis sobre el comportamiento de la puntuación problemática y enunciar otros cursos de acción probablemente más efectivos (:389).⁶

Cada problema público es una combinación singular y quizá única de esas tres líneas de tensión. Un determinado problema y maneja cierto tipo de enfrentamiento que es diverso en sus razón, grupos y fuerzas a las polémicas y agitaciones que otro problema público desencadena. Cada problema configura una diversa arena tienen una forma y contenido de conflicto diferente y está sujeto a una tirantez diferente. Según su percepción y valoración de la puntuación problemática, unas fuerzas exigen que se cuiden los cursos públicos y se apliquen de manera eficiente, otros quieren que se canalicen de inmediato todos los recursos para un problema que ha sido apreciado tal vez sincera pero equivocadamente como de alta prioridad. Frente a los hechos calificados de problemas, algunos no le atribuyen gran importancia y no cuentan alguna razón de peso para modificar las cosas; otros en cambio quieren alterar de inmediato la

⁶ "Esta división tridimensional lleva a Wildavsky a ofrecer tres conceptos de la política pública según tres criterios diversos. Una política es un programa de acción, un artefacto, facial, una hipótesis., realiza objetivos, modifica relaciones sociales, causa los efectos previos. Tenemos también tres criterios para juzgar su corrección. Criterios económicos administrativos, político-culturales y cognoscitivos. Serán políticas erróneas las que no logran las metas, de las cosas como están y prueban ser ineficaces. El énfasis se pone en la aclaración que la analítica pública en su formulación no puede guiarse únicamente por el criterio cognoscitivo puesto que la cultura (social y política) está involucrada y a la obra.

estructura social entera cuyo defectos se manifiestan en el problema. Algunos quieren que el gobierno actúe de la misma manera como lo ha hecho el pasado, reparando acaso aquí y allá las cosas que no han funcionado; otros presionan por nuevas y más radicales mediadas. En razón de este carácter singular de los problemas, el analítico no puede ser más que un arte en el proceso de invención y creación (definición) del problema y una artesanía en el momento de argumentar por qué se le ha dado al problema esta definición y no otra. El análisis no puede ser ni exclusivo ni primordialmente un trabajo teórico y técnico que procede siempre y en todas partes según el mismo esquema y produzca en serie el mismo resultado. Los problemas están muy lejos de caber perfectamente dentro del marco de los modelos teóricos y las tecnologías administrativas. La agitación ciudadana que provoca el problema le da un perfil y color propio, un sello de singularidad, que no puede ser entendido simplemente como caso de una teoría general, enteramente deducible.

En efecto, la singularidad del problema no está por sus circunstancias o características "objetivas". Problema es una situación referida a sujetos de carne y hueso. La singularidad está puesta por las percepciones y valoraciones que los ciudadanos tienen frente a determinados situaciones de su vida, por la manera como reacciona, piensan, siente y aprecian su problema, por la manera de concebir y calificar su tratamiento, por las particularidades expectativas de intervención gubernamental o cooperación social que alimentan y, adicionalmente, por todas las dudas, dilemas y tensiones que suscita el vivir un problema, caracterizarlo como problema público, escobar los trazos de crear problemas no puede ser más que una actividad singular, particular, idiosincrásica, en conexión con la subjetividad plural y polémica de los ciudadanos que tratan de encontrar una salida a sus problemas,. El análisis procede entonces a la manera de la producción artística y artesanal de piezas únicas, cuyo valor singular depende tanto de la pericia y creatividad del artista o artesano como de la expectativa y juiciosa apreciación de los sujetos que por la pieza se interesan. Es más parecido al arte y a la artesanía que a la ciencia, como ya advertía Maione.

La creación del problema comenzará entonces con el método vivo y particular de las ideas, evaluaciones y expectativas de ciudadanos. En muchos casos, su materia prima serán prejuicios saberes convencionales, informaciones inexactas, pasiones, fantasías, deseos, desbordados, ganas de liquidar a rivales políticos, otros casos, el analista descubrirá que la sociedad tienen igual o prior información y conocimiento que el gobierno acerca de comportamiento de los hechos problemáticos y la manera de enfrentarlos. Con estos materiales y la aplicación correspondiente a las teorías, datos, modelos y técnicas, el analista buscará ir conjurando una definición apropiada del problema en cuestión, que permita por lo menos modificar sus aspectos más indeseados y aceptable para los que están interesados vivamente en una solución del problema. Se requiere una extraordinaria capacidad artística para dar su forma proporcionada a los

materiales de las ideas, valores, aspiraciones y polémicas de los ciudadanos en torno de una cuestión, y producir la definición plausible del problema. Es proceso muy parecido al "ars inveniendi", al arte de inventar, encontrar la respuesta de un problema, la comprobación de una teoría, el color y el trazo que plasme una emoción o una idea. Pero este proceso se continúa y complementa con el "ars inveniendi", el arte de probar y mostrar que lo descubierto no es una fantasía sino algo real, no una buena ocurrencia sino algo efectivo y valioso.

Acercarse a este planteamiento singular del problema, que hace tratable conforme a los recursos y aceptable conforme a deseos, va a significar revisar la supremacía del análisis intelectualizante, como si todo fuera un ejercicio de pizarrón o una simple acción de computadora en las oficinas del gobierno. Y completa con un análisis extrovertido, más involucrado socialmente, que nace a hablar con los ciudadanos, a preguntar y escuchar a la gente más que simplemente decirle lo que hay que hacer, conforme a los textos, pero si informarse de y con la gente es un componente del análisis, persuadir a la gente es el componente de la segunda frase, la del análisis-artesanía. Hay que convencer y obtener la aprobación, quizá el consenso, de todos los que están interesados en el problema, demandantes, opinadores, funcionarios, políticos. Desanudar sus tensiones. Mostrarles concretamente los costos de otras opciones de definición y tratamiento de sus problemas, que tal vez son más coloridas y emocionantes pero inviables; los costos de seguir manteniendo las mismas condiciones sociales y políticas que están a la raíz del problema que obligan a abordarlo tímidamente con restricciones conceptuales, valorativas y operativas de reconocida eficacia; los costos de seguir aferrados a una idéntica visión de la política, aun mismo esquema doctrinario, a un mismo patrón organizacional u administrativo de tratar las cuestiones. Más aún, mostrarles las ventajas de recordar los deseos, de jerarquizar las preferencias, de aplazar las demandas o, para poder aumentar los recursos, justificar la necesidad de una mayor contribución fiscal, de una mayor regulación de la acción, de cambiar hábitos de conducta cívica y social, de mayor (co) responsabilidad en los asuntos públicos, de introducir sin contemplaciones estándares de calidad y eficiencia para los empleados públicos o de fiscalizar la gestión gubernamental.

Es aquí donde Wildavsky introduce su distinción entre "Cavilación intelectual" (*intellectual cogitation*) e "interacción social" (*social interation*) como componentes propios e interdependientes del análisis de políticas., si el análisis busca alcanzar una política que, con el fin de evitar los errores estruendosos del pasado (exageración de objetivos, derroche de recursos, burocratización de los programas, sobre intervención gubernamental, déficit fiscal...) compatibilice lo factible y lo deseable, el análisis deberá introducir y privilegiar en sus limpios cálculos intelectuales el ruido de la interacción social. El análisis debe ser el esfuerzo sistemático por encontrar un balance entre el mundo riguroso y reflexivo de la teoría, la metodología, la tecnología, y el mundo más desordenado y espontáneo

de la acción social y del proceso político. Dar forma racional a los materiales de la vida pública. En gran parte el ejercicio intelectual conduce a la identificación del "reino de las causas" y del ámbito de lo factible en un determinado momento del estado frente a un determinado problema público. En gran parte la conversación con la sociedad y el gobierno, la inserción en el fragor de la vida pública, conduce a la identificación del "reino de los fines" y del ámbito de lo deseable en un momento dado del estado frente a un problema. Su interdependencia es necesaria y productiva. Claro ésta que, si el reto no consiste en conciliar lo factible y lo deseable, se puede dejar a los analistas que sigan diseñando cuidadosamente las políticas, económica y técnicamente eficientes, pero que no serán jamás aceptadas o serán guardadas gentilmente en un cajón del escritorio de los decisores. O bien dejar a las fuerzas políticas reales, con cuotas de poder indisputables, que leven a cabo sus transacciones a la alta o a la baja según la materia en cuestión. Ambos caminos no contribuyen obviamente a la materia en cuestión. Ambos caminos no contribuyen obviamente a que una sociedad aprenda de sus errores decisionales y aumente su capacidad de solución de problemas colectivos.

El balance entre cavilación intelectual e interacción social se carga evidentemente hacia este último. "Hay un desplazamiento del criterio de corrección al criterio de acuerdo" (:399). Sin embargo, las actividades intelectuales de esclarecimiento mediante la crítica y el análisis se mantienen vigilantes ante las probables formas de concertación entre grupos de interés que reproduzcan la triste irracionalidad de la política; devorar recursos ilimitados para objetivos particularistas sin beneficios generalizables para el conjunto social; no asignar de manera eficiente los recursos necesarios para nobles causas; perseguir obstinadamente fantasías públicas para las cuales no hay hacienda pública que alcance. "Mi preferencia por la interacción más que por la cavilación, por el preguntar más que el decir, por la política más que por la planeación, no quiere obviamente absolver de todo escrutinio a la interacción social como si fuera un dogma, al contrario, hay que llevar el escepticismo a la interacción –cómo se desarrolla, qué cosa la sustenta, por qué produce esos resultados, cuáles son sus inclinaciones ideológicas y de clase, si pueden ser alteradas. Precisamente por la razón de que hemos decidido confiar en ella, en una palabra, la principal tarea de una reflexión intelectual responsable es vigilar, evaluar, modificar y de este modo consolidar la interacción social". (:!2). pero todo este importantísimo trabajo de señalar y corregir los errores de las pasadas políticas, de inducir el aprendizaje colectivo y un sano escepticismo acerca de los tratamientos consagrados (o de moda) de los problemas y, más audazmente, el trabajo de transformar las preferencias, cuestionando las predisposiciones cognoscitivas y colorativas que pesan sobre un gobierno o un sistema político, conduce obligadamente a tomar parte en la red de las interacciones sociales y a actuar con ellas.

En conclusión, Wildavsky tiene una visión del análisis, que ciertamente valora pero no da la primacía a lo técnico y especializado, sobre todo si por ello se entiende un ejercicio indiferente y hostil a la participación ciudadana. Por lo contrario, ve en

el análisis un "proceso social". Lo considera parte sustantiva del proceso social en la medida en que se hace cargo de sus problemas, colabora e su solución apropiada y, precisamente por ello, incide en las prácticas, relaciones y dirección del proceso. Cuando el análisis se vuelve política ilustrada y logra que en un estado la política sea inteligente y realista, es parte del proceso social y lo conduce. Se regresa a la sonoridad y función clásica de la política. No es caso que Wildavsky hoy estudie la cultura política de fondo que enmarca la opinión pública, el análisis y el gobierno.

.. el análisis es para aprender qué es lo que hay que querer. Busca la transformación de las preferencias más que su realización. Aquí está la raíz de mi debate con el paradigma actual de la racionalidad, que acepta como inmutable el orden de preferencias que nuestro propósito es modificar y, en contraste, considera como perfectamente plásticos los reacios recursos que siempre limitan su realización. Los analistas en lo individual pueden aceptar los objetivos como dados y considerar que les son inmodificables. Pero el análisis de políticas en tanto un proceso social que relaciona los objetivos con los recursos mediante la interacción y la cavilación intelectual, siento acosado por los dogmáticos y criticado por los escépticos, cambia inevitablemente las preferencias y las posibilidades. (1979: 404).

IV. A manera de recapitulación:

Todo este recorrido por las nociones más influyentes del análisis de políticas, buscando saber en qué consiste, cuál función y alcance se le atribuye procedimientos emplea, cuáles los defectos y desvíos a evita. Puede haber dejado la impresión de que se trata de variaciones inteligentes sobre el tema clásico de la relación entre razón (ciencia) y política. En mucho lo son, pero son variaciones que modulan el tema en términos más concretos y que se orientan a la solución de problemas reales que tienen lugar en las comunidades políticas. Simplificando la literatura se puede decir que hay dos tendencias externas, la que se inclina a intelectualizar el análisis y la formulación de las políticas y la que se inclina a menospreciar el análisis y dejar la decisión al juego y arreglo de los poderes.

La primera tendencia estaría representada básicamente por el análisis de sistemas, el análisis de costo-beneficio y consto-eficiencia, la investigación de operaciones, con todo su arsenal de modelación y cálculo cuantitativo, y sus aplicaciones más delimitadas a la planeación, programación, presupuestación y gestión. Con las mejores razones, particularmente válidas para el sector público, su foco de atención es la eficiencia económica y técnica de las políticas y su objetivo es producir recomendaciones normativas correctas a la luz del criterio de racionalidad y causalidad del actuar. Es una barrera contra gobiernos activistas, fiscal y legalmente descuidados. La segunda tendencia estaría representada por todo el conjunto de politólogos que con referencia a las teorías pluralistas, (neo)

corporativistas, de élites y clases, consideran que el análisis es sólo un elemento de entre, muchos que intervienen en el proceso de elaboración de una política. Co o elemento de juicio es frecuentemente importante el análisis en el debate de los problemas públicos complejos, pero ocupa un lugar secundario respecto de las transacciones entre las fuerzas. El "ajuste mutuo" entre los grupos de intereses guía y usa el análisis y decide la política. No está de más añadir que el pragmatismo y el concertacionismo dejan la puerta abierta a la irracionalidad decisoria, que usualmente cobra la forma de dispendio y bajo desempeño administrativo, además de consagrar la política miscelánea de presión como método para plantear y encontrar respuestas.

Conscientes de los defectos, límites y riesgos de la posición "técnica" y "política" del análisis, han surgido como en otros casos buenas tesis intermedias que quieren conciliar las ventajas y bondades de los extremos, sin caer en sus trampas. Bajo la metáfora pertinente del "arte y la artesanía" quieren integrar el análisis de eficiencia en el horizonte mayor de la política. Pero ésta no es entendida resignadamente (es decir, pluralista corporativa, elitistas o clasistamente) como la fatal situación de relaciones de fuerza, mercado de posiciones y ganancias o transacciones de intereses que pueden operar, incuestionados, invencibles, por lo contrario con sonoridad liberal, política significa discutir, ofrecer razones, argumentar, persuadir, convencer, llegar a acuerdos a un si parciales y de carácter temporal. En conexión, consideran a la política como un proceso de aprendizaje colectivo para aumentar la capacidad de resolver problemas por parte de una comunidad. En este visión ilustrada y abierta de la política, el análisis para la toma de decisiones recupera su sentido, pero es integrado al proceso de la interacción política. Persuadir se vuelve el componente clave del análisis. Hay que armar un análisis que pueda ser convincente a los que están interesados en resolver un problema, pero no por que fue confeccionado a la medida de los deseos, prejuicios y gustos de los demandantes o los gobernantes. Se trata de una actividad convincente de pedagogía pública, que a contraluz de los errores y extravíos de las decisiones públicas pasadas induce modificaciones en los deseos y las percepciones, en las expectativas y los instrumentos de la ciudadanía y gobierno. Por consiguiente, un análisis que puede transformar las relaciones sácielas, institucionales, patrones culturales.

A este punto, el análisis de políticas pierde su habitual medida y sueña su utopía social. Pero, más sobriamente dicho, el análisis de políticas quiete contribuir a decisiones que hagan de la política y del gobierno instituciones productivas, que ensanchen en lugar de estrechar el ámbito de lo colectivamente deseable y factible. El significa una visión rigurosamente teórico-técnica del análisis, pero en comunicación con la ciudadanía. Con un sitio en el corazón de la vida pública, pero con buenas realistas razones.

Bibliografía

ALLISON, G. T. 1969: "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", en *American Political Science Review*, LXIII, n. 3, pp. 689-718. Este artículo se transformó en un libro 1971. *essence of Decisión*, Little Brown, Boston. (trad. Esp. "La esencia de la decisión", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires).

ANDERSON, J.E. 1984. *Public Policy-Making*, 2ª. Ed. Holt, Rinehart and Winston, N. York.

HECLO, H. 1974: "Rives Article: Policy Analysis" en *British Journal of Political Science*, n.2. pp. 83-108.

HOGWOOD B. W. Y Gunn, L.A A. 1984; *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press.

LINBLUM, CAH. 1959. "The Science of Muddling Through", en *Public Administrations review*, n, 19, pp. 179-88.

_____ y Braybrooke, d. 1963: *A Strategy of ecision*, Free Press, n. York.

_____, 1965: *The intelligence of democracy*, Free Press, N, York.

_____, 1968; *The Policy-Making Process*, Ia. Ed, Prentice-hall, Englewood Cliffs,, N. J.

_____, 1979: "Still Muddling, not Yet Thorough", en *Public Administration review*, 39 n.4, pp. 517-526.

_____, 1980: *The Policy-Making Porcess*, 2a. ed, Porentice-hall, Englewood Cliffs, N. J.

LOWI, Th, 1964: "American Business and Public Policy Case Studies and Political Theory", en *World Politics*, XVI, PP. 677-715.

_____, 1972: "Four Systems of Policy, Politics and Choitce", en *Public Administration Review*, vol, 32, pp. 298-310.

WILDAVSKY, A.: *Speaking Truth to Power*, Little Brown. Boston. 1979:

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA ESTUDIO INTRODUCTORIA

1. El proceso de la política

Es dominante en los estudios de política considerar que la política es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influyen en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras. La noción de *policy process* es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, APRA fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política, como tal pertenece al orden lógico más que al cronológico, por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden unos tras otro. Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesario e interdependientes de toda política, integrados a la manera de procesos, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables, en la práctica las "etapas" pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse,. Separar en diversos tramos la elaboración de una política es algo artificial y puede ser hasta desviante, si deja la impresión o recomienda que se proceda etapa tras etapa, prohibiendo avanzar a la subsiguiente a menos que se haya completado la precedente. En suma, la separación analítica no debe ser confundida con una separación real, una secuencia temporal.

Fue el mismo Harold D. Lasswell (1971) quien habló de un "modelo del proceso de decisión" y lo entendió como una "secuencia de siete fases" o "siete resultados" (:27, 28): inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación, evaluación. Sus epígonos, Meter De Leon y Garry D. Berger (1983), reelaboraron ligeramente su propuesta en, inclinación, estimación, selección, implementación, evaluación, terminación (véase tabla 1). May y Wildavsky (1977), para insistir en el hecho del permanente aprendizaje, corrección y continuidad de las políticas, prefieren hablar del "ciclo de la política" cuyos momentos son: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación.

Hogwood y Jun (1984) hablan de un "marco de análisis", útil para la descripción y la prescripción de las políticas, que tienen nueve etapas: decidir (búsqueda de la cuestión y establecimiento de la agenda), decidir cómo decidir (o filtración de la cuestión), definición de la cuestión, pronóstico, determinación de objetivos y prioridades, análisis de opciones, implementación monitoreo y control, de la política, evaluación y revisión, mantenimiento-sustitución o terminación de la política. Anderson (1984) divide el proceso en: identificación del problema y formación de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación. No obstante los diversos cortes analíticos y las diferencias terminológicas, todos los estudiosos del desarrollo de la política coinciden en sostener que los integrantes

necesarios e interrelacionadas de toda política son: la existencia de una determinada situación problemática para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido.¹

Como bien observa DeLeon (1988:30), esta visión de la política como proceso ha ocasionado que las "etapas hayan recibido en ciertos momentos un exagerado énfasis y se hayan vuelto palabras mágicas", si bien "han sido elementos clave para el desarrollo del campo". En efecto, en los años sesenta, cuando los gobiernos reformistas de Kennedy y Johnson declararon "La Guerra a la Pobreza", la *policy initiation*, la fase de definición de los problemas sociales y la de formulación de los programas, fue el principal objeto de estudio y recomendación. La necesidad de actuar y revertir una historia vergonzosa de injusticia y discriminación obligaba a localizar los aspectos más graves de la cuestión social y a descubrir sus factores causales determinantes, para pasar rápidamente a diseñar programas de acción que trataran de removerlos o atenuarlos, en ese momento el cálculo de las consecuencias directas e indirectas de las acciones gubernamentales, aunque no ausente, fue optimista., la complejidad de los problemas sociales y la improcedencia de los programas fue empero un descubrimiento doloroso y aleccionador en el momento que las evaluaciones dejaron ver incumplimientos, dispendios, improvisaciones, ineficiencias, en ese momento la *policy evaluation*, más que el diseño y la selección de opciones, se volvió el temas clave. Se pensó que sólo los resultados de la evaluación podían orientar la política social y corregir los abstractos análisis e ideales cursos de acción que diseñaban los economistas, administradores, ingenieros de sistemas,

¹ Existen críticas y propuestas alternativas al estudio de la política como proceso. Una es la de Dunn (1981) que entiende la política como sistema, cuya configuración resulta del tipo dinámica de interrelación entre tres componentes básicos: las políticas públicas (la serie de elecciones hechas por las autoridades en un determinado campo de asuntos), los interesados en las políticas por las consecuencias y oportunidades que comporta (organizaciones sociales y políticas, líderes de opinión...) y el entorno o contexto de las políticas. Los sistemas de políticas" (*policy sytem*) son , por un lado, realidades dadas, objetivas, con características, límites y dinámica propia; por otro lado, son productos de decisiones de los sujetos, reelaborables en sus componentes, las diferentes "etapas" son sólo manifestaciones diversas de la interacción entre los diversos elementos activos del sistema (Dunn, 1981: cap. 3). Por su parte, Lindblom (1980) advierte críticamente que las diversas etapas del llamado proceso de la política manifiestan y plantean reiteradamente las mismas cuestiones y que éstas (conflicto, cooperación o ajuste, análisis racional o traslación política, burocracia o pluralismo) son el objeto propio y principal de estudio. Más aún, la idea de policy process suele incorporar el supuesto o sugerir la imagen de que la hechura de la política sea un "proceso ordenado, racional, a la manera de un escrito, con su prólogo, desarrollo y final, lógicamente articulados"; la política es, en cambio, un proceso desamado, desordenado (*untidy process*), en el que se mezclan y sobreponen sui cuidado y claridad varios problemas y respuestas, varios actores, la decisión y la imposición, la actividad intencional y la inercia, por eso , muy cercano en las palabras, pero muy lejano en el concepto prefiere hablar de policy-making process, en el sentido politizado de describir y explicar el proceso mediante el cual las fuerzas políticas se arreglan y, al hacerlo, confeccionan de hecho la política (Linsblom, 1980: cap. 1).

basándose en las informaciones y explicaciones debatibles de los sociólogos, psicólogos y trabajadores sociales.

La averiguación de por qué fracasaron las políticas concluyó con argumentos y prueba irrefutables que el fracaso se debía en mucho a la inconsistencia de las teorías sociales que habían sustentado el diseño de las políticas sociales, aunque también su puesta en práctica, la manera como se había dado que la política se llevara a cabo, o la manera como de hecho se había llevado a cabo, etapa responsable directo. Surgió entonces explosiva en la segunda mitad de los años setenta la literatura de la *policy implementation* que rescató las cuestiones organizacionales y administrativas olvidadas, debido a la importancia que se otorga al análisis, diseño y elección de las opciones. Sin embargo, los pobres éxitos de la activa presencia gubernamental en el campo de los problemas sociales, que tan abrumadoramente los estudios de evaluación y de implementación mostraban llevaron a preguntarse sobre si no era razonable dar por terminado ciertos programas, la *policy termination*, y proceder a clausurar los varios organismos gubernamentales que habían crecido alrededor de ellos. Más radicalmente se planteó la interrogante si podía realmente ser eficiente y cómo el gobierno en la atención de los muchos problemas que había asumido como asuntos públicos suyos. El redimensionamiento del estado y la reivindicación del *policy management* fueron en los años ochenta las dos caras de una misma respuesta. La atención se centró entonces en la averiguación de cómo el estado podría lograr que las políticas para el cumplimiento de sus funciones básicas fueran realmente eficaces y eficientes, con el resultado de bajarle el tono a la invención de nuevas y audaces políticas de intervención estatal, acaso innecesaria. Después de años de gobiernos voluntarios, dispuestos a resolver todo tipo de problemas, dedicados al análisis y al diseño de grandes políticas, se fue asentando la idea de que era mucho más relevante una dirección y gestión pública inteligente, capaz de eliminar deficiencias, desvíos, incumplimientos, particulares en las políticas que se encargan de las funciones básicas del gobierno frente a los ciudadanos. Renació entonces, pero en función de la gestión pública, el interés por el *policy desingn*.

La consideración de la política como proceso de varias y complejas etapas ha propiciado también que las diferentes ciencias participantes hayan terminado por concentrar su investigación en específicos tramos del recorrido de la política y por menospreciar la importancia teórica o práctica de los demás momentos. El dispositivo analítico del proceso segmentó el proceso y ocasionó tratamientos aislados y unidimensionales de decisiones singulares sueltas, contra su intención original de entender la política como un curso de acción integrado por decisiones interdependientes y complementarias. Es así que los politólogos han preferido estudiar la formación de la agenda del gobierno, los administradores públicos la implementación y los economistas se han dedicado enteramente a la construcción y selección de las opciones de política. Asimismo han pretendido que los otros momentos del curso de la política se subordinen al que privilegia su perspectiva

teórica y entrenamiento disciplinario. Esta predilección por una fase o momento particular se explica en muchos por el objeto e instrumental teórico de cada una de las disciplinas: difícilmente un prologo se interesa por y es capaz de construir un buen análisis costo-beneficio de las opciones políticas a escoger, igualmente un economista suele ser indiferente a las consideraciones organizacionales y políticas de una política y es incapaz de un análisis fino de estructuras de poder i de diseño organizacional. Esta especificación no ha sido necesariamente negativa, muchos y valiosos estudios unidisciplinarios nos han ayudado a alcanzar un mejor conocimiento de las restricciones que pesan en la andadura de un a política y de las razones de su orientación y dinámica, pero, como es obvio, perder de vista los potros componentes integradores del proceso de una política no ayuda a su buena traza, decisión y operación.

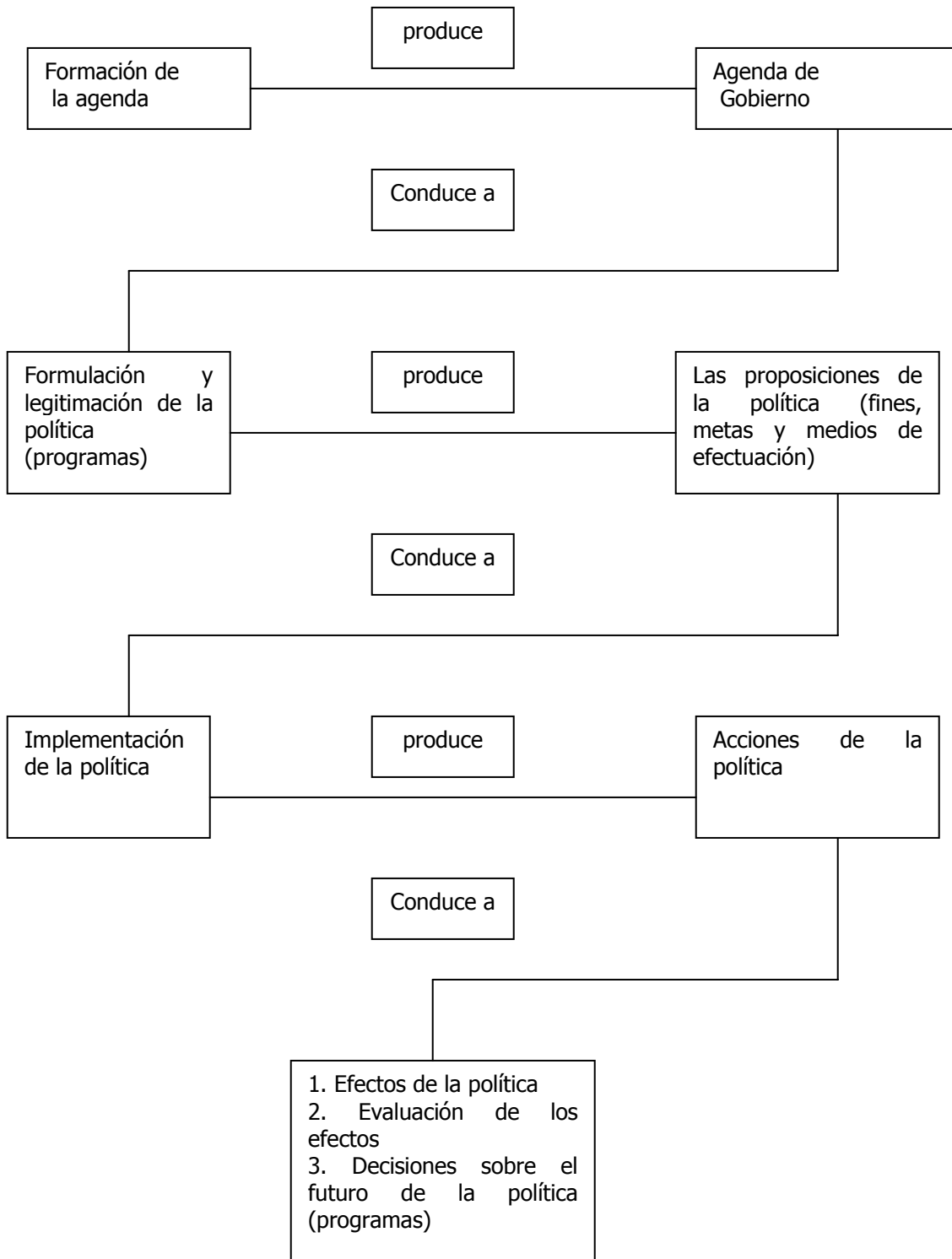
En estas páginas prestaremos atención a los primeros tramos de la política, a formación de la agenda gubernamental y la definición de los problemas públicos, conoceremos sus principales aspectos y cuestiones, así como las principales ideas y propuestas que algunos notables estudios han formulado.

Tabla 1
Fases y características del proceso de la política

Fase	Características/Usos
Iniciación	<ul style="list-style-type: none"> • Planteamiento creativo del problema. • Definición de los objetivos. • Diseño innovador de opciones. • Explicación preliminar y aproximación de los conceptos, aspiraciones y posibilidades.
Estimación	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación cabal de conceptos. • Examen científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al no hacer nada. • Examen normativo de las consecuencias probables. • Bosquejo del programa. • Establecimiento de los criterios e indicadores de rendimiento.
Selección	<ul style="list-style-type: none"> • Debate de las opciones posibles. • Compromisos, negociaciones y ajustes. • Reducción de la incertidumbre de las opciones. • Integración de los elementos ideológicos y no racionales en la decisión. • Decisión entre las opciones. • Asignación de la responsabilidad ejecutiva.
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones. • Modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos. • Traducción de la decisión de los objetos y estándares del programa, incluyendo el calentamiento de operaciones.
Evolución	<ul style="list-style-type: none"> • Comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos. • Fijación de responsabilidad para los incumplimientos notorios.
Terminación	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación de los costos, consecuencia y beneficios por clausura o reducción de actividades. • Mejoramiento, si aún necesario y requerido. • Especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación.

Fuente: Berger y DeLeon. The Foundations of Policy Analysis. Dorse Press. Homewood, Illinois 1983, p. 20.

Tabla 2
Una Mirada al proceso de las políticas



2. La formación de la agenda

Innumerables problemas, provenientes de muchos puntos del estado, son situaciones y causas heterogéneas, que afectan a un mayor o menor número de personas, fluyen cotidianamente hacia el gobierno en busca de atención y solución, algunos problemas sin de interés general, como los relativos a la seguridad de personas y patrimonios; otros problemas son de interés particular, como los relativos a las necesidades materiales de algunos grupos socialmente desprotegidos. Algunos problemas son respaldados por organizaciones y argumentos culturalmente significativos, otros cuentan con voces dispersas e introducen argumentos alternativos a los comúnmente usados,. Frente a algunos problemas hay rápido y mayoritario consenso entre los ciudadanos, en otros casos las opiniones se dividen. Algunos problemas caen dentro del perímetro de las obligaciones constitucionales del estado y exigen sólo el cumplimiento cabal de las responsabilidades estatales; otros problemas rebasan las fronteras establecidas, pero no cesan de reclamar la intervención estar. Algunos son problemas relativamente sencillos y localizados, con respuestas disponibles, otros son problemas complejos, de escala, interdependientes, que no son tratables aisladamente. Unos son problemas de rutina, programables; otros son inéditos, a encarar con medidas innovadoras. En suma, las relaciones cotidianas entre sociedades y estado toman la forma de problemas y soluciones, demanda y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores., el estado es concebido en su origen y función como el encargado de resolver los problemas que las relaciones entre los privados ocasionan o que son incapaces de revolver. Por ello mismo, el ámbito del interés y responsabilidad de los probados y el ámbito del interés y responsabilidad del estado –lo que es de la propia libertad y utilidad y lo que es del César- está inexploración y ajuste permanente, ex tendiéndose o angostándose.

No todos los problemas, sin embargo, logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa, no todos logran con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del gobierno, algunas cuestiones que para los afectados resultan de interés vital y que para muchos observadores pueden ser calificadas de interés público, son descartadas desde sus primeros pasos en busca de la tensión de la sociedad y del gobierno, o bien son desfiguradas y desactivadas durante s trayecto en busca de atención. Cuando logran acaso colarse en la agenda de gobierno alcanzan los primeros lugares den la jerarquía de temas y reciben apenas un trata de rutina o emergencia.- ante algunas cuestiones los gobiernos son inmediatamente sensibles y se muestran preocupados, otras los dejan indiferentes, alunas cuestiones ni siquiera llegan a alcanzar la calidad de cuestión pública y son remitidas a la clase de asuntos privados y particulares exclusivos, sin interés para el estado y a resolver cada uno por su propia cuenta. Otras cuestiones que pueden tal vez probar su naturaleza pública y ser de interés para el conjunto no se vuelven sin más prioridades de la acción gubernamental. notas las cuestiones se vuelven

públicas ni todas cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental, "Agenda" de gobierno.

¿Qué ocurre entonces el proceso de formación de la agenda de gobierno? ¿Cómo se forma y por qué se forma de esa manera? ¿A qué se debe algunos asuntos públicos y otros por nada públicos asciendan sin obstáculos a asuntos de gobierno y que, en contraste, otros con características de publicidad más clara y contundente sean descalificados, inhibidos, rechazados, o bien aceptados con reservas y puestos en lista de espera? ¿Qué es lo que realmente hace que una cuestión social circunscrita se vuelva cuestión pública y asuntos de la agenda de gobierno? ¿Qué es lo que determina la calidad de público de los muchos problemas y asuntos que a diario se presenta en una colectividad? ¿Cuál lógica y dinámica explica la atención y el desinterés, la selección y eliminación de los asuntos? ¿Cuáles factores facilitan o dificultan el ingreso a la agenda gubernamental de ciertos temas, y, por ende, controlan el tránsito de las demandas sociales? ¿Son normas, organizaciones, personales, imágenes, ideas, sucesos, los que abren y cierran el acceso al mundo de lo público y de lo gubernamental? ¿Cómo filtran los asuntos y con cuáles procedimientos? ¿Es sólo asunto de cultura política o es de la política misma con sus juegos, conflictos y transacciones? Desde una perspectiva normativa, ¿no son lesionadas gravemente las libertades políticas si hay discriminación entre ciudadanos en el tramo de sus asuntos y demandas, si no hay igualdad de acceso a la vida pública, si ciertas cuestiones y ciertos grupos de ciudadanos ni siquiera son escuchadas? Más aún, ¿cuál es el impacto que en la legalidad y eficiencia de la gestión pública tienen el dejar sistemáticamente son audiencia, atención y acción demandadas y reclamos de grupos? ¿No existen otros procedimientos y canales más fluidos y paritarios, menos costosos, de comunicación e interlocución entre sociedad y gobierno, que pueden presentar con mayor oportunidad y confiabilidad asuntos realmente merecedores de la intervención gubernamental? ¿Son los procesos plurales y competitivos de las democracias más eficientes que los corporativos y autoritarios en transportar las demandas, o sus canales terminan por ser capturados por los asuntos privativos de sus clientelas políticas y electorales? ¿Se vuelve la democracia "ingobernable" por llevar alegremente al gobierno toda suerte de asuntos, sin ordenarlos y depurarlos; saturado las capacidades de acción del gobierno? ¿Son los únicos y son suficientes los productos de los partidos políticos para canalizar los asuntos de interés de las comunidades políticas, o se requiere la actividad de otras formas de organización? ¿Cuál es el papel e impacto de los medios electrónicos en la configuración de los asuntos públicos y en la formación de la agenda? ¿Facilitan o dificultan, aclaran o distorsionan, ordenan o confunden, radicalizan o institucionalizan? ¿Cuál el papel de la prensa escrita en la promoción de los asuntos públicos: se circunscribe a la élite lectora, acostumbrada al razonamiento y resuelta a estar informada políticamente? ¿Es o debe ser inactivo el gobierno mismo, dejando que el juego de los poderes y las opiniones de la sociedad civil decanten y hagan avanzar sus asuntos, o el gobierno interviene y debe intervenir activamente en la depuración, clasificación, anticipación de los

asuntos? Si interviene, ¿son sus razones sustentables, sus procedimientos son legales e imparciales?

La manera como se elabora la agenda de gobierno, se le da forma y contenido, reviste fundamental importancia política y administrativa, tanto en el plano teórico como en el práctico. Políticamente, expresa la vitalidad o la flojedad de la vida pública en un sistema político dado. Entre las libertades individuales y los poderes del estado existe o no, es ancho o angosto, de acceso libre o controlado, estructurado o espontáneo, un ámbito que es producto de la mayor o menor energía de las libertades políticas. Suele llamarse ámbito público, esfera pública, vida pública, y cumple la función de mediar entre estado y sociedad, entre política y economía, entre la constitución política y la constitución real de una sociedad, entre la norma general y los intereses y necesidades particulares. En efecto, a través de la palabra, el diálogo, la argumentación racional, la oferta de información, la invocación de las leyes, la retórica, el diseño de programas, en medio de la polémica y los malos entendidos, con aclaraciones y ajustes recíprocos, mediante acuerdos y negociaciones, los individuos y sus organizaciones buscan transformar sus intereses y necesidades particulares en asuntos generales de interés y utilidad para todo el conjunto del estado. Este trabajo de generalización de intereses y solución de conflictos, civilizado y civilizatorio, político, es la razón de ser y la función social propia de ámbito público, que por definición y dinámica, es (debe ser) igualmente accesible a todos los ciudadanos que quieran presentar y justificar sus demandas, sin discriminación, privilegios, fueros y monopolios. En el ámbito público ocurre que situaciones, sucesos, problemas, percepciones, necesidades, que tienen un ligar circunscrito en la vida privada y grupal, se transforman en demandas y cuestiones que pretenden poseer la naturaleza de cuestión pública y ser de significación para el orden, la soberanía y la prosperidad del estado. En él los intereses particulares buscan argumentarse como generales, y si pasan la prueba, original leyes, disposiciones administrativas, asignaciones de recursos públicos. La vitalidad del ámbito público. La vitalidad del ámbito público dificulta transfiguraciones insustentables de lo particular en general. Y descalifica todo atajo que en la oscuridad, a espaldas de los ciudadanos, con arreglos sin representatividad y sin buenas razones, conduzca los intereses particulares exclusivos a trastocarse en republicanos. La flojera y desfallecimiento de la libre vida pública, su ocupación y control por parte de los poderes (gobiernos, partidos únicos o hegemónicos, clases, élites, etnias, grupos de interés, corporaciones...), sin espacio para las libertades públicas de voz, razonamiento, expresión y elección, permite obviamente que cualquier interés privilegiado se vuelva ley, cualquiera demanda de los influyentes usufructúe la hacienda pública y cualquier programa de grupos aliados se trasfigure en proyecto nacional.

La formación de la agenda de gobierno así como de hecho sucede, evidencia la salud o enfermedad de la vida pública. Deja ver quienes son los que efectivamente definen y justifican los problemas público, cuáles grupos y organizaciones tienen

efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre pronto a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cual es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones. Revela, en suma, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política.

Pero también, en términos de gobierno y administración, es determinante. La más importante de las decisiones de un gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: a su agenda. Ellas dan el tono y dirección a un gobierno, prefiguran su éxito o descalabro. En efecto, el proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno decide su decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazar su intervención.² Se trata entonces de la decisión que compromete o no a actuar al gobierno, y, en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria de información, análisis, concertación, legislación, movilización, operación. Es la crucial decisión de decisiones. Frente a un asunto aun si multitudinario y candente, el gobierno encara el dilema de elegirse si es de interés público o no, constitucional o no, políticamente trascendente o no, pero a fin de cuentas encara el dilema de si debe actuar o no, de sí intervine, se repliega o se fa tiempo. Vale la pena recordar aquí a Cherster Barnard: "en arte del ejecutivo consiste en no decidir sobre cuestiones que no son pertinentes, en no decidir prematuramente, en no adoptar decisiones que no puedan llevarse a cabo, en no tomar decisiones que corresponden a otros" (1938: 194).

En décadas pasadas, los gobiernos activistas decidieron hacer suyo de inmediato cualquier tipo de problema y necesidad, se embarcaron en relaciones y gastos, en programas y controles, hasta que se desplomaron físicamente exhaustos, delegitimados, sepultados bajo un cúmulo de improvisaciones e ineficiencias. Hoy, después del aprendizaje, los gobiernos son más cuidadosos y ponderados en armar su agenda, en seleccionar las cuestiones y ordenar sus prioridades. A las agendas repletas y desordenadas han seguido gobiernos más selectivos y coherentes. No toso es asunto público ni asunto urgente. No todo asunto público es competencia del gobierno nacional, hay asuntos de la jurisdicción de los gobiernos locales. Tampoco todo asunto tienen que ser tratado con instrumentos gubernamentales directos: propiedad, gasto, empresa y administración pública.

² En el estudio de la agenda suele distinguirse entre "decisiones" y "no decisiones", siguiendo las ideas básicas de un multicitado artículo de bachrach, P. y Baratz, M.S. (1962): "The Faces of Power", en *American Political Science review*, Vol., 56, pp 947-52. los gobiernos a veces fallan involuntariamente en actuar, dejando de lado asuntos importantes y perdiendo oportunidades preciosas de intervención necesaria, con los costos de oportunidad resultantes, pero además de esta inacción involuntaria los gobiernos deciden deliberadamente no actuar, no intervenir. Y una política puede ser la de no actuar, la de dejar hacer pasar. Esta inacción voluntaria tienen entre sus varios efectos redefinir el ámbito gubernamental, modificando las expectativas sociales del gobierno.

Las actuales liberalizaciones, privatizaciones, des(re) regulaciones, desconcentraciones, descentralizaciones, administraciones delegadas, contratadas o compartidas. Son expresiones y efectos de un manejo más ordenado de su agenda por parte de gobiernos menos dispuestos a regular todo, entrometerse en todo, controlar todo, resolver todo. La filtración de las cuestiones se vuelven entonces una actividad estratégica, en la medida en que decidir si una cuestión amerita ser objeto de la acción gubernamental significa comprometerse y poner en juego los recursos del estado.

Por *agenda de gobierno* suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. Éste es el punto esencial de la definición. Sin embargo, hay definiciones de la agenda que se interesan más en el proceso de su elaboración y conformación e incluyen también el conjunto de problemas al que el gobierno ha decidido prestarles atención (tomar en consideración, estudiar), el conjunto de definiciones de esos problemas y hasta el conjunto de opciones de acción que el gobierno revisa para atender los problemas. En efecto, el que una demanda, problema, cuestión o asunto llegue a ser considerado como punto o tema de la agenda de gobierno supone analíticamente decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, y selección de una opción de acción. Estas variadas decisiones pueden ser cronológicamente sucesivas, pero lógica y analíticamente son condiciones interdependientes y necesarias para llegar a la decisión de que hay que actuar y hacer algo. El gobierno decide actuar sólo lo que previamente ha llamado y fijado su atención. A su vez, las ideas y valoraciones que se tienen de la composición y causas del problema son determinadas para decidir prestarles atención para decidir la acción o la inacción: para decidir, primero, si el asunto en atención debe ser agenda de gobierno y para decidir después si puede ser tratado con alguna de las opciones de acción a la mano del gobierno; en efecto, definir un problema es de alguna manera delimitar la probabilidad, tipo y alcance de su solución. Por ello, en interdependencia con la definición del problema, el gobierno tienen que revisar sus posibles cursos de acción y considerar si pueden hacer efectivamente algo (y con cuáles): si tiene sentido su acción. En suma, la atención, definición y tratabilidad del problema son componentes determinantes del proceso por el cual el problema (asunto, cuestión, debe actuar. Estructuración de la agenda, definición del problema, análisis de las opciones de acción son así actividades interdependientes.

La agenda político-administrativa está integrada por las demandas que los formuladores de las políticas han escogido o respecto de las cuales se sienten obligados a actuar (Anderson, 1982: 47).

Se puede llamar propiamente formulación de la agenda al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas (Lobby Ross, 1976: 126).

Por formulación de la agenda se entiende el proceso a través del cual problemas y cuestiones llaman a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública. La importancia del proceso se debe básicamente a dos hechos, primero, la capacidad de atención de los gobiernos es limitada: siempre más los asuntos en lista por la atención del gobierno que los que el gobierno considera efectivamente. Segundo, los problemas de una política no son datos *a priori*, sino más bien asuntos por definir. Si una situación particular o un conjunto de circunstancias constituyen un problema y es propiamente un asunto de "interés público", esto depende de creencias y valoraciones, no de los hechos mismos, los problemas son elaboraciones humanas... Los problemas de la política e son entonces construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad, ahora bien, dado que los problemas se pueden definir de muchas maneras, lo que está en discusión a lo largo del proceso de formación de la agenda no es tanto cuáles problemas serán tomados en consideración, sino cómo serán definidos. Las definiciones no sólo estructuran y encuentran las elecciones posteriores de la política. También sirven para afirmar una concepción particular de la realidad (Lobby Elder, 1984:115).

Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político, son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que los con independencia del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos generales de estado y, en consecuencia, asuntos de gobierno. Hay entonces una agenda de los ciudadanos, del estado o del sistema político, que pueden proceder y determinar la agenda del gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales, que pueden empatar con la del gobierno o definir de ella en mayor o menor grado. Los nexos o las inconexiones entre las dos agendas son propios de la dinámica de las relaciones entre sociedad y estado.

Muy productivamente se ha distinguido entre dos tipos de agenda. Y ha sido mérito de dos especialistas Roger Cobb y Charles Elder (1972, 1976, 1984). La primera agenda es llamada "sistémica", "pública", "constitucional", la segunda, "institucional", "formal" o "gubernamental". La primera "está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedora de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local, estatal y nacional, tienen su propia agenda sistemática". El segundo tipo de agenda es la institucional, gubernamental o formal, la cual puede ser definida como "el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones.

Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional" (Cobb y Elder,. 1986: 115-116; Cobb y Ross, 1976:126).

Esta distinción es necesaria y aporta una visión más compleja de la construcción de la agenda de gobierno. Muchos asuntos pueden haber alcanzado atención, visibilidad o interés en una comunidad política, haber sido considerada por la mayoría de los ciudadanos como asuntos públicos que merecen el involucramiento del gobierno por caer dentro del ámbito de las obligaciones constitucionales del estado y ser materia de la competencia gubernamental y, sin embargo, no logran llegar a ser objeto de consideración seria y activa de ayuntamientos, ejecutivos, legisladores, jueces, burocracias. También muchos asuntos significativos, sustentables como públicos, se desvanecen si no logran visibilidad, difusión, aceptabilidad en la comunidad política o si se les descalifica como ajenos y contradictorios a la letra y al espíritu constitucional. Todo sistema político, por su constitución, cultura, ideología, visión de la historia nacional, por sus corrientes de opinión, lugares comunes, prejuicios, tienen fronteras precisas que filtran los conflictos y los problemas, los califican y descalifican, los valoran o rechaza. Esta selectividad del sistema político es determinante para que las demandas avancen y convenzan al gobierno de su validez. Normalmente los gobiernos reflejan e sus actos los límites, las tendencias y hasta proclividades del sistema político que conducen. En oposición, puede haber gobiernos, normalmente renovadores y reformistas, que introducen a su agenda institucional asuntos potencialmente estigmatizables objeto de crítica desde la agenda pública establecida, convencional. La naturaleza y dinámica de las dos agendas es diversa y puede llegar a ser riesgosamente discrepante, la agenda sistemática tenderá a integrarse con cuestiones abstractas, generales, globales, que grandes números de población comparten precisamente por su formulación genérica (la "contaminación", la "pobreza extrema", la "seguridad nacional") y que suelen ser indicaciones más que definiciones de áreas de problemas a atender. En cambio, la agenda institucional de las organizaciones y dependencias gubernamentales tienden a ser más específica, concreta y acotada, indicando y definiendo problemas precisos (el "sida", el "analfabetismo", el "narcotráfico").

La agenda sistemática será siempre más abstracta, general y más amplia en extensión y dominio que cualquier agenda institucional. Más aún, las prioridades de la agenda sistemática no necesariamente corresponden a las prioridades de las agendas institucionales. De hecho pueden existir discrepancias considerables entre ellas. En este sentido, se podrían plantear la hipótesis general de que cuanto mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agendas, mayor será la intensidad frecuencia de conflictos dentro del sistema político (Cobb y Elder, 1986: 26).

La distribución e interacción de las dos agendas plantea dos órdenes de cuestiones teóricas. El primero, relativo a la agenda sistemática, busca saber cómo determinados asuntos y problemas logran expandirse, obtener visibilidad y consenso general, alcanzar la claridad de "problema público". El segundo orden, relativo a la agenda específica del gobierno, busca saber cómo determinados asuntos y problemas, independientemente de si han despertado o no el reconocimiento e interés de toda la comunidad política, logran obtener la atención de políticos y funcionarios y ser aceptados como objetos de sus intervenciones. Obviamente habría un tercer orden de cuestiones, relativo a la averiguación de las relaciones que corren, pueden o deben correr entre la dinámica de las dos agendas. Dejando de lado esta tercera cuestión, en la primera es fundamentalmente la pregunta de cómo conflictos, necesidades y demandas de grupos particulares se convierten en asuntos públicos en el doble sentido de que suscitan la tensión general y terminan por ser considerados de interés general; es el clásico problema político de "la generalización de intereses". La segunda cuestión, más cerrada al comportamiento del gobierno, se pregunta cuál es el proceso decisional por el cual el gobierno determina la estructuración de su agenda. Cómo decide que tal o cual asunto (público o no) deba ser incorporado a su agenda, en mucho, como veremos, tienen que ver con "la definición de los problemas" y "las oportunidades de elección". La literatura ha tratado de ofrecer modelos que ordenen la dinámica de las dos agendas respectivas, antes de lanzar teoremas que expliquen por qué sucede la dinámica de esa manera.

Cobb y Elder (1872, 1983) han ofrecido un modelo integrado del proceso de formación de la agenda sistemática o pública desde la premisa de los conflictos de grupo, preguntándose cómo los conflictos logran dilatar su "alcance, intensidad y visibilidad", convertirse en asuntos públicos y demandar la intervención gubernamental. Para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental (1983: 115; 1976: 127).

Aunque muchos aceptarían que la materia de la agenda puede ser una demanda o necesidad no necesariamente conflictiva, el modelo parte con la idea de que la conflictividad actual o potencial de un asunto en la comunidad política es el factor que favorece su expansión y difusión. Asuntos inofensivos, que no desatan enfrentamientos, quedarán circunscritos en su totalidad y pasarán inobservados. Sólo demandas, asuntos, reivindicaciones, problemas, actual o potencialmente conflictivos, son los candidatos. Deben entonces convertirse en un *issue*, en una cuestión de carácter controvertido y polémico: "un conflicto entre dos o más grupos identificables sobre asuntos procedurales o sustantivos que tienen que ver con la distribución de posiciones o recursos" (1983:111).

Acontecimientos sociales que sirven de "mecanismos de disparo" (catástrofes, cambios tecnológicos, sucesos económicos, crímenes, elecciones...) y actores sociales que se encargan de convertirlos en cuestiones y ofrecer su primera definición, los "indicadores", son el primer paso del trayecto. Las características de la definición son también factores que favorecen o impiden la difusión del problema entre un mayor número de ciudadanos. El grado de especificidad de una definición, su ámbito de significación social, su relevancia temporal, su complejidad técnica y la existencia de precedentes regulan su avance y rapidez. Por consiguiente, las cuestiones definidas genérica y sencillamente, sin tecnicismos, que presentan aspectos nuevos y de significación duradera para grandes números de población, son las que tienen mayor probabilidad de expandirse al gran público y de involucrarlo.³ Esta probabilidad aumenta si la exposición, difusión y argumentación de la definición emplea lenguajes y símbolos culturalmente arraigados, dados de una carga emocional profunda, que suscitan actitudes de aprobación o reprobación intensa entre los ciudadanos. Obviamente si la cuestión entra en el círculo de los medios masivos, escritos y electrónicos, se facilitará en principio su difusión al conjunto de una comunidad política (Cobb y Elder, 1983).

El trayecto culmina cuando la definición de una cuestión, después de inevitables ajustes y depuraciones a lo largo de su polémico camino, se coloca en el orden del día de la comunidad política.

En este momento, la cuestión puede ser llamada pública y se coloca como reclamo ciudadano frente al gobierno, exigiendo un lugar en la agenda formal de sus organizaciones y programas. A manera de conclusión, se propone la hipótesis comprobable de que cuando más amplio sea el público al que se ha expandido una cuestión, mayor será la probabilidad de que presione efectivamente al gobierno y se coloque en la agenda formal. En efecto, si la cuestión ha logrado difundirse entre los ciudadanos de la comunidad política local o nacional, cuenta entonces con toda la fuerza para levantar una presión masiva sobre el gobierno y exigir se le preste seria atención y se analice la manera de atenderla. No necesariamente desemboca el trayecto en una definición unánimemente compartida por la ciudadanía entera. El trayecto de la cuestión hacia la agenda política es en realidad una confrontación de decisiones y el resultado en que remata el recorrido suele ser la aceptación colectiva de que existe un problema insostenible y de que sociedad y/o gobierno tienen que hacer algo. Se comparte una definición genérica y una línea gruesa de acción pero suele persistir el desacuerdo sobre la composición y alcance del problema, sobre las causas que lo ocasionan y la manera de abordarlo. En realidad se difunde la cuestión más que la

³ los autores distinguen cuatro tipos de público: "grupos de identificación" (los directamente afectados por el problema e involucrados en la cuestión), "grupos de tensión" (los grupos que, por muchas razones, se interesan específicamente en el problema); "público atento" (sectores de población que les interesa estar informados de los sucesos políticos y suelen estar atentos a los asuntos de su comunidad), "público en general" (la población menos interesada e informada, pero que presta atención al problema cuando es notorio y se formula emocionalmente).

solución, aunque la definición que se ha ido perfilando en medio del público también prefigura el esquema de respuesta: "se está frente a un sigue cuando el público con un problema v busca o solicita la acción gubernamental, pero hay desacuerdo público sobre cuál es la mejor solución del problema" (Eyestone, 1984: 3).

De hecho que una determinada cuestión haya despertado la atención de los ciudadanos y se le haya considerado objeto de interés público, digno y necesario de tratamiento gubernamental, no se sigue sin más que el gobierno lo integre a su agenda y menos aún que le asigne carácter prioritario. Averiguar y modelar cómo se forma la agenda gubernamental formal es un segundo de discusión e investigación. El gobierno puede ser un iniciador de cuestiones en la comunidad política y seguramente participa en la expansión o freno de determinados asuntos a través de sus discursos, medios de información, organizaciones, líderes e intelectuales afines., los gobiernos no suelen comportarse pasiva y reactivamente, dejando que las cuestiones se configuren y definan dentro del juego de las fuerzas sociales. Intervienen estratégicamente en la vida pública tratando de dar forma a las cuestiones a la luz de sus posibilidades reales de intervención., de todos modos, al final de la agenda pública las cuestiones de la comunidad política están frente a los gobiernos. Procede entonces preguntarse y conjetura cual es el comportamiento que el gobierno sigue para decidir que debe prestar atención a las cuestiones, analizarlas y hacer algo por ellas. Tanto Coob y Elder, como Kingdon (1984: cap. 4), otro especialista en este tema, coinciden en señalar que el establecimiento de la agenda formal del gobierno es un proceso decisional que las más de las veces es contingente, tornadizo. Rara vez el proceso está bien estructurado. En la mayor parte de las "sigues áreas" el proceso decisorio del gobierno es inestable, mala o laxamente estructurado, sin un patrón de comportamiento, que en mucho se asemeja a las "anarquías organizadas" que deciden según "el modelo de bote de basura" o de "papelera" (Garbage Can Model), expuesto por Cophen, March y Olsen (1972, 1974, 1976).

Las "anarquías organizadas" tienen tres propiedades básicas: "preferencias problemáticas" (imprecisas, desordenadas, cambiantes), "tecnologías no claras" (los procedimientos no son bien entendidos por los miembros de la organización, hay mucho de ensayo y error, de pragmatismo, analogía, saber convencional, intuición) y "participación fluida" (diversos grados de motivación y compromiso). En consecuencia, su proceso decisorio es cambiante y hasta caprichoso, de hecho se parece a un "bote de basura" o "papelera", "en el que los participantes arrojan varios tipos de problemas y soluciones a medida que los generan" (1972:2). Apenas se presenta la oportunidad de elegir en una organización, los miembros interesados en la elección ven en ella la ocasión para introducir sus problemas y preocupaciones y para lanzar sus propuestas de disolución, se introduce sí en el proceso de decisión organizacional toda suerte de problemas y tipos de solución, a granel, con diversos niveles de análisis y prueba, con diversos propósitos, prioridades, procedimientos y tiempos.

Más aún, en esos momentos, aparece de golpe un gran número de gente, desconocida y marginal, que exige participar y ser tomada en cuenta. Los encargados de la decisión en parte expresan las ideas y preocupaciones de los demás, y en parte introducen sus propios intereses, preocupaciones, visiones y tecnologías. Sin ser una lotería, decidir significa en mucho meter la mano en una "papelera" o "bote de basura" y tratar de configurar con sus elementos fragmentados, dispersos y heterogéneos alguna respuesta integrada. Decidir es compatibilizar los elementos que se tienen a la mano. El proceso decisional de una anarquía organizada se caracteriza entonces por ser "una colección de decisiones que están en busca de problemas, de cuestiones y sentimientos que están en busca de ocasiones de decisión para poder ventilarse; de soluciones en busca de las cuestiones que pueden responder y de decisiones en busca de trabajo" (1972: 2). Por tanto, "una decisión es el resultado o la intersección de varias corrientes relativamente independientes entre sí que se mueven dentro de una organización (1972: 3). La decisión es básicamente el resultado de la confluencia no casual pero tampoco enteramente previsible y controlable de cuatro "corrientes", cada una de las cuales tienen diversa lógica y dinámica: *los problemas, las soluciones, los actores, participantes y las oportunidades de elección.*

La vehemencia, heterogeneidad y volatilidad de las cuestiones que se presentan en la agenda pública, todas compitiendo por llamar la atención y desatar la iniciativa del gobierno, generan una "oportunidad de elección". Pero el gobierno en trance de decidir encara normalmente un conjunto desordenado, discrepante y conflictivo de asuntos, una miscelánea de definiciones y explicaciones, algunos teoremas y estrategias de acción probados y otros muchos de eficacia incierta, algunos demandantes dispuestos a ir a fondo de en sus reivindicaciones y otros que se darían por satisfechos si reciben algún gesto de interés por sus problemas, algunos políticos y funcionarios pronto a entrar vigorosamente en acción y otros más recientes, escépticos, prontos a boicotear las iniciativas, según las circunstancias, los gobiernos viven tal vez situaciones holgadas que les permiten darse tiempo y estudiar analíticamente cuál es la acción idónea; pero en general sus oportunidades de elección son muy apretada, con demandas heterogéneas y antagónicas, programas atrasados, el tiempo encima, carencia de datos y recursos, diagnósticos incompletos. Ante esta carga de asuntos diversos, diagnósticos incompleto. Ante esta carga de asuntos diversos y cambiantes, la decisión del gobierno que selecciona una cuestión como objeto merecedor de su atención y a fin de cuentas como objeto de su acción termina por ser el resultado de las correlaciones y combinaciones que, analítica o intuitivamente, fría o atolondradamente, logra armar entre los elementos teóricos, técnicos, humanos, legales... que tienen a la mano. Este problema con este esquema de solución son estos hombres con estos recursos con este tiempo., en efecto, de acuerdo al número, la fuerza e intensidad de los demandantes y los participantes en la toma de decisiones, de acuerdo con la complejidad y conflictualidad de las cuestión, de acuerdo con la información, conocimiento, tecnología y tiempo que disponen, los

gobiernos construyen su definición del problema, establecen los objetivos a lograr en el tratamiento del problema, diseñan los instrumentos y programas de abordaje, identifican sus operadores, comunicadores y aliados.

En suma, la decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos específicos va a depender de si el gobierno se encuentran o no en una oportunidad de elección favorable (pocos asuntos, obligaciones básicas desahogadas, tiempo, recurso, ausencia de demandas contradictorias...) si las cuestiones y demandas son o no tratables (hay experiencia, analogías, información, teorías, tecnologías, recursos, personal competente), si los participantes en la toma de decisiones están o no interesados en intervenir en la cuestión por muchas razones (políticas, morales, económicas, de ámbito de jurisdicción). Esto obliga a un diagnóstico fino de las "corrientes" que corren dentro de las organizaciones políticas y gubernamentales con intencionalidades y dinámicas relativamente autónomas. Por ejemplo, si los funcionarios participantes en la decisión están resueltos a hacerse cargo de un problema candente, respaldado por los ciudadanos, aunque sus esquemas de respuesta sean dudosos y parcialmente eficaces, se configurará una oportunidad de elección favorable a la aceptación del problema y a ubicarlo como prioritario. En cambio, si el problema no ha logrado aún acceder la opinión pública, si los que se encargan de elaborar la política están absorbidos por otros asuntos, aunque tal vez posean técnicas de tratamiento probadas en su eficacia y sienten con operadores componentes, la probabilidad de que una cuestión sea elegida como tema prioritario será mucho menor. Dicho clásicamente, el gobierno sigue siendo el arte de lo posible, llena capacidad de hacer crecer los proyectos y desahogar los conflictos en el marco de las limitaciones inescapables de la realidad.

Sin embargo, aunque en muchos las decisiones públicas se caractericen por la contingencia, los sistemas políticos y los gobiernos de manera deliberada o espontánea han ido creando pautas, conductos, tiempos, organizaciones y liderazgos para regular tanto el flujo de las demandas públicas como el de las respuestas gubernamentales. Ordenan las demandas, encuadran los conflictos intra e intergrupales, definen los problemas, diseñan y construyen las alternativas políticas, esta regulación formal e informal de la agenda ha ayudado a estructurar el proceso, fijando condiciones y parámetros, aunque sin poder cancelar de todo su carácter libre y plurimorfo.+

El punto no es que el acceso a la agenda sea simplemente un asunto accidental, sino que es producto de un proceso complejo y laxamente estructurado. El que una cuestión logre colocarse exitosamente en la agenda depende de una convergencia apropiada de gentes, problemas soluciones y oportunidades de elección, pero el comportamiento de cada uno de estos elementos es virtualmente incierto. Es posible empero reducir el ámbito de incertidumbre a través de varios factores de contexto que son de ayuda para estructurar el proceso y restringir el rango de su variabilidad potencial (Coob y Elder, 1984:118).

Los “factores de contexto” que establecen los límites de variabilidad del acceso a la agenda son los que tratan de estabilizar las corrientes de problemas, demandas, grupos, y decisiones que fluyen ininterrumpidamente entre sociedad y gobierno, cotidiana es la interlocución entre las organizaciones sociales y los poderes del estado. Obviamente el grado de estabilidad e inestabilidad política depende en gran medida de la fluidez y cauce de esos incesante ir y venir de cuestiones y respuestas, demanda y oferta pública. Por ello, los sistemas políticos tratan de estabilizar las organizaciones de interés, los canales de interlocución, el universo de los asuntos a debatir, delimitando el ámbito de lo política y fiscalmente posible. Es así que el flujo de los problemas públicos rumbo a la agenda formal es regulado por las preferencias propensiones y hasta proclividades y prejuicios del sistema político-administrativo en general, y de las oficinas gubernamentales particulares. Por poderosos motivos históricos, ideológicos, políticos y constitucionales, los sistemas se han estructurado con referencia a ciertos valores, ideas y fuerzas sociales, que demarcan los límites de su acción legítima, los inclina hacia ciertas cuestiones y los hacen refractarias a otras. Son sistemas acotados y predispuestos. No todo es posible y permisible, no todo es y deber ser objeto de su acción. La deslegitimación y crisis interna son los riesgos y efectos de traspasar los límites y olvidar la tendencia del sistema, su idiosincrasia, leyes, valores, ideas, compromisos históricos, delimitan el universo de los problemas a calificar como públicos y de competencia gubernamental, hay mayor sensibilidad por ciertos asuntos y grupos, a la vez que reticencia y hasta hostilidad ante otros, los gobiernos activistas están predispuestos a acoger todo tipo de demanda, so limitaos serán más cautos y selectivos. Pero la misma actitud se observa en las dependencias gubernamentales. Debido a sus ámbitos de jurisdicción formal, historia de decisiones, afinidades políticas, clientela y derechohabientes, convicciones personales de los directivos, procedimientos establecidos, incentivos...cada una de las oficinas tiene su visión propia acerca de lo que es su función, responsabilidad, prioridad, compromiso, obligación. Este sesgo el sistema y de las dependencias públicas cumplen la función de filtrar selectivamente la corriente de los problemas y demandas que se levantan desde la sociedad. Hay pues una reducción de la multiplicidad y variabilidad, por lo que se configuran un patrón de atendibilidad y aceptabilidad de las cuestiones públicas.

Lo mismo ocurre con las soluciones en busca de problemas, en un momento dado hay un universo disponible de respuestas lícitas y viables, correspondientes a los criterios valorativos y técnicos aceptados por el sistema en sui conjunto y por los centros de gobierno, no todas las respuestas imaginables y disponibles pueden volverse operativas, hay restricciones discales, legales, morales, tecnoproductivas, políticas, sobre todo, tristemente, hay restricciones de la cabeza, mentales, muchas respuestas pensables, argumentables, plausibles, son inhibidas de inmediato, sofocadas, caricaturizadas, o simplemente nunca pasarán por la cabeza de los políticos y funcionarios. Hay pues un patrón de plausibilidad político—administrativa, determinando por restricciones de recursos e ideas. A su vez, las

oportunidades de elección también contribuyen a poner orden en la interacción entre sociedad y estado. Normalmente los gobiernos se encuentran ocupados en asuntos previos o de rutina. En los momentos de saturación de la agenda o de intenso involucramiento gubernamental no hay tiempo y disposición para tener nuevos asuntos: las oportunidades están cerradas., sin embargo, debido a prácticas institucionales establecidas o a rutinas administrativas, se abren periódicamente oportunidades para llamar la atención y colocar asuntos nuevos o pendientes.⁴ Cada sistema político y oficina de gobierno tienen su calendario de atención y descanso, su horario de abierto y cerrado. Son a oportunidades para aprovechar las elecciones, políticas, los presupuestos anuales, las consultas públicas, las crisis de gobierno, la bonanza de la economía pública... También hay, e de golpe, en razón de ciertos eventos críticos que sacuden o entusiasman a la ciudadanía, oportunidades favorables para plantear asuntos olvidados o rechazados (una agenda ecológica en ocasión de epidemias o calamidades, una agenda exportadora a raíz de innovaciones tecnológicas). Todo esto configura un *patrón de receptividad* gubernamental que contribuyen a estabilizar y ordenar el carácter misceláneo y mudable de los reclamos y presiones sociales. No todo es azar en la elaboración de la agenda.

Sin embargo, el factor con mayor peso causal en la configuración de la agenda formal de gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso, las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno,. Este punto de estudio es el más afín e interesante para la ciencia (sociológica) política, por cuanto tienen que ver con la localización, descripción y explicación de las fuerzas de los diferentes grupos sociales y de sus correlaciones de fuerzas, más allá de la filosofía política y de la norma constitucional, con su visión de ciudadanos imparcialmente tratados e igualmente participante, aquí se trata de saber si y por qué un grupo tenga en cautiverio al gobierno y lo use como instrumento de sus intereses exclusivos. O de averiguar si, en cambio, hay un conjunto plural de intereses sociales organizados, que tienen oportunidades semejantes de acceso a la agenda y cuentan, con la capacidad de lograr que sus

⁴ Kingdon (1984:cap. 8) introdujo el término "ventana de políticas", policy Window, para describir el funcionamiento de estas oportunidades de elección. Se trata de oportunidades favorables que permiten colocar determinados problemas y recomendar ciertas propuestas de solución. Sociedad y gobierno tienen que estar preparados con diagnósticos y proyectos para cuando la dinámica política, de manera predecible o impredecible, configuran una situación favorable para algún asunto en particular o para una familias de asuntos, anteriormente menospreciados, esto ocurre particularmente cuando en ocasión de un evento periódico predecible (Cambio de gobierno) o de uno impredecible (un sismo, una hambruna) hay mayor receptividad, pero la oportunidad favorable supone o exige que las organizaciones sociales o el gobierno cuenten con una definición del problema gubernamental tratable en términos de legalidad, eficiencia, consensualidad. Las ventanas no permanecen abiertas oír mucho tiempo. Se cierra apenas los participantes perciben que el gobierno se ha hecho cargo de la cuestión, porque los participantes fallan al entrar en acción, tal vez por no contar con alternativas disponibles, o porque los acontecimientos que "abrieron la ventana" salen de la escena por ser temporalmente limitados; por ejemplo, se acaba el periodo de gobierno de un partido político que dio prioridad a ciertas cuestiones.

intereses están bien representados, razón por la cual el gobierno no es un instrumento servil y unilateral, sino un agente y árbitro en los arreglos de los grupos de interés. A la manera de Lasswell (1936) se trata de saber: Who gets what, when and how: Quién consigue qué cosa, cuándo y cómo. Aquí, tal vez más en otras fases del desarrollo de la política, las teorías politológicas sobre el conflicto y el consenso, la parcialidad de los intereses y la legitimidad colectiva del gobierno, lo sectorial (lo corporativo, lo oligárquico) y lo público, son clave; aquí enfrentan además la prueba crucial de su consistencia y objetividad.

¿La acción o inacción del gobierno está en verdad predeterminada por alguna fuerza social dominante (llámese clase, élite, etnia) o representa, más bien, el acomodo de fuerzas del llamado "triángulo de hierro" (gobierno, organizaciones del capital y organizaciones laborales; o en sentido pluralista: grupos de interés, comités legislativos y agencias gubernamentales), o es acaso la muestra de un amplio y significativo margen de maniobra del gobierno por causa de la debilidad o la fragmentación de los grupos de interés? ¿En la formación de la agenda se puede descubrir que el gobierno es un aparato de dominación de clase, la hegemonía de una élite reciclada, una activa arena pluralista sin vencedores ni vencidos para siempre, la típica transacción entre las camarillas burocráticas y políticas, el triángulo de hierro corporativo en acción, la representación imparcial de ciudadanos devotos al interés público?

La teoría politológica inspira en este punto toda una

Literatura interminable, a su vez, su hermano menor, los estudios de políticas, complementan a la ciencia política con estudios de caso, extrapolaciones, conjeturas, muy sugerentes para determinar el tipo y peso de las relaciones que ocurren entre las organizaciones sociales y entre ellas y los poderes del estado, en mi opinión, los estudios de políticas ofrecen dos importantes aportes categoriales y explicativos concernientes a la relación sociedad, gobierno; la "rede de cuestiones" y el "subsistema de políticas" que refinan y marizan los teoremas mayores del corporativismo, el pluralismo y el clasismo-elitismo acerca de la naturaleza y funcionamiento del gobierno. En efecto, el enfoque descriptivo y explicativo de *issue networks* (Hecl, 1978) y el de *policy subsystems* (Milward y Wamsley, 1984) son polémicos con los conceptos y las hipótesis estándares de la ciencia política norteamericana que, de acuerdo con su tradición intelectual pluralista, es reiterativas en explicar o criticar el funcionamiento y los procesos decisivos de gobierno en referencia con "triángulos de hierro" y "subgobiernos". En su perspectiva, grupos de intereses, específicos y poderosos según el tipo de políticas en juego, determinan de manera permanente e integral la agenda, el proceso decisorio de las políticas, su proceso de implementación y sus criterios de evaluación. El gobierno formal es fatalmente la fachada de los pocos intereses organizados que son los que gobiernan efectiva y enteramente determinadas áreas de asuntos, llamados talvez públicos, pero de hecho particularistas., esta perspectiva, empero, "con la idea de buscar a los pocos poderosos, pasa por alto a

los muchos cuyas redes de influencia desencadenan y guían el ejercicio del poder” (Hecló, 1978: 102).

A raíz del crecimiento de la intervención estatal, los gobiernos estuvieron más expuestos a la presión de los grupos de intereses y tuvieron que ser más solventes técnicamente en la solución de los problemas de asistencia pública y bienestar social. Al hacerse el gobierno cargo constitucional o políticamente de muchos problemas económicos y sociales de individuos y grupos, la referencia a teorías de explicación y a tecnologías de solución de problemas fue necesaria y predominante. La política se desplazó hacia las políticas, se consolidó la interdependencia entre política y administración y apreció la figura del “político de políticas” (*policy politician*). Por consiguiente, tanto las organizaciones sociales demandantes como los gobiernos entendieron progresivamente que para representar realmente los intereses y resolver efectivamente los problemas se requería introducir conocimiento orientado y aplicado, cada vez más complejo, especializado, había una necesaria y crucial mediación técnica (y no sólo valorativa) entre sociedad y gobierno. La famosa racionalidad técnica que a tantos preocupa y hasta irrita. Por consiguiente, la academia, los intelectuales, los despechos de consultoría, los laboratorios, las credenciales escolares, los currícula, las organizaciones profesionales (sociedad, barras, colegios.) se volvieron indispensables influyentes en los dos extremos de la interlocución político-administrativa: en las organizaciones sociales para elaborar las demandas y en las agencias gubernamentales para elaborar las respuestas. Pensar que grupos de interés, aun su poderosísimos, pueden prescindir de la mediación científico-técnica para validar sus problemas, colocando sin rodeos sus asuntos en la agenda de gobierno, recuerda fases muy envejecidas y simplonas de estado y administración pública, para poder hoy colocar determinados asuntos como prioridad de gobierno se requiere sólidos conocimientos, cálculos muy elaborados y evidencia relevante. Ahora bien, las “redes de cuestiones” están integradas por todos estos expertos y profesionales en específicos asuntos (fiscales, agrícolas, comerciales, ecológicos, educativos, de energía y de salud pública...) que actúan tanto en la sociedad como en el gobierno, que comparten conocimientos, tecnologías y habilidades, se comunican sistemáticamente y se entienden rápidamente. Estos especialistas tienden a estructurar las cuestiones de política y a diseñar las opciones de política con marcos y referencias similares, abogan por el mismo esquema de solución de problemas, conforman organizaciones bastante cohesionadas y relativamente antónimas respecto de los juegos de poder de los gobernantes en turno y los intereses sociales organizados, debido a los lazos educativos, respecto intelectual recíproco, trato profesional y distinción social con base en la reputación intelectual. Aunque esta red se enfatiza con la lógica de los intereses de los grupos y con la lógica de gobierno de las autoridades, su especificidad y superioridad es el conocimiento de la cuestión pública en discusión. Por consiguiente, es determinante su influencia en la formulación de la política, por cuantos son los que definen el problema, ofrecen información, construyen las opciones, escogen los

instrumentos, establecen los criterios e índices de rendimientos. A la existencia de estas redes de expertos en las diferentes cuestiones que sociedad y gobierno enfrentan se debe principalmente que el acceso a la agenda y el proceso decisorio de la política se estructura establemente, no caóticamente. El patrón o el estilo de *policymaking* de un gobierno tienen una de sus causas en las redes de expertos, particularmente en las sociedades informadas, educadas, exigentes, tan conocedoras e de sus asuntos como el gobierno mismo.

Los triángulos de hierro y los subgobiernos sugieren la idea de un conjunto estable de participantes unidos por su afán de controlar cerradamente los programas públicos que son de sus interés económico. Las redes de cuestiones son casi enteramente su opuesto. Los participantes entran y salen constantemente de la red. No son grupos cohesionados por su deseo de dominio sobre un programa y tampoco hay alguien que controle enteramente las políticas y sus cuestiones. Cualquier interés material directo suele ser secundario con respecto a su involucramiento intelectual o emocional en la cuestión. Para los miembros de la red su interés está en el significado de la cuestión, a diferencia de los modelos políticos y económicos estándares que afirma que los intereses determinen la posición acerca de las cuestiones... En la red pueden estar presentes grupos de interés poderosísimo, pero también individuos dentro y fuera de gobierno que tienen la reputación de conocedores del tema. Algunas profesiones pueden ser dominantes, pero los verdaderos expertos son los especialistas experimentados en cuestiones específicas (es decir, muy bien informados acerca de lo que verdaderamente cuenta en un particular debate de política), independientemente de cuál sea su formación profesional. Los integrantes de la red, no son sólo técnicos especializados y expertos, sino son los activistas de una política que se conocen entre sí precisamente por su conocimiento de la cuestión. Los que ascienden a posiciones de liderazgo son "políticos de políticas", expertos en usar expertos, los proveedores del conocimiento que necesita un mundo hambriento de decisiones correctas (Hecló, 1978: 103-4). Por su parte, el concepto de "subsistema de políticas" busca localizar y caracteriza a los actores fundamentales de la elaboración de la agenda y de la formulación de la política, al igual que la red de expertos en asuntos públicos, pero, a diferencia del concepto de red, que destacaría sólo los intercambios de información y recursos entre actores, sin tomar en cuenta el contexto sociopolítico mayor que estructura y da sentido estable a la operación de la red el concepto de subsistema quiere acentuar, el hecho de que el sistema político se concretiza en una variedad de subsistemas de políticas, por otro lado, quiere mostrar que las organizaciones de interés concentran de manera permanente su poder o influencia en específicos campos de políticas, sin dispersarse o dilatarse inciertamente en otros asuntos,. Los intelectuales expertos operan e influyen indudablemente en la problematización y la respuesta de determinados asuntos, pero sin los grupos de interés organizados los que fijan las cuestiones, al descargar en ellas toda su fuerza por estar en

juego sus intereses. Los expertos de asuntos están finalmente e función de los asuntos que los grupos de interés dentro y fuera del gobierno determinan.

Cada subsistema está integrado por un conjunto de actores que tratan de influir en la asignación de valores, premios y pérdidas en nombre de la sociedad, y que han logrado obtener alguna hegemonía sobre la política de referencias, notoria en el hecho de que consiguen premios o no padecen pérdida, los críticos son más severos, al añadir que esos actores han tenido también ductos que terminan en la hacienda pública y ha adquirido franquicias en algunos aspectos de las políticas públicas (Milward y Wamsley, 1984: 4).

Los subsistemas de políticas pertenecen a un sistema político mayor, pero poseen en mayor o menor grado su autonomía con respecto del sistema. Atraviesan las divisiones convencionales del poder (legislativo, ejecutivo y judicial y los diversos niveles de gobierno... La configuración del poder en los subsistemas es muy variada. Algunos subsistemas están bajo el dominio difuso. Manifiestan poseer un orden normativo con símbolos, mitos, rituales y hasta lenguajes singulares, que no hacen sino reflejar la realidad intersubjetiva de sus miembros y su acuerdo sobre lo que en su opinión es importante, deseable o correcto. Se integran con actores muy diversos: instituciones, organizaciones, grupos e individuos, todos ellos articulados por el hecho de que comparten intereses importantes en una política particular. En el sistema político norteamericano son las burocracias gubernamentales de diversos niveles, grupos de interés, comités y subcomités legislativos, individuos poderosos (Milward y Wamsley, 1984. 15).

Con estos elementos teóricos que ofrecen elementos para dar cuenta de cómo se estructura la agenda pública y la gubernamental, es posible encontrar, a pesar de inevitables excepciones, ciertos tipos, patrones o modelos de comportamiento. A manera de ejemplo: "modelo de iniciativa externa", según el cual la cuestión se origina en los problemas y conflictos de los varios grupos sociales y debe primero asentarse en la agenda pública para poder colocarse en la formal; "modelo de movilización", según el cual la cuestión nace dentro del aparato gubernamental, por lo cual se coloca automáticamente en la agenda formal, pero la formulación e implementación exitosa de la política exige colocarla también en la agenda pública y convertirla en asunto de interés público; "modelo de iniciativa interna", según el cual la cuestión surge entre las filas gubernamentales, no es necesario llevarla a la agenda pública pero si es necesario convencer a los organismos gubernamentales competentes que le den cabida entre sus acciones prioritarias (Cobb y Ross, 1976: 127). Puede ser que en su conjunto un determinado sistema político se inclina hacia uno u otro modelo, creando un cierto estilo o patrón en la formación de su agenda: en la práctica, cada área de cuestiones tiende a desarrollar sus propio patrón.

3. La definición de los problemas públicos

Si se considera secuencias y cronológicamente el proceso de la política, se pasa a la etapa de definición del problema una vez que el problema en cuestión ha sido calificado de público y ha sido aceptado en la agenda de gobierno, pero, analíticamente, las dos etapas son interdependientes. Colocar una cuestión en la agenda significa implica o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y, sobre todo tratable para el gobierno. Ciertas maneras redefinir las cuestiones de derrotan por el hecho de ofrecer formulaciones con tales componentes, correlaciones y características que el público en general, con referencia a sus restricciones e intereses, consideran inaceptables o por lo menos inabordables. Hay formulaciones que contradicen las valoraciones básicas de numerosos grupos sociales y que trascienden las posibilidades legales o hacendarías de los gobiernos. Difícilmente podría un gobierno democrático hacer suya una definición que no contara con el consenso político ciudadano, marchara en contra de la legalidades establecida, consumiera dudosamente los recursos públicos y escapara a formas de supervisión y cooperación social. La búsqueda de definiciones teóricamente consistentes, culturalmente aprobables y gubernamentalmente tratables es tan difícil como exigida en el campo del análisis y la recomendación de políticas.

Por definición del problema se entiende los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quines no raramente en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de su probables causas, componentes y consecuencias (Hogwood y Gunn, 1984: 108).

“Quien define es quien decide” es una máxima que quiere subrayar el hecho de que los grupos sociales y/o gubernamentales que han tenido la capacidad de ofrecer el planteamiento y la definición aceptable de la cuestión son los que influyen efectivamente en la decisión. Pero, quiere decir también que la manera como se ha definió un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción. No es lo mismo definir, la pobreza como exploración, que como ausencia de igualdad de oportunidades o regazo cultural... Sus componentes y factores causales son diversos y perfilan políticas diversas. También averiguar quién es quién en la definición del problema es de gran interés político y administrativo, por cuando permite saber quiénes son los que tienen una influencia decisoria determinante en una cierta área de asuntos y saber si su influencia descansa e algún tipo de información, conocimiento y destreza profesional o si, en cambio, se basa simplemente en la fuerza profesional o si, en cambio, se basa simplemente en la fuerza de su posición económica o política, al margen de toda información objetiva o argumentación racional. Tal vez más en detalle, permite saber si el grupo

influyente no ha dado acaso forma a un "pensamiento de grupo" que analiza y decide de acuerdo con un "mapa cognitivo" compartido.⁵

En efecto, los miembros de los "triángulos de hierro", "subgobiernos", "redes de cuestiones" o del círculo decosiro último, debido a orígenes sociales y educativos similares y a vínculos emocionales de lealtad e identificación que desarrollan a lo largo de sus interacciones y responsabilidades comunes. Tienden a seleccionar los mismos problemas, se aficianan a plantear y analizar las cuestiones desde una misma óptica e instrumental, buscan reiteradamente los mismos elementos y las mismas correlaciones causales, y en consecuencia se inclinan por mismo formato de respuesta y por un determinado diseño de política. Los gobiernos corren el riesgo de ser rehenes no sólo de grupos de interés poderosísimos sino también de sus esquemas mentales, la fuerte cohesión de una élite política puede estrechar y estereotipar sus fuentes de información, sus análisis de los problemas y las opciones políticas, sus procedimientos de cálculo de las consecuencias y su percepción de las restricciones. Sus "sistemas de creencias" (conceptos y creencias causales pueden prejuzgar todo el trabajo de información y análisis, llegando en los casos externos a cerrar ojos y oídos ante los hechos portadores de "disonancia cognitiva". abundan los ejemplos de gobiernos que, son el acicate de la libre opinión pública, el pluralismo político y la alternancia democrática se clausuran en sus mismas ideas y aspiraciones, en sus manías teóricas y analíticas y políticas.

Muchas son las preguntas en torno de los problemas públicos. ¿Por qué una determinada situación es considerada problemática? ¿Quiénes son los que dicen

⁵ Muchos autores, estudiosos de la dinámica de grupo, han insistido con evidencia favorable que en el planteamiento de los problemas, en la construcción de opciones y en la elección juegan un papel determinante el *Groupthink* y el *Cognitive Map* de los decisores de las políticas,. Los decisores con restricciones psicosociales, motivacionales y cognoscitivas en el uso de la información y del conocimiento científico. Por "pensamiento de grupo" (Manis). Se entiende la manera de pensar de los individuos 8ntensamente involucrados en un grupo y que se caracteriza por el hecho de que "su deseo de unanimidad e identificación anula su interés por evaluar realísimamente las opciones de acción... Es in deterioro de la eficiencia mental, de la percepción de la realidad y del juicio moral, debido a las presiones internas del grupo" (Janes ¿, 1972; 9): la integración, más que la discordancia y la discusión se vuelve la norma de los miembros de un grupo cohesionado e íntimo. Por otro lado, desde el correcto supúe4sto de que la toma de decisiones es una elección entre alternativas de acción y que están implican juicios causales, Axeirod habla de 2mapas cognoscitivo" de la élite política, para designar específicamente "los conceptos y creencias causales" en los que *decisión-makers* basan el mapa cognoscitivo para capturar cuál estructura de afirmaciones causales sustenta un apersona respecto de un particular campo de políticas y para generar en la definición de los problemas públicos y en el diseño de las políticas se comportan de acuerdo con un mapa de relaciones causales, que para ellos puede tener el valor de teoría probada o de hipótesis de trabajo. Reconstruir el mapa de la élite permite comprender y explica sus políticas pasadas, así como participar sus comportamientos futuros. Véase: Manis, Irving L. (1972): *Visions of Groupthink a psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascoes*, Houghton Mifflin, Boston (1982): *Grouothink: Psychological studies of Policy Decisions and Fiascoes*, Houghton Mifflin, Boston, Axelrod, Robert, ed. (1976): *Structure of Decision: The Cognitive Maps o f Political Elites*, Princeton University Press.

que algo es un problema y cuáles razones ofrecen? ¿Para quiénes es realmente un problema: cuántos y qué tan importantes son los grupos afectados? Más aún, ¿Cuáles aspectos de su vida son los que resultan afectados y cuáles la magnitud del daño? ¿Con referencia a cuál criterio de valor (libertadores y derechos humanos, mínimos de bienestar, leyes estatales, apreciaciones morales...) se considera que ciertas situaciones son problemáticas y nocivas? ¿Se trata de un problema aislado o resulta de otros problemas y ocasiona otros problemas? En consecuencia, ¿se trata en verdad de un problema o se está frente al síntoma de un problema mucho más general, profundo y completo? ¿Cuáles son las fuentes de información para comenzar a estructurar un problema: son fuentes confiables, actualizadas? ¿Qué valor teórico-metodológico tienen los teoremas, modelos, estrategias analíticas, argumentos que se emplean para describir, definir y explicar el problema? ¿Es el problema algo objeto o es algo "sentido", "construido" por los sujetos, con referencia a sus esquemas mentales y valorativos? En la definición de un problema, ¿entran sólo en juego procesos cognoscitivos o también y con cuál rango prejuicios, aspectos valorativos, preferencias? ¿Cuál es el criterio de correlación de la dimensión valorativa en la definición del problema? ¿Hasta qué punto de la definición del problema corresponde a un proceso de "etiquetación", que ofrece nociones equivocadas o aproximativas pero convincentes por haber incorporado de algún tipo de referencia emocional valorativa? ¿No hay definiciones y planteamientos incorrectos para hacerlos plausibles y aceptables? Y más cercanamente a la decisión de la política, es un problema gubernamental tratable?, ¿la definición que se ofrece trasciende el ámbito de la factibilidad gubernamental?, ¿se pierde hacer algo por el problemas, conforme a las leyes establecidas, a los recursos disponibles, a los conocimientos accesibles?

Los problemas públicos no son sencillos, fácilmente solubles. En los estados contemporáneos, aun en el nivel de los gobiernos locales, los problemas públicos son de gran escala, complejos, interdependientes, subjetivos, tornadizos, conflictivos. Su alto grado de dificultades se debe, en gran parte, a que los privados y sus organizaciones suelen convertirse justamente en público los problemas que ocasiones y que son incapaces de resolver con sus intercambios competitivos y cooperativos. Muchos y graves son obviamente los problemas que los privados y sus grupos enfrentan, plantean y resuelven, sin convertirlos en problemas públicos. Muchos son también los problemas que escapan al control de los privados en razón de su misma naturaleza, como serían las llamadas "fallas del mercado", bienes públicos, externalidades, monopolios naturales, asimetrías de información, y que se transforman por su importancia estratégica común en cuestiones públicas. Así mismo la debilidad de ciertos consumidores y productores, incapaces de resolver satisfactoriamente sus problemas privados mediante intercambios entre privados, ocasiona que politicen sus situaciones de vida y transformen en públicos sus penosas dificultades particulares. El hecho es que, por razones de seguridad, de equidad, de eficiencia en algunas ramas de bienes y servicios, el gobierno se hace cargo de problemas para cuya solución no siempre

hay información y conocimiento y, sobre todo, tampoco consenso, colaboración o transformación entre los ciudadanos.

Los problemas públicos han sido llamados *wicked problems* (Webber y Rittel, 1973): problemas retorcidos, malignos, embrollados, tramposos. Es decir, problemas en una formulación definitiva, sin criterios que establezcan cuando se alcanzan la solución, cuya solución no es una verdadera o falsa sino buena o mala y carece además de una prueba inmediata o resolutoria, problemas frecuentemente inéditos, sintomáticos de problemas de mayor trascendencia. Problemas cuya complejidad e irresolubilidad aumenta en la medida que se profundiza la intervención estatal y la sociedad se acostumbra a considerar que la única manera de abordarlos es por la vía estatal. Los gobiernos que con ejemplares intenciones se hicieron cargo de los muchos y graves problemas sociales llegaron a la conclusión de que muchos de esos problemas escondían dimensiones (éticas, religiosas, culturales, psicológicas...) inmanejables, escurridizas a los instrumentos gubernamentales y, más aún, se dieron cuenta de que con su intervención habían provocado problemas nuevos y más espinosos. No todos los problemas son de naturaleza política, sobre todo, no todos son gubernamentalmente tratables. El instrumental de los gobiernos es limitado –leyes y disposiciones coactivas, asignaciones de recursos, información- frente a problemas cuya solución total, resolutoria, implica cambios sociales y culturales de tiempo largo.⁶ “La política y los gobiernos no pueden cosechar en aquellos problemas sociales, donde la religión y la ética han fracasado, donde el componente de la elección individual es insoslayable para la solución del problema. Por consiguiente, frente a muchos problemas públicos “no hay solución sino resolución”. Hay que atacarlos una y otra vez, sin desmayo, para ir removiendo sus aspectos más nocivos y más extendidos e irlos transformando mediante la intervención sistemática.

Si además, en conexión con una larga y sustentable tradición epistemológica, se acepta que los llamados problemas no son datos externos, realidades objetivas, sino “construcciones”, datos seleccionados y caracterizados con referencia a ciertos esquemas cognoscitivos y valorativos de los sujetos que los observan o experimentan, el problema público manifiesta toda su complejidad y variabilidad, particularmente en el marco de sociedades abiertas, plurales y gobiernos democráticos. Los problemas públicos no son independientes de las valoraciones y las perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones. Se constituye en el momento en que ciertos acontecimientos o situaciones se ponen en relación con determinados valores o determinados supuestos cognoscitivos de los sujetos que los viven. Les es propio entonces una naturaleza subjetiva, relativa y artificial. No

⁶ Edward S. Quade muy realistamente afirma que los problemas públicos a cuya solución pueden contribuir bien el análisis de políticas son los relativos a: “eficiencia operativa, asignación de recursos, evaluación de programas, planificación y presupuestación, elección estratégica” (Quade 1975: 14): una lista de criterios formales, pero aplicables a los muchos problemas que se presentan como públicos.

hay problemas "en sí", no existen objetivamente. Son construcciones sociales, políticas, de la realidad. Hay sobrada evidencia de cómo las mismas situaciones de la comunidad política (robos y asaltos, drogadicción, contaminación, educación y salud pública...) sean calificadas y clasificadas de diversa manera por los diversos grupos con diversos intereses y poderes. Para algunos es problema, para otros no; para uno es problema por ciertos aspectos y efectos, para otros el problema consiste en otros aspectos y efectos, para unos el problema es de altísima prioridad, para otro asunto de rutina. El problema se vuelve entonces una cuestión: se debate sobre sus componentes, causas, consecuencias y planteamiento. Se debate acerca de los pasos a dar para resolver el problema y acerca de su definición y planteamiento sea correcta, de manera que se pueda resolver. El de la definición de los problemas públicos es entonces doble. Por un lado, enfrenta la dificultad de construir y estructurar una definición aceptable, que supere los escollos, por el otro, debe conducir a una definición operativa que dé pie y espacio a una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno.

Por su naturaleza construida, los problemas de las políticas públicas "son productos del pensamiento que actúan en su entorno, elemento de las situaciones problemáticas que han sido analíticamente abstraídos de situaciones. Lo que nosotros experimentamos son situaciones problemáticas: no experimentamos problemas que, a la manera de los átomos y las células, son construcciones conceptuales" (Ackoff, 1974: 21). Independientemente de cómo se establezca, argumente y articule esta distinción –hay muchas maneras en la epistemología y sociología del conocimiento-⁷ hay que distinguir claramente en la expresión "problema" del lenguaje ordinario dos niveles: el problema vital y el problema cognoscitivo.

Las "situaciones problemáticas" son efectivamente hechos vividos y observados por el sujeto y que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar. Se trata de discrepancias entre las condiciones vividas u observadas y las deseadas, entre lo que efectivamente ocurre y lo que se desea ocurriera, entre el ser y el deber ser. La vida en sociedad está llena de estos problemas vitales o situaciones problemáticas. Los individuos y los grupos en su interacción experimentan necesidades, problemas, conflictos, en

⁷ En su concepción constructivista de la ciencia social. Weber argumenta que la formulación de los problemas y la definición de los conceptos es posible mediante "la relación de valor "o" la referencia al valor". Sólo la relación de los datos de experiencia con el marco valorativo del investigador, hace posible que la razón se planteen problemas y construya conceptos. La realidad experiencial es de suyo indiferenciada, cambiante, desordenada. Los valores despiertan a la razón, la cual localiza, selecciona y desprende ciertos componentes de la realidad observada, trabaja sobre estos materiales, les da forma estable y los lleva a la unidad del concepto, a la definición y, se hace entonces preguntas. Adicionalmente conviene recordar la distinción que Weber introduce entre la "relación de valor" y el "juicio de valor". Para una profundización histórico y sociológica, de mi libro Weber, la idea de ciencia social. UMNAM-M.A. Porrúa. México. 1988.

el momento en que sus experiencias chocan con sus preferencias, no importa cómo éstas se hayan formado en sus organizaciones, si sean ordenadas o confusas, racionalmente sustentables o simplemente fantasiosas. Los "problemas" tienen, en cambio, una naturaleza cognoscitiva más que vital o valorativa, son construcciones lógicas, que articulan, ordenan, los datos y elementos que la tensión entre la factualidad y el deseo liberó y los reúnen en una definición.

La tarea política de líderes, partidos y organizaciones es cómo hacer para que los que padecen inmediatamente la situación y otros grupos interesados pasen de la vivencia de la situación problemática al concepto del problema, a una definición para ellos plausible, convincente. Tarea no diversa a la que enfrentan gobernantes y analistas de políticas. También ellos tienen que ofrecer información, conocimientos, ejemplos, argumentos, que ayuden a los grupos sociales afectados a abandonar la simple indicación o denuncia de la situación problemática, molesta e irritante, y a entender y aceptar una definición del problema que permita intervenir sobre ella. Los gobiernos y sus analistas deben construir definiciones de problemas aceptables y solubles, legal y políticamente aceptables, fiscal y administrativamente viables. Una de las mayores dificultades en la definición y solución de problemas públicos es que con frecuencia la definición del problema construida por el gobierno difiere significativamente de la definición que del problema tienen los afectados y los interesados. Cerrar esa brecha para que el consenso y la colaboración sea posible significa normalmente, en el orden lógico, informar, dialogar, argumentar y persuadir; en el orden político, significa introducir negociaciones y ajustes entre gobierno y sociedad respecto de la definición del problema. De todos modos, es un permanente dolor de cabeza de los políticos responder a la pregunta si el gobierno debe seguir la definición que posibilita el tratamiento efectivo del problema o la que políticamente le resulta menos costosa aunque no eficaz. La identidad entre eficacia y consenso seguirá siendo un concepto límite.

Como en la vida privada, también en la pública se definen y plantean los problemas para resolverlos. Hay una interdependencia conceptual entre el problema y la solución. Los problemas se plantean, en estructura d, de manera que tengan una respuesta, sean solubles. A manera de ejemplo, los miles de problemas que tuvimos que responder en nuestros textos de matemáticas y física eran problemas porque tenían respuesta; habían sido contruidos desde una solución específica correcta que incorporaba las reglas y las operaciones de soluciones, la solución forma parte de la misma definición del problema. Es insostenible, contradictoria, la noción de problemas irresolubles. Para hablar de estos casos preferimos usar expresiones tales como misterio, enigma, fatalidad... Por consiguiente, definir un problema significa "crear el problema", en línea con la

tesis organizacional conocida de "soluciones, en busca de problemas". (Widavky, 1879: 3, 15).⁸

Si definir un problema es plantearlo", de manera que pueda tener solución, los problemas públicos no son excepción. Deben ser planteados, estructurados, de manera que sean gubernamental-socialmente abordables con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos, y administrativos a disposición. Su planteamiento es determinante para la solución. La manera como se ha definido el problema, el tipo y número de preguntas que implica, lo constituye en soluble o irresoluble. H. Simón (1973) fue I de los primeros en llamar la atención sobre "la estructura de los problemas" y distinguió entre "problemas bien y mal estructurados" (*Well or III-Structures Problemas*). Los problemas bien estructurados se distinguen por tener características precisas. Cuentan con un criterio preciso para comprobar la solución y un proceso mecanizable para aplicar el criterio, tienen un "ámbito de problemas" que puede ser representando en estado inicial, intermedio y final del problema; pueden indicar las operaciones que de manera correcta o incorrecta llevan de un estado al otro del problema: ofrecen la información necesaria para realizar las operaciones de cálculo y transita de un estado al otro., en suma, un problema bien estructurado tienen la característica de contar con un "solucionador general de problema", es decir, cualquiera conocedor de su estructura tienen el principio la capacidad de resolverlo. En contraste, un problema "mal estructurado" es obviamente el que carece de las características mencionadas. No se requiere mucha información para saber que, muchos problemas públicos, no todos, al final de su construcción, poseen una estructura laxa, imprecisa, que dificulta al público y al gobierno saber qué resolver, cómo resolverlo, y saber si las operaciones efectuadas llegaron a resolverlo. En efecto, el planteamiento de muchos problemas públicos no indica cuál es su criterio de solución y cuáles sus operaciones de solución, cuál es su ámbito y alcance, cuáles sus diferentes estados de solución. Por ejemplo, en muchas definiciones y planteamientos del problema de educación básica no se sabe con exactitud si se trata de un problema educativo estricto o de uno familiar y social, donde termina el problema educativo y comienza el familiar o el psicológico. Tampoco se sabe si con base en las acciones llevadas a cabo se ha avanzado, retrocedido o despistado en el ataque al desempleo, al problema de la pobreza; ni tampoco si los problemas de la contaminación, la igualdad de oportunidades laborales para las mujeres, a administración de justicia, han sido resueltos, por la dificultad de definir aceptablemente un estado final del problema y contar con un criterio preciso de solución. ¿Cuál podrá ser ésta. La desaparición empírica de los hechos valorativamente descalificados, la modificación de las preferencias de los afectados, a modificación de sus percepciones vía información nueva, el juicio técnico de expertos, el consenso, el cumplimiento de un mandato legal?

⁸ Para un desarrollo de se punto. Véase la introducción de la Antología, análisis y Diseño de Políticas. M.A. Porrúa. 1991.

Central es entonces saber si u cómo pueden estructurarse bien los huizos y desordenados problemas públicos, "mal estructurados". El mismo Simón (1973) ofreció una pista, en analogía con las tareas del diseño arquitectónico e industrial. Lo procedente es desmontar la estructura enferma de los problemas muy complejos, sobrepuestos, difusos, y descomponerla en problemas más precisos y circunscritos, para los cuales se cuenta con "memoria", con una historia de razonamiento y decisiones que a lo largo de muchas conjeturas, errores y aprendizajes, han podido llegar a establecer los criterios, pasos y operaciones de solución. El problema de construir una gran casa es se plantea con mayor pertinencia, se le estructura mejor, si se desmonta la casa en sus componentes básicos. Planta, estructura, techos, calefacción, sistema electrónico, plomería. Se trata de desarticular el sistema impreciso, complicado, desmesurado, en subsistemas precisos, solubles, manejables.

El diseño total comienza a tener estructura al descomponerse en los diversos problemas de sus componentes y al traer a la memoria las diversas condiciones y especificaciones que son aplicables para que el diseño de sus componentes sea correcto... El problema resulta bien estructurado en lo particular, aunque quede mal estructurado en lo general o en su conjunto (Simón, 1973: 190).

Es innegable que en muchos casos analistas y gobernantes, sobe todo en consideración a sus restricciones de tiempo y recursos, a su acopio de información, conocimiento y tecnología, a sus condicionamientos legales, y políticos, proceden a desagradar los descomunales y entreverados problemas públicos en componentes más acotados, conocidos y sencillos de manejar. las organizaciones gubernamentales arrastran toda una historia de decisiones, tienen una memoria de sus empresas exitosas y fracasadas, cuentan con un específico repertorio de respuestas. Frente a los problemas hay una memoria institucional y administrativa que se despierta y se ponen la obra. Hay problemas iguales o análogos a os anteriormente tratados, que serán estructurados y procesados como en el pasado; hay también problemas nuevos, inéditos.⁹ Éstos, sobre todo, si son de gran complejidad y tamaño, so reelaborados y reestructurados por los organismos gubernamentales, al analizarlos en sus diversos componentes y, particularmente en aquellos componentes particulares para los cuales cuentan con información, teórica y tecnológica probada, condiciones políticas y jurídicas favorables, tiempo,. Un ataque integral al problema mayor, cuyos límites y estructuras se desconocen, cuyos criterios, reglas y operaciones de solución se ignoran, sería una invitación al fracaso o una empresa que, para echarla andar y mantenerla en movimiento,

⁹ El mismo Simón (1960) introdujo también la distinción entre decisiones "programadas y no programadas". Las primeras tienen que ver con situaciones o problemas que se repiten, son de rutina, y para cuyo abordaje las organizaciones cuentan con procedimientos probados. En contraste, las "no programadas" enfrentan situaciones inéditas y no estructuradas", para las cuales las organizaciones no tienen procedimientos probados, por lo que deben buscar "u tratamiento singular" y "Apoyarse en cualquiera de sus habilidades genéricas para emprender una acción orientada al problema, inteligente y adaptativa".

consumiría muchos recursos políticos y fiscales, este desmontaje de los grandes problemas públicos en pequeños problemas manejables es frecuente obligado no sólo por razones cognoscitivas y técnicas de solución. Hay razones institucionales; diversos poderes del estado, niveles de gobierno y diversas agencias gubernamentales que deben por ley intervenir en el tratamiento de una determinada cuestión. Y razones fiscales, no hay recursos públicos disponibles para atacar simultáneamente todo el frente de problemas que comporta un problema público severo.

Esta estrategia de simplificación cognoscitiva, técnica, legal y económico-administrativa del problema puede y suele ser desilusionante y objeto de duras críticas por parte de los muchos activistas idealistas que esperan religiosamente de la política y del gobierno la solución cabal y rápida de los grandes y complejos problemas del desarrollo, la pobreza, la injusticia, la contaminación... Frecuentemente, la única manera de lucha contra la pobreza, cuya estructura contienen componentes inalcanzables de naturaleza cultural, étnica y psicológica, es seleccionar los componentes gubernamentalmente tratables, para los que se tienen ciertas reglas de solución y hasta índices de eficiencia, tal vez articular y sincronizar los diversos abordajes particulares, pero no comenzar por involucrarse en los componentes elusivos, improcesables. Por esto, el ataque a la pobreza se desagrega en varias actividades que miran a solucionar los problemas particulares de infraestructura (camino, luz, agua), de educación de escuela, dotación de libros), de salud (vacunas, consultas, curaciones), problemas todos más abordables, sobre las que se tiene una larga historia de intervención, y se conocen los costos y se manejan las técnicas de solución. En cambio, se dejan de lado o se aplazan las cuestiones más escabrosas, interdependientes, con ingredientes propios de ámbito familiar, de la cultura de grupo, de la ética o la motivación psicosocial de las personas.

Sin embargo, no todos están de acuerdo en que sea siempre correcta la estrategia analítica de fraccionar el problema mayor en problemas menores, tratables por separado, con teorías y técnicas distintas entre sí, con diversos tiempos. Hay buenas razones para considerar que, frente a determinados problemas públicos, este tipo de abordaje analítico de los problemas podría confundir los síntomas con las causas y ocasionar mayores y más graves problemas. A esta clase de problemas pertenecerían, por ejemplo, las patologías macroeconómicas. La inflación sería un problema cuyos componentes son aislables analíticamente, pero en la realidad son fenómenos interdependientes, razón por la cual el tratamiento diferenciado y desarticulado de sus diversos componentes (moneda, tarifas, salarios, tasas de interés y cambio, precios, etcétera), sin una estrategia integral de ataque, se condena al fracaso ya grave el problema. En efecto, los problemas públicos resultan de múltiples relaciones sociales que se enlazan con otras relaciones sociales y están con otras, de comportamientos influidos por los comportamientos actuales o esperados de otros actores y el de éstos por el comportamiento de otros más. No dan lugar a realidades separables o tratables por separado.

Los sistemas de problemas no son entidades mecánicas, son sistemas propositivos, teleológicos. Esto significa que los sistemas de problemas –crimen, pobreza, desempleo, inflación, energía, contaminación, salud- no pueden ser seleccionados en subconjunto independientes sin correr el riesgo de producir la solución correcta de un problema equivocado. Una característica de los sistemas de problemas es que el todo es mayor que la suma de sus partes, es algo cualitativamente diferente (duna. 1981: 100).

En efecto, a diferencia de la mayor parte de los problemas naturales, llamados de "complejidad desorganizada", los problemas públicos son de "complejidad organizada": según esta distinción de Weaver (1948)), las ciencias explican bien los problemas recurrentes y han sido también capaces de desarrollar técnicas estadísticas de probabilidad para enfrentar situaciones de "complejidad organizada", es decir, aquellas en las que "es muy grande el número de viables, muchas variables tienen individualmente un comportamiento errático o tal vez descocido, pero... el sistema en su totalidad posee un cierto orden y ciertas propiedades generales analizables" (:53). Esta estructura estadística que permite ordenar el problema en torno a comportamientos esperados probabilísticamente y en promedio no es, en cambio, pertinente para los problemas de los sistemas sociales contemporáneos, pertenecientes al tipo de "complejidad organizada", a saber, "problemas que implican tratar simultáneamente con un número razonable de factores que se interrelacionan en un todo orgánico" (:539), que tienen sí una forma complicada relación pero no errática ni al azar, y, por ende, donde el ordenamiento estadístico es inadecuado o insuficiente. Es entonces determinante para estructurar bien el problema público descubrir la organización de las relaciones entre los componentes: su conexión e interdependencia. ¿Cuáles son los componentes que se relacionan, en cuáles ámbitos, con cuál tipo de relación? Ahora bien, a estas preguntas buscan dar todavía respuesta las teorías y métodos de las ciencias sociales. Es fácil criticar la estrategia "mecánica", propuesta por Simón, pero las estrategias "orgánicas", "totalizadoras", no suelen ser muy operativas. De todos modos, las políticas públicas conocen muy bien, debido a sus límites y fracasos de intervención, cuándo los problemas públicos son problemas de problemas, se engarzan unos con otros dificultando soluciones exhaustivas y cortantes.¹⁰

¹⁰ Para profundizar en este tema desde el punto de vista organizacional, véase Donald Chisholm: "III-Structured Problems, informal mechanisms, and the design of public organizations", en *Bureaucracy and Public Choice*, J.E. Lane, ed. (1989), Sage, Londres, siguiendo la propuesta de descomposición de Simón (1973) y reconociendo la dificultad de abordar los problemas públicos complejos por medio de organizaciones de estructura burocrática. Chisholm analiza y sugiere que los problemas públicos "mal estructurados" sigan esquemas organizacionales flexibles, adaptativos, no rígidamente conectados, en contraste, los problemas "bien estructurados en lo particular", aunque no en su totalidad, al ser desagregados y manejables, pueden ser tratados por las diversas divisiones y departamentos de la burocracia pública; sin embargo, la coordinación de sus actividades es vital para que el tratamiento segmentado colabore a la solución del problema mayor. Para ello sugiere introducir "mecanismos informales": canales de comunicación, normas o

Importante es entonces saber estructurar oír plantear los problemas, para no hallar la solución correcta al problema equivocado. La historia de las decisiones públicas es una colección de este "error de tercer tipo".¹¹ Ahora bien, plantear correctamente los problemas significa un muy depurado ejercicio lógico y científico. Se trata nada menos que de la formación de los conceptos sociales (su identidad y diferencia, su clasificación) y de la formación y prueba de los enunciados causales (teorías y modelos), la cruz epistemológica de las ciencias sociales sobre la que han escrito las mejores inteligencias. Los problemas públicos mal estructurados son precisamente aquellos en los que los afectados y los decidores pueden coincidir en denunciar lo colectivamente indeseable de algunos hechos y, si embargo, no contar con una identificación segura de los elementos que constituyen el hecho calificado como problema ni conocer tampoco sus nexos causales principales, para poder alternarlo en el sentido deseado, el síntoma de los problemas mal estructurados es justamente la indeterminación – frecuentemente por razones valorativas más que cognoscitivas- acerca de cuáles son los componentes de la situación que se consideran han de ser modificados o removidos, y/o acerca de cuáles pueden ser los factores que los originan y en los que, por ende, habría que intervenir e incidir. Dicho más intenciona que causalmente, no se sabe cuáles serán los fines u objetivos preferidos a realizar y/o los medios para realizarlos. Las dudas sobre los mismísimos términos de la relación causal estructuran enfermizamente el problema público. Si no se sabe lo que se quiere resolver o lo que puede resolverlo (el efecto y/o la causa), se está en la total incertidumbre, en la irresolución.

Ahora bien, para escapar a decisiones incierta, bajo la presión hostil de los reclamantes, se tiende a definir el problema en términos accesibles a los modelos, teorías y tecnologías que dominan las organizaciones gubernamentales y que han demostrado ser eficaces en otras circunstancias. Se seleccionan entonces los factores causales que supuestamente removerán o alterarán los componentes indeseados de los hechos-problemas, pero, por la definición equivocada, los componentes realmente a inhibir y modificar, quedarán inalterados, intactos. Seguir insistiendo en un esquema causal que funciona bien para una cierta clase de hechos, pero que no puede funcionar en una situación erróneamente clasificada como perteneciente a esta clase de hechos, es una testarudez que los gobiernos pagan caro. Es el caso de políticas que se devoran los recursos públicos al tratar problemas "tragamonedas", porque fueron éstos erróneamente definidos y planteados. O es el caso de políticas regulatorias que reglamentan asfixiantemente la conducta, aumenta las prohibiciones e incrementan las penas y multas, pero sin

convenciones de comportamiento y contratos", que crearían intencionalmente un sistema descentralizado (formal e informal) de acción pública y permitirán un mejor abordaje del problema en sus aspectos particulares y en sus interdependencias.

¹¹ El "error de tercer tipo" consiste en resolver el problema equivocado, debido a que se formuló la hipótesis causal correcta pero para atacar el hecho-efecto conceptualizado incorrectamente. El "error de primer tipo" consiste en rechazar la hipótesis nula correcta. El "error de segundo tipo" en aceptar la hipótesis nula falsa, incorrecta, situaciones todas que ocurren en las políticas públicas.

conseguir que ocurran los sucesos deseados, blancos equivocados para proyectiles certeros. Por ejemplo, plantear el problema de la deficiencia en la educación básica como de naturaleza didáctica, mientras puede ser organizacional o laboral, o el de la producción agrícola como jurídica (derechos de propiedad), mientras es tal vez técnico, o el de la contaminación urbana como producto de las fuentes móviles mientras es de fuentes fijas industriales. O bien confeccionar los problemas de manera que se privilegien las medidas económicas distributivas pero no las políticas regulatorias. O creer que todo se debe a falta de incentivos económicos individualizados...

Estructurar bien un problema es entonces producir tal definición del hecho calificado como problema, que pueda volverse el sujeto u objeto de un enunciado causal. Hay que estructurarlo como "causa de" o "efecto de". Se corre el riesgo de que se anticipe una falsa solución, por incorporar audazmente una hipótesis causal incorrecta, pero es la única manera de que el planteamiento de un problema práctico tenga sentido. Cognoscitivamente el estado de la cuestión no cambia porque el gobierno, ante la incertidumbre causal de su actuar, concierte de manera inteligente la definición del problema con los demandantes o los afectados, para compartir riesgos y responsabilidades e su actuación. No se puede actuar para modificar una situación-problema sin incluir explícita implícitamente en enunciado causal además de un concepto del problema. En muchas circunstancias apremiantes, los gobiernos deberían actuar por razones morales, jurídicas, políticas, operando con débiles razones cognoscitivas en estos casos, las políticas públicas muestran con toda claridad que son sólo conjeturas causales sujetas a prueba, hipótesis de actuación susceptibles de error.¹² Intervenciones gubernamentales que *deben* ocurrir pero *pueden* fallar. La obligación y la eficacia no son siempre coincidentes. Las políticas públicas son "hipótesis de trabajo, no programadas a seguir y ejecutar rígidamente. Las políticas serán experimentales en el sentido en que deberán ser objeto de observación constante y experta para conocer las consecuencias que ocasionan cuando se ponen en acción" (Dewey, 1987: 202-3).

Sociedad y gobierno deben reconocer la situación de incertidumbre o de riesgo que acompaña a muchas decisiones públicas. En muchos campos de acción es más probable el error que el acierto, el fracaso que el éxito. Esta probabilidad es explicable y justificable por la naturaleza rebelde de los problemas públicos. Me gusta decir que los problemas públicos están hechos de los problemas que los privados no han podido resolver. Añado empero que el gobierno no tiene una ciencia superior, una capacidad lógica y científica trascendente a la información y talento de la sociedad. Tal vez por su superior capacidad de reglamentación y

¹² Para la concepción de las políticas como hipótesis, véase M. Landau (1973): "On the Concept of a Self-correcting Organization" en *Public Administration Review*, vol, e 33; M. Landau (1977): "The Proper Domain of Policy analysis", en *American Journal of Political Science*, vol 21, mayo (traducido al español en la antología I. EL Estudio de las Políticas Públicas). A. Wildavsky (1979:cap. 16) G. Majone (1980): "Policies as Theories", en *Omega*, núm. 2. Muchos otros autores interesados en el aprendizaje organizacional, estudian las organizaciones como estrategias de solución de problemas.

coacción, por la magnitud de los recursos que es capaz de moviliza, los gobiernos puedan resolver problemas que los ciudadanos en lo individual, o mediante sus organizaciones son incapaces de resolver. En el fondo, la coacción y la generosidad en la asignación de recursos funcionan si se ha podido probar que son las condiciones causales que posibilitan la efectuación de los sucesos deseados por gobierno y sociedad. Pero, tarde o temprano los gobiernos encaran problemas complejos y severos que requieren planteamientos cognoscitivos muy elaborados, APRA los que la sociedad (científicos, técnicos, intelectuales, universidades y centros de investigación. Desechos de consultaría...) no han creado aún información, conocimiento y tecnológicas, en este momento se viven problemas colectivos son respuesta colectivas. Problemas que la sociedad genera y que la sociedad, no obstante sus libertades individuales y sus poderes colectivos, no acierta aún a resolver. Entonces más que en ningún otro momento se exige la comunicación y entendimiento entre gobierno y sociedad, ofrecer los mejores argumentos de por qué se elige un determinado curso de acción.¹³ en estos momentos sociedad y gobierno entienden claramente que "público" quiere decir mucho más que simplemente "civil" (para los entusiastas de la "Resurrección de la sociedad civil") y más, mucho más, que simplemente "gubernamental" (para los que en fuerza de la inercia de la tradición política, entendieron los asuntos públicos como los actos de autoridad del gobierno).

La política pública emerge, entonces, como una tarea colectiva que incorpora conjunta y corresponsablemente la iniciativa social y la gubernamental, pues ante ciertos problemas se adolece teórica y tecnológicamente de una línea segura de respuesta. Por ende, como una estrategia susceptible de error y frustración. Sobre todo, como una estrategia capaz de aprender de sus errores y de no repetir los insensatamente., si algo enseña el difícil arte de estructurar bien las espinosos problemas públicos, es darse cuenta de que es más decisivo para el buen gobierno contar con organizaciones públicas capaces de aprender, de reconocer y remediar sus errores inevitables, que intentar diseñar políticas infalibles, inmunes de todo error la racionalidad político-administrativa resulta de un aprendizaje colectivo. Por ello, condiciones necesarias son la democracia plural y competitiva, que presiona a los gobiernos a hacer bien las cosas, so pena la sanción de la alternancia, y el servicio público profesional, entrenando al análisis y a la autocrítica, más que a la complacencia del gobernante en turno. Y, en fondo, una visión de las políticas públicas, que jamás pondrían el punto final a los problemas públicos, pero que

¹³ En este momento cobra toda su importancia las observaciones de Giandomenico Majone (1989) quien muestra la necesidad de superar la visión "decisionista racional" del análisis de políticas, cada vez menos operativa en la solución de los problemas públicos complejos, y la de introducir complementariamente una visión "posdecisional" argumentativa. Ante las dificultades inocultables de ciertas cuestiones, es necesario explicar persuasivamente las razones que condujeron a tomar una cierta decisión, de manera que el público interesado entienda y tal vez comparta instrumentos y objetivos de la decisión gubernamental. Véase la Introducción a la Antología: Análisis y Diseño de Políticas. M.A. Porrúa. México, 1991.

pueden contribuir a hacerlos manejables, despojándolos de sus aspectos más nocivos colectivamente.

Bibliografía

ACROFF, R.L., (1974). Redesigning the Future. A Systems Approach to Societal Problems, Wiley, N. York.

ANDERSON. J., (1984). Public Policy-Making, N. York, Holt, Rinehart and Winston, 3a. ed.

BARNARD, Ch., (1938). The Functions of the Executive, Harvard University Press.

COBB, R. y Elder, Ch., (1972) Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2a. ed. 1983. (Trad. Esp. "Participación en Política Americana: la dinámica de la estructuración de la agenda". Noema, México: 1986).

_____ (1983). The Political Uses of Symbols. Logman. N. York.

_____ (1984). "Agenda-Building and the Politics of Aging". En Policy Sciences Journal, vol, 13, n. 1. sept, pp. 115-129.

COBB, R., y Ross, J.K. y Ross., (1976). "Agenda Building as a Comparative Political Process's", en American Political Science Review, vol, 170, n.1. pp. 126-138.

COHEN, M., March, J., Olsen, J., (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice", en Administrative Science Quarterly, n. 17. pp. 1-25.

DELEO, P., (1988). Advice and Consent, Russell Sage Foundation, N. York.

DERY, D., (1984). Problem Definition in Policy Analysis, University Press of Kansas.
DUNN, W. NO., (1981), Public Policy Analysis,. Prentice Hall, Englewood Cliffs.

EYESTONE, R. ed., (1984). Public Policy Formation, Jai Press, Greenwich. Co.

HECLO, H., (1978). "Issue Networks and the Executive Establishment", en The American Political System, A. King, ed., America Enterprise Institute, Washington.

HOGWOOD, B.W. Y Gunn. L.A., (1984). Policy Analysis for the Real World. Oxford, University Press.

KINGDON, J.W., (1984). Agendas, Alternatives and Public Policies, Little Brown, Boston.

LASSWELL, H., (1971). A, Pre-View of Policy Sciences, American Elsevier, N. York.

LINDBLOM, Ch., (1980), The Policy-Making Poces, Prentice-hall, Englewood Cliffs, N, J. 2a, ed.

MAJONE, G., (1989). Evidence, argument and Persuasion in the Policy Porcess. Yale University Press. Na. Haven.

MAY, J. Y Wildavsky, A., eds., (1977). The Poplicy Cycle, Beverly Hills London.

MILWARD, H.B. Y Wamsley. G.H., (1984). "Policy Subsystems, Networks and Tools of Public Management", en Eyestone., R. ed. (1984). Public Policy Formation, Jai Press, Grenwch, Co.

QUADE, E.S., (1975). Abnalysis for Public Decisions, American Elsevier, N. YORK.

RITEL. H. W.J. Y Webber, M.M., (1973). "Dilemmas un a General Theory of Planning", en Policy Sciences, vol. 4.

SIMÓN. H.A., (1960). The new Sacience of Management Decision. Pretice Hall, Englewood Cliffs.

_____, (1973). "The Structure of III-Structure Problems", en Artificial Intelligence, vol, 4, pp. 181-201.

WEAVER, W., (1948). "Science and Complxity", en American Scientist. Vol, 36, pp. 536-44.

***GORDÓN SARA; FORMULACIÓN DE POLÍTICAS;
EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO LOCAL;
CNCY Y AP, FCP Y S E IIS DE LA UNAM; 195-221 PP.***

Las corrientes en el análisis de las políticas racionalismo e irracionalismo

El racionalismo se desarrollo durante la segunda guerra mundial, y a principios de los años 50 recibió el impulso de la Rand Corporación y de otras instituciones ocupadas en el estudio de las políticas. Incluye algunos elementos de la investigación de operaciones, la microeconomía, ciencias administrativas y teoría de las decisiones, así como ciencias sociales y del comportamiento. Ha habido una evolución continua desde los estudios efectuados en la guerra en la operación militar, la logística y la técnica, hasta las primeras aplicaciones industriales del sistema y al análisis de políticas. La eficiencia técnica como meta o criterio de elección fue sustituida por la eficiencia económica y esta a su vez ha sido moderada por criterios de equidad y viabilidad política.

El enfoque racionalista en el análisis de política es una estrategia para solicitar problemas o realizar objetivos, que opera bajo criterios relacionales de eficiencia técnica y económica, y aborda problemas políticos complejos de equidad publica y de viabilidad política, así como de factibilidad de carácter organizativo-administrativo. El análisis de políticas racionalista es adecuado para cuestiones tales como: eficiencia operativo, asignación de recursos, evaluación de programas, plantación presupuestación elección estratégica (Aguilar, 1992:45).

Los pasos fundamentales son: descomponer un problema de política en sus elementos básicos, determinar cuales componentes se deben modificar y fijar así los objetivos de acción para lograr los objetivos, compararlos en términos de su eficiencia-eficacia esperada, utilizando técnicas de cálculo cuantitativo. En otras palabras: “en primer lugar, hay que hacer una investigación sistemática para saber cuales san los objetivos de quienes toman las decisiones y saber cuales los criterios que emplean para decidir entre las opciones que prometen ser capaces de realizar los objetivo. Luego se requiere identificar las opciones, examinar si son factibles, compararlas en términos de su eficiencia y costo, sin dejar de tomar en consideración los tiempos y el riesgo. Finalmente, se procede a diseñar las mejores opciones de acción o a elegir otros objetivos así los anteriores se demostraron deficientes” (Quede y Boucher, 1968:11).

El racionalismo ha recibido varias críticas, entre ellas, el hecho de que no es posible exigir que un gobierno cae el conjunto de las decisiones públicas complejas y tomadas con un ordenamiento coherente de valores conceptualizados correctamente, que cuente oportunamente con toda la información requerida, que construya todas las operaciones políticas relevantes en todas las circunstancias, que haga un cálculo puntilloso de las consecuencias de sus actos y una ponderación exhaustiva entre las opciones y cuente con un repertorio de teorías causales capaces de guiar cualquier toma de decisión” también se ha criticado el hecho de que este enfoque presupone a un único tomador de decisiones o a un grupo que actúa como una unidad, olvida los conflictos que surgen entre intereses y puntos de vista de diversas agencias gubernamentales. Todos los instrumentos de política están limitados por consideraciones de gobierno y administración, de ahí la importancia de que los formuladores de políticas sepan cuáles variables están bajo su control y en qué medida.

La crítica al enfoque racionalista elaborada desde la perspectiva de las teorías administrativas y de las organizaciones, considera que la política se origina y configura en el marco de un conjunto de organizaciones públicas, cada una de las cuales posee sus redes de información propia, sus jerarquías, sus funciones y tecnologías, sus repertorios de respuesta y manuales de procedimiento, sus estándares e inercias de actuación.

En esta visión, la política que se elige es la que se adecua a lo que las organizaciones públicas pueden hacer. La política no puede ser disecada más allá de las capacidades técnicas, las redes de interacción y las posibles capacidades de una organización. Los objetivos son los productos que es razonable esperar de la maquinaria organizacional. Lo deseable es lo factible. Aunque la atención a la estructura organizativa restringe los objetivos hace a esta viable y eficaz.

Bajo esta perspectiva, las políticas viables son las “incrementales”, las que no se separan mucho del que hacer de la organización, que comportan reformas de procedimiento moderadas e introducen innovaciones técnico-administrativas poco radicales.

El principal autor de esta corriente es Lindblom, para quien las decisiones siguen, más bien, la regla pragmática de “salir del atolladero, del lío” (mudding trough) y el “método de las comparaciones sucesivas de comparaciones continuas y acotadas, bajo una estrategia que busca simplificar el análisis y la toma de decisiones, sin caer en la improvisación pública. El procedimiento consta de dos rasgos: a) reducir el universo de las opciones de políticas a considerar, restringiendo las opciones de política a considerar, restringiendo las comparaciones solo a las políticas que difieren muy poco de las que se ponen en práctica actualmente, y se estudian solo los aspectos en que la opción propuesta y sus consecuencias difieren del statu quo; b) esto implica ignorar muchas de las consecuencias posibles de otras muchas políticas posibles e ignorar también otros importantes valores, propios de las consecuencias que se dejaron de lado y no se tomaron en consideración (Lindblom, 1959:84-85).

Este método de formulación selectiva de políticas reduce o elimina la necesidad de descansar en teorías previas, sin por ello tomar decisiones precipitadas. Esto se puede hacer porque una política de salud, comercial

FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

Introducción.

Como punto de partida, queremos señalar que el análisis y formulación de políticas está relacionado con el seguimiento del estado social y del estado que, sobre todo a partir de la segunda Guerra Mundial, se hace cargo de regular la economía y del desarrollo nacional.

El gobierno proporciona un conjunto de garantías e intervenciones para asegurar un Standard mínimo de salario, alimentación, salud, vivienda e instrucción a los ciudadanos. Con este fenómeno, el conjunto de las organizaciones que integran la administración pública aumenta y se especializa. El estado asume funciones relacionadas con la atención de problemas concretos, que requieren indicadores de solución empíricas. Por ejemplo, atiende asuntos relacionados con la economía, como la producción, el equilibrio de la balanza de pagos, etc. o problemas sociales relacionados con servicios de salud,

creación de infraestructura etc. todo ello implica conocimiento científico y tecnológico y el desarrollo de especialidades disciplinarias. Así, es conocido el hecho de que el surgimiento de los seguros esta muy ligado al desarrollo de la estadística en el ultimo tercio del siglo pasado.

En la actualidad, el desarrollo de nuevas tecnologías ha hecho indispensable que las crecientes responsabilidades de los gobiernos incluyen una dimensión de cálculo técnico que ha sido incorporada de modo progresivo a las decisiones públicas.

Para poder llevar a cabo sus fines, los gobiernos instrumentan medidas políticas de carácter obligatorio, cuya elaboración implica varias etapas: definen y ubican los problemas, diseño de las políticas, instrumentación, también llamada implementación, y evaluación de las políticas puestas en marcha.

El tema que vamos a tratar se refiere justo al primer paso de las políticas: la formulación, tema que trataremos en el primer apartado, en el también veremos de una manera muy general los principales tipos de políticas. En segundo apartado trataremos las principales corrientes en el análisis y estudio de las políticas públicas de la administración pública, es decir, el análisis convencional de las políticas, aunque no las trataremos todas. Y, en tercero veremos el proceso por medio del cual un problema recibe atención institucional, es decir, se constituye en agenda pública. Que es un paso previo a la formación de políticas.

¿Qué es la formulación de políticas?

La formulación es una guía para orientar la política. Es por ello el primer paso para aplicar las políticas públicas. Parte del proceso de formulación de las políticas es el análisis que lleva a cabo con el fin de formular y elaborar políticas. Los problemas pueden ser atendidos de diversas maneras y con distintos instrumentos, es decir, no hay un modo único de afrontar la solución o tratamiento de los problemas, sino una diversidad de políticas.

Las políticas tienen varios rasgos que es necesario tener en cuenta en el proceso de análisis y formulación:

- Las políticas tienen la característica de ser obligatorias e implican coactividad.
- Otra característica de las políticas es que tienen una dimensión técnica y una dimensión política.
- Estas dos posiciones polares sobre la naturaleza e instrumentos del análisis y sobre el papel que puede o debe jugar en la formación de la política: la noción racional y la noción transaccional de la política. En un polo, la nación racional, en el otro, la concertadora, negociadora, pragmática de la política.
- Por otra parte, el análisis de políticas se da en dos niveles: a) el que está orientado a la búsqueda de la mejor política pública bajo criterios de eficiencia, equidad, y b) el estudio de la elaboración de las políticas, orientado a describir y estudiar el o los modelos de decisión y operación con los que actúan un sistema político administrativo o un gobierno en sus políticas.
- La formación de políticas es un proceso que tiene lugar en dos ámbitos interrelacionados y no excluyentes:

a) La administración pública: secretarías: secretarías, entidades gubernamentales en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal, municipal, etcétera,

b) La área pública: poder legislativo, opinión pública, representación etc.

TIPOS DE POLÍTICAS

1. **DISTRIBUTIVAS:** Son aquellas políticas en las que se toman decisiones de corto plazo sin considerar la limitación de recursos. Este término se usó por primera vez en el siglo XIX, aunque se extendió hasta incluir la mayoría de las políticas sobre la tierra y las propiedades públicas, de investigación y desarrollo, los servicios a favor de agricultores y empresarios, de trabajadores, los impuestos y aranceles tradicionales. Las políticas distributivas se caracterizan por la facilidad con que pueden dividirse los recursos y repartirse en pequeñas unidades, o bien por el bien, como las carreteras. No implican antagonismo, y en general se satisfacen los reclamos de los grupos más activos y organizados con una mayor desagregación de los beneficios.

2. REGULATORIAS: involucran una decisión previa sobre quien se vera afectado en el corto plazo. Por ejemplo no es posible otorgar un canal de TV o una ruta aérea a todos los solicitantes. Las decisiones particulares deben ser la aplicación de una regla general y caen por tanto en la normatividad universal de la ley. Los impactos más duraderos de las políticas regulatorias se perciben en la economía, por eso las decisiones regulatorias se acumulan en las ramas sectoriales.

++++

O agrícola) no es una decisión inédita, sino que forma parte de una historia de decisiones, de la que se conocen logros y fracasos.

Elaborar una política bajo la perspectiva incrementar un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones.

Para los propósitos de elaboración de políticas se requiere conocer solo las consecuencias de los aspectos en los que cada política difiere (Lindholm, 1959:879).

“El análisis incremental implica un proceso sistemático de intervenciones sucesivas y graduales, experimentales y correctivas teniendo como referente de comparación las consecuencias de la política inmediatamente anterior.. El estilo incremental de gobernar, que aumenta correctivamente vez por vez el margen de maniobra de un gobierno, fue considerado por Lindholm como el estilo propio y obligado de las democracias pluralistas, en sociedades con grupos de interés poderosos, bien informados, autónomos y capaces de presión efectiva. Instituto en que el análisis es un elemento indispensable para las negociaciones políticas. Es un instrumento de control de los demás en la interacción política y un instrumento de persuasión, los participantes en una política mejoran su desempeño en las controversias y transacciones políticas si para la exposición y defensa de su posición se apoyan en análisis de situaciones, acciones y tendencias. Los resultados y argumentos del análisis ayudan a sustentar mas informada y rigurosamente la propia posición, así como a ofrecer evidencia contraria a los opositores; ayudan también a persuadir a adversarios o a convencer a reticentes con correlaciones o ingerencias aceptadas” (Aguilar, 1992:54).

Un ejemplo de políticas de carácter incremental en México podemos encontrarlo en las políticas de combate a la pobreza y la marginación,

a partir de la creación de COMPLAMAR (comisión del plan para atender zonas Marginadas) en 1977, que empezó por ubicar geográficamente las zonas de marginalidad y estableció estratos según grado de carencias. Los conocimientos acumulados por COMPLAMAR y los criterios que fijo para los estratos de carencias (muy alta, alta, media, baja, muy baja) siguiendo estándares internacionales fueron utilizados por los sucesivos programas de combate a la pobreza, independientemente de que las concepciones bajo las que se llevaban a cabo las nuevas políticas hubieran variado.

Una alternativa al incrementalismo fue propuesta por Etzioni, quien pretendió encontrar un tercer enfoque, el mixed scanning, exploración mixta. Esta propuesta se ubica en la dimensión de la practica profesional del analista o de quien toma las decisiones “la exploración mixta incluye elementos de nuevos enfoques (racionalismo e incrementalismo) empleando dos cámaras por así decir: una cámara de gran angular que cubriría todo el campo pero sin gran detalle, y una cámara que se enfocaría áreas que, reveladas por la primera, merecen un examen en profundidad. La exploración mixta puede tal vez dejar de lado áreas cuyos problemas serian puestos de manifiesto solo un enfoque de detalle, pero es probable que el incrementalismo no vea los lugares mas obvios de aquellas áreas que no le son familiares” (Etzioni 1967: 389). Una visión general y contextual de la cuestión a resolver, que después se dedica al estudio puntual y preciso de algunos de sus componentes particulares, seria la estrategia.

Para Etzioni, un enfoque más activo de la toma de decisiones sociales requiere dos series de mecanismos (:273):

a) procesos de decisión de políticas fundamentales, de altura, que definan la dirección básica de la política, y

b) procesos incrementales que preparen las decisiones fundamentales y/o las lleven a cabo una vez que han sido adoptadas. El modelo de exploración combinada busca dar respuesta a estos dos requisitos.

“ La exploración combinada es tanto una descripción de la estrategia que utilizan de hecho los actores en una gran variedad de políticas, como la estrategia que deberían seguir los actores reales. La

estrategia combina un análisis detallado (racionalista) de algunos sectores que ... resultan interesantes o necesarios, junto con una revisión selectiva de los demás sectores. La inversión relativa en las dos clases de exploración la detallada y la selectiva, dependen de que tan costoso sería ignorar un evento, por ejemplo, un huracán. Propone un nivel que abarque todo el universo de observaciones y uno de gran detalle” (275).

La exploración mixta propone una combinación de varios niveles de exploración y proporciona una serie de criterios para las situaciones en las que hay que enfatizar uno u otro nivel. Resulta esencial diferenciar las decisiones fundamentales de las esenciales(:276)

Por otra parte, las ideas de Lindblom dieron lugar a la corriente del análisis como arte y artesanía, sustentada por Majone, quien ve en el análisis de las políticas un proceso de argumentación y a la vez un trabajo de artesanía. “Un buen trabajo analítico no puede ser producido mecánicamente, como tampoco puede ser la artesanía fina un producto en serie. El estilo importa mucho tanto para determinar el valor y la aceptabilidad de un producto analítico, como para la elaboración de un producto de artesanía”(Majone 1978:170).

“El carácter artesanal del análisis de políticas quiere decir la capacidad personal del analista de ser convincente buenas razones y evidencia plausible, a partir de la información y teoría disponibles” (Aguilar,m 1992: 58). Además de los datos, técnicas de procedimiento, métodos, o modelos, se exige el trabajo personal del analista que los usa y adapta de manera singular a una política precisa, tratando de controlar o evitar las retribuciones y oposiciones, para lograr el consenso y convertir así un análisis en política real. Este trabajo personal se realiza mediante la argumentación, que es el “ vinculo que conecta los datos y la información con las conclusiones del estudio analítico” en una mezcla compleja de enunciados actuales y apreciaciones subjetivas” argumentación que para su éxito persuasivo, requiere evidencia relevante, no simplemente hechos y datos, sino información seleccionada e introducida en puntos clave del argumento con el fin de persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de un enunciado de hecho” (Majone 1978:171).

Majone ubica y discute el análisis en el marco del gobierno democrático. El modelo de la hechura de las políticas democrático. El modelo de la hechura de las políticas democrático es el del gobierno mediante discusiones y deliberación pública, y que la argumentación es central en la política democrática. Para Majone: “Dejamos de lado muchas cosas importantes, si entendemos el proceso de hechura de las políticas solo en términos de poder, influencia y negociación, excluyendo el debate y el argumento. La argumentación es el proceso clave mediante el cual los ciudadanos y elaboradores de las políticas llegaron a juicios morales y elecciones de políticas. La discusión pública movilizar conocimiento, la experiencia y el interés de mucha gente y hace que concentren su atención en un conjunto limitado de cuestiones. En la discusión cada participante es acicateado a ajustar sus puntos de vista con la realidad y puede llegar hasta cambiar sus valoraciones como resultado del proceso de persuasión recíproca. De esta manera la discusión puede producir resultados que van más allá de la capacidad de los métodos autoritarios o tecnocráticos de la elaboración de las políticas” (Mahone, 1989:2).

Para Majone el trabajo del analista es producir evidencias y argumentos persuasivos, en forma de una decisión, si es que se trata de políticas que han de desarrollarse realmente en una comunidad política y no solo de buenas ideas de expertos sobre futuros sociales posibles. El análisis convencional puede operar tal vez bajo el supuesto de que un pequeño círculo de hombres decide por sí mismo las políticas públicas y que procede asesorarlos científicamente. Pero lo más probable en las democracias activas es que el proceso decisorio sea más complejo, abierto, por lo que para llegar a decidir una política y sobre todo para desarrollarla operativamente con eficacia, mediante un intenso proceso de persuasión que depure y acerque los puntos de vista basados en hechos y valorativos de los diversos interesados y competidores”(Aguilar, 1992:61).

Por otra parte en el análisis y formulación de políticas como labor del encargado de formular políticas, se ha puesto gran atención en el entorno político de las medidas que instrumentan los gobiernos. Vamos ahora a revisar una modalidad de análisis desde la administración pública sobre como proceder para efectuar un análisis que considere las implicaciones políticas de las medidas.

En principio, para establecer el vínculo entre las alternativas de recomendación con el entorno político dominante, se debe definir en primer lugar el espacio de la política (policy space) y, después, el área de acción de la política (policy sigue área), “un espacio de la política es más inclusivo que un área de acción y contiene aquellos ingredientes políticos que nos permiten comprender una amplia gama de problemas, como ... la salud o la educación. Todo sistema político contiene un número determinado de espacios de políticas que coexisten. Existen un espacio de las políticas relacionado con la soledad, un espacio correspondiente a la educación y un espacio concerniente al transporte ...

El espacio se caracteriza por un conjunto estable de actores cuyas preferencias específicas por una determinada política son ambiguas. Debido a su interés constante, ciertos actores y públicos atentos dominan el espacio de determinadas políticas” (Meltsner, 1992:371).

Por ejemplo, en el espacio de la salud, la Secretaría de Salud, el IMSS, el ISSSTEE, los sindicatos de cada una de estas tres entidades, la comisión de salud de la cámara de Diputados, la Asociación de médicos, y cada una de estas tienen un peso diferencial en el espacio de las políticas de salud. Para determinar si estos actores van a ejercer o no su potencial de influencia, es necesario definir las áreas de acción de las políticas.

El área de acción de la política es la parte del entorno que está directamente ligada con el análisis de una política particular. El área delimita la porción de realidad que constituye el objetivo del análisis. El seguro de salud, (...) la construcción de hospitales, la prestación de servicios médicos son áreas diversas de acción de la política que forman parte del espacio más inclusivo de la política de salud (:371).

Además de la sustancia, existen otras dimensiones de la política como el tiempo y la visibilidad, que permiten definir los límites, y prever el tipo de actividad política que podría tener lugar. Ciertas políticas, como por ejemplo las que implican grandes inversiones de capital, suelen cubrir periodos más prolongados que otras. Además, dentro de un periodo determinado, algunas políticas favorecen una actividad política frecuente y continua, en tanto que otras la inhiben. Por ejemplo, las reformas fiscales profundas ocurren muy rara vez; en cambio, año con año, se toman decisiones respecto al impuesto sobre los ingresos. La visibilidad es otra dimensión importante (:372). Así por

ejemplo, los esfuerzos dirigidos a efectuar reformas en el sistema de atención a la salud, como la del seguro social son, por lo general muy evidentes; en cambio, reforma constitucional al artículo 27, que hace algunos años era muy visible, ha perdido atención por parte del público.

Una manera de organizar la información política consiste en escribir escenarios, los cuales se ocupan del futuro ... Simplemente expresan lo que uno sabe acerca de la política que se desarrolla en un determinado momento en las tareas vigentes de acción de las políticas, y lo aplican a la selección y evaluación de futuras políticas alternativas. El diseño de un escenario político tiene más de arte que de ciencia: es un acto de especulación y conjeturas. Haciendo uso de la extrapolación, de la analogía, de las relaciones causales conocidas, de los hechos y las tendencias, el escenario esboza la factibilidad política de una política de una determinada”

Para simplificar la reelaboración del escenario se puede elaborar una lista de las categorías políticas necesarias para el análisis. En general la lista de categorías más utilizada es la siguiente: actores, motivaciones, creencias, recursos, sitios e intercambios.

1. LOS ACTORES. Se distinguen entre si por las posiciones que adoptan frente a un área de acción de una política amigos, enemigos, neutrales. El grado de dolarización depende directamente del área de acción específica y del contexto particular en el que tiene lugar el proceso de toma de decisiones. Así se identifican políticas en los asuntos se halla dispersos y en los que por su actividad. Algunos muestran mas interés que otros: tienen mas que ganar o perder que los demás y, por lo mismo, trabajan, as a favor o en contra de una determinada medida (:374). Además cabe recordar que el término actor es un concepto abierto puede ser un individuo, un grupo, un comité, un equipo burocrático, una coalición, etc. (:375).
2. LAS MOTIVACIONES: Son los motivos, necesidades, deseos, impulsos, metas y objetivos de los actores que influyen en la determinación de su preferencia por alguna política o en respuesta a las preferencias de otros actores. Las motivaciones son el elemento de tipo singular y que no dependen solo del individuo, sino del tiempo y del lugar. La motivación de un actor determina el precio que otro actor tendrá que pagar para conseguir que los actores van a pedir o tomar. Si el precio que

fija uno de los actores es tan alto que resulta imposible pagarlo, el problema de la factibilidad queda resuelto, es decir, no es factible. Las motivaciones constituyen una guía general de lo que puede suceder o de las tendencias. A los análisis les será mas difícil que los políticos descubrir la relación existente entre las motivaciones de un actor y una política determinada, ya que puede no haber relación directa entre ambas, dado que a menudo se establecen convenios entre distintos actores. Quien esta formando una coalición prefiere recibir como pago algún beneficio colateral que no indaga en sus preferencias respecto de alguna política particular, por ello, tiene muy en cuenta a quienes se mantienen neutrales y se muestran indiferentes ante la política propuesta. Otra dificultad es que no siempre los actores adoptan una posición explícita y abierta.

3. **LAS CREENCIAS:** Las motivaciones se relacionan con las creencias, actitudes y valores de un actor. Los sistemas de creencias, los códigos operativos o los sistemas de juicio (apreciación), son los modos específicos con que los actores se orientan hacia sus mundos empíricos. Cada uno percibirá las políticas a través de su muy particular marco de referencia. El marco de referencia de un actor, es decir , los lentes a través de los cuales mira la realidad, puede configurarse a partir de una ideología política bien estructurada, o puede estar formado entre si, e incluso estar concentradas en unas cuantas palabreas dominantes, como por ejem, la “competencia” el “control local” o la “descentralización”. Las creencias afirman lo que se considera deseable y expresan concepciones sobre los medios y fines, las causas y los efectos. Las creencias constituyen juicios acerca de la realidad (:377).
4. **LOS RECURSOS.** Son medios con los que cuenta el actor que se destaca en una determinada área de acción para satisfacer las motivaciones. Así como los motivos son empleo, la ley, el amor. En política hay recursos genéricos. Por ejemplo:

Recurso genérico

Material

Simbólico

Físico

Posición información

Habilidad

Recursos específicos

Un empleo bien pagado dirigente de cámara empresarial

Violencia

Alto funcionario publico

Experiencia en cabildeo

Sentido de la oportunidad.

Por ejemplo, el sentido de la oportunidad de un actor puede ser determinante para saber cuando un actor puede ser determinante para saber cuando utilizar las normas de la reciprocidad, cuando recordar a los demás actores las reglas del juego, o cuando proponer temas a la discusión. Un actor puede fabricar recursos estimulando los sentimientos de otros actores, su respeto por la autoridad y sus acciones respecto de la legitimidad.

- **Los sitios.** Un sitio constituye un punto desde donde se toma decisiones trascendentales. Al igual que la variable temporal, el sitio fija la acción. Constituye un punto de referencias para analizar a los actores clave, sus valores, motivaciones, creencias y recursos. Para cada sitio, el analista debe elaborar un mapa político en el cual se indican las distintas posiciones que ocupan las fuerzas políticas relevantes. Por ejemplo:

Política específica: Fobaproa
Sitio: Cámara de diputados
Partidarios Indiferentes Opositores

Es importante empezar por la definición de actores, no por la de sitios. Además, se debe ser selectivo, no importa toda la historia, y tampoco es necesario fijarse en todos los detalles.

- **Intercambios:** Los juicios y el diseño de las políticas. “Después de organizar su información bajo la forma de un conjunto de mapas políticos, el analista procede a hacer la predicción o el cálculo de los posibles resultados...” El analista identifica las áreas de política en las que puede presupuestarse que hará consenso y en las que se puede esperar. Conflicto (:382). El analista debe ser capaz de diseñar una propuesta política alternativa capaz de concitar el apoyo político necesario. Este diseño supone proveer que estructura deben poseer las coaliciones necesarias para que la política sea aceptada en los sitios decisivos. Esas coaliciones, cuya cohesión depende de las ganancias indirectas y de los ajustes que se le hagan a la política, se construyen a partir de una serie de intercambios. Los actores

intercambian recursos específicos para obtener resultados determinados, como el apoyo político. De hecho gran parte de la dinámica de la política se fundamenta en la noción de intercambio. Sin embargo, hay muchas que nada tienen que ver el intercambio de recursos. También hay actores que invierten sus recursos sin esperar nada a cambio (:383).

Los procedimientos del análisis de política que hemos explicado constituyen un modo de identificar y evaluar cuales son actual o virtualmente las restricciones políticas (instituciones, burocráticas, partidarias, etc.) que limitan la capacidad de elección en un área de política, pero no son los únicos. Es preciso tener en cuenta que una idea exclusiva o exageradamente economicista del análisis de política resulta inoperante en la mayor parte de los casos. Los cálculos de eficiencia técnica y/o eficiencia económica deben complementarse con análisis de factibilidad de las opciones, sobre todo el de su factibilidad política, ya que no toda política es políticamente posible ni siempre puede realizarse por motivos del sistema político o por circunstancias de carácter político administrativo (Aguilar, 1992:62).

LA AGENDA

Otro proceso ligado a la formación de políticas es la conversión de determinados problemas sociales en asuntos de atención institucional. El termino agenda comprende un conjunto de asuntos, fruto de la selección y jerarquización de las cuestiones sociales que llevan a cabo diferentes instituciones. Un problema accede a la agenda política si se convierte en objeto de la actividad del gobierno, del debate parlamentario o de la competencia electoral. Para ello se requiere que un problema sea reconocido como tal. La competencia puede ser parte de los elaboradores de políticas.

El control de la agenda es la capacidad de introducir o excluir ciertos problemas, asignar prioridades y fijar sus posibles soluciones, descartando otras alternativas. Las preguntas ligadas al estudio de la agenda exploran un ciclo de “atención” que despiertan ciertas cuestiones sociales cuando se transforman en políticas públicas e información. Así son preguntas comunes:

a) ¿Cuándo y con que intensidad se introduce una demanda social en las agendas? Dicha intensidad vendrá medida por el rango y

numero de iniciativas políticas y los flujos de información que difunden por los medios.

b) ¿Quién introduce y promueve (o veta y expulsa) un tema determinado en las agendas?

c) ¿Cómo? Es decir, ¿en que términos se formula ese tema para convertirlo en cuestión política o informativa?

¿Qué causas se le atribuyen? ¿Que soluciones se proponen? ¿Qué actores deben encargarse de desarrollarlas?

d) ¿Con que resultados? ¿Qué intereses resultan favorecidos?

e) ¿Por qué? ¿Qué factores dan cuenta de la prominencia o exclusión de ciertos temas en las agendas?

La re teoría de la agenda política se basa en los siguientes supuestos:

Las fases iniciales del proceso político (anteriores a la toma de decisiones) son las más importantes, ya que fijan los temas de la agenda, restringen las futuras alternativas y, por tanto, determinan en gran medida las decisiones. A veces, los órganos de decisión se limitan a avalar, documentar y ratificar formalmente el resultado de esas etapas previas.

El acceso y la influencia de la agenda política están distribuidos desigualmente. Por tanto, las instituciones operan a favor de ciertos actores, en un abanico de temas y medidas políticas necesariamente reducido. Esta restricción procede, por un aporte, de imperativos estructurales, ya que los recursos son limitados. Pero también de ciertos conflictos. Algunos problemas son sistemáticamente excluidos, ya que cuestionan el equilibrio de poder entre las fuerzas políticas legítimas. Como soluciones tradicionales, resultado muy costoso alterar este rasgo.

El acceso de una demanda social a la agenda política requiere la conjunción de tres procesos. En primer lugar, es necesario definir el problema para demandar la acción de los poderes públicos. En segundo lugar, deben avanzarse propuestas que lo solventan. Y, finalmente, los actores y acontecimientos políticos han de resultar favorables al tema.

La definición de los problemas expresa la insatisfacción con las presentes circunstancias, y juegan un papel en colocar problemas

particulares en la agenda de políticas. La definición del problema, implica imponer el marco discursivo,⁴¹ es decir, enmarcar las reivindicaciones para influir en la opción pública, captar o movilizar seguidores, y competir con otros sectores. La función de la definición de los problemas es al mismo tiempo explicar, decidir, recomendar y sobre todo, persuadir.

La definición de un problema debe capturar y mantener la atención de los hechos de políticas para llegar a lo alto de la agenda. Debe alcanzar y sostener un grado de visibilidad suficiente para urgir acciones de políticas, y hacer a un lado otros temas. Hay distintas maneras de alcanzar la visibilidad. Hay las siguientes posibilidades: severidad, incidencia, novedad, proximidad y crisis (Portz, 1996:377). No es necesario que la definición reúna todas estas medidas, pero necesita generar suficiente atención a través de la combinación de tales características.

Los dos últimos procesos de la agenda-propuestas y acontecimientos políticos- se traslapan con la estructura de oportunidad política, acepto que también aplica la teoría de los nuevos movimientos sociales y que engloba los factores del contexto institucional en el que los actores desarrollan sus actividades y que condicionan su éxito. Es importante subrayar el rol de un emprendedor de política en impulsar los problemas hacia la agenda de las decisiones. El emprendedor se adhiere a tres corrientes de procesos: problemas, políticas (policies) y política (politics), cuando una ventana de oportunidades se abre (:372). El emprendedor parece ser una condición necesaria aunque no suficiente para redefinir y acercarse hacia la agenda.

La configuración de un asunto como problema político (varis instituciones reconocen una demanda) requiere indicadores y datos de su relevancia social. Asimismo, ciertos acontecimientos, al margen de estrategia alguna, pueden hacer evidente la urgencia de solucionar dicho problema (por ejemplo, las sequías agravan problemas agrícolas estructurales). Por ultimo, es preciso desarrollar argumentos que atribuyen responsabilidades e identifiquen las causas del problema, de forma que este no parezca inevitable o justificable (por

⁴¹ Goffman 81974:21) definió el marco como “un instrumento mental que permite a los individuos “localizar, percibir, identificar y nombrar acontecimientos e informaciones.

ejemplo la escasez del agua como consecuencia de la mala gestión de los recursos hidráulicos y no como factor climatológico endémico).

La generación de propuestas resulta favorecida:

a) Si el formular en comunidades de expertos cohesionados y sin confusiones de competencias, b) si recaban apoyos políticos significativos y c) si se ajustan a los criterios técnicos y a los valores sociales imperantes. Por lo que respecta al curso de los acontecimientos políticos, resultan claves, 1. Los resultados electorales y los cambios de gobierno, 2 la distribución ideológica o partidista de las fuerzas parlamentarias, 3 la cooperación de los diferentes niveles administrativos y 4 la presión de los grupos de interés". Si los tres procesos señalados convergen, el tema se incorpora a la agenda, siendo posible después el diseño y desarrollo de una política pública: es decir, el problema social ha sido reconocido como tal, se han acordado las propuestas para su solución y la competencia entre las fuerzas políticas ha seleccionado a los responsables de llevar las a cabo.

ESQUEMA SOBRE ACTIVIDADES Y VARIABLES RELEVANTES QUE CONFORMAN LA AGENDA POLÍTICA.

I.- Definición del problema social:

- Datos de la relevancia social del problema.
- Sucesos que inciden en el problema
- Argumentos que identifican causas y atribuyen responsabilidades

II.- movilización de recursos, según la estructurita de oportunidad política:

Propuesta / demanda de soluciones políticas (policies)

- Comunidades de expertos y gestores
- Apoyos políticos relevantes (sindicatos, ibid que la siguiente)
- Criterios técnicos y valores sociales

Búsqueda de portavoces oficiales en el juego político (politics)

- Resultados electorales y cambios de gobierno
- Representación parlamentaria
- Cooperación entre diferentes niveles de la administración
- Grupos de interés (cooperativos: sindicatos, cámaras empresariales, asociaciones)

En resumen, la atención institucional a determinadas reivindicaciones no siempre responde al número de afectados o a nivel de agravio. Se ha subrayado que la clave reside en el éxito que alcanzan las interpretaciones de ciertas situaciones como injustas e indeseables. Esto es, la gravedad de los problemas resulta menos importante que la definición que de ellas se realiza. También la naturaleza misma de la definición de los problemas puede jugar un papel importante en convertirse en parte de la agenda (Portz: 373). La definición de un problema debe capturar y mantener la atención de los hacendados de políticas para llegar a lo alto de la agenda. Debe alcanzar y sostener un grado de visibilidad suficiente para urgir acciones de políticas, y hacer a un lado otros temas. Hay distintas maneras de alcanzar la visibilidad, entre otras, la severidad de los acontecimientos, incidencias (frecuencias), novedad, proximidad y crisis (:377). No es necesario que la definición reúna todas medidas, pero necesita generar suficiente atención a través de la combinación de tales características (:378).

La generación de soluciones (policies) y el juego político (politics) conforman una estructura de oportunidad, que condiciona el éxito de las demandas, respecto del diseño de las políticas públicas, se ha de cooperar con las comunidades de expertos, recabando apoyos políticos entre los representantes en las instituciones. Además, las propuestas han de ajustarse a los criterios técnicos y a los valores sociales, que permiten presentarlas como medidas factibles y populares.

En las etapas iniciales del proceso político: la identificación de los temas y la formulación de soluciones los medios de comunicación ejercen mayor influencia. Coinciden por tanto, con las fases políticas en las que los actores sociales con menos recursos podrían desarrollar una labor política mas significativa: identificar problemas sociales, antes ignorados o soslayados por

las instituciones, cuando la agenda gubernamental no esta todavía cerrada.

BIBLIOGRAFÍA.

Aguilar, I. f. (1992) “Estudio introductoria”, en Aguilar, Luis F (comp) La hechura de las políticas, Miguel Ángel Porrúa, México, segunda antología.

Etzioni, A. “La explicación combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones”, en L. F. Op. Cit.

Kingdon, J. (1988), *Agendas, alternatives and public policies*, Boston, Little, Brown &Co.

Lindblom, Ch. E., “La ciencia de salir del paso”, en Luis Aguilar, op. Cit.

Loti, T., “Políticas publicas, estudios de caso y teoría política”, en Aguilar, L. F. OP. Cit.

Majone, G., “Los usos del análisis de política”, en Aguilar L.F. op.cit.

_____ (1997). Evidencia argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Colegio nacional de Ciencias Políticas / FCE. México.

Meltsner, Arnold j., “L a facilidad política y el análisis de políticas”, en Aguilar, op. Cit.

Portz, Johon (1996) “Problem Definitions and Policy Agenda: Shaping the Educational Agenda in Bostom’, en *Policies Studies Journal*, vol 24, num 3

Rochefort, D y Cobb R. (1993), “Problem definition, agend acces, and policy choice”, en *Policy Studies Jouman* vol. 2 1.

Stone, D. A., (1988), *Policy paradox and political reason* Glenvieww, 1L, Scott, Foresman/ Little Brown.

_____ (19889), “Causal stories and the formation of pd licy agendas”, en *Political Science Quarterly*, vol. 104,

***LINDOBLOM CHARLES;
EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS;
MAP; ESPAÑA; 9-27 Y 93-129 PP.***

**CAPITULO PRIMERO
LA POLÍTICA DESDE LA PERSPECTIVA DEL PROCESO DE
ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

En La República, Platón analizo ⁴² a Justicia respondiendo a la pregunta de ¿QUÉ ES Y COMO SE CONSIGUE? Maquiavelo se centro en el problema de cómo conseguir y mantener el poder y Hobbes se pregunto como mantener la ley y el orden dado la tendencia de la sociedad de desembocar en una guerra de todos contra todos. Rousseau cuestiono en una gran frase porque “el hombre nace libre, y en todas partes esta encadenado”. Aunque todos escribieron sobre diferentes aspectos de la política, ninguno tuvo un gran interés en la elaboración de las políticas públicas.

Tanto la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y de la Declaración de la Independencia de América se relaciona con palabras tales como tiranía, derechos y libertad, pero no como con las palabras del proceso de elaboración de políticas publicas.

Históricamente, los pueblos han buscado la democracia como una garantía de la libertad personal, no como un proceso de elaboración de políticas publicas ni como una forma de control popular de este proceso. De hecho muchos, incluidos los padres de la Constitución, han temido que un control popular del proceso de elaboración de las políticas públicas desembocaría en la tiranía.

Una gran figura del pensamiento social de occidente hizo de la elaboración de políticas, especialmente de su eficiencia y racionalidad, el centro de su trabajo, comenzando así una tradición intelectual que persiste hasta nuestro día. En la “riqueza de las Naciones”, Adam Smith analiza las deficiencias de las políticas comerciales de los

⁴² Diferentes autores ven esta secuencia de manera ligeramente distinta. Harold Lasswell, uno de los precursores de esta aproximación, establece los siguientes pasos: información, recomendación, prescripción, invocación, aplicación, valoración, y termino (H. Lasswell, “The public Interest, ed. C.F. Friedrich (Nomos, vol. 5) New York: Atherton Press (1962).

gobiernos contemporáneos. Propuso el quitar la política económica de las manos del gobierno para que pasaran a ser controlados por el mercado. La nueva profesión de la economía adoptó el estudio de la racionalidad en los asuntos públicos, que desde entonces ignora ampliamente al gobierno y predica las virtudes del mercado como instrumento de racionalidad social. En las ciencias políticas, el estudio de la elaboración de las políticas gubernamentales y de su racionalidad permanecen subordinadas a otros intereses, siendo de relevancia tan solo recientemente. Como estudiosos.

Para entender quien y como se elaboran las políticas, uno debe de entender las características de los participantes, en que fases y que papeles juegan, de que autoridad u otro poder disfrutan, y como se relacionan y controlan unos a otros. Hay muchos tipos de participantes y cada uno juega un papel especial: los simples ciudadanos, los líderes de los grupos de interés, los legisladores los líderes del legislativo, los miembros de los partidos políticos, los jueces los funcionarios, los expertos técnicos y los empresarios.

¿Cuál es la mejor manera de comprender la complejidad del proceso de elaboración de políticas públicas? Un método popular en los últimos años es el de separar la elaboración de políticas publicas en sus distintas fases y después analizar cada una de ellas. Primero se estudia como aparecen los problemas y se recogen en la agenda de decisiones del gobierno sobre política pública, luego se estudia como la gente plantea los temas para la acción, como proceden los legisladores, como luego los funcionarios implementan las decisiones y finalmente como se evalúan las políticas (1).

Sin embargo rápidamente se descubre que el reparto de papeles en este drama no cambia mucho al ir pasando desde el primer acto hasta el último.

Además, la manera en que cooperan o compiten entre si los participantes, no varia mucho de un paso a otro.

Algunos temas intelectuales se presentan a través de todas las fases. En nuestro estudio organizamos, en la mayoría de los casos, un análisis de los temas que son comunes a todas las frases de la elaboración de políticas. Un análisis de políticas realizado paso a paso podría obscurecer los temas generales y fenómenos universales al buscar los aspectos que son únicos de cada etapa. Sin embargo

también analizaremos ciertos aspectos especiales de la formulación de la agenda y de la implementación.

LA COMPETENCIA LIMITADA DE LAS CIENCIAS POLÍTICAS.

Nuestra perspectiva tiene la ventaja adicional de permitir que nos centremos aspectos en los que las ciencias políticas tienen algo que ofrecerlo. No nos exige movernos, paso a paso, a través de explicaciones en las de las ciencias políticas nos volvemos con gran interés hacia cuestiones sobre la elaboración de políticas ya que estas permiten replantear elementos durante mucho tiempo depreciados en el análisis político. Los nuevos estudiantes de ciencias políticas pueden estar sorprendidos de que hasta ahora no se haya estudiado el proceso de elaboración de políticas públicas en las ciencias políticas.

EFICACIA Y CONTROL POPULAR.

En el mundo democrático liberal, las dos cuestiones más sobresalientes sobre la política gubernamental se centran en su eficacia en la solución de problemas y en el grado de respuesta al control popular.

La cuestión de la eficacia tiene varias formas: ¿de que manera se enfrenta un gobierno inteligente con los problemas de la nación? ¿Sabe el gobierno lo que esta haciendo? ¿Debaten en profundidad las políticas los líderes? ¿Es la Administración necesariamente ineficiente? ¿Cómo se explica sus principales problemas? ¿Cómo se puede elaborar la eficacia en la elaboración de las políticas públicas? ¿Pueden ser de utilizadlas ciencias sociales? ¿Pueden ayudar los expertos? ¿Por qué nunca se solucionan ciertos problemas que se repiten constantemente: por ejemplo, las huelgas, el cuidado de los enfermos mentales y las zonas urbanas?

La cuestión del control popular se presenta de diversas formas. ¿Quién formula verdaderamente las políticas públicas? ¿La formulan las elites? ¿Tienen alguna influencia los ciudadanos de a pie? ¿Podrían si lo intentaran? ¿Tienen importancia las elecciones? ¿Tiene alguna importancia que gane un partido u otro? ¿Es conveniente una mayor participación popular en el gobierno? ¿Por qué en una democracia se toleran cosas tales como los impulsos regresivos, la

violencia en la calle, la corrupción en la empresa privada y en la administración, el cuidado médico inadecuado para la mayoría de la población, los colegios mal equipados y los servicios públicos inadecuados?

La exploración de estas preguntas se convertirá en un análisis del sistema político. El análisis se centrará principalmente en la elaboración de políticas públicas en los EEUU., presentando alguna atención a la política democrática y otros países y algunos aspectos de los sistemas autoritarios. A diferencia de otros libros sobre políticas públicas, este análisis no examinará los pros y los contra de políticas concretas—por ejemplo, la energética o la anti-inflación—sin embargo si se plantea la cuestión de cómo se elaboran las políticas que un conocimiento ordinario podría ser de igual utilidad. Los estudiosos de las ciencias sociales tienen que evitar el explicar lo que la gente ya sabe.

Tomemos por ejemplo el primero de los pasos antes mencionados, la formulación de la agenda. Se pueden hacer muchas observaciones: entre otras, que el descontento de los ciudadanos políticamente no activos no facilitará que sus problemas se planteen en la agenda de políticas públicas; además algunos activistas, quizá el líder de un grupo de interés o un candidato a un cargo público, deben de plantear la cuestión para que provoque la atención de los cargos públicos; que algunos participantes tienen acceso al proceso de políticas públicas y otros no; y que algunos miembros de la Administración juegan un papel importante al llamar la atención de ciertos problemas ante los responsables de las políticas públicas. Esta lista puede realizarla cualquier persona razonable e informada. La mayoría de la gente, incluso los poetas y las bailarinas de ballet, saben mucho sobre estos y otros aspectos de la elaboración de política pública.⁴³

Las ciencias políticas ofrecen proposiciones clarificadoras en tan solo algunos de los aspectos de la determinación de la segunda política. Por ejemplo, uno es que el aprendizaje social o el adoctrinamiento crean un clima de opción que mantiene muchos

⁴³Por esta razón no hemos dedicado una o dos páginas a la definición del término política y elaboración de política. Casi ninguna definición lo conseguirá, excepto las que limitan las “políticas” a las decisiones sobre reglas permanentes para imponerse en el proceso de decisión, como ocurre en: “es política del senador el tomar parte activa en toda legislación agrícola”. Esta es un concepto muy limitado. Para nuestro objetivo una decisión permanente es una decisión de política, pero también lo son otras muchas decisiones específicas tomadas luego sobre la legislación agrícola.

temas alejados de la agenda política. Por ejemplo uno es que el aprendizaje social o el adoctrinamiento crean un clima de opinión que desafían los fundamentos del propio sistema político- económico. Por ejemplo, la mayoría de nosotros ha aprendido a creer en un congreso de dos Cámaras, y por lo tanto no consideramos en serio la abolición del senado. Un segundo caso es el que las agendas son en gran medida determinadas mediante la interacción entre personas que luchan entre si sobre la forma de cooperar. Muchos de los problemas de la formulación de políticas públicas resultan de esta cooperación. La existencia de un gobierno abre la posibilidad de cooperar en iniciativas – para la construcción de presas, educar a los jóvenes, volar a la luna- que de otra forma serian imposibles. ¿Cómo pueden aprovecharse estas oportunidades, quien debería explotarlas, y en beneficio de quien? Todos estos temas complicados son parte de la agenda política.

LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PUBLICAS COMO UN PROCESO NO CLARO.

El método del “paso a paso” corre también el riesgo de creer en el supuesto de que la formulación de políticas se lleva a cabo mediante un proceso ordenado racional, como el de escribir in articulo para un curso en la universidad con una introducción, un cuerpo principal y una conclusión y con cada una de las partes consecutivas bien conectadas. El que las políticas publicas se elaboren de esta forma debería de ponerse en cuestión mas que suponerse.

Algunas de las características de la elaboración de políticas públicas evidencian lo contrario. Por ejemplo, la solución para un grupo supone un problema para otro. Unos precios agrícolas elaborados solucionan el problema de los agricultores, pero crea un problema para los consumidores. Además un número de problemas de políticas públicas se integra en la agenda como consecuencia de los intentos de implantar otras políticas. Consecuentemente, la fase de implementación y la fase de elaboración de la agenda se mezclan mutuamente. Por ejemplo, los EEUU. Necesitan políticas para controlar a la Agencia Central de inteligencia (CIA) y a otras agencias de información principalmente a causa de medidas tomadas previamente para utilizar estas agencias para implementar la política nacional de

seguridad. Durante la implantación se generan problemas y se transmiten a la agenda política.⁴⁴

Téngase en cuenta también que la evaluación de políticas, a menudo percibida como el último paso, no constituye un paso en la formulación de las políticas públicas a menos que ofrezca ideas sobre los posibles próximos movimientos. Si se trata de un paso distintivo, la evaluación de políticas se trataría como ligado a otros intentos de valor y formular las próximas políticas.

Además, las políticas a veces se formulan a través del compromiso de los decidores de políticas, sin que ninguno tenga bien presente los problemas a los que responde la política acordada. A veces como acabamos de ver, las políticas surgen de oportunidades más que como respuestas a problemas. Se puede decir que la política en los EE UU. Da mucha libertad a los monopolios, especialmente a los oligopolios, restringiendo por lo tanto el alcance de la ley antitrust a un pequeño número de casos, no ser que lo decida un cargo público o una agencia. La política emerge de alguna forma del sistema de elaboración de las políticas públicas pero no de una manera ordenada.

Vamos a estudiar la elaboración de las políticas públicas como un proceso muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos. De alguna manera una red compleja de fuerzas conjuntamente un efecto llamado “políticas-públicas”. Como ya se dijo todo gobierno y política se puede percibir un proceso de elaboración de políticas públicas. Si se hace así, no se caerá en el error de entender la elaboración de políticas públicas como un aspecto de la política, como ocurre cuando se analiza como una serie secuencial de fase. La gente reflexiva se desespera al intentar buscar un responsable por el fracaso de una política.

Estos encuentran dificultades incluso para identificar las múltiples influencias ejercidas en las políticas. Su frustración apoya nuestro argumento: para entender la elaboración de políticas públicas hay que comprender toda la vida y actividad política.

LA EVALUACIÓN DEL PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

¿Una vez descrito el proceso de políticas públicas, se puede evaluar? Para algunos el lento proceso de desagregación racial en los

⁴⁴ Ver el capítulo “Policy as its own Cause”, in Aaron Widavsky, *Speaking Truth to Power; The Art and Craft of Policy Analysis* (Boston: Little, Brown & Co., 1979).

colegios americanos el lento proceso de desagregación racial en los colegios americanos- una desagregación todavía incompleta después de pasadas décadas desde que se ordenara por el Tribunal Supremo- es una evidencia concluyente de los defectos de la elaboración de políticas públicas en América. ¿Aun así, si la desagregación camina lentamente por la sensibilidad de la política pública a la opinión pública, puede hablarse de un proceso defectuoso?

Las dificultades de la evaluación son al menudo muy claras. ¿La orden del presidente Truman de lanzar la bomba atómica en Japón representa un fallo escandaloso en el proceso de elaboración de políticas públicas o un momento de admirable capacidad de decisión? ¿La amenaza del presidente Kennedy sobre una guerra atómica en la crisis de los misiles de Cuba demuestra la capacidad del proceso de elaboración de políticas públicas en América para elaborar los cálculos racionales o es un exceso de confianza en un proceso de consulta en un grupo muy reducido de cargos públicos (aunque al fin no provocara una guerra nuclear)? Se examina en las decisiones del poder ejecutivo o del poder judicial el tener que enfrentarse con el impacto del Watergate en una sociedad democrática, como reclaman algunos observadores, o se salvo la nación de las consecuencias de una conspiración por la causalidad de que el Presidente Nixon garbara el proceso de política pública no se convierte en la imposibilidad de sacar conclusiones de evaluaciones específicas o de etapas concretas de su elaboración. Como ya se ha advertido, la mayoría de la gente quiere que la elaboración de políticas públicas sea en general democrática. Pero también quiere que sea inteligente. Los dos criterios exigen características contradictorias en la elaboración de las políticas públicas. Ni siquiera podemos especificar lo que queremos decir con proceso democrático de política pública. Por ejemplo, ¿Cuál es más democrático el proceso de formulación de políticas del Primer Ministro británico o el del congreso americano ¿es más democrático el que haya una gran influencia de los grupos de interés o que esta sea pequeña?

El que la evaluación sea difícil y sin conclusiones no quiere decir que no haya que intentarla. Para la clarificación de los hechos fundamentales sobre la elaboración de políticas públicas es una tarea que procede a la evaluación. Esto es lo que aquí podemos hacer, en este pequeño libro, ya que no podemos evaluar.

LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUS RESULTADOS.

Las políticas y sus resultados difieren entre los sistemas democráticos y en los autoritarios. Los sistemas autoritarios, por ejemplo, no persiguen políticas de protección de libertades ciudadanas. Los sistemas autoritarios tampoco garantizan el derecho convencional de propiedad privada. Los sistemas democráticos siempre hacen. En principio, un sistema democrático podría terminar con la propiedad privada de los bienes de producción y establecer en su lugar un sistema de producción dirigido por el gobierno. El que ningún gobierno democrático no haya intentado nunca hacerlo es un hecho histórico remarcable.⁴⁵

Otras diferencias entre los sistemas democráticos y autoritarios están pendientes de descubrirse, igual que algunas diferencias entre los resultados de los distintos tipos de elaboración de políticas públicas en democracia. Pero el descubrimiento de que en muchos sectores las diferencias entre sistemas de elaboración de políticas no provocan gran diferencia en sus resultados ha ocasionado discordancia en las ciencias políticas. Como entre los sistemas democráticos y comunistas en Europa que tienen un nivel similar de desarrollo económico, por ejemplo, el gasto público de los programas de educación y bienestar son muy parecidos.⁴⁶

Unos cuantos profesores de las políticas han venido comparando la elaboración de políticas en los Estados americanos. Están intentando comparar el grado en que las diferencias en los programas de educación bienestar y de carreteras, entre otros, dependen de las diferencias, en la formulación de políticas en los Estados, tales como el grado de competición entre los partidos políticos, los sistemas de representación, la fuerza de la Oficina del Gobernador y el número de electores activos, Aparentemente estas diferencias en el sistema político, son menos importantes de los que antes se creía para los resultados de políticas públicas.

⁴⁵ Para una visión controvertida de la relación entre la democracia y la propiedad privada, ver William Kingston, "The Lemmings of Democracy" *Studies*, 65 (Winter 1976). Ver también Charles Lindbloom, *Politics and Markets* (New York: Basic Books, 1977), capítulo 12.

⁴⁶ Frederick L. Prior, *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations* (Homewood, III.: Richard D'Irwin, 1968), especialmente la página 310.

Factores tales como la riqueza del estado y el grado de industrialización tienen más peso.

En esta fase de la investigación, no se puede hacer ninguna generalización sobre que diferencias en sus resultados. El cuadro es complicado ya que algunas diferencias entre los Estados explican diferencias en los métodos de elaboración de las políticas públicas más que en sus resultados. Sin embargo, esta nueva investigación limita muchas otras visiones profesionales que argumentaban importancia en sus resultados. También sugieren que las reformas del proceso de elaboración de políticas públicas pueden no ocasionar gran desmejoras en los resultados.⁴⁷

En todo el mundo, tanto las elites como la masa parece querer, entre otras cosas, la ley y el orden, la producción agrícola e industrial y la movilidad y las comunicaciones. Si conseguido esto creen que se puedan conseguir otras cosas, entonces querrán cada vez más tecnologías productivas, un nivel mínimo de calidad de vida para casi todo el mundo y nuevas iniciativas de investigación, educación y exploración. Estos deseos, no el proceso de elaboración de políticas públicas, explican el porqué los gobiernos persiguen las políticas y sus resultados. El proceso de políticas públicas pueden explicar parcialmente como el gobierno persigue los distintos objetivos de política pública, pero porque se eligen estos objetivos.

PARTE PRIMERA

LA INFORMACIÓN Y EL ANÁLISIS EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CAPITULO SEGUNDO

EL ANÁLISIS PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

En el capítulo anterior se identificaron dos cuestiones fundamentales sobre el proceso de formación de políticas públicas; como hacer más efectiva las políticas para realmente resolver los problemas sociales y como hacer una política pública que responda al control popular. Sobre la primera cuestión, quizás la mayoría de la gente cree que la respuesta radica en conseguir más información,

⁴⁷ La investigación incluye contribuciones de Cunde, Cutright, Dawson, Dye, Grumo, Hofferbert, The Study of Public Policy, Indianápolis: (Bobbs Cerril, 1974) capítulo 4-6.

reflexión y análisis en los procesos de políticas públicas. Reflejando una preocupación creciente con la primera cuestión hoy en día, el estudio de la elaboración de las políticas ha prestado una atención especial al papel de la información y análisis en el proceso de formación de políticas públicas. Algún libro y curso se centran casi completamente en estos componentes intelectuales de las políticas públicas.

Al aparecer nuevos problemas sociales que parecen estar actualmente amenazando la supervivencia humana –escasez de la energía, degradación del medio ambiente y guerra atómica por ejemplo –se ha intensificado una demanda de mayor información y un análisis más cuidadoso de las políticas públicas. Esta nueva demanda de análisis va unida a una cierta ansiedad respecto a quien puede confiársele el análisis. ¿Se confiara en análisis de utilidad pública realizando por una empresa privada sobre la necesidad de generar energía nuclear? Esta demanda también se enfrenta con el frecuente sentimiento antirracionalista de años recientes, un sentimiento que declara que la aproximación intelectual a los problemas a menudo se aleja de la realidad al preocuparse en exceso de las características. Sin embargo la demanda de más información y análisis parece inconfundible. Se solicita concretamente la reducción del conflicto político entre los partidos que a menudo se cruzan en el camino del análisis.

Además la segunda de las dos cuestiones –la que trata de control popular exige que en gran medida la elaboración de las políticas públicas sea siempre política. Muy poca gente en las sociedades democráticas desearía renunciar a sus intereses políticos y el papel que pueden jugar en la formulación de las políticas. La mayoría de ellas querrían al menos votar en las elecciones. La mayoría también desearía ser capaz de decirle a sus representantes la opinión que tienen sobre varios temas incluso aunque como ciudadanos normales no estén cualificados como expertos en los temas correspondientes. Además la gente cree que el gobierno necesita más investigación y análisis, aparentemente lo que se intenta es que los cargos electos permanezcan en sus puestos. La gente cree que las autoridades deberían solicitar los servicios de analistas y expertos pero no abdicar sus funciones políticas en ellos.

En breve, existe un profundo conflicto en las actividades normales hacia la formulación de las políticas públicas. Por un lado la gente quiere que las políticas estén bien informadas y sean bien analizadas. Por otro lado se quiere que sea democrática y necesariamente política. En Otras palabras por un lado se quiere que las políticas sean más científicas, por otro se pretende que permanezcan en el mundo de la política.

Muchos teóricos de la democracia y líderes políticos han intentado resolver este conflicto. Estos aseguran que el intercambio político abierto en una sociedad democrática –la competición de las ideas –es la mejor vía hacia la verdad, que después de todos la política en la democracia ofrece la mayor oportunidad para una formulación de las políticas en la democracia ofrece la mejor oportunidad para una formulación de las políticas informadas y razonables. Sin embargo no estamos seguros. Aunque sea el mejor camino, parece peligroso. Mucha gente desconfía de la política en la democracia porque cree que la lucha de ideas publicas. De esta manera el conflicto entre la razón, el análisis y la ciencia de un lado y la política y la democracia por otro, permanece. Si una sociedad desea mas análisis y lógica en la formulación de las políticas, quizás debería ceder algunos aspectos de la democracia. Aunque estos dos principales componentes de la formulación de políticas-el análisis y la política –están en conflicto el uno con el otro, en cierta manera también se complementan. En algunos temas por ejemplo, a la clientela de un legislador no le importaría que este decidiera mal apoyados en la información. Quizás por lo tanto, a pasar del conflicto, una sociedad puede tener una elaboración de políticas a la vez lógica y democrática, o al menos con mejoras desde ambos puntos de vista.⁴⁸

Así es que proponemos un tema central para todo el libro: el conflicto entre el análisis y las políticas en la formulación de políticas públicas y la posibilidad de que los dos al menos de alguna manera,

⁴⁸ Desde luego, toda política gubernamental es en esencia política. Pero utilizaremos el término política de una manera más restringida para que podamos contrastar el análisis y la política en la elaboración de las políticas, incluso aunque en un sentido más amplio ambas sean política. La distinción podría plantearse diciendo que las decisiones del gobierno duden hacerse mediante el análisis y la información, por un lado, o ejerciendo el poder por otro lado. También podría expresarse esto bien como el elegir las políticas a través de una discusión y análisis bien informado y pensando bien mediante las elecciones, el intercambio de favores y el regateo. Por ejemplo, el análisis parece funcionar en las decisiones del consejo de la Reserva Federal en temas de política monetaria _____ parece fundamental en las decisiones del congreso para la localización de _____ en diversos Estados. El análisis y la política van siempre unidos.

dudan complementarse el uno al otro. El conflicto provoca grandes dificultades tanto en los Estados Unidos como en cualquier sociedad.

Comenzaremos nuestra investigación observando primero el análisis y la formulación de las políticas públicas: como se practica el gobierno, su potencial y sus dificultades.⁴⁹ Posteriormente entraremos en los elementos políticos de la formulación de las políticas públicas, así como en las complejas conexiones entre la política y el análisis.

LA UBICUIDAD DEL ANÁLISIS/

¿En que medida se integran los datos, la lógica, las discusiones racionales y el análisis en el proceso de elaboración de políticas públicas? En todos los sistemas políticos la gente recoge datos, los analiza y debate. Aunque estas actividades a menudo se realizan contra reloj y el resultado es desafiante o de hechos no tenidos en cuenta, siempre están presentes. Es necesario que aparezcan su alcance antes de investigar la frecuencia con la que son apartadas.

Los cargos públicos, los periodistas, los líderes de los grupos de interés y los ciudadanos interesados a menudo se reúnen para discutir. En países desarrollados como los Estados Unidos, están apareciendo grupos de profesionales especializados en la búsqueda de datos, investigación y análisis de políticas. Los decisores de políticas públicas se sienten a menudo desamparados si no tienen la ayuda procedente de discusiones informativas o de estudios profesionales especializados. Ya que sus adversarios van a utilizar datos reales y argumentos, más les vale estar preparados.

Incluso en los temas en los que la política de partidos presiona con intensidad, los cargos públicos solicitan recursos analíticos. Por ejemplo, si el precio del trigo obtenido por los agricultores bajase alarmantemente, la caída debería exigir una verificación mediante técnicas estadísticas, y el debate sobre el que hacer provocaría muchos temas a discutir y a investigar sobre el que hacer provocaría muchos temas a discutir y a investigar. ¿Por qué el descenso del precio? ¿Qué nivel de precios debería mantenerse? ¿Cómo efectúa la

⁴⁹ Nuestra intención es cuestionarnos todo tipo de recogida de datos, estudio, discusión, investigación y procesamiento de información pertinentes a la elaboración de políticas públicas. Para un mayor énfasis en algunos contextos especificaremos uno u otro de estos términos. Generalmente el término análisis se utiliza para todos ellos.

caída (y el intento de restauración del precio) a la balanza comercial de pagos? Todas cuestiones exigen discusión e investigación.

Década tras década, la Administración aumenta la oferta de información y análisis especializado a tener en cuenta en la elaboración de las políticas públicas. En los Estados Unidos una serie de informes estadísticos –por ejemplo, sobre el número de parados, el nivel de precios, las importaciones y exportaciones, la tasa de mortalidad y los resultados electorales –se amplían continuamente. El gasto del gobierno federal en investigaciones sociales ha aumentado prodigiosamente a un ritmo de entre 500 millones de \$ a un billón, dependiendo de cómo se defina la investigación.⁵⁰ La administración solicita ayuda a las universidades. También ha establecido o emplea los servicios de muchos institutos de investigación especializados tales como la RAND corporation, creada originalmente por las Fuerzas Aéreas de los Estados Unidos.

De vez en cuando, los cambios en la organización del gobierno reflejan un intento de concentrar el poder analítico adicional para las políticas. Así el gobierno federal estableció la Oficina de presupuestos en 1921, mas tarde la reorganizo convirtiéndola en la Oficina de Gestiona Presupuesto para concentrar nuevas tareas analíticas. En 1974 se estableció la oficina presupuestaria del Congreso para integrar nuevo personal analítico al servicio del Congreso.

LA PLANIFICACIÓN FORMAL

El Gobierno también se interesa por el análisis de las interrelaciones entre las políticas de varios sectores y en el tiempo, lo cual es un tipo de análisis que se denomina a veces planificación. La comisión de planificación y diseño de zona en una ciudad analiza políticas que pertenecen a la utilización del suelo. El Consejo de Asesores Económicos de Presidente en los Estados Unidos proporciona un asesoramiento de coordinación para las políticas públicas sobre el empleo, el nivel de precios, la balanza de pagos y el crecimiento económico. En el reino Unido, el Consejo Nacional para el Desarrollo Económico, igual que la Comisaría del Plan en Francia, permite que el Gobierno tenga una coordinación mas informada sobre política de precios, inversión, empleo y comercio exterior.

⁵⁰ Para su discusión ver National Research Council, Commite on Social Research and Development, (The Federal Investment in Knowledge of Social Problems”, mimeographed, August 25, 1977), capitulo 2.

LOS RECURSOS ANALÍTICOS NO-GUBERNAMENTALES.

En los países desarrollados como los Estados Unidos, el análisis de políticas se ha convertido en un proceso masivo que afecta a millones de ciudadanos. Las empresas privadas, los grupos de interés, las universidades y los institutos de investigación crean un enorme flujo de estudios no solicitados sobre políticas públicas. A través de sus libros y artículos, incluso las personas no afiliadas son importantes para el análisis de políticas públicas. Mas allá del análisis explícito de políticas existe una fuente de información y opinión muy importante que va desde los proyectos de investigación hasta las “cartas al editor”, en los que los responsables publicas se sumergen en busca de sus intereses⁵¹. El flujo de análisis es más reducido en los países pobres ya que no pueden financiarlo. En los países autoritarios los gobiernos controlan este flujo.

EL ANALISTA DE POLÍTICAS PROFESIONAL

Con los años aparecen nuevas técnicas –estudios de costo benefició, investigación operativa, análisis de sistemas, programación matemática – junto con algunas florituras que fracasan, como ocurrió con el controvertido intento de combinar el presupuesto por programas con el análisis de sistemas, conocido como el PPB (Planning – Programming – Budgeting).

A menudo estas técnicas se utilizan en proyectos continuos bajo el nombre de ‘análisis de políticas’. Aunque aquí utilizamos el termino ‘análisis’ como una abreviatura útil para todo tipo de información, discusión y análisis de políticas, el ‘análisis de políticas’ a menudo se refiere de manera mas restrictiva a un tipo específico de análisis profesional. En su forma mas desarrollada, el ‘análisis de políticas’ formula el problema como un todo, especificando los objetivos y otros valores, solicitando y evaluando las soluciones alternativas e identificando la solución que se corresponde mejor con valores formulados⁵². Se diferencia del análisis de una parte del problema, como cuando un investigador social estudia el alto coste de la atención

⁵¹ Para una vision del tema ver F. Machlup, *The Production and Distribution of Knowledge in the US* (Princeton, N. J. : Princeton University Press, 1962).

⁵² Simplemente el identificar estos aspectos del ‘análisis’ de políticas’ y del análisis de sistemas supone el mejor comienzo. En el próximo capítulo veremos dificultades que no son aparentes aquí. Sobre en que medida estos métodos se alejan de su forma ideal, existe una amplia bibliografía. Por ejemplo ver harvey Sapolsky, *The Polaris Missile System Development* (Cambridge, Mass.:Harvard University Press, 1972).

medica. Aunque también es útil, este estudio abarca solo un fragmento de las consideraciones relevantes a una decisión sobre la política de asistencia médica.

LA EVALUACIÓN PROFESIONAL

La evaluación profesional de políticas públicas, el estudio profesional de los éxitos y de fracasos de una agencia en el marco de una política de un programa ilustra el esfuerzo de algunos para elevar el nivel de racionalidad en la formulación de políticas. Idealmente, los estudios de evaluación proporcionan información para la retroalimentación; al revelar lo que fue bien y lo que fue mal en los últimos pasos de la política, estos proporcionan información para dar los próximos pasos.

Por ley, algunas agencias deben hacer evaluaciones explícitas de sus éxitos y fracasos; otros lo hacen por prudencia. El Departamento de Salud, Educación y Bienestar, por ejemplo lleva a cabo evaluaciones mediante, entre otras vías, la Oficina del Secretario Adjunto para la Planificación y Evaluación. Muchas agencias emplean personal fijo o evaluaciones hechas en el departamento y además contratan investigación externa o empresas de consultorio para evaluar sus programas. Las organizaciones gubernamentales responsables de la superación, entre ellas la Oficina General de Contabilidad, también realizan evaluaciones sistemáticas. La Oficina de Gestión y Presupuesto, que después de abandonar el PPB interno un nuevo método de evaluación llamado Management By Objectives (MBO), continúa buscando métodos más desarrollados de evaluación. El Congreso también realiza evaluaciones, bien a través de Comisiones de Audiencia o bien a través de la evaluación sistemática de personal.

Uno de los intentos más destacados de la evaluación profesional fue el experimento de la Renta Mínima Garantizada en Nueva Jersey. Para determinar si la Renta Asegurada reducirá el rendimiento del trabajo la Oficina de Oportunidades Económicas inició, mediante el instituto de investigación sobre la Pobreza de la Universidad de Wisconsin, un experimento con más de mil familias.

Cada familia recibió una cuantía de renta en metálico por parte de los investigadores, y su efecto en el incentivo al trabajo en estas familias se comparó con el incentivo de un grupo de control no subvencionado en metálico. Con este experimento histórico la

evaluación profesional adquirió mas importancia de la elaboración de políticas publicas. Otros experimentos vinieron después.

En su deseo de probar que sus programas tienen éxito, los decisores de políticas públicas a menudo distorsionan la evaluación. En la conocida evaluación del programa Head Start, un programa diseñado para proporcionar a los niños retrasados apoyo en el jardín de infancia o en primer grado muchos funcionarios del programa se opusieron al principio a la evaluación. Cuando una evaluación, inicial contra sus deseos, comenzó a revelar resultados adversos de la distribución del informe. Muchas instituciones, incluyendo la Escuela de Gobierno en Políticas Publicas de la Universidad de Harvard, ofrecen actualmente formación profesional en evaluación y en otros tipos de análisis de políticas públicas. Las Escuelas de negocios de varias universidades han añadido a sus programas nuevos cursos sobre políticas publicas. Las Escuelas de negocios de varias universidades han añadido a sus programas nuevos cursos sobre políticas publicas.

CUALIDADES DISTINTIVAS DEL ANÁLISIS PROFESIONAL

Con el creciente profesionalismo en la evaluación de políticas y otros análisis de políticas, los defensores del análisis profesional a menudo reclaman que, a diferencia de la mayoría de las discusiones sobre política, su trabajo es sistemático, por lo tanto a menudo es comprensivo más que fragmentado y concierne a temas concretos, y es neutral más que partidista⁵³. De hecho, a menudo es sistemático. Intenta delimitar los diversos factores relevantes para un tema concreto y organiza el tratamiento de esos factores considerando sistemáticamente las relaciones entre ellos: por lo tanto depende en gran medida de modelos matemáticos para alcanzar una interrelación lógica y ajustada de las partes. Algunas personas no están de acuerdo con el argumento de que sea comprensivo (por razones que veremos mas adelante). Claramente, sin embargo, una búsqueda sistemática de variables relevantes ocasiona algún grado de análisis comprensivo. Análogamente algunos critican que se puede evitar lo partidista, ya que todo el mundo, algunos piensan, favorece ciertas causas y valores sobre otros.

⁵³ Por ejemplo, ver Charles L. Schultze, *The Politics and Economics of Public Spending* (Washington, D.C. : Brooking Institution, 1968).

Más adelante se examinara el problema del partidismo. Aquí podemos hacer notar sin embargo que un cierto tipo de partidismo en el análisis de políticas generalmente es considerado como aceptable para el análisis profesional de políticas. Los analistas profesionales, por definición, están comprometidos a realizar un análisis disciplinado y con evidencias. Se convierten en partidistas, a veces de manera apasionada, en nombre de la razón, incluso aunque también se inclinen por el partidismo en nombre de otras causas⁵⁴.

Específicamente estos son a menudo útiles para buscar las soluciones 'eficientes' a los problemas.

En este contexto 'la eficiencia' significa una solución que incorpora elementos ventajosos para los participantes y para sus clientelas. De manera aislada, los participantes no siempre las descubren. Los analistas profesionales se convierten en expertos en la búsqueda de situaciones próximas a lo que los economistas llaman soluciones de eficiencia de Pareto, soluciones que, comparadas con la situación existente, benefician a todos o a alguna de las partes sin dañar a los demás. Sus análisis pueden mostrar, por ejemplo, que ciertas reducciones en la carga media de transportes por ferrocarril podrían beneficiar a sus usuarios por ahorros y al mismo tiempo a los ferrocarriles al fomentar un mayor tráfico y unos mayores ingresos.

Los análisis profesionales a menudo se expresan como partidistas de valores a largo plazo –por ejemplo, cuando se preocupan de la extinción de recursos energéticos o de diversos tipos de contaminación del medioambiente que pueden ser un problema en un futuro lejano, o sobre la deforestación. Este tipo de tendencia partidista probablemente es útil para corregir la perspectiva a corto plazo de la mayoría de los participantes en el proceso de la elaboración de políticas públicas.

¿SE TIENE EN CUENTA REALMENTE EL ANÁLISIS?

Nuestra manera de pensar a menudo nos hace tener que el análisis no tiene gran fuerza para la solución de conflictos y que los participantes realmente llegan a acuerdos mediante pruebas de fuerza –votaciones, negociación política, tácticas y maniobras o incluso a las

⁵⁴ Ibid,pp. 95-96.

armas. ¿Se tiene realmente en cuenta el análisis? Los decisores de políticas creen que en la práctica sí. Un reciente Director de la Oficina de Presupuestos dijo:

La visión incrédula del asunto es que el cálculo racional en la programación del gobierno es un ejercicio inocuo pero ineficaz, ya que todas las cuestiones importantes se deciden finalmente con criterios políticos... La tesis está equivocada si se pretende querer decir que los resultados de un análisis objetivo y serio de los programas públicos no son influyentes no es decisivo⁵⁵. Sin embargo la voz de la razón a menudo no tiene audiencia. En concreto se podría añadir que una gran parte del análisis profesional realizado por académicos y otros analistas se desperdicia. Los cargos a menudo dicen que no encuentran nada útil en ellos, y los analistas profesionales dicen que los funcionarios ignoran sus conclusiones. El problema ha provocado un torrente de estudios sobre la obstrucción a la invención social sobre la elaboración de las políticas públicas⁵⁶. En el próximo capítulo nos introduciremos en estos obstáculos.

CAPITULO NUEVO

LA POSICIÓN PRIVILEGIADA DE LA EMPRESA PRIVADA EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Por razones todavía no bien entendidas, ninguna democracia se ha consolidado excepto en las sociedades con un sistema de mercado de empresa privada en países no democráticos, tales como el Pakistán, Nigeria, Irán y docenas de otros países.

En la medida en que entendemos las razones de las que depende la democracia del mercado, estas resultan de la asociación ya explicada entre la democracia y ciertas formas de libertad. Al establecer y proteger su deseo de libertad para el comercio, los negocios y la acumulación de riqueza la gente ha tenido que controlar la autoridad del estado, han insistido en las libertades civiles básicas incluyendo, al menos país la gente con propiedad privada el derecho a

⁵⁵ U.S., Congress, House, Committee on Government Operations, Research and Technical Programs Subcommittee, *The Use of Social Research in Federal Domestic Programs*, Part I, 90th, 1st sess., April 1967, p.2.

⁵⁶ Ver, por ejemplo, una colección de estudiantes en Carol H. Weiss, Ed., *Using Social Research in Public Policy Making* (Lexington, Mass.: D.C. Heath and Co., 1977). Ver También Charles Lindblom and David K. Cohen, *Usable Knowledge* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1979).

voto. Las libertades civiles hasta ahora nunca han florecido en ninguna nación Estado, excepto en conexión con las libertades de participar de una manera relativamente libre en la vía del mercado y en la búsqueda de beneficio privado. La democracia, donde quiera que se desarrolle depende de estas libertades civiles básicas.⁵⁷

De esta asociación entre el mercado, la empresa privada y la democracia resultan consecuencias para el proceso de las políticas públicas. Vamos a tratar de identificar estas consecuencias, teniendo en cuenta que no se limitan a los estados unidos.

DOS TIPOS DE CARGOS PÚBLICOS.

Los sistemas de mercado requieren un segundo grupo de “cargos públicos” y por lo tanto otra elite. Se trata de los directivos de la empresa privada, especialmente a nivel ejecutivo, que realizan funciones publicas importantes, aunque no como funcionarios del gobierno, Estos, mas que los funcionarios de gobierno, inician muchas de las tareas organizativas de la sociedad: organizan la fuerza del trabajo, asignan los recursos de la nación, desarrollan los programas de inversión de la nación, y desde luego, inician las tareas criticas especificas para la producción de energía eléctrica, servicios de transporte, muchos tipos de entretenimiento, servicios de seguros acero, vivienda, alimentación computadoras, periódicos, juguetes son publicas en diversos sentidos aunque no sean gubernamentales. Afectan a todos los miembros de la sociedad. Las decisiones sobre estas funciones surgen igual que las sociedades de la mayoría de los funcionarios del gobierno. El empleo, nivel de precios, y tasa de crecimiento dependen de las políticas establecidas en las empresas por sus directivos, nadie puede decir que estas decisiones no pueden ser denominadas políticas publicas.⁵⁸ Se entendería mejor su carácter publico si tenemos en cuenta funcionarios del gobierno toman estas decisiones. Estas se perciben como muy importantes para que sean

⁵⁷ Para mayor discusión, ver Charles E. Lindblom, *Politics and Markets* (New Cork: Basic Books, 1977), capitulo 12. las ‘Democracias del pueblo’ del mundo comunista, que no practican la rotación de las autoridades publicas en base a elecciones ciudadanas, no se incluyen en lo que nosotros llamamos democracia.

⁵⁸ Para un ejemplo de formación de política de empresa privada en la industria privada en la industria del acero, en la que los directivos con plena discreción toman una decisión importante sobre el empleo y la producción para la economía, ver U.S. Congreso, Senate Comité on the Judiciary. Subcommittee on Antitrust and Monopoly, Hearing on Egon Sohmen’s testimony in Economic Concentration, 90TH Cong., 2nd sess., 1968, p.3446.

decisiones privadas. En todos los países del mundo, alguna de estas decisiones de vez en cuando pasa a ser competencia del gobierno.

La desigualdad fundamental en la formulación de políticas, entre decisiones de política pública y ciudadanos, se duplica en el sistema de mercado aquí, no menos que en el gobierno, una distinción fundamentalmente separa la elite de los negocios de la gran masa.⁵⁹

EL CONTROL DE LA EMPRESA SOBRE EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS GUBERNAMENTALES.

En este libro, queremos analizar el proceso de políticas públicas más que las políticas de mercado. Por este motivo, la relevancia del papel de liderazgo de la empresa privada en el mercado es por consecuencia un control inusual, en clase y grado, sobre el proceso de políticas gubernamentales concedido a la empresa privada. Este control se lleva a cabo a causa de las siguientes razones específicas:

Muchas de las funciones realizadas por los directivos de empresa en el mercado son esenciales para la sociedad ya que, si no se realizan, ocasionaran un amplio descontento y en el extremo – el desorden. Las viviendas deben de construirse, los alimentos deben de procesarse, la gente y los bienes deben transportarse, las factorías construirse y explotarse, y los puestos de trabajo deben hacerse disponibles. Si estas y otras actividades similares fallan, se ocasionara un desorden generalizado

Los funcionarios del gobierno reconocen esto. También saben que un fallo generalizado de la empresa en la realización de estas funciones hará caer al gobierno. Un gobierno elegido democráticamente no puede esperar sobrevivir ante un desorden amplio y prolongando. Una desorganización económica extrema no solamente acabaría con las autoridades públicas en el poder sino que además rechazaría a todo el régimen o forma de gobierno. Consecuentemente, los responsables de la política gubernamental muestran una preocupación constante sobre la actuación de la empresa privada.

⁵⁹ lo que decimos no se contradice con el control flexible del consumidor con dólares cuando compra o rehúsa comprar.

Sin embargo según las reglas del sistema de mercado de empresa privada, nadie, ni siquiera el gobierno, ordenar a los directivos de empresa a actuar y realizar las funciones que tienen asignadas. Aunque el gobierno puede prohibir, no puede ordenar de manera positiva a los directivos de empresa sobre como han de realizar sus funciones. Un directivo de empresa crea y ofrece puestos de trabajo solo si de manera voluntaria se decide hacerlo.

¿Siendo esto así, como podría un funcionario del gobierno estar razonablemente confundido de que los directivos de empresa realizaran estas funciones tan necesarias? La respuesta es, asegurándose que los directivos de las empresas privadas consideran ventajosos el realizarlas. Estos actuaran solo si son inducidos por los beneficios, ganancias o ventajas que se les ofrece.

Se podría pensar que, ya que las oportunidades de beneficio están en todas partes los empresarios siempre estarán convencidos para actuar. Sin embargo, ni siquiera Adam Smith creía que los empresarios trabajarían inevitablemente si se les dejara a su libre albedrío. En muchas partes del mundo, como en la india por ejemplo, esto ocurre así. El empresario trabaja solo cuando el gobierno desarrolla y mantiene el beneficio de la empresa privada mediante políticas de apoyo. Históricamente, estas políticas tienen una variedad de formas: subsidio al transporte, e instalaciones bancarias, subsidios en metálico, mercados protegidos, e impuestos reducidos sobre las sociedades, protección militar para las inversiones en el exterior, abolición de huelgas, programas de formación profesional, servicios de investigación y construcción y subsidios para el alquiler de fábricas y equipamiento. Además, hay políticas para conseguir que el mundo de la empresa tenga fácil y frecuente acceso para la consulta a los funcionarios gubernamentales, así como acceso a los que confieren derechos sobre sus asociaciones de comercio o sobre ciertos líderes del sector privado para vetar ciertos nombramientos gubernamentales. Se debería añadir a esta lista las tarifas, precios mínimos de mantenimiento, compra de excedentes participación den los costes de las nuevas tecnológicas, así como muchos servicios de rutina, como la información meteorológica, la cartografía y la policía⁶⁰. Cundo, como

⁶⁰ Para una larga lista de subsidiaria en los EEUU a la empresa privada, ver Clair Wilcox, public Policy Toward Businss, 4th ed. (Honewood, III.: Irwin, 19719, capítulo 33, sobre la variedad de politicas de apoyo,

ocurre en algunos países del mundo, los gobiernos de naciones con sistema de mercado no han desarrollado suficientemente las políticas de apoyo, sus economías no han crecido suficientemente o han caído en situación de depresión.

En conclusión, para convencer al empresario para que actúe, el gobierno debe darle no todo lo que pide, pero si todo lo que necesita para realizar una operación suficientemente beneficiosa. La formulación de las políticas públicas consecuentemente están especialmente controladas por las empresas privadas: los cargos públicos deben escuchar a los empresarios incluso aunque estos no se preocupen de manifestarse o hablar por si mismo; deben dar a los empresarios lo que necesitan para motivar la producción, los puestos de trabajo y el crecimiento; y deben de esta manera darles el derecho especial de consulta y participación real en los procesos de formulación de las políticas.

Mediante cualquiera de estas vías, el gobierno premia a los empresarios con una posición privilegiada requiere que los funcionarios concedan prioridad al empresario sobre las demandas de los ciudadanos a través de los canales electorales, partidos y grupos de interés. Aunque la no consideración con el empresario provoca el estancamiento o el desempleo, con gran peligro para los cargos públicos en el poder, las demandas, dada la debilidad del control popular sobre los cargos públicos resaltada en el capítulo 7.

TIPOS DE CONTROL.

Precisamente, ¿en que políticas puede influir el empresario por su posición privilegiada? La variedad no tiene límite concreto. Los empresarios siempre pedirán mas de los que quieran, deberán tenerlo en cuenta los cargos públicos? La prueba de lo que verdaderamente necesitan esta en si, en caso de un no lo consigan, el crecimiento se reducirá, la producción decreterara y el desempleo aumentara. Según su experiencia en Du Pont, un empresario hacia la observación del gobierno esta en que el gobierno necesita una economía fuerte tanto

ver Murry Weidenbaum, *The Modern Public Sector* (New Cork: Basic Books, 1969), especialmente la tabla de la p. 137.

como el sector privado, la gente la necesita y la demanda incluso mas
“⁶¹

Un profesional del lobby para la empresa decía, ‘los puestos de trabajo, la nomina, el crecimiento económico – todo esto tiene gran importancia. Cualquier miembro del Congreso racional positivamente a todo lo que el empleo y al crecimiento en su distrito’.⁶²

A veces los empresarios amenazan con las consecuencias que podrían tener el que las políticas gubernamentales no atendieron sus demandas.

Generalmente, sin embargo, no lo hacen: los cargos públicos se acostumbran a estar atentos con las necesidades de la empresa. Los cargos públicos han sido tan rápidos como los directivos de empresa, por ejemplo, al desear amortiguar y retrasar las nuevas políticas sobre protección del medio ambiente, temiendo las adversas consecuencias de las nuevas políticas en los beneficios empresariales y las condiciones económicas de la nación. Ya que la preocupación con el medio ambiente ha aumentado, el presidente creo el Consejo Nacional de control de la Polución Industrial para permitir que los empresarios se comunicaran con este para ayudar a diseñar la ruta que seguirán nuestras iniciativas de cooperación conjuntas. Análogamente, sin preocuparse de que las nuevas oficinas de los consumidores en varias agencias federales podrían perjudicar a ala empresa, el Presidente creo el Consejo Nacional de la empresa para el Consumo, de nuevo para permitir que los empresarios se comunicaran regularmente con el.⁶³

Téngase en cuenta que estos ejemplos de beneficios para la empresa caen dentro de dos categorías. La categoría de mayor dimensión consiste en políticas sustantivas, útiles para las empresas – por ejemplo, la política de impuestos. La segunda categoría consiste en los arreglos organizacionales que permiten la participación de las empresas explica y directamente en el proceso de políticas publicas, - por ejemplo, cuando el gobierno permite a las asociaciones profesionales vetar nombramientos de puestos reguladores o cuando los grupos asesores de empresas trabajan en colaboración, como es

⁶¹ Harold Brayman, *Corporate Management in a Word of Politics* (New York: McGraw-Hill Book Co., 1967), p. 57

⁶² ‘Business Lobbying’ *Consumer Reports* 43 (September 1978), p. 529.

⁶³ Mark Green and Meter Petkas, ‘Nixon`s Industrial State’, *New Republic*, 167

corriente, con muchos departamentos gubernamentales. Por ejemplo, en un periodo estudiantil, la casa Blanca solicito la opinión de las empresas sobre nombramientos en la Comisión Federal de Comercio y en la Comisión Federal de Comunicaciones (sin embargo rehusó escuchar a los grupos de los consumidores).⁶⁴

Las empresas ejercen un control a través de la persuasión, intercambio y autoridad. Su comunicación privilegiada y frecuente con los funcionarios hace que sea más fácil la persuasión que ellos ejercen que la de otros ciudadanos. Su control funciona, sin embargo, principalmente a través de varios tipos de intercambios. A veces el intercambio toma la forma de quid pro quo: una empresa acuerda establecerse en una calidad únicamente después de negocios con las autoridades locales concesiones en impuestos. Otro ejemplo:

A menudo que el gobierno británico acuerde proporcionar una ayuda masiva a la sucursal británica de la Chrysler actualmente en dificultades, Ricardo (Director de Chrysler) dijo, que la compañía estaría obligada a cerrar sus cinco plantas principales en Gran Bretaña y liquidar a sus 25000 empleados (el Primer Ministro) Wilson denunció el ultimátum de Ricardo, protestando enojadamente que la Chrysler había colocado al gobierno 'una pistola en la cabeza'. Pero la ultima semana en una reacción característicamente Wilsoniana, el Primer Ministro acepto ayuda a la Chrysler después de todo⁶⁵

Mas a menudo las empresas no plantean ninguna negociación explícita. El gobierno sin embargo ofrece beneficios con la empresa de que haya una respuesta. Por ejemplo, a veces se dice a los funcionarios gubernamentales, o estos asumen por si mismos, que no habrá nuevas inversiones a menos de que bajen los tipos de interés. De esta manera las autoridades monetarias reducen los tipos con la esperanza de que haya un aumento recíproco en las inversiones. Ninguna empresa promete nada a cambio, e incluso puede responder o no.

⁶⁴ George C. Edwards III and Ira Sharkansky, *The Policy Predicament*(San Francisco: W. H. Freeman &Co., 1978), p. 47.

⁶⁵ Time, 29 de diciembre 1975, p. 61.

La autoridad formal se confiere a veces a empresarios y a sus organizaciones, como cuanto los funcionarios, como ya se ha dicho, se atienen a reglas especiales que exigen que la reglamentación o los nombramientos sean aceptados por ciertas empresas o asociaciones.⁶⁶ Como un observador de la asociación de empresas británicas recalca sobre sus participaciones en el proceso de la formulación de políticas públicas: " Parecía y actuaba como un ministerio'.

⁶⁷En los EE. UU. Una comisión del Congreso afirmaba sobre la participación de las empresas en el Organismo para las Empresas y los Servicios de Defensa: " En su funcionamiento, la organización del OESD ha tenido el efecto de una abdicación virtual de la responsabilidad administrativa de una parte de los funcionarios del gobierno encargados del Departamento de Comercio ya que sus acciones en muchos casos no son sino la aprobación automática de las decisiones en muchos casos no son sino la aprobación automática de las decisiones ya tomadas fuera del gobierno en la propia industria"⁶⁸

CONTROL SIN ESFUERZO

Es necesario enfatizar que los empresarios generalmente ejercen control sin prestar atención ni esfuerzo. Simplemente el empresario actúa bajo circunstancias en las que tanto ello como el gobierno saben que una actividad continuada depende de indulgencias, beneficios, privilegios e incentivos a la empresa. Como hemos dicho, si los gobiernos proporcionan ventajas suficientes, el empresario rendirá bien: si no, la economía languidecerá. En estas circunstancias, los funcionarios atienden de manera rutinaria y constante a las necesidades de la empresa. Cuando el presidente Carter tomo posesión, los periódicos hicieron muchos comentarios como el siguiente: ¿Intentara al principio ganarse la confianza de la comunidad financiera y empresarial, o se arriesgara a tenerlos en contra al actuar rápidamente, y quizás radicalmente, atacando los

⁶⁶ Louis A Koelmeier, *The Regulators* (new Cork: Harper & Row, Publishers, 1969), p. 49.

⁶⁷ Stephen Blank, *Industry and Government in Britain* (Lexington, Mass.: D.C. Heath and Co., 1973), pp. 67-70,211.

⁶⁸ Grant Mc Connell, *Private Power and American Democracy* (New York: Alfred A KNOPE, Inc., 1967), p. 271.

errores económicos y sociales contra los que hizo campaña? ⁶⁹ (Se podría añadir que la respuesta fue muy clara). SUs asesores para nombramientos declararon que el nuevo Presidente quería un Secretario del Tesoro “que pudiera interpretar los intereses de la comunidad financiera y (anticipar) su reacción a las decisiones económicas que pudiera tomar”. ⁷⁰

EL PRIVILEGIO ÚNICO DE LA EMPRESA

A ninguna otra categoría de ciudadanos proporciona el gobierno una influencia y participación similar en el proceso de la formulación de políticas públicas, ninguna otra gran categoría de ciudadanos juega un papel de liderazgo indispensable para el gobierno. Los miembros y líderes de los sindicatos de trabajadores no disfrutaban de una influencia y participación comparable, excepto en lo que concierne a su habilidad para bloquear las políticas de control de salarios por medio de la amenaza de huelgas generales. Aunque la sociedad necesita el trabajo, los trabajadores y sus sindicatos pueden adquirir una influencia especial como la de los empresarios solo si pudieran, como los empresarios, dejar de hacer sus funciones hasta que consigan lo que quieren. Aparte de los que quieren porque necesitan el salario más urgentemente que la sociedad necesita sus servicios. A diferencia de la actuación de las empresas, la actuación del asalariado no amenaza con secesión en caso de descontento. Sus sindicatos, a diferencia de la empresa, no realizan una función tan esencial para la sociedad. Estos sindicatos funcionan principalmente en beneficio de sus propios miembros, a diferencia de la empresa que proporciona bienes de sus propios miembros, a diferencia de la empresa que proporciona bienes o servicios para una gran clientela. La gente no depende de las decisiones de los sindicatos para proporcionar crecimiento y oportunidades de empleo.

OTRAS INFLUENCIAS DE LA EMPRESA EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Un vacío permanece en el argumento. Parece como si dos procesos de control muy separados operan sobre los funcionarios del

⁶⁹ Citado en Charles E. Lindblom, *Politics and Markets* (New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1967), p. 271.

⁷⁰ *Ibíd.* (anticipar) ha sido añadido por el autor del libro.

gobierno el control empresarial.⁷¹ ¿Son ambos conflictos? ¿Si así es, que ocurre?

En los EE. UU. Y EN LA Europa occidental algunos mecanismos resuelven este conflicto, ya que no hay evidencia de que la empresa no consiga lo que necesita. En esta democracia la gente de empresa funciona lo suficiente bien como para evidencia de que consiguen las indulgencias básicas de las políticas públicas que consideran que deben conseguir. Quizás el control electoral sea demasiado débil como para enfrentarse al control empresarial. O los controles electorales sean de alguna manera regulados o manipulados de tal forma que se apoyen más que enfrentarse con los controles de las empresas.

Aunque la empresa modifica sus existencias de alguna forma para evitar la colisión con las demandas electorales sobre el gobierno, la principal reconciliación entre los dos sistemas de control se consigue mediante ajuste del control electoral para hacerle consistente el control ejercitado por las empresas. Las empresas consiguen ajustar los controles electorales por si mismos, introduciéndose en los grupos de interés, los partidos y otras actividades electorales, alcanzando influencias desproporcionadas sobre ellos.

Las empresas no se introducen en estas actividades es igual de condiciones con otros grupos –consumidores, trabajadores, profesionales, y grupos de veteranos militares, entre otros. Estos otros grupos dependen de la actividad de electoral como su principal fuente de influencia sobre el gobierno. Para las empresas, la actividad electoral, simplemente complementa los controles que ya ejercen por su posición privilegiada ante el gobierno. Se introducen en las actividades electorales para reforzar su posición privilegiada ajustando los controles electorales mas privilegiados. Ya hemos advertido que la debilidad de los controles electorales a menudo permiten a los cargos públicos hacer lo los empresarios quieren.⁷² Consecuentemente, los directivos de empresas no tienen que esforzarse mucho para modificar los controles electorales.

⁷¹ Con el fin de contrastar los controles de empresa con el control a través de las elecciones, los grupos de interés y los partidos, nos referimos a estos últimos como controles electorales, lo que significa que proceden de la autoridad e influencia del electorado.

⁷² El capítulo 12 examina las imperfecciones adicionales del control electoral

¿Pero como consiguen específicamente los empresarios que los controles electorales apoyen su posición privilegiada?

PERSUASIÓN DE LOS CIUDADANOS

Los empresarios junto con los funcionarios públicos presentan sus demandas como razonables. La mayoría de los cargos públicos, incluido el Presidente, garantizan a los ciudadanos su propia preocupación “por las necesidades de la empresa privada” y al hacerlo muestra a los ciudadanos que ya que las necesidades de la empresa deben de cubrirse para garantizar una economía sana, sus propias manos y las de los ciudadanos están atadas. Los empresarios están continuamente lanzando mensajes y sus palabras aparecen en los periódicos y en sus editoriales – con comentarios parecidos – como el de que los requisitos del control de polución sobre el automóvil frenara su producción. Durante muchos años, se les ha dicho a los ciudadanos que su trabajo y prosperidad pueden estar amenazados por una variedad electora: altos impuestos sobre la empresa en lugar de sobre si mismos, exigiendo a la empresa que realice los gastos necesarios para hacer que las minas y factorías sean mas seguras,⁷³ exigiéndoles que paguen una compensación para los empleados por los puestos afectados, una regulación contra la publicidad fraudulenta, controles mas rígidos contra el fernta en el consumo, control de los desperdicios industriales que contaminan las aguas y deterioran las tierras y sobre todo mediante aumentos de salario con mayor participación en la renta nacional los trabajadores con menores suelos.

Aunque en algunos de estos puntos los empresarios han cedido, hoy en día disfrutan lo que según algunos estándares, son favorables extraordinarios en los impuestos, funcionan con factorías y minas inseguras, pueden legalmente presentar de las crecientes penalizaciones): y la distribución de rentas y riquezas se mantiene sin grandes cambios. Algunos ciudadanos sacaran con acierto o sin el conclusiones de que, si las políticas como estas deben aceptarse porque la empresa lo necesita en un mercado libre, o si seria mejor prescindir del sistema.

⁷³ durante décadas, ni los mineros ni la Unión de trabajadores Mineros por ejemplo, se han atrevido a presionar para conseguir una legislación de seguridad más severa por miedo a que los puestos de trabajo estuvieran en peligro.

El que pocos ciudadanos saquen tal conclusión puede explicarse por la tendencia a ver la empresa privada y la democracia, en realidad, sus propias libertades y empresas privadas como inseparables. Los empresarios y los cargos públicos refuerzan permanentemente esta visión. Al hacer esto, pueden recalcar la histórica dependencia, que ya hemos advertido, de la democracia en la empresa privada y en el mercado. La fácil confusión entre declaraciones, como por ejemplo, la de un reciente Secretario del Interior: “este es el año para ondear nuestra bandera y de la libre empresa”.⁷⁴ Una asociación empresarial británica análogamente identifica el interés de toda la sociedad con el interés de la empresa privada al declara que se opondrá a la subversión de “la seguridad del reino Unido en general y de la industria en particular”.⁷⁵ Las empresas se interesan en colocar a sus ejecutivos en posiciones directivas de organizaciones de interés público como la Cruz Roja y el Fondo Unido. Es difícil para un ciudadano distinguir la democracia de la empresa privada para que se de cuenta de la posibilidad de que esta puede ser un elemento no democrático de aquella, y observar que las demandas de la empresa obstruyen las demandas democráticas de los ciudadanos. Los esfuerzos persuasivos de los empresarios y de las autoridades tienden a desplazar temas importantes fuera del debate de políticas públicas. Sobre los temas fundamentales que pertenecen a la estructura de gobierno y de la economía hay una serie de argumentos de persuasión que enseñan a los ciudadanos a aceptar la autoridad empresarial, la distribución de riqueza existente, la limitada autoridad de los trabajadores en la gestión de las empresas la estrecha relación de conductas entre la empresa y el gobierno como virtuales fundamentales del orden establecido que no pueden desafiarse. Consecuentemente, son temas a discutir en la elaboración de las políticas públicas.

OTRAS ACTIVIDADES ELECTORALES.

Los empresarios no limitan su esfuerzo electoral a las declaraciones públicas, propaganda y relaciones públicas. Dado que las demandas electorales pueden obstruir las demandas de la

⁷⁴ New Cork Times, 8 de julio de 1976, p. 51.

⁷⁵ A.A. Rogow. *The Labour Government and British Industry* (Ithaca, N.Y.:Cornel University Press. 1955,p. 146.

empresa, los empresarios utilizan una amplia gama de actividades disponibles para los ciudadanos en una democracia. Los empresarios se convierten en los ciudadanos más activos y a menudo sus empresas se convierten en las organizaciones políticas privadas más activas. Individuos y empresas contribuyen a la financiación de las campañas electorales, ponen sus propias energías para trabajar en partidos políticos y grupos de interés, y se organizan para apoyar las candidaturas favorables. Según palabras de un representante de la empresa en la República Federal Alemana, “Este no es un mundo extraño al del empresario: es su propio mundo. El liderazgo de la nación se realiza por su propio beneficio”.⁷⁶

LA VENTAJA EMPRESARIAL

Dado que mediante la persuasión y su participación en la actividad electoral, a los empresarios les gustaría conseguir que las demandas electorales apoyaran las demandas que ellos hacen al gobierno mediante su posición privilegiada, ellos podrían fallar. El que tengan éxito depende en gran medida, tanto en EE.UU. Como en otros países, de cuatro grandes ventajas sobre otros grupos.

Fondos. Su primera ventaja radica en los fondos de que disponen. Ningún otro grupo de interés dispone de una cuantía comparable: a su lado los recursos de los sindicatos o de grupos de interés son muy pequeños.⁷⁷ Como un caso de desproporción, un tipo de lobby empresarial – los programas para movilizar apoyo popular entre los empresarios de todo el país para las iniciativas de los representantes de los grupos de empresarios en Washington – alcanza alrededor de un billón de dólares por un año, en años recientes, según una estimación de una comisión del congreso. Esta cifra es más de cien veces la cuantía total agregada de gastos de los principales grupos de protección al consumidor: la Federación de consumidores de América, el Ralph Nader’s Congreso Watch y la Liga Nacional de consumidores. Si se añaden los presupuestos de la Causa Común y las organizaciones de protección del medio ambiente a las tres antes

⁷⁶ Citado en Heinz Hartmann, *Authority and Organization in German Management* (Princeton N. J. Princeton University Press, 1959), p. 229.

⁷⁷ Para los cálculos, ver Charles Lindblom, *Politics and Markets* (New York: Basic Books, 1977) pp. 194-96. ver también David W. Adamany and George e. Agree, *Political Money* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1975)

mencionadas la cuantía total alcanzara alrededor de 3 millones de \$, aproximadamente tres décimas partes del 1% de los gastos de la campaña popular de la empresa. Otra organización empresarial tiene un propuesto de 2 millones de \$, mas que el presupuesto agregado de los grupos de consumidores y de medioambiente.⁷⁸

Cuéntese “publicas” de financiación. Una segunda ventaja radica en la fuente de financiación para actividades políticas de las empresas. Estos fondos no provienen de los ingresos de los que los ofrecen. La mayoría de los grupos de interés deben financiar su trabajo con las contribuciones de rentas personales pero la actividad de los grupos de interés empresarial no. una organización curiosa y extraordinaria, las democracias permiten a una categoría de cargos públicos, los empresarios, el financiar la actividad de sus grupos de interés con fondos “políticos” los ingresos de la empresa privada, especialmente los ingresos de la empresa privada, especialmente los ingresos de las sociedades anónimas.⁷⁹

Organización Disponible. Una tercera gran ventaja de los empresarios en la política esta en sus organizaciones, ya un grupo de interés, de la misma manera que las pequeñas empresas lo son en la política local. Los ciudadanos pueden organizar su actividad política solo si están dispuestos a pagar un gran precio en tiempo, energía y dinero. Los directivos de empresa no pagan tal preciso. No necesitan reunir costosa y laboriosamente los equipos de activistas políticas: pueden utilizar a los que tienen disponibles en sus nominas. La utilización de sus propias empresas como organizaciones políticas se ha convertido en práctica común en las democracias.⁸⁰

Acceso. La cuarta gran ventaja de los empresarios en la política electoral proviene del fácil acceso a los funcionarios que ya disfrutan por su posición privilegiada. Al estar ya inmersos en discusiones frecuentes y rutinarias con el gobierno, y al ser llamados

⁷⁸ “business Lobbying”, consumer Report, 43 (septiembre 1978), pp. 526-29.

⁷⁹ Hay restricciones legales sobre las contribuciones de las sociedades a las campañas electorales. estas son ampliamente evadidas. Muchas corporaciones también toman la vía legal para pedir a sus ejecutivos que hagan contribuciones personales durante la campaña. Las sociedades anónimas pueden ajustar los salarios y otras remuneraciones con la idea de retribuirles este trabajo. Ver David W. Adamany and George E. Agree, Political Money (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1975).

⁸⁰ Princ. Rivers, Politics by Pressure (London: George G. Harrap and Co., 1974)p.40:NormanKogan, The Government of Italy (New York: Thomas Y. Crowell, 1962).N.J. Prentice- Hall, inc. 1969), pp. 51-53 y 90.

frecuentemente por los funcionarios para conseguir información y asesoramientos, cuando los empresarios se vuelven hacia los grupos de interés y a la actividad electoral, las puertas permanecen abiertas para ellos, los hábitos de conductas están ya establecidos.

¿Una Relación Cambiante de la empresa con los funcionarios del Gobierno?

“El defensor de la empresa americana lo tenía muy fácil en 1955” según la revista de la Asociación Nacional de Fabricantes. “En aquellos días felices no había que enfrentarse con un lobby autor-ordenado del interés público: y la administración Eisenhower en conexión con el líder conservador del congreso ensalzaba los intereses de la empresa cuando quiera que estos estuvieran amenazados”⁸¹ Los 60s y los 70s sin embargo, han visto un aumento de las organizaciones de interés público, entre ellas las organizaciones Nader y el alzamiento del movimiento de consumidores. Al final de los 70s, muchos empresarios, bajo presión, su actividad electoral. Observando a las organizaciones de consumidores e interés público de principio de los 70s, se podría apreciar que el control del gobierno por las empresas está en declive. Observando la reacción de las empresas que empezó a finales de los 70s, se podría entender como un asunto.

La extensión concreta del control empresarial parece suavizarse y desvanecerse. A largo plazo la regulación gubernamental de las empresas parece aumentar. Pero también aparecen nuevos apoyos y ventajas para las empresas. Junto con nuevas restricciones, el gobierno de los EE.UU. Administra muchos apoyos financieros nuevos para la empresa, mediante las concesiones de impuestos, avales y muchos otros subsidiarios. Estos movimientos marginales no afectan, en ningún caso la principal línea de análisis de este capítulo. En los sistemas de mercado, ya que las empresas actúan solo cuando son inducidas a hacerlo, el gobierno debe seguir políticas que proporcionen los necesarios incentivos. Si de un año a otro, o de una década a otra, el modelo de incentivos cambia, la necesidad básica permanece.

⁸¹ “Business Lobbying”, Consumer Reports, 43 (septiembre 1978), p. 527.

CAPITULO DECIMO

EL PAPEL DE LOS GRUPOS DE INTERES EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LAS POLITICAS.

Para los empresarios, la actividad de los grupos de interes cuentan solamente como una actividad electoral que complementa el control sobre el gobierno que consiguen mediante una posición privilegiada. Muchos otros segmentos de la sociedad realizan actividades de grupo de interes, como metodo principal para influir en las politicas publicas incluso aunque no puedan hacerlo con las ventajas que disfrutaban los empresarios.

El juego del poder afecta a grupos de interes privado de extraordinaria calidad, tales como la asociación naciolan de Rifle. La asociación de las Fuerzas Aereas, la Asociación Mediaca Americana, la Union Americana de trabajadores de Correos, la oficina Federal de Agricultores. El Consejo del Caucho, de la Goma Espuma y del Latex, el Congreso Judio Americano, el Instituto de Bolsas de Papel, la Camara de Comercio Fergus Falls, la Asociación de productos Lacteos de Florida, la Alianza Clamshell y la Liga de Iglesias Americanas, entre muchos miles de organiz<aciones similares a nivel nacional, internacional, regional, estatal, local, y vecinal. Todo el mundo sabe bastante sobre tales grupos de interes y de cómo funcionan.

LA TEORIA DE GRUPOS EN LA POLITICA.

Con la intencion de profundizar sobre grupos de inters, los academicos de la ciencia politicas han tomado prestado de la psico-sociologia la idea de que la vida del grupo modela a todo ser humano. De la participación en tal variedad del grupo modela a todo ser humano. De la participación en tal variedad de grupos como la familia, el grupo de juego, la calsc, la comunidad local, los grupos profesionales y recreativos, y grupos mas amplios como la ciudad y la nacion, cada persona aprende diversas habilidades y actividades asi como un respeto por las leyes que le hacen un participante de esa gran entidad abstracta llamada sociedad. Muchos cientificos de la politica pensaban que la vida politica tambien debe ser un producto de la participación en grupo, una idea que dio nuevo impulso a los grupos de interes. "El grupo base de la politica" se convirtió en un comun en

la ciencia política.⁸² La ciencia Política probablemente se ha enriquecido por la atención que consecuente dio al impacto de la vida de los grupos sobre las actividades y el comportamiento político, incluso si las ideas eran en alguna medida un resurgimiento de ideas recogidas entre otros lugares. La República de Platón, El Leviatán de Hobbes y la preocupación de Madison sobre las “Facciones” el número 10 de *the Federalist Papers*.

Pero los grupos de interés como los antes citados no realizan necesariamente el tipo de funciones fundamentales que forman el ser humano, como en la teoría de grupos. La participación de un grupo de intereses generalmente es una experiencia superficial comparada con la asociación en un grupo étnico, una familia, o una secta religiosa. La teoría de grupos resulta no decirnos mucho sobre los grupos de interés.

Quizá podemos basarnos en la teoría de grupos para preguntarnos si algunas experiencias fundamentales de grupo ocurren en los grupos de interés- por ejemplo, si las actividades comunes entre los miembros -. No necesariamente las experiencias de grupo, incluso las de ese tipo limitado, pueden no suceder. Algunos grupos de interés, por ejemplo son burocracias organizadas jerárquicamente dirigidas desde la cúspide por una o varias autoridades, además la categoría principal de los grupos de interés en los sistemas democráticos es como acabamos de ver, la empresa privada, tal grupo de interés empresarial, puede que no sea un grupo en el sentido ordinario de la palabra sino más bien un equipo de directivos. Incluso en una gran sociedad anónima un número reducido de ejecutivos determinan completamente sus actividades como grupo de interés. Las experiencias del grupo de trabajadores o de accionistas permanece irrelevante a su actividad política. La palabra grupo no concuerda adecuadamente con todos los tipos de participantes en la formulación de políticas públicas que queremos analizar.

De hecho el término “grupo de interés” no es totalmente preciso. Alguno de los participantes en el proceso de política pública que realizan la función de los grupos de interés, podemos identificar los individuos con grandes riquezas u otras fuentes de influencia en el proceso de formulación de políticas públicas: por ejemplo, Bernard

⁸² Como en Earl Latham. *The Group Basis of Politics* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1952).

Baruch, Howard Hughes, David Rockefeller o Albert Einstein. Estos operan como grupo de interés utilizando sus fondos y sus voces para dirigir la política pública en el sentido que desean; y su influencia plantea las mismas cuestiones que las actividades de los grupos organizados.

CAPÍTULO UNDÉCIMO

LA DESIGUALDAD POLÍTICA.

La lista de los principales en el juego del poder incluye a los funcionarios gubernamentales por elección y por nombramiento, junto con los líderes de los partidos y de los grupos de interés y aún reducido número de ciudadanos sumamente activos. La gran masa de los ciudadanos en efectivo raramente participa en el juego y cuando lo hace es tan solo en papeles de poca entidad. Como ya hemos visto, si desean ejercer el control sobre la elaboración de las políticas tiene que enfrentarse con obstáculos muy diversos. Algunos de éstos obstáculos radican en la misma complejidad de todo gobierno a gran escala: la gran multiplicidad de los participantes y la casi desconcertante diversidad de concesiones de autoridad. Otros radican en los procedimientos diseñados claramente más para la libertad que para el control popular: la separación de poderes, la supervisión y el principio de control y equilibrio (checks and balances), y la norma de los dos tercios en lugar de la mayoría simple en las votaciones legislativas sobre algunos temas. El control de los ciudadanos se encuentra a menudo obstaculizado, como ya hemos visto, por la política burocrática y los procedimientos legislativos diseñados para ajustarse a la conveniencia de los legisladores más que para hacerles responsables ante los deseos de los ciudadanos respecto a las políticas públicas. Otros obstáculos son los múltiples e impredecibles ajustes mutuos entre los funcionarios y los líderes de los partidos y de los grupos de interés. Así como lo fácilmente que puede utilizarse el voto por mucho de los participantes en muchos puntos de los procesos de la elaboración de las políticas. Y no menos importante que todos estos obstáculos, es la privilegiada posición de los hombres de negocios y sus ventajas en la actividad de los grupos de interés con los que combinados reducen aún más el control de los ciudadanos.

Quizás deberíamos incluir como otro obstáculo más los resultados imprevisibles de los intentos que se efectúan para hacer más efectivo el control de los ciudadanos sobre la elaboración de las políticas. Hemos visto que todas las normas del juego del poder y todas las asignaciones de autoridad provocan un uso indirecto de la autoridad. Las reformas de las normas o de la estructura de autoridad fallan constantemente en grado sensible, por ejemplo, como ocurrió en los intentos de reforma del proceso de la nominación del presidente. Una clase de ingobernabilidad residual del juego del poder consecuentemente se mantiene de lleno en el modo como se ejerza el control de los ciudadanos sobre la elaboración de las políticas.

La desigualdad política entre los ciudadanos es otro de los mayores obstáculos para el control ciudadano sobre la elaboración de las políticas.

LA DUDOSA NORMA DE LA DESIGUALDAD POLÍTICA

Hablando en sentido escrito, las desigualdades políticas no privan a los ciudadanos del control; solamente implican que algunos ciudadanos ejerciten más control que otros. La norma de la igualdad política nos hace volver al axioma de que la democracia no requiere simplemente del control por parte de los ciudadanos sino una igual distribución de los derechos y las capacidades de control entre ellos. Como norma, la mayoría de la gente otorga un apoyo retórico; y su influencia se difunde por la sociedad, especialmente en América, como han observado Tocqueville en los 1830s y otros después de él.

La norma no ordena un apoyo universal. Aparte de autosatisfacer los deseos de los grupos favorecidos al proteger sus desigualdades, ventajas, como ocurre en las relaciones entre blancos y negros o entre ricos y pobres, la gente se opone a la igualdad política en otros campos. Ni la igualdad política ni el control popular pueden ser altamente valoradas por las personas que desean que la elaboración de las políticas se base en una mejor información y sea más cuidadosamente analizada. Por el contrario, pueden desear que la responsabilidad de la elaboración de la política sea otorgada a personas competentes. Pueden desear que los ciudadanos mejor informados y más educados ejerzan una desproporcionada gran influencia en la elaboración de las políticas. La mayoría de la gente desea que la mayoría de las decisiones sean reservadas a decisores competentes: la mayoría de las decisiones sobre tecnología por los científicos e ingenieros, sobre atención sanitaria por los médicos, sobre política monetaria por los banqueros y los economistas, y así sucesivamente. Si desean alguna igualdad política, la desean solamente para el control sobre algunas decisiones, tales como aquellas referentes a quienes ostentara el cargo público.

Algunos se desentienden casi totalmente de la igualdad o desigualdad. Juzgan más relevantes otras consideraciones para la elaboración de las políticas. Desean que la elaboración de las políticas sea muy adaptable, capaz de innovar. Por el contrario, otros desean que pueda mantener la estabilidad o la continuidad. Algunos creen que el problema principal de una sociedad es simplemente el mantener la paz social y piden solamente que la elaboración de las políticas no se bloquee. Otros tienen en mente una visión ideal de la sociedad y guiados por ella creen que el mejor sistema de elaboración de las políticas es aquel que acerque más la sociedad al modelo ideal. El extremo, creen saber que políticas son correctas y cuáles incorrectas, en cuyo caso pueden optar por el sistema de elaboración de las políticas con el que piensen que es más probable alcanzar las políticas correctas. Tomando una orientación completamente diferente, ajena a lo concerniente a la falibilidad humana, otros optan por un sistema que responda a la más amplia gama de opiniones e intereses, que trate los desafíos, y contra-desafíos, y que alcance solamente decisiones interinas en una revisión sin fin de las políticas. Para éstas personas la igualdad y la desigualdad les resulta además como carente de importancia.

Los mismos partidarios de la igualdad difieren sobre el significado de la igualdad política. ¿La igualdad política realmente en principio de la igual influencia de todos los ciudadanos sobre cada pieza de la legislación? ¿O sobre el conjunto de políticas que un partido pudiera prestar a los electores? ¿O simplemente sobre la elección de los representantes quienes, después de su elección, pueden legislar libremente como mejor consideren? ¿Se reclama la igualdad en principio simplemente para la igualdad en el voto, o para la igualdad en la

participación en los grupos de interés, o también para la igualdad en otras formas de influencia?

Aún reconociendo que la igualdad política no se encuentra aceptada generalmente, y que tampoco es un criterio bien definido para la elaboración de las políticas, nos proponemos no obstante examinar la desigualdad política por su influencia en la capacidad para ejercer el control de la elaboración de las políticas. Las clases y grados de desigualdad política son ilustrativas, aún cuando las implicaciones extraídas de ellas difieran de un proceso a otro.

DESIGUALDADES BASICAS

Aparte de las desigualdades impuestas legalmente, muchos ciudadanos se encuentran poco motivados para participar activamente en las políticas. Un tercio de los ciudadanos americanos ni votan ni se unen a un grupo de interés, ni trabajan para un partido, ni se comunican con sus representantes, ni discuten de políticas con sus amigos (excepto ocasionalmente de un modo vago e informal). La tabla siguiente es una muestra de ello. Aparentemente por su propia libre elección, millones de ciudadanos otorgan efectivamente a otros mucha más influencia que la que requieren para sí mismos.

Porcentaje aproximado de participación de los ciudadanos americanos en diversas formas de actividad política.

	Porcentaje
Votos registrados regularmente en las elecciones presidenciales.....	72
Votos registrados siempre en elecciones locales.....	47
Activa al menos en una organización sobre problemas de la comunidad.....	32
Que han trabajado con otros para tratar de resolver algunos de los problemas de una comunidad.....	30
Que han trabajado muy activamente por un partido o un candidato durante unas elecciones.....	26
Que nunca se han relacionado con un funcionario del gobierno local acerca de algún tema o problema.....	20
Que han asistido al menos a un mitin o una campaña política en los últimos tres años.....	19
Que han formado un grupo u organización para informar resolver algún problema de una comunidad local.....	14
Que han dado dinero a un partido o candidato durante una campaña electoral....	13
Que actualmente es miembro de un club político o de una organización.....	8
Que han intentado persuadir a otros para que voten del mismo modo.....	28
Que se han relacionado con un funcionario de un gobierno nacional o estatal acerca de algún tema o problema.....	18

Sacado de Sydney Verba y Norman H. Nie, *Participation in America* (New York: Harper' Row, Publishers, 1972) p. 31

¿A pesar de su inactividad, disponen siempre las personas no activas de alguna oportunidad para participar en la elección o influir sobre los funcionarios, si así lo desean? Legalmente,

pueden disponer de ellas. Y aunque desproporcionalmente, los que participan menos tienen menos ingresos y menos status.⁸³ Es fundamental la correlación entre participación e ingresos y status. Entonces quizás se encuentre la diferencia entre los participantes más activos y los menos, no en la libre y acertada elección de participar o no, sino en otras desigualdades relacionadas con los ingresos y el status.

LA INFORMACIÓN, EL ANÁLISIS Y LA EDUCACIÓN.

Entre los ciudadanos se presenta una desigualdad en la información sobre los temas y acerca del juego del poder. Los estudios hechos de los años de elecciones presidenciales descubren fuertes diferencias en la medida en que los ciudadanos solicitan información política.

El porcentaje de ciudadanos americanos (en las muestras estudiadas) dedicados o no a diversas actividades de adquisición de información son como sigue (para un periodo de cuatro elecciones presidenciales):

Leen artículos periodísticos sobre las elecciones.....	70-80
No lo hacen.....	20-30
Leen sobre las campañas de las revistas.....	30-40
No lo hacen.....	70-60
Contemplan los programas sobre la campaña en la televisión.....	50-90
No lo hacen.....	50-10

De la Universidad de Michigan Survey Research Center, citado en Rover H Salisbury, *Governing America* (New York: Appleton Century-Crofts, 1973) p.57.⁸⁴

¿Porqué éstas desigualdades de información y de predisposición para buscarla? Entre otras razones, por que las personas difieren en su capacidad de entender y utilizar la información tanto acerca de los temas como de los juegos del poder. Un estudio del centro de investigación de desarrollo de la universidad de Michigan sobre el nivel de la información y comprensión de los votantes determinaba como éstos formulaban los temas:

Para un:

15.5%	de los votantes, el voto se realizaba a un conjunto organizado de ideas.
45%	el voto se relacionaba con los beneficios de un grupo.
23%	el voto se relacionaba vagamente a la naturaleza de los tiempos.
17.5%	el voto no parecía relacionarse con ningún tema público.

⁸³ Sidney Verba and Norman H. Nie, *Participation in America* (New York: Harper and Row, Publishers, 1972, p. 338.

⁸⁴ Estudios posteriores muestran una elevación en la capacidad de los electores para conceptualizar ideas. Pero la inigualdad continúa: N.H. Nie and S. Verba and J.R. Petrocik, *The Changing American Voter* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1976), chapter 7.

A. Campbell, P.E. Converse, W.E. Miller, y D.E. Sotkes, *The American Voter* (New York: John Wiley and Sons, Inc., 1960) p. 249.

Las desigualdades de la educación ayudan a explicar éstas diferencias. El alto porcentaje de participación política está correlacionado con una alta familiarización con los temas. Ambas están correlacionados con la educación: los más instruidos participan más intensamente.⁸⁵ Solamente la mitad de los no graduados universitarios desempeñan papeles activos en las organizaciones y cuatro quintas partes de los educados en el colegio desempeñan papeles activos en las organizaciones.⁸⁶ Los temas políticos, así como el diseño de las estrategias para adquirir influencia personal en el juego del poder, se encuentran desesperadamente fuera de la capacidad de los ciudadanos de poca educación.

LA SOCIALIZACIÓN

En gran parte, la gente participa en el juego del poder porque le han enseñado, adoctrinado o socializado para hacerlo así. Aprende en la familia, en la escuela, con los amigos, en los clubes y en los partidos políticos, las actividades y disposiciones de acción que le lleva a votar y por otra parte a participar.⁸⁷ La gente solo participa si se le ha enseñado a creer que es importante, si se le ha preparado para la ciudadanía, si se le ha adoctrinado con aspiraciones y expectativas que estimulan más que paralizan, y si se le ha enseñado a percibirse a sí misma como miembro de la comunidad política. Todo ciudadano que no haya sido socializado de ésta manera no votará o no participará en la elaboración de las políticas. Aún cuando supiese que políticas le pudieran servir y en que supuesto de que éste ciudadano quisiera hacer algo positivo acerca de sus problemas, no debería en la votación o en otra clase de participación la posibilidad práctica, y realizable, de que le fuera útil (e incidentalmente, esta opinión puede ser tan racional como la del ciudadano activo).

Los modelos o los fracasos de la socialización de inmigrante en los EE. UU. Del siglo diecinueve les inutilizó políticamente, bien temporalmente o para siempre en América. Hoy día el mayor grupo inactivo es el de los (negros y otros pobres) desafortunados, las minorías analfabetas marginadas de los grupos con formación social y sin hábitos, aspiraciones o expectativas en pro de la participación.⁸⁸ Su aislamiento social de la gente políticamente activa les impide poder adquirir la necesaria y más elemental información y capacidad política.

Un fracaso mas amplio de socialización hacia la participación política es la socialización positiva, es decir, hacia la renuncia o la no participación. Muchos investigadores han encontrado evidencias de que las escuelas públicas desalientan la participación a causa de su énfasis sobre la sumisión a la autoridad. Además, las escuelas parecen hacerlo aún más a los niños de clase alta.

⁸⁵ Sydney Verba and Norman H. Nie, *Participation in América* (New York: Harper and Row, Publishers, 1972), p. 263

⁸⁶ *Ibid*, p. 181

⁸⁷ *Ibid*, pp. 19, 133, and *passim*

⁸⁸ Quizá un millón y medio no se les permite votar. Incluso si pueden por ley, las normas informales, extralegales, les prohíben hacerlo.

⁸⁹ Las desigualdades de información, educación, y socialización son convergentes. Las personas difieren enormemente en sus capacidades personales para comprender el juego del poder, en sus opiniones acerca de lo que pueden influir, y en la eficacia para hacerlo. Para tener influencia política en el juego del poder se necesita tiempo, conocimiento de los asuntos poéticos, destreza para los análisis partidistas, una lengua y una pluma persuasiva, un status en la comunidad, socios influyentes y éxito en las relaciones interpersonales. Son millones las personas que carecen de estas habilidades y son tan solo unas pocas las que las poseen. El contraste de un portorriqueño de Nueva York con un graduado en Harvard o Stanford es grande.

LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS.

Además del voto y de los esfuerzos persuasivos que se relicen sobre amigos y vecinos, si se tiene información y talento para hacerlo, se requiere una organización para participar en la selección sobre los funcionarios públicos. El ciudadano en solitario, no puede hacerse casi nada. Este tiene que trabajar a través de los grupos de interés o de las organizaciones de las campañas electorales que le facilitan el tiempo, la disponibilidad o el dinero necesario.

Los términos “habilidad” y “dinero” revelan las desigualdades. Ya que muchos ciudadanos carecen de habilidades que ofrecer al grupo de interés, no pueden llegar a tener influencia o a ejercerla a través del mismo. No saben como desempeñar un papel útil en la organización, apenas se atreven a intentarlo y son contemplados de modo indiferente por las personas activas de las organizaciones. Otros ciudadanos pueden realizar cualquiera de las diversas habilidades organizacionales. Estos pueden persuadir, negociar, analizar los temas o exponer opiniones en los periódicos. A los de educación más elevada, por ejemplo, le será fácil desempeñar algún papel importante en las organizaciones políticas y normalmente serán cálidamente recibidos por los miembros activos. Representan por tanto un fuerte contraste con las numerosas mayorías de sus conciudadanos.

También se producen unas grandes desigualdades en cuanto al dinero y las organizaciones políticas. En los EE.UU; algunas personas pueden y contribuyen en las organizaciones políticas con cantidades que superan el total de las rentas de muchos ciudadanos menos opulentos. Como caso extremo, tenemos el de Nelson Rockefeller cuando contribuyó con un millón de dólares para su propia campaña, aportando a sus expensas una suma que sería que sería difícil conseguir ni aún entre muchos de cientos de miles de personas de renta baja. Las organizaciones necesitan pagar a los periódicos, a los medios de difusión y a su propio personal, y contratar comentaristas, productores de televisión, personas destacadas, y especialistas del lobby, de la publicidad y a una larga lista de muchos otros. También se necesita dinero para mecanógrafas, copiadoras, correos, teléfono – para todos los instrumentos elementales de las políticas.⁹⁰ A pesar de su gran número, los pobres solamente pueden sostener organizaciones públicas con poca capacidad financiera, y los acaudalados pueden financiar una diversidad de mejores organizaciones. No solamente

⁹⁰ Ver A. Heard, *The cost of Democracy* (ChapelHil, University of North Carolina Press, 1960); A. Heard, *Money and Politics* (New York Public Affairs Committee, Inc, 1956); and Herbert E. Alexander, ed., *Campaign Money* (New York: The Free Press, 1976)

existe una desigualdad entre las personas muy acaudaladas y las pobres, sino también una desigualdad entre las organizaciones de toda la sociedad los miembros de los sindicatos, entre los trabajadores mejor pagados en los EE.UU.; consiguen movilizar menos dinero para organizaciones políticas de lo que hacen los hombres de negocios.⁹¹

RIQUEZA, FAVORES Y DIFERENCIA

Lo que hemos dicho acerca del dinero en cuanto a las organizaciones no le da la debida importancia como fuente de desigualdades en la elaboración democrática de políticas. La influencia de la riqueza fluye por muchos canales. Uno es a través de la persuasión financiera, como las contribuciones a los gastos de las campañas electorales. Un congresista dice, “aquí negociamos dos cosas – los votos y el dinero a emplear para persuadir votos “. ⁹² Otro canal es la compra de favores políticos y así ejercer el control directamente. La separación entre ambos canales es imprecisa, por ejemplo, cuando un donante disfraza un soborno como una contribución a los gastos de televisión de un candidato. Mucha gente sabe que entre los políticos americanos existe la antigua tradición de que una contribución suficientemente grande puede comprar el nombramiento de embajador; menos visiblemente y con una frecuencia desconocida, las contribuciones y otros favores pueden comprar el apoyo legislativo o decisiones administrativas. A menudo y completamente dentro de la ley, el dinero consolida la lealtad de los afiliados políticos de los partidos y de los grupos de interés.

Ya que la gente rica puede recompensar a otras gentes, habitualmente muchos les confieren su autoridad. Algunos simplemente aceptan el liderazgo de la riqueza, y muchos permiten ser influenciados ante la perspectiva de favores que la riqueza puede ofrecerles. Algunos legisladores, por ejemplo, les resulta difícil rechazar los viajes gratuitos en avión, la sesión de automóviles y el placer de las fiestas nocturnas y los fines de semana con los ricos. Incluso bajo estas circunstancias, las normas legales o informales de la política americana han tenido éxito en la prohibición del intercambio explícito de favores, un decisor de políticas sin embargo sentirá una preocupación más solícita ante los ricos si no hubiera tenido una relación de amistad con ellos.

Entre los poseedores de las mayores riquezas, la participación desproporcionada les garantiza ser considerados como una elite, última elite que introduciremos en el análisis. En primer lugar hemos introducido la elite del conocimiento con poder de persuasión, luego la elite de las autoridades que elaboran las políticas gubernamentales, después la elite de los hombres de negocios con posición privilegiada asentada en gran parte sobre los intercambios políticos, y a continuación la elite de los grupos de interés que emplean diversas fuentes de influencia. En una sociedad industrializada en la que en gran parte de la riqueza tiene como base la industria mas que la tierra, la elite de la riqueza tiende a fusionarse con la de los negocios, aprovechándose ambas del juego del poder desde el que pueden ofrecer intercambios para inducir a la gente a que hagan lo que ellos, la elite, desean.

⁹¹ Charles Lindblom *Politics and Markets* (New York: Basic Books, 1977), pp 194-99.

⁹² “Business Lobbying”, *Consumer Reports*, 43 (September 1978), p. 529

Majorne Giandomenico; Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas; FCE y CNCPyAP; México; 35-56 y 214-231

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS Y DELIBERACIÓN PÚBLICA

Como lo saben muy bien los políticos – y como los científicos sociales olvidan con demasiada frecuencia -, la política pública está hecha de palabras. En forma escrita u oral, la argumentación es esencial en todas las etapas del proceso de formulación de políticas. Hay discusión en toda organización, privada o pública, y en todo sistema político, incluso en una dictadura: pero se encuentra tanto en la base de la política y de la política democrática, que se ha llamado a la democracia un sistema de gobierno mediante la discusión. Los partidos políticos, el electorado, la legislatura, el ejecutivo, los tribunales, los medios de difusión, los grupos de interés y los expertos independientes intervienen en un proceso continuo de debate y mutua persuasión.

Este proceso, tal como lo han descrito los teóricos liberales desde John Stuart Mill y Walter Bagehot hasta Lord Lindsay y Ernest Barker; se inician con la expresión de preocupaciones generales y termina en decisiones concretas. Cada etapa de la deliberación tiene su propia función y su propio órgano. Las partes exponen problemas y formulan soluciones; el electorado analiza programas y candidatos, y se expresa mayoritariamente en forma de uno de ellos; la mayoría legislativa traduce los programas en leyes, y en un debate constante con la oposición; por último, la discusión se traslada al jefe del ejecutivo y el gabinete donde se traduce en políticas específicas. Cada una de las etapas y cada uno de los órganos de la deliberación pública es independiente, pero solo dentro de los límites del proceso y de cómo parte de éste: “Lo que es libre y soberano es todo el proceso de discusión”⁹³

Este es un modelo idealizado de la elaboración democrática de las políticas que no tiene en cuenta la acción del poder y la influencia, la distribución desigual del conocimiento, el bajo nivel de participación ciudadana activa y muchos otros factores que figuran prominentemente en las teorías modernas de la política pública. Sin embargo este modelo pone de relieve algo que dichas teorías han pasado por alto: El extraordinario potencial de la persuasión y la centralidad de la discusión bilateral para la democracia.⁹⁴

Todo político entiende que se requieren argumentos no solo para aclarar su posición respecto de un problema, sino también para atraer más simpatizantes. Aún cuando una política se explique mejor por las acciones de grupos que persiguen fines egoístas, quienes traten de justificarla deberán apelar al interés público y los méritos intelectuales del caso.⁹⁵ Es posible que se trate de maneras racionales, pero incluso las racionalizaciones son importantes porque pasan a formar parte del discurso político. Estaremos en gran desventaja si, olvidando el debate y la argumentación, tratamos de entender la elaboración de política solo en términos del poder, la influencia y el regateo.

⁹³ Ernest Barker, *Reflections on Government*, Oxford University Press, Nueva York, 1958, p.37.

⁹⁴ Charles E. Lindblom, *Politics and Markets*, Basic Books, Nueva York, 1977.

⁹⁵ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little, Brown, Boston, 1984, pp 131-134

La argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios legales y a la elección de políticas. La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas que centran su atención en un número limitado de problemas. Cada uno de los participantes se siente alentado para ajustar su visión de la realidad, e incluso para cambiar sus valores, como resultado del proceso de la persuasión recíproca. En cada forma, la discusión puede reducir resultados que están más allá de los métodos autoritarios o tecnocráticos de elaboración de políticas.

INSTITUCIONALIZAR LA DISCUSIÓN

Sin embargo, este potencial extraordinario solo puede aprovecharse con el auxilio de reglas y procedimientos apropiados. El debate sin regulación conduce con facilidad a la discusión interminable e incluso a la violencia. Un organismo deliberante que carece de organización puede padecer diversas perturbaciones, tales como el obstruccionismo.

A fin de evitar o reducir estos peligros, en todos los regímenes democráticos modernos se ha institucionalizado cuidadosamente la deliberación pública. Los refinados códigos procesales de la actualidad en los campos legislativos, electorales, administrativos y judicial son el fruto de siglos de experiencia de lidiar con los problemas prácticos de la elaboración pública. El propósito general de estos procedimientos es asegurar la exposición de un gran número de opiniones sin obstruir el arribo a una conclusión. Su importancia es tal, que la historia del gobierno democrático, en un sentido real, es la historia de los diversos procedimientos diseñados para institucionalizar y regular la deliberación pública.

Aunque las reglas del debate se han vuelto institucionales en los foros tradicionales de deliberación pública y en los nuevos temas presentes en la arena de la discusión, como la seguridad nuclear, la evaluación de la tecnología y la regulación ambiental y sanitaria, todavía no se establecen normas y procedimientos apropiados para la argumentación. Una de las razones de la dificultad para institucionalizar el debate en éstas y otras áreas de la elaboración de políticas es que los problemas discutidos raras veces son puramente técnicos o puramente políticos. Con frecuencia son de un tipo que Alvin Winberg ha llamado “Transcientífico”: cuestiones de hecho que pueden enunciarse en el lenguaje de la ciencia pero que, en principio o en la práctica, es imposible que ésta los resuelva.⁹⁶

Un ejemplo típico de lo anterior es la determinación de los defectos de la radiación de bajo nivel sobre la salud. Se ha calculado que se requieren cerca de ocho mil millones de ratones para establecer, mediante una experimentación directa al nivel de confianza del 95%, si una dosis de radiación de rayos X de 150 milirems aumentaría en 0.5% la mutación espontánea en los ratones. Las limitaciones de tiempo y recursos vuelven prácticamente posible tal experimento. De igual modo la elaboración de una función de respuesta a la dosis para determinar la actividad “virtualmente segura” de una sustancia tóxica debe considerarse por ahora como una cuestión transcientífica. Existen literalmente miles de funciones matemáticas que se ajustan igualmente bien a los datos experimentales, pero no hay todavía ninguna base científica firme para escoger entre las diferentes posibilidades. Sin embargo,

⁹⁶ Alvin Weinberg, “Science and Tras-Science”, en *Minerva*, 10, núm. 2 (abril de 1972), pp. 209-222

la elección de una función particular tendrá un efecto sustancial sobre las decisiones reguladoras.

Cuando se intersecan la ciencia, la tecnología y la política entran en grave conflicto diferentes actividades y perspectivas y reglas de la argumentación. Los criterios científicos de verdad chocan con las normas legales de las evidencias y con las naciones políticas de lo que constituye una base suficiente para la acción. Las conclusiones fácticas no se pueden separar fácilmente de consideraciones sobre la factibilidad de los supuestos del oponente y de su selección de evidencias o de metodología. Y en virtud de que no parece existir ningún procedimiento objetivo para verificar las conclusiones del análisis, la credibilidad del experto se vuelve tan importante como su capacidad.

Cada vez en mayor medida, el debate público acerca de las decisiones reguladoras, la seguridad nuclear, la evaluación de la tecnología y otros problemas transcientíficos similares tiende a semejarse a los procedimientos litigiosos de un tribunal, pero con una diferencia importante: no existen reglas procesales generalmente aceptadas. Algunos participantes pueden aprovechar la relativa informalidad del proceso, pero los científicos consideran que incluso los procedimientos litigiosos codificados son inadecuados y ajenos a su tradición. En la ciencia no se considera la credibilidad de un testigo, si no su competencia específica – su capacidad para establecer la verdad científica -, algo que no se puede fincar confiablemente mediante un litigio. Es por ello que existen diversas propuestas para resolver disputas acerca de problemas científicos que tienen implicaciones en las políticas mediante la cuidadosa discusión de un problema en sus componentes puramente técnicos y los puramente políticos. Los expertos deberían considerar solo los aspectos técnicos y entregar sus evaluaciones al proceso político para que en él se determine la respuesta política apropiada.

Por ejemplo, “el tribunal científico” propuesto por Arthur Kantrowitz, examinaría y decidiría solo las cuestiones del hecho científico. Una vez que las evidencias hayan sido presentadas, cuestionadas y defendidas, el colegio de jueces (expertos reputados en áreas adyacentes al hecho en discusión) elaboraría un informe en el que se destaquen los puntos de acuerdo alcanzados por sus integrantes. El informe podría sugerir también algunos proyectos específicos de investigación para aclarar los puntos en los que no se haya logrado el acuerdo.⁹⁷

¿Pero como se pueden separar los componentes políticos y valorativos de los problemas que incluyan ambos? Y si las cuestiones transcientíficas no se ponen a consideración del judicial? Si la cuestión es indudablemente científica, debería utilizarse procedimientos de la ciencia antes que los semilegales. Cuando las controversias no pueden resolverse mediante el conocimiento científico ni con una investigación que pueda realizarse con una rapidez y a un costo razonable, las respuestas no podrían de ser transcientíficas, en cuyo caso la mejor alternativa parece ser un procedimiento litigioso que incluya a expertos y generalistas.⁹⁸

⁹⁷ Arthur Kantrowitz, “Proposal for an Institution for Scientific Judgement”, en *Science*, 156, num 3776 (12 de mayo de 1967), pp. 763-764.

⁹⁸ A. Winberg, op. cit. pp. 214 - 216

La confrontación dialéctica entre generalistas y expertos frecuentemente logran revelar la existencia de supuestos implícitos, interpretaciones encontradas de los hechos y riesgos de los nuevos proyectos. Los expertos técnicos muestran una natural parcialidad en la evaluación de sus propuestas, y tienden a mostrarse escépticos sobre todas las evidencias de posibles efectos negativos en mayor medida que alguien menos comprometido con ese proyecto particular. El supuesto inicial es que la innovación es la que el innovador espera, sin consecuencias negativas que reduzcan el atractivo de sus ejercicios prácticos. Por ejemplo, la toma de conciencia acerca de los peligros inherentes a la ingeniería nuclear en los Estados Unidos y Europa Occidental en gran medida es efecto del debate público. Cuando se ha permitido el desarrollo de la tecnología nuclear de acuerdo con su propia lógica sin la restricción de la crítica y la preocupación política, como ha ocurrido en la Unión Soviética se han establecido pocos de los elementos de seguridad (como los contenedores de los reactores de agua presurizada) que son ahora comunes en occidente. Así pues, no debe esperarse que los conocimientos tecnológicos conduzcan al descubrimiento de los riesgos inherentes y las implicaciones sociales de las nuevas tecnologías. Existe ahora una gran necesidad de mejorar los métodos y las condiciones del debate crítico y de institucionalizarlo a todos los niveles de la elaboración de políticas. En efecto el deseo de elaborar métodos de investigación crítica, adaptados al proceso de deliberación pública, está ligado al origen de la democracia.

A partir de la práctica de gobierno mediante la discusión en la ciudad – estado, los griegos desarrollaron una técnica general del discurso crítico que llamaron dialéctica. Este es un método de argumentación que no se caracteriza tanto por la forma de razonamiento (aunque la discusión entre preguntas y respuestas llegó a considerarse como su forma paradigmática) como para la naturalización de sus premisas y el contexto social de sus aplicaciones. La lógica y las matemáticas parten de axiomas o de promesas deducidas de axiomas, mientras que las premisas de la dialéctica son solo razonables. El punto de partida de un argumento dialéctico no es un conjunto de supuestos abstractos, sino de puntos de vista ya existentes en la comunidad; su inclusión no es una prueba formal, sino el entendimiento compartido del asunto en discusión; y mientras que las disciplinas científicas son formas especializadas del conocimiento solo al alcance de los expertos, todos pueden utilizar la dialéctica por que – como dijera Aristóteles – todos tenemos ocasión de criticar o defender un argumento.

Para los griegos, la dialéctica tiene tres usos principales. Primero como método de examen crítico de los fundamentos y los supuestos de las diversas disciplinas especializadas. Segundo, como técnica para defender las opiniones propias y procedimiento para aclarar las cuestiones polémicas. Por último, como proceso educativo que transforma al hombre común en un ciudadano informado y al especialista en una persona capaz de comunicarse con sus conciudadanos.

Esta antigua noción de la dialéctica es muy importante para nuestro examen del papel del análisis en la deliberación pública. En efecto, parece captar los elementos esenciales de ese papel mucho mejor que los acostumbrados libros de texto, los cuáles nos presentan una caracterización estereotipada del análisis de las políticas. Como la dialéctica, este análisis parte de ordinario de premisas razonables, con puntos de vista refutables y cambiantes, no de principios indiscutibles o hechos evidentes. Como la dialéctica no produce pruebas

formales, sino solo argumentos persuasivos. El problema fundamental de dialécticos y analistas es el de basar las inferencias razonables en valores y opiniones cuando no se dispone de hecho evidentes. Por último, el análisis de políticas – como la dialéctica – contribuyen a la deliberación pública mediante la crítica y la defensa y la educación. Un buen análisis de política es algo más que el mero examen de datos o un ejercicio de modelación; también provee normas para la argumentación de una estructura intelectual para el discurso público. Aún cuando no se acepten sus conclusiones, sus categorías y su lenguaje, su crítica de los enfoques tradicionales, y su defensa de ideas nuevas afectan – incluso condicionan - el debate de políticas.

LA FUNCION ARGUMENTATIVA DEL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS

El propósito de este libro es descubrir las implicaciones principales de una concepción dialéctica del análisis de políticas. Deseo desarrollar una sola idea: la noción de que, en un sistema de gobierno que se guía por la deliberación pública, el análisis - aún el análisis profesional – tiene menos que ver con las técnicas formales de solución de problemas que con el proceso de argumentación.

La tarea de los analistas consiste en gran parte, en la producción de evidencias y argumentos para el debate público. Su aspecto argumentativo fundamental es lo que distingue al análisis de la política de las ciencias sociales académicas, por una parte, y de las metodologías para la solución de problemas, tales como la investigación de operaciones por otra. Los argumentos de los analistas pueden ser mas o menos técnicos, mas o menos refinados, pero deben persuadir para que sean tomados en serio en los foros de deliberación. Es por ello que los analistas – como los abogados, los políticos y otras personas que hacen uso funcional de la lengua – deben estar finalizados con todos los problemas técnicos del lenguaje, incluidos los retóricos.⁹⁹

La retórica es el arte de la persuasión, y el estudio de todas las formas de hacer cosas con palabras. Los atenienses solían hacer sacrificios anuales a la diosa de la persuasión (Peito) como reconocimiento del poder extraordinario del lenguaje. En nuestros días se considera a menudo la persuasión como un uso meramente “racionalizador” o aún deshonesto de los argumentos; es propaganda, lavado de cerebro, manipulación de la opinión pública. En efecto, la persuasión puede usarse en esas formas. Pero en el debate libre la persuasión es un intercambio vital, un método de aprendizaje mutuo mediante el discurso. El verdadero debate no solo permite que los participantes defiendan sus intereses y opiniones sino que también, como consecuencia del proceso, los alienta a ajustar su visión de la realidad y aún a cambiar sus valores.

Un argumento persuasivo no es una demostración lógica, pero no por ello se vuelve irracional o una manera racionalización. La mayoría de los juicios de valor se forman en el intercambio persuasivo como lo ha señalado Wayne C. Booth, el hecho de reducir la razón al cálculo y la prueba lógica acerca de cualquier cosa que no sea suficientemente importante para comprometernos equivale a crear una imagen distorsionada del mundo, con

⁹⁹ Nothrop Rrye, *Anatomy of Criticism*, Princeton University Press, Princeton, 1957, p. 331

todos nuestros valores de un lado, y todas nuestras facultades racionales del otro.¹⁰⁰ Dado que se requieren juicios de valor para decidir cualquier cosa importante en la política pública, esta separación artificial entre los valores y la capacidad racional es una amenaza para todas las naciones de deliberación pública y la elección de políticas defendibles.

Como veremos en el capítulo siguiente, ni siquiera los analistas técnicos de políticas pueden prescindir de la persuasión. Por una parte, los hechos y los valores están tan entrelazados en la elaboración de políticas que los argumentos fácticos no apoyados por la persuasión rara vez desempeñan un papel significativo en el debate público. Por otra parte, se requiere la persuasión para aumentar la posibilidad de que el consejo (asesoría) sea seguido así como la disposición de actuar sobre pruebas que no sean concluyentes. Parte esencial de la tarea del analista consiste en explicar y defender un plan de acción razonable cuando el óptimo teórico se desconoce o es prácticamente inalcanzable.

El análisis de factibilidad, que estudiaremos en el capítulo IV, es tal vez el mejor ejemplo de la interacción necesaria que existe entre los argumentos empíricos y los persuasivos. El que se llegue a un entendimiento mutuo o es probablemente la contribución más importante que los analistas pueden hacer al debate público. Sin embargo, el cálculo de soluciones óptimas y mejores dentro de las restricciones dadas es solo la parte estática del análisis de factibilidad; la parte dinámica y más importante es el descubrimiento de instrumentos para expandir las fronteras de lo posible. Esto requiere tanto el análisis objetivo como la persuasión: lo posible depende a menudo de lo que el sistema político considere justo o aceptable. Muchas restricciones de las políticas solo pueden flexibilizarse cambiando las actitudes y los valores; como antes vimos, esto involucra siempre cierto grado de persuasión.

ARGUMENTACIÓN Y EVALUACIÓN

Los argumentos persuasivos desempeñan un papel aún más importante en el discurso evaluativo. Siempre que se consideren nuevos criterios de evaluación o una reforma de los antiguos, cada quien podrá proponer nuevos criterios y recurrir a la persuasión para influir sobre los demás para que los acepten.

La dificultad característica de la evaluación de las políticas es precisamente la diversidad de las normas admisibles. Los ciudadanos, los legisladores, los administradores, los jueces, los expertos y los medios de difusión aportan sus perspectivas y sus criterios particulares. Esta diversidad de puntos de vista es inevitable en una sociedad plural, pero también es necesaria para la vitalidad de un sistema de gobierno que se rige por la discusión. Sin embargo, como ha observado Northrop Frye en el contexto de la crítica literaria, no parece haber ninguna razón para que el mayor entendimiento de la política al que contribuyen estas perspectivas separada siga siendo permanentemente invisible para los diferentes evaluadores, como lo es el atolón de coral para el pólipo.

También debería ser posible una evaluación múltiple de las políticas. Se reconocería así la legitimidad de las diferentes perspectivas, pero también se trataría de alcanzar – haciendo

¹⁰⁰ *Modern Dogma and the Rhetoric of Assent*. University of Chicago Press, Chicago, 1974, p. 116

que cada una de estas perspectivas cobre conciencia de las otras – un nivel de entendimiento y apreciación que sea algo más que la suma de las evaluaciones separadas. No se trata de construir un gran modelo, que convine todas las perspectivas parciales en un criterio general de lo que constituye una buena política – un “promedio ponderado”, por decirlo así, de la equidad, la eficacia, la legalidad y cualquier otro criterio importante- sino de contribuir a un entendimiento común de las diversas perspectivas.

En el capítulo VIII analizaremos en detalle la evaluación. Aquí solo mencionaré un aspecto: la evaluación del análisis y otros tipos de la investigación relacionados con las políticas. La evaluación de los argumentos de políticas, como la de los argumentos científicos o legales, supone ciertas formalidades. Cuando los problemas que se discuten requieren patrones de razonamiento complejos y grandes cantidades de información cuya confiabilidad y relevancia es dudosa, cobra particular importancia un sistema de reglas explícitas sobre las pruebas.

Un buen ejemplo es el derecho procesal aplicable a las pruebas, con sus precisas distinciones entre las pruebas de hechos, testimonios, declaraciones de oídas, persuasiones, interpretaciones y otras fuentes de información.

En el capítulo III estableceremos varias distinciones (por ejemplo, entre datos, información y evidencias) para facilitar la evaluación de los argumentos sobre las políticas. Podemos ilustrar la importancia de distinciones que suelen ser pasadas por alto en los análisis convencionales de las políticas si nos referimos a las categorías de “evidencia” y “argumentos”. El argumento es la conexión de los datos y la información con las conclusiones del estudio, y su estructura típica será una mezcla compleja de afirmaciones de hechos y evaluaciones subjetivas. Junto con las deducciones matemáticas y lógicas, habrá también inferencias estadísticas, empíricas y analógicas, referencias a opiniones de expertos, estimaciones de beneficios y costos y aclaraciones de diversas clases. Esta inevitable complejidad vuelve posible toda verificación directa, sencilla, del argumento: ésta deberá recurrir a diversos criterios que dependerá de los métodos analíticos empleados, de la credibilidad y robustez de las conclusiones y de ciertas convenciones sobre la educación y la eficacia.

La naturaleza de la evidencia resulta crucial en esta clase de verificación, ya que una evaluación incorrecta de su vigor y pertenencia podría conducir a conclusiones erróneas. La evidencia no es lo mismo que los datos o la información. Es una información seleccionada de entre el conjunto disponible e introducida en cierto punto del argumento para persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de una afirmación. La selección de datos o modelos poco apropiados, su introducción en un punto inadecuado del argumento o la elección de un estilo de presentación que no sea adecuado para el auditorio al que se destina podría destruir la eficacia de la información utilizada como prueba, cualquiera que sea su valor cognoscitivo intrínseco. Por tanto, los criterios utilizados en la evaluación de la evidencia difieren de los utilizados en la evaluación de los hechos. Los hechos pueden evaluarse en términos de cánones más o menos objetivos, pero la evidencia debe serlo de acuerdo con diversos factores peculiares de una situación dada, tales como la naturaleza específica del caso, el tipo de auditorio, las reglas establecidas para el efecto y la credibilidad del analista.

Disciplinas como la historia y el derecho, que dependen de una información que no puede considerarse automáticamente confiable o relevante, reconocen de manera explícita que las evidencias son una categoría conceptual autónoma. También el análisis de políticas abarca a menudo grandes cantidades de datos de confiabilidad e importancia dudosas, pero los problemas de la evidencia no han recibido aquí la misma atención.

Por ejemplo, de acuerdo a una idea muy difundida entre los analistas, un buen modelo de políticas debe asemejarse en la mayor medida posible a los modelos formalizados de las ciencias “duras” más exitosas. En consecuencia, hay una peligrosa tendencia a considerar como hechos los productos de los modelos antes que como evidencias que habrán de usarse en un argumento junto con otros datos e información. Por esto, la documentación de los modelos y las fuentes de datos se encuentran en un estado increíblemente primitivo[...]. La mala documentación hace imposible para cualquiera que no sea el autor del modelo, la reproducción de ciertos cambios en el modelo. A veces, el constructor de un modelo lo patenta por razones comerciales. El cliente solo podrá ver los resultados, no los supuestos.¹⁰¹

Tan burda omisión de las reglas más elementales de la evidencia es consecuencia directa de no reconocer el crucial aspecto argumentativo del análisis de políticas. Esta omisión puede explicarse a su vez por la adhesión de la mayoría de los analistas a una metodología más preocupada por las decisiones que se tomen que por la forma como se tomen, o por su justificación en los foros de deliberación pública.

EL DECISIONISMO

Se ha llamado decisionismo a la imagen que se encuentra detrás de esta metodología, o sea, la “visión de un número limitado de actores políticos que tratan de hacer elecciones calculadas entre alternativas claramente concebidas”¹⁰² Las elecciones de un autor se considerarán racionales si pueden explicarse como la selección del instrumento más eficaz para alcanzar ciertos objetivos. Según esta concepción, el modelo económico de elección es el paradigma apropiado para todos los problemas de políticas.

Por ejemplo, un conocido libro de texto sobre análisis de políticas advierte: “La forma como deben hacerse las elecciones – es decir, el problema de la distribución de los recursos escasos entre distintos fines - es el meollo de la ciencia económica y el tema de este libro”.¹⁰³ Pueden encontrarse afirmaciones similares en las obras de autores influyentes como Hitch, McKean, Enthoven y Quade.¹⁰⁴

¹⁰¹ Martín Greenberger, Matthew A. Crenson y Brian L. Crissey, *Models in the Policy Process*, Russell Sage Foundation, Nueva York, 1976, p. 338.

¹⁰² Judith Shklar, “Decisionism”, en C.J. Friedrich (comp.), *Nomos*, vol 7, sion, Atherton, Nueva York, 1964, pp. 3-17

¹⁰³ Edith Stokey y Richard Zecjbauser, *A Primer for Policy Analysis*, W. W. Norton, Nueva York, 1978, p. 22

¹⁰⁴ Charles J. Hitch y Roland McKean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age*, Harvard University Press, Cambridge, 1962; Alain C. Enthoven y K. Wayne Smith, *How much is Enough?*, Harper and Row, Nueva York, 1971; y E.S. Quade, *Analysis for Public Decisions*, 2a ed., North-Holland, Amsterdam, 1982

A fin de decidir racionalmente, el diseñador de políticas debe especificar sus objetivos, establecer los distintos medios por los que pueden alcanzarse, evaluar las consecuencias de cada alternativa y seleccionar la acción que maximice los beneficios netos. Si esta receta nos parece familiar es porque la estructura lógica de las decisiones de asignación de recursos es a misma independientemente de que quienes tomen las decisiones sean los consumidores individuales, los empresarios privados o los administradores y creadores de políticas públicas. Así se explica el atractivo de una lógica de elección generalizada que los decisionistas encuentran a la mano en la microeconomía y la teoría de las decisiones. Además, en virtud de que la lógica de la elección ha sido más estudiada en el contexto de las transacciones del mercado, algunos autores han sostenido que el objetivo principal del análisis de políticas, si no es que el único, es llevar los principios de la elección racional de la esfera de las transacciones económicas privadas a la de la elaboración de políticas. En efecto, la elaboración racional de políticas, la toma de decisiones, la solución de problemas y el análisis de políticas se vuelven casi la misma cosa. Por ejemplo, la receta de maximizar los beneficios netos puede interpretarse como una descripción de la elaboración ideal de políticas o como una receta para el análisis de políticas. La noción subyacente de racionalidad es la misma en ambos casos: la racionalidad es la sublimación de algo, la elección del medio más adecuado para un fin determinado.

La concepción del análisis de políticas como una teoría de decisiones “agrandada” ejerce una atracción intuitiva considerable y provee un instrumento útil para la formulación de diversos problemas prácticos: si se debe utilizar cierta vacuna para contener una epidemia, dónde de debe construir una presa o cómo se puede agilizar el trabajo de los bomberos en una ciudad grande. No es sorprendente que estos ejemplos, u otros similares, sean los más socorridos en los libros de texto convencionales.

El enfoque decisionista se desarrolló durante la segunda Guerra Mundial, y a principios del decenio de 1950 recibió el impulso y la presentación formal de la Rand Corporation y otras instituciones de investigación ocupadas en el estudio de las políticas. Se trata de un “compuesto conceptual” que incluye algunos elementos de investigación de operaciones y ciencias administrativas, microeconomía y teoría de las decisiones y un poco de las ciencias sociales y del comportamiento. Hay una evolución continua que va de los estudios de tiempos de guerra en los campos de la operación militar, la logística y la táctica hasta las primeras aplicaciones industriales de los nuevos métodos cuantitativos, al análisis de sistemas y finalmente al análisis de políticas. La eficiencia técnica como meta o criterio de elección ha sido sustituida por la eficiencia económica, la que a su vez ha sido atemperada por consideraciones de equidad y viabilidad política. Pero todavía puede conocerse claramente el marco analítico original.

Los primeros adeptos de este enfoque se decían capaces de idear consejos útiles mediante la aplicación del método científico de análisis a los datos reunidos en las operaciones reales. En efecto, las situaciones analizadas por los investigadores de operaciones durante la guerra encajaban bien en el paradigma de las ciencias naturales. Las operaciones militares eran consideradas como muestra de una clase de situaciones repetitivas donde los modelos diseñados en respuesta a ejemplos anteriores podían ponerse a prueba en relación con ejemplos posteriores, registrando los resultados obtenidos mientras se ponían en práctica las

propuestas sugeridas para el mejoramiento de las acciones y utilizado tales resultados para detectar la declinación de la validez del modelo a medida que cambiaba la situación.¹⁰⁵

Una característica importante de los primeros estudios de las operaciones militares e industriales era una razonable claridad en la definición del papel de los analistas y los tomadores de decisiones. A causa del secreto militar o industrial, el análisis se hacía primordial o incluso exclusivamente para oficiales militares o administradores de alto nivel. El analista que no tenía que dirigirse a ningún auditorio fuera de aquella persona o pequeño grupo de personas que, encargadas de tomar las decisiones, hubiesen ordenado el estudio. Podía suponerse sin dificultad que los problemas de comunicación y aplicación correspondían a una auditoria jerárquica bien definida, la cual aseguraría la legitimidad y proveería los criterios de calidad y eficacia.

Sin embargo, para los años sesenta había cambiado radicalmente la naturaleza de los problemas que estaban investigando los analistas, así como el contexto organizacional y político en el que operan. Los problemas que reclamaban una atención analítica se estaba volviendo más grandes y complejos. Cada vez más importantes los aspectos estratégicos que los tácticos, mientras que la incertidumbre subjetiva se consideraba de más trascendencia que las regularidades estadísticas postuladas en los modelos anteriores. Al mismo tiempo; el creciente papel del análisis en el debate público significaba que los análisis – que ya no eran discretos consejeros del príncipe, sino actores en un proceso político donde no podían separarse claramente la defensa y la persuasión del análisis objetivo- debían prestar atención a las cuestiones de equidad y factibilidad política.

A principios de los setenta, la actividad profesional de los analistas ocupados de problemas públicos dejó de llamarse análisis de sistemas y empezó a ser conocido como *análisis de políticas*. Este cambio trataba de sugerir una síntesis entre las lógicas encontradas de la racionalidad económica y la racionalidad política. En la práctica, dado que la política aprecia incapaz de proveer un conjunto de conceptos y técnicas analíticas comparable a la fuerte estructura normativa de la microeconomía, la mayoría de los analistas de políticas permanecieron firmemente leales a una metodología decisionista.

LAS LIMITACIONES DE DECISIONISMO.

Es posible que las limitaciones y los sesgos del enfoque decisionista sean menos evidentes que sus méritos, pero afectan casi todos los aspectos de la enseñanza y la práctica del análisis de políticas. Sin embargo, limitare mis observaciones críticas a unos cuantos puntos particularmente relevantes para la discusión subsecuente. Con ello tratare de ilustrar la clase de problemas y argumentos que este enfoque tiende a excluir del análisis.

Por principio de cuentas, el enfoque decisionista supone la existencia de un único tomador de decisiones supone la existencia de un único tomador de decisiones o un grupo que actúan como una unidad, y no puede aplicarse directamente a situaciones en donde hay dos o más actores con objetivos diferentes. El modelo de elección racional que se encuentra detrás de este enfoque ha sido elaborado para un individuo que desea ser congruente y lo prueba en la forma como ordena sus preferencias y evalúa las probabilidades de los eventos

¹⁰⁵ Hylton Boothroyd, *Articulate Intervention*, Taylor and Francis, Londres, 1978, p. 113

inciertos. Cuando intervienen varios individuos, el modelo no requiere que se pongan de acuerdo sobre sus ordenamientos y evaluaciones; pueden ser racionales (es decir, congruentes) aunque sostengan opiniones divergentes. Si se requiere una decisión conjunta, tendrán que resolver sus diferencias mediante procesos interactivos tales como la negociación o la persuasión, acerca de los cuales el modelo no dice nada.

Con mayor razón, esta metodología olvida los conflictos que surgen entre los intereses y puntos de vista de diversas agencias gubernamentales. Pero siempre que existan tales conflictos, surgirán interrogantes importantes acerca de los supuestos apropiados para el comportamiento de otras agencias públicas en la formulación de políticas por parte de cualquier agencia en particular. Como veremos en el capítulo VI, todos los instrumentos de políticas están en efecto limitados por consideraciones de gobierno y administración. Por tanto, es importante que los formuladores de políticas sepan cuáles variables se encuentran efectivamente bajo su control y en qué medida, y en este sentido no resulta muy útil un modelo unitario de elaboración de políticas.

Otro supuesto fundamental es el de la inexistencia de una distinción esencial entre las políticas y las decisiones, de modo que todos los problemas sobre políticas pueden ser analizados en el lenguaje de la toma de decisiones. Pero, como ha señalado Philip Selznick, “toma de decisiones” es una de esas expresiones de moda que pueden oscurecer más de los que iluminan. Tiene un aire de importancia, de referencia a acontecimientos significativos, y su mero uso parece sugerir que se ha aislado científicamente algo definido. Pero las decisiones están siempre con nosotros, en todos los niveles de la experiencia, en todos los organismos. Es posible que algún día se establezcan en forma convincente las características generales de todas las elecciones o de todas las elecciones sociales. Pero todavía habría necesidad de distinguir lo más trivial de lo menos trivial y, si hay algún orden en este fenómeno, tendrán que identificarse algunas clases de decisiones, relacionándolas con los problemas o las situaciones específicas de donde surgieron.¹⁰⁶

En realidad, contra lo que suele creerse, la teoría de decisiones no se aplica a la toma de decisiones en general, sino sólo a un tipo especial de situaciones de elección. La decisión de la teoría de decisiones es una elección que *debe* hacerse en la situación inmediata que confronta al tomador de decisiones, teniendo en cuenta las consecuencias probables de cada curso de acción posible en la situación *presente*. Por ejemplo, los beneficios futuros deben definirse en términos de su evaluación actual, aunque no exista ninguna razón para suponer que tal evaluación coincidirá con la evaluación de los beneficios en el futuro.¹⁰⁷

Cuando confronta una disyuntiva, el tomador de decisiones de la teoría de decisiones escoge *como* si los beneficios de una opción fuesen mayores (o por lo menos iguales) a los beneficios de la otra en la situación actual como observa John Tukey, esta elección no dice nada acerca del estado real de las cosas ni acerca de las consecuencias de actuar en otras situaciones como si la alternativa escogida fuese la mejor entre las

¹⁰⁶ Leadership in Administration, Harper and Row, Nueva York, 1964, p. 56

¹⁰⁷ Amartya K. Sen, “Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of economic theory”, en Philosophy and public Affaire, 6, num. 4 (verano de 1977), pp. 317-334.

disponibles. Las decisiones de actuar en esta forma son intentos de actuar lo mejor posible en situaciones específicas, de escoger sensatamente entre las alternativas disponibles.¹⁰⁸ Los teóricos de decisión gustan de citar a Blas Pascal: *il faut parier, il faut choisir* (es preciso apostar, es preciso escoger), y los problemas relacionados con los juegos de azar han provisto el paradigma original de la teoría de las probabilidades y su producto moderno: la teoría de las decisiones.

En la vida privada, tanto como en el campo de los negocios y el del gobierno, surgen algunas situaciones donde los individuos escogen efectivamente bajo las condiciones previstas en la teoría. Pero en muchas otras situaciones la teoría no es particularmente útil, ya sea en términos prescriptivos o descriptivos.

Por tanto, las decisiones importantes de políticas son algo más que simples esfuerzos por actuar de la mejor manera posible en la situación inmediata que afronta el elaborador de políticas. Tales decisiones se toman luego de una liberación cuidadosa y se juzgan por sus efectos de largo plazo, antes que por sus consecuencias inmediatas. Una vez tomadas, las decisiones se mantiene durante algún tiempo, la que dota de dirección y consistencia a las diversas actividades gubernamentales. Como dice un antiguo asesor presidencial: “La mayoría de las decisiones presidenciales son demasiado importantes y demasiado irrevocables como para que se tomen con apresuramiento cuando los hechos son inciertos, cuando las elecciones no están claras o cuando las consecuencias de largo alcance son tan fácilmente distinguibles como las reacciones y los resultados inmediatos”¹⁰⁹ Lo que señala aquí Theodore Sorensen no son decisiones en el sentido de la teoría de decisiones, sino juicios políticos que se discuten más convenientemente en el lenguaje del discurso de los que desempeñan funciones de asesoría.

Una tercera limitación del decisionismo es su preocupación exclusiva por los resultados y su falta de interés: si puede determinarse claramente lo correcto o lo equitativo del resultado, a menudo carece de importancia la forma como se tome la decisión; sólo los resultados cuentan. Pero cuando las premisas fácticas o valorativas son oscuras, cuando no existen criterios generalmente aceptados de lo justo, el procedimiento de toma de decisiones cobra una importancia especial y no puede tratarse como algo puramente instrumental

Incluso en el análisis de la decisión formal, el reconocimiento explícito de la incertidumbre impone un alejamiento sustancial e una orientación estricta hacia los resultados. En condiciones de incertidumbre, diferentes alternativas corresponden a diferentes distribuciones probabilísticas de las consecuencias, de modo que ya no se puede determinar inequívocamente cuál es la decisión óptima. Por lo tanto, el criterio habitual de racionalidad –según el cual es racional una acción si puede explicarse como la elección del mejor medio para lograr un objetivo- es sustituido por una noción más débil, de la congruencia. El tomador de decisiones racionales ya no es en sentido estricto aquel que busca la optimización. Todo lo que se requiere ahora, y todo lo que garantiza el principio de la maximización esperada, es que la elección sea consistente con las evaluaciones del tomador de decisiones en lo tocante a la probabilidad y utilidad de las diversas

¹⁰⁸ John W. Tukey “Conclusions Versus Decisions”, en *Technometrics*, 2, núm. 4 (noviembre de 1960), pp. 423-433.

¹⁰⁹ Theodore C. Sorensen, *Decision-making in the white house*, Columbia university press, nueva York, 1963, p. 30

consecuencias.¹¹⁰ Adviértase que la congruencia en un criterio procesal, no un criterio sustantivo.

La preocupación exclusiva por los resultados es una limitación grave del decisionismo, porque los procesos sociales rara vez tienen sólo un valor instrumental para quienes participan en ellos. En la mayoría de las áreas de actividad social, “los procesos y las reglas que constituyen la empresa y definen los papeles de sus participantes importan independientemente de cualquier ‘estado final’ identificable que se genere en última instancia. En muchos casos, en efecto, es el proceso mismo lo que importa más para quienes en él participan”.¹¹¹

Por ejemplo, como observara en cierta ocasión John Dewey, lo más importante de la votación popular y la regla de la mayoría no es el resultado efectivo de la elección del votante, sino el hecho de que el proceso electoral impone la utilización previa de los métodos de discusión, consulta y persuasión, así como la modificación consiguiente de las opiniones para conciliar el punto de vista de la minoría.¹¹²

De nuevo, el conocimiento de los resultados, aunque puedan medirse con precisión, muchas veces no es el tipo de información que los ciudadanos y los diseñadores de políticas encuentran más útil. El mero conocimiento de que los resultados son buenos o malos, sin conocer el proceso que los ha producido, no dice mucho a los tomadores de decisiones y a los críticos acerca de lo que deben hacer. Como veremos en el capítulo VIII, el conocimiento del proceso es a menudo esencial para la evaluación y el aprendizaje, ya que provee una información que casi seguramente estará ausente en la medición de los resultados.

La utilidad del enfoque decisionista para quien toma decisiones públicas se ve limitada más aún por el hecho de que en la política, como en el derecho (pero no en el mercado), las decisiones siempre deben justificarse. Los argumentos justificativos desempeñan un papel importante en el debate de las políticas, pero son ajenos al carácter del decisionismo. Esto debe ser, en parte, al hecho de que las razones esgrimidas para justificar o explicar una decisión frecuente son diferentes de las motivaciones o las “preferencias reveladas” originales del tomador de decisiones, de modo que aparecen como meras racionalidades. Sin embargo, como veremos con mayor detalle en el capítulo siguiente, no es necesariamente deshonesto o una mera “racionalización” el uso de argumentos basados en consideraciones diferentes de los que condujeron a la adopción de cierta posición. No hay un procedimiento único para la contracción de un argumento: los datos y las pruebas pueden seleccionarse en diversas formas de entre la información disponible, y existen diversos métodos para el análisis y ordenación de valores y métodos analíticos que parezca más apropiada para convencer a quienes tienen que aceptar o ejecutar la decisión. Si los analistas no quieren o no pueden proveer tales justificaciones o explicaciones posteriores a la decisión, quienes toman las decisiones no tendrán más remedio que buscar ayuda en otra parte.

¹¹⁰ Dennis, W. Lindley, *Parking, Decisions*, Wiley-Interscience, Nueva York, 1971p, 6.

¹¹¹ Lawrence H. Tribe, “Policy Science: *Análisis or Ideology*”, en *Philosophy and Public Affairs*, 2, núm. 1 (otoño de 1972), p. 83

¹¹² *The Public and Its Problems*, Holt, Nueva York, 1927, pp. 207-209

En virtud de que el decisionismo es una doctrina coherente, todas las limitaciones antes señaladas – el supuesto de único tomador de decisiones, la falta de interés por el proceso, la incapacidad para distinguir entre diversas clases de decisiones y para reconocer el papel del argumento y la persuasión en la toma de decisiones–están estrechamente relacionadas. Su efecto combinado es la generación de una versión demasiado intelectualizada del análisis de políticas. La cual destaca excesivamente los aspectos más técnicos de un tema que en efecto debería ocuparse del proceso de las políticas como un todo.

Los decisionistas examinan los problemas de las políticas como si fuesen rompecabezas para los que siempre existen soluciones correctas si hay metas claras e información suficiente, y tales soluciones pueden encontrarse mediante ciertos cálculos antes que por el ejercicio de la capacidad política. Por tanto, el diseño de políticas puede ser inteligente o racional sólo si está precedido por un análisis sistemático de las alternativas con todas sus implicaciones. Según esta concepción, la acción racional hace siempre dos cosas: elaborar un plan de la acción y ponerlo en práctica. Como dice Gilbert Ryle, se trata de hacer un poco de teoría y luego un poco de práctica.¹¹³

Pero no hay duda de que es posible que el plan se trace bien y luego se ejecute de manera estúpida. Además, de acuerdo con el supuesto original. El mismo proceso de planeación tendría que ser presentado por otro proceso de planeación para planear. Esta regresión infinita lleva al absurdo el principio de que, para que una decisión o una política sea inteligente, debe estar guiada por una operación intelectual previa. Lo “inteligente” no puede definirse en términos de lo “intelectual”, ni “el saber cómo” en términos del “saber que”.¹¹⁴

Quien no tenga conocimientos de medicina no podrá ser un buen cirujano, pero la excelencia quirúrgica no es lo mismo que el conocimiento de la ciencia médica, ni es resultado directo de tal conocimiento. Al igual que la cirugía, la elaboración de políticas son ejercicios de capacidad, y no juzgamos la actuación talentosa por la cantidad de información almacenada en la cabeza de quien actúa, ni por la cantidad de planeación formal. Más bien, jugamos la actuación por criterios tales como la oportunidad y la atención de los detalles, por la capacidad de reconocer los límites de lo posible, para sacar provecho de las limitaciones y para aprender de los errores propios, no sólo por la capacidad para mostrar lo que debe hacerse, sino para persuadir a la gente de que haga lo que el planeador sabe que debe hacerse.

Es posible que la limitación más grave de la concepción decisionista no la constituya el hecho de que sea errónea, sino de que ha generado un desequilibrio en la forma como pensamos acerca del diseño de las políticas. En los capítulos siguientes trataremos de llegar a una concepción más realista de los usos del conocimiento y el análisis en la deliberación de políticas y en la mejor apreciación de la capacidad necesario para transformar las ideas en acciones.

VIII. EVALUACIÓN Y RESPONSABILIDAD

¹¹³ The concept of minal, Barnes and Noble, Nueva York, 1949p. 29

¹¹⁴ Ibid., p. 32.

El debate para establecer los criterios de evaluación y las normas de responsabilidad forma parte esencial del proceso de desarrollo de las políticas. En efecto, el diálogo entre legisladores, gobernantes y electorado del que surgen las políticas en un sistema de gobierno mediante la discusión se refiere siempre, en forma directa o indirecta, a los problemas de la evaluación. Los analistas han contribuido a este debate en diversas formas, pero sobre todo mediante la nueva disciplina de la investigación para la evaluación.

Esta nueva disciplina es un área amplia y creciente de análisis de políticas que se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y los programas públicos. Como vimos antes, la importancia alcanzada por la investigación para la evaluación en el campo del análisis profesional de políticas revela que los analistas han advertido, finalmente, que la prestación efectiva de los servicios públicos requiere algo más que el diseño de un programa óptimo desde punto de vista teórico: es más importante la forma como se aplica efectivamente el programa, quién se beneficia y quién sale perjudicado con él; si el programa está logrando lo que se quería y, en caso contrario, cómo podrá mejorarse o abandonarse.

Al parecer, muchos evaluadores suponen que éstas son determinaciones puramente empíricas que no implican elecciones de valor ni opiniones personales. Sin embargo, valores y opiniones cuentan mucho en la evaluación, no sólo por la ambigüedad de los resultados prácticos-la dificultad de asignar causas específicas a efectos particulares, de medir productos y evaluar consecuencias inesperadas, de distinguir entre concepciones erróneas y fallas en la ejecución-, sino sobre todo por los inevitables desacuerdos acerca de la clase de criterios de evaluación que son significativos, justos o políticamente aceptables en una situación dada. Tales ambigüedades y desacuerdos nunca pueden eliminarse del todo mejorando las técnicas de medición y verificación, pero pueden ser expuestos y aclarados mediante el debate y la persuasión mutua. Para entender el papel de la argumentación en la evaluación, resulta esencial distinguir entre el establecimiento y el uso de los criterios.

En el capítulo II tracé una distinción paralela entre el establecimiento y el empleo de las normas, entre la definición de los criterios sobre un problema de políticas y la búsqueda de soluciones que satisfagan tales criterios. La distinción entre el establecimiento y uso de los criterios es igualmente importante en la evaluación. En la etapa de establecimiento o reforma de los criterios de evaluación todos pueden proponer los suyos y persuadir a los demás de que los acepten. El análisis objetivo- por ejemplo, aclarar las consecuencias de la adopción de un conjunto particular de criterios, o señalar algunas inconsistencias lógicas entre diferentes criterios-pueden aportar ideas útiles para el debate, pero no desempeña un papel decisivo en esta etapa. Las determinaciones empíricas que demuestren que ciertos criterios se satisfacen efectivamente adquieren importancia sólo después de que se han obtenido los criterios de evaluación apropiados. En virtud de lo difícil que es ponerse de acuerdo sobre los criterios cuando diferencian entre valores e intereses, gran parte del análisis de la evaluación se ocupa más de la capacidad de diversas propuestas para establecer criterios que de la aplicación de criterios particulares a un programa dado.

LA EVALUACIÓN MÚLTIPLE

La evaluación profesional es sólo una parte pequeña del proceso de crítica y enjuiciamiento de las políticas públicas, en el que participan todos los miembros políticamente activos de una comunidad democrática en formas diferentes, pero igualmente útiles. Los argumentos

acerca de las propuestas de fijación de criterios desempeñan en la crítica de las políticas un papel mayor aún que en la evaluación profesional de los programas. Las políticas y sus instrumentos son constantemente evaluados, antes y después de la ejecución, desde las diversas perspectivas críticas de legisladores, jueces, gobernantes, administradores de programas, burócratas que los aplican, grupos de interés, expertos independientes, medios de difusión y ciudadanos comunes.

Estas perspectivas de evaluación son diferentes porque los criterios varían según el papel y la situación del evaluador, y porque los distintos evaluadores tienden a concentrar su atención en diferentes aspectos del proceso de la elaboración de políticas. Los criterios generales de aplicación- como la legalidad, legitimidad, economía, eficacia, eficiencia o la sensibilidad a las necesidades públicas- suelen relacionarse con los distintos papeles de jueces, políticos, funcionarios del presupuesto, contadores públicos y usuarios de los servicios públicos o sus representantes políticos. Además, algunos criterios, como los de eficiencia y eficacia, se aplican primordialmente a los productos o resultados de la administración pública. Mientras que otros (como el de la economía) se aplican a los insumos y algunos más (legalidad, legitimidad) al proceso que transforma los insumos en productos.

Esta perspectiva de criterios de evaluación y perspectivas críticas refleja la complejidad de la elaboración de políticas en una sociedad plural. La experiencia demuestra que el debate entre los defensores de criterio diferentes es a menudo útil para llegar a un acuerdo y permite un entendimiento más profundo de la política pública que el que podría obtenerse desde una sola perspectiva. Incluso los evaluadores profesionales reconocen ahora que su trabajo adquiere importancia sólo en un contexto amplio donde diversos actores y grupos de interés aportan sus propios criterios y pruebas. El nuevo enunciado es el de “evaluación múltiple”, que reconoce la legitimidad de diferentes criterios y perspectivas, pero sugiere también la necesidad de llegar a un nivel de entendimiento que sea algo más que la mera suma de las diversas evaluaciones. Como se indicó antes, la evaluación múltiple no trata de combinar todos los criterios parciales en un criterio general de buena política, sino de contribuir a un entendimiento compartido de las diversas perspectivas críticas y de sus diferentes funciones en el proceso de la liberación pública.

La evaluación múltiple se inicia con dos interrogantes básicos: ¿”Quién evalúa? Y “¿qué se evalúa?” la primera destaca la importancia de que tenga enguanta la presencia de diferentes papeles de evaluación, mientras que la segunda llama nuestra atención sobre sus tres modos básicos: evaluación de insumos, de resultados y de procesos.

LOS PAPELES DE LA EVALUACIÓN

La evaluación de políticas o programas tiene gran cantidad de usos y usuarios. No es malo en sí mismo que los diferentes criterios sean compartidos por personas que desempeñan papeles diferentes. Ello sólo refleja la diversidad de necesidades, intereses y preocupaciones de los actores interesados. Mientras los juicios expresados desde la perspectiva de un papel particular no se presenten o interpreten como juicios pertinentes para todos los papeles posibles, o como representativos de sus posiciones, tendremos un estado saludable de evaluación múltiple o plural.

Las dificultades empiezan cuando no es posible separar nítidamente los papeles y la crítica derivada de ellos. Por desgracia, tales situaciones parecen en la práctica más la regla

que la excepción. Es posible que el problema más común ocurra cuando se supone que las conclusiones de una evaluación realizada para ser utilizada en un papel particular son igualmente pertinentes desde la perspectiva de otros papeles no corresponden a los criterios de evaluación. Cuando los papeles no corresponden a los criterios, las conclusiones de la evaluación serán casi inevitablemente deficientes.

Tales dificultades surgen, por ejemplo, cuando se reúnen los ecólogos académicos como evaluadores únicos de impacto ambiental, que por ley debe determinarse en los proyectos federales de los Estados Unidos. Desde la perspectiva de un administrador de proyectos o de un juez de derecho administrativo. Los criterios de evaluación, la probabilidad de que se hayan advertido ciertos impactos potencialmente graves y, quizá, si se han sugerido alternativas prácticas para el proyecto. Sin embargo, desde el punto de vista de los ecólogos, tales criterios son apenas vagamente comprendidos en el mejor de los casos y sólo se les da una atención secundaria. Su evaluación se basaría probablemente en criterios tales como la idoneidad del diseño muestral, el empleo de una teoría apropiada y la caracterización y cuantificación correcta de las incertidumbres.

En consecuencia, los ecólogos podrían aceptar o rechazar las evaluaciones por razones en gran medida irrelevantes para quienes finalmente deben resolver los problemas prácticos de la gestión ambiental.¹

En la evaluación profesional de los programas públicos abundan los ejemplos de criterios inadecuados. Muchas evaluaciones de programas tienen un enfoque de estricta gerencia, ya que se ocupan del logro de metas y el control administrativo y no de la adaptabilidad del programa a los valores divergentes de diferentes individuos y grupos. Tal perspectiva no admite un análisis más estructural de los cambios en los valores sociales y de la capacidad de la burocracia para adaptarse a ellos, lo cual podría ser la información más importante para los altos niveles del gobierno.

Por su parte, los burócratas creen a menudo que el énfasis de muchos estudios de evaluación en la eficacia y eficiencia está en conflicto con valores básicos como la participación de los empleados, el desarrollo personal y la alta moral. Otros insisten en que la racionalidad económica debe equilibrarse con los criterios profesionales. De igual modo, la evaluación que se hace sobre las operaciones de un programa y sus efectos- una tarea importante para la asignación de recursos y la elaboración de nuevas directrices- podría ser poco satisfactoria como instrumento de control de la agencia ejecutora.

¿Hay alguna forma de remediar las tendencias comunes a confundir los papeles de la evaluación o a utilizar criterios en conflicto? Quizá no. Sin embargo, por lo menos deberíamos exigir que los esfuerzos para crear una capacidad de crítica sobre programas particulares o políticas enteras reconozcan explícitamente la existencia de varios papeles, cada uno de ellos con facultades legítimas para fijar criterios de evaluación. Además, tales esfuerzos deberían apreciar las complejas presiones que los distintos modos de evaluación ejercen sobre la evaluación misma.

LOS MODOS DE EVALUACIÓN

¹ William C. Clark y Giandomenico Majone, "the Critical Appraisal of Scientific Inquiries with Policy Implications", en *Science, Technology and Human Values*, 10 núm. 52 (verano de 1985), p. 8

Sin embargo, tener en cuenta los distintos papeles no basta para entender los criterios con los que pueden evaluarse críticamente los programas y las políticas. Los analistas han descubierto también que es útil distinguir entre tres modos generales de evaluación. En el modo del *resultado*, la evolución se concentra en los productos o consecuencias de una actividad particular. En el modo del *insumo*, se hace hincapié en los recursos, habilidades y personas que participan en la actividad. Por último, en el modo del *proceso* se consideran los métodos empleados para transformar los insumos políticos, económicos y de otra clase en productos en productos o resultados. En este contexto también importan las reglas procesales que gobiernan la participación en el programa y su administración. En seguida examinaremos por separado cada uno de estos modos, teniendo siempre presente que por lo común aparecen mezclados en la práctica de evaluación de programas y políticas.

La evaluación por productos o resultados se considera comúnmente como el procedimiento obligado para la estimación del valor de cualquier actividad deliberada. Consiste en comparar las metas u objetivos con los resultados. En el caso de un programa educativo, por ejemplo, evaluaríamos la diferencia entre las pruebas previas y las posteriores, o entre el grupo experimental y el de control, de acuerdo con diferentes criterios. En los programas sanitarios, los resultados son cambios en la incidencia y las tasas de las enfermedades; en los programas de mano de obra, los resultados son tasas de empleo, y así sucesivamente.

Este modo de evaluación ejerce una fuerte atracción intuitiva. En efecto, podríamos preguntarnos para qué se necesita cualquier forma de evaluación. Lo que pasa por alto el sentido común es que la evaluación de los resultados puede realizarse con éxito sólo en condiciones muy limitadas. Una muy obvia es que debe ser posible la medición, con precisión razonable, del nivel y calidad del producto o consecuencia que se desea. Si el indicador se expresa por la distancia entre metas y resultados, las metas tendrán que definirse con claridad, los resultados deberán ser medibles sin ambigüedad y el instrumento de medición deberá ser confiable.

Estas condiciones no se satisfacen a menudo en la práctica, ni siquiera aproximadamente. Cuando así ocurre, deben emplearse otros modos de evaluación. La evaluación por los insumos se centra en la cantidad y calidad de los recursos disponibles para la realización de cierta tarea: el número y calidad técnica del personal, la información disponible, el nivel de financiamiento, el apoyo político, etc. Pero se tratan a lo sumo, de indicadores indirectos de la actuación. A menos que pueda suponerse una relación definida entre los insumos y los productos o resultados —una función de producción bien definida en el lenguaje de los economistas—, las variables de insumos serán una mediocre aproximación a lo que realmente queremos saber: ¿qué tan eficaz es un programa dado o cuán adecuada es una política en particular?

Sin embargo, en algunas situaciones, las variables de insumos constituyen toda la información que el evaluador tiene a la mano; así ocurre, por ejemplo, cuando el problema consiste en estimar los resultados probables o la viabilidad de un proyecto nuevo. Además, para los fines de control, las variables de insumos son a menudo más importantes que los productos desde el punto de vista estratégico. Las detalladas reglas de la contabilidad pública, que restringen severamente la libertad de los administradores para sustituir un insumo por otro en respuesta al cambio de circunstancias y al surgimiento de nuevas oportunidades, constituyen un ejemplo histórico importante de la evaluación y el control por los insumos.

La mensurabilidad no es el único problema, ni siquiera el más grave, de la evaluación por los resultados. El problema principal es que muchas veces este tipo de evaluación da a gobernantes, administradores de programas y ciudadanos interesados muy escasa información para actuar. El mero conocimiento de que los resultados son no satisfactorios dice poco a los tomadores de decisiones y a los críticos acerca de los que debe hacerse. Cuando los resultados se evalúan sin una definición razonablemente correcta y coherente del programa, y sin ningún conocimiento de la forma como se está ejecutando, los resultados casi nunca aportan para la acción porque el que toma las decisiones carece de información acerca de lo que produjo los resultados observados. La evaluación por los puros resultados es el enfoque de “caja negra”.²

Quizás el ejemplo más conocido de este enfoque sea el de las pruebas estandarizadas de conocimientos que se aplican rutinariamente en las escuelas públicas estadounidenses. Consideradas por muchos evaluadores como el epítome de los objetivos y “científico” en la evaluación educativa, las pruebas estandarizadas sirven de poco a padres y maestros, y no dicen a los funcionarios necesitan información acerca de las escuelas, los funcionarios necesitan información acerca de lo que ocurre en el salón de clases- contenido de los cursos, procedimientos de calificación, métodos de enseñanza, interacción entre estudiantes y maestros -, y las pruebas estandarizadas no proporcionan tal información.³

El contenido de los cursos, los procedimientos de calificación, los métodos de enseñanza y la interacción entre estudiantes y maestros son ejemplos de las variables de proceso. En muchos sentidos, la evaluación del proceso es el modo de evaluación más sutil e informativo, ya que brinda una información que las medidas de insumos y productos casi seguramente pasarán por alto. Incluso en las actividades comerciales, donde los resultados pueden cuantificarse fácilmente, los administradores cuidadosos tratan de evitar una concentración demasiado estrecha en los resultados. Hacen esto porque saben que las mejores mediciones de los resultados no captan más que una pequeña fracción del campo total que es importante para la organización. Por ejemplo, el volumen de ventas es una medida clara e ilustrativa de los resultados, pero tiende a hacer que los vendedores se concentren demasiado en vender lo más posible en el corto plazo, de modo que descuidan otras funciones importantes para las ventas futuras: quienes venden a comisión no tienen ningún incentivo para ordenar existencias, hacer inventarios o adiestrar a nuevos vendedores que se convertirán en sus competidores, y su supervisor no puede afectar su sueldo con base en aquellas otras metas que no se miden.

Por tanto, como descubrió William G. Ouchi en un estudio de 78 compañías de tiendas de departamentos, las ventas a comisión tienden a prevalecer en áreas (como cosméticos, aparatos especiales y muebles) que requieren un grado de conocimientos particulares relativamente grande y donde los vendedores desarrollan por consiguiente una especie de normas profesionales, o donde los clientes conocedores y con iniciativa pueden sustituir a las normas profesionales como otra fuente de evaluación y control. Incluso, algunas

² Michael Quinn Patton, *Utilization-Focused Evaluation*, Sage, Beverly Hills, Calif, 1978, pp. 155-158.

³ *Ibid.*, pp. 155-157.

compañías prohíben que se lleven registrados de lo que vende cada persona en lo particular.⁴

LA EVALUACIÓN Y EL CONTROL

Entre los muchos propósitos a los que podría servir la evaluación en forma directa o indirecta, el control es ciertamente uno de los más importantes. En efecto, existe una relación muy estrecha entre la evaluación y el control. Por su parte, para controlar cualquier actividad u organización hay necesidad de vigilar y evaluar su actuación según diversos criterios. Por otra parte, los modos y criterios de evaluación tienen consecuencias prácticas para el desempeño de las instituciones y los individuos: si estos últimos saben que ciertos aspectos de su trabajo son muy apreciados por los evaluadores, tenderían a cambiar su comportamiento en consecuencia.

En su clásico estudio de una agencia pública de empleos, Peter Blau da algunos ejemplos instructivos de la estrecha relación entre la actuación y los criterios de evaluación. Por ejemplo, cuando el número de entrevistas realizadas por un empleado era el único criterio de evaluación a suposición del supervisor.

El interés del entrevistador en lograr una buena calificación lo llevaba a efectuar la máxima cantidad posible de entrevistas, de modo que no podía dedicar mucho tiempo a buscar los empleos para los solicitantes. Este rudimentario registro estadístico interfería con el objetivo de la agencia de encontrar empleos en una época en que éstos escaseaban.⁵

Incluso un más amplio sistema de supervisión introducido más tarde produjo graves desviaciones de las metas de la agencia:

Creados como instrumento para mejorar el logro de los objetivos de la organización, los registros estadísticos llevaban a los entrevistadores a pensar en maximizar los índices como su meta principal, a veces a expensas de los mismos objetivos. Así, eludían aquellas operaciones que los mantenían ocupados sin mejorar su registro, como las entrevistas a clientes para quienes deberían llenarse solicitudes, y gastan su propio tiempo y el tiempo del público en actividades que sólo trataban de elevar dichos índices. Su concentración en esta meta, aunque era importante para sus calificaciones, los volvía insensibles a aquellas peticiones de los clientes que interferían con tal realización. La preocupación por la productividad también afectaba las relaciones personales entre los entrevistados, y esto constituía la disfunción más grave de los registros estadísticos.⁶

De igual modo, hay pruebas de que cuando se paga a los maestros sobre la base de su producción y está es medida por las calificaciones de los estudiantes, aquéllos concentran su tiempo en los alumnos cuyas notas rondan el promedio del grupo, y descuidan tanto a los más brillantes atrasados, cuyas calificaciones no mejorarían aunque les dedicaran algo

⁴ The relationship between organizational structure and organizational control", en administrative science quarterly, 22, (marzo de 1977),

⁵ The dynamics of Bureaucracy, university of Chicago Press, Chicago, 1955, p. 38.

⁶ *Ibid.*, p. 46.

más de tiempo. Cuando el pago del maestro depende del número de estudiantes que adquieren un conjunto de habilidades definidas con precisión como ocurría, por ejemplo, con los planes de pago por resultados empleados en las escuelas primarias de Inglaterra a mediados del siglo XIX, existe también una tendencia a reducir el programa académico para excluir las materias para las que no se aplican exámenes, incluidas muchas que se considera generalmente importantes pero en las que es difícil realizar pruebas.⁷

Como lo sugirieron estos ejemplos, un análisis cuidadoso de la actividad de producción relevante es esencial para la elección de un método apropiado de evaluación y control, porque el conocimiento de la actividad proporciona las mejores pistas para las respuestas que favorecerá un modo particular de evaluación. Para expresarlo más precisamente, hay dos parámetros vitales para determinar las condiciones en las cuales son apropiados diferentes modos de evaluación y control: la mensurabilidad de los resultados y el conocimiento del proceso que los genera.⁸ Si para simplificar imponemos una dicotomía a estos parámetros, obtendremos el cuadro siguiente:

ESTOS MATERIALES SON EXCLUSIVAMENTE PARA USO DIDÁCTICO. NO TIENE FINES DE LUCRO

	<i>COMPLETO</i>	<i>INCOMPLETO</i>
<i>ALTA</i>	<i>Evaluación por el proceso o el resultado.</i>	<i>Evaluación por el resultado</i>
<i>BAJA</i>	<i>Evaluación por el proceso</i>	<i>Evaluación por el insumo.</i>

Las cuatro celdillas representan las situaciones en que podrían aplicarse los diferentes modos de evaluación. La mejor es obviamente aquella en que hay gran mensurabilidad de los resultados y el proceso de transformación se conoce por completo. Aquí la elección entre la evaluación por proceso o por resultados dependerá del costo y de la conveniencia económica. Un ejemplo habitual es la producción de bienes estandarizados con el empleo de una tecnología muy conocida. En el otro extremo encontramos actividades como la enseñanza, cuyo resultado- la educación- resulta difícil de medir y en la que el proceso es tan peculiar que resulta imposible caracterizar la enseñanza eficaz como el empleo consistente de técnicas estandarizadas. Por tanto, se evalúa a los maestros principalmente según criterios de insumos tales como sus antecedentes profesionales y los años de experiencia, y este método de evaluación se refleja en escalas de sueldos uniformes.

Las actividades que en entre estos dos extremos suelen evaluarse mediante una mezcla de los tres métodos básicos. En las empresas con fines lucrativos, por ejemplo, se paga a los administradores, por lo menos en parte, por sus resultados –ventas y beneficios-, pero las actividades técnicas internas, como la de investigación y desarrollo experimental, la contabilidad o administración de personal, se evalúan con combinación de criterios de

⁷ Richard J. Murnane y David K. Cohen, “Merit Pay and The evaluation Problem: Why Most Merit Pay Plans Fail and a Few Survive” en Harvard Educational Review, 56, núm. 1 (Febrero de 1986), pp. 1-17.

⁸ Ouchi, “organizational Structure and Organizacional control”, pp. 97-99.,

insumos y proceso. Por otra parte, los métodos tradicionales de evaluación y control de los programas públicos se basan en gran medida en los insumos, aunque algunos analistas creen que los recientes avances de la medición de resultados en áreas como la atención médica y los servicios sociales conducirán finalmente a un cambio en el interés de las políticas, de los insumos a los resultados. Si así ocurre, este desarrollo tendría consecuencias importantes para la responsabilidad pública.

LA RESPONSABILIDAD

Nuestro análisis de los diferentes papeles y modos de evaluación, y de la relación existente entre la evaluación y el control, se relaciona directamente con el problema de la responsabilidad pública. En una democracia es de esperar que todos los administradores y prestadores de servicios públicos sean responsables ante quienes los consumen y quienes los pagan, o ante sus representantes políticos. La responsabilidad no puede exigirse sin contar con criterios de actuación adecuados; per tales criterios son a menudo difíciles de definir, como las reglas presupuestarias, las directrices administrativas o lo numeroso del personal, podrían bastar para los fines de supervisión, pero no podrían satisfacer la demanda creciente de una responsabilidad estatal en términos de resultados y de una recompensa para quienes los alcancen eficientemente.

Los defensores de la responsabilidad por resultados sostienen que, mientras logren sus metas específicas, los administradores públicos deben quedar en libertad de escoger la forma como asignarán los recursos. Este procedimiento los dejaría a salvo de los controles embrollados e ineficaces de los insumos y les daría incentivos para mejorar los resultados, así como los administradores privados tienen libertad para variar sus métodos de producción pero se les recompensa de acuerdo con las ventanas y las ganancias.

Al igual que en la evaluación por resultados, la idea de la responsabilidad por resultados ejerce una fuerte atracción intuitiva. Esto parece simple y razonable, pero su aplicación es difícil. La renuencia congénita de las democracias liberales a otorgar una discrecionalidad excesiva a los administradores públicos es sólo una parte del problema. Otra razón más inmediata es el hecho de que la mayoría de los programas públicos tienen metas vagas y diversas, de modo que resulta difícil llegar a un acuerdo acerca de si se ha tenido éxito.

No siempre se entiende con claridad la naturaleza de la dificultad. Por ejemplo, algunos analistas sostienen que ahora es posible medir objetivamente el desempeño, lo cual es necesario para aplicar el concepto de responsabilidad por resultados A.J. Culyer, un economista británico, ha descrito recientemente que

En los campos de la atención médica, la educación y los servicios sociales personales hoy se puede medir y vigilar el resultado. Por ejemplo, podemos medir la salud. Podemos medir la dependencia de los jóvenes y nos ancianos. Podemos medir la incapacidad. Podemos medir la indigencia. Podemos medir las habilidades educativas y sociales obtenidas en la escuela. Podemos relacionar los cambios de estas medidas con la forma de la atención que proveemos.⁹

⁹ The Withering of the Welfare State? Whilther the Welfare State? Departamento de Economía de la Universidad de la Columbia Británica, Vancouver, 1986, p. 25.

Sostiene Culyer que la existencia de tales medidas representa un gran cambio- de hecho un cambio revolucionario- en la forma como administramos y financiamos los servicios sociales y como esperamos que los profesionales que los proporcionan respondan al conjunto de la sociedad.

¿Pero porqué significa la mensurabilidad en el presente contexto? Con suficiente ingenio, siempre se podrán inventar medidas escalares de aspectos particulares del desempeño. Sin embargo, las metas de la mayoría de los programas públicos tienen muchas aristas. Se supone, por ejemplo, que las escuelas mejoran la capacidad cognoscitiva, pero también que socializan a los niños y les enseñan los valores democráticos. Por tanto, se necesitan varias medidas para reflejar las distintas metas y evitar la distorsión de la actividad educativa.

Aun si suponemos que el grado en que se alcanza cada meta puede ser medido en forma clara y objetiva, todavía tendríamos que resolver el problema de alcanzar un consenso acerca del peso que se asignará a cada objetivo. Mientras no se tenga ese consenso, no habrá ninguna medida del desempeño en conjunto. Sin embargo, es de esperarse el desacuerdo acerca de los pesos, porque esta cuestión es fundamentalmente un debate acerca de la manera como debe organizarse la actividad y acerca de cuáles intereses son más importantes.

Además, sabemos que el funcionamiento del sector público rara vez puede expresarse exclusivamente por medio de medidas de productos. En general se requiere una combinación de discordancias también acerca de los pesos que debe asignarse a los diferentes elementos de la combinación. En el caso de la educación, por ejemplo, los sindicatos de maestros prefieren criterios de insumos tales como los años de experiencia en la enseñanza, el tamaño de los grupos y las horas de trabajo, mientras que los padres se interesan más por diversos aspectos del resultado y el proceso.

En virtud de que la cuestión de los pesos es tan polémica, la mayoría de los debates sobre las políticas de salud, educación o servicios sociales eluden el problema. En lugar de discutir abiertamente lo que debería ser los pesos, se observa una tendencia a delegar en los prestadores de servicio las decisiones referentes a la asignación de los recursos. Pero tal delegación no es consistente con la idea de la responsabilidad por resultados., porque las diferentes decisiones acerca de los pesos de prestadores individuales significan que cada uno de ellos está tratando de aportar una mezcla de servicios algo diferente.¹⁰ Así pues no se requiere tanto el desarrollo de medidas “objetivas” de resultados (aunque una mejor medición sería ciertamente una ayuda) como iniciar y sostener un diálogo amplio acerca del significado y la implicación de diferentes conjuntos de pesos entre prestadores y usuarios de servicios públicos.

Las dificultades de la evaluación por resultados son mayores aún en los debates acerca de la responsabilidad del gobierno ante la legislatura y el electorado. Es posible que en el pasado se haya llegado a un acuerdo sobre unos cuantos criterios estables- el mantenimiento de la ley y el orden y de una moneda estable en el interior, y de la paz en el exterior- para la evaluación de las actividades gubernamentales. Pero en virtud de la gran expansión de estas actividades y del alargamiento del periodo en el que deben basarse los

¹⁰ Murnane y Cohen, op. Cit, p. 5.

juicios razonados del desempeño, la actuación de cualquier gobierno es mucho menos clara y los criterios de evaluación son por consiguiente más controversiales.¹¹

En tales condiciones, sería difícil que la confianza que supuestamente genera la rendición de cuentas pueda depender de la relación entre algún resultado que pueda ser medido y un criterio de éxito predeterminado. Más bien depende de métodos de evaluación capaces de aportar más información que un simple juicio de éxito o fracaso. La utilización exclusiva de medidas de resultados a corto plazo conduce a menudo a la conclusión de que la mayoría de las políticas públicas son ineficaces. El fenómeno aparentemente ubicuo del “poco efecto” preocupa a los evaluadores profesionales. Como escribe Carol Weiss, uno de los principales obstáculos para el empleo de la evaluación por resultados es precisamente su decepcionante tendencia a mostrar que el programa ha tenido escaso efecto.¹²

A las organizaciones no les va mejor: “Medidas contra las alturas olímpicas de la meta, la mayoría de las organizaciones se califican igual: una eficacia muy baja. Las diferencias entre una organización y otra tienen escasa importancia”.¹³ Los programas y organizaciones, como las teorías científicas, parecen haber nacido para ser refutados; y la evaluación, tal como se concibe y practica de ordinario, no puede desempeñar un papel vital en su desarrollo.

El fenómeno del “poco efecto” resulta menos sorprendente cuando reconocemos que la evaluación que se hace exclusivamente en términos de los resultados a corto plazo tendrá que ser poco concluyente en circunstancias normales. Primero, que sus modelos y técnicas de medición no tienen problemas, o por lo menos no tantos como las hipótesis de trabajo incorporadas en el programa que evalúan. Así, una conclusión de poco o nulo efecto podría interpretarse como un fracaso del modelo del evaluador tanto como un fracaso del programa.

Segundo, toda descripción razonablemente correcta y coherente de un programa en particular deberá tener en cuenta el marco de las políticas en el que se da. En particular, su posición respecto del núcleo de la política tenderá a influir de manera significativa sobre la manera como se aplica el programa, el nivel de apoyo que disfruta y su significado para diferentes actores de las políticas. Incluso las medidas más refinadas de productos y resultados pasarán por alto casi seguramente estos aspectos del programa, de modo que pueden subestimar sus efectos.

Por último, cuando se evalúan los esfuerzos para cambiar significativamente el comportamiento de gran número de personas, un marco temporal será poco apropiado porque no tendrá en cuenta la severidad de los problemas administrativos iniciales y la posibilidad del aprendizaje en la práctica. Por ejemplo, en el caso de la educación compensatoria en los términos del Título I de la Ley de Educación Primaria y Secundaria

¹¹ Geoffrey Vickers, *The Art of Judgment*, Champan and Hall, Londres, 1965, p. 149.

¹² “Evaluation Research in the political context”, en E.L. Struening y M. Guttentag (comps.) *Handbook of evaluation Research*, vol. 2. Sage, Londres, 1975. p. pp.13-25.

¹³ Amitai Etzioni, “Two Approaches to organizacional análisis: A Critique and Sugestión”!, en *Administrative Science Quarterly*, 5, num. 2 (1960ç), p. 258.

de los Estados Unidos, los estudios de evaluación realizados pocos años después de la promulgación de la legislación de 1965 demostraron ampliamente que los estudiantes atrasados no estaban mejorando en sus actividades básicas. Pero los estudios realizados tras un decenio de aplicación revelaron grandes avances en la administración del programa y otros también importantes en los resultados educativos. Los nuevos hallazgos sugieren la existencia de un patrón de aprendizaje de los administradores de programas y sus partidarios en el Congreso, a medida que identificaban obstáculos y luego elaboraban diversas estrategias para atacarlos.¹⁴

En resumen, los grandes problemas de la responsabilidad pública y evaluación de políticas se asocian a la elección de criterios para la medición del éxito. Expertos y ciudadanos por igual deben afrontar el conflicto inevitable entre los criterios rudimentarios pero intuitivamente atractivos, por una parte, y los criterios más refinados pero también más controversiales por la otra. Es posible que anteriormente este conflicto no haya sido grave, como ha observado Geoffrey Vickers, en un pasado no muy distante hubo épocas en que las expectativas populares eran más o menos claras, realistas y verificables: el mantenimiento de la ley y el orden, la protección contra la agresión extranjera, una moneda y un nivel de tributación estables, el alivio de la pobreza extrema, en la actualidad esperamos mucho más de nuestro gobierno, pero no sabemos precisamente como *cualquiera* podría satisfacer nuestras expectativas.

Al mismo tiempo, el cambio – en gran medida autoinducido, como vimos en el capítulo anterior- se ha vuelto tan rápido que el pasado que se convierte en una guía cada vez menos confiable para el futuro. Por tanto, los resultados de las políticas se vuelven cada vez más elusivos, porque estamos menos seguros acerca de los límites de lo posible en la administración pública y porque sospechamos que posiblemente aún no sea tiempo de que se obtengan los resultados más importantes. En estas condiciones, la mera comparación de los resultados inmediatos con las expectativas tenderá a ser poco informativa y poco concluyente.

De acuerdo con los psicólogos sociales, el aprendizaje en la forma dominante en que la racionalidad se muestra en situaciones de gran complejidad cognoscitiva. Esto sugiere que la racionalidad de la elaboración de políticas depende más del mejoramiento de la capacidad de aprendizaje de los diversos órgano de deliberación pública que de maximizar el logro de metas particulares.

No es tarea de los analistas la resolución de desacuerdos fundamentales acerca de los criterios de evaluación y los criterios de responsabilidad; sólo el proceso político puede hacer tal cosa. Sin embargo, los analistas pueden contribuir al aprendizaje social refinando los criterios de evaluación de los programas públicos y estimulando un entendimiento más amplio de las políticas públicas que el que se puede obtener desde una sola perspectiva. No se necesita hora tanto desarrollar medidas “objetivas” de los resultados –la vieja meta de la investigación para la evaluación- como facilitar un diálogo profundo entre quienes defienden criterios distintos.

¹⁴ Paul A. Sabatier, “What Can We Learn From Implementartion Reseca?” En Franz-Xavier Kaufmann, Giandomenico Majone y _Vicent Ostrom (comps). Guidance Control and Evaluation in the public sector, Walter de Gruyter, Berlin 1986 pp. 313-326.

***Bradach Eugene: Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas;
Porrua; todo el libro***

DAVID GARCÍA- JUNCO M.

Presentación

En octubre de 1996, el profesor Bardach impartió una conferencia en el Centro de Investigación y Docencia Económicas. En esa ocasión un amigo mutuo- el doctor Andrés Roemer- me comentaba que, de existir un premio Nóbel en política pública, Eugene Bardach sería fuerte candidato. En su momento, la aseveración parecía exagerada. Sin embargo, su conferencia y una revisión sistemática de sus trabajos me hicieron reconsiderar mi primera impresión y no me cabe duda de que con o sin premio Nóbel, el profesor Bardach es uno de los más importantes contribuyentes a la disciplina. Sus aportaciones son muchas, pero en todas ellas el rasgo distintivo es la creatividad y el rigor académico. La claridad y fluidez expositiva hacen de su obra una lectura fructífera y placentera.

Por ello, me honra presentar esta obra en la que Bardach plasma su larga experiencia docente, sintetizando de manera clara y amena las complejidades y obstáculos a los que el analista de políticas públicas se enfrenta en el desempeño de su trabajo: la investigación y el análisis de problemas públicos, a fin de crear alternativas de políticas viables, justas y eficientes.

Hay, desde mi punto de vista, dos requisitos fundamentales por los cuales un texto sobre políticas públicas se traduce una obra clásica en la materia. El primero tiene que ver con la aportación al desarrollo de la disciplina,. El otro está más vinculado a la utilidad es decir: ¿Qué aprendimos? ¿Somos capaces de utilizar ese conocimiento e incorporarlo a nuestra cotidianidad? ¿Estimula nuestro cuerpo interminable afán de racionalidad y búsqueda?

A la luz de estas consideraciones. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas* en un texto que cumple y excede los requisitos para convertirse en una obra trascendente y de utilidad en cualquier contexto de la política pública. Sobre el primer elemento, Bardach incursiona en un terreno, aunque muy cotidiano, casi inexplorado, es decir, la práctica profesional. ¿Qué es el análisis de políticas públicas? ¿Cómo se lleva a cabo? Normalmente se ha identificado con los análisis políticos de coyuntura, sustentados más en la experiencia e intuición que la combinación de éstas con la formación teórica. Bardach nos lleva a través del proceso analítico, nos describe su estructura: desde la definición del problema hasta la propuesta concreta y las posibles formas de exponerla y generar consensos para su implementación. Es una guía ordenadora que sistematiza y explica los procesos por los que una situación determinada es considerada un problema y termina siendo objeto (o no) de la acción gubernamental. Para Bardach, el análisis de políticas públicas no es un conocimiento o modelo específico, es la manera como utilizamos el conocimiento de otras ciencias para resolver –justa y eficientemente- problemas concretos de política pública.

El segundo requisito (o elemento) es lo que la obra nos deja en nuestra formación intelectual: ¿Qué aprendimos? El autor no sólo nos previene de los problemas a los que cotidianamente se enfrenta el analista de políticas públicas: nos da consejos, alternativas y sobre todo, nos invita a reflexionar haciendo explícitos los dilemas a los que nos enfrentamos al asumir la tarea de analistas de políticas públicas. El libro de *los ocho pasos para el análisis de políticas públicas* marca un antes y un después; sin duda el lector tendrá una perspectiva más amplia de los problemas públicos, aprendiendo a discriminar información y a detectar las falacias en la argumentación de la cotidianidad. Ahora bien, el lector comprenderá por qué la solución de problemas públicos es un esfuerzo de prueba y error y no un programa comprensivo y contundente en soluciones.

La primera parte del libro, “Los ocho pasos”, nos lleva a través de las distintas etapas del análisis: desde la definición del problema público y la recopilación de información hasta las propuestas de política que se habrán de implementar. El profesor Bardach ejemplifica tanto los problemas teóricos y técnicos como los dilemas éticos inherentes en cada uno de los pasos. Para lograr lo anterior, cada uno de los capítulos ejemplifica los puntos importantes y hace del lector un participante activo: como si uno fuera el tomador de decisiones inmerso en la discusión sobre una alternativa de política: ¿Cuál información es relevante? ¿Cómo construir el argumento? O el analista atrapado en un tema nuevo para él: ¿Cómo empezar? ¿Cómo definir el problema? ¿Qué tipo de información y cómo clasificarla? ¿Cómo evaluar las alternativas? Todo esto inmerso en un contexto de Realpolitik, donde el autor nos confronta con una serie de guías y oportunidades potenciales para poder salvar los obstáculos más comunes a los que se enfrentan los profesionales de la disciplina; sobre todo cuando el problema objeto de la política es parte de una controversia social y está perneado por intereses partidistas y agendas poder.

La segunda parte del libro, “La recopilación de información para la investigación de las políticas públicas”, es el complemento perfecto para guiar el proceso de investigación. Aquí el autor nos muestra los vaivenes del analista para adquirir la información y el conocimiento necesarios para realizar su trabajo: ¿Cómo llevar a cabo una entrevista? ¿Cómo sabes quiénes son los actores relevantes? ¿Cómo lidiar con actores importantes, pero reacios a colaborar? Esta segunda parte es rica en directrices para consultar (bibliografía especializada, prensa, etcétera), así como para conseguir acceso a especialistas y actores importantes.

Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas es un esfuerzo por explicar y ordenar las etapas, congruencias y contradicciones inherentes al proceso de análisis de la acción gubernamental. Los lectores que buscan verdad y certeza quedarán decepcionados (con el libro y con la ciencia); los ávidos de conocimiento, racionalidad y “racionalidad” encontrarán aquí una guía metodológica para vislumbrar la complejidad de la acción gubernamental. Es un libro práctico que nos invita a la reflexión. Su gran mérito es simplificar y ordenar un proceso naturalmente complicado y caótico como el del análisis de políticas públicas. En términos sencillos u relevantes, conjuga la teoría con la práctica y armoniza la coyuntura con la sistematización.

Tenemos aquí el libro útil, donde el ingenio, la creatividad y el rigor académico se funden con amplias dosis de humor y pragmatismo. Estimado lector, sólo me resta reiterar que la obra le servirá como estímulo para una comprensión más profunda de nuestros problemas

de acción colectiva y, por su puesto, lo enriquecerá con instrumentos para poder comprender el qué, el cómo, el cuánto y el porqué de la política pública.

[Centro de Investigación y docencia Económicas, junio de 1997]

Prólogo

Éste es un manual de conceptos y métodos cuyo objetivo es ayudar al análisis de políticas públicas. Los lectores potenciales son aquellos profesionales que comienzan a abordar la tarea del análisis de políticas. El enfoque general y muchas de las recomendaciones específicas expuestas en este libro las desarrollé a lo largo de más de veinte años de impartir cursos sobre análisis de políticas en la Graduate School of Public Policy, Universidad de California, Berkeley. Este manual también es de utilidad para cursos introductorios de política pública en programas de licenciatura, diplomados y cursos cortos dirigidos a ejecutivos.

El libro supone que el lector tiene cierta familiaridad con algunos conceptos básicos de economía, incluidos los que tiene que ver con las “faltas de mercado”. No pretende ser un libro de texto único, sino que debe ser utilizado junto con otras fuentes. Cuatro de los mejores libros de texto sobre análisis de políticas que abordan de manera más extensa algunos de los puntos mencionados en este libro son:

Ø Edith Stokey y Richard Zeckhauser. A Primer for Policy Analysis, W.W., Norton, 1978.

Ø David I. Weimwe y Aidan R, Vining, Policy Analysis: concepts and Practice, prentice Hall, 1992.

Ø Robert D. Behn and James W. Vaupel Quick Analysis for Busy Decision Mkers, Basic Books, 1982.

Ø Lee S. Friedman, Microeconomic Policy Analysis, Mc Graw Hill,. 1984

Quiero agradecer la paciencia y los valiosos comentarios de todos los estudiantes y amigos que han utilizado este manual, especialmente de los que sufrieron las primeras versiones. Un agradable especial para José Canela, John Ellwood, Nina Goldman, David Kira, Leo Levenson,. Martin A. Levin Duncan MacRae. Carolyn Marzke, Michael O’Hare, Andrés Roemer, Larry Rosenthal, Mark Sabeian, Eugene Smolensky y David Weimer.

INTRODUCCIÓN

PRIMERA PARTE

LOS OCHO PASOS

El análisis de políticas * es una actividad política (politics) y social. Es verdad, se acepta la responsabilidad moral e intelectual por la calidad de nuestro trabajo analítico sobre el proceso de las políticas. Pero el análisis de políticas va más allá de nuestras decisiones personales. Primero, el asunto concierne y afecta a la vida de un gran número de conciudadanos. Segundo, los procesos y resultados del análisis de políticas usualmente involucran a otros profesionales e individuos interesados: regularmente se lleva a cabo como un trabajo en equipo; el consumidor inmediato es nuestro “cliente” o algo así como nuestro superior, nuestro jefe; el último receptor o público incluye a varios subgrupos políticos con cierto grado de convergencia y/o divergencia con el análisis que uno realiza. Todos estos factores condicionan la naturaleza de los que llamamos un análisis de buena calidad.

*Análisis de políticas:
más un arte que una ciencia*

El análisis de políticas es más un arte que una ciencia, se basa en intuición tanto como en el método. Sin embargo, si se tiene que escoger entre un análisis muy estructurado En relación con el proceso de resolución ... la mayoría de los profesionales con poca experiencia optan, con cierta razón, por el análisis muy estructurado. Por ello, he desarrollado una técnica a la cual he llamado “el camino de los ocho pasos”. La función principal de esta técnica es recordarles aspectos y opciones importantes que de otra manera podrían olvidarse; su principal defecto es que, tomada por sí sola corre el riesgo de ser formulario mecanicista.

EL CAMINO DE LOS OCHO PASOS



Definición del problema
Obtención de información
Construcción de alternativas
Selección de criterios
Proyección de los resultados
Confrontación de costos
¡Decida!
Cuenta su historia

La secuencia de estos pasos puede variar y no todos los pasos son necesariamente pertinentes en una situación particular. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la definición del problema es el mejor punto de partida y la argumentación de una propuesta es, casi inevitablemente, el punto final. La construcción de alternativas y la selección de criterios para evaluarlas invariablemente surgen desde el inicio. La obtención de información en un paso que encontramos de manera recurrente durante todo el proceso y

* Existe cierta confusión acerca del significado que tiene el término de política en el contexto del análisis de políticas. Esto se debe a que en castellano tanto policy como politics se traduce como política. Para fines de este texto el término de política se refiere a policy Salvo nota explícita (N. del T).

especialmente cuando nos concentramos en la definición del problema y en la proyección de los resultados de las alternativas consideradas.

El proceso de resolución de problemas - proceso de prueba y error- es reiterativo, por lo que en general cada uno de estos pasos se repite más de una vez.

El espíritu con el que el analista aborda cada uno de estos pasos especialmente en las primeras etapas del proyecto, debe ser tentativo. A medida que se avanza en el proceso de resolución del problema, probablemente se cambie la definición de éste, el menú de alternativas, el conjunto de criterios para evaluar dichas alternativas, la percepción de la información pertinente para el problema, etcétera. En cada repetición el analista estará más seguro de andar por el “camino adecuado”, “centrándose en la pregunta correcta”, etcétera. Esto puede ser un proceso frustrante, aunque también puede estar lleno de satisfacciones, si se aprende a disfrutar de los retos que implican la investigación, el descubrimiento y la creatividad.

*Algunas directrices son prácticas,
Pero en su mayoría son conceptuales*

Casi todos los conceptos que utilizaremos en este libro parecerán obvios: sin embargo, hay excepciones. Entre ellas están algunos de los términos técnicos empleados. Algunos términos de sentido común se utilizarán con significados especiales que harán desaparecer ciertas connotaciones vinculadas a ellos y asociarán otras. En general, todos estos conceptos se comprenderán mediante la experiencia práctica.

*Los conceptos están inmersos
En situaciones particulares*

En la vida real, los problemas de políticas se nos presentan como un confuso conjunto de detalle: personajes, grupos de interés, demandas retóricas, presupuestos, mandatos legales e interpretaciones, rutinas burocráticas, actitudes ciudadanas, entre otros. Los conceptos analíticos en situaciones concretas, en la cotidianidad de la vida.

Un primer esbozo de conclusión

¿Qué forma deberá tener el producto final de un analista de políticas? Aquí presento un esbozo rudimentario de la típica estructura de un uniforme derivado del análisis de políticas: debe describirse con coherencia el problema que se quiere mitigar o resolver; se describirán algunas de las acciones que pueden tomarse; a cada curso de acción habrá que añadir los resultados proyectados que usted considere que podrían ser de interés para su cliente o público, señalando las bases con las que se llegó a tales conjeturas. Sin ninguna opción es claramente mejor que otra de acuerdo con los criterios de evaluación elegidos, se deberán indicar los costos y beneficios de cada una de dichas opciones de política. Dependiendo de las expectativas de su “cliente”, el analista podrá o no dar su propia recomendación acerca de cuál sería su mejor opción.

1. Definición del problema

La primera definición del problema es un paso crucial. Ésta le da al analista:

- ◇ Una razón para hacer todo el trabajo necesario, a fin de terminar el proyecto, y
- ◇ Un sentido de dirección para obtener evidencia e información.

En las últimas etapas del análisis, la definición del problema seguramente ayudará a estructurar la argumentación de la propuesta para que “Cuenta su historia”. P. 69 n.b.

Por lo general, la primera información disponible para nosotros sobre algún problema (primera definición) proviene del “cliente” y se deriva del lenguaje utilizado en el ambiente político del propio cliente, lenguaje que llamaré “retórica del tema”. Esta retórica puede estar confinada a lo que parecería un problema técnico, o bien, puede estar inmersa en una amplia controversia del interés social. En cualquier caso, el analista deberá ir más allá de la retórica, a fin de definir el problema de tal manera que pueda ser manejable y tenga sentido a la luz de los recursos políticos e institucionales disponibles.

Es indispensable utilizar con sumo cuidado la información derivada de la “retórica del tema”. En muchos casos, esta información nos guía a considerar aspectos del mundo poco gratos o que se perciben como malos (por ejemplo, “embarazo de adolescentes”, “violencia” o “calentamiento del globo terráqueo”). Estas evaluaciones no necesariamente deben tomarse sin un juicio crítico. En muchos casos el analista querrá explorar algunos de los aspectos filosóficos y empíricos en los que él mismo, su cliente, u otras personas (su posible público), se basarán para considerar o no como malas las condiciones descritas en la “retórica del tema”. Más aún, esta retórica puede conducirnos a planear hipótesis de causalidad –no necesariamente reales- (por ejemplo, “bienestar, o “el desperdicio y derroche de la humanidad”). Lo último que quiere un analista es hacer eco de “la retórica del tema” en la definición del problema, sobre todo si busca que la definición sea de utilidad analítica.

Algunos temas podrán asociarse a más de un problema. Dependiendo del público, por ejemplo, “el embarazo de adolescentes” puede significar: inmoralidad sexual, la destrucción de las oportunidades de estas jóvenes y de sus hijos, explotación de los contribuyentes o desintegración social. En general, el analista querrá que el análisis se le irá de las manos. Sin embargo, si los problemas no son muy complicados tal vez puede definir más de uno.

Piense en los “excesos” y “deficiencias”

A menudo- aunque no siempre- puede ser útil pensar en términos de deficiencias y excesos. Por ejemplo: “Hay demasiada gente sin hogar en Estados Unidos” o “la demanda de agua de riego está creciendo más rápido que nuestra capacidad para proporcionarla a un costo financiero y ambiental aceptable”, o bien, “la población en edad de ingresar a la escuela en el estado de California está creciendo a un ritmo de 140,000 alumnos por año y nuestra capacidad para proporcionar la infraestructura necesaria no está creciendo no remotamente al mismo ritmo”.

Incluir la palabra “demasiado” en nuestra definición del problema resulta útil: por ejemplo, “demasiado grande”, “demasiado pequeño”, “creciendo demasiado lento”, “creciendo demasiado rápido”. Las dos últimas frases nos recuerdan que los problemas que merecen llamar nuestra atención no necesariamente son un problema del presente, pero pueden serlo en un futuro cercano si no se hace algo.

De cualquier manera, no es necesario pensar en términos de deficiencias o excesos cuando el problema tiene que ver con aspectos como:

- ◇ La selección entre alternativas bien estructuradas (“¿Dónde tirar desperdicios, en una bahía o en algún lugar del Océano Pacífico?”), o
- ◇ La manera de lograr ciertos objetivos bien definidos (“recolectar fondos a fin de reducir el déficit que podría presentarse en un futuro cercano”).

La definición debe ser evaluativa

Hay que recordar que la idea de “un problema” significa por lo general que la gente piensa que algo está mal en el mundo.

Sin embargo, debe tenerse presente que “mal” o “indispensables” son términos muy discutibles. No todos pensarán que los hechos definidos: cada persona presumible utilizará criterios diferentes para evaluar los “hechos”. Desafortunadamente no existe un camino obvio o aceptado para resolver diferencias filosóficas de esta naturaleza.

Una pregunta común, tanto en el ámbito filosófico como en el práctico es: “¿Qué tipo de problemas privados merecen ser tratados como asuntos públicos?” En estos casos, siempre es útil examinar la situación particular con ayuda de las herramientas que nos proporciona la visión de las “fallas del mercado”.¹ Cuando los mercados trabajan razonablemente bien, es difícil que el gobierno intervenga sin crear ineficiencias importantes en la economía, ineficiencias que probablemente empeoren aún más los problemas privados antes de que interviniera el gobierno. Desde luego, existen muchos valores además de la eficiencia económica y también en muchas ocasiones escogemos empeorar la situación de algunos miembros de la sociedad para reducir las carencias de otros, en ese caso estaremos dispuestos a aceptar la intervención del gobierno aunque el mercado esté funcionando razonablemente bien.

Cuantifique hasta donde sea posible

La definición del problema deberá incluir, en la medida de lo posible, una parte cuantitativa, es decir, se deberán incluir aspectos de magnitud. ¿Cuán grande es “demasiado grande”? ¿Cuán pequeño es “demasiado pequeño”? ¿Qué significa “demasiado lento” o “demasiado rápido”? Cuando hablamos de las personas sin hogar, ¿a cuántas nos referimos? ¿Cuántos metros cúbicos de agua para riego se utilizan ahora y cuál será la demanda en y un año específico (considerando ciertos supuestos sobre el prejuicio del agua)? ¿Qué capacidad tenemos para crear la infraestructura necesaria para atender la demanda de educación? ¿Cómo esperamos que crezca o disminuya dicha capacidad?

Si es necesario, hay que obtener información que nos permita ponderar las magnitudes relevantes. Véase el paso 2 “obtención de información”. P. 25.

En muchos casos, sino en la mayoría, se deberán estimar – incluso “adivinar”- las magnitudes en cuestión. Algunas veces se deberán crear rangos, así como estimaciones

¹ Véase Weimer y Vining, capítulo 3.

puntuales (“nuestro mejor estimado sobre el número de personas sin hogar es de 70,000. Aunque ciertamente el rango oscila entre 40 y 130 mil”).

Las condiciones que causan problemas Son también un problema

Algunas de las condiciones para que se dé un problema pueden no ser consideradas como molestas per se, pero son percibidas por los ciudadanos o por los analistas que trabajan en su representación como las causas de un problema. En ocasiones resulta útil hacer diagnóstico de estas supuestas causas y definir las como problemas en torno a la contaminación ambiental es que el gobierno no ha querido obligar a los automovilistas a mantener en buenas condiciones los motores de sus vehículos y sus sistemas de control de emisores”. A fin de definir problemas causales de este tipo, probablemente al analista deba realizar un arduo trabajo de investigación científica: Véase el paso 5. “proyección de los resultados”. P. 49.

Perder una oportunidad es un problema

Un caso especial de problema es la pérdida de una oportunidad. ¿No es una visión muy estrecha pensar que los analistas de políticas se dedican únicamente a aminorar los problemas? ¿Podrán los analistas de políticas ir más allá de la tediosa labor de remendar y componer problemas? ¿Es posible que aspiremos a vivir en un mundo en el que se identifiquen oportunidades para realizar cosas creativas, por no decir “maravillosas”? “Si no está roto, no lo compongas”, es una idea que os limita, y ciertamente los analistas de políticas así como los tomadores de decisiones y funcionarios deberían impedir que la “definición del problema” restrinja la búsqueda de las oportunidades potenciales. Desafortunadamente, el itinerario y la agenda de los profesionales y problemas. Casi nunca hay tiempo o energía para pensar en oportunidades de mejoría que nadie ha considerado como posibles.

¿Dónde encontramos oportunidades para perfeccionar políticas creativas que o hayan sido identificadas primero por quejas, amenazas, etcétera? Pocas son las referencias académicas o técnicas que tenemos para responder a esta pregunta. Sin embargo, a través de ejemplos en el Apéndice A se describen algunas oportunidades genéricas que a menudo están esperando ser descubiertas p. 77.

2. Obtención de información

En el análisis de políticas, el tiempo se emplea en dos actividades: pensar (algunas veces en voz alta y con otros) y obtener datos para convertirlos en “información”. De estas dos actividades, pensar mucho para convertirlos en “información”. De estas dos actividades, pensar es por mucho la más importante (véase la discusión posterior sobre el valor de la investigación científica social en “Proyección de los resultados”. P. 49) pero obtener los datos toma mucho más tiempo: leer documentos, buscar en bibliotecas, revisar estudios y estadísticas, viajar para realizar entrevistas, concertar citas, etcétera.

El contexto (mundo real) en el cual se realiza el análisis de políticas rara vez nos permite el tiempo necesario para llevar a cabo una investigación académicamente rigurosa. De

hecho, “la presión del tiempo” en el análisis de políticas es un enemigo tan peligroso, o incluso, más que los sesgos provocados por un interés político particular. Por lo tanto, es esencial economizar en sus actividades de recolección de datos. La clave para ello es ésta: trate de obtener únicamente aquellos datos que puedan convertirse en “información” que tenga que ver con el problema previamente definido.

Para estructurar lógicamente el análisis, algunas definiciones resultan importantes. Los “datos” son hechos – o debiera decir, presentaciones de hechos- acerca del mundo. Los datos incluyen toda clase de estadísticas, pero también pueden ser más que eso. Por ejemplo, los datos también pueden ser hechos acerca de la capacidad de los funcionarios para vincularse constructivamente con la prensa. En “conocimiento” son los datos que tienen significado, pues pueden ayudar a clasificar el mundo en diferentes categorías lógicas o empíricas. La “información” es el conocimiento que afecta a las creencias existentes de gente importante (incluido usted mismo) sobre características significativas del problema que se está estudiando y sobre cómo puede ser resuelto o mitigado.

La información es necesaria para tres propósitos principales. El primero es evaluar la naturaleza y la extensión de los problemas que se está tratando de definir. El segundo es evaluar las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende estudiar. Por ejemplo, usted necesita saber- o adivinar- la carga de trabajo que tiene la organización,. Su presupuesto reciente, los cambios demográficos en un área de servicio, la ideología política del jefe de la organización, la competencia entre los funcionarios de mando medio de la organización y las actitudes de otras organizaciones que nominalmente cooperan con ésta el algún problema. El tercer propósito es evaluar las políticas que por lo menos algunas personas han pensado que funcionaria bien en situaciones aparentemente similares a la suya, ya sea en otras jurisdicciones o en otro momento. Los tres propósitos son importantes para hacer proyecciones realistas de los posibles resultados de la política estudiada.

REPETIR

Puesto que cada uno de estos propósitos es importante en diferentes fases del análisis de políticas. Este paso debe repetirse una y otra vez a lo largo del proceso de los *ocho pasos*.

Piense antes de recopilar los datos

Pensar y recopilar los datos son actividades complementarias; usted puede hacer una recopilación de datos mucho más eficiente si piensa constantemente en lo que necesita o no necesita (o quiere) saber y por qué. El principal error (sumamente común) en el que incurren tanto principiantes como veteranos es perder el tiempo recopilando datos sin valor analítico.

EL VALOR DE LA INFORMACIÓN

¿Cuál es el valor evidente de la información? La respuesta se encuentra en el marco analítico de la decisión (“árboles de decisión”), aunque se debe recordar que el proceso de “tomar una decisión” involucra una gran cantidad de elementos previos al momento real de “decidir”; tales como definir un problema útil, pensar en las mejores soluciones posibles, seleccionar un “modelo” útil, etcétera. En general, el valor de la información dependen de:

- La posibilidad de que dicha información le permita sustituir con una decisión mejor cualquier otra decisión que haya usted tomado sin ella (y que podría haberse considerado “aceptable”).
- La posibilidad de que la “nueva” decisión produzca, directa o indirectamente, un mejor resultado de política, en comparación con el que se hubiera dado con la decisión original.
- La magnitud de la diferencia entre el valor del resultado probablemente mejorado de la nueva decisión y el valor del resultado original.

AUTOCONTROL

Un procedimiento que ayuda a evitar la recopilación de datos inútiles es que antes de emprender la recopilación se pregunte:

- “Supongamos que los datos salen más o menos de esta forma no de tal o cual otra. ¿Qué implicación tendría esto para mi comprensión de cómo resolver este problema?”
- “Comparando con mi mejor estimación de cómo serán los datos una vez que los tenga, ¿Qué tan diferentes serían se me tomo la molestia de buscarlos?”
- ¿Cuán importante es en este momento confirmar la diferencia real entre lo que puedo estimar y lo que puedo aprender si tuviera los datos reales?”

Este tipo de actitud crítica acerca del valor de una recopilación de datos onerosa es la que a menudo motiva a los buenos analistas experimentados a hacer estimaciones que sirvan para realizar inferencias (*back of the envelop*). Sin embargo, ninguna de estas recomendaciones puede servir de pretexto para eludir el trabajo que implica conseguir “buenos” datos (a veces muchos datos), aun a costa de una gran inversión en tiempo y dinero, cuando usted está convencido de que dicha inversión realmente vale la pena. Hay una obvia diferencia entre estimados justificables o aquellos que el analista inventa sin ningún argumento o información que sustente su apreciación.

La “mejor práctica” es buscar

Hay una alta probabilidad de que el problema que usted analiza no sea único y que haya sido tratado de alguna manera por otros administradores públicos y decisores de políticas en otras jurisdicciones, quizás no muy distintas de la que usted está estudiando. Vea si puede rastrear algunas de estas soluciones pasadas y si puede extrapolar algunas de ellas a la situación que está evaluando.

Utilice analogías

Algunas veces resulta útil tener información de cosas muy diferentes en apariencia al problema estudiado, pero que bien vistas tienen similitudes muy instructivas. Por ejemplo, si está trabajando en el problema de cómo el estado de California puede disciplinar, y quizás deshacerse, de abogados incompetentes, puede ser que valga la pena gastar una

considerada cantidad de tiempo aprendiendo cómo regulan los médicos los problemas de incompetencia, no sólo en California sino en otras jurisdicciones y/o países.

Comience lo antes posible

Con frecuencia, usted como analista dependerá de los horarios de otras personas muy ocupadas a quienes tiene que pedir información y/o entrevistas. Es muy importante prever de antemano del tiempo necesario para obtener información, sobre todo en el caso de las entrevistas, para así disponer de la información oportunamente.

*Fundamente, obtenga credibilidad
Cree consenso*

El proceso de recopilación de información inevitablemente tiene además de un propósito puramente analítico, un político. Algunas veces, es una buena estrategia incluir la opinión de críticos potenciales de un trabajo, a fin de evitar el argumento de que su perspectiva no fue considerada. También es importante dar a conocer sus argumentos a aquellas personas que potencialmente podrían estar de acuerdo con su análisis y perspectivas para crear un grupo que apoye su propuesta.

Un objetivo más complejo y quizá más fructífero, aunque no siempre posible o apropiado, será utilizar el análisis de políticas para mejorar una idea o decisión en el transcurso de su puesta en marcha, (Veáse más adelante la discusión de “perfectibilidad” p. 45. como criterios) Esto le permite obtener “retroalimentación” de los participantes, por lo general en un proceso interactivo y compartir sus impresiones con ellos. Así usted se convierte más en un socio que en un observador y diagnosticador externo. Una función o pape mucho más complejo y que representa un reto mucho más difícil es convertirse en un tipo particular de “socio” un facilitador y mediador, ya sea actuando como transmisor de una persona a otra o coordinando reuniones y pláticas.

3. Construcción de alternativas

Por alternativas quiero decir algo como “opciones de política” o, “cursos de acción” alternativos o las diferentes “estrategias de intervención para solucionar o mitigar el problema”.

Comience en lo general y termine en lo particular

En las últimas etapas de su análisis, no querrá evaluar más de tres cuatro alternativas principales. Pero al principio, debe empezar con una visión muy comprehensiva, muy general: haga una lista de todas las alternativas que les gustaría considerar en el curso de su análisis. Más tarde, descarte algunas que a simple vista sean poco satisfactorias, combine otras y reorganice algunas más en una sola alternativa “básica” con una o más variantes” secundarias. Para su lista original, piense ¿Dónde debo buscar ideas?

- ∞ Anote las alternativas que están proponiendo o al parecer tiene en mente los actores políticos clave. Entre ellas probablemente estén incluidas las ideas favoritas del público, el arsenal de propuestas desempolvadas de las instituciones que están a la espera de una oportunidad para ser ventiladas, o bien, las propuestas preconcebidas por las que siempre están abogando los ideólogos políticos.
- ∞ Trate de proponer alternativas que puedan ser mayores que las que en ese momento está siendo discutidas por los actores políticos clave. Es bueno tratar de inspirarse y ser creativo, aunque no espere que necesariamente producirá mucho mejores ideas que las que ya han tenido otras personas. El Apéndice B. “las cosas que hace el gobierno”. P. 81 le puede servir como guía o estímulo para su creatividad. En cada uno de los puntos que ahí se muestran, pregúntese: “¿tiene sentido intentar alguna versión de esta estrategia genérica que ayude a mitigar este problema?”. Como la lista de los puntos considerados en el apéndice es muy extensa y general, la respuesta a cualquier estrategia particular será normalmente negativa. Pero la lista no es tan extensa como parece y, con un poco de experiencia, necesitará sólo unos cuantos minutos para decidir si vale la pena considerar con más profundidad alguna de las ideas.

En su primera aproximación al problema incluya siempre la alternativa “no emprender ninguna acción: dejar que las tendencias continúen su curso”. Esta consideración es fundamenta, porque el mundo está lleno de cambios que ocurren naturalmente y algunos de ellos caracterizado esta alternativa como “No hacer nada...” “No es posible “no hacer nada”. Muchas de las tendencias en movimiento probablemente persistirán y alternarán el problema, para bien o para mal).

Sin embargo, en muchos casos, la opción de “dejar que las tendencias actuales continúen...” o tendrá cabida en su análisis final. Esto sucede porque, si la definición del problema es la adecuada, al final tendrá un problema real e importante que en general podrá ser mitigado hasta cierto punto con alguna acción concreta.

- ∞ Revise las fuentes más comunes del cambio “natural” en el ambiente de la política pública, para así evaluar la posibilidad de un cambio en la magnitud del problema:
 - a) Los cambios políticos después de una elección. También es necesario considerar los cambios que se generan ante la perspectiva de una contienda electoral.
 - b) Los cambios en los niveles de desempleo y en las tasas de inflación que acompañan al ciclo empresarial.
 - c) La variación entre “estrechez” y “holgura” presupuestal de las organizaciones provocada por las políticas generales de impuestos y gastos.
 - d) Los cambios demográficos como la migración o el “abultamiento” poblacional en ciertos grupos de edad.

Analice las causas del problema

Con frecuencia es útil preguntarse: “¿podemos explicar o entender el “sistema” por el cual este problema se mantiene tal y como está, o bien se sigue desarrollando?” E general, la explicación popular de las causas de los problemas políticos suele exagerar la importancia

de los “malos personajes” y de sus “alas intenciones”. Usualmente considerar los problemas como parte de un sistema requiere un mayor esfuerzo analítico. Por ejemplo, un mercado que deprecia cierto tipo de bienes como el aire limpio o una agencia burocrática que se encuentra limitada por sus propios procedimientos de operación o un vecindario en donde el crimen, el cierre de negocios, el desempleo y las desavenencias entre sus habitantes forman un círculo vicioso. (Veáse también “Proyección de los resultados”, p. 49).

Por su puesto, no es necesario conocer las causas de un problema para solucionarlo –los fabricantes de productos farmacéuticos saben que muchos de sus productos funcionan, pero no comprenden del todo los mecanismos causales de su efectividad. Sin embargo, un buen esquema casual suele ser muy útil para sugerir posibles “puntos de intervención”. Considere, por ejemplo, un sistema que produce “demasiado tráfico” en un punto de congestión vial (como un puente o un túnel). Un posible sistema causal podría incluir, entre otras cosas, la demanda paraDisponibles, la capacidad del camino y el precio para usuarios. Una solución sencilla y eficiente, pero por lo general polémicamente impopular, sería aumentar el precio para los usuarios de manera que refleje el grado en que cada usuario contribuye a la congestión vehicular y al aumento en el tiempo que lleva a realizar el recorrido.

Reduzca y simplifique la lista de alternativas

La lista final de alternativas – la que utilizó en la presentación a su cliente o a otros auditorios- será muy diferentes a la lista con la que empezó. No sólo habrá desechado las alternativas que no le parecieron satisfactorias, sino que también habrá trabajado para simplificar y conceptualizar sus alternativas.

La clave para conceptualizar las alternativas es tratar de reunir las en una frase sencilla. “Esto no es fácil, pero el esfuerzo vale la pena” Procure utilizar frases sencillas y cortas, desprovistas de jerga técnica. Cuando se creó la EPA * su primer administrador enfrentó una serie de alternativas que podrían describirse así: “Deja que los estados hagan el trabajo, que la federación les dé el dinero”, “elimina los obstáculos para que las compañías contribuyan a la investigación contra la contaminación”, “procede legalmente contra los violadores” (o sea, contra aquellas empresas e industrias visiblemente contaminantes: demandarlas legalmente ayudaría a crear un apoyo político para la nueva organización).

La clave de la simplificación es distinguir entre una alternativa “básica” y sus “variantes”. El elemento “básico” en muchas “alternativas” de política es una “estrategia de intervención”, como fortalecimiento de la regulación, un subsidio o incentivo fiscal que haga que la gente o las instituciones cambien su conducta. Pero ninguna estrategia de intervención directa puede mantenerse sola: debe ser implementada por una o varias organizaciones (quizás incluso por organismos no lucrativos); y debe contar con una fuente de financiamiento. Por lo general, las “variantes” de la estrategia básica incluyen diferentes métodos de implementación y de financiamiento.

Cuando necesite comparar muchas soluciones posibles pueden resultarle muy útiles establecer la diferencia entre una estrategia “básica” y sus “variantes” basándose en los

* EPA (Environmental protection Agency) es la organización gubernamental encargada de la protección ambiental (N. del T).

detalles de implementación. De esta manera reducirá la complejidad del proceso. Hacer esta distinción le permitirá llevar su análisis por un rumbo satisfactorio. En primer lugar, podría comparar tres alternativas “básicas”, por ejemplo, mientras ignora los detalles descritos por sus “variantes”. Luego, cuando se haya decidido por una de estas alternativas “básicas”, puede comparar las “variantes”. He aquí dos ejemplos:

- Usted quiere reducir en su municipio el consumo de heroína en un 50 por ciento durante los próximos cinco años. Considera tres “alternativas Básicas” : apoyar el tratamiento con metadona, presionar para que la ley sea más estricta e implementar programas educativos para combatir el abuso de drogas. Las variantes de cada una de estas alternativas tiene que ver con las fuentes de financiamiento que pueden utilizar en distinto grado de los recursos: federales, estatales y municipales (aunque no todas las combinaciones de recursos que están disponibles para una alternativa lo están para las otra dos). Las variantes también son posibles según quién administra los programas: organizaciones no lucrativas, empleados municipales, empleados estatales, etcétera.
- También se puede considerar las “variantes” tanto en términos de magnitud como de cobertura. En el caso anterior, se podrían considerar, por ejemplo, dos posibles tamaños del programa con metadona.

“Alternativa” no significa necesariamente.Opciones de política se excluyen entre ellas. Entre--- de políticas el término “alternativa” se utiliza ambiguamente. A veces significa que la elección de una implica descartar otra; otras veces significa que simplemente una acción más de política que podría ayudar a resolver o mitigar algún problema, quizás en conjunción con otras “alternativas”. Debe tener presente esta ambigüedad cuando otras personas utilicen esta palabra, y en “cuente su historia” (paso 8 p. 69), debe estar seguro de que no está cayendo en esta ambigüedad.

Algunas veces no estará completamente seguro de si las alternativas son o no mutuamente excluyentes. Por ejemplo, un alcalde debe decidir lo más rápidamente posible si debe prometer una cantidad de dinero suficiente para arreglar baches, o bien para proporcionar asilo a personas sin hogar (pero no ambos); pero si usted argumenta muy bien a favor de los programas, el alcalde tal vez decida incremental el presupuesto de ambos.

4. Selección De Criterios

Para el argumento de cualquier política (veáse el paso 8, p. 69) es útil imaginar que se tienen dos líneas discursivas interconectadas pero separables, la analítica y la evaluativa. La primera es todo lo referente a los hechos y proyecciones imparciales de las consecuencias, mientras que la segunda es todo lo relativo a los juicios de valor. Idealmente todas las personas de mente abierta y analítica pueden estar de acuerdo, más o menos, con los aciertos y errores del argumento analítico. Pero el evaluativo requiere más subjetividad y filosofía social para su manejo. El argumento analítico razonara si es probable que suceda X, Y o Z, pero el evaluativo es donde aprendemos si X, Y o Z son buenos o malos para el mundo.

Este paso del proceso de los ocho pasos para el análisis de políticas pertenece al argumento evaluativo. Es el paso más importante para que los valores y la filosofía entren en el análisis de políticas, porque los “criterios” son normas evaluativas utilizadas para juzgar la “bondad” de los resultados de la política que han sido proyectados en cada una de las alternativas.

Aplique criterios para juzgar resultados y no alternativas

Los resultados no se utilizan para juzgar alternativas, o por lo menos no directamente, sino los resultados asociados a cada una de ellas. Es fácil confundirse en este punto y, como consecuencia, enredar innecesariamente el análisis. La manera cotidiana de hablar fomenta este tipo de confusiones: “La alternativa A parece ser la mejor, así que vamos a proceder conforme a ella”. Pero esta manera de hablar para por alto algo muy importante; la formulación completa es: “Es muy probable que la alternativa A traiga como resultado O que creemos que será el mejor de los resultados posibles; por consiguiente, creemos que A es la mejor alternativa”. Aplicar los criterios a la evaluación de los resultados y no a las alternativas hace posible recordar que O es un buen resultado, incluso si después de todo decidimos no elegir la alternativa A (porque no estamos lo suficientemente seguros de que A nos llevará de verdad a ese resultado). Una vez establecido este criterio, sería posible buscar otras alternativas que tuvieran mayor probabilidad de tener a O como resultado.

La selección de criterios se basa en la definición del problema y es un proceso continuo.

Por supuesto, el criterio más importante es que el resultado proyectado “resuelva el problema de política” en un grado aceptable. Pero esto es únicamente el comienzo. Después de todo, es probable que cualquier curso de acción afecte al mundo de muchas maneras, algunas deseadas y otras no. Cada uno de estos efectos-o “resultados proyectados”, utilizando nuestro lenguaje de los *ocho pasos* requiere un juicio de nuestra parte para saber si se considera deseable y por qué. Y es precisamente en nuestro marco de criterios donde están inmersos estos juicios. Puesto que cualquier efecto significativo exige un juicio, cuanto mayor sea la variedad de efectos significativos más amplio será el conjunto de criterios que necesitaremos para tratar con ellos.

Maximice el bienestar de las personas tal como lo interpretan los propios ciudadanos. En términos económicos, “maximice los beneficios netos”. Éste es el enfoque típico del análisis de “costo- efectividad” y de “costo – beneficio”. Se le puede llamar criterios de “eficiencia”.

A pesar de que el término “eficiencia” tiene un tono antiséptico, tecnocrático y elitista, la insistencia aquí de que la “utilidad” debe ser entendida desde la perspectiva que tienen los ciudadanos de su propio bienestar es una visión altamente “democrática”.

Aunque los análisis “costo-efectividad” (CE) y “costo-beneficio” (CB) puedan parecer similares y con frecuencia vayan acompañados uno del otro, no son iguales y sus usos pueden ser muy diferentes. Es cierto que ambos conceptualizan un conjunto de beneficios acumulados por ciudadanos individuales, que es evaluado (por los propios ciudadanos) en términos de su “utilidad”. Ambos consideran problema de la política como un tipo de relación de producción entre recursos y resultados benéficos. Sin embargo, el

análisis CE considera a uno u otro de ellos (recursos o resultados) como “fijo” o “propuesto”; el análisis intenta entonces encontrar las mejores formas para manipularlos (ya sea maximizar según el resultado propuesto). El análisis CB, por otro lado, permite que ambos factores, recursos y resultados, se consideren como variables proporcionadas. Por consiguiente, es más complicado que el análisis CE; pues aunque tanto CB como CE tienen que ver con la eficiencia productiva del programa o proyecto, -CB tiene también que ver con su escala.

El análisis CE es mucho más común que el análisis CB. De hecho, una gran cantidad de temas de política pueden simplificarse y estimularse como problemas CE, aunque a primera vista no parezcan susceptibles de este tipo de análisis. Ejemplos:

Empresarios que alegan que.... Permiso de construcción “toma toda la vida”. La estructura CE sugeriría: minimice la demora originada únicamente por los trámites y procedimientos burocráticos, ya que no puede usted gastar más de 500 dólares y sólo está autorizado a reestructurar el flujo de la carga de trabajo de la Oficina de Planeación de la Ciudad y no las funciones del personal.

- La ciudad Terremoto debe mejorar los sistemas de seguridad antisísmica en varios miles de edificios construidos con materiales no reforzados. Dispone un plazo de 20 años y no tiene restricciones presupuestarias inmediatas, pero quiere terminar la tarea con un mínimo de molestias para la vida (e ingresos) de los residentes y pequeños comerciantes que deben ser temporalmente reubicados durante el proceso de renovación.

Equidad, igualdad, “justicia”. Existen, por su puesto, ideas muy distintas, a menudo incluso opuestas, acerca de lo que significan o deberían significar estos términos. Usted no sólo está obligado a pensar seriamente en estas ideas, sino que en algunas ocasiones también debe lograr que su público reflexione sobre ellas.

- En California, las personas que sufren una lesión a causa de un accidente automovilístico en el que el conductor no está asegurado corren el riesgo de no recibir una indemnización adecuada. Muchos de estos conductores que “andan sin protección” son relativamente pobres. Muchos otros conductores compran un seguro precisamente para este tipo de riesgo (póliza contra conductores no asegurados). Una propuesta de política para que se pagara el seguro de todos los conductores con un fondo creado por un impuesto especial a la gasolina fue considerada por algunos observadores como “in equitativa” para los pobres que actualmente no cuentan con un seguro. Otros observadores dijeron que los conductores no asegurados imponen el costo de una prima o el riesgo de una indemnización inadecuada al resto de la sociedad, entre ellos, muchos individuos que también son pobres. Es evidente que el analista debe incluir una discusión sobre la idea de “equidad”

- El debate actual sobre si deben mantenerse las cuotas de estudiantes afro americanos y otras minorías en la admisión a la universidad opone en ocasiones el concepto de “equidad” para los individuos contra el de la justicia para los grupos sociales. Esto es extraño, aunque todos los filósofos, y también la mayoría de nosotros, suponen que ningún sistema “justo” puede contener aspectos “injustos”. De nuevo, el analista tiene que afanarse en seleccionar las ideas y el lenguaje.

Libertad, comunidad y otras ideas. Para estimular la reflexión, he aquí una lista (que está lejos de ser completa) con más ideas acerca de los criterios evaluativos que pueden ser importantes: mercados libres, libertad económica, capitalismo, “libertad respecto al control gubernamental”, igualdad de oportunidades, igualdad de resultados, libertad de expresión,

libertad religiosa, privacidad, seguridad (especialmente contra riesgos químicos, otros riesgos ambientales, etcétera), buena vecindad, comunidad, sentido de pertenencia, orden, seguridad, ausencia de temor, estructura familiar tradicional, estructura familiar igualitaria, fortalecimiento de los trabajadores, conservación de un sector no lucrativo viable, voluntariado.

*Ponderación de los criterios
De evaluación conflictivos*

Como vimos en el paso de la “Definición del problema”, cuando hay valores de por medio, como sucede en la selección de criterios, debemos considerar cómo ponderar los valores opuestos. Hay dos enfoques generales de este problema.

EL PROCESO POLÍTICO SE HACE CARDO DE ÉL.

Uno de los enfoques consiste simplemente en dejar que los procesos gubernamentales y políticos existentes efectúen la ponderación. Este enfoque por lo general le dará primacía al empleador o cliente del analista y, por consiguiente, estará influido por aquellas partes de la esfera en cuestión que son importantes para el empleador o cliente del analista.

EL ANALISTA IMPONE UNA SOLUCIÓN

En el segundo enfoque, el analista modifica por sí mismo – aunque no reemplaza- la ponderación cordada por el empleador o cliente considerando una determinada concepción filosófica o política. La justificación típica para este enfoque es que ciertos intereses, y quizá filosofías, están subpresentados en el gobierno y en la política y que el analista está en mejor posición que muchos otros participantes para “ver”, “entender” o “apreciar” este problema de subpresentación y, por lo tanto, está obligado, o por lo menos en el derecho, de equilibrar la balanza en nombre de la equidad.

Por ejemplo, algunos argumentarían que, si no fuera por los analistas, difícilmente se incluirían los criterios de eficiencia y que, en realidad, la función de los analistas es hablar en defensa de los contribuyentes cuyos intereses se verían obstaculizados por grupos mejor organizados. A veces, de manera similar se argumenta que ciertas concepciones de equidad- en particular la idea “de que los beneficiarios de los bienes y servicios públicos deben pagar por ellos”- están subpresentadas excepto entre los analistas. (Esta concepción de equidad normalmente excluye el gasto público ejercido deliberadamente para redistribuir el ingreso.) Otros intereses que en ocasiones la gente cree que están subpresentados y que, por consiguiente, deben ser representados por los analistas son: las generaciones futuras, la niñez, la gente que vive fuera de la jurisdicción donde se toman las decisiones, las minorías y raciales, las mujeres, los pobres, los consumidores, los animales y las plantas (entidades ecológicas).

Una variante de este enfoque incluye la idea de un “proceso educativo”. Dependiendo de las circunstancias, el analista debe animar a los actores políticos importantes- incluido tal vez su jefe o su cliente principal- a reconsiderar sus criterios evaluativos a la luz de hechos o argumentos con los que el analista podría llamar su atención. En este caso el analista es responsable de abrir el diálogo, haciendo quizá un llamado a la razón y a la medida, pero luego debe permitir que el proceso político continúe.

Criterios Prácticos

No todos los criterios que intervienen en un análisis son parte de la línea evaluativa. Algunos son puramente prácticos y forman parte de la línea analítica. Esto tiene que ver con lo que le pasa a una alternativa con la política y los procesos de implementación. Los principales son: legalidad, viabilidad política, solidez en condiciones de implementación administrativa y perfectibilidad.

LEGALIDAD

Una política viable no debe violar los derechos “naturales” o “humanos” son conceptualmente muy distintos de los derechos legales, a pesar de la similitud semántica. Los ejemplos son “derecho al aborto” o “derecho a la vida” o “el derecho de la mujer a decidir sobre su propio cuerpo”. Los llamados derechos “naturales o “humanos” algunas veces generan polémica porque existen personas que querrían que fueran reconocidos como derechos, mientras que otras se oponen a tal reconocimiento.

ACEPTABILIDAD POLÍTICA

Una política viable debe ser políticamente aceptable, o al menos no inaceptable. La inaceptabilidad política es una combinación de dos cosas: “demasiada” oposición (que puede ser amplia o extensa o ambas) y/l “muy poco” apoyo (que puede ser reducido o poco intenso o ambos).

Sin embargo, no considere la “inaceptabilidad” como una cuestión estática. Siempre pregúntese: “Si la solución de política que prefiero no es viable en las condiciones actuales. ¿Qué puedo hacer para cambiarlas?” Podría darse cuenta de que elaborar estrategias creativas puede abrir opciones que antes no había considerado seriamente.

SOLIDEZ

Ideas de política que pueden parecer muy buenas en teoría, fallan a menudo en el momento de su implementación real. El proceso de implementación tiene vida propia. Se lleva a cabo a través de sistemas administrativos grades e inflexibles y los intereses burocráticos los distorsionan. Las políticas que surgen en la práctica pueden por consiguiente, diferir sustancialmente de las políticas diseñadas y adoptadas. Una opción de política, por lo tanto, debe ser lo suficientemente sólida para que, aunque el proceso de implementación no sea fácil, los resultados de la política sean satisfactorios.

Entre los resultados adversos de la implementación que vale la pena conseguir están: largas demoras, “captura” de los beneficios del programa de la política por un grupo de ciudadanos que no los “merecen” o que no habían sido considerados para estos beneficios, costos presupuestales o administrativos excesivos, escándalo por fraude, desperdicios y abusos que minan el apoyo político y comprometen a los partidarios de la política, complejidades administrativas que dejan a los ciudadanos (y a los administradores del programa) inseguros acerca de los beneficios disponibles o de las regulaciones que deben acompañarlos.

PERFECTIBILIDAD

Aun los mejores planificadores de políticas no pueden tener todos los detalles correctos para diseñar un escenario. Por consiguiente, deben permitir que los implementadores de políticas perfeccionen el diseño original. El elemento más común para tales mejoras es la participación en el proceso de implementación de individuos y grupos cuya experiencia o puntos de vista no hayan sido incluidos en la fase de diseño.

Sin embargo, esta actitud de apertura en busca de perfeccionar el diseño puede abrirle la puerta a intereses políticos hostiles, disminuyendo así la solidez de la política. En consecuencia, es bueno hacer una evaluación muy cuidadosa de la situación real actual: personajes, demandas e incentivos institucionales, vulnerabilidad política, etcétera.

(Una nota sobre “resultado” y “proceso”. Dije anteriormente que los criterios se aplicaban a los resultados y no a las alternativas. Sin embargo, es necesario hacer algunos ligeros ajustes en el caso de los criterios prácticos. Estos criterios no se aplican a los resultados, sino a las perspectivas que enfrenta una alternativa en el transcurso del proceso de adopción e implementación de la política.)

Criterios en modelos de optimización

Hasta ahora, me he centrado en criterios sustantivos. Un enfoque complementario se centra en los criterios entendidos en un sentido formal. En particular, es muy útil enfocarse inicialmente en un criterio base, un objetivo principal que hay que maximizar (o minimizar). En general, este objetivo principal será el reverso de su definición del problema. Por ejemplo, si su problema es “demasiadas familias sin hogar”, entonces su principal objetivo probablemente sería “minimizar el número de familias sin hogar”. Si el problema es “el efecto invernadero está aumentando muy rápidamente”, una buena manera de expresar el objetivo principal sería “minimizar el incremento del efecto invernadero”. Naturalmente, existen otros criterios para juzgar los resultados, como carencia, aceptabilidad política, justicia económica, etcétera. Todo esto debe entrar en la evaluación final. Sin embargo, es muy probable que si se enfoca –inicialmente al menos- en un solo criterio primario y ordena otros a su alrededor, lo único que logre sea confundirse. Conforme vaya profundizando el análisis y se sienta más cómodo con la multiplicidad de objetivos importantes, deseará poner mayor énfasis en un criterio primario y trabajar con una “función objetivo” más compleja.

PROGRAMACIÓN LINEAL

La “programación lineal”⁴ es una técnica matemática (y ahora accesible en computadora) que sirve para optimizar la elección cuando se tiene un objetivo principal o una función objetivo y pocos recursos que maximizar. Frecuentemente, al menos algunos recursos –el presupuesto de la organización y la infraestructura promedio por una organización no lucrativa, por ejemplo –están restringidos. Incluso, si el problema no puede ser cuantificado, el analista puede aprovechar la estructura lógica de la programación lineal

⁴ Véase Stokey y Zechauser, capítulo II.

para conceptualizar su labor. La formulación convencional es parecida a la siguiente: maximice este objetivo (o función objetivo) sujeto a tales cuales limitaciones de los recursos.

Un enfoque muy similar al de la programación lineal es suponer que los criterios caben en tres categorías: un objetivo (o función objetivo) que hay que maximizar: ciertas restricciones; y ciertos criterios para los que, por lo general, más es mejor.

Un ejemplo acerca del problema de personas sin hogar:

Maximice el número de personas sin hogar que reciben asilo una noche cualquiera, limitado a un presupuesto total por noche de 50,000 dólares otorgado a la organización X y teniendo en cuenta que en las colonias A y B no se pueden construir asilos por razones políticas, tratando además de dar “el mayor número” de opciones de asilo a la población beneficiaria...

5. Proyección De Los Resultados

Ahora, para cada una de las alternativas de su lista actual, proyecte todos los resultados (o efectos) que usted u otros actores interesados podrían considerar importantes.

Éste es el paso más difícil del proceso de los *ocho pasos*. Incluso los analistas de políticas más experimentados por lo general no lo hacen muy bien. No es de sorprender que los analistas disfracen sus omisiones con una variedad de subterfugios. Por lo tanto, el consejo más importante sobre este paso es sencillo: hágalo.

Existen (al menos) tres grandes dificultades tanto prácticas como psicológicas. Primero, “la política” tiene que ver con el futuro, no con el pasado o el presente; pero nunca podremos estar realmente seguros acerca de cómo será el futuro, ni siquiera si lo hacemos con la mejor de las intenciones y el diseño de políticas más estructurado.

Segundo, la “Proyección de los resultados” es otra manera de decidir “sea realista”. Sin embargo, el realismo es a menudo incómodo, por eso mucha gente prefiere el optimismo. La “política” puede afectar, para bien o para mal, a la vida, la fortuna, el sacro honor de las personas. “Hacer una política”, por consiguiente, impone una carga moral más pesada que lo que mucha gente estaría dispuesta a aceptar. Por ello, es muy comprensible pensar que la alternativa que preferimos o recomendamos tendrá de verdad los resultados que esperamos e implicará menores costos que los que realmente suponemos. Finalmente, regresamos a lo que a veces llamamos “el principio 51-49”.

Esto es, en la más candente de... política, nos vemos impedidos, por pura defensa propia a tratar a nuestra proyección de 51 por ciento de confianza como si fuera de 100 por ciento, con el consiguiente resultado de que a veces no sólo engañamos a otros, sino también a nosotros mismos.

La primera dificultad, de la que nunca tendremos información totalmente conveniente acerca del futuro, agrava la segunda y la tercera, ya que nuestro resultado deseado no puede corregirse fácilmente haciendo referencia a demostraciones empíricas y a pruebas. Por supuesto, para hacer proyecciones es importante contar con cierto tipo de

información, pero esta se obtiene únicamente de la experiencia con otras políticas similares o análogas (véase “obtención de información” p. 25).

A pesar de estas notas precautorias, recuerde que no queremos caer en el pesimismo. Nuestro objetivo es obtener una proyección realista.

Modelos causales

La proyección depende de la comprensión de las relaciones causa-efecto. Estas relaciones son: primero, como dije anteriormente en “Definición del problema” (p.17). la estructura de los incentivos, restricciones y condiciones que conforman el (los) problema(s) de la política; y segundo, los incentivos, restricciones y condiciones que entrarán en escena cuando comience a ponerse en práctica la política.

Casi siempre resulta útil contar con un modelo de la estructura causal. Para simplificarla descomponga, si es necesario, el postulado original del problema en problemas independientes y modélos por separado. (Recuerde que se supone que la definición original del problema era sólo provisional). Un modelo es, por lo general, relativamente sencillo y estilizado, si se compara con la complejidad y la confusión del mundo real. Algunos modelos usados comúnmente son:

- Un “mercado” donde un grupo disperso de proveedores intercambian bienes o servicios con un grupo disperso de demandantes. Los modelos de mercado se pueden aplicar a los bienes o servicios, aun si no tienen precio. La idea principal detrás del modelo de mercado es en realidad “el equilibrio a través del intercambio”. Por lo tanto, el modelo de mercado puede aplicarse a muchos otros fenómenos además de a la producción y a la asignación de los bienes descritos en los libros de texto como peras y manzanas.

Por ejemplo, puede usted tratar de entender el flujo de pacientes de un hospital mental estatal en términos de “oferta y demanda”: hay una “oferta” de corto plazo de camas disponibles en los hospitales estatales y un cargo diario por cada una, al mismo tiempo que existe una “demanda” compleja para utilizarlas, generada por los departamentos de policía, las unidades psiquiátricas de emergencia, jueces, ., Personas del público, etcétera.

- Modelos de producción. Por desgracia, no hay mucha literatura académica acerca de la lógica con la que operan los tipos comunes de sistemas de producción encontrados en política pública (como por ejemplo, regulación sobre órdenes y control, suministro de información y todas esas otras “cosas que hace el gobierno”, p. 81, descritas brevemente en el Apéndice B).⁵ en cualquier caso, lo más importante para entender los sistemas de producción es identificar los parámetros cuyos valores, cuando se salen de cierto rango, tienen mayor capacidad para provocar fallas, fraudes y abusos, problemas económicos extraordinarios y distorsionar el propósito original. También es útil, conocer los parámetros que más

⁵ Sin embargo, véase el capítulo sobre “políticas genéticas”, en Weimer y Vining. Véase también Lester Salamon (ed) *Beyond Privatization. The tool of Government Action*. Urban Institute Press. Washington, 1989.

importan cuando queremos mejorar un sistema de producción desde niveles de desempeño meramente adecuados a niveles considerados como “excelentes”.

- Otra manera de considerar los modelos de producción es desde una perspectiva de optimización. En este caso, son importantes los modelos de investigación de operaciones, por ejemplo, ordenamiento de listas de espera, administración de inventarios, procesos de Markov ⁶
- Procesos evolutivos: variación, selección y retención aleatorias. En general, los mecanismos de selección son la clave para entender este tipo de procesos. Por ejemplo, algunos organismos reguladores fijan sus políticas de selección de casos por quejas recibidas. Para entender dichas políticas y su escala de prioridades, es necesario entender cómo “se seleccionan a sí mismos” los verdaderos quejosos de entre la población de inconformes potenciales y cómo prestan atención las organizaciones a cierto tipo de quejas y no a otras.
- Modelos organizacionales y políticos.⁷
- La literatura sobre la ciencia social aplicada, la cual se puede encontrar en cientos de revistas especializadas y en innumerables informes de investigación, es una rica fuente de comprensión y conocimiento. Ningún análisis de políticas puede llegar muy lejos sin una revisión sistemática de la literatura o sin consultar con expertos que comprendan y conozcan la literatura importante sobre el tema. ⁸

Para la “Proyección de los resultados”, muchas veces se requiere pensar tanto en la dirección general del resultado como en su magnitud. En general, no es suficiente decir: Esperamos que este programa reduzca significativamente el embarazo no deseado en las adolescentes. “En cambio, a usted le gustaría decir: “Esperamos que en el transcurso de los próximos cinco años este programa reduzca anualmente entre 100 y 300 el número de embarazos no deseados en las adolescentes de esta comunidad.”

A veces, basta con un “punto estimado” de su mejor suposición pero en otros casos debe proporcionar un rango. Para reducir esta incertidumbre en su estimación, hágase una pregunta parecida a ésta: “¿Cuál es el nivel mínimo de efectividad que esta alternativa puede alcanzar para justificar su elección?” La respuesta, por su puesto, viene acompañada de otras preguntas: “¿Qué debemos suponer acerca de la manera en que funciona el mundo para persuadirnos a nosotros mismos de que realmente hemos alcanzado ese nivel?... y ¿lo creemos así? (Veáse también más adelante. “Confrontación de costos y beneficios”. P. 61)

El problema del optimismo

Formulación de escenarios. Para no caer en el optimismo natural, estudie sistemáticamente posibles escenarios adversos.

¿Qué causaría que la propuesta no produjera el efecto deseado, por ejemplo, solucionar o mitigar adecuadamente el problema causado por la política? La falta de solidez

⁶ Veáanse también los modelos, particularmente casos de gestión, en Stephen R. Rosenthal. *Managing Government Operations*. Little Brown Boston 1982

⁷ Por ejemplo, los que se describen en Graham Allison. *Essence of Decisión* y en Weimer y Vining, capítulos 4 y 5.

⁸ Para conocer otras ideas, y leer un excelente análisis de los usos de modelos, veáse Charles A. Lave y James G. March. *An introduction to models in the Sciences*. Harper and Row, Nueva York, 1975.

en el proceso de implementación no es sólo uno de los problemas más comunes, sino que, con frecuencia, es el verdadero culpable. Algunos escenarios que aterran son:

- En un programa reglamentario de salud o seguridad hizo falta el conocimiento científico o técnico necesario para producir normas racionales y legalmente definibles. Como resultado, dentro de cinco años habremos suplido esa falta con una política simbólica, corrupción, captura de industrias o regulación excesiva.
- El tiempo pasa y los recursos presupuestales y el apoyo político que alguna vez estuvieron disponibles se habrán perdido ante el impacto del cambio electoral y las reformas económicas. Con el apoyo de algunos líderes y el respaldo de la prensa, el programa habrá empezado a consolidarse con otro programa, otra unidad burocrática se habrá hecho cargo de él y finalmente habrá desaparecido.
- Un exitoso programa estatal diseñado para proporcionar asistencia técnica a entidades rurales extremadamente pobres recibe la orden de proporcionar ayuda también a muchas otras entidades urbanas no tan pobres. Como resultado, los escasos recursos del programa se habrán disipado y derrochado.⁹
- Se anuncia con grandes fanfarrias un programa para subsidiar la investigación y desarrollo de la “proteína de pescado concentrada” como complemento alimenticio barato y nutritivo. Dentro de cinco años, el programa se habrá estancado indefinidamente, porque la agencia reguladora de alimentos y medicamentos fue incapaz de incorporar este producto en sus normas de operación para una revisión reguladora.

Hay que hacer notar que estos escenarios están escritos en futuro perfecto. El hacerlo así funciona como auxiliar para estimular su imaginación.¹⁰

Para “pensar en futuro perfecto” resulta útil empezar con una lista de resultados adversos de la implementación e imaginar uno o más escenarios de cómo podría ocurrir cada uno de ellos. Recuerde la lista anterior de estos resultados adversos: largas demoras, “captura” de los beneficios del programa o de la política por un grupo de actores que no los “merecen” o que no habían sido considerados para esos beneficios, costos presupuestales o administrativos excesivos, escándalo por fraude, desperdicios y abusos que minen el apoyo político y comprometan a los partidarios de la política, complejidades administrativas que dejen a los ciudadanos (y a los administradores del programas) inseguros acerca de los beneficios o de las regulaciones que deben acompañarlos.

LA HEURÍSTICA DESDE LA PERSPECTIVA DEL ORO

Imagínese en el lugar de otra persona. Dígase a sí mismo: “Si yo fuera X, ¿cómo actuaría?” Y entonces procure pensar como X y trate de adivinar qué haría X en esa circunstancia particular. Haga esto sistemáticamente poniéndose en el lugar de cada uno de los actores importantes. La importancia de esta práctica es que podrá descubrir las espléndidas formas en que estos actores se adaptan a la situación de la nueva política que está usted planteando y, de esta manera, podrá prevenir los resultados adversos del diseño de su política.

⁹ A este escenario lo llamo “apiñonamiento” (piling on). Véase Eugene Bardach . the implementation Game What Happens alter a Hill Becomes a law. Mit. Press. Cambridge. 1977-

¹⁰ Para más detalles véase Karl Weik. The social psychology of Organizing , random House 1979 pp. 195-200

Por ejemplo, bajo leyes del derecho a la información en la industria química, los trabajadores tienen el derecho de saber a qué sustancias han estado expuestos y pueden examinar los registros de salud que guarda el patrón. Si fuera usted un trabajador, ¿Cómo podría utilizar esta ley? ¿Podría utilizar esta información para abandonar su trabajo actual? ¿Demandaría mayor salario? ¿Demandaría equipo de protección? ¿Demandaría el empleador? ¿Ejercería presión en el sindicato?

¿Y cómo reaccionaría el sindicato ante la presión? ¿Podría esta presión hacer más difícil el trabajo de representación o más sencillo?

Suponga ahora que usted es el patrón. Puesto que sabe lo que sus trabajadores podrían hacer, tendrá incentivos para tratar de modificar su política. ¿Dejaría de llevar todos los registros de salud que no estén contemplados por la ... registros, pero permitiría que los doctores sólo... De laboratorio?

Y si fuera usted un empleado y... hace esto, ¿Cómo contraatacaría?

He aquí otro ejemplo. En cierto momento de la década de los setenta, la Comisión Federal de Comercio atacó el problema de los vendedores que evadían sus obligaciones de garantía por productos defectuosos, vendiendo la deuda a plazos de los consumidores a bancos u otros acreedores que no están obligados, según la doctrina llamada “poseedor en curso” debido, a arreglar el producto, cambiarlo o cancelar la deuda. La solución de la CEF fue suprimir esta doctrina. Los bancos se quejaron argumentando que ellos no querían entrar en el negocio de la reparación de productos defectuosos. Pero si se pone usted en el lugar del gerente del banco que, de pronto se ve obligado a tener que reparar estos productos, ¿podría pensar en contratar especialistas para cumplir con esta obligación? ¿O quizá se las arreglaría para no comprar deuda a plazos a vendedores que usted cree que no son confiables para cumplir con las garantías otorgadas, etcétera?

EFFECTOS SECUNDARIOS NO DESEADOS

Muchas veces los analistas también deben preocuparse por las “consecuencias no previstas”. Pero este término no es adecuado, ya que con frecuencia también se utiliza para referirse a lo perfectamente anticipable, aunque no deseable. He aquí algunos efectos secundarios no deseables pero anticipables, que ocurren en programas públicos:

- El “riesgo moral” aumenta. Esto es, una política tiene el efecto de que la gente se responsabilice por las consecuencias de sus acciones. Por ejemplo, el aumento de los beneficios para los desempleados tiene el efecto secundario de reducir los incentivos para buscar otro trabajo.
- La “sobre regulación” en los campos de salud y la seguridad. Un posible resultado adverso de, por ejemplo fijar normas de salud o de seguridad “demasiado altas” y aplicarlas “demasiado homogéneamente” es el consiguiente incremento en los costos del sector privado por encima del óptimo deseable. Por ejemplo, dadas las preferencias de los ciudadanos por la seguridad privada si se imponen normas para las defensas de los autos que cuestan 25 dólares por vehículo, pero que apenas si mejoran la contención en caso de choque, esta política no pasaría un examen convencional de costo-beneficio. Un segundo resultado adverso podría ser que,

inadvertidamente, cause una disminución en la regulación de alguna otra actividad que –perversamente- es menos segura o menos saludable. Por ejemplo, algunos observadores alegan que la sobre regulación en la materia de seguridad en la producción de energía nuclear ha provocado un viraje hacia el carbón que, según dicen, es mucho más riesgoso que la energía nuclear.

- Los “buscadores de renta” (interese que buscan nichos lucrativos protegidos de la competencia perfecta) distorsionan el programa en su provecho. Es inevitable que quienes proveen de bienes y servicios al gobierno, incluidos los funcionarios públicos, encuentren maneras para capturar “rentas”, y en realidad pasa a menudo; por ejemplo, con muchos contratistas del Departamento de defensa. La búsqueda de renta también ocurre de maneras menos obvias, por ejemplo cuando algunas empresas reguladas cabildan exitosamente por regulaciones que impone costos para sus competidores mucho más elevados que los suyos propios.

LOS COSTOS ÉTICOS DEL OPTIMISMO

Es difícil hacer énfasis en la importancia de preocuparse por los efectos secundarios adversos de políticas que de otra manera serían “buenas” sin mencionar la posibilidad de que, en muchas circunstancias, tampoco se presenten los principales efectos “buenos” que se pretenden.¹¹ Los analistas éticos de política siempre se preguntan “si la gente realmente siguiera mi consejo. ¿Cuál podría ser el costo de que me equivocara y quién tendría que cargar con él?” Recuerde que el analista rara vez es una de las partes que tienen que cargar con los costos de sus errores.

La matriz de resultados

Este paso del proceso de los *ocho pasos* le aportará una gran cantidad de información. No querrá presentarla o analizarla toda en su informe final, pero a lo largo del proceso tal vez necesite volver atrás y evaluar escenarios complejos e inciertos para ocho o diez alternativas básicas combinadas con sus variantes principales. Una manera conveniente de resaltar lo más relevante de toda esta información es presentarla en una matriz de resultados. También sería útil incluir en su informe final una versión más corta de esta matriz.

En el formato típico de matrices, las alternativas de política se presentan en los renglones y los criterios evaluativos, en las columnas. Cada celda contiene así los resultados proyectados de la alternativa del renglón, evaluada respecto al criterio de la columna. A continuación se muestra un ejemplo que realicé para comparar los resultados proyectados para tres sistemas alternativos para verificar periódicamente el control de emisiones de 10 millones de automóviles del estado de California. En este ejemplo, Backer, Smith y Jones analistas que trabajan para tres distintas oficinas gubernamentales y con opiniones de política opuestas, están haciendo diferentes proyecciones de resultados para cada una de estas alternativas. Registré en las celdas las proyecciones en las que difieren.

El sistema de verificación de la emisión de contaminantes incluye verificaciones bianuales en el momento de registrar el vehículo en cualquiera de los miles de centros de servicio autorizado. “IM 240” requeriría una verificación bianual con equipo de inspección

¹¹ véase el capítulo de Behn y Vaulper en “Assessing your ignorance”.

más complejo en alguno de los pocos centros de verificación especializados que cuentan con el equipo necesario. “Sensor remoto” es una tecnología nueva que simplificaría el monitoreo de los automóviles, el cual se podría realizar desde camionetas estacionadas a la orilla del camino, y reforzaría las medidas en contra de los que cumplen con la norma establecida.¹²

Si no puede llenar la celda con una descripción expresada cuantitativamente de los resultados proyectados, podría asentar un descriptor verbal como “muy bien” o simbólico, como “+” o “-”.

Un error común que se comete en los encabezados de las columnas de “criterios” de este tipo de matrices es no indicar qué valor se está utilizando y qué dimensiones se están midiendo. Por ejemplo, si está evaluando un programa de subsidio a la renta y pone un “+” en la columna titulada “Propietario de la tierra/ relaciones con el arrendatario”, el lector no puede saber si piensa que las relaciones serán más armoniosas, más controversiales, menos dominadas por el propietario de la tierra, menos dominadas por el arrendatario o alguna otra cosa. No es suficiente que el texto aclare su intención: los encabezados de la matriz deben ser informativos. En el cuadro de mi ejemplo, no escribí simplemente “limpieza” o “costo” o “tiempo”. Dentro de las restricciones de espacio traté de indicar la dimensión y la dirección deseadas en las que me movía.

No todos los criterios serán pertinentes para todas las alternativas. Si así fuera, en algunas de las celdas tendría que poner “n.a” para “no aplicable”.

Se puede simplificar el cúmulo de información que se requiere mostrar e integrar en la matriz de resultados, o en alguna otra forma, la información acerca de los resultados que serán iguales para todas las alternativas. Esto es particularmente útil si los resultados que producen en común son ambiguos o inciertos: así podrá usted evitarse la molestia de tener que hacer esas difíciles proyecciones.

6. Confrontación de costos y beneficios

A veces sucede que una de las alternativas de política consideradas parece dar mejor resultado respecto a cada uno de los criterios evaluativos que las demás alternativas. En este caso no es necesario confrontar los costos y beneficios entre las alternativas. Esto se llama “predominio”. Pero por lo general uno no es tan afortunado y tiene que confrontar los costos y beneficios de los resultados asociados a sus distintas opciones de política para satisfacer a su cliente o a su público.

La transacción más común se da entre dinero y un bien o servicio que recibe alguna proporción de la población, por ejemplo, extender el horario de la biblioteca de 8 p.m. a 10 p.m. con un costo de 200,000 dólares anuales. Otra transacción común, especialmente en políticas reguladoras, es ponderar los costos generados privadamente, como los de una compañía que instala equipo anticontaminante, comparados con los beneficios sociales generados, tales como una mejoría en la salud de la población y la protección forestal.

Como nos enseña la economía, la ponderación de costos ocurre al margen. Los análisis planteados así nos dicen algo como: “Si gastamos una cantidad extra de X dólares por una unidad adicional de servicio Y, podemos obtener una cantidad extra de Z de

¹² Para otros ejemplos, veáanse los cuadros 9-4 9-5, 9-8 y 9-9 en Stokey y Zeckhouser veáse también la discusión en Weimer y Vining pp.204-206 y su matriz muestral p. 207

unidades quedan buen resultado.” Esto pone al decidor en la posición de contestar la pregunta ¿Valora la sociedad (o usted) a Z más o menos que a X?, y entonces sigue la implicación obvia de la respuesta (si es sí, se decide por otra Y; si es no, no lo hace).

Algunas unidades de servicio Y sólo pueden compararse en cantidades mayores que uno, a veces mucho mayores. Considere, por ejemplo, los servicios de transporte por carreteras y puentes, podría significar un viaje de un solo pasajero de A a B, pero la mayoría de los proyectos de construcción de vías de comunicación (ampliación de carreteras, construcción de nuevos puentes) pueden llevarse a cabo únicamente con cantidades mínimas de Y que normalmente están en el rango de los miles.

Otro ejemplo. Suponga que el jefe de policía debe escoger una de dos alternativas: 1 millón de dólares por año para pagar tiempo extra en el turno nocturno o 250,000 dólares (anuales) por un reemplazo más rápido de las patrullas. La primera alternativa está consolidada porque el sindicato de policía insiste en que exista una cuota mínima de tiempo extra para los 150 policías del turno, y la segunda también está consolidada, porque el costo de cada automóvil es mucho menor después de un cierto número de unidades. Si la reducción de robos proyectada por incrementar, por ejemplo, los tiempos extra fuera de 200 al año y por adquirir vehículos más nuevos fuera de 50, la ponderación que debe hacer al margen el decidor de de 5, 000 dólares por robo prevenido. En este caso “al margen” hay una consolidación de robos y de la confrontación costo-eficiencia, existen, por ejemplo, otros criterios que son importantes para este problema.)

El problema de la atribución múltiple

La clarificación y ponderación de costos se comunican por el llamado “problema de la atribución múltiple”, o sea, el hecho de que la alternativa de no solución sea predominante, al mismo tiempo que los criterios evaluativos de las diferentes opciones no sean fácilmente medibles (por ejemplo, transformando su valor en equivalentes monetarios).¹³

Análisis del “mínimo aceptable” o “punto de inflexión”

Es mucho mejor, aunque no siempre posible, expresar las ponderaciones y balances en términos de magnitud y dirección. La dificultad es particularmente evidente cuando “Z unidades de un bien” no pueden medirse fácilmente en dólares o, dicho de otra manera más general, cuando los costos y beneficios no son medibles. En estos casos, elaborar un análisis del “mínimo aceptable”, puede resultar muy útil para estructurar indirectamente los costos y beneficios en alguna medida de algún tipo de análisis del mínimo aceptable.

Muchas propuestas de políticas ponderan implícitamente, por ejemplo, dólares gastados contra el riesgo de perder la vida. Se podría suponer que para evaluar estas propuestas habría que “decidir cuál es el verdadero valor de una vida humana” –una tarea que muchos de nosotros, muy comprensiblemente, no estaríamos dispuestos a realizar. La tarea se facilita, sin embargo, si se trabaja con estimados cuantitativos y se aplica el análisis del

¹³ Véase Stokey y Zeckhauser pp. 117-133. el consejo de estos autores acerca de cómo lidiar con el problema de la atribución múltiple es excelente: elimine la obstrucción destacando alternativas dominadas, y utilice el método de “calcular alternativas equivalentes”. Estos métodos tiene sus limitaciones, pero por lo general son mejores que otros enfoques menos sistemáticos.

mínimo aceptable. Supongamos, por ejemplo, que estamos considerando imponer una nueva norma de diseño en la industria automotriz que mejorará la seguridad y salvará aproximadamente 25 vidas por año por tiempo indefinido. El costo de llevarlo a cabo es aproximadamente 50 millones de dólares anuales. La ponderación al margen parece ser, por lo tanto, de “2 millones de dólares por cada vida”. Pero, para darle algún sentido a esta decisión, no necesita usted responder la pregunta, “¿Cuál es el verdadero valor de una vida humana?” tiene que responder la pregunta, “¿Vale por lo menos 2 millones de dólares a la vida de una persona en términos estadísticos (esto es, la vida de un individuo desconocido tomado aleatoriamente de una población, no la vida de una persona individual con nombre)?” Esta es una típica pregunta del análisis del mínimo aceptable. Por razones que nadie mejor que usted conoce, sería obvio para usted si lo vale o no. Aunque es muy difícil decidir si la vida de un individuo (estadísticamente hablando) cae en uno u otro lado de alguna frontera monetaria, es mucho menos difícil que hacer una estimación puntual.

Este tipo de ponderación resulta muy problemática para mucha gente y algunos incluso la encuentran “moralmente repugnante”. Por desgracia, repugnante o no, en cierto sentido es inevitable. Cualquiera que sea la posición que se adopte acerca del diseño de seguridad de automóviles antes descrito, implícitamente también se está adoptando una posición en cuanto a la transacción dólares /vida – en peligro: si usted favorece la norma, tácticamente cree en la ponderación está bien, pero si se opone, entonces cree que no es así. Afortunadamente, esta implicación lógica tiene sus usos. En muchas circunstancias, puede usted preferir confiar en su “intuición” más bien que en algún método complicado y sistemático. Una vez que ya tomo su decisión basado en la intuición, puede revisarla preguntándose: “Puesto que la implicación de mi elección de política es que estimo que X tiene un valor de por lo menos (o cuando mucho) tal y cual, ¿lo creo realmente?”

INCERTIDUMBRE

Otra aplicación útil del análisis del mínimo aceptable o “punto de inflexión”, concierne a la incertidumbre acerca del futuro. A veces, el objetivo final de un análisis no es una recomendación o un conjunto de intercambio de valores, sino una jugada bien estructurada para la cual el decidor debe hacer una elección. Veamos algunas aplicaciones típicas:

- Aparentemente, la política X para construir una serie de cuatro causas de delinquentes juveniles no violentos predomina fuertemente sobre todas las demás alternativas de política, siempre y cuando funcione como se planeó. Pero tal vez no lo haga, porque: quizá no lleguen los recursos federales, el alcalde no le dé la importancia que promete en este momento, o tal vez los futuros vecinos de esta casa encuentren alguna forma de bloquear la iniciativa. Usted se entrevista con su cliente, la directora de un organismo estatal de justicia juvenil y percibe que el programa le gusta tanto que está dispuesto a llevarlo a cabo si tiene al menos una oportunidad de 50 en 50 de que funcione. Su análisis puede, entonces, centrar la atención de la directora en por qué, después de una extensa investigación, ha concluido que el proyecto tiene una probabilidad “algo mejor” (“o algo peor”) que 50 a 50, aunque a usted le resulte imposible especificar exactamente cuánto es mejor (o peor).
- Construir un nuevo estadio para los Héroes del Barrio parece una buena idea, dada la naturaleza de los costos y beneficios, si el promedio de asistencia diaria no es

menor que X miles. Ésta es la cifra de asistencia mínima aceptable que tiene que tener en cuenta tanto usted como los demás decisores que intervienen en este caso. Entonces tiene que decidir a) cuánta confianza tiene en que se alcance este punto de inflexión y b) si este grado de confianza basta para garantizar una decisión afirmativa. Por consiguiente, tiene usted que organizar se presentación de hechos y opiniones de modo que los decisores puedan centrarse en estos dos puntos calve.

*Sin la proyección de los resultados
no es posible confrontar ni ponderar*

Un error común al comparar distintas ponderaciones es hacerlo en términos de alternativas y no de resultados esperados. Por ejemplo: “la reducción de 20 policías en el rondín de a pie de la patrulla nocturna frente a la disminución en el costo del mantenimiento de los vehículos policíacos”. Aunque existe una confrontación de costos, usted se dará cuenta de inmediato de que no hay gran cosa por hacer. Ambas alternativas deben convertirse primero en resultados para que se pueda hacer una verdadera comparación. Por consiguiente, los resultados rivales serían: 50 (más o menos...) robos prevenidos anualmente por la patrulla nocturna de 20 policías *versus* un ahorro de 300,000 dólares en el costo de mantenimiento de los vehículos policíacos.

7. ¡Decida!

Este paso de proceso de los *ocho pasos* sirve para verificar cuán bien ha realizado su trabajo hasta este momento. Aun cuando usted no sea “quien tome la decisión”, en este punto debe pretender que sí lo es. Decida, entonces, “qué hacer” sobre las bases de su propio análisis. Si esto le parece difícil o problemático, quizá no haya dejado bastante clara la confrontación de costos o tal vez no haya habado lo suficiente acerca de la probabilidad de que surjan (o no) problemas serios de implementación, la estimación de un costo fundamental aún es demasiado confusa e incierta o no se ha aproximado con el cuidado suficiente la elasticidad de alguna de demanda importante, etcétera.

Píenselo de este modo: a menos que pueda usted convencerse a sí mismo de la viabilidad de cierto curso de acción, probablemente no podrá convencer a su cliente de ello, y con toda razón.

Por su puesto, cuando le cuente su historia al cliente o a cualquier otro auditorio, tal vez no considere apropiado incluir sus propias recomendaciones. Usted podría, en cambio, limitar sencillamente su historia a explicar las confrontaciones pertinentes y dejarle la decisión por completo a su cliente.

8. Cuente su historia

Después de repetir muchas veces todos los pasos antes descritos –redefinir su problema, reconceptualizar sus alternativas, reconsiderar sus criterios, reevaluar sus proyecciones, reevaluar sus confrontaciones- está listo usted para que “cuente su historia” a algún público. Éste podría ser su cliente o podría ser más amplio. Tal vez sea hostil o quizá sea amigable.

La prueba del taxista de Nueva York

Antes de continuar, hay que “comprobar la realidad”. Suponga que acaba de tomar un taxi en la ciudad de Nueva York. Mientras está atorado en el tráfico, el conductor le pregunta acerca de su trabajo. Usted le cuenta que es un “analista de políticas trabajando para...”. El le pregunta: “¿Qué es eso?” Usted le explica que ha estado trabajando en el “problema de...” él contesta, “bueno, y ¿Cuál es la respuesta?” Tiene usted un minuto para darle una explicación coherente y realista antes de que empiece a acusarlo de intelectual cabeza dura o algo peor. Si usted siente que empieza con “este bueno...”, no ha entendido realmente sus propias conclusiones con la profundidad necesaria para que otros – incluso usted mismo – entiendan claramente las conclusiones e implicaciones del trabajo. Regrese al pizarrón hasta que lo tenga bien claro.

Considere ahora la posibilidad de que alguien quiera de verdad basar una decisión real o una propuesta de política en su análisis (se sabe que sucede a veces). Incluso si usted, como analista, no tuviera que tratar directamente con un auditorio tan difícil como el taxista de Nueva York y sus similares es probable que alguien tenga que hacerlo. Por tanto, debe usted ser capaz de explicar su historia básica a cualquiera en términos lo suficientemente sencillos y realistas como para que ese “cualquiera” sea capaz de seguir adelante con la tarea de la educación pública democrática.

Usted, su “cliente” y su público

Suponiendo que pasó usted la prueba del taxista de Nueva York. Identifique y evalúe los otros públicos con los que probablemente tendrá que tratar.

En primer lugar está su “cliente”, la persona o personas cuya aprobación necesita –sus superiores jerárquicos, quizás, o los que están financiando su trabajo. ¿Cuál es la relación entre usted y su cliente? De lo que usted diga y cómo lo diga dependerá si su relación será de largo plazo y también la cercanía de dicha relación. En particular, ¿Cuán fácil será para usted corregir cualquier malentendido que pueda surgir?

Ahora, piense en un ambiente político más amplio. ¿Quién cree usted que usará su análisis y con qué propósito? ¿Podría alguien utilizar sus resultados para apoyar una propuesta de política? ¿Considera usted esto deseable? ¿Le parecería deseable si algunos actores lo utilizaran e indeseable si lo hicieran otros? ¿Quiere hacer algo para “segregar” su consejo sobre política en función del tipo de público que podría al que quiere llegar (o no llegar)? ¿Está utilizando usted, quizá inadvertidamente, “palabras Smith” que apartarían a cierto público?

Si pretende usted hacer una recomendación clara, debe estar seguro de que puede responder y rebatir cualquier posible objeción que pudieran hacer distintos importantes. También debe estar seguro de que puede compararla con la que usted u otros podrían considerar como “la siguiente mejor” opción, para mostrar por qué la suya es mejor.

¿Qué medios de comunicación hay que utilizar?

Puede contar su historia oralmente o por escrito. En cualquier caso, comuníquese de manera clara y sencilla. La guía principal es: de dos cosas iguales, la más corta siempre es mejor. Los elementos visuales como cuadros y transparencias suelen ser útiles en las

presentaciones orales. En las escritas, los subtítulos adecuados y buenas gráficas pueden facilitar la lectura y la comprensión.

Su “historia” debe tener

Un estilo narrativo fluido y lógico

La narración debe estructurarse teniendo en cuenta las necesidades, intereses y habilidades de los lectores (u oyentes) potenciales. En las presentaciones escritas debe ser evidente para el lector lo que motiva el análisis. Esto implica por lo general empezar con una descripción del problema que se va a analizar.

También es importante justificar los pasos más detallados en el flujo del análisis, esto es, las secciones, párrafos y oraciones. Muchos lectores buscarán la justificación de cualquier elemento en el que inmediatamente lo precede. Por tanto, evite las digresiones demasiado amplias. Sobre estas bases, sea cauteloso con las secciones que pretende titular como “antecedentes”. Asimismo, la frase “antes de empezar...” es por lo general una señal de material no muy trabajado. Muchos lectores estarán atentos a las señales de peligro; por lo tanto usted también debe estarlo. Lo mismo se puede decir para “es necesario explicar/comprender primero la historia de...”; recuerde que el análisis de políticas se refiere al futuro. Sorprendentemente quizá, con frecuencia no es tan obvio cómo la historia afecta al futuro (o si lo afecta). Puede que así sea, pero la obligación de demostrarlo y explicar exactamente cómo lo hace es tarea del escritor.

¿UNA SOLA ALTERNATIVA POR SECCIÓN?

Un sistema común, aunque no siempre aplicable, es empezar con una buena definición del problema y luego tratar cada alternativa que considere como una sección. En cada uno de estas secciones podría proyectar el (los) resultado(s) que espera que la implementación de la alternativa y evaluarlo(s) a la luz de algún modelo causal y de la información asociada. En el transcurso de estas discusiones, podría usted revisar y resumir los resultados de sus alternativas para comparar sus costos y beneficios. (Note que en este sistema no existe una discusión especial de qué criterios se van a utilizar. Sin embargo, a veces una discusión explícita de este tema resulta importante: podría hacerse justo antes o después de la presentación de las alternativas y sus resultados asociados.)

Algunas trampas comunes

SEGUIR LOS OCHO PASOS

A veces, para estructurar su narración es útil imaginar que lleva al lector de la mano por los *ocho pasos* es, para ayudarlo a entender problemas complicados. No es del todo necesario utilizarlos para contar su historia, aunque algunos aspectos pueden serle útiles de vez en cuando.

MATIZAR COMPULSIVAMENTE

No interrumpa el flujo de un argumento para manifestar todos los matices e incertidumbres de algún elemento en particular. Una manera de evitar este error es utilizar adjetivos o

frases adjetivas como “mucho” o “en promedio” para establecer una generalidad y entonces volver a las excepciones en la siguiente sección (o, si las excepciones realmente no pueden esperar, intente una oración entre paréntesis o una nota al pie de página).

MUESTRE SU TRABAJO

No incluya todos los hechos que haya encontrado en el curso de su investigación. Aun cuando haya hecho un trabajo de investigación y análisis bueno y detallado, mucho de lo que ha aprendido será irrelevante para cuando termine. Esto quiere decir que usted logró centrar su atención en lo “que realmente es importante” y descartar lo que sólo parecía serlo al principio. En general no necesita obligar al lector a recorrer el mismo camino que usted.

ENUMERACIÓN SIN EXPLICACIÓN

¿Debe enumerar en su informe cada una de las alternativas que pretende considerar antes de realmente hacer su análisis? Es bueno hacerlo cuando no son muchas, cuando usted o su público las consideran importantes o cuando la lista sirva para preparar al lector para la explicación detallada que sigue. Sin embargo, si va a considerar muchas alternativas, es posible que el lector no recuerde la lista y si alguna de las alternativas se puedan descartar tras un escrutinio más riguroso, lo único que estará haciendo es que el lector pierda el tiempo y gaste energías inútilmente.

Así mismo, evite enumerar cada criterio evaluativo de interés antes de analizar las alternativas que va a considerar. Por lo general, aunque no siempre, no tiene caso hablar en una sección aparte de los criterios que pueden explicarse mejor cuando realmente escriba las secciones de evaluación del informe.

ESTILO

Evite la pomposidad y las circunlocuciones de los estilos burocrático y académico. (Lectura esencial: George Orwell, *Politics and the English Language*). También evite el estilo “parlanchín” y el de los “enterados” (por ejemplo. “todos sabemos lo detestables que son nuestros oponentes ¿no es cierto?”).

Formato del informe

A menos que el informe sea corto, empiece con un resumen ejecutivo. Si el informe es de más de 15 a 20 páginas, es útil añadir un índice. Si contiene muchos cuadros y figuras, ya sea en el texto o en el apéndice, un índice de éstas puede resultar provechoso. La información técnica detallada o los cálculos deben presentarse en apéndices y no dentro del texto. Sin embargo, sí debe incluirse suficiente información técnica y razonada para persuadir al lector de que usted sabe realmente de lo que está hablando y que su argumento es al menos creíble.

Utilice títulos y subtítulos para ayudar a que el lector se oriente y evite párrafos muy largos; asegurese de que el formato (mayúsculas, itálicas, negritas, sangrías) sea compatible con la jerarquía lógica de su argumento, o por lo menos que la apoye.

FORMATO DE LOS CUADROS

La práctica profesional actual es muy pobre respecto al formato de los cuadros. No lo imite, procure mejorarlo. Cada cuadro (o gráfica) debe ir numerado (por ejemplo. Cuadro 1 o Gráfica 3ª) y recuerde ponerle un título, el cual debe ser claro. Es muy útil que el título describa el objetivo más importante del cuadro, por ejemplo: “Los riesgos actuales de beber y conducir crecen rápidamente en función del número de bebida, pero los estudiantes universitarios no los tiene muy en cuenta. “Cada renglón y cada columna de un cuadro deben llevar un encabezado que pueda interpretarse sin mayor dificultad.

Los cuadros por lo general son simplemente descriptivos o tratan de mostrar alguna relación causal. Por ello, es bueno crear cuadros con algún punto en particular (o cuando mucho dos), y que puedan presentarse solos en el texto sin necesidad de mucha explicación. Es mejor utilizar dos o tres pequeños cuadros para establecer dos o tres puntos, que usar un cuadro masivo y luego tratar de explicar su contenido en el texto.

Los cuadros generalmente requieren notas al pie de página. Siempre debe existir una “Fuente... “al final del cuadro. A veces, las notas al pie de página hacen referencia a las fuentes de datos utilizadas para elaborar el cuadro y, a veces, intentan explicar el significado de los encabezados de los renglones o columnas.

REFERENCIAS Y FUENTES

Incluya al final una lista de referencias y fuentes. Los libros y artículos deben citarse en el estilo académico (en orden alfabético por autor). El punto más importante es proporcionar ayuda bibliográfica a los lectores curiosos o escépticos que quieran encontrar referencias por sí mismos. Hay muchos estilos aceptables, aunque un buen modelo es el que utiliza la sección de reseñas del Journal of Policy Analysis and Management, que es sencillo y directo.

La tendencia actual es utilizar la “cita científica” en vez de hacer las referencias en notas al pie de página. Es decir, cite en el texto el (o los) apellidos(s) del (de los) autores y la fecha de su publicación entre paréntesis: el lector puede entonces remitirse a la bibliografía del final para encontrar la cita cometa. A veces, también querrá incluir en la cita el número de página si se sigue esta práctica, en la sección de referencias bibliográficas, el nombre de (o de los) autor(es) y la fecha de publicación deben preceder al título de la obra y a los detalle de publicación.

El estilo legal de citar es muy distinto. A veces es necesario mezclar ambos. Si la mayoría de las referencias son del tipo legal, entonces es aconsejable poner todas las referencias en notas al pie de página. Sin embargo, puede seguir el formato de la cita científica dentro de la nota al pie. Es más fácil leer las notas si las incluye en la misma página del texto donde cita la referencia.

FORMATO DE MEMORÁNDUM

[Fecha]

Para: [Nombre (s) del (de los) destinatario (s), cargo(s) en la organización.]

De: [El nombre de usted, su cargo,. Su firma o rúbrica al lado o arriba del nombre.]

Tema: [Una descripción del tema, breve y gramaticalmente correcta.]

[La primera oración o las dos primeras deben recordarle al destinatario que él o ella le solicitaron un memorándum sobre este asunto o podría explicar por qué le pidió hacer el “memo”. Alternativamente, podrá decir por qué le está usted enviando al destinatario un memorándum sobre este tema es este momento.]

[Si el memorándum es largo, podría abrir y cerrar con uno de estos párrafos de resumen,. Si empieza con un resumen largo, el resumen del final debe ser corto.]

[Si el memorándum es largo, considere dividirlo con subtítulos.]

Los medios de comunicación y los boletines de prensa

La mayoría de los análisis no son tema de un boletín de prensa o de un breve mensaje por radio o televisión. Sin embargo, algunos sí lo son, otros pueden llegar a serlo y todos se benefician, aun en su versión completa, con la reflexión que hace el analista para resumir el mensaje esencial. Por consiguiente, si usted esboza un comunicado de prensa o unas cuantas ideas para un breve mensaje por radio o televisión, es probable que se pueda aprovechar este esfuerzo para propósitos analíticos y, en ocasiones, para propósitos políticos, también sería deseable que pensara estratégica y defensivamente para ver cómo podría caracterizar un oponente su trabajo en un comunicado de prensa o en breve comunicado por radio o televisión.

Apéndice A Algunas oportunidades genéricas Para mejorar el bienestar social que a menudo pasan inadvertidas

COMPLEMENTARIEDAD

Dos o más actividades pueden juntarse para que haga más productiva a la otra, por ejemplo, la construcción de obras públicas y el combate al desempleo.

INTERCAMBIO

Existen oportunidades de intercambio que podrían mejorar el bienestar social y que pasan inadvertidas. Para aprovecharlas, generalmente se diseñan políticas que simulan concisiones de mercado, como por ejemplo, los arreglos para restituir a una organización los servicios que presta a “clientes” o “consumidores” de otra organización.

CAPACIDAD SUBUTILIZADA

Un ejemplo de este son las instalaciones escolares que, en muchas comunidades, no se utilizan más que una parte del día durante cierta época del año (aunque los funcionarios

escolares rápidamente harán la advertencia de que no siempre es fácil estas instalaciones sin dañar las funciones para las que fue concebida la escuela).

PARTICIPANTES NO TRADICIONALES

Los empleados de “ventanilla” de las dependencias públicas tienen, muchas veces, ideas que podrían mejorar sustancialmente las políticas y las operaciones de la ...sucede con los “consumidores” o “clientes” .. Servicios que prestan estas oficinas a los actores ...,

RESULTADOS SECUNDARIOS DE LAS ASPIRACIONES PERSONALES

En aras de un beneficio o satisfacción personal, es posible estructurar nuevos incentivos o crear nuevas oportunidades que puedan traer indirectamente un beneficio social: por ejemplo, la oferta de compartir los beneficios de las innovaciones que reduzcan los costos con los empleados del sector público que las conciben y las pongan en práctica.

DESARROLLO

Se puede organizar una secuencia de actividades u operaciones de tal manera que se aproveche un proceso de desarrollo: por ejemplo, asesorar los beneficiarios de programas sociales en busca de empleo de acuerdo con su capacidad y su interés vocacional antes, y no después, de enviarlos a buscar trabajo.

RACIONALIZACIÓN

Es posible efectuar una racionalización exclusivamente técnica de un sistema. Por ejemplo, aminorar los tiempos de espera diseñando una agenda con un itinerario de citas.

ESCRUTINIO

Mediante el “escrutinio” mental se pueden descubrir usos inusitados de recursos aparentemente improbables pero existentes. Por ejemplo, se puede utilizar el sistema de registro de automóviles para llevar a cabo el registro de votantes.

FUNCIONES MÚLTIPLES

Un sistema para dos o más funciones. Por ejemplo, cuando un administrador fiscal destaca un caso de ejecución de la ley de modo que no sólo disuada a los posibles evasores del físico, sino que también asegure a los contribuyentes cumplidos que su honestidad es reconocida.

Apéndice b

Las cosas que hace el gobierno

La siguiente lista de “cosas que hace el gobierno” pretende estimular la creatividad y sugerirle algunas ideas. La manera de usarla es pensar en su problema de política y luego revisar la lista, preguntándose: “¿Habrá alguna manera de utilizar este enfoque en este problema?”

La discusión de “por que podría usted hacerlo” que acompaña a cada lista de “qué podría usted hacer” es necesariamente breve y, sobre todo, intenta ser sugerente.

I. IMPUESTOS

A) ¿Qué podría hacer usted?

- 1.** Agregar un nuevo impuesto
- 2.** Suprimir algún impuesto ya existente
- 3.** Cambiar la tasa impositiva
- 4.** Cambiar la base impositiva
- 5.** Mejorar el sistema de recaudación fiscal
- 6.** Gravar una externidad

B) ¿Por qué podría hacerlo usted?

Las condiciones más comunes en las que los “impuestos” son una solución se presentan cuando hay un ingreso gubernamental inadecuado para algún propósito específico y – probablemente más importante- cuando la estructura de precios del mercado no refleja el costo de oportunidad de los recursos. Si los precios del mercado están mal, generalmente hay razones estructurales más profundas, como un poder oligoóico o gubernamental o sobre-regulación gubernamental de algún insumo, el cual podría corregirse también de otra manera.

Naturalmente, “demasiados impuestos” pueden convertirse también en un problema. Pueden inhibir o coartar actividades económicas o sociales útiles.

II. REGULACIÓN

A) ¿Qué podría usted?

- 1.** Aplicar un nuevo régimen regulador o abolir uno antiguo
- 2.** Estipular nuevas normas o eliminar las antiguas
- 3.** Hacer más estrictas o más flexibles las normas existentes
- 4.** Mejorar las bases científicas y técnicas para las normas escritas
- 5.** Cerrar o abrir pretextos
- 6.** Aumentar, capacitar o supervisar mejor a los inspectores
- 7.** Focalizar mejor las inspecciones para atrapar a las “manzanas podridas” y así disuadir a los evasores o aumentar la eficiencia en el uso de los recursos.
- 8.** Aumentar o disminuir el nivel de efectividad de las sanciones
- 9.** Hacer más rígidos o más flexibles los procedimientos para apelar

10. Cambiar los procedimientos de denuncia y de auditoría

11. Aumentar, reducir o mejorar los mecanismos de queja para los trabajadores o para el público.

B) ¿Por qué podría hacerlos usted?

Distinga entre tres tipos muy distintos de “regulación”. Uno se orienta a los precios y productos en “monopolios naturales”. La comisión de Servicios Públicos regula, por ejemplo, el servicio de telefonía local.

Un segundo tipo de regulación –algunas veces llamado “regulación social”- por lo general se refiere a aspectos de salud y seguridad. Tiene el objetivo de corregir las imperfecciones que surgen por una información pobre del mercado o por excesivas fricciones provocadas por las sanciones del código civil (por lo general, contratos). La regulación de la FDA contra las drogas es un ejemplo. Este tipo de regulación adolece de dos defectos: demasiada regulación y muy poca. Las incertidumbres científicas, las dificultades técnicas de medición y las presiones políticas comúnmente causan cualquiera de estos dos problemas en distintas condiciones.

Un tercer tipo de regulación se refiere a los niveles de entrada salida, producción, precio y niveles de servicio en industrias supuestamente oligopólicas, como el transporte. Administrar este tipo de regulación presenta grandes problemas para recopilar información y coordinan las producciones de muchas empresas. Políticamente hay muchos problemas de “captura” anticompeteritiva. El movimiento de desregulación a partir de 1978 ha incluido una nueva apreciación de cuánta competencia benéfica podría hacer si el gobierno simplemente las soltara.

Mucha de la regulación sobre contaminación del aire y del agua está pensada como “regulación social”. Sin embargo, administrativamente (y algunas veces políticamente) se parece más al tercer tipo de regulación, ya que las principales leyes vigentes al respecto implican a las organizaciones gubernamentales en la coordinación de las emisiones de una gran variedad de empresas

III. SUBSIDIOS Y CONCESIONES

A) ¿Qué podría hacer usted?

1. Agregar uno nuevo
2. Suprimir uno antiguo
3. Cambiar el nivel.
4. Cambiar la tasa marginal
5. agregar, suprimir o cambiar una fórmula encargada de distribuir dichos subsidios
6. Modificar las condiciones de recepción o elegibilidad
7. Hacer más flexible la inspección
8. Hacer más estricta la inspección

b) ¿Por qué podría hacerlo usted?

Efectos de los incentivos: los subsidios y las concesiones se utilizan a menudo para estimular actividades que ni el mercado ni las acciones no lucrativas o voluntarias parece producir en calidad o cantidad adecuadas. También desempeñan un importante papel en el sistema de relaciones intergubernamentales, cuando una esfera de gobierno quiere alentar a otras esferas de gobierno para que hagan ciertas cosas. También desempeñan un papel en el sistema de relaciones entre gobiernos y organizaciones no lucrativas.

Efectos sobre el bienestar: las concesiones y los subsidios también transfieren recursos a gente, organizaciones o esferas de gobierno para que éstos mejoren su bienestar económico.

Algunos problemas de diseño: también sucede a menudo que usted quiere crear incentivos pero no redistribuir el ingreso, o viceversa. Por ejemplo, podría usted desear hacer más rica a la gente pobre mediante concesiones y subsidios, pero disminuir los incentivos del trabajo. O podría usted querer convencer a empresas o universidades para que realicen cierto tipo de investigación y desarrollo, sin que puedan enriquecerse de forma indebida o utilizar ineficientemente los subsidios.

Note que los subsidios y concesiones comúnmente son administrados con diversos criterios o condiciones. La amenaza de suprimir concesiones o subsidios de largo plazo por violar los criterios o condiciones impuestos funciona como una sanción reguladora, de ahí que ciertos subsidios y concesiones sean en realidad una regulación híbrida.

IV. PRESUPUESTO DE LAS ORGANIZACIONES

a) *¿Qué podría hacer usted?*

1. Aumentar considerablemente el presupuesto
2. Aumentar sólo un poco el presupuesto
3. Mantener el presupuesto en el mismo nivel del año anterior
4. Recortar un poco el presupuesto
5. Recortar mucho el presupuesto, al extremo de casi suprimir la organización
6. Pasar las asignaciones de recursos de un rubro presupuestal a otro.

b) *¿Por qué podría hacerlo usted?*

Podría querer ajustar el presupuesto de la organización según si está usted o no de acuerdo con lo que ella hace. Además, la manera en como se asigna el presupuesto de una organización envía señales políticas acerca del grado de satisfacción o insatisfacción con el desempeño de la organización y probablemente esto afecte tanto a los incentivos como a la distribución del ingreso. Sin embargo, no es fácil utilizar el presupuesto para crear los incentivos.

V. INFORMACIÓN

a) *¿Qué podría hacer usted?*

1. Exigir declaraciones
2. Clasificación o certificación directa del gobierno
3. Normalizar muestras y formatos
4. Simplificar la información
5. Subsidiar la producción de información

6. Subsidiar la divulgación de la información

b) *¿Por qué podría hacerlo usted?*

La producción divulgación y validación de información pueden no ser óptimas a causa del deterioro de la naturaleza del costo promedio (y a veces marginal) de la actividad. Puede ser que el consumo de información no sea óptimo porque existen costos escondidos en él (como el tiempo invertido en leer, escuchar, interpretar o verificar).

VI. MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LOS DERECHOS PRIVADOS

a) *¿Qué podría usted modificar o crear?*

1. Derechos y obligaciones en los contratos
2. Derechos de propiedad
3. Obligaciones de deudas
4. Leyes de lo familiar
5. Derechos constitucionales
6. Leyes laborales
7. Leyes mercantiles
8. Leyes criminales
9. Mecanismos de resolución de disputa diferentes del litigio o las cortes.

b) *¿Por qué podría hacerlo usted?*

No hay ningún resumen sencillo que pueda hacerle justicia a este asunto. En años recientes, inclusive, dos de los temas más importantes que han llamado la atención de los analistas de políticas y de los economistas interesados en las instituciones legales se refieren a la incidencia económicamente eficiente del riesgo –el cual debe recaer en el actor que está en condiciones de manejarlo al menor costo social- y a los costos de administrar cualquier sistema de adjudicación. Puesto que los derechos y obligaciones sancionados en el derecho privado tienen mucho que ver en la asignación de riesgos (por ejemplo, si un producto expone al usuario a algún riesgo o a ser lesionado, el productor es responsable de los daños, a menos que el usuario haya abusado del producto o lo haya utilizado incorrectamente o haya aceptado asumir los riesgos de usarlo), la modificación de las leyes suele ser un poderoso mecanismo de política. En lo que se refiere a los costos administrativos y de adjudicación, se realizan muchos esfuerzos para encontrar maneras para abatirlos.

Además de estas consideraciones “económicas”, también hay preocupación acerca de la compensación por daños. Las leyes pueden modificarse para redistribuir el bienestar – en algún sentido de prospectiva actuarial o en un sentido de valor presente- entre diferentes intereses o clases de personas.

Ambos efectos, redistribución del bienestar y redistribución del riesgo, como consecuencia de cambios legales, pueden trabajar en la dirección deseada o pueden hacerlo en contra de nuestros propósitos. Además, ambos pueden trabajar en la misma dirección o en dirección contraria al propósito de reducir los costos administrativos y de adjudicación.

VII. MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

a) *¿Qué podría hacer usted?*

1. Fomentar la competencia
2. Fomentar la concentración
3. Controlar los precios y los salarios (y las ganancias)
4. Desregular los precios y los salarios (y las ganancias)
5. Controlar los niveles de producción
6. Desregular los niveles de producción
7. Aumentar o disminuir los incentivos fiscales
8. Proporcionar empleo público
9. Suprimir empleo público

b) *¿Por qué podría hacerlo usted?*

Apoyar una mayor intervención del gobierno: por el lado de la oferta pueden presentarse problemas de monopolio u oligopolio. Por el lado de la demanda, los consumidores pueden estar relativamente cautivos o ser vulnerables a la explotación, y los mismos podría decirse de los trabajadores.

Apoyar una menor intervención del gobierno: usted podría suponer que las fuerzas políticas e han apoderado del aparato administrativo del gobierno y lo han viciado: o podría pensar que los costos de la información para que el gobierno se desempeñe bien son demasiado altos: o que los cambios tecnológicos han hecho que la forma usual de intervención gubernamental sea menos apropiada, efectiva o eficiente.

VIII. EDUCACIÓN Y CONSULTA

a) *¿Qué podría hacer usted?*

1. Advertir peligros o riesgos
2. Buscar la concientización a través de la exhortación
3. Proporcionar asistencia técnica
4. Mejorar las habilidades y competencias
5. Cambiar valores
6. profesionalizar a los proveedores de servicios a través de capacitación, certificación o licencias.

b) *¿Por qué podría hacerlos usted?*

La gente puede no percatarse de un problema o de una oportunidad. Puede ser descuidada o insensible. Podría existir demasiada gente no capacitada o sin las habilidades requeridas en trabajos de mucha responsabilidad.

IX. FINANCIAMIENTO Y CONTRATACIÓN

A) *¿Qué podría hacer usted?*

1. Crear un nuevo mercado (gubernamental)
2. Suprimir un mercado (gubernamental) existente
3. Modificar las tasas de reembolso
4. Cambiar las bases de reembolso (por ejemplo, el costo de producción más margen de utilidad fija, el precio por unidad, la escala de deslizamiento en función de la cantidad, bonos o sanciones según el desempeño, etcétera)
5. Arrendar los recursos en posesión del gobierno
6. Modificar la estructura de pago para los usuarios
7. Rediseñar los sistemas de licitación
8. Cambiar los métodos para hacer que se cumplan los contratos
9. Otorgar préstamos
10. Garantizar préstamos
11. Subsidiar préstamos
12. Fundar empresas públicas
13. Desmantelar empresas públicas
14. “Privatizar” una empresa que hasta ahora era pública
15. Modificar las condiciones de contratación de seguros
16. Cambiar las prácticas de adquisición

b) *¿Por qué podría hacerlo usted?*

Es posible que los mercados de capital o de seguros estén trabajando ineficientemente. Los mecanismos de contratación y adquisición gubernamentales podrían no estar operando correctamente; estos procesos podrían ser demasiado rígidos, demasiado corruptos, demasiado caros o demasiado lentos.

X. REFORMAS POLÍTICAS Y BUROCRÁTICAS

a) *¿Qué podría hacer usted?*

Las posibilidades en este punto son tantas que resultaría inútil enumerarlas. Entre ellas podrían mencionarse actividades como reorganizaciones, reemplazo de altos funcionarios de supervisión, mejoras en los sistemas de información, aumento de sueldos y salarios, etcétera.

b) *¿Por qué podría hacerlo usted?*

Las razones importantes también son demasiadas para enumerarlas. Podemos notar, sin embargo, que en muchos contextos de política hay importantes consideraciones simbólicas y políticas para llevar a cabo reformas burocráticas. Entre las consideraciones políticas a menudo está incrementar el poder de un grupo de interés o de un punto de vista social a

expensas de otro. Las consideraciones simbólicas tienen que ver a menudo con el hecho de que el gobierno evita resolver los problemas sociales realmente difíciles o insolubles a favor de hacer algo que se puede ver fácilmente en un área en la que parece tener más control (es decir, su propia forma de operar).

SEGUNDA PARTE

La recopilación de información Para la investigación De las políticas públicas

Cada vez más reconocemos la necesidad de tener mejores análisis de los programas públicos y del desempeño de las organizaciones gubernamentales. Las técnicas de medición y los enfoques analíticos para hacer dichos análisis provienen de las diferentes disciplinas de las ciencias sociales y se van perfeccionando en la misma medida en que estas disciplinas las van perfeccionando para sus propias necesidades. Mucho se ha escrito sobre estas técnicas por sociólogos, psicólogos, economistas y politólogos, y desde luego cualquier analista de políticas debería estar familiarizado con esta literatura. Sin embargo, los métodos para recopilar información para la investigación de políticas no coinciden por completo (y no deberían hacerlo) con los que se utilizan en las ciencias sociales.¹¹⁵ Ciertamente estoy convencido de que existen más diferencias que similitudes. En términos generales, la gran diferencia está en lo que yo llamo los aspectos estratégicos de la investigación de políticas y es esto mismo lo que constituye el propósito de esta segunda parte del libro de *Los ocho pasos*.

Considere el problema que enfrenta un joven aspirante a investigador de políticas cuando está preparando un análisis sobre los programas para controlar la contaminación del agua del Lago Azul. Sabe que el agua del lago está sucia, que existe legislación local, estatal y federal diseñada para solucionar este problema (o impedir que empeore) y que existe una oficina gubernamental PPA (Procuraduría de Protección Ambiental) encargada de administrar algunas o todas las políticas o programas contra la contaminación. Pero el analista necesita saber más. Necesita saber cuáles son las políticas y los programas que están en vigor, el “ambiente político” en torno a dichos programas, la manera en que opera la burocracia al implementarlos, así como los criterios que se utilizan para evaluar las políticas y los programas. También tiene que tomar ciertas decisiones acerca de cómo hará él mismo la evaluación, para saber qué tipo de datos son importantes para los criterios que seleccionó y, por último, tendrá que buscar la manera de obtener esos datos. Además, si piensa hacer recomendaciones para introducir cambios en los programas existentes debe saber qué tipo de cambios están dispuestos o son capaces de llevar a cabo los actores

¹¹⁵ En muchos sentidos las técnicas apropiadas para recopilar información en la investigación de políticas públicas se parecen más a lo que pudiéramos llamar “periodismo de calidad” que la investigación académica en las ciencias sociales. Desafortunadamente, no existe literatura que describa las técnicas utilizadas en el “periodismo de calidad” con el detalle necesario para nuestro propósito. El mejor libro de texto que conozco sobre el tema es el de Mitchell V. Charnley, *Reporting*, 2ª. ed., Holt, Rinehart y Winston, Nueva Cork, 1966, cap. 7 (“The News Beat”), especialmente pp. 85-93. Una descripción muy perceptiva e informativa de cómo trabajan los periodistas se puede consultar en León V. Sigla *Reporters and Officials: The Organization and Politics of Newsmaking*, D.C. Heath, Lexington, Mass., 1973.

importantes. Debe evaluar incluso las ventajas relativas a distintas estrategias de cambio, por ejemplo, trabajar tranquilamente desde adentro o generar presión pública desde afuera.

Éstas son cuestiones largas y los recursos de tiempo, energía y dinero del analista, así como la buena disposición de sus potenciales informantes, probablemente no duren tanto. El analista preferiría terminar su estudio, digamos, en menos de seis meses y sin duda no querrá “desperdiciar” inútilmente los primeros cinco buscando la dirección “correcta”. ¿Dónde debe empezar? Y una vez que empieza. ¿Cómo debe proceder?

1. Cómo empezar

EL PRIMER paso es muy sencillo: empiece con lo que ya sepa. Esto parece obvio, incluso trivial, pero es muy común hacer precisamente lo contrario. Cuando el analista se enfrenta a un nuevo reto de investigación de políticas, espera tantear ansiosamente el terreno durante unas cuantas semanas, incluso meses. Y así sucede, haciéndolo sentir estúpido. Sin embargo, esto no tiene que ser así por fuerza. Unos cuantos hechos, incluso vagas recopilaciones de datos, aunados a un razonamiento inteligente, pueden hacer, por lo general, que el proyecto de investigación camine con pie firme de manera sorprendentemente rápida. Suponga, por ejemplo, que le pidieron hacer un análisis de política sobre “el futuro de la industria del carbón bituminoso (o carbón blando) en Wichahissic”, un tema tan ajeno a sus intereses o a su experiencia previa como la espectroscopia galáctica. En tal circunstancia, podría usted empezar a sentar sus bases escribiéndose a sí mismo un memorándum como los siguientes:

1. Probablemente me pidieron que realizara este estudio porque alguien piensa que el futuro de la industria del carbón bituminoso Wichahissic es bastante endeble, o porque alguien cree que está floreciendo. Si se toma la primera opción, probablemente se utilicen los resultados para justificar algún tipo de subsidio gubernamental; si se toma la segunda, los resultados podrían ser utilizados para propósitos promocionales por la propia industria o por los comerciantes locales, cuya subsistencia dependa de la prosperidad de esa industria.
2. El futuro de cualquier industria depende en parte de la demanda del mercado. La demanda de carbón probablemente ha disminuido, en parte, por la disponibilidad de combustibles sustitutos
3. Tal vez los costos de producción sean muy altos, lo que pone en peligro la buena marcha de la industria. ¿Podría ser que la tecnología para la extracción de carbón no esté plenamente desarrollada? Si esto es así, ¿por qué? Quizá los yacimientos estén agotándose y, en consecuencia, la tecnología no se ha desarrollado para explotar yacimientos exigüos, como se hubiera hecho si los depósitos del mineral fueran abundantes.
4. Hace pocos años hubo muchas huelgas de mineros. ¿Han mejorado o empeorado las relaciones obrero-patronales? ¿Han contribuido las demandas salariales al decaimiento de las empresas de esta industria? Escriba al sindicato de mineros solicitándole información.
5. Ferrocarril y carbón. El transporte del carbón depende del ferrocarril, así que, si el ferrocarril anda mal ¿puede ir bien la industria del carbón?
6. Ecología y carbón. El carbón es negro, sucio y produce mucho humo. Sin duda debe constituir un problema ecológico. ¿Quién, si es que hay alguien, le está

prestando atención a este problema? ¿Es realmente un problema? La extracción de carbón destruye la belleza, y quizá la ecología, del campo. ¿Es esto cierto? ¿Podría tener el Sierra Club datos importantes sobre estas cuestiones?

7. Tal vez no toda la industria del carbón esté en declive sino únicamente la del carbón bituminoso. Quizá la industria del carbón antracita (o fósil) esté floreciendo. Seguramente debe existir una asociación de compañías mineras que podría tener información pertinente al respecto. Comunicarse al departamento de relaciones públicas de la compañía de carbón más cercana y solicite que le den información sobre la asociación (si es que existe).

8. Tal vez la industria del carbón esté bien, pero Wichahissic tenga problemas. Pero, otra vez, Wichahissic no aparece todos los días en las noticias como Pakanoka, cuya situación parece ser el arquetipo de la “zona de decadencia”. Llame a la BLS (Bureau of Labor Statistics)* para conseguir las cifras de desempleo en Wichahissic.

Escribir memoranda como éstos para su uso propio puede resultar muy útil, no sólo al principio del proyecto, sino cada vez que sienta que empieza a invadirlo el pánico o la confusión.

Siguiendo esta manera inicial de sentar las bases, el investigador se pone a sí mismo en la posición de diseñar, ejecutar y reajustar periódicamente su estrategia de investigación para aprovechar al máximo las ventajas que le den algunos cambios predecibles en su potencial para adquirir y utilizar información.

1. *Localización de fuentes importantes.* Con el tiempo, el investigador reduce su incertidumbre acerca de lo que es importante saber y cómo aprenderlo.
2. *Obtención y conservación del acceso a las fuentes.*
 - a) Con el tiempo, el investigador desarrolla su capacidad para obtener entrevistas de gente ocupada u hostil y para obtener datos que no son evidentemente del dominio público
 - b) También con el tiempo, el investigador incrementa, invariablemente, su acceso a ciertas fuentes y, por lo tanto, debe conservarlas y utilizarlas únicamente cuando sea propicio.
3. *Acumulación de antecedentes como forma de presión.* Al paso del tiempo, el analista mejora su capacidad para interpretar datos y presionar a fuentes renuentes para que le proporcionen información y, así aumentar su conocimiento sobre algún tema..
4. *Protección de la credibilidad política.* Con el tiempo, el propio proceso de investigación crea las condiciones que ayudarán u obstaculizarán la adopción e implementación de las posibles recomendaciones que hará el analista.

Es probable que la estrategia óptima para cualquiera de estos puntos entre el conflicto con la estrategia óptima de los otros. Cada uno de estos problemas se discutirá en secciones independientes y en la sección final de este texto se presentará un breve resumen de los dilemas que surgen al tratar de considerar simultáneamente todos los imperativos

* BLS es una agencia gubernamental encargada de llevar las estadísticas sobre desempleo u otros indicadores laborales en Estados Unidos (N del T).

estratégicos. En cada parte supongo que el lector es un investigador de políticas poco experimentado, pero que tiene “entrenamiento académico” en las ciencias sociales. Por lo tanto, profundizo en varios puntos para aludir a las diferencias que existen entre la metodología de investigación en las ciencias sociales y los métodos utilizados en la investigación de políticas.¹¹⁶ Confío en que los analistas más experimentados también encuentren alguna utilidad en los argumentos de este trabajo, aunque nada más sea para conceptualizar con mayor claridad lo que ya sabían o hacían intuitivamente.

Es necesario hacer otra aclaración sobre el público al cual está dirigido este trabajo. El analista de políticas empieza su trabajo con ciertos recursos y limitaciones, algunos de los cuales se derivan de su propia experiencia y personalidad y otros del papel institucional que desempeña. Aunque la posición institucional es particularmente importante al diseñar la estrategia óptima de investigación, este tema no será abordado en este texto. Baste decir que los recursos y limitaciones de un asesor legislativo son muy diferentes de su homólogo en un puesto burocrático y aún más distintos de los de un luchador cuerpo a cuerpo. Sin embargo, los consejos que aquí se ofrecen pretenden ser lo suficientemente generales para satisfacer las necesidades del analista en cualquiera de estas circunstancias.

2. Localización de las fuentes importantes

A DIFERENCIA de la mayoría de las investigaciones en las ciencias sociales, gran parte de la investigación de políticas es derivada y no original. Es decir, que se produce utilizando de forma creativa el conocimiento, las ideas y los datos que han sido desarrollados por otros. Sólo ocasionalmente, el analista de políticas genera sus propios datos o asume la responsabilidad de inventar *de novo* una idea brillante de política. Su función predominante es la de descubrir, cotejar, interpretar, criticar y sintetizar ideas y datos que ya otros han desarrollado. Sin duda, también la investigación en ciencias procede de esta manera, pero también da mucha importancia a la originalidad. En cierto sentido, el investigador de políticas es un experto en expertos. Por expertos quiero referirme a aquellos académicos y hombres con experiencia a los que se les reconoce un conocimiento pleno de un área de política.¹¹⁷

En una investigación de política, la información, datos e ideas proviene generalmente de documentos y personas. Por “documentos” me refiero a cualquier cosa que

¹¹⁶ Este trabajo, desde luego, también está dirigido a los analistas de políticas entrenados en las ciencias naturales o en campos más técnicos como la investigación de operaciones o la econometría. La razón por la que me dirijo a un público particular entrenado en las llamadas ciencias “blandas” es porque a menudo generalizan inadecuadamente sus tradiciones metodológicas para la investigación de políticas. En la medida en que yo mismo me formé como académico en las ciencias sociales, tengo muy claras las dificultades que se nos presentan para desechar los métodos de investigación tradicionales, pero inadecuados.

¹¹⁷ Desde luego, no tiene caso tratar de hacer distinciones tajantes entre dos actividades que, de hecho, son muy similares y que son llevadas a cabo por personas que se consideran merecedoras de apelativos profesionales tales como: científicos sociales, analistas de políticas investigador, científico social aplicado, investigador de políticas, o bien, todos a la vez. Además reconozco que las ciencias sociales y el análisis de políticas toman muchas formas. Para los fines de este texto, sin embargo, tengo en mente a un “tipo ideal” de científico social académicos que, a fin de estudiar algo como, por ejemplo, la usura, entrevista a 75 usureros y a 50 de sus clientes, y a un “tipo ideal” de analista de políticas contratado por un comité legislativo que, para llevar a cabo un estudio similar, sacrificaría algo de ese conocimiento preciso y obtendría información más cruda de un grupo más variado de actores y de opciones de políticas tales como empresarios, banqueros, policías, legisladores, periodistas y, desde luego usureros y sus clientes.

tenga que leerse: libros, artículos, periódicos, revistas, informes gubernamentales, archivos estadísticos, memoranda, boletines, etcétera. Por “personas” me refiero tanto a individuos como a grupos. El medio más común de consultar este tipo de fuentes personales es a través de preguntas y, desde luego, respuestas. La investigación de cualquier problema de políticas exige consultar ambos tipos de fuentes, aunque algunos investigadores suelen poner demasiada atención a una a expensas de la otra. En ocasiones, esta tendencia es el resultado de un hábito; si el investigador empieza entrevistando expertos, administradores experimentados y otras personas informadas, continuará haciéndolo hasta que termine creyendo que su trabajo consiste en las entrevistas. Poco a poco el investigador se olvida de que los propios expertos obtienen su conocimiento generalmente de documentos y mucho de lo que ofrecen los administradores también se puede obtener en los informes oficiales, audiencias legislativas, normas y reglamentos publicados, etcétera. Otra razón por la que el analista prefiere un tipo de fuente en vez de otros es su inclinación personal por la forma pasiva o activa de investigar, es decir, la búsqueda en bibliotecas (o archivos de una organización) en vez de trabajo de campo, o su preferencia por un grado menor o mayor de interacción personal. En general, es deseable no sólo consultar ambos tipos de fuentes, sino hacerlo de manera alterna: una serie de entrevistas seguida de trabajo en bibliotecas, para luego tener otra ronda de entrevistas, etcétera. Aunque no fuera por ninguna otra razón, ordenar y ejecutar en un tiempo definido una agenda para un trabajo de campo requiere tanto esfuerzo como recopilar y examinar un extenso acervo de material documental.

No obstante, en términos más generales es necesario recordar que una fuente también debe utilizarse para localizar otra fuente y que esta ampliación de acervo puede llevarnos igualmente de un medio a otro o de una fuente a otra del mismo medio. Más explícitamente, las personas pueden conducirnos tanto a documentos como a otras personas y lo mismo sucede con los documentos. De ahí que podamos pensar que el árbol del conocimiento tiene cuatro ramas básicas, las cuales discutiremos una por una.

LAS PERSONAS NOS CONDUCEN A OTRAS PERSONAS

Con frecuencia, un informante nos conduce a otro espontáneamente en el transcurso de la entrevista o conversación. “¿Ha visto usted a *X*? Él sabe mucho sobre el tema...” Esta información puede ser inducida por el propio investigador haciendo preguntas como: “¿Con quién más podría yo hablar sobre este tema...? Podría incluso ser usted más específico: “¿A quién consultar en la oficina u organización *Y*?” Por una cuestión de tacto, el analista podría reestructurar la pregunta de una manera más diplomática: “¿Cree usted –o no cree usted– que sería aconsejable hablar con...? A veces es una buena idea preguntarle explícitamente al informante si puede usted utilizar su nombre para conseguir una entrevista con la persona con quien le está sugiriendo hablar. Esto le da al entrevistado la oportunidad de protegerse, si no desea que utilice su nombre, o de animarlo a que lo utilice, si sirve a sus intereses. (Es decir, a tal vez quiera que *B* sepa que *A* habló de él como de una persona “conocedora”.) Asegúrese de que su informante le proporcione por lo menos la dirección o el teléfono de la persona que recomienda a fin de que pueda usted localizarla.

Otra cosa importante en este tipo de entrevistas es saber a quién no debemos acercarnos. Si el informante es de confianza y realmente quiere ayudar, tal vez no haga voluntariamente una advertencia como: “si va usted a ver a *X*, probablemente le parezca algo reservado, no es que hostil.” A menos que la entrevista con *X* sea un paso muy importante para continuar con la investigación en ese momento, lo anterior sería una buena

razón para no acercarse a X, hasta que cuente con mejores bases para entrevistarle. Otra consecuencia importante de estas entrevistas es la información que se puede obtener sobre quien es amigo u ponente de quién. Esta información será muy útil para construir una especie de mapa de la viabilidad política y administrativa de cualquier programa que puede proponer el investigador.¹¹⁸

LAS PERSONAS NOS CONDUCEN A DOCUMENTOS

Así como en analista puede preguntarle a un informante a quien ver o entrevistar, también puede preguntarle qué más puede leer y cómo obtenerlo. Cuando visita a alguien de su oficina, puede usted obtener indicios importantes de libros y autores o de nombres de personas en esa organización simplemente observando los libreros y el escritorio del entrevistado. Asimismo, acepto todos los documentos que su entrevistado quiera darle, aunque no esté seguro de la importancia que puedan tener para su investigación. Hay muchas probabilidades de que usted consiga material nuevo e interesante para la investigación que desarrollará y, de cualquier manera, esto podría evitarle viajes a la librería en caso de que más adelante quisiera citar algún documento o plasmar referencias bibliográficas precisas de ese material. Por último, inclúyase en las listas de correo (suscríbase si es necesario) de cualquiera de las publicaciones, informes, boletines, periódicos, circulares, etcétera, que distribuyan las organizaciones y que tengan relación con el área de política vinculada a su proyecto de investigación.

LOS DOCUMENTOS NOS CONDUCEN A OTROS DOCUMENTOS

Quien quiera que alguna vez haya escrito un trabajo académico de investigación en historia o en ciencias sociales probablemente haya aprendido cómo utilizar un documento para encontrar otros a través de las notas a pie de página o de las referencias bibliográficas). En la investigación de políticas funciona el mismo procedimiento. Además, frecuentemente se descubren referencias que están incompletas, desde un punto de vista estrictamente académico, pero que aún pueden ser útiles en la investigación de políticas. Se trata de las referencias a agencias u organizaciones (o incluso individuos) que tienen cierta responsabilidad o interés en el área de política de la que se ocupa el analista. Incluso se puede esperar que alguna de éstas financie estudios, reportes, artículos de opinión, etcétera, que podrían resultar invaluable para el investigador. Desde luego, puede darse el caso de que se requiera una gran inventiva para obtener las direcciones. Afortunadamente, esto no es un problema para la mayoría de las organizaciones, las comisiones especiales encargadas de realizar un estudio o grupos de trabajo, si se desempeñan bajo el auspicio público.

Una vez que la investigación comienza, “los documentos nos llevan a otros documentos” de forma más o menos automática y sin grandes dificultades. El problema está en saber dónde empezar cuando la investigación apenas comienza. Por lo general, en esta etapa el investigador querrá tener una visión general del área de política en cuestión. Es aconsejable pensar en tres dimensiones diferentes de donde obtener “claves”: la naturaleza del problema social; el conjunto de respuestas tanto públicas como privadas en torno al problema; y los patrones de conflicto político y cooperación entre los actores (tanto colectivos como individuales) involucrados en esas respuestas.

¹¹⁸ Véase Eugene Bardach. *The Skill Factor in Politics: Repealing the Mental Commitment Laws in California*. University of California Press, Berkeley, 1972; y Arnold Meltsner

Para la primera, probablemente el mejor punto de inicio es un libro académico o semiacadémico reciente sobre el tema. Efectivamente, varios de estos libros son la mejor manera de empezar. ¿Cómo puede obtenerse? Sin duda hay muchas formas, pero una relativamente confiable es pensar en alguna disciplina o campo que esté íntimamente vinculado al área de política que nos ocupa, localizar las principales publicaciones especializadas en dicho campo, y consultar los números más recientes de dichas publicaciones para buscar reseñas de libros o notas de pie de página y referencias bibliográficas que informen sobre títulos que probablemente sean de interés e importancia para la investigación en cuestión.

La mejor manera de aproximarse y conocer las respuestas o políticas existentes es identificando a la organización pública encargada del área de política concerniente a la investigación. en general, de los informes periódicos a la legislatura, los informes públicos y los estudios especiales que produce dicha organización, es posible rastrear información sobre una amplia variedad de otros programas y actores en el área de interés del analista. En ocasiones es útil complementar estos datos con los informes que se producen en el poder legislativo (asesores que evalúan los programas o que están tratando de justificar cambios en las políticas existentes)

No se pueden revisar todas las publicaciones académicas y gubernamentales sin aprender algo sobre los patrones de conflicto político y cooperación en el área de política en cuestión: sin embargo, esta información tal vez no sea suficiente para nuestra primera visión global. Como a menudo lo político (*politics*) es un aspecto central para los reporteros y articulistas, consulte los índices de algún periódico (como *La Jornada*, *el Reforma*, *El Financiero*, etcétera) para así obtener los títulos de noticias que podrían proporcionar información sobre el tema.

LOS DOCUMENTOS NOS LLEVAN A PERSONAS

Una vez que leemos sobre el trabajo que han realizado algunos expertos en el tema, académicos u otros, entonces el analista quizás quiera hablar con ellos frente a frente o por teléfono. El analista debe tener cuidado de no confundir al autor formal de un estudio con el verdadero autor, sobre todo cuando el primero es una persona o grupo de los círculos oficiales. Por poner un ejemplo extremo, los autores formales de las decisiones de la Suprema Corte de Justicia son los propios jueces; sin embargo, los verdaderos autores son, por lo general, sus ayudantes, que seguramente estructuraron sus argumentos basándose en los alegatos que hicieron los abogados sobre el caso. De forma similar, uno debe buscar más allá del nombre del funcionario que dirige la organización gubernamental donde se produjo un informe a fin de encontrar el nombre de los asesores que lo elaboraron.

Desde luego, el investigador no sólo está interesado en saber quiénes son los expertos. Los autores nominales de un estudio, a diferencia de los reales, pueden ser fuentes muy importantes de información política (*politics*). El solo hecho de que aparezcan formalmente como los autores de un informe, probablemente refleja su importancia política (por lo menos a los ojos de algunas personas); y su disposición para aceptar la responsabilidad nominal de un trabajo tal vez refleje su disposición para desempeñar algún

“Political Feasibility and Policy análisis”, en *Public Administration Review*, noviembre-diciembre de 1972, pp.859-867

tipo de puesto en relaciones públicas (y tal vez para conceder entrevistas a investigadores de políticas extravagantes y ridículos como nosotros).

Información de segunda mano

Para saber qué es lo que el senador *A* está haciendo o pensando sobre un problema de política, no es necesario preguntarle al propio senador. Decenas o cientos de individuos conocen la respuesta o por lo menos parte de ella. Esta información de segunda mano debe utilizarse con cautela y revisarse constantemente para evitar sesgos. Sin embargo, esta información no es *a priori* inferior a la información que se obtiene de primera mano, la cual tiene sus propios sesgos y errores. Para utilizar una analogía legal, la verdad se basa en los testigos y no en el propio acusado, a quien después de todo no se le puede pedir fácilmente que testifique en contra de sí mismo. A veces tiene sentido obtener información de primera mano como complemento de otras, sobre todo si existe razón para pensar que sin esta información se pondría en peligro la credibilidad de todo el producto de la investigación.

El uso de información de segunda mano es especialmente importante cuando se buscan datos que tengan viabilidad política. Suponga, por ejemplo, que piensa usted hacer una recomendación para que los servicios de urgencias de la ciudad estén centralizados en el departamento de policía y quiere estimar qué tipo de reacción tendrá el jefe de bomberos. Podría usted ir a preguntarle directamente al propio jefe de bomberos; sin embargo tal vez él no esté dispuesto a decirle la verdad, especialmente si quiere dilatar su consentimiento en espera de mejores términos para negociar o de algún beneficio adicional. Es decir, en principio él podría estar de acuerdo en apoyar el cambio –incluso podría estar convencido de que es lo mejor–, pero para fines de negociación tal vez esté realmente en contra de la medida, pero tampoco querrá que usted se entere, porque entonces podrían decir que él está poniendo obstáculos. En cualquier caso, el jefe de bomberos no es una fuente fácil para este tipo de información. A la larga, sería bueno pedirle directamente su opinión, pero probablemente se podría saber tanto o más preguntándose a distintas fuentes de segunda mano, como podrían ser un reportero con experiencia cubriendo las noticias del gobierno de la ciudad, un bombero común y corriente, alguien que trabaje en la burocracia administrativa del gobierno de la ciudad o alguien que pertenezca al departamento de policía.

Diversidad de fuentes de primera mano

Suponga que usted quiere saber cómo ha sido la relación entre el departamento de policía y el de bomberos. ¿Han sido relativamente cooperativos, antagónicos o indiferentes? Sin por alguna razón usted no quiere preguntarle al jefe de bomberos, siempre es posible preguntarle al jefe de policía, ya que él ha participado en esa relación tanto como el jefe de bomberos. Es posible que él tenga una opinión diferente u otra interpretación de cómo ha sido la relación, pero es un actor tan importante como el jefe de bomberos y su información es tan directa como la del otro.

Hay muchas maneras de utilizar este principio. Si el investigador quiere saber qué pasó en una reunión en particular a la que no le fue permitido el acceso (o no pudo estar presente por alguna otra razón), hay muchos participantes a los que se les puede preguntar. Si el investigador quiere saber cómo actuó en la reunión una persona en particular, no

necesariamente tiene que preguntárselo a ella, le puede preguntar a otros que hayan asistido a la reunión. Si el investigador quiere ver el memorándum que López le envió a Pérez, le puede preguntar a López o a Pérez, dependiendo de quién crea que accederá a la petición, o bien puede obtener una fotocopia proporcionada por un tercero.

La idea de emplear sistemáticamente información de segunda mano y muchas fuentes para obtener información de primera mano es ajena a la tradición y a los procedimientos comunes de la investigación en la ciencias sociales, que normalmente supone que cuando se quiere conocer el estado mental o la conducta de un individuo en particular, la mejor fuente es el propio individuo. Después, hay que preocuparse de cómo diseñar los instrumentos de medición y las entrevistas de manera que los hechos estén lo menos distorsionados posible. Con frecuencia, esto es adecuado, cuando se hace investigación “básica” y original, en la que el propósito es únicamente entender. Sin embargo, en la investigación de políticas el problema radica en obtener suficiente comprensión del mundo para poder estimar posibles cursos de acción. Como existe una gran incertidumbre acerca del futuro y hay muchas variables incontrolables que entrarán en juego, a menudo se requiere mucha precisión sobre el pasado y el presente.

La búsqueda de fuentes y la búsqueda de conocimiento

Al empezar un proyecto de investigación de políticas, el investigador se enfrenta a una doble incertidumbre acerca de lo que cree que debe saber, por un lado, y dónde puede aprenderlo, por el otro. Éstos son factores interdependientes, en el sentido de que la disminución de incertidumbre en uno de ellos es, al mismo tiempo, consecuencia y condición para reducir la incertidumbre en el otro.

Consideramos primero en lo que sucede cuando el investigador aclara sus ideas sobre lo que cree que debe saber. Simultáneamente, es capaz de descartar ciertas fuentes de información que de otra manera hubiera consultado y, como sabe mejor cuáles son sus objetivos, está en posibilidad de intensificar su búsqueda en fuentes que pueden ser más pertinentes. Éste es el modelo clásico de investigación, en el que los fines determinan los medios, es decir, un conjunto en constante desarrollo de objetivos de conocimiento determina la estrategia para seleccionar y consultar las fuentes. Este modelo se puede aplicar tanto a la investigación de políticas como a cualquier proyecto de investigación social.

También se puede aplicar exactamente lo contrario –y muy adecuadamente–, aunque a muchos les gustaría negarlo. Puesto que el costo de buscar fuentes adecuadas de información es alto en términos de tiempo y energía, cuando se encuentra una buena fuente de información, probablemente lo inteligente sea utilizarla intensivamente, aun cuando esta decisión altere un poco nuestros objetivos iniciales de conocimiento. Si se desea hacer laguna recomendación a una legislatura estatal sobre un asunto como la reducción en las tasas de reincidencia criminal, la información más pertinente sería la tasa de reincidencia en ese estado en particular. Sin embargo, tal vez estas estadísticas no sean tan buenas (y por lo tanto útiles) como las del estado de California que cuenta con las mejores estadísticas sobre crimen en Estados Unidos.¹¹⁹

¹¹⁹ Es evidente que está fuera de los propósitos de este trabajo catalogar los archivos y las series estadísticas que podrían ser particularmente ricas en todas o al menos algunas de las áreas de política más comunes. Un

Un riesgo de este tipo de pragmatismo es que se puede desperdiciar mucho tiempo en lo que parece una rica fuente de información, sin percatarse de que existen otras fuentes mucho más ricas a la vuelta de la esquina. Por ello, es bueno invertir inicialmente una buena cantidad de tiempo investigando una variedad de posibles fuentes y desarrollar una amplia visión tanto del área de política como de los medios que existen para aprender sobre ella. Después de esta búsqueda inicial es posible regresar a las fuentes que parecen inusualmente ricas. Este procedimiento también nos previene de caer en el segundo riesgo, más importante aún, que es el de dejar que las fuentes guíen la investigación de tal forma que se pierdan los objetivos de conocimiento más deseables y factibles. En el análisis final debe existir un equilibrio entre el modelo clásico de que los fines (el conocimiento) determinan los medios (las fuentes) y el modelo pragmático de que los fines se vayan desarrollando a partir de los medios disponibles.

3. Obtención de acceso y uso de la ayuda

En la investigación de políticas, un recurso de particular importancia es el acceso a informantes que se desea entrevistar. Si desea usted entrevistar al asambleísta *X*, por ejemplo, debe convencer a su secretario particular de que el trabajo que está usted haciendo es serio y que no se dará por vencido fácilmente. Debe concertar una cita en una fecha no muy distante y seguir insistiendo, aun cuando *X* haya cancelado la primera cita y no se haya presentado a la siguiente cita acordada. Si desea usted entrevistar a *X* después de la primera vez tendrá que lidiar con nuevos obstáculos para mantener abierta esta posibilidad y quizá animarla con su conducta durante la primera entrevista.

A menudo es necesario utilizar la ayuda activa de ciertos informantes. Desde el punto de vista del investigador, el uso de dicha ayuda es simplemente un caso especial del problema de la “obtención de acceso”, es la obtención de acceso en mayor grado, por así decirlo. Dicha ayuda es deseable, especialmente cuando se trata de cotejar e interpretar estadísticas que están en posesión de una organización en particular. Con frecuencia, estos datos y estadísticas se encuentran en estado “bruto”, es decir, los datos se encuentran en los archivos, pero es necesario cotejarlos y clasificarlos. A veces, los datos se encuentran en una condición semiprocesada, es decir, que, aunque se hayan cotejado y clasificado, no se encuentran en una forma inteligible para el investigador (están en una condición que pueden entender los administradores del programa, el formato no le permite al investigador entender por completo los datos). En ese caso, el investigador quizá desee conocer las inconsistencias en la clasificación de los casos o el significado de ciertas clasificaciones que los administradores utilizan como información interna para la toma de decisiones. Por último, existen datos que han sido procesados para que sean de uso público, pero cuyo procesamiento no se ajusta completa o adecuadamente a las necesidades del investigador. Suponga que el personal encargado de evaluar las instituciones penales en un Estado, por ejemplo, publica su informe anual sobre los criminales puestos en libertad y su reincidencia, pero nadie puede saber, con la información que se encuentra en el informe, la confiabilidad de los datos de reincidencia (arrestos previos y estadísticas sobre los autos de

investigador que busca información sobre los problemas de vivienda pronto aprenderá (en el transcurso de la revisión bibliográfica) que la Oficina del Censo de Estados Unidos publica una encuesta especial sobre vivienda. Como lo señalé en el primer párrafo de este trabajo, la buena investigación de políticas utiliza (y debe hacerlo) el conocimiento y las técnicas desarrolladas en importantes disciplinas académicas.

formal prisión). ¿Se utilizaron los informes de los agentes de vigilancia de libertad condicional? ¿las estadísticas de las prisiones?, ¿las estadísticas y archivos de otros estados? Como lo señala un reciente informe sobre las estadísticas federales, a menudo las organizaciones desconocen el “error estructural” en sus datos y estadísticas y, si lo saben, no lo hacen del conocimiento público.¹²⁰ En este caso, como en el caso de los datos en “bruto” o semiprocesados es necesaria la ayuda de la organización para interpretar los datos. Hasta que punto están dispuestos a proporcionar dicha ayuda depende, por lo menos en parte, de qué tan buena sea la relación entre el investigador y los empleados de la organización.

Concentración de una cita

¿Por qué un informante estaría dispuesto a concederle una entrevista a un simple investigador de políticas? La educación y las costumbres estadounidenses son razones convincentes; es parte de la definición estadounidense de la cortesía. Si alguien le habla a usted, aunque sea a través de su secretario particular, se supone que debe usted contestar la llamada. Desde luego, entre más poderosa, ocupada o políticamente defensiva sea la persona a la que llamemos, menos obligada se sentirá a contestar por simple cortesía. En estos casos, podría usted apelar al sentido de “nobleza obligada” o, si trabaja usted en una institución con prestigio institucional, podría utilizar el nombre de ésta, esperando que se reconozcan sus privilegios. Además, mucha gente se siente halagada cuando un externo – aunque sea un investigador de políticas- está dispuesto a escucharla.

Sin embargo, más confiable que apelar a los sentimientos es apelar al propio interés político de nuestro informante. Trate de mencionar o insinuar que el resultado de su investigación puede tener algún valor en la trayectoria política del entrevistado (o de su organización). Por lo tanto, sería prudente que le concediera a usted una entrevista y pudiese así comunicarle su punto de vista (o el de su organización) y, de hecho, poner en claro las implicaciones políticas del trabajo de investigación. Por supuesto, tal vez se requiera una breve conversación telefónica antes de la cita para que el entrevistado prepare en esos términos sus respuestas. Cuando tiene usted que tratar con el secretario particular, que probablemente se mucho menos sensible a la importancia política de su trabajo, tal vez sea necesario que sea usted muy explícito sobre este punto y las implicaciones que pudiera tener para su jefe. En vez de confiar en las vaguedades de una conversación telefónica o en el secretario particular, tal vez sea útil escribir una carta solicitando una entrevista. En tales casos es aconsejable darle seguimiento a la carta a través de una llamada telefónica para verificar en qué estado se encuentra su solicitud.

Muchas de las personas que usted entrevistará se conocen entre sí y ocasionalmente hablarán de usted y de su trabajo. Es mejor que estas conversaciones sean a favor suyo, y no en su contra. Por lo tanto, debe usted procurar crearse una reputación de investigador competente, conocedor y entusiasta, que tiene la capacidad de producir trabajos de importancia intelectual o política. La mejor manera de crearse este tipo de reputación es siendo de verdad una persona así (inteligente, conocedor, entusiasta, etcétera); pero, además ciertos estratagemas pueden resultar muy útiles. Intente, por ejemplo, convertirse

¹²⁰ Harry Grubert. “How Much Do Agencies Know About Error Structure?”, en el informe del presidente de la Comisión of Federal Statistics. *Federal Statistics*, núm. 2. Government Printing Office, Washington, 1971. pp. 279-334

en “una cara familiar”, asistiendo a las reuniones y conferencias a las que van sus informantes potenciales, así como a las cafeterías de las oficinas donde laboran y a los sitios que suelen frecuentar fuera de las horas de trabajo.

Procure impresionar a la gente con su habilidad para asistir a reuniones que no son del todo públicas y hablar con personas importantes en lugares públicos. Desde luego, esta familiaridad es un arma de doble filo, si usted da la impresión de ineptitud o impertinencia; por lo tanto, es conveniente mostrar un poco de recato. También debe usted dar la impresión, cuando se encuentra en reuniones o lugares públicos, de que aprende rápidamente y que tiene una gran capacidad crítica y que no actúa como un simple observador pasivo y torpe. Tomar notas rápida y “furiosamente” en ocasiones es un buen apoyo, útil en sí mismo. También lo es una conversación animada, de preferencia observada y no sólo escuchada por casualidad.

No imagine que el trabajo de acampo puede hacerse rápida o fácilmente. La mayoría de las veces estará usted sujeto a la agenda de otras personas. Así que debe estar preparado para demoras de tres días a tres semanas entre que solicita una cita y la fecha en que ésta ocurre, incluso más si el entrevistado cancela la cita y la pospone para algunas semanas más. A veces parece que la investigación es simple y llanamente una larga y vana espera. Este problema es particularmente agudo si la demora para entrevistar a alguien se convierte en un cuello de botella para ver a otras personas. A fin de minimizar la inactividad, una buena idea es tener dos o tres listados simultáneos e independientes de personas que hay que entrevistar, de modo que un cuello de botella en una de las listas no impida que continuemos con nuestro trabajo.

Cuidado del acceso

Después de obtener una primera entrevista, asegurar el constante acceso a un individuo u organización conlleva varios problemas. La cortesía en esta situación es casi irrelevante. Por el contrario, los motivos políticos son fundamentales. Puesto que la repercusión política de su investigación sin duda será adversa para algunas personas y organizaciones, inevitablemente se le cerrarán algunas puertas. Hasta cierto punto, poco se puede hacer al respecto, salvo buscar otros medios de acceso a la información.

La afinidad política puede ayudar, pero no basta por sí misma. Es virtualmente imposible asegurar el acceso recurrente a ciertas personas a menos que usted les agrade y confíen en usted. En otras palabras, asegurarse un acceso continuo depende en buena medida de establecer una relación de simpatía con los “objetos” de su estudio. Establecer una afinidad toma tiempo, especialmente si usted no siente inclinación a mostrarse más amigable y simpático de lo que realmente es. La afinidad surge, sobre todo, de la convivencia. Debe usted imaginarse a sí mismo como un antropólogo que tiene que pasar varios meses de vida entre la tribu que está estudiando, antes de que le permitan observar algunos de sus rituales y prácticas sagradas.¹²¹ Por esta razón tal vez le resulte útil visitar con frecuencia la organización, ya sea para realizar entrevistas o por algún otro motivo

¹²¹ Véase, por ejemplo, el magnífico trabajo de la antropóloga Rosalie Hankey Wax. “Reciprocity in Field Work”, en Richard N. Adams y Jack J. Preiss (comps.) *Human Organization Research*, Dorsey press, Homewood, Illinois, 1960. pp. 90-89. También véase el muy ilustrativo capítulo de Joseph R. Gusfield, “Field Work Reciprocities in Studying a Social Movement” en Adams y Preiss, *op. cit.*, pp. 99-108

como recopilar la información documental, y utilizar estas visitas como una oportunidad para hacerse presente lo más posible.

La afinidad es especialmente importante para conseguir ayuda del tipo descrito anteriormente. Casi invariablemente cualquiera que lo ayude a cotejar e interpretar los datos de la organización pensará que le está haciendo un favor a usted, sin importar la insistencia con la que sus superiores le hayan ordenado ayudarlo. Como parte de las condiciones para hacerle ese “favor”, usted debe mostrar reciprocidad con expresiones de gratitud y simpatía por “distraerlo de su trabajo cotidiano”.

Otra manera en la que nuestros “objetos” de investigación nos brinda ayuda activa es proporcionándonos consejos, pistas u otro tipo de información no solicitada. Esto no ocurre a menudo, pero cuando sucede puede resultar muy útil. Un informante cooperativo, por ejemplo, podría enviarle a usted una copia de un discurso que acaba de pronunciar, pensando que podría interesarle, o procurar que esté usted incluido en la lista de invitados a una comida o brindis donde podría platicar informalmente con otros informantes potenciales. Hasta cierto punto, se puede fomentar este tipo de ayuda simplemente haciéndole saber que a la gente que a usted le agradaría este tipo de apoyo. Por ello, sería útil que usted deje un número telefónico y una dirección donde lo puedan localizar o dejarle mensajes. Asimismo, es conveniente tener tarjetas de presentación con esta información. Comparando con otros gastos de investigación, éste es francamente insignificante y puede resultar muy provechoso.

Agotamiento del acceso

Además de construir y cultivar el acceso a las fuentes, también podemos agotarlo. Aunque en algunos casos la presencia constante ayuda al investigador a establecer una relación de afinidad, en otros, este recurso produce el efecto contrario. En el ejemplo extremo de este último caso, la relación se reduce a una sola entrevista. Esto es común cuando nuestro informante está a la defensiva o toma una actitud antagonica, o bien, cuando es una persona sumamente ocupada y no resulta fácil concertar una cita con ella. Se dan casos intermedios en los que el informante está dispuesto a conceder dos pero no tres entrevistas (o tres pero no cuatro). Cuando el acceso a una fuente puede agotarse rápidamente, lo más sensato es proponer la entrevista hasta que la investigación esté relativamente avanzada. Así el investigador tendrá la oportunidad de acumular información y conocimiento y estará en una mejor situación para aprovechar la entrevista.

En general, diferir las entrevistas con este tipo de informantes no presenta dificultad alguna para el investigador, ya que en las etapas iniciales del trabajo de campo se puede entrevistar a una gran cantidad de funcionarios y asistentes administrativos de menor nivel, a funcionarios de relaciones públicas, etcétera. Una fuente muy rica de información pueden ser los funcionarios de la organización que forman parte de una facción disidente.¹²² Estas fuentes son ricas en cualquier momento, pero son especialmente valiosas en las primeras etapas de la investigación, cuando se consideró más conveniente posponer las entrevistas con personas de mayor nivel en el ámbito político.

¹²² Mi colega William Niskanen relata que los coroneles que, por segunda vez, no consiguen ser promovido a generales son una buena fuente de información para civiles como él que estudia en el Departamento de Defensa.

La reputación del investigador también puede agotarse. Quizá no esté en peligro de perderla estrictamente hablando, pero sí puede convertirse en persona *no grata* y dañar su reputación. En vez de que el investigador sea considerado imparcial, inteligente y con gran capacidad de autocontrol, puede adquirir la reputación de ser partidista, aburrido o embaucador. La mejor manera de evitar esta reputación poco deseable es evitar cualquier tipo de proselitismo o indiscreción y comportarse, tal como lo mencioné, moderado, seguro de sí mismo e inteligente.

4. Adquisición y uso de la presión

LA INVESTIGACIÓN de políticas, en su forma más amplia, se torna un recurso político. Cualesquiera que sean sus méritos o fallas como pieza de análisis racional, su importancia va más allá. Se utiliza como justificación para que algunas partes ataquen a otras o se defiendan de algún ataque y, por ende, se convierte en un arma de persuasión en una guerra de propaganda.

Aunque el tono y la forma de producto final de la investigación de políticas es, por lo general, neutral y desinteresado, todo el mundo reconoce que la investigación puede ser utilizada, y a menudo lo es, para los fines políticos, ya sea por el autor o por otros. En consecuencia, los informantes son muy sensibles a las implicaciones políticas de cualquier cosa que le digan a usted. La manera en que un informante lo trate a usted depende de cuáles cree él que serán las implicaciones de la investigación en sus intereses personales o políticos.

Como el entrevistado sabe que debe tener cuidado con las posibles implicaciones políticas de lo que nos diga, será renuente a hablar honesta y libremente. El investigador hace bien en asumir de entrada que todos los entrevistados enfrentan este dilema, aunque en realidad no sabe hasta qué grado. En los casos más extremos, tal vez será necesario utilizar sutilmente, y en formas diversas, la influencia política que usted posea. Antes de abordar este problema en sus manifestaciones más severas, permítanme discutir las características básicas de la estrategia que, en términos generales, se usa para las entrevistas en el análisis de políticas.¹²³

Energía mas dirección igual a información

La entrevista es un proceso interactivo que se utiliza entre el informante y el investigador. La principal fuente de energía en este proceso debe provenir del entrevistado, no del investigador. Éste debe motivar al entrevistado para que hable y siga hablando. Una vez que se presenta el momento adecuado, el investigador debe encauzar, cambiar la dirección, marca el ritmo y hacer un examen cruzado de la plática. Este procedimiento debe darle al entrevistado la sensación de que es él quien define la situación y controla la entrevista –lo

¹²³ Probablemente sea buena idea revisar algunos de los muchos libros que se han escrito sobre cómo realizar entrevistas en las ciencias sociales. Un trabajo muy común y un buen lugar para comenzar es Charles F. Cannell y Robert L. Kahn, "Interviewing", en Gardner Lidzey y Elliot Aronson (comps.). *The Handbook of Social Psychology*, 2ª. Ed. 1968. vol. 2, pp. 526-595. una magnífica guía es la de Lewis Anthony Dexter, *elite and Specialized Interviewing*. Northwestern University Press. Evanston. Illinois, 1970

que además de cierto, lo que hace que el entrevistado se sienta más cómodo para hablar abiertamente.

Aunque los medios para alentar al informante son muy variados, el significado político que suponemos que tendrá la investigación nos proporcionará algunos indicios de cómo proceder en lo general. Usted tal vez podría ayudar a que el entrevistado perciba al trabajo de investigación como un medio que favorecerá las relaciones públicas de él mismo o de una institución o causa con la que él esté asociado. Sin gran temor a equivocarnos, podría decirse que la mayoría de los políticos, administradores o asesores importantes creen que lo mejor y más valioso de su trabajo se realiza “tras bambalinas” y que, por lo tanto, no recibe la atención debida por parte del público, que, si conociera esa labor, podría apreciarla adecuadamente. Con frecuencia, esta suposición es correcta y también lo es la suposición de que el investigador y su trabajo pueden lograr que su labor sea visible y, de esa manera, que se ganen el respeto que se merecen.

Otro motivo muy relacionado pero distinto al anterior que para el entrevistado se exprese abiertamente es que “pueda contar su propia versión de la historia”. Mientras que las relaciones públicas provocan una actitud positiva y asertiva, la posición que se adopta al contar la propia versión de la historia es más defensiva. La suposición implícita del informante en este caso es que sus electores son críticos respecto a la conducta o política de él o de su organización y que esta situación es provocada, hasta cierto punto, por una información falsa, engañosa o insuficiente. Nuestro informante quizá pretende corregir la situación protestando agresivamente, tratando de poner la información en su “adecuada perspectiva” o explicando e interpretando la información que ya es del dominio público. Por lo tanto, es posible que reciba al investigador como a alguien que puede ser el medio para difundir su información y sus opiniones. Por lo menos, es posible que vea al investigador como alguien que “registrará” lo que tenga que decir, aun cuando el investigador resulte ser antipático. Por lo regular, los objetivos del informante al respecto no son incompatibles con los del investigador y no hay ninguna razón por la que éste no pueda alentar la discusión con el entrevistado, prometiéndole que su visión quedará plasmada en el trabajo. Desde luego que el investigador tendrá que tomarse la molestia de indicarle, por lo general con sutileza, que es una persona justa y con el suficiente conocimiento e inteligencia para plantear la visión del entrevistado adecuada y responsablemente.

La mayoría de las investigaciones en ciencias sociales que utiliza la entrevista supone que, en la medida de lo posible, el entrevistador debe ser un instrumento neutral que registra la información que le trasmite el emisor. En general, éste no es un modelo adecuado para las entrevistas en la investigación de políticas. El informante supone cualquier cosa menos que el entrevistador es neutral, ya que el principal objetivo de la investigación es hacer recomendaciones de políticas, y es absurdo que el investigador pretenda asumir esta actitud inconveniente. Por lo tanto, el investigador no debe temer hacerle al entrevistado preguntas o comentarios provocativos o incluso argumentativos. Esto hará que el entrevistado agudice su ingenio y estimule su memoria y quizá su metabolismo psíquico aumente lo suficiente para infundirle energía a todo el proceso de la entrevista. Si esto se hace con la delicadeza adecuada, el entrevistado agradecerá el estímulo. La delicadeza del investigador, por su puesto, consiste en ser argumentativo sin parecer o actuar como una persona de mente cerrada u hostil. Una buena idea es hacer observaciones argumentativas, de tal manera que el entrevistado pueda salirse

elegantemente del tema y cambiar el rumbo de la conversación, si así lo desea. Esto permite mantener el entusiasmo y la energía de la entrevista y no caer en un silencio embarazoso.

La mayoría de las entrevistas se llevarán a cabo en la oficina del entrevistado o en su lugar de trabajo. Algunas veces, sin embargo, debe buscarse un lugar más informal como un restaurante o un bar. El lugar, por supuesto, debe permitirnos tomar notas, tal vez en el reverso de un sobre convenientemente guardado en el bolsillo para tales ocasiones.

Además de estimular al entrevistado, otra tarea importante del investigador en el proceso de la entrevista es llevar al informante hacia temas de interés para el investigador (aunque a veces se obtiene información inesperadamente interesante cuando se permite que el informante tome por completo el control de la entrevista por un rato). ¿Cómo se puede lograr esto? En primer lugar, es necesario interrumpir la conversación del entrevistado simplemente para restablecer el derecho del investigador a intervenir y también para reducir temporalmente la intensidad de la conversación, cuidando de que no se pierda demasiado el momento. Esto se puede hacer interrumpiendo la conversación con una corta serie de preguntas de fácil respuesta sobre el tema que originalmente se estaba discutiendo. El contenido de estas preguntas, o por lo menos de la última de la serie, debe ser tal que permita el paso al siguiente tema que el investigador tenga en mente. Suponga, por ejemplo, que usted está entrevistando al coordinador del programa del “ciudades modelo” adscrito a su ciudad y que éste le está explicando el tipo de relaciones que tiene su organización con el alcalde de la ciudad. Usted ya escuchó suficiente sobre el tema y quiere cambiar el giro de la conversación hacia el presupuesto que está solicitando la organización. La conversación podría desarrollarse de la siguiente manera:

-Entrevistado: ...como ha visto, todo el tiempo tenemos una pugna infernal con el alcalde. Tal vez no sea su culpa, desde luego, ya que la Asamblea de la ciudad es muy conservadora y él necesita su apoyo para la reelección...

-Investigador: (Interrumpiendo.) Claro, él está buscando la reelección para este año, ¿verdad?

-Entrevistado: Sí

-Investigador: Bueno por lo menos no controla el presupuesto de usted, ¿o sí?

-Entrevistado: Más o menos.

-Investigador: Pero la HUD sí lo hace... ¿Cómo están sus relaciones con ellos? ¿Le autorizan la mayoría de lo que les solicita en cuanto a presupuesto, por ejemplo?

El objetivo no es ocultarle al entrevistado nuestra intención de cambiar de un tema a otro, aunque a veces es deseable hacerlo y hay que intentarlo. El objetivo es en realidad ayudar a nuestro informante a cambiar de tema sin que se pierda el momento o se genere una situación incómoda. De hecho, en muchas ocasiones, el entrevistado puede sentirse atrapado en un tema que preferiría cambiar, el trabajo del investigador es entonces ayudarlo en la maniobra. Si usted, en ese momento, no tiene preferencia por algún tema en particular, entonces hay que pensar en uno plausible y que no requiera un gran esfuerzo emocional o intelectual. Mientras conversan sobre este tema, tanto usted como el entrevistado tienen tiempo de ordenar sus ideas antes de pasar al siguiente tópico más serio e importante.

Involucrar al entrevistado en discusiones sobre personajes específicos es por lo general un asunto bastante delicado. Sobre todo, el entrevistado debe sentirse seguro de que usted no hará de la entrevista una sesión de chismes: esto es, el informante no es un

transmisor de chismes y usted no anda tras ellos. Para poder hablar de un personaje hay que mencionar primero su nombre en un contexto neutral.

-Investigador: Hace algunos momentos usted mencionó a la Liga de Salud de la Comunidad del Lado Sur. El doctor Valle ha sido su dirigente por casi un año, ¿verdad? ¿O son dos?

-Entrevistado: Probablemente cerca de dos.

-Investigador: Tal vez me pareció que llevaba menos tiempo de dirigente, porque recuerdo mucho a su antecesor, el doctor Montes.

-Entrevistado: Sí Montes fue un buen dirigente de esa organización

-Investigador: Parece que la gente ha sido más crítica con Valle, aunque he oído comentarios bastante buenos sobre él de algunas fuentes.

-Entrevistado: Sí, es una persona muy polémica. No hay duda de que es un administrador competente y tiene muy buenas relaciones con nosotros, aunque nosotros tratamos casi todo el tiempo con su representante, el señor Campos.

-Investigador: ¿Por qué?

Así a pasos cortos, la entrevista se centra en personajes y cada uno de los participantes estimula al otro y ambos asumen la responsabilidad de cualquier rumor que pudiera interferir en el proceso de la entrevista. Puesto que hablar de personas particulares es un tema delicado, es buena idea que el investigador haga alusiones a personas acerca de las cuales tal vez no desee interrogar al entrevistado. Cuando el investigador desea que la conversación verse sobre un actor en particular, este procedimiento hace que la discusión parezca tan sólo una desviación del curso normal de la conversación.

Desde luego, si el entrevistado tiene cosas poco gratas que decir sobre el personaje en cuestión, el investigador puede indicar claramente su distancia política, social y personal del individuo en cuestión. Por ejemplo, en el pasaje anterior, el investigador se refirió al “doctor Valle” y dejó clara su distancia al sugerir su desconocimiento de los detalles de la carrera política del Valle. Podría seguirse la estrategia contraria, si el informante tiene cosas buenas que decir de la persona en cuestión, aunque siempre es un poco riesgoso parecer demasiado cercano a alguien, pues esto despierta sospechas sobre la parcialidad del investigador.

El informante defensivo

En ocasiones, se encuentra uno con un informante que por principio adopta una actitud defensiva, para quien “sin comentarios” es la principal estrategia defensiva y reclinar hacia atrás su sillón es una manera calculada para evadir una pregunta. Es deseable detectar este problema desde el inicio de la entrevista y revalorar los objetivos que nos habíamos fijado a la luz de esta situación. El investigador debe concentrarse en obtener información mediante preguntas específicas que este informante podría responder, pero quizá otras fuentes no. Puesto que mucha de la energía del investigador se centrará en tratar de romper las defensas del entrevistado, lo mejor es concentrarse en objetivos muy específicos. Una vez que estos objetivos están claros, el investigador debe buscar la mejor manera de alcanzarlos.

Una vez que se realizaron las evaluaciones preliminares y la entrevista pasó a cuestiones específicas, se recomienda el uso de presión. Primero deje que el entrevistado entienda, lo más rápidamente posible, que usted ya se percató de su actitud defensiva y que el entrevistada, lo más rápidamente posible, que usted ya se percató de su actitud defensiva y que esto no lo hará desistir. Podría tratar de hacerle ver que su actitud defensiva no lo beneficiará a él, que usted ya sabe demasiado para que lo hagan a un lado, que tiene usted acceso a otras fuentes que ya le proporcionaron mucha información y a otras que quieren hablar con usted. Señale que esa actitud puede perjudicar sus intereses más que la información que pueda proporcionarle y que, por lo tanto, no tiene nada que perder y tal vez sí algo que ganar al responder con hostilidad. A veces es posible, e incluso necesario, alardear un poco, aunque por supuesto esta estrategia implica obvios riesgos. Siempre es mejor saber realmente tanto como pretende uno saber y tener acceso a las fuentes que uno asegura tener que simplemente alardear. Aquí muestro un ejemplo de este tipo de entrevistas. Se trata de una entrevista con el director de una prominente compañía local de seguros a quien el investigador presiona insistentemente:

Investigador: Algo de lo que me gustaría saber más, es el problema que enfrentan las compañías de seguros para especificar formalmente las políticas que tienen con los comerciantes que se encuentran ubicados en los llamados *ghettos*.

-Entrevistador: (Silencio. Pausa)

-Investigador: Quiero decir, tal vez haya problemas porque estas políticas tienen que ver con contratos riesgosos.

-Entrevistador: (silencio. Pausa)

-Investigador: Al menos es lo que dice la gente ¡Considera las aseguradoras riesgoso suscribir pólizas de seguros en esta zona?

-Entrevistado: En realidad, no podría decirlo con seguridad.

-Investigador: Bueno, algunos miembros de la Asociación de Comerciantes Negros afirman que las compañías de seguros se niegan a asegurarlos, que han sido clasificados como “riesgos inaceptables”

-Entrevistado: En realidad desconozco... los seguros son la ciencia del riesgo, ¿no cree?

-Investigador: (Se da cuenta de que el entrevistado no le proporcionará ninguna información sobre las doctrinas o prácticas de la industria de los seguros en general ni sobre las aseguradoras locales en particular. Supone que el entrevistado no desea discutir las doctrinas, o reglas, que su propia compañía utiliza y que, por lo tanto, debe concentrarse únicamente en la información que se refiere a las prácticas que realiza la compañía del entrevistado.) Tal vez pueda aclarar su pregunta para que sea más concreta. En la Aseguradora Piedra Dura, que usted dirige, ¿han descalificado a alguien por considerarlo un riesgo inaceptable?

-Entrevistado: No podría afirmarlo. Nuestra compañía es demasiado grande y no estoy al tanto de todos los detalles operativos.

-Investigador: Por supuesto. (Para indicarle que no se ha librado de usted.) ¿Usted, o tal vez su secretaria, podría arreglar una entrevista para que yo pudiera hablar con alguien de ese nivel operativo? (Buscando un punto de presión diferente.) Pero hálbame de esta categoría de “riesgo inaceptable”¿Les enseña Aseguradora Piedra Dura a sus agentes de ventas que la compañía está dispuesta a asegurar cualquier cosa, siempre y cuando se pague una prima lo suficientemente elevada? (Cambiando los términos de la pregunta para tomar desprevenido al informante.)

-*Entrevistado*: Bueno, desde luego a nosotros no nos gusta cobrar primas exorbitantes...

-*Investigador*: (Interrumpiendo.) Así que, al existir un tope máximo para las primas, ¿podría haber algunos negocios demasiado riesgosos para ser asegurados y, por lo tanto, “inaceptables”? (Manteniendo la ofensiva.) ¿Qué me dice de las cancelaciones? ¿Piedra Dura ha cancelado o rehusado renovar algunas pólizas de los comerciantes de *ghettos*, aunque no hayan hecho ninguna reclamación recientemente? Esto es algo más de lo que se ha quejado la Asociación de comerciantes Negros.

-*Entrevistado*: (Se da cuenta de que el investigador sabe más de lo que se había imaginado y decide proteger a la compañía contra los argumentos de la asociación de comerciantes Negros.) Bueno, sí hemos cancelado unas cuantas pólizas en las zonas más propensas a revueltas públicas y nos hemos rehusado a renovar algunas otras. No tenemos otra opción; hay una alta probabilidad de que perdamos mucho dinero en caso de que ocurra algún incidente.

-*Investigador*: (Amablemente ignora esta “confesión” y trata de inducir al entrevistado a que cuente su versión de la historia.) Por supuesto, es muy comprensible. Creo que la mayoría de la gente reconocería este problema. (Ahora se centra en una sola estadística, la proporción de pólizas que Piedra Dura ha cancelado o rehusado renovar en los últimos dos años en esa zona.) ¿Han tenido muchos asegurados en estas zonas en el pasado?

-*Entrevistado*: Sí, lo hemos hechos, por lo menos en el pasado.

-*Investigador*: Pero aún siguen asegurando algunos establecimientos en la zona, ¿no?

-*Entrevistado*: Sí, lo seguimos haciendo, aunque, como ya le dije, no estoy muy enterado de los detalles operativos...

-*Investigador*: (Interrumpiendo.) ¿Podría usted estimar qué proporción de sus asegurados, digamos de dos años para acá, aún siguen con ustedes? ¿El 80 por ciento, el 20? Sólo para darme una idea.

-*Entrevistado*: Bueno, ciertamente la cifra es más cercana a 80 por ciento que a 20, pero en realidad no lo sé.

-*Investigador*: (Decide que éste es un dato interesante y que vale la pena presionar con fuerza.) ¿Podríamos averiguarlo?

-*Entrevistado*: No es fácil. Nuestros expedientes no están ordenados de esa manera y sería realmente difícil obtener el dato.

-*Investigador*: (No cree que sea tan difícil y decide que estaría dispuesto a contribuir en la búsqueda, recurriendo, si es necesario, a la táctica de alardear.) La gente tiene la impresión de que Piedra Dura está menos dispuesta que otras compañías a asegurar a los comerciantes de los *ghettos*. No sé dónde provienen los datos, pero creo que algunos abogados relacionados con la Asociación de comerciantes Negros han empezado a investigar los aspectos legales...

-*Entrevistado*: ¿Qué? ¡Estoy seguro de que nosotros no somos perores o distintos de cualquier otra compañía de esta ciudad! ¡Me gustaría ver esos datos!

-*Investigador*: Si consigo más información al respecto, con gusto se lo haré saber. Por lo pronto, me gustaría ayudarlo en la forma que usted considere más adecuada para que podamos conseguir esa información de los expedientes de su compañía.

Interrumpo la escena sin llegar a una conclusión, porque, independientemente del resultado, el investigador hizo lo mejor que pudo. El presidente de Aseguradora Piedra Dura tal vez le proporcione la información que busca o tal vez no. Una buena estrategia para entrevistar no garantiza el éxito, especialmente cuando el investigador tiene, de entrada, todo en su contra.¹²⁴

Un truco muy usado por los “informantes defensivos” es inundarnos con grandes cantidades de estadísticas y hechos irrelevantes. Esto puede fácilmente abrumar a un investigador ingenuo que se deslumbra con los datos. Otro truco de este tipo de entrevistados es divagar extensamente sobre asuntos secundarios, para así agotar el tiempo fijado para la entrevista. La mejor defensa para el investigador contra este tipo de recursos es reconocerlos como lo que son.

Si la presión que puede usted ejercer no da resultado y cierta información es lo suficientemente importante para usted, tal vez pueda recurrir a la presión de una persona. Por ejemplo, un estudiante de posgrado que trabaja en la universidad tal vez no tenga la capacidad de presionar mucho a algunos funcionarios defensivos, pero un legislador o sus asesores probablemente sí puedan hacerlo. Así que, como último recurso, el estudiante podría convencer a algún legislador que simpatice con él para que lo ayude. A veces, algún periodista también puede ser de gran ayuda. Quizá también pueda recurrir a un grupo ya establecido. La asociación médica local, por ejemplo, tal vez podría ayudarlo a obtener información del director administrativo del hospital municipal acerca de las políticas hospitalarias, lo que un investigador, o incluso un supervisor, no podrían hacer.¹²⁵

Una restricción importante cuando se utiliza la “presión” es la conveniencia de mantener una relación cordial con la organización o la persona a la que se está presionando. Obviamente el investigador corre el riesgo de enemistarse con quienes ejerce, esta táctica. En el caso de un estudio en particular, este problema puede mitigarse, si las tácticas más ofensivas se posponen lo más posible, cuando el estudio sea menos vulnerable a ser saboteado por la parte ofendida. Sin embargo, el problema resulta más difícil, cuando el investigador prevé que la relación con la organización o personas que está investigando se prolongará mucho más allá del final de la investigación. En estos casos, sin duda, tendrá que sacrificar algo de información en aras de conservar un ápice de buena voluntad para el futuro.

5. Protección de la credibilidad

TAL COMO sucede en las ciencias sociales, con el tiempo la investigación de políticas es criticada en cuanto a sus bases académicas; pero a diferencia de la investigación en ciencias sociales, es mucho más vulnerable en sus fundamentos políticos y, por supuesto, es muy vulnerable a los ataques de los propios sujetos del estudio. En la investigación de ciencias sociales, rara vez los sujetos de estudio son críticos importantes del trabajo, pero en la

¹²⁴ La táctica de alardear del investigador en esta escena es de moralidad cuestionable. Aunque creo que en la mayoría de los casos este comportamiento no es ético, también creo que hay ocasiones en las que es justificable.

¹²⁵ En ciertas condiciones (probablemente poco comunes) puede recurrirse a las leyes de “libre acceso a la información”. Como dijo un investigador de políticas, “consultar a un abogado es una necesidad; tener uno que éste dispuesto a ir al tribunal es sumamente deseable convencer a los burócratas de que uno conoce sus derechos es tan importante como mostrarles saber que uno domina su materia” (John Mendeloff, comunicación personal).

investigación de políticas es inevitable que lo sean.¹²⁶ Por lo tanto, el investigador deberá tomar las precauciones necesarias para proteger la credibilidad política de su trabajo de los ataques tanto políticos como estrictamente académicos.

El objetivo de la investigación de políticas es obtener verdades aproximadas

A diferencia de la investigación en ciencias sociales, el principal objetivo de la investigación de políticas no es el enriquecimiento intelectual (ya sea para el investigador o para sus colegas), aunque esto es inevitable como un producto secundario. El objetivo, como ya lo mencioné es mejorar nuestra comprensión de los problemas de las políticas y de los posibles medios de lidiar con ellos hasta donde sea posible apoyar responsablemente un determinado curso de acción. Por ello, el análisis de políticas aborda fenómenos amplios y complejos y, por lo general, queda satisfecho con aproximaciones muy burdas de la “verdad”, en contraste con la investigación en ciencias sociales que, en general, busca interpretaciones más refinadas de problemas estrictamente limitados.¹²⁷ El carácter burdo y aproximado de la investigación de políticas es una invitación abierta a la crítica inspirada en motivos políticos. ¿Cómo puede protegerse así mismo el investigador?

En primer término, debe intentar establecer comunicación con cualquier persona (o interés institucional) que más adelante pudiera intentar sabotear el informe alegando que fue ignorado. De hecho, no es mala idea prevenir estos reclamos citando en el informe a esa parte actora como una especie de prueba de que sí se tuvieron en cuenta sus puntos de vista. Por ejemplo, si usted pretende recomendar algunos cambios en la manera en que se seleccionan los supervisores del algún distrito escolar, lo mejor sería entrevistar a representantes de la asociación local de administradores de escuelas y a representantes de los capítulos locales de la Asociación Nacional para la Educación así como de la Federación Estadounidense de Maestros. Los portavoces de estos grupos podrían tener opiniones interesantes que contribuyeran al proyecto de investigación; pero aun si no es así, al consultarlos, el investigador se protege de sus críticas en el caso de que decidan oponerse a las recomendaciones del informe. También podría ser muy útil enviarles copias de las versiones preliminares de su informe para que puedan hacerle llegar sus comentarios.

En segundo lugar, usted debe buscar “expertos” u otras personas con autoridad política o intelectual a quienes les pueda atribuir puntos de vista, opiniones, estimaciones, etcétera, sobre aquello en lo que el investigador no se siente muy seguro. Una de las maneras de hacer esto es citar fuentes ya publicadas; otra, es hacer citas de las entrevistas realizadas. Además, el investigador debe planear la formación de un grupo de expertos que estén dispuestos a hablar a favor de su trabajo una vez que éste se haya hecho público. Si en el informe se citan los puntos de vista de algunas personas sobre tal o cual asunto, estas personas se convertirán en el blanco de las preguntas de periodistas o decisores de

¹²⁶ Estas críticas son deseables tanto para el investigador como para el político, pues podrían señalar errores significativos, pero corregibles, de naturaleza analítica; y, por supuesto, revelar detalles acerca de la naturaleza, amplitud e intensidad de los intereses políticos que hay que tener en cuenta

¹²⁷ La limitación es necesaria, por supuesto, y es “muy estricta” sólo desde la perspectiva de la investigación de políticas. En el contexto de la investigación en ciencias sociales, a menudo resulta muy conveniente que la definición de un problema sea estricta, que explote los beneficios de la lenta acumulación de trozos confiables, aunque pequeños, de conocimiento.

políticas, y también tendrán un incentivo para defender sus puntos de vista citados en el informe.

En tercer lugar, el investigador debe poner especial atención a sus opositores potenciales e identificar qué proposiciones es posible que ataquen, para reforzarlos por adelantado con citas de expertos y una diplomática referencia a la existencia de argumentos contrarios sin darles, al mismo tiempo, demasiado espacio o importancia. También debería citarse a aquellos opositores que suponemos que podrían expresar objeciones al trabajo, para evitar sus quejas acerca de que se ignoraron sus argumentos o posiciones. (Puede, incluso, haber ventajas psicológicas en un informe que presenta los dos lados opuestos del asunto, en términos meramente de propaganda y persuasión dirigidos al lector.)

Los datos estadísticos son útiles con frecuencia para apoyar la credibilidad. Si se utilizan con este propósito, las estadísticas desempeñan una función de documentación más que de información. Sirve para documentar la validez de las generalizaciones que, de otra manera, podrían ser objeto de crítica por parte de los opositores políticos, aun cuando existan abundantes pruebas de su veracidad en fuentes más impresionistas. Una cosa es afirmar, por ejemplo, que “estamos sufriendo una inflación galopante” y otra, decir que “la tasa de inflación anual es de 5.5 por ciento”.

La investigación de políticas se basa necesariamente en conjeturas

El análisis de políticas tiene una dimensión intelectual especial, desconocida en la investigación en ciencias sociales, que la hace más vulnerable a las críticas tanto académicas como políticas. Se trata de la necesidad de hacer conjeturas acerca del futuro. En efecto, el análisis de políticas nos dice que adoptemos tal o cual política y que los probables resultados serán éste o aquel. Ahora bien, el futuro es por naturaleza incierto y los métodos para conjeturar acerca de él están poco desarrollados y no son muy confiables. ¿Quién puede asegurar que si se aumenta el número de policías en el vecindario y se reducirá la criminalidad? ¿O que los programas de empleo en la ciudad *X* disminuirán la tasa de desempleo? Aun si pudiera demostrarse –lo cual rara vez es posible– que tales políticas producen tales resultados en una docena de ciudades y vecindarios a lo largo del país, no se podría asegurar que así sucediera en la ciudad *X* o en el vecindario *Y*.¹²⁸

El buen investigador en ciencias sociales tiene muy claro el grado de incertidumbre de sus estimaciones acerca del pasado y del presente y rara vez hace conjeturas de largo plazo acerca del futuro. De hecho, en la investigación en ciencias sociales se considera una buena práctica equivocarse por “conservador”, atribuirle mayor incertidumbre a sus conclusiones que las que subjetivamente siente el investigador. Es usual, por ejemplo, rechazar una hipótesis (al menos *pro forma*), si existe una probabilidad mayor que 5 por ciento, medida en los términos de las pruebas normales de significancia estadística, es incurrir en errores.

El conservadurismo de las ciencias sociales es un lujo que la investigación de políticas públicas no se puede permitir. Nadie sufre mucho si se rechazan algunas hipótesis en la investigación en ciencias sociales, aun cuando sean verdaderas. Pero si el aumento de vigilancia policíaca en el vecindario *Y* realmente ayuda a disminuir la criminalidad,

¹²⁸ Para una excelente elaboración de este punto véase Paul C. Meehl (1971).

cualquier demora en implementar esta política en aras de tener “más tiempo para seguir analizando el problema”, es, sin duda, muy perjudicial para los residentes del vecindario Y.

En general, el investigador de políticas no debe abogar por una política con mayor (o menor) confianza que la que realmente siente. Esto quiere decir que debe comportarse como un abogado cauteloso. Sin embargo, esto no significa que deba reconocer la superioridad del *statu quo* impone sus propios costos y beneficios. Corresponde al investigador de políticas públicas señalarlos y, sobre todo, obligar a sus defensores a que expliquen por qué los costos del *statu quo* son menores, o mayores, que los asociados a la política recomendada.¹²⁹ Una buena manera de presentar esta perspectiva a los consumidores potenciales de la investigación de políticas es incluir en el trabajo una lista de alternativas que contemple “continuar con la política actual”

Los riesgos de la exposición prematura

Los políticos y los investigadores de políticas trabajan con diferentes horarios. No es raro que los primeros clamen por “resultados” mucho antes de la investigación esté terminada en cualquier sentido. Aun si nadie pide resultados, se presentan oportunidades inesperadas en las que el investigador desearía que su trabajo tuviera un mayor grado de avance para así aprovechar ese momento propicio para presentar los resultados de su investigación.

Una posible estrategia, desde luego, es tratar de establecer (hasta donde sea posible) un calendario de potenciales demandas políticas y tratar de hacer corresponder al menos parcialmente, los tiempos fijados para la obtención de resultados.

Otra estrategia es que el investigador se prepare, tan pronto como sea posible, para responder las preguntas más crudas que puedan planearle. Puesto que, por lo general, este tipo de respuestas son las que los políticos necesitan y quieren oír, el investigador podría tener las tanto en las fases iniciales de la investigación como más adelante.

Por último, es importante incluir en las primeras fases del trabajo a los expertos que apoyarán la investigación, así como establecer contacto con los opositores potenciales. Puestos que, de cualquier manera, a la larga hay que hacer estos contactos es mejor hacerlos antes que después.

La investigación de políticas es conflictiva

Si va a proponer cambios de política que afectarán sustancialmente las rutinas administrativas y organizacionales, el buen investigador de políticas querrá tomar provienes para que la transición se lleve a cabo ordenadamente. En efecto, si no hay seguridad de que tal transición es posible, los administradores tendrán un incentivo –y una arma retórica– para dañar políticamente los cambios propuestos. Precisamente porque los administradores son tan cautelosos con respecto al desorden, se muestran renuentes a proporcionarle al investigador información que pueda utilizar para planear una transición que implica el más mínimo desorden. Otra dificultad para obtener información es la gran cantidad de espacios administrativos con potencial conflictivo.

¹²⁹ Uno de los beneficios del *statu quo* es que no tiene incertidumbre y uno de los costos del cambio es que la nueva política podría obstruir la posibilidad de adoptar políticas aún menores en el futuro. No hay razón para no incluir estas consideraciones en el cálculo comparativo de costos y beneficios

Un recurso muy útil para recopilar información es “la circulación restringida del informe preliminar”. Este tipo de documento puede obligar a la gente a tomar en serio la posibilidad de que la investigación tenga repercusiones en sus labores cotidianas. De esta manera, tratarán de hacer algún aporte para que las repercusiones sean lo más benignas posible. Sus reacciones al “informe preliminar” seguramente serán virulentas y señalarán todo tipo de deficiencias que el investigador hubiera querido conocer antes, ¡si tan sólo ellos hubieran tomado en serio la investigación antes! Para que el informe preliminar resulte efectivo, el investigador debe contar con suficiente credibilidad política y académica para darse el lujo de perderla un poco a los ojos de un público tan pendenciero.¹³⁰

6. los dilemas estratégicos de la investigación de políticas

A MANERA de resumen y a fin de introducir la sección final de este breve ensayo sobre las estrategias de recopilación de información en la investigación de políticas, consideremos la pregunta de quién debemos pedírsela y cuándo. Podemos dividir el “cuándo” de la pregunta en “relativamente pronto” y “relativamente tarde” en el transcurso del proyecto de investigación.

Hay que acercarse relativamente pronto a:

1. Personas que es probable que le faciliten la búsqueda de buenas fuentes de información.
2. Personas poderosas que, directamente o por la relación que tenga usted con ellas, le faciliten el acceso a las fuentes de información.
3. Personas informadas que le proporcionen la información que necesita para protegerse de una exposición política prematura del trabajo de investigación que está usted realizando cuya información contribuya a su capacidad para ejercer presión sobre “informantes defensivos”.
4. Expertos amistosos que contribuyan a su credibilidad política como investigador en caso de una exposición política prematura
5. Opositores potenciales con quienes se pueda relacionar para protegerse contra una exposición política prematura.

Hay que acercarse relativamente tarde a:

1. Informantes hostiles o defensivos, contra cuyas tácticas es conveniente haber ejercido previamente alguna presión
2. Informantes muy ocupados, a quienes probablemente no pueda volvérselos a acercar una vez realizada la primera entrevista y sobre quienes probablemente no esté bien informado para entrevistarlos antes.
3. Posibles opositores, sobre todo si son poderosos, que podrían tratar de bloquearle el acceso a otras personas y, por consiguiente debilitar el esfuerzo que usted ha realizado para la investigación.

¹³⁰ Véase Bardach, *op. cit.* Pp. 216-218

4. Administradores que conocen bien los puntos potenciales de conflicto, pero que no estarán dispuestos a señalarlos hasta que no consideren que será en su propio beneficio.

Hay una contradicción obvia entre ambos listados (acercarse a los opositores potenciales pronto y tarde) y otras más que no son tan obvias. Con frecuencia, los informantes muy ocupados y los defensivos son también los que están en mejor posición para facilitar al investigador la búsqueda de fuentes de información, abrirle puertas y proporcionarle información útil. Los administradores de alto nivel, por ejemplo, tienen mucha experiencia en los problemas de política que se están investigando y pueden proporcionar un fácil acceso a las fuentes, pero también tienen intereses creados para mantener el *statu quo* o algo muy similar. De cualquier manera, tal vez no tomen a bien que un extraño fiscalice minuciosamente sus actividades. Pueden imaginarse fácilmente otros ejemplos similares. En principio, no hay manera de reconciliar estas recomendaciones incompatibles de a quién acercarse en las primeras etapas del trabajo y a quién en las últimas. El investigador tendrá que considerar todos los detalles de su situación particular y luego comparar los riesgos y los beneficios inherentes de cada elección. No hay manera de evitar estas comparaciones y el investigador experimentado simplemente lo hará conscientemente en vez de inadvertidamente.

Bibliografía

- BARDACH, Eugene, *The Skill Factor in politics: Repealing The Mental Commitment Laws in California*, University of California Press, Berkeley, 1972.
- *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law* MIT Press, Cambridge, 1977.
- CANNEL, Charles F. y Robert L. Kahn, "Interviewing", en G. Lindzey y E. Aronson (comp.), *The Handbook of Social Psychology*, 2a. ed., Addison-Wesley, Reading, Mass., 1968, vol. 2.
- CHARLEY, Mitchell V., *Reporting*, 2a. ed., Holt, Rinehart y Winston, Nueva York, 1966.
- DEXTER, Lexis A., *Elite and Specialized Interviewing*, Northwestern University Press, Evanston, III, 1970.
- GRUBERT, Harry, "How Much Do Agencies Know About Error Structure?" en el informe del presidente de la commission of Federal Statistics. *Federal Statistics*, núm. 2, Government Printing Office, Washington, 1971.
- GUSFIELD, Joseph R., "Field Work Reciprocities in Studying a Social Movemet", en R. N. Adams y J.J. Preiss (comps.), *Human Organization Research*, Dorsey Press, Homewood, III., 1960.
- LAVE Charles A. y James G, Morch, *An Introduction to Models in the Social Sciences*, Harper and Row, Nueva York, 1975.
- MEEHL., Paul E., "Law and the Fireside Inductions: some Reflections of a Clinical Psychologist", en *The Journal of Social Issues*, vol. 27. núm. 4, 1971.
- MELTSNER, Arnold, "Political Feasibility and Policy Analysis", en *Public administration Review*, noviembre-diciembre de 1972.
- ROSENTHAL, Stephen R., *Managing Government Operation*, Little Brown, Boston, 1982.
- SALAMON, Lester (ed.). *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, Urban Institute Press, Washington, 1989.

- SIGAL León V., *Reporters and officials: The Organization and Politics of Newsmaking*, D:C: Heath Lexington, Mass., 1973.
- WAX, Rosalie H., "Reciprocity in Field Work", en R.N. Adams y J.J. Preiss (comps.) *Human Organization Research*, Dorsey Press. Homewood. III., 1960.
- WEICK, Karl, *The Social Psychology of organizing*. Random House, 1979.

Bloque III.

Teichler Ulrico; Hacia una sociedad de alto nivel educativo

Licenciatura en Intervención Educativa

Políticas Públicas y Sistemas Educativos Contemporáneos

Segundo Semestre

Hacia una
Sociedad de
Alto nivel educativo

ULRICO TEICHLER

Introducción

El proceso de expansión de la educación superior no ha dejado de levantar alguna que otra polémica a lo largo de estas últimas décadas. A fines de los cincuenta y comienzos de los setenta, con la aparición del shock del sputnik, cundió la convicción de que se precisaba una expansión de la educación superior para garantizar el crecimiento económico; opinión muy difundida, cuando menos, entre los economistas. Durante este periodo, muchos políticos y empleadores no apoyaban la idea de una demanda creciente de graduados que pudiese ir más allá de la tendencia expansiva vigente, sino que más bien preveían una sobreoferta de graduados. Sólo se percibía una fuerte demanda en pocas áreas, como ingeniería y, en algunos países en la formación de maestros. Incluso cuando se abogaba, como argumento político, por la expansión de la educación superior, se hacía mayormente con la esperanza de que la mano invisible que distribuye talentos o presiones en el mercado laboral, o la mano visible de las políticas estructurales en la educación superior mantendría por lo menos unes estratificación de los certificados de los graduados. La introducción de la educación superior no universitaria demostró que había cierta necesidad de capacitar a los mandos medios, crear puestos de trabajo semiprofesional, etcétera, pero que a la vez había que evitar una excesiva expansión de los niveles más altos (véase los resúmenes de los debates de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE-, 1974; Teichler, 1988^a). La frontera entre educación de élites y de masas se trasladó al propio sistema de educación superior.

A principios de los setenta, en la mayor parte de las sociedades occidentales industrializadas –con Japón como la más visible excepción en aquel momento, ya que ahí el debate había empezado antes- empezó a crecer la preocupación acerca de una supuesta sobreeducación o sobre calificación debidas a la expansión de la educación superior. Este

debate se vio reforzado por la “crisis del petróleo” en 1973 y el consecuente aumento del desempleo. A fines de los setenta la crítica acerca de la expansión educativa se redujo en cierta forma, cuando la absorción del creciente número de graduados por parte del sistema de empleo resultó ser menos difícil de lo que se esperaba, cuando los coeficientes de desempleo de los egresados universitarios se situaron por debajo de los promedios en la mayor parte de los países, y cuando una proporción sustancial de egresados calificados de superfluos encontraron colocación gracias a un proceso de sustitución vertical (Fulton, Gordón y Williams, OCDE, 1983; Teichler, Hartung y Nuthmann, 1980). En los años ochenta, la sobreeducación, con la expansión de la educación superior, dejó de considerarse tan peligrosa como antes (véase por ejemplo, Neave, 1985; OCDE, 1987); sin embargo sólo recientemente ha empezado a ceder la valoración negativa subyacente a la situación.

Hasta hace poco, la expansión de educación superior había sido analizada en todas las sociedades industrializadas desde una perspectiva predominantemente tradicional, según la cual son escasos los talentos tanto en el sistema educativo como en el mundo laboral. Hay que encontrar y fomentar estos escasos talentos colocarlos en el lugar adecuado en la jerarquía ocupacional. Desde esta perspectiva, la expansión de la educación superior puede considerarse como una oportunidad de garantizar la constitución y el fomento de una reserva de talentos, sin embargo, se la sigue viendo con escepticismo.

Se plantean las siguientes interrogantes: ¿nos estamos dirigiendo ya hacia un replanteamiento? ¿Estamos presenciando una transición hacia una sociedad muy instruida, en la que las funciones de los puestos de los graduados universitarios y la división del trabajo ya no deban estar determinadas por la perspectiva de escasez de mano de obra muy calificada, sino por los esfuerzos que permitan hacer uso de la riqueza de potenciales? Estas preguntas se basan, por una parte, en observaciones acerca de un posible efecto de presión de la educación sobre el mercado laboral. Algunos expertos, por otra parte, hacen igual hincapié en las nuevas exigencias que se están formando, y se plantean una pregunta complementaria, ¿se observan cambios de tecnología, de internacionalización de la economía, de la estructura social y los estilos de vida de la población y de otras esferas que sugieran que, para hacer frente a estos retos, deberían entenderse de otra forma los potenciales de una sociedad muy instruida cuando se trata de asignación de empleos y de división del trabajo?

Expansión de la educación superior y aumento de la población de egresados universitarios

La expansión de la educación superior durante los últimos decenios ha conducido a un aumento significativo en el número de egresados universitarios en la población laboral. He aquí algunos datos que lo ilustran:

En 1950, 6% de la población estadounidense en edad superior a los 25 años había realizado por lo menos cuatro años de estudios universitarios. Este porcentaje pasó a ser de 11% en 1970 y rebasó 20% a fines de los ochenta. Además, una proporción sustancial de la mano de obra estadounidense ha cursado estudios universitarios de menor duración. La proporción de mano de obra entre 18 y 64 años que había cursado de uno a tres años de universidad pasó de 13% en 1970, a 19% en 1984. Durante los noventa se habrá llegado a un punto en que casi la mitad de la fuerza laboral habrá concluido por lo menos cuatro años de universidad (véase US Department of Education, Center for Education Statistics, 1987; US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, 1987).

En Japón, la proporción de personas con formación Universitaria y dos años de trabajo dentro de la fuerza laboral de edades comprendidas entre los 18 y 64 años era, en 1950, de 3%. En 1970 pasó a representar 9%, y casi 20% en 1990. Cabe esperar aquí un incremento constante y rápido porque el número de graduados entre la nueva fuerza laboral potencial había pasado de 9% en 1960, a 22% en 1970, y rebasado 35% durante los ochenta (Ministry of Education, Science and Cultura, 1989).

En la República Federal de Alemania, el porcentaje de egresados de universidades y Fachhochschulen o de sus instituciones precededoras entre la fuerza laboral era de casi 4% en 1960 6% en 1970 y 10% a fines de los ochenta. También aquí cabe esperar un aumento sustancial ya que el porcentaje de graduados entre la nueva fuerza laboral potencial se estima que habrá rebasado 20% a principios de los noventa (*cf.* Varias contribuciones en Bodenhofer, 1988)

Sobrecalificación y problemas de empleo: Análisis basados en estadísticas del mercado

Los planteamientos teóricos

Se han realizado esfuerzos sustanciales para estimar la medida en que el número de egresados recientes o de graduados de todas las épocas rebasaba la demanda del mercado laboral; los datos de este mercado sirvieron como base de varios estudios.

Hay que señalar que, antes de que cundiera en la mayor parte de los países industrializados la preocupación por la sobreoferta, se usaban dos modelos económicos para estimar las relaciones entre oferta y demanda a partir de datos del mercado laboral: primero, el más conocido en Estados Unidos se basaba en la teoría del capital humano, que sugiere que una rentabilidad en las inversiones institucionales y privadas inferior a la de las inversiones de capital en educación indica que existe sobreoferta de graduados. Este modelo no cuajó mucho en Europa porque la creencia en el poder de la regulación de salarios del mercado por esta vía era menos fuerte que en Estados Unidos.

En segundo lugar, las previsiones de mano de obra a fines de los cincuenta y en los sesenta suponían una necesidad cada vez mayor de egresados debido al cambio ocurrido en todos los sectores de la economía por el proceso del crecimiento económico (*cf.* Youdi y Hinchliffe, 1985). Habría que señalar que en estas primeras previsiones se suponía que los contingentes de egresados para cada sector serían constantes. Sobre la base de dichos modelos, a fines de los cincuenta, el gobierno japonés esperaba que la oferta de graduados en los años sesenta y setenta rebasaría la demanda en 12%. Sin embargo, en realidad, la oferta en ese periodo rebasó la demanda originalmente prevista en 58%. En la República Federal de Alemania, una estimación basada en cálculos similares fue publicada, en 1967, por el Consejo de Ciencias. Según sus previsiones, la mitad de los universitarios graduados a principios de los ochenta no encontrarían empleos que correspondieran a su nivel educativo (Riese, 1967).

Indicadores Estadísticos

Cuando, en los años setenta aumentó la preocupación por el empleo de graduados, los investigadores consideraron que los planteamientos antes mencionados no servían para determinar las discrepancias entre necesidades de calificación y oferta de graduados. En su

lugar, se tomaron estadísticas descriptivas como base para interpretar los problemas de empleo, ilustran este hecho algunos planteamientos y resultados de varios países europeos (véase Teichler, 1988b).

- Desempleo de graduados: Los estudios sobre graduados en Inglaterra y Gales muestran que el desempleo, incluido el desempleo a corto plazo de los recién egresados, pasó de 1% en 1979 a 17% en 1983; en el caso de recién egresados de politécnicos, el porcentaje pasó de 10% a 20% (Taylor 1986). En Suiza, desde 1977, los estudios bianuales que se realizaban un año después de la graduación indicaban que en los años 1983 y 1985 se registró un mayor porcentaje de desempleo entre los recién egresados (5.1% y 4.4%, respectivamente) que en los estudios anteriores (2.2% y 2.6%, respectivamente). Al igual que en Gran Bretaña, hubo un descenso en el porcentaje de graduados que no buscaban empleo sino que optaban por continuar su formación y realizar otras actividades (Morgenthaler, 1986)

En muchos otros países de Europa Occidental, el desempleo de egresados ha sido en los ochenta muy superior al de fines de los setenta. En los Países Bajos, por ejemplo, el número total de graduados universitarios y de personas con educación superior no universitaria desempleados se triplicó entre 1979 y 1983.

El aumento en el desempleo de graduados no es un fenómeno aislado, sino que refleja un incremento general del desempleo en la mayor parte de países de Europa Occidental desde fines de los años setenta. Generalmente, los graduados resultaron menos afectados que el grueso de la fuerza laboral, Italia es una excepción: en 1978, la tasa de desempleo de graduados universitarios correspondía a la del total de la fuerza laboral (7%). Después, el desempleo de graduados descendió a 6% en 1983 mientras que la tasa global de desempleo subió a 10% (Jarousse y de Francesco, 1984).

- Empleo inestable: algunos análisis intentan estudiar la proporción de graduados que no encuentran empleo estable. Los estudios sobre Gran Bretaña muestran un descenso en el número de graduados universitarios en el empleo a corto plazo, que disminuyó de 6% y 7% a fines de los setenta a 3% a principios de los ochenta, pero esto se debe al cambio de definición. En 1985 en Suiza, 42% de los graduados y 53% en Suecia (*Statistika centralbyran*, 1986) solían encontrar empleo fijo, es decir que sus contratos no eran por tiempo determinado, al cabo de aproximadamente un año de haberse graduado.

Se hacen evidentes las limitaciones que impone el hecho de inferir problemas en la búsqueda de empleo sobre la base de esos datos estadísticos, cuando examinamos las demás preguntas que se hacían a los graduados (Morgenthaler, 1986). Primero, se les preguntaba si, debido a los cambios en el mercado laboral que se han registrado en los últimos años y que posiblemente han causado problemas en la búsqueda de empleo, habían experimentado este tipo de inconvenientes. De los graduados en 1984, 46% contestó afirmativamente. En segundo lugar, si habían respondido en tal sentido, se les preguntaba qué soluciones habían escogido. Aproximadamente 15% de los graduados en Suiza señalaron que intentaron resolver

estos problemas aceptando ingresos más bajos a cambio de un empleo relacionado con su área de competencia, que les diera movilidad y les permitiera obtener una mayor calificación. El 11%, aproximadamente, declaró que aceptarían estar desempleados por un máximo de seis meses, y sólo muy pocos (de 2% a 3% en cada categoría) trataron de resolverlo aceptando empleos no relacionados con su formación, trabajando en el extranjero o escogiendo formas alternativas de vivir y trabajar. En tercer lugar, a los graduados que no trabajaban a tiempo completo se les preguntaba si lo hacían por voluntad propia o no. De toda la muestra con empleo, 12% era de tiempo completo, 22% de tiempo parcial, por voluntad propia, y sólo 6% trabajaba “involuntariamente” a tiempo parcial. En cuarto lugar, se les pedía que compararan su situación actual con sus metas profesionales de largo plazo: 7% consideraba que su empleo un año después de la graduación era una solución interina, que no tenía relación con sus metas a largo plazo. No es sorprendente que, como mostraron las investigaciones suizas, los distintos tipos de problemas sean acumulativos. Sus datos permiten llegar a la conclusión de que cerca de una décima parte de los graduados suizos que tenían empleo un año después de egresados habían sorteado serios problemas para encontrarlo.

- Categorías ocupacionales: las estadísticas de empleo suelen servir de base para determinar el porcentaje de graduados que no tienen un empleo acorde con su formación. Este enfoque ha sido adoptado frecuentemente por los expertos estadounidenses y japoneses para demostrar que una creciente proporción se coloca en cargos administrativos de nivel medio, puestos de ventas y trabajo manual. En Estados Unidos la proporción de egresados universitarios (con cuatro años de estudios cuando menos) no empleados en cargos profesionales, directivos y técnicos pasó de 15% en 1970 a 28% en 1982 (Sargent, 1984). En Japón, la proporción correspondiente de recién egresados de licenciaturas y ciclos cortos en categorías ocupacionales que no requieren formación universitaria subió de 50% en 1975 a 58% en 1985.

Se han adoptado también enfoques similares en muchos estudios europeos; en Francia, por ejemplo, Vincens (1986) considera que los más desfavorecidos son aquellos cuyos cargos están clasificados como *employés* y *ouvriers* [en francés en el original; respectivamente empleados y obreros. N. de la T.]. En 1985, se registraban en esta categoría 3% de los varones egresados universitarios y 8% de las mujeres (y 8% de los varones y 22% de las mujeres con educación superior de ciclos cortos). Los análisis basados en estos parámetros proporcionan indudablemente pruebas más o menos claras de que un número creciente de graduados ha asumido puestos de oficina o ventas en los últimos dos decenios, mientras que el porcentaje de empleados como obreros no se ha incrementado de forma significativa.

Se ha criticado mucho el hecho de que estos datos no sirven para determinar si los empleos son o no congruentes con la formación del postulante. Por una parte, inducen a error al sugerir que el calificativo de empleo incongruente es más aplicable a los graduados en ciencias sociales y humanidades que a los de ciencias puras e ingeniería. Sin embargo, puede tratarse de un truco estadístico porque las estadísticas de empleo en muchos países sitúan a ingenieros y técnicos de nivel medio en una misma categoría ocupacional (como profesiones técnicas, por ejemplo), pero

establecen distinciones entre el personal administrativo (por ejemplo, directivos, empleados de oficina y de ventas; de esta manera, la sustitución vertical parece darse sólo en estas últimas áreas y forzosamente se soslaya en las anteriores. Por otra parte, los estudios que piden a los graduados que califiquen su propio trabajo señalan que algunas ocupaciones, categorizadas como de nivel medio, pueden implicar más exigencias que lo que sugiere la categoría ocupacional.

- **Predecesores:** En varios estudios, se preguntaba a los graduados acerca de la formación de sus predecesores. Por ejemplo, en suiza, 7% de los universitarios recién egresados indicaron que estaban contratados en puestos antes ocupados por no graduados. Este método describe el proceso de sustitución vertical de forma más detallada que el último enfoque, pero no proporciona ninguna prueba de que haya sobrecalificación: puede que la sustitución vertical se haya dado, en algunos casos, porque para la adecuada realización del trabajo se haya estimado aconsejable tener un nivel de estudios superior; en otros es simplemente consecuencia de una creciente oferta de graduados, de las presiones profesionales para aumentar el nivel, etcétera. La sustitución en si no explica nada.

Algunos estudios muestran directamente que los graduados contratados en puestos antes ocupados por no graduados no suelen considerar que una licenciatura sea esencial para su trabajo. Por ejemplo, de los ingenieros universitarios austriacos, del estudio realizado a principios de los ochenta que estaban en puestos antes ocupados por no graduados, 61% dijo que su trabajo podían realizarlo adecuadamente sin estar recibidos. La cifra correspondiente a los ingenieros que estaban en puestos antes ocupados por graduados era de 21%. Sin embargo, este enfoque indica que la información sobre las calificaciones del predecesor no basta para determinar si el empleo es o no adecuado (Bodenhoefer y Offer, 1986).

Problemas según el campo, la institución o el género.

Los diversos ejemplos muestran las limitaciones de un análisis de la sobrecalificación sobre la base de las estadísticas ocupacionales. Los datos estadísticos, no obstante, son útiles para señalar los problemas de empleo de los graduados y las diferencias entre estos problemas, según el campo de estudio, el tipo de institución y el sexo del postulante.

Al resumir los resultados de principios de los ochenta sobre áreas de estudio en varios países de Europa Occidental (véase Teichler, 1988c), encontramos que, para los egresados de la mayor parte de campos económicos y de ingenierías fue relativamente fácil encontrar trabajo, si bien hay notables excepciones. Los graduados de áreas médicas y jurídicas tampoco tienen problemas graves, pese a que en algunos países hay cada vez más preocupación por lo poco alentador de las perspectivas. En cuanto a las ciencias, algunos campos tienen, al parecer, una fuerte demanda, mientras que otros están en graves problemas, pro los campos en los que los graduados tienen dificultad para colocarse varían mucho de un país a otro. En la mayor parte de los países de Europa Occidental, los que están en situación más precaria son los graduados en ciencias sociales y humanidades, pero en otros tienen menos problemas para situarse que los egresados de algunos campos de las ciencias; en todos ellos se observa una gama muy amplia de problemas a los que se enfrentan los graduados en diversas áreas de las ciencias sociales y humanidades.

Resulta difícil generalizar a este respecto y por varias razones; las proporciones de estudiantes en estas áreas varía mucho de un país europeo a otro; las estrategias de contratación de los empleadores también son muy diversas; finalmente, la vinculación de estas áreas con la capacitación de maestros varía sustancialmente de una a otra. En algunos países de Europa occidental, los cursos de capacitación de maestros se imparte a los que salen de licenciatura, mientras que en otros o, por lo menos, en sectores significativos de los mismos, la capacitación de maestros forma parte de los estudios de la licenciatura; por ello, el hecho de que para los maestros haya cada vez menos oportunidades para colocarse conduce a problemas de empleo totalmente distintos que para los recién egresados.

En cuanto a tipos de institución, los datos de que disponemos no confirman, de modo general, la opinión tan difundida de que los graduados de instituciones no universitarias de educación superior tienen menos problemas de empleo que los universitarios, sino que indican más bien que hay diferencias sustanciales a este respecto entre uno y otro país europeo. Además, se precisan más estudios sobre países en los que se compare a los graduados de distintas instituciones de cada área.

Los datos que poseemos sugieren, para terminar, que las graduadas tienen más problemas de desempleo que sus homólogos varones. Según un estudio realizado en 1983, 17% de las graduadas en Francia estaban desempleadas nueve meses después de su graduación, en comparación con 11% de los varones (Jarousse y Francesco, 1984). En la República Federal de Alemania, en 1983, el coeficiente de desempleo de los varones con educación superior era de 4% y el de mujeres de 6 por ciento.

Empleo congruente y uso de conocimientos: análisis basado en estudios sobre graduados

Al tener que adaptarse las categorías de tipos de empleo y de ocupación a condiciones de empleo y requisitos más heterogéneos de lo que se esperaba originalmente, se realizó un número significativo de estudios en los años setenta y ochenta en los que se preguntaba a los graduados cómo percibían la relación entre sus estudios y su trabajo. Los ejemplos que damos a continuación ilustran los métodos empleados y algunos resultados tipo.

- Adecuación de los estudios al trabajo: En los estudios que se hacen cada año en Suecia se incluye una evaluación sobre los egresados, al año de su graduación: se les pregunta si consideran que su formación ha resultado del todo, medianamente o en absoluto congruente con su trabajo actual. En total, 70% de los egresados en 1985 decía, en 1986, que su formación fue del todo congruente con su trabajo; 24% dijo que medianamente, y 5% contestó que no encajaba en absoluto con su trabajo (*Statistiska centralbyran*, 1986).
- Uso de conocimientos: Otros estudios se planteaban hasta qué punto se utilizaban en el trabajo los conocimientos adquiridos durante la formación. Entre los universitarios de una muestra realizada en 1979 en Alemania, 57% contestó que si usaba sus conocimientos en el trabajo. Este porcentaje variaba considerablemente según los temas: era superior a 80% entre los graduados en medicina y derecho, rondaba el promedio entre los de humanidades, ingeniería y ciencia, y por debajo del promedio entre los de economía y ciencias sociales (50%), así como los egresados en capacitación de maestros (44%); este último

porcentaje equivalía también al promedio del correspondiente a los graduados de Fachhochschulen (Akademiker in Deutschland, 1980).

- El certificado como requisito indispensable: En un estudio comparativo realizado en el invierno de 1981-1982 se preguntaba a graduados de la generación de 1980 de algunas universidades italianas y francesas que determinarían la relación entre educación superior y trabajo. Primero, en lugar de preguntárseles, como se hizo con los graduados suecos, si su formación era adecuada para su trabajo, se interrogaba a los italianos y franceses si su trabajo actual correspondía a su formación universitaria. Los autores clasificaron como mal ubicados a los que contestaron no. También se les preguntó si sabían de otras personas, sin grado universitario, que hicieran el mismo trabajo que ellos. Los que respondieron afirmativamente fueron clasificados como subutilizados. Las respuestas a estas dos preguntas se combinaban en un solo rubro, como adecuadamente utilizados, parcialmente utilizados (si sólo se observaba una mala ubicación) y subutilizados si la segunda pregunta se contestaba afirmativamente (sin importar cómo se hubiera contestado a la primera). Según esta definición, los autores llegaban a la conclusión de que 58% de los graduados italianos estaban adecuadamente utilizados, 8% parcialmente utilizados, y 34% subutilizados. Los porcentajes correspondientes en el caso francés eran 44%, 22% y 34% (de Francesco y Jarousse, 1983).

Se puede argüir que las preguntas del estudio italo-francés eran desorientadoras. Si hay no graduados en trabajos similares no implica necesariamente una subutilización de las habilidades de los graduados, sino que más bien denota un sector del empleo flexible y permeable, que da cabida a la experiencia obtenida en el mismo trabajo en lugar de que sean los certificados los que lo determinen todo.

En un estudio suizo realizado en 1985 se empleó otro enfoque para crear un rubro de empleo incongruente sobre una selección de muy pocas preguntas. En primer lugar, se interrogaba sobre si su empleador había pedido un grado universitario para el cargo. Entre los que indicaron que no, los clasificados como incongruentemente empleados eran los que dijeron además que habían tenido dificultades para encontrar trabajo y habían o aceptado un trabajo con poca relación con su formación por motivos económicos, o aceptado un trabajo con poca relación con su formación y que no satisfacía sus expectativas económicas. Sólo 3% de los graduados suizos estaban incongruentemente empleados, según esta definición (Morgenthaler, 1986).

Falta de conocimientos: Un ejemplo interesante de un modelo complejo que se usó para determinar la utilización de competencias con la ayuda de una selección muy pequeña de preguntas es el caso de un estudio realizado en Polonia, en 1979, sobre economistas formados en universidades (Kluczynski y Sanyal, 1985). Los investigadores combinaron las respuestas a tres preguntas para establecer una tipología de “correspondencia entre calificaciones y puesto de trabajo”: *a)* si el puesto correspondía a la profesión y sus especificaciones; *b)* si era necesaria la educación superior para el puesto que estaba desempeñando o si bastaba un nivel de formación inferior; y *c)* hasta qué punto se utilizaban los conocimientos adquiridos en los estudios superiores. Los investigadores los denominaron así: buena correspondencia (28% de las mujeres, 42% de los hombres); calificaciones sobradas

(15% y 22%, respectivamente); falta de calificaciones (16% y 8%, respectivamente); correspondencia parcial (16% y 8%); calificaciones desperdiciadas (14% y 9%); pérdida de calificaciones (8% y 5%), y mala correspondencia (3% y 5%).

En el tercer tipo existe un componente que los demás estudios soslayaron por completo o, por lo menos, no lo plantearon directamente: es posible que el graduado acepte un trabajo previsto para no graduados o para graduados no suficientemente calificados, porque no se sienta tan calificado como debería estarlo. Cabe agregar que la inferencia simplista (y frecuente) acerca de la magnitud de la “sobrecalificación” en la sociedad, que se basa en el porcentaje de graduados que se estiman inadecuadamente empleados, puede también ignorar la posibilidad de una “no correspondencia” inversa: es decir, la de los puestos para los que se requiere un graduado, y que están ocupados por no graduados.

Al criticar lo restrictivo del concepto de empleo inadecuado sugerí tomar en consideración cuando menos los siguientes factores: ingreso, prestaciones, remuneraciones no salariales, prestigio, poder e influencia, tiempo libre y redes de comunicación, uso de habilidades, trabajo interesante y satisfactorio, complejidad de las tareas, disponibilidad de tiempo y de recursos materiales y personales, y oportunidades de hacer carrera y de capacitarse. Los autores de un estudio sobre el diplom-Pädagagen, realizado a fines de los setenta en la República Federal de Alemania fueron aun más lejos (Busch y Hommerich, 1981). Analizaron la correlación entre una noción general de los que es un “empleo adecuado” y los diversos aspectos que se examinan en los estudios sobre satisfacción en el puesto, como son las características del empleo, los colegas, la organización empleadora, los supervisores, las condiciones laborales en general, y el ingreso y las oportunidades de promoción. De esta manera, proporcionaron pruebas de que la adecuación de un trabajo parece, por lo menos en el caso de los egresados en el campo en cuestión, estrechamente vinculada al factor de la organización del trabajo y a las condiciones del mismo.

Los estudios en los que se pide a los propios graduados que determinen la relación entre nivel educativo y puesto de trabajo, respondiendo a una o dos preguntas muy precisas, no resultaron ser la herramienta mágica que lograra una medida generalmente aceptable de la proporción de los graduados que ocupan puestos que requieren un grado o que les permiten hacer uso de las competencias adquiridas. Por ejemplo, los análisis de las investigaciones en Europa Occidental muestran que la proporción de graduados que aceptan empleos para los que no se requiere en absoluto de un grado universitario varía entre 3% y 35%, dependiendo básicamente del tipo de preguntas formuladas en los cuestionarios. Esta variación se debe, en parte, a las distintas opiniones de los expertos que realizan las encuestas, pero sobre todo a la indefinición de los propios graduados, sea porque las respuestas son objetivamente vagas, sea porque les cuesta percibir las relaciones entre formación y puesto de trabajo.

En primer lugar, existen diferencias asombrosas entre sectores ocupacionales en relación con las distinciones típicas entre el trabajo clásico del graduado y los puestos de menor nivel, o también cuando las fronteras entre niveles han sido siempre muy claras o muy difusas. En segundo lugar, tanto en disciplinas como en ocupaciones existen evidentemente distintas culturas en lo tocante a valores y formas de sentir, lo que debe ser un puesto de trabajo de alto nivel y lo que significa

realmente la correspondencia entre formación y trabajo. En tercer lugar, se suele admitir que los valores de estudiantes y graduados en relación a empleo y trabajo, así como la concordancia entre formación y empleo han cambiado en los años setenta y ochenta. Parece ser cada vez mayor el número de estudiantes y graduados que buscan un trabajo interesante, exigente, insertado en la realidad y relativamente independiente. En los países europeos, el número de graduados ocupados en trabajos bajo todo punto de vista incongruentes con su formación ha crecido en los años setenta y ochenta en mucho menor medida de lo que preveían las opiniones pesimistas de los setenta. Además, los valores de estudiantes y graduados ante lo que consideran un trabajo conveniente parecen haber cambiado.

No obstante, la mayor parte de las investigaciones realizadas sobre esta área en los países europeos no sugieren que los graduados hayan simplemente adaptado sus opiniones a las cambiantes perspectivas laborales, si bien puede que haya sido el caso de Estados Unidos y en Japón. Parece más bien ser que muchos graduados en Europa han conservado siempre ciertas expectativas acerca del trabajo y de la relación entre sus estudios y su empleo. Las reacciones ante este cambio de relación entre educación superior y trabajo son diversas: se adaptan, o se decepcionan, o se fijan en el valor de ciertos aspectos de trabajo, o adoptan una actitud activa, moldeando el puesto de tal forma que ponga de relieve los conocimientos aportados y que llegue a modificarlo, adaptándolo a las expectativas fijadas, etcétera. Muchas de estas respuestas a la variación de las oportunidades de empleo se basan evidentemente en si existe o no congruencia, enfoque éste que no es en todos los casos tan estático y defensivo como sugiere el de la “sobrecalificación”.

Efectos potenciales de la expansión de la educación superior sobre la determinación de rubros de ocupación.

Hacia un cambio de paradigmas en la investigación.

La mayor parte de resultados de las investigaciones aportan su contribución al debate de la “sobrecalificación” afirmando ya sea que hay una gran proporción de graduados que no utilizan sus habilidades, o bien que hay más graduados que utilizan sus conocimientos o que ocupan puestos previstos de lo esperado, o también que los que no llegan a ocupar estos puestos tienen menos problemas para encontrar un trabajo de lo que cabría esperar. La razón de ser subyacente a este debate de investigación está teñido de escepticismo en cuanto al advenimiento de una sociedad con un alto nivel de calificaciones porque se toman como patrón las nociones tradicionales de demanda, e incluso muchos de estos escépticos siguen sus paradigmas en las preguntas que plantean en sus investigaciones. ¿Cuáles serían entonces las preguntas apropiadas? Podemos tomar en consideración varios supuestos acerca de las consecuencias de la expansión de la educación superior sobre el mercado de trabajo y las relaciones entre competencias adquiridas y funciones asignadas en el trabajo. Puede también que analicemos las necesidades cambiantes de la sociedad que posiblemente muestran que, para muchas personas, las soluciones mejoran cuando hay un alto nivel educativo.

Lamentablemente, aquí la base de investigación para analizar los efectos de presión es algo precaria, en comparación con el método descrito en el punto precedente. Resulta

obvio que debe mejorar la investigación acerca de las nuevas necesidades que posiblemente requieran una sociedad muy calificada. Ello no significa, sin embargo que las consideraciones que ahora haremos se reduzcan a esperanzas vanas e infundidas. Hay muchos indicios que apuntan hacia un panorama así y que nos permiten esperar un cambio paradigmático que llegue a poner en tela de juicio algunas posiciones y se sume a la orientación general

Modelos alternativos de nuevas relaciones entre educación superior y empleo

Al analizar las consecuencias de la expansión de la educación superior sobre las relaciones entre educación y empleo, podemos teóricamente esperar las siguientes alternativas (*cf.* Teichler, 1987).

- Hipótesis de la expansión espuria. La expansión de la educación superior no es sino una extensión de periodos de aprendizaje y un mero cambio de etiquetas en los certificados, ya que no conduce a un aumento en la cantidad de personas con alta calificación. En este caso, asumiríamos que no hay cambio en las relaciones entre competencias adquiridas durante la formación y las que se usan en el trabajo, sino que lo que ocurre es sólo una alineación de etiquetas de grados con trabajos.
- Hipótesis de la expansión necesaria. La expansión de la educación superior corresponde más o menos a los requisitos para los empleos, cada vez más altos, y a la creciente demanda de mano de obra muy calificada. En este caso asumimos que la expansión de la educación superior sirve para mantener una correspondencia entre oferta y demanda.
- Hipótesis de ciclo de mercado. La expansión de la educación superior conduce temporalmente a una “sobrecalificación”. Es probable que se dé nivelación contracción de la expansión por razones de mecanismos de mercado o de políticas concebidas para restablecer un equilibrio entre oferta y demanda.
- Hipótesis de desfase. Si la oferta de graduados es constantemente superior a la demanda, tenemos una situación persistente de desfase en el mercado laboral; por ejemplo, prolongación del tiempo de búsqueda de trabajo, largos periodos de espera para entrar en determinadas profesiones, contratación temporal de graduados en trabajos sencillos o bajo condiciones de empleo inciertas, empleo de tiempo parcial involuntario, etcétera.
- Hipótesis de absorción y sustitución. La “sobreoferta” de graduados se absorbe en el sistema de empleo sin cambios en las descripciones de los puestos. Por ejemplo, puede darse un mecanismo perfecto de sustitución vertical, que haga que una persona con licenciatura “superflua” tome un puesto anteriormente ocupado por alguien de más formación, pero con la misma descripción del puesto.

- Hipótesis de presión para la reestructuración del puesto de trabajo. El creciente número de graduados absorbido por los sistemas de empleo modificará gradualmente la propia configuración del lugar de trabajo o se asignará a funciones distintas

La situación actual: observación más allá de la demanda prevista y presión a favor de una redefinición de las funciones de los puestos de trabajo.

La información acerca de la evolución actual de los requisitos para empleo y los avances educativos de la fuerza laboral predisponen a la conclusión de que el sistema de empleo en la mayor parte de las sociedades industriales absorbía, en los años setenta y ochenta más egresados universitarios de los que se estimaba necesario. Sin embargo, es poca la información que hay para saber hasta qué punto se ha dado esta absorción por una neutralización de las competencias adicionales y hasta qué punto llegar a la educación superior ha implicado un cambio en la descripción de puestos tanto para los graduados “adicionales” como para los demás. No obstante, las suposiciones derivadas de ello parecen justificarse por lo diseminado de la información.

Es poco probable que los graduados universitarios asuman puestos que antes ocupaban no graduados sin ninguna modificación en los requisitos para el puesto y sin cambios en el papel a largo plazo de dicho puesto. Se puede especular que el desempeño de los graduados universitarios es peor que el de los no graduados en términos de las expectativas tradicionales ante un determinado puesto. Por ejemplo, tuvo que pasar mucho tiempo antes de que los graduados en Derecho en Alemania fuesen aceptados en la administración pública en cargos ocupados tradicionalmente por personas con capacitación semiprofesional. Es posible que las personas con educación alta estén menos preparadas para ocupar empleos de nivel más bajo si no hay una continuidad de calificaciones a lo largo de toda una jerarquía dentro del área ocupacional. Puede también suceder que desempeñen el cargo igualmente bien que sus predecesores no graduados en cuanto a competencias, pero que no deseen hacerlo porque esperan que se les dé funciones de más prestigio e importancia y consideran que sus actuales funciones son tediosas.

A la inversa, cabe esperar que los graduados se esfuercen seriamente por configurar su puesto de trabajo de tal forma que concuerde mejor con sus competencias. Por lo general, la formación de competencias complejas está asociada con procesos de socialización profesional y educacional que general orgullo personal y un deseo vehemente de hacer uso de dichas competencias. A la vez, en muchos casos, las funciones en los niveles más altos de la pirámide ocupacional no suelen estar muy claramente determinadas por la descripción del puesto o por fuerzas objetivas, como norma, existe margen para que la persona que ocupa el puesto pueda redefinirlas.

En algunos casos, los graduados empezarán su trabajo dentro del marco de una descripción tradicional y gradualmente tomarán la iniciativa de redefinirla. En otros, la organización contrastante redefinirá el puesto anticipándose a las motivaciones y competencias de su ocupante potencial.

Impacto sobre la estructura ocupacional de los
Esfuerzos por redefinir funciones y calificaciones requeridas

Los esfuerzos para ajustar un puesto antes ocupado por un no graduado a fin de que el nuevo ocupante haga uso de las competencias adquiridas en la universidad puede tener implicaciones muy diversas para la estructura ocupacional en general. Podemos establecer cuatro posibles tipos de efectos.

En primer lugar, un graduado puede enriquecer su trabajo con las calificaciones adquiridas en la universidad de tal forma que esta alteración del puesto no tenga consecuencias para la estructura de las ocupaciones en general. Si el trabajo de un vendedor de libros, antes ocupado por un no graduado capacitado en ventas, es ahora de un licenciado en humanidades, será de esperar que el nuevo titular explicará a los clientes el contenido de los libros. De esta forma, el puesto se redefine según las competencias de la persona; es más probable que ésta considere que el trabajo es adecuado, y que el servicio al cliente resulte mejor.

En segundo lugar, las diferencias de descripción y condición entre puestos tradicionalmente para graduados los previamente ocupados por no graduados y hoy día redefinidos paulatinamente por los nuevos titulares, egresados universitarios, pueden disminuir hasta cierto punto, sin afectar excesivamente a la división del trabajo entre los dos tipos de puestos. Un secretario graduado, que suceda a uno no graduado podrá enriquecer el puesto y recibir alguna retribución sea mejorando su condición dentro de la organización, sea con un alza salarial, sin que por ello cambie significativamente el puesto del jefe o de la persona a la que está subordinado.

En tercer lugar, los cambios que los graduados introducen en sus puestos se dan por lo general en una organización periférica. Los estudios muestran que muchos graduados que no encuentran un trabajo convencional crean pequeñas empresas en cooperación con otros, se emplean en pequeñas empresas en las que las funciones de los puestos están definidas con menor nitidez, o se dirigen hacia sectores alternativos de producción y servicio. En esos casos, sus esfuerzos por configurar sus puestos de trabajo han tenido un impacto significativo en la organización, pero este cambio no ha afectado a las grandes organizaciones privadas y públicas que dominan el panorama económico.

En cuarto lugar, puede darse un cambio en la división del trabajo. Por ejemplo, si un graduado universitario toma el puesto de un vendedor de automóviles, se le confiarán también aspectos de financiación. También sucede que, si dos egresados, con calificaciones similares, trabajan juntos en una organización empleadora en la que se es más exigente con uno de ellos, dándosele una más alta categoría, observaremos que, después de un cierto tiempo, se establecen entre ambos una serie de arreglos no formales que conducen a una división menos desigual de las tareas difíciles. A largo plazo, esto podría conducir a la redefinición de funciones y de categorías para ambos.

En Estados Unidos se solía pensar que las grandes diferencias de ingresos por nivel de estudios indicaban una alta demanda de mano de obra con preparación universitaria. Esta opinión se sigue sosteniendo, y la estabilidad de una jerarquía de ingresos muy pronunciada, por niveles de formación, parece gozar de gran estima porque se supone que estimula a la gente a inscribirse en las universidades garantizando, de esta manera, altos índices de matrícula.

En la República Federal de Alemania para habar consenso en torno a la idea de que la sociedad utilizaría mucho mejor las competencias disponibles gracias a la expansión de la educación si las escalas salariales fuesen menos rígidas y si se atenuaran las diferencias de ingresos entre los graduados y otros miembros de la fuerza labora. Sin embargo, en la

práctica, las diferencias de salarios se disipan a un ritmo relativamente lento (Tessaring, 1984).

En Japón, las empresas privadas y las organizaciones del servicio público cambiaron las escalas salariales de forma drástica como respuesta a la expansión de la educación. Las diferencias de ingresos ligadas a los certificados académicos se redujeron rotundamente. En 1955, el salario inicial de un graduado universitario varón era 2.6 veces más alto que el de un egresado de escolaridad obligatoria. Veinte años después, sólo era 1.4 veces más alto y observamos cambios similares en las estimaciones de ingresos a lo largo de la vida laboral según sea el nivel educativo (Rododaijinkanbo tokei johobu, 1984).

Existen factores adicionales que parecen otorgar a Japón la capacidad de ajustarse, en algunos aspectos, más fácilmente que otros países a las condiciones de una sociedad altamente educada.

En Japón, curiosamente, los trabajos van menos aparejados que en Estados Unidos y en los países de Europa Occidental a ciertos rangos empresariales, categorías ocupacionales o áreas de educación y capacitación. Por lo tanto, la división del trabajo dentro de un marco laboral japonés podrá ajustarse más fácilmente a las competencias que realmente existen. En comparación con otros países, para un japonés que ocupa un alto cargo es menos humillante compartir las funciones de mayor exigencia con alguien de un rango inferior.

Ello no significa, sin embargo, que en Japón sea más probable una mejor utilización de los potenciales de una sociedad altamente educada que en otras industrializadas. De hecho, la economía y la sociedad en Europa o en Estados Unidos puede sacar gran provecho de una expansión de la educación superior, ya que es mucho más factible que los ideales de identidad personal y profesional estimulen en los graduados el deseo de usar en el trabajo los conocimientos que adquirieron durante sus estudios mientras que, en las universidades japonesas, es más probable que los estudiantes acepten una educación superior carente de pertinencia, cuando los empleos no parecen requerir las competencias en las que se centra la educación superior (véase Dore, 1976; Teichler, 1977).

La educación superior y las necesidades cambiantes de la sociedad

La perspectiva inversa

En la sección anterior discutimos sobre todo los efectos potenciales de presión que tiene la expansión de la educación superior sobre el empleo y las funciones laborales de los graduados. En esta sección veremos la otra cara de la moneda. Estudiaremos los beneficios potenciales que tiene la mayor proporción de universitarios para el desarrollo tecnológico y económico así como para la sociedad y la cultura en general. La pregunta que podemos hacernos es la siguiente, ¿existe una creciente necesidad de que haya un gran porcentaje de personas muy calificadas?

La creación de nuevos empleos

Es de preverse que la expansión de la educación superior desempeñe un papel importante en la solución de los problemas que los científicos sociales europeos han llamado “la crisis de la sociedad del trabajo”. Sin embargo, la racionalización del trabajo en las sociedades industriales no condujo a un número reducido de empleos provechosos, sino que el

potencial de trabajo desplazado de las necesidades tradicionales se empleaba para suministrar nuevos productos y servicios. Así la racionalización permitió a la sociedad satisfacer exigencias que habían sido necesidades latentes o que, siendo manifiestas, no habían podido satisfacerse. Sin embargo, desde los setenta, el incesante surgir de nuevas funciones laborales paralelamente a la constante racionalización, se ha puesto en tela de juicio. Se culpa a las nuevas tecnologías, a las contradicciones del orden económico internacional, a las fallas en la redistribución de ingresos dentro de las sociedades industriales y a otros factores de causar la disminución relativa de oportunidades de empleo bien remunerado. En las sociedades industrializadas se emplean distintos mecanismos para atenuar el problema, por ejemplo, jubilación adelantada, reducción de las horas de trabajo semanales o anuales, facilitar el establecimiento de puestos de trabajo de bajo sueldo, etcétera. Sea como fuere, hay un consenso general en el sentido de que deberíamos estudiar las necesidades de la sociedad y traducirlas en nuevos empleos y mecanismos.

Observamos que la mayoría de las previsiones acerca de las necesidades futuras de la sociedad hacen hincapié en las actividades que implican un gran número de graduados. Por ejemplo, un estudio encargado por la oficina Federal de Empleo de Alemania llegó a la conclusión de que las mejoras en los campos de la vivienda y planeación urbana, ayuda al desarrollo económico y de otro tipo, así como servicios de bienestar público constituían las áreas en las que habría que dedicar mayor esfuerzo en el futuro; en todas ellas desempeña el papel fundamental la mano de obra muy calificada (*cf* el compendio de publicaciones en Baethge y Col. 1986). También observamos la existencia de una amplia gama de actividades imaginativas que desarrollan los mismos graduados en su búsqueda de nuevas formas de realizar trabajos bien remunerados.

No quisiéramos pronunciarnos acerca de la gran variedad de nuevas actividades en términos de utilidad para la sociedad, pues es difícil determinar si las nuevas actividades que ahora surgen requieren o no competencias adquiridas en la universidad. ¿Cómo juzgar la idea de un graduado japonés que, encontrando dificultades para conseguir un empleo, decide criar gusanos para aquellos hombres de empresa a quienes gusta salir a pescar, pero que no tienen tiempo de procurarse la carnada y, de esta manera, se hace millonario? ¿Podemos considerar que él haber penetrado en una demanda latente como ésta sea una excrecencia de sus antecedentes formativos? ¿Cómo podríamos clasificar los requisitos para un empleo y la utilización de conocimientos en el caso de una persona que abre un bar que ofrece una atmósfera atractiva para los clientes de alto nivel educativo? ¿Hasta qué punto mejora la calidad de la vida si todos los vendedores de autos son graduados universitarios y discuten con los clientes en términos de relación entre estilo de vida, presupuesto familiar, comodidad del auto y otros tecnicismos?

La cambiante división del trabajo dentro de los empleos de alto nivel

El renovado análisis del uso potencial de una fuerza laboral cada vez más universitaria se da en un momento en que se perciben deficiencias en las descripciones de empleos y en el rendimiento de quienes están en puestos de liderazgo en la mayor parte de los campos de la industria, el comercio, la administración y la práctica profesional. Hay indicios de que el funcionamiento de la división tradicional del trabajo dentro de los puestos de alto nivel en relación con la horizontal del trabajo en los empleos de alto nivel y con la vertical de responsabilidades y control se está impugnando.

En primer lugar, observamos indicios de que hay un número cada vez mayor de funciones en el trabajo cuyas fronteras tradicionales como áreas de competencia están difusas. En especial, ha ido en aumento el número de empleos en los que se requieren competencias técnicas y no técnicas. La necesidad de este tipo de profesionales plurivalentes sacude los cimientos de las tradiciones de la división ente experto capacitado y mano de obra experta, reforzada por las disciplinas académicas, las agrupaciones de profesionales y los estilos de gerencia prevalecientes. La gama de funciones ocupacionales que hoy precisan nuevas combinaciones de competencias no permite que sigamos basándonos en unos cuantos talentos individuales que mostraron alguna vez su flexibilidad y sensatez al desarrollarse independientemente como expertos plurivalentes, conviene que las universidades y las instituciones del mercado laboral reconsideren la cuestión.

En segundo lugar parece suceder con más frecuencia el que personas con altas calificaciones se vean obligadas a cooperar y trabajar en equipo con otras que son versátiles en otras áreas de competencia. Es evidente que la convergencia de las diversas competencias necesarias para resolver complejas funciones en el puesto de trabajo sólo en algunos casos puede lograrse con los talentos de los nuevos profesionales, generalistas o plurivalentes. En muchos otros casos hay que crear una nueva configuración del trabajo que permita la acción conjunta de varias personas con sus diversas competencias. Ello obliga a los interesados a ejercer habilidades cognitivas y sociales variables. No es preciso que conozcan a fondo otras áreas de competencias, pero deben adquirir conocimientos de otras áreas para poder comprender el corpus de conocimientos y los métodos intelectuales de los expertos con los que tendrán que buscar y encontrar soluciones conjuntas. Además, tienen que poder hacer frente a los problemas personales y sociales que surgen cuando se trabaja en común en condiciones de incertidumbre, riesgo, escasa familiaridad con las competencias técnicas o solución conjunta de problemas.

En tercer lugar, observamos indicios de una menos clara atribución jerárquica de las responsabilidades de la adopción de decisiones. Numerosos factores abogan pro una reconsideración de las convicciones tradicionales favorables a una clara definición en cuanto a la adopción de decisiones dentro de las organizaciones empleadoras. Entre éstos, las necesidades de descentralización de las organizaciones, la existencia de nuevas tareas decisorias que deben basarse en competencias complejas y heterogéneas, los indicios de sobrecarga de resistencia a tomar decisiones por parte de quines –por sus cargos- han acumulado tradicionalmente la mayor parte de los poderes decisorios, el éxito de los estilos gerenciales japoneses, que propugnan una asignación de poderes decisorios relativamente difusa o el creciente deseo de participación en las tareas decisorias como parte de la calidad del trabajo. En este contexto, en el proceso de expansión de la educación superior se tiende a asignar mayores responsabilidades en las funciones de reciente evaluación.

En cuarto lugar, se da en muchas áreas –expresado en términos negativos- una menor claridad de las jerarquías ocupacionales, o bien –en términos positivos- se ven signos de una horizontalización gradual de la estructura ocupacional. Ello es cierto no sólo en lo referente al nivel y complejidad de las responsabilidades y poderes decisorios, o de acuerdo con el control de personal y recursos, sino también en términos de la yuxtaposición en el grado de competencias requeridas en determinados niveles de las jerarquías organizacionales. Así, pues, la presión a favor de la reestructuración de la división vertical del trabajo provocada por la expansión educativa parece ir aparejada, por lo menos hasta cierto punto, a ciertas tendencias inherentes al sistema ocupacional favorables a la reestructuración de las jerarquías ocupacionales.

Nuevas áreas clave de competencia técnica

Hay que analizar un tercer cambio en el mercado ocupacional, que parece ser muy importante para las relaciones entre educación superior y empleo. Algunas áreas clave del conocimiento han adquirido mayor importancia para las ocupaciones de alto nivel, en la medida en que se han convertido en el núcleo de nuevos puestos de trabajo y el campo indispensable de ciertos tipos de conocimiento básico en casi todas las ocupaciones de alto nivel (véase por ejemplo Lynton y Elman, 1987).

- Existe ahora el consenso de que las nuevas tecnologías de información y la informática afectan sustancialmente a casi todos los puestos de alto nivel. Mientras que en varias áreas de ocupación de nivel más bajo es probable que este hecho haya conducido a una disminución de las habilidades requeridas y a una reducción del número de puestos disponibles, las nuevas tecnologías de información, la informatización de la producción y la administración y servicios parecen haber incrementado el número de puestos para los que se estima necesario un grado universitario. Además, ha implicado un ascenso sustancial en las competencias que se requieren en muchos puestos para los que se pide el grado.
- La creciente interdependencia internacional en muchas esferas económicas, políticas, sociales y culturales tiene un impacto similar en las ocupaciones que requieren altos niveles educativos. Por una parte, crece el número total de trabajadores de alto nivel educativo con su equivalente especialización porque se percibe una creciente demanda de personas que pueden considerarse especialistas en esa área. Muchas cuestiones relativas a la información, comunicación y negociación resultan más complejas en el marco internacional que en el contexto nacional. Se precisan en mayor número que antes especialistas en leguas extranjeras y personas con conocimientos sobre economía y sociedades extranjeras. Por otra parte, la creciente internacionalización no afecta solamente a las funciones de los respectivos especialistas en sus puestos de trabajo sino que tiende a transformar, hasta cierto punto a la mayor parte de las demás ocupaciones de alto nivel. En la mayoría de las ocupaciones que requieren un grado, parece ser necesario, en varios aspectos, un cambio de conocimientos y de desempeño en el trabajo.
- De forma análoga, cada vez se ha hecho más importante comprender mejor la interacción social y la forma en que debe tratarse a la gente, y mejorar los métodos para lograrlo. También aquí se percibe cada vez más la necesidad de aumentar el número de especialistas en esta área y fomentar las competencias que a este respecto deben tener quienes ocupan puestos de alto nivel.

Cambios en ocupaciones de nivel medio

Las innovaciones de que hemos hablado hasta aquí indican predominantemente un proceso de reconsideración de los problemas ante la demanda de mano de obra muy calificada. Lo que parece menos claro es el futuro con respecto al desarrollo de funciones y competencias requeridas y también en cuanto a la educación y capacitación que se proporcionará a la mano de obra que ocupa el segundo de los cuatro escalones de la jerarquía ocupacional y educacional. Para indicar las posibles tendencias o necesidades de cambio, presentamos a continuación tres ejemplos de la situación actual.

En la República Federal de Alemania, en los noventa, la mano de obra situada en el segundo escalón, en términos educativos, no habrá tenido formación universitaria. En mayor parte, habrá terminado la etapa intermedia de la educación secundaria, la *Realschule*, y parte del *Gymnasium*, y posiblemente hayan acabado algún tipo de capacitación de alto prestigio y nivel de exigencia, o bien algún otro tipo de formación vocacional.

Cuando, a mediados de los setenta se difundió la idea de que la expansión educativa había llevado a la sobrecapacitación, y cuando el desempleo de los jóvenes aumentó en muchos países, el sistema alemán de capacitación vocacional –considerado como desfasado en anteriores esfuerzos de expandir la educación secundaria y superior– empezó a captar la atención de todo el mundo. Volvió a gozar de gran estima el hecho de que más de 50% de todos los jóvenes, dejando aparte el 15% inferior –173 no recibía, o recibía poca capacitación vocacional– se capacitaran de dos a tres años de aprendizaje, acompañados de educación vocacional de medio tiempo. Los estudios indican que estas tradiciones de capacitación tienen gran impacto en la estructura ocupacional. Una comparación hecha entre Francia y Alemania en los setenta mostró que las empresas manufactureras francesas que tenían una baja proporción de personal calificado, y una mayor de mano de obra no calificada o semicalificada establecían el doble de puestos de supervisión que sus homólogas alemanas, que tenían una amplia base de mano de obra calificada (Lutz, 1981).

Sin embargo, también hemos observado que hay empresas que sustituyen en algunas áreas al personal con capacitación vocacional por mano de obra con niveles educativos inferiores. Asimismo, la creciente importancia de las nuevas tecnologías y otros factores parecen reclamar nuevas necesidades de capacitación en los niveles que se encuentran entre la educación universitaria y la mano de obra calificada.

En Japón, más de 80% de los correspondientes grupos de edades concluye 12 años de escolaridad. Desde fines de los setenta, la proporción de jóvenes que terminan cuatro años de educación universitaria ha llegado a 25%. Ocupando el segundo escalón en términos de educación y capacitación se encuentran las personas que han realizado dos años de programas de bachillerato (*tanki daigaku*) –90% de ellos son mujeres– y las que han terminado su *senshu gakko*, escuelas vocacionales especializadas que en 1976 fueron ascendidas a instituciones de educación postsecundaria con más de 60% de mujeres.

Muchos expertos argumentan que la dura competencia para entrar en las universidades de prestigio ha traído consigo un nivel relativamente alto de competencias de educación general en el estudio promedio, factor que puede haber facilitado la transferencia de producción y servicios a condiciones de una sociedad de alta tecnología. Hasta el momento, los estudios realizados son vagos en cuanto a la cuestión de si la capacitación en la empresa corresponde en envergadura o intensidad a otros tipos de capacitación vocacional en otros países o si la capacitación vocacional específica, bajo la forma que sea, desempeña en

Japón un papel mucho menor (Umetani, 1980). Además, no puede aún determinarse si los esfuerzos de la mujer por contrarrestar la discriminación en el empleo adquirirán mayor impulso, y qué es lo que implica esto para las relaciones entre funciones en el empleo en el primero y segundo escalones de la pirámide ocupacional (véase AuslitzBlesch, 1989).

En Estados Unidos, parece muy polémico el debate acerca de los puestos y la educación de los jóvenes que no se inscriben en la mejor mitad de los programas de licenciatura, sino en instituciones de menor prestigio que ofrecen carreras de cuatro años, o en programas de dos. Las previsiones de cambio en la estructura del empleo sugieren un elevado crecimiento en muchos de los que consideraríamos como parte del segundo escalón de la pirámide ocupacional, por ejemplo, técnicos de servicio de computadoras asesores jurídicos o técnicos en ingeniería civil. (Department of Labour de los EUA, Labor Statistics Bureau, 1984). Sin duda, estos niveles laborales se harán más importantes, por lo que resulta de especial importancia la educación y capacitación adecuadas. Al mismo tiempo en Estados Unidos cunden las críticas acerca de la baja calidad de la educación en la mitad inferior de los niveles de educación superior.

Algunas implicaciones para las políticas de empleo y las De educación superior

Al resumir estos resultados, observamos que las respuestas del mercado laboral ante las consecuencias de la expansión de la educación superior han variado desde 1980. No existe ya la convicción de que educación y empleo estén vinculados en un equilibrio dinámico, como parece haber creído una considerable proporción de expertos en los sesenta, y tampoco existe un temor real acerca de la sobrecalificación, como manifiesto por lo menos un grupo de expertos en los setenta. Hay, más bien, como muchos observadores lo habían señalado ya hacia 1980, un cierto grado de ajuste ante las nuevas condiciones. Por una parte, el mercado laboral se ha adaptado hasta cierto punto a que la oferta de mano de obra muy calificada sea superior a la demanda, por medio de mecanismos de sustitución vertical. Por otra parte, las instituciones de educación superior, los estudiantes y los graduados se han ajustado, a su vez, acostumbrándose a competir entre sí para ofrecer habilidades más vendibles.

Además, lo que ha cambiado evidentemente durante los ochenta es que la noción anterior de sobrecalificación ha sido reemplazada por una combinación de aparentes sobreoferta en ciertos campos y escasez en otros, a lo que se agrega la queja de algunos sectores del sistema de educación superior sobre la precaria calidad de algunas categorías de estudiantes. No obstante, hay que señalar que si bien las quejas acerca de la baja calidad de la educación superior parecen ser universales, el sector de los sistemas y el componente de estudiantes a los que se refieren difieren asombrosamente de un país a otro. Por ejemplo, en Estados Unidos, parece ser el sentir general que de 10% a 15% de los estudiantes tienen acceso a la calidad de la educación superior, mientras que el nivel menos prestigiado de la enseñanza de pregrado, así como grandes sectores de la educación superior de ciclos cortos no tienen la calidad deseada. En la República Federal de Alemania existe la preocupación de que la educación del 15 % de más nivel debe mejorar. En Japón, las quejas acerca de la calidad de la educación superior no se dirigen contra sectores concretos.

Otro factor es que parecen emanar del mercado laboral nuevas exigencias en cuanto a las competencias de la mano de obra altamente calificada. Aunque éstas difieren hasta cierto punto entre las sociedades industrializadas, merecen mencionarse algunos puntos

comunes sobresalientes. Existe una complejidad creciente en las funciones laborales que requieren más competencias intradisciplinarias y más cooperación y comprensión mutua entre los expertos que en otras épocas. También hay una creciente necesidad de flexibilidad para transferirse a campos laborales inesperados, ejecutar funciones imprevistas, aprender cosas nuevas y realizar nuevos trabajos a lo largo de la carrera profesional. Finalmente, algunas áreas de competencia parecen haber adquirido más importancia para la mayor parte de los graduados; se trata de las nuevas tecnologías de información, computación, la capacidad de actuar en condiciones de una creciente interdependencia internacional y la cada vez mayor importancia de la comunicación social y de la interacción como parte de las funciones laborales, así como el papel cada vez más importante de las dimensiones públicas o jurídicas en los campos laborales.

Resulta difícil hablar de recetas o de enseñanzas que la educación superior pudiera extraer de los cambios de las relaciones entre educación superior y el mercado laboral. En primer lugar, consideraría fuera de lugar una discusión dicotómica o polarizada acerca de una orientación general o especializada en los programas de cursos. Asimismo, una educación superior que no esté activamente implicada en una confrontación sistemática de enfoques académicos con la solución práctica de problemas, deja una carga demasiado pesada a los graduados y tiende a ignorar el potencial para incorporar sus facultades intelectuales, sus valores en el mundo laboral. Al mismo tiempo, una educación superior que sólo encamine a los estudiantes hacia las supuestas exigencias, y que no haga uso de la distancia que socialmente se le atribuye en relación con el mundo laboral y de sus oportunidades de impugnar y poner en tela de juicio el mundo laboral, difícilmente los prepara para sus futuros lugares de trabajo, que puede sean imprecisos e inesperados, que requieran nuevas funciones de áreas de competencia y nuevas maneras de resolver problemas que no pueden darse creando un graduado simplemente capaz de responder. Al requerir el mercado laboral agentes activos de cambio, la educación superior debe formar personas que puedan serlo.

Como segunda conclusión, quisiera señalar que las divisiones verticales del trabajo en el mercado laboral y de las normativas de la enseñanza se solían basar en la creencia de que ésta era funcionalmente la mejor solución ante la visible escasez de grandes talentos. La expansión de la educación superior y, en especial, el consiguiente desfase entre ésta y empleo al que se ha denominado sobreeducación ha dado la oportunidad de replantearse cuál es la división del trabajo más adecuada. En una sociedad muy cultivada, la distancia social entre trabajos puede diluirse y existir gran número de empleos que impliquen a la vez funciones de alto y bajo nivel de exigencia. La expansión de la educación superior puede así contribuir a democratizar la sociedad en términos de reducir las jerarquías ocupacionales y sociales, con lo que las reducidas diferencias de ingresos correspondientes a distintos niveles educativos no se considerarían ya indicadores de una sobreexpansión de la educación superior sino que se verían como una feliz contribución de la educación superior a la reducción de las desigualdades. **UF.**

Bibliografía

- Auslitz-Blesch, 1989, *Akademikerinnen in Japan* Weinheim: Deutscher Studien Verlag
Akademiker in Deutschland, 1980, Hamburg; Spiegel-Verlag.
Baethge M. et al, 1986, *Studium und Beruf*, Freiburg I, Br; Dreisam.

Bodenhoefer, H. J. ed. 1988 *Bildung Beruf, Arbeitsmarkt*, Berlin: Duncker and Humblot.

Bodenhoefer, H. J. and Offer, f., 1986, *Akademisierung in der Wirtschaft-ingenieure in der oestereichischen industrie*. In von Landsberg G., et al *Ingenieure in der Wirtschaft Köln*; Deutscher Instituts-Verlag, pp. 24-45

Bush, D.W. and Hommerich, C, 1981, *Arbeitsmarktpaltung und Probleme der Adaquanz von Ausbildung and Beruf am Beispiel eines neuen sozialwissenschaftlichen Qualifikations profiles (Diplom-Padagogen)*, In Bodenhöfer, H. J. (ed), *Hochskulexpansion and Beschäftigung*. Wien; Böhlau, pp. 355-378.

Boys, C.R., et al, 1988, *Higher education and the preparation for work*, London: Kingsley.

De Francesco, C and Jarousse, J.P, 1983, *Underutilisation and market value of university degrees; findings of a survey in France and Italy*. *European journal of Education*, 18, 65-79.

Dore, R., 1976, *The diploma disease*, London: Allen and Unwin.

Fulton, O. Gordon, A. and Williams G., 1982, *Higher education and manpower planning*, Geneva: International Labour Office.

Fulton, O., Gordon A. and Williams G., 1982, *Higher education and manpower planning*, Geneva: International Labour Office.

Harrison, A. and Gretton, J. (eds), 1987, *Education and training UK 1987: An economic, social and policy audit*, London; Policy Journals.

Husen, T, 1987, *Higher education and social stratification: an international comparative study*, Paris. UNESCO, International Institute for Educational Planning.

Jarousse, J.P. and Francesco, C, q984, *L. enseignement superieur contre Chomage*, Paris European institute of Education and social Policy.

Kluczynski, J. and Sanyal, B.C (eds), 1985, *Education and work in Poland*, Warsaw; PWN-UNESCO

Lutz, b. 1981, *Education and employment contrasting evidence from France and tehe Federal Republic of Germany*, *European Journal Education*, 16, 73-86

Lynton, E.A. an Elman, S:E., 1987, *New priorities for the university San Francisco*, California; Jossey- Bass.

Ministry of Education, Science and Culture, 1989, *Education in Japan: a graphic presentation*, Tokyo; Monbusho.

Monbusho, 1986, *Monbu tokei yoran: showa 61 nenban*. Tokyo Monbusho

Morgenthaler, B. 1986 *Die Beschäftigungssituation de Neuabsolventen de Schweizer Hochschulen*, 1985, *Wissenschaftspolitik*, 34 (Beiheft), 1-106

Neave, G. 1985, *Higher education in period of consolidation: 1975-1985*. *European Jorunal of Education*, 20, 109-124

Nertherlands Ministry of Education, 1986, *The role and functions of the universities, Country report*. The Nertherlands, Paris: OECD, mimeo.

OECD, 1974, *policies for higher education*, Paris OECD.

OECD, 1983, *Policies for higher education in the 1980s*. Paris OECD.

OECD, 1987, *Universities under scrutiny*. Paris, OECD

Riese, H., 1967, *Die Entwicklung des Bedarfs an Hochschulabsolventen in der Bundesrepublik Deuschalnd*, Wiesbaden, Steiner.

Rododaijinkanbo tokei johobu, 1984, *Rodo tokei yoran: 1984 nenban*, Tokyo: Rodosho.

- Rumberger, r. w., 1981, Over-education in the US labour marker, new York; Praeger.
- Sargent, J., 1984, The job outlook for college graduates through the mid- 1990s. *Ocupational Outlook Quarterly*, 28, 2-7
- Statistika centralbyran, 1986, Hoegskilan 1984-85; Elevuppföljningar 1985, Orebro: Statistika centralbyran
- Taylor J. 1986, The employability of graduates; differences between universities, *Studies in Higher Education*, 11, 17-27.
- Teichler U., 1977, Kogakireki shakai-the modein education society from the comparative point of view. *Asian Profile*, 5, 487-506.
- Teichler U., 1986, Higher education in the Federal Republic of Germany, New York: Center for European Studies, Graduate Scholl and University Center of the City University of New York.
- Teichler U. 1987, Higher education and new challenges of the occupation system In Roehrs, H (ed), *Tradition and reform of the university under an international perspective*. Frannkfurt aM: Lang, pp. 293-307.
- Teichler u. 1988a, changing patterns of the higher education system: the experience of three decades, London: Jessica Kingsley.
- Teichler U., 1988b, convergence of grawing variety: The changing organization of studies. Strasbourg: Council of Europe.
- Teichler U., 1988, higher education and work in Europe, in Smart j. C. (ed), *higher education: handbook of theory and practice*. Vol. IV New York: Agathon, pp. 109-182
- Teichler U., Hartung D. and Nuthmann r., 1980, higher education and the needs of society. Windsor NFER Publishing Company.
- Teichler U., Sanyal b., 1982, Higher education and the labour market in the Federal Republic of Germany Paris UNESCO Press.
- Tessaring M., 1984, Qualifikation and Einkommen, *Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 7/84

OCDE. Exámenes de las Políticas Nacionales de Educación. México

**Exámenes De la Políticas Nacionales de Educación. México:
OCDE. (1997)**

Educación Superior. París: OCDE. p.p. 100-107 y 235-241

Durante 1994 y 1995 especialistas mexicanos y de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) realizaron un análisis de las políticas de educación en México, sus cambios, tendencias y perspectivas. Los capítulos que Aquí se incluyen forman parte del reporte presentado con los resultados de ese análisis. El primero, *Desafíos de la EDUCACIÓN Superior*. Las nuevas políticas, corresponden al reporte elaborado por el equipo de expertos mexicanos y describe las políticas para los próximos años; el segundo , *Recomendaciones*, corresponde al reporte elaborado por los expertos de OCDE y contienen las recomendaciones de este organismo para mejorar la calidad del sistema de educación superior mexicano.

DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Las nuevas políticas Durante siete décadas, el sistema educativo creció y se expandió hasta lograr una cobertura casi universal de la educación primaria. En los niveles medio superior, el crecimiento substancias en el número de oportunidades educativas que caracterizó al sistema educativo a partir de los años sesenta satisfizo muchas de las aspiraciones compartidas por el gobierno de la República, los estados y lo particulares, quienes uniendo esfuerzos constituyeron la educación mexicana actual.

La educación contemporánea está inmersa en el proceso de cambio del México de fines del siglo XX. Nuestra diversidad climática, regional, económica y cultural propone desafíos enormes para las políticas públicas. El papel estratégico que tienen la educación para el desarrollo del país depende del logro de un sistema de alta calidad con oportunidades equitativas en el acceso y la permanencia.. las deficiencias del sistema incrementan la desigualdad social y desperdician los recursos públicos, además de incidir negativamente en la productividad y la competitividad de la nación. La formación de hombres y mujeres capaces de realizar las actividades que exige su propio desenvolvimiento y el de una sociedad en proceso de democratización y globalización aparece como el gran desafío de la educación superior. El estudiantado en las IES, incluyendo el posgrado, crecerá de 1 400 000 en 1994-1995 a 1 800 000 en 2000. También se buscará elevar de 17 por ciento a 25 por ciento la participación del sistema tecnológico en la educación superior. El posgrado se incrementará en un 100 por ciento, tanto en el número de alumnos como de profesores.

Calidad

La crisis económica de 1982 estableció un nuevo contexto para las políticas de la educación superior. En un primer momento, los recursos financieros públicos disponibles disminuyen sensiblemente,. A partir de tal circunstancia , las modalidades de resarcimiento de recursos públicos para la educación superior se diversificaron y enfatizaron la importancia de la calidad educativa. Así surgieron formas de financiamiento adicional fincadas en resultados individuales, como el SIN y el Programa de Carretera docente .

También se instauraron y reforzaron fondos para fines específicos como el Fomes, el Supera y los de CONACYT para proyectos de investigación. A pesar de estos y otros avances, es menester instaurar y perfeccionar los mecanismos de evaluación de desempeño en cada ámbito de la educación ,media superior y superior. Es indispensable obtener resultados académicos considerablemente más homogéneo mediante un mayor control de la calidad promedio de toda la educación. En primer lugar, la definición y el uso de criterios de amplitud nacional en la evaluación del aprendizaje deberá generalizarse. Sobre estas bases se podrá

sustentar un sistema de equivalencias comunes durante el futuro próximo. La información que mediante la aplicación de criterios comunes se obtendrá del aprendizaje de los alumnos alimentará, a su vez los procesos de evaluación de la docencia. En consecuencia, la evaluación institucional se beneficiará. Otros retos nuevos serán estimar los costos unitarios por carrera en cada institución y medir impacto de la educación en el mercado de trabajo y en la producción.

Líneas de acción

Se aumentara los recursos financieros destinados a elevar la calidad de la educación de las IEMS y las IES, haciendo hincapié en el perfeccionamiento de la calidad del profesorado. La existencia de más de 300 programas de estudio en el bachillerato representan un serio escollo que dificulta la movilidad de estudiantes dentro del país. Una mayor congruencia se impulsará mediante la reducción de las variantes, la introducción de un núcleo básico común y un sistema de exámenes y equivalencias compartidos entre modalidades distintas.

En los procesos de selección para ingresar a las IEMS e IES se ofrecerá información a los usuarios acerca del examen y los resultados de los aspirantes. El diseño y evaluación de los exámenes estarán regidos por el criterio de igualdad de oportunidades. A su vez, la aplicación de exámenes estandarizados de ingreso y egreso, según las competencias indispensables, alimentará el conocimiento del proceso educativo.

La enorme rigidez de una oferta educativa que obliga a los estudiantes a escoger carrera tempranamente incrementara la ineficiencia del nivel superior. Cualquier rectificación o cambio posterior se vuelven injustamente complicados o costosos en términos de tiempo. Por esta razón, serán promovidos programas académicos flexibles con el fin de que los estudiantes puedan transitar entre instituciones u cuenten con un campo más amplio de opciones.

Habrá apoyo al tránsito entre egreso e ingreso a través de niveles, instituciones y modalidades educativas. Se fomentará la transferencia de créditos en la educación superior por estudios realizados entre modalidades e instituciones mediante equivalencias y acreditación de bloques curriculares o materias.

Recibirán fondos las actividades y programas que incrementen la eficiencia terminal tanto en las IEMS como en las IES. La investigación sobre la eficiencia terminal, la deserción, la retención y la reprobación será fomentada.

El Sistema Nacional de evaluación perfeccionará los criterios, estándares y procedimientos para evaluar al personal académico y el desempeño de los estudiantes. Será promovida la evaluación externa de las IES por medio de las CIEES; mientras que las modalidades no escolarizadas serán evaluadas en colaboración con las instituciones.

Se iniciará la elaboración del Padrón Nacional de Licenciaturas de Alta Calidad, con estímulos para alumnos y profesores participantes. Existe el compromiso de que las instituciones educativas desarrollen, o en su caso consoliden, sistemas de información y control en las áreas de finanzas, contabilidad, y administración escolar y de recursos físicos, y establezcan métodos para determinar costos unitarios de programas y proyectos académicos.

Desarrollo del personal académico

El rápido crecimiento de la matrícula del nivel superior durante los años setenta aumentó las oportunidades de trabajo académico, pero rebasó la capacidad de muchas instituciones. El cuerpo docente, merced a su multiplicación, adquirió un peso político nuevo. Este factor, junto con los movimientos estudiantiles y los conflictos sindicales, condujo a muchas IES a prestar más atención a su estabilidad interna que al desarrollo académico. El desempeño de docentes, investigadores, estudiantes y administradores estuvo marcado por estas condiciones. El resultado fue una mayor heterogeneidad en el funcionamiento general del sistema que afectó uno de los grandes bienes de la educación superior, su prestigio frente al mercado y la sociedad. La superación del personal académico es una condición fundamental para mejorar la calidad de la enseñanza. También lo es para elevar los ingresos del personal docente. El sistema de enseñanza superior se apoyará crecientemente en los núcleos, programas, centros e instituciones de excelencia que operan como nodos regionales para la información, actualizando y capacitación docente. Un factor primordial para el progreso en este campo es la armonía en las relaciones laborales, que ya muestran una tendencia hacia la transformación positiva.

Líneas de acción

Se impulsará la superación del profesorado de las IEMS y las IES para multiplicar el número de profesores con posgrado en las IES. La identificación y difusión de las experiencias exitosas en materia de actualización y calificación de profesores cumplirá un papel primordial.

Se mejorarán la selección del personal académico, así como las condiciones de trabajo. La profesionalización de los académicos deberá considerar el modelo de cada institución para integrar mejor las actividades de docencia e investigación. En el caso de los profesores de asignatura, el criterio de calificación será su experiencia y desempeño en la práctica profesional. Se fortalecerán los programas de estímulo al desempeño académico, mismos que propiciarán la recuperación salarial del personal y se alentará una mayor participación de los cuerpos colegiados en ellos.

Pertinencia

Una economía largamente protegida por altos aranceles inhibió el desarrollo tecnológico y la capacitación de técnicos. Bajo estas condiciones se instauró una inercia que conduce al grueso de la población que egresa de la educación básica a encaminarse, con independencia de su aptitud académica superior, y dentro de ella a la vertiente universitaria. Como resultado, el número de estudiantes que termina sus estudios es bajo (entre 50 por ciento y 60 por ciento de los que ingresan) y la demanda por programas de licenciatura se sigue concentrado en las profesiones tradicionales.

Es necesario que cada institución profile con nitidez su vocación y las ventajas comparativas de sus programas de estudio. En ello juegan un papel insustituible los siguientes factores: a) la comunicación a la sociedad de los resultados y la calidad de los procesos educativos; b) los ajustes curriculares regulares en consonancia con los cambios en el conocimiento y en la demanda de conocimiento y en la demanda de conocimiento; c) la participación de actores de los ámbitos comunitarios y productivo en procesos relevantes de las instituciones educativas; d) la flexibilidad de las instituciones para emprender expeditamente asociaciones con actores externos; e) la figura del servicio social de pasantes, asumiendo como un vehículo para fortalecer la responsabilidad social del estudiante y su compromiso de contribuir a la satisfacción de necesidades; f) la relevancia de la investigación, mediante figuras estatutarias que facilitan la colaboración con empresas y en proyectos conjuntos, y que reconozcan los beneficios personales e institucionales que de ello se deriven, y g) la venta de servicios educativos y de investigación por parte de las instituciones académicas, con el doble propósito de obtener fondos por esta vía y de relacionarse orgánicamente con la sociedad y el mercado.

Líneas de acción

Se apoyarán los programas de docencia e investigación que mejor se vinculen con actividades sociales u productivas de relevancia nacional, regional y local. Los consejos sociales de vinculación desempeñarán un papel decisivo en las definiciones estratégicas, así como para enriquecer los cambios curriculares, la investigación y el desarrollo tecnológico.

Organización y coordinación

La coordinación interinstitucional cuenta con instancias probadas como el Cosnet, la Anuiés y la FIMPES. En 1978 se instauró el Sinappes, que comprendió la creación de consejos estatales y regionales para dotar de entornos adecuados a la colaboración entre múltiples instituciones, con las autoridades y entre el sector público y el privado. No obstante, la efectividad del sistema de planeación ha sido

desigual; existente propuestas que se han consolidado, pero también hay largos períodos de reducida actividad.

El aprovechamiento de recursos escasos por parte de diversos establecimientos que comparten una misma localidad, estado o región, es todavía una aspiración. Durante los próximos diez años, la oferta de programas de alta calidad en licenciatura y posgrado dependerá, en gran medida, de la capacidad de colaboración interinstitucional, misma que recibirá un apoyo prioritario. La administración de las organizaciones académicas tienen, ante sí, la tarea de superar inercias que ha ido acumulando y mejorando y mejorar su desempeño. También se requiere adaptar el funcionamiento institucional a las condiciones cambiantes de origen interno y externo. Parte fundamental de la flexibilidad futura vendrá de la participación de los actores externos en los procesos institucionales y de considerar como socios potenciales a otros establecimientos educativos, a las empresas, a los gobiernos estatales o municipales,. La agenda futura contempla proyectos y programas confines específicos y temporalidad determinada, así como la transferencia e intercambio de personal.

Líneas de acción

Se revisará e impulsarán las tareas de planeación y evaluación en las IEMS e IES, en especial las que producen la Conpes y la Conaems. Se estudiará la conveniencia de reestructurar el funcionamiento de los órganos de planeación, evaluación y coordinación entre instituciones y sectores en los niveles estatal y nacional. Además:

Se impulsarán programas de estímulo a la calidad del personal administrativo y de servicio.

- Mejorará el sistema de e información existente.
- Habrá un fortalecimiento de los programas de colaboración con instituciones de otros países, para intercambios académicos informativos.
- Existirán mecanismos que permitan profundizar la federación de las IEMS e IES.
- Se apoyarán las iniciativas alternativas de obtención de recursos, tales como prestación de servicios, apoyos de egresados y participación de los estudiantes.

Consideraciones finales

La educación superior tienen que responder a las completas aspiraciones que se derivan de nuestra historia como nación y de los desafíos de la globalización. Las metas de nuestra sociedad se han ratificado a lo largo del desarrollo nacional; consolidar un sistema democrático y una economía competitiva que puedan

sostener el bienestar colectivo de la población y la reducción de la desigualdad social. Para producir una sociedad basada en estos principios fundamentales, la educación, la tecnología y la ciencia deben de funcionar con la máxima calidad y eficiencia.

RECOMENDACIONES

La tradición de los exámenes de la OCDE dicta que se dé acerca de las principales cuestiones suscitadas un amplio intercambio de opiniones entre los examinadores, las autoridades nacionales y los delegados de los países miembros. El objetivo de este intercambio de puntos de vista es discutir en forma profunda las recomendaciones de los examinadores sobre las grandes orientaciones de la política de educación. A lo largo del texto de los capítulos precedentes se emitieron algunas propuestas. Fuera de contexto, corren el riesgo de ser mal entendidas. Sin embargo, las reunimos aquí para comodidad de la discusión, agrupándolas alrededor de ciertas ideas que deberían guiar la evolución de las formaciones medias superiores y superiores.

Muchas indican direcciones a explorar más que medidas detalladas, las que corresponderá definir a las autoridades mexicanas. Sabemos además que la aplicación de estas recomendaciones con frecuencia presupone que se satisfagan ciertas condiciones o que se realicen cambios previos. Sería interesante situarlas en el contexto de las siguientes preguntas:

- I. ¿En qué medida estas recomendaciones traducen una necesidad real y urgente para la renovación de las formaciones que siguen a la educación obligatoria?
- II. ¿En qué medida las soluciones propuestas pueden y deben aplicarse a corto, a mediano o a largo plazo? ¿Qué alternativas, qué soluciones complementarias podría contemplarse?
- III. ¿Qué dificultades prácticas podemos esperar encontrar en la aplicación de estas recomendaciones y qué consecuencias indeseables o imprevistas pueden tener?

Prioridades cuantitativas

Para precisar las prioridades, hay que tener una visión de conjunto de las formaciones postobligatorias y, habida cuenta de las restricciones presupuéstales, identificar los sectores a consolidar y aquéllos que deben ser desarrollados.

- Para la educación media superior, prever un crecimiento de la demanda, aumentar la parte de las formaciones profesionales y tecnológicas, hasta alcanzar, en un primer momento, la tercera parte de la matrícula total,; para la educación superior, prever un aumento de la matrícula a mediano plazo, pero bajo reserva de controlarla mediante pruebas de calidad al

ingreso ya la salida, de cuidar que disminuyan en forma sensible los abandonos, de acompañarla con los recursos necesarios de personal calificado y medios financieros ; desarrollar prioritariamente los institutos y universidades tecnológicos; establecer un plan de reclutamiento de maestros de educación básica y tenerlos en cuenta para determinar el número de lugares en las escuelas normales, aumentar la matrícula de las maestrías y los doctorados y reclutar candidatos en la educación superior y entre los miembros del personal en funciones, para ello, conformar redes de instituciones, confiando un papel particular a las instituciones del ámbito federal.

Equidad

El funcionamiento del sistema actual no beneficia a fin de cuentas más que a un número restringido de estudiantes, y muchos abandonan a medio camino. Dado el nivel de desarrollo que ha alcanzado ahora, es necesario que el acceso a las distintas formaciones se rija por algunos grandes principios. En particular, deberá buscarse una mayor equidad tanto en el aspecto geográfico como ene. social.

- Admitir en la educación media superior a todos los candidatos que tengan la capacidad de recibirla; garantizar que todos los candidatos de un mismo nivel tengan las mismas oportunidades de acceso a las formaciones deseadas; implantar para todos los candidatos a ingresar a la educación superior un procedimiento de administración selectiva, basado en un examen y en los resultados obtenidos en el bachillerato; controlar el flujo de ingreso en las diversas ramas en función de la calidad de los candidatos y de la apreciación de las salidas profesionales; incitar a las instituciones a agruparse para organizar la admisión; desarrollar los servicios de tutoría y de apoyo a la orientación de los escolares y estudiantes universitarios de los niveles medio superior y superior, ampliar en forma considerable el sistema de becas de estudios; el principio debería ser que un joven reconocido como apto para ingresar a la educación media superior o superior no se vea impedido de hacerlo por dificultades financieras; generar estadísticas sobre el origen social de los estudiantes.

Pertinencia

Por razones históricas, el sistema funciona con demasiada frecuencia en forma independiente de su contexto social. La pertinencia de las formaciones sólo puede profundizando los vínculos con la economía, y más generalmente con la sociedad, tanto en el nivel de la educación media superior como de la educación superior.

- Hacer participar a los representantes de los actores económicos y sociales en las diversas instancias de las instituciones, definir los programas de

estudio en común con los técnico profesional, en el marco de comités nacionales permanentes –uno por cada sector profesionalmente compuestos por representantes de los actores económicos y profesores; estimular a las instituciones a efectuar trabajos para las empresas; estudios, investigaciones, realizaciones, formación continua de personal; para los institutos tecnológicos, eliminar las dificultades de orden reglamentario a este respecto. Incitar a las instituciones a involucrarse en el desarrollo económico local y a formar creadores de empresas; reclutar para los puestos no permanentes personas que tengan además un empleo en una empresa o en la administración pública; para los puestos permanentes de los institutos tecnológicos dar preferencia al reclutamiento de personas con experiencia profesional en empresas; establecer periodos de trabajo en empresas para los estudiantes en el marco de los programas de estudios, con un estímulo financiero que se otorgaría a quienes realicen esas prácticas: redefinir el servicio social de los estudiantes para que se ejerza a favor de los medios desfavorecidos, formar a quienes lo dirijan, determinar en el ámbito local los proyectos con los núcleos de población que podría beneficiarse de ellos, mediante un trabajo conjunto entre las instituciones de formación y las administraciones estatales.

Diferenciación y flexibilidad

Las necesidades de la sociedad, y en particular la transformación de las salidas profesionales, exigen una ampliación de las formaciones, una diversificación de los niveles de salida y una movilidad de los estudiantes en el espacio y el tiempo. Esto debería concluir a hacer las trayectorias más flexibles y a desarrollar los niveles de diplomas intermedios, en el marco de ramas progresivas, accesibles en cuanto a formación inicial así como a formación continua.

- Formular estudios de licenciatura más flexibles; especialización progresiva; conocimientos comunes (en informática, economía,, idiomas)., ya sea bajo la forma de un tronco común, o con una adaptación más específica a cada rama; distribución modular en créditos; preparar, en particular, una reforma de las escuelas normales que las acerque a las universidades y permita una movilidad de los estudiantes entre unas y otras; buscar adaptar la duración de los estudios de licenciatura al ritmo propio de cada estudiante y disminuirla en promedio; desarrollar considerablemente el nivel de técnico superior, intermedio entre bachillerato y licenciatura, ya sea en el marco de las formaciones existentes, sobre todo en el sector tecnológico, o en instituciones tales como las universidades tecnológicas; facilitar la progresión de un nivel de calificación a otro. Instituir con diversos niveles: trabajador calificado (capacitación). Técnico profesional, técnico superior especializado, profesional, posgrado; prever el acceso a estas ramas en el marco de una formación recurrente. Más generalmente, desarrollar la

formación continua y alentar la participación de las instituciones y el personal de la educación media superior. Calidad tras el periodo de desarrollo cuantitativo, se consolida hoy en día la preocupación de la calidad. Un primer paso consiste en ponerse en condiciones de garantizar tal calidad, y en primer lugar la de los diplomas otorgados, mediante evaluaciones indiscutibles. Podrá entonces para mejorarla, y en particular para disminuir el número de fracasos y de abandonos.

- Elaborar referencias nacionales para los conocimientos y competencias de cada rama, y evaluar en referencia a ellas; respaldar permanentemente los esfuerzos de L. Ceneval; mantener la política de evaluación de las instituciones de educación superior y hacer participar en ella a los representantes de los medios económicos; establecer un sistema nacional de acreditación de las instituciones y sus programas; mejorar la confiabilidad de las evaluaciones de los estudiantes a fines de semestre y al fin del ciclo, sobre todo mediante exámenes objetivos concebidos por un equipo de docentes, de manera que la evaluación no sea dejada a un solo profesor, conocer, en el ámbito nacional y en cada institución, el destino de los estudiantes que se salen a medio camino o que egresan al final de los estudios; estudiar las causas de abandono; renunciar, para el otorgamiento del título de licenciatura, fuera del servicio social, a cualquier exigencia complementaria tras la validación final que se haga al término en los estudios.

Perfeccionamiento del personal

Mucho ha hecho el personal para garantizar el crecimiento cuantitativo de las formas medias y superiores. Sin embargo, el mejoramiento de la calidad y la aplicación del cambio requieren de nuevas políticas de reclutamiento, de perfeccionamiento y de desempeño profesional.

- Establecer un marco nacional para los docentes, que favorezca su movilidad entre instituciones, concernientes a acuerdos de formación con los docentes en funciones, previniendo, actividades a realizar en pedagógica e investigación, el tiempo dedicado y eventualmente el sobresueldo concedido a o la promoción contemplada; implantar unidades de formación y de investigación educativas; hacer más claros los criterios de promoción en todas las instituciones y vincularlos más a una evaluación, reservar dentro de lo posible las contestaciones de nuevos docentes permanentes en el educación superior a personas titulares de un doctorado, o que hayan obtenido una maestría y estén preparando un doctorado, en este último caso, la contratación sólo será provisional, pero se concedería tiempo al profesorado para terminar sus estudios doctorales y adquirir un complemento de formación pedagógica, reservar toda nueva contratación de profesores eventuales

a personas que tengan además, fuera del sistema educativo, un empleo, una competencia y una experiencia profesional sobre la cual basar su enseñanza; proponer a quienes dan clases actualmente sin llenar esta condición puestos permanentes a cambio de una formación complementaria, monitorear y ampliar la aplicación del sistema de estímulos salariales y verificar que no hay un deslizamiento hacia una atribución por antigüedad. Privilegiada el trabajo en equipo de los docentes y ampliar el sistema de estímulos salariales a los equipos; alentar la creación de equipos de docentes-investigadores y revisar la separación entre las estructuras de investigación y de docencia, organizar más informaciones de perfeccionamiento para el personal no docente.

Recursos financieros

Las instituciones públicas reciben del gobierno federal la mayor parte de sus recursos. Sin embargo, los criterios que guían esta adjudicación no son ni claros ni públicos. Resulta indispensable una corrección de los subsidios públicos, pero las instituciones no pueden seguir viviendo sólo esos recursos; deberán buscar otros nuevos merced a la profundización de sus relaciones con la economía y la sociedad.

- Revisar el procedimiento de adjudicación de montos federales a las instituciones; una parte determinada según reglas aritméticas simples, una parte prevista en el marco del acuerdo formal plurianual entre la SEP y la institución, recomendado abajo.
- Acrecentar en forma sensible los recursos provenientes de la formación continua de estudios e investigaciones para las empresas y los municipios de la participación en el desarrollo local; consagrar a tales actividades parte del tiempo de trabajo del personal.
- Encarar un aumento de la contribución de los estudiantes al costo de sus estudios simultáneamente con el desarrollo de las becas. Estructura y conducción del sistema ¿Cómo conducir a los actores a actuar para aplicar una política nacional de educación que responda a las necesidades del país? Esto exige medidas que conciernen el ámbito nacional. El de los estudios, el de las instituciones, y también las relaciones entre ellos.

La organización federal

- Mejorar la calidad de las estadísticas y el conocimiento del trayecto y el destino de los estudiantes, así como de los costos de las formaciones, crear una unidad de estudios estadísticos y prospectivos sobre la educación postobligatoria, desarrollar la investigación al respecto;

- establecer un Consejo Nacional competente para el conjunto de la educación postobligatoria, encargado de una evaluación global y de una planeación estratégica, compuesto por personalidades de alto nivel representantes elegidos por los estados y miembros del gobierno federal,
- organizar la convergencia entre subsistemas, tanto en la educación media superior como en la educación superior, a la larga, revisar la estructura del a SEP, con una Subsecretaría para el conjunto de la educación media superior y otra para el conjunto de la educación superior.

El sistema y las instituciones

- crear un Sistema Nacional de Educación Media Superior que permita una admisión equitativa de todos los candidatos que sean aptos para ella, con objetivos y reglas comunes definidos a nivel federal, dejar la responsabilidad de la aplicación a los estados que podrán confiar su realización a diversas instituciones sobre una base contractual.
- estimular a las instituciones de educación superior a revisar su estructura interna para agrupar las escuelas profesionales, acerca las unidades de estudios u las unidades de investigación, ampliar el campo de acción de los docentes y permitirles una actividad de investigación.
- dar mayor autonomía a los institutos tecnológicos, para favorecer la adaptación de sus actividades a las necesidades del desarrollo local, manteniendo siempre el carácter nacional de los diplomas, el desarrollo de sus actividades de servicio, los acuerdos con las empresas y las autoridades locales. Para las escuelas normales, explorar la posibilidad de agruparlas en instituciones multipolares o de adscribirlas a una universidad;
- exigir que cada institución haga explícita su política en un proyecto que presente sobre todo sus orientaciones pedagógicas, establecido tras una consulta, conocido por el personal y los estudiantes; tal proyecto se utilizará sobre todo para la distribución de los recursos en el seno de la institución;
- celebrar un acuerdo formal plurianual entre la SEP, cada institución y eventualmente el estado donde se ubique, donde se prevea cómo la institución aplicará la política nacional en el marco de su proyecto,
- hacer más riguroso el procedimiento de reconocimiento de las instituciones privadas, pero asociándose a la estrategia nacional al abrir la posibilidad de celebrar con ellas acuerdos para la puesta en marcha de actividades de formación e investigación.

UNESCO Documento De política para el cambio y el desarrollo en la educación superior. Banco Mundial Estrategia Sectorial de Educación.

DEBATE

**DOCUMENTO DE POLÍTICA PARA EL CAMBIO Y EL DESARROLLO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR
UNESCO**

Resumen ejecutivo

- I.** El análisis que se presenta en este documento de política sobre los fundamentos del cambio y el desarrollo de la educación superior en el sistema y en las instituciones tienen su origen en la reflexión efectuada por la UNESCO en los últimos años. Esa reflexión en torno a la educación superior, sus tendencias principales y los desafíos a que debe responder, forma parte de un amplio proceso destinado a consolidar el papel de la UNESCO en las esferas de su competencia en función de los nuevos datos políticos, sociales, económicos y culturales y su posible evolución en el futuro.
- II.** Teniendo en cuenta la índole de las actividades y funciones de la educación superior y la variedad de su marco institucional, el presente documento se dirige a personas que desempeñan funciones muy diversas, desde los miembros de la comunidad universitaria. Pasando por los encargados de tomar decisiones y fijar políticas, hasta las organizaciones internacionales, comprendida la propia UNESCO. Está destinado, sobre todo, a los actores principales responsables de determinar y aplicar las políticas de educación superior en los planos nacional e institucional y a cuantos ejercen una influencia en la cooperación universitaria internacional.

Tendencias de la educación superior

- III.** En los últimos tiempos, la educación superior ha experimentado cambios numerosos y específicos en los contextos regional, nacional y local. Más allá de sus diferencias, cabe definir tres tendencias principales que se observan en los sistemas de educación superior y las instituciones de todo el mundo, la expansión cuantitativa (aunque dentro de un país o de una región se sigan observando desigualdades de acceso), la diversificación de las estructuras institucionales, los programas y las formas y las restricciones financieras. Es particularmente inquietante la distancia cada vez mayor entre países desarrollados y en desarrollo por lo que respecta a las condiciones de la educación superior y la investigación.

Desafíos con que tropieza la educación superior en un mundo que se transforma.

IV. Aunque se observan progreso en muchas esferas de las actividades humanas, los problemas del mundo de hoy son gravísimos. Se observan una serie de procesos simultáneos y a veces contradictorios de democratización, mundialización, regionalización, polarización, marginación y fragmentación. Todos ellos inciden en el desarrollo de la educación superior y exigen de estas respuestas adecuadas. Los imperativos actuales del desarrollo de la educación superior y exigen de éstas respuestas adecuadas. Los imperativos actuales del desarrollo económico y técnico tienen tanta importancia como las modificaciones de las estrategias de desarrollo que –según estima también la UNESCO deben estar destinadas a lograr un desarrollo humano sostenible, en el que el crecimiento económico esté al servicio del desarrollo social y garantice una sostenibilidad ambiental. La búsqueda de soluciones a los problemas derivados de estos procesos depende de la educación, comprendida la educación superior.

Una visión nueva de las respuestas de la educación superior

- V.** las respuestas de la educación superior en un mundo que se transforma deben guiarse por tres criterios que determinen de su jerarquía y funcionamiento local nacional e internacional; pertinencia, calidad e internacionalización. En relación con estos criterios, se formulan el cometido y la contribución que la UNESCO puede hacer para facilitar el proceso de cambio y desarrollo.
- VI.** La pertinencia de la educación superior se considera primordialmente en función de su cometido y su puesto en la sociedad, de sus funciones con respecto a la enseñanza, la investigación y los servicios conexos y de sus nexos con el mundo del trabajo en sentido amplio, con el Estado y la financiación pública y sus interacciones con otros niveles y formas de educación.
- VII.** La necesidad de pertinencia ha adquirido dimensiones y una mayor urgencia a medida que las actividades económicas de la sociedad requieren graduados capaces de actualizar constantemente sus conocimientos y adquirir constantemente sus conocimientos y adquirir conocimientos nuevos que les permitan no sólo encontrar trabajo, sino también crear empleos en un mercado en constante cambio. La educación superior debe replantearse su misión y redefinir muchas de sus funciones, en especial teniendo en cuenta las necesidades de la sociedad en materia de aprendizaje y capacitación permanentes.

- VIII.** Uno de los requisitos previos para una gestión y un funcionamiento satisfactorios de la educación superior es el mantenimiento de buenas relaciones con el Estado y la sociedad en su conjunto. Estas relaciones deben basarse en los principios de libertad académica y autonomía institucional, indispensables para la preservación de toda institución de enseñanza superior como comunidad de libre investigación capaz de llevar a cabo sus funciones de creación, reflexión y crítica en la sociedad. El Estado puede y debe asumir una función catalítica y de regulación, pero debe predominar el autogobierno de la educación superior. Al mismo tiempo todo el medio socioeconómico obliga a las instituciones de educación superior a establecer vínculos con el Estado y con los demás sectores de la sociedad y a aceptar que tienen una responsabilidad para con la sociedad en general.
- IX.** Una financiación pública limitada es una de las restricciones principales que se oponen al proceso de cambio y desarrollo de la educación superior. Esa limitación de fondos es también la causa de la crisis actual y de las tensiones entre el Estado y la comunidad universitaria. Las instituciones de educación superior deben mejorar su gestión y utilizar de manera más eficaz los recursos humanos y materiales de que disponen, lo que es una manera de rendir cuentas a la sociedad.
- X.** El apoyo público a la educación superior sigue siendo indispensable, pero las instituciones de educación superior deben tratar de encontrar nuevas fuentes de financiamiento. Todos los participantes deben intervenir en esta tarea: los estudiantes, los padres, el sector público, el sector privado, las comunidades y las autoridades nacionales y locales. Pero a juzgar por las condiciones específicas dominantes en cada país, no cabe esperar que otras fuentes de financiamiento permitan eliminar la crisis que padece la educación superior ni frenar el proceso de deterioro que afecta en este momento a muchas instituciones, en especial en los países en desarrollo.
- XI.** La introducción de derechos de matrícula constituye un aspecto delicado de la educación superior, pues incide en muchos aspectos de la justicia social y la movilidad, la equidad de la educación y las políticas educativas, sociales y fiscales del Estado en general. Debe pues ser considerada también en el contexto de la afluencia de estudiantes a la universidad que se ve a su vez afectada por la existencia de derechos de matrícula en los niveles inferiores del sistema educativo. También se debe considerar la posibilidad de recurrir a otras formas de financiar la educación superior.
- XII.** Si el Estado se distancia de la financiación de la educación superior, ello podría imponer una tensión excesiva a las universidades e incitarlas a recuperar costos, a encontrar otros fondos y a interpretar con estrechez la necesidad de autonomía. Para que la educación superior pueda efectuar una contribución importante al progreso de la sociedad, el

estado y la sociedad en general deben comprender que financiar la educación superior ni o es una carga para los fondos públicos, sino una inversión nacional a largo plazo para acrecentar la competitividad económica, el desarrollo cultural y la cohesión social. En este marco debe abordarse también el problema de compartir los costos de la educación superior.

- XIII.** La renovación de la enseñanza y el aprendizaje en la educación superior resulta indispensable para mejorar su pertinencia y su calidad. Para ello es necesario establecer programas que fomenten la capacidad intelectual de los estudiantes, mejorar el contenido interdisciplinario y multidisciplinario de los estudios y aplicar métodos pedagógicos que aumenten la eficiencia de la experiencia de aprendizaje, en especial teniendo en cuenta los rápidos avances de las tecnologías de la información y la comunicación.
- XIV.** La investigación no es sólo una de las principales funciones de la educación superior, sino también un requisito previo de su importancia y su calidad científica. No siempre se estiman en todo su valor las ventajas educativas de las actividades vinculadas con la investigación. Se las deberá tener en cuenta al tomar decisiones sobre la financiación de las investigaciones científicas, en especial en momentos en que nos aproximamos a una etapa de desarrollo en la que se incrementa rápidamente el número de temas de interés común que las ciencias, la tecnología y la cultura deben investigar conjuntamente. La educación superior debe ser considerada como un asociado indispensable en el fomento de estos vínculos.
- XV.** La calidad se ha convertido en una preocupación fundamental en el ámbito de la educación superior. Y ello porque la satisfacción de las necesidades de la sociedad y las expectativas que suscita la educación superior dependen en última instancia de la calidad del personal docente, de los programas y de los estudiantes tanto como de las infraestructuras y del medio universitario. La búsqueda de la "calidad" tienen aspectos múltiples, las medidas para acrecentar la calidad de la educación superior deben estar destinadas a alcanzar objetivos institucionales y de mejoramiento del propio sistema.
- XVI.** La evaluación y el incremento de la calidad deberían iniciarse con el personal de enseñanza e investigación, logrando su participación activa en atención a su cometido central en las actividades de las instituciones de educación superior. Las políticas de desarrollo de los recursos humanos, en especial las relativas a la contratación y los ascensos, deberían basarse en principios claros u objetivos bien definidos, haciendo hincapié en la capacitación inicial y en el empleo del personal universitario y en la instauración de mecanismos más rigurosos de selección y capacitación del personal encargado de funciones administrativas y de gestión en la educación superior.

- XVII.** La calidad de los estudiantes plantea un problema inmenso, sobre todo teniendo en cuenta el elevadísimo número de matriculas, la diversificación de los programas de estudio y los actuales niveles de financiamiento de la enseñanza superior. En estas condiciones, los gobiernos y las instituciones de educación superior adoptan diversas soluciones. Se acepta, en general, que la calidad de los estudiantes de la educación superior depende en gran medida de las aptitudes y la motivación de los alumnos que egresan de la enseñanza secundaria por lo que es necesario volver a examinar la articulación de la enseñanza secundaria y la educación superior, el asesoramiento de los estudiantes y la conveniencia de hacer comprender a los estudiantes (en especial a los que reciben fondos estatales) , su responsabilidad con respecto a la sociedad.
- XVIII.** La calidad de las infraestructuras de materiales y académicas de la educación superior tiene importancia para la enseñanza, la investigación y las funciones de servicios, así como para la cultura institucional, imprescindible para dar coherencia a las instituciones de educación superior, sumamente diversificadas y a menudo geográficamente dispersas. Las inversiones de capital en infraestructura (desde las vías de acceso al campus, los laboratorios y las bibliotecas hasta las "autopistas de la información") deben ser consideradas como obras públicas que forman parte del esfuerzo general destinado para infraestructuras que dependen de la economía.
- XIX.** La evaluación de la calidad es fundamental para buscar soluciones que aumenten la calidad de la educación superior. Esa evaluación no debe efectuarse teniendo en cuenta tan sólo los aspectos financieros, ni se debe relacionar exclusivamente con el funcionamiento global de las instituciones de educación superior, que se prestan mejor a una medición cuantitativa en forma de indicadores de calidad. Se debe prestar la debida atención al respecto de los principios de libertad académica y autonomía institucional. Pero estos principios no deben invocarse para oponerse a los cambios necesarios ni para proteger estrechas actitudes corporatistas o privilegios que a la larga podrían tener un efecto negativo sobre el funcionamiento de la educación superior.
- XX.** La internacionalización de la educación superior obedece en primer lugar al carácter universal del aprendizaje y la investigación. Se ve fortalecida por los actuales procesos de integración económica y política y por la creciente necesidad de entendimiento intercultural. El número cada vez mayor de estudiantes, profesionales e investigadores que trabajan, viven y se comunican en un contexto internacional demuestra claramente esta tendencia. La expansión considerable de diversos tipos de redes y otros mecanismos de enlace entre instituciones, profesores y estudiantes se

ve facilitada por el progreso constante de las tecnologías de la información y la comunicación.

XXI. La cooperación internacional debe basarse ante todo en la asociación y la búsqueda colectiva de la calidad y pertinencia en la educación superior. Las condiciones adversas en que funcionan las instituciones de educación superior, en especial en algunos países en desarrollo, deben ser corregidas gracias a la solidaridad internacional. En este sentido, es importante promover programas e intercambios que permitan reducir los desequilibrios existentes y facilitar el acceso a los conocimientos y su transferencia.

Cambio y desarrollo de la educación superior . el papel de la UNESCO

XXII. Las tendencias que se observan en la educación superior, los problemas y sus posibles soluciones tienen una repercusión directa en la labor de la UNESCO y requieren:

- que se fortalezca el papel de la UNESCO en el desarrollo de la educación superior y la investigación, en su calidad de organismo especializado del sistema de las Naciones Unidas en cargo de estos ámbitos;
- que la organización se comprometa en favor de los principios y valores que deben orientar las políticas y estrategias para el cambio y el desarrollo de la educación superior, en especial para lograr un mayor acceso, presentando la debida atención a la equidad;
- que se promueva la diversidad de la educación como requisito previo de su mayor pertinencia y calidad;
- que se promuevan la libertad académica y la autonomía institucional, valores permanentes de la educación superior.
- Que sus actividades en el ámbito de la educación superior se centre en la promoción de la cooperación internacional, insistiendo sobre todo en el fortalecimiento de la educación superior y de la capacidad de investigación en los países en desarrollo.

XXIII. El desarrollo de la educación, comprendida la educación superior, mediante la cooperación internacional ha sido uno de los principales ámbitos de acción de la UNESCO desde su fundación. El logro de la educación básica para todos I y el fomento de las oportunidades de educación permanente constituye la prioridad de la UNESCO en el ámbito de la educación. Este objetivo está asociado con la necesidad de renovar y desarrollar la educación superior. La UNESCO instará a los gobiernos y a las instituciones nacionales e internacionales a considerar que la educación superior es una inversión social, económica y cultural y a crear las condiciones adecuadas para su funcionamiento.

- XXIV.** La UNESCO seguirá actuando a favor de la ampliación de la disponibilidad y la participación en la educación superior. Uno de los objetivos principales de la organización consiste en lograr que la educación superior “sea accesible a todos,... según la capacidad de cada uno”, tal como se estipula en la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la esfera de la Enseñanza, aprobada por la UNESCO en 1960 y reforzada por ulteriores pactos internacionales.
- XXV.** Paralelamente a las tendencias que confluyen en la necesidad de replantear y reformar los sistemas y las instituciones de educación superior, la UNESCO centra sus actividades en la pertinencia y la calidad, que son características esenciales de una política de educación superior orientada al futuro. La organización trata de promover la diversidad de las instituciones y los sistemas de educación superior. Además, la UNESCO insiste en que es necesario propiciar aún más la diferenciación de los programas de estudio, pues éstos permiten lograr una mejor adaptación de la educación superior a las necesidades nacionales y locales sin perder de vista la universalidad del conocimiento ni el criterio primordial de calidad.
- XXVI.** La UNESCO seguirá haciendo esfuerzos para establecer los requisitos previos a una adopción de decisiones informada y la base necesaria para observar y seguir los cambios y progresos de la educación superior, así como para ayudar a los Estados Miembros y sus instituciones correspondientes a establecer métodos y mecanismos que garanticen la calidad y la evaluación. Para hacer frente a esta responsabilidad, la organización seguirá descentralizando esas actividades a las oficinas regionales y otros centros. El desarrollo de instrumentos eficaces para la definición de políticas exigirá también que la organización prosiga su labor en el ámbito de la educación superior y que mejore, entre otras cosas, la amplitud, la finalidad, los conceptos y las definiciones de las estadísticas y los indicadores sobre las ciencias, la educación superior y la promoción de la investigación sobre educación superior.
- XXVII.** Se concederá especial importancia al fomento de los principios de libertad académica y autonomía institucional, que son requisitos básicos para la vida universitaria y el funcionamiento y desarrollo de las instituciones de educación superior. Teniendo en cuenta la necesidad de establecer normas intencionalmente aceptadas en este sentido, la UNESCO cooperará con los Estados Miembros, con las organizaciones no gubernamentales de educación superior y con la comunidad universitaria para fortalecer estos principios y mejorar la situación de los profesores de la enseñanza superior.
- XXVIII.** Con arreglo a la misión que le confía su Constitución, la UNESCO seguirá ocupándose de ampliar la cooperación internacional, objetivo preferente y modo principal de acción en la esfera de la educación superior. El programa de la UNESCO apunta a promover la cooperación

en todo el mundo y a establecer los medios más eficaces para fortalecer la educación superior y la capacidad de investigación en los países en desarrollo.

XXIX. El programa UNITWIN y de Cátedras UNESCO seguirá siendo el plan de acción principal de la organización para fortalecer las redes y otros mecanismos de enlace entre instituciones de educación superior en los planos interregionales, regional y subregional. La amplia gama de actividades comprendidas en este programa y la flexibilidad de sus planteamientos organizativos y financieros han confirmado su adecuación para la trascendencia de conocimientos y su pertinencia a las necesidades de las regiones, los países y las instituciones de educación superior interesados. En este ámbito, se efectuarán nuevos progresos teniendo en cuenta otras iniciativas de la UNESCO, por ejemplo, el programa UNISPAR (Asociación Universitaria- industrial-Ciencias) y MOST (Gestión de las Transformaciones Sociales).

XXX. El objetivo final de la UNESCO en este proceso de cambio y desarrollo de la educación superior es una renovación global y una nueva visión de la educación superior y la investigación que tomen cuerpo en el concepto de una "universidad pro-activa", firmemente ansiada en las circunstancias locales, pero plenamente comprometida en la búsqueda universal de la verdad y el progreso del conocimientos. Todo ello permitirá establecer un nuevo "pacto universitario", gracias al cual la educación superior pueda responder mejor en todos los Estados Miembros a las necesidades presentes y futuras de un desarrollo humano sostenible. **UF.**

Tomando de: UNESCO, Documento de políticas para el cambio en la educación superior, París 1995.

LOS PASOS SIGUIENTES: ACTUACIÓN FUTURA DEL BANCO

Prioridades mundiales

La misión del Banco en la esfera de la educación es ayudar a sus clientes a definir y aplicar las medidas estratégicas que deberán adoptar ulteriormente a fin de mejorar el acceso a oportunidades de aprendizaje pertinente y de buena calidad, centrándose particularmente en llegar a las personas pobres y marginadas.

Como ocurre en otros sectores, es esencial emplear los recursos de forma eficiente y equitativa a fin de fomentar la capacidad institucional indispensable para el desarrollo sostenible. En el Capítulo 7 se presentan directrices estratégicas para ayudar al personal a hacerlo en su labor con los gobiernos y otros socios de los países. El éxito de esta estrategia deberá ajustarse independientemente en cada país respondiendo a la siguiente pregunta: ¿existe un plan de educación claro y

coherente cuya aplicación genere mejorar en el acceso y en los resultados del aprendizaje?.

Teniendo en cuenta la gran diversidad existente en el sector de la educación tanto entre distintos países como dentro de un mismo país, en esta estrategia se evita establecer requisitos generales del tipo "invertir en la enseñanza primaria" o "suministrar más capacitación profesional". Sin embargo, hay algunas prioridades verticales o mundiales que se derivan del compromiso del Banco con los objetivos internacionales de educación y del consenso sobre la necesidad de prestar una atención constante a la calidad de la enseñanza y del aprendizaje. Esto es lo que se describe en este capítulo, y las actividades específicas y los indicadores de resultados que se emplearán en la evaluación de la labor del Banco en esas esferas se resumen en el Cuadro 3. en éste también figuran los indicadores de los resultados que se espera contribuir a lograr con los programas y las actividades, pero que el Banco y sus socios controlan sólo parcialmente y de forma indirecta. A fin de contribuir a que se alcancen con mayor rapidez los objetivos de educación internacionales (Capítulo 2)¹ como medio de lograr economías más productivas, más cohesión social, una participación más eficaz en los asuntos colectivos y, en definitiva, conseguir que la población estén más sana y sea más feliz, se han puesto en marcha programas mundiales que se centran **en la enseñanza básica para las niñas y en los países más pobres** que presentan las tasas de matrícula más bajas. Se han definido otras tres esferas en las que probablemente las intervenciones tendrán efectos importantes en la **calidad de la enseñanza y del aprendizaje**.

- **Intervenciones en etapas tempranas** (por ejemplo, el desarrollo del niño en la primera infancia, la salud y nutrición en las escuelas);
- **método de distribución innovadores** (por ejemplo, la enseñanza a distancia, el aprendizaje libre y el uso de nuevas tecnologías);
- **reformas a nivel de todo el sistema** (especialmente por lo que se refiere a los criterios de rendimiento, la buena gestión en los niveles básicos y postbásico, y la función de los proveedores y financiadores distintos del gobierno).

¹ Los objetivos de Educación para todos son: ampliar la atención a la primera infancia y las actividades de desarrollo, lograr que en el año 2000 sean universales al acceso a la enseñanza primaria y su finalización; mejorar el rendimiento en el aprendizaje, lograr que en el año 2000 el analfabetismo de adultos se haya reducido a la mitad de su nivel de año 1990, ampliar el suministro de educación básica y de capacitación en otros conocimientos esenciales necesarios para los jóvenes y los adultos, aumentar la adquisición de conocimientos, capacidades y valores por parte de personas y familias a fin de que su vida mejore y de lograr un desarrollo sólido y sostenible. Además, el Comité de Asistencia para el DESARROLLO (CAD) de la OCDE ha hecho un llamamiento a favor de que para el año 2015 se logre la enseñanza primaria universal en todos los países y de que para el año 2005 se eliminen las disparidades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria (OCDE, Shaping the 21st Century, 1996; sitio en la WWW: www.oecd.org/dac/indicators/html/backgrd.htm).

Estos aspectos son prioritarios en todo el mundo, pero *no todos* serían seleccionados como las medidas estratégicas, más importantes en todas las regiones y países. El conjunto de actividades en estas esferas sólo constituye una fracción del programa completo del Banco en el sector de la educación. Sin embargo, hay importantes áreas de superposición entre estas cuatro prioridades a nivel mundial y las prioridades definidas en las estrategias regionales, y existen actividades en estas esferas prioritarias en muchos de los países clientes del Banco (Anexo 6).

ENSEÑANZA BÁSICA. PARA LAS NIÑAS Y PARA LAS PERSONAS MÁS POBRES

Enseñanza básica para las niñas. A pesar de los importantes progresos realizados en la aplicación del acceso a la enseñanza primaria, permiten las disparidades de matrícula y de rendimiento entre niños y niñas.

Orientaciones normativas	Actuaciones específicas	Indicadores de rendimiento	Socios	Indicadores de resultados
ESFERAS PRIORITARIAS				
Educación Básica - para las personas más pobres.	Centrar las actividades en países prioritarios de África a través de la iniciativa especial de las Naciones Unidas para África.	Se están realizando actividades en 16 países	UNESCO, Fondo Fiduciario Noruego	Alcanzar los objetivos establecidos por Educación para Todos/Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) en los países en que se haya actuado.
- para las niñas	Centrar las actividades en los 31 países que presenten las mayores disparidades entre los sexos en cuanto a matrícula en la educación básica.	Se están realizando actividades en los 31 países.	UNICEF, Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido) , Rockefeller.	Progreso hacia los objetivos para las niñas establecidos por Educación para Todos/comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) en los 31 países en que se actúa.
Primeras intervenciones - desarrollo del niño en la primera infancia.	Elaborar programas para el desarrollo del niño en la primera infancia en países	El número de programas autónomos ha aumentado de 8 a 14.	Dirección Sectorial de Salud, Nutrición y Población (Banco Mundial), BID, UNESCO, UNI	Aumento del número de niños que ingresan en la enseñanza primaria en los países en que se

<p>- programas de salud en las escuelas</p>	<p>prioritarios.</p> <p>Centrar las actividades en países prioritarios de África y América Latina y el Caribe a través del programa internacional de salud en las escuelas.</p>	<p>Se han emprendido actividades en 19 países de África y en 8 de América Latina y el Caribe.</p>	<p>CEF, OPS, organismos bilaterales, organizaciones no gubernamentales</p> <p>Dirección Sectorial de Salud, Nutrición y Población (Banco Mundial), OMS, UNESCO, OPS, UNICEF, ONUSIDA, organismos bilaterales, organizaciones no gubernamentales.</p>	<p>haya actuado.</p> <p>Mejora del aprendizaje en los países en que se haya actuado.</p>
<p>Métodos de distribución innovadoras: enseñanza a distancia, aprendizaje libre y uso de las nuevas tecnologías.</p>	<p>Elaborar una estrategia de tecnología de la educación para África y hacer una encuesta en Asia oriental y el pacífico.</p> <p>Mejorar el intercambio de información de los educadores de los países clientes.</p> <p>Posibilitar el intercambio de conocimientos sobre el aprendizaje a distancia entre los países clientes.</p>	<p>Finalización de la estrategia y de la encuesta.</p> <p>Se han ofrecido cuatro becas para la educación en África.</p> <p>Se han puesto en marcha seis sitios en la red sobre enseñanza a distancia mundial.</p>	<p>África, Asia oriental y el pacífico.</p> <p>África.</p> <p>Universidades abiertas en el Canadá, Hong Kong/China, Costa Rica, Indonesia, Sudáfrica, España y el Reino Unido.</p>	<p>Mejora en todo en mundo de los conocimientos sobre enseñanza a distancia.</p>
<p>Reforma a nivel de todo el sistema -niveles, planes de estudios y evaluación.</p>	<p>Prestar apoyo a los esfuerzos encaminados a lograr un incremento de información comparable</p>	<p>Participación corriente del Banco en el organismo del Instituto de Estadísticas de la UNESCO y</p>	<p>UNESCO, Asociación internacional de Evaluación del Rendimiento Escolar, OCDE, UNICEF, PNUD,</p>	<p>Sistema de educación más eficientes u equitativos.</p>

	entre los países sobre el acceso a la educación y los resultados que se obtienen en esa esfera.	diálogo del Banco con sus clientes sobre la participación en estudios internacionales.	FNUAP, TIMSS-R, indicadores de la educación en el mundo, Evaluación de Educación para Todos 200.	
--	---	--	--	--

Cuadro 3 Plan de Aplicación, ejercicios económicos 1999-201; Esferas prioritarias (continuación)

De ello son muchas y complejas, pero motivos de equidad y los grandes beneficios económicos y sociales vinculados con la educación de las niñas exigen que el Banco y otros organismos se esfuercen para que se reduzcan las disparidades entre los sexos. Con la inversión en la educación de las niñas aumentan los coeficientes de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo y sus ingresos, disminuye el número de hijos que tienen, se reducen las tasas de mortalidad de lactantes, de niños pequeños y la derivada de la maternidad, se obtienen beneficios educativos intergeneracionales y se consiguen importantes beneficios ambientales. Cabe esperar que estas inversiones, si se hace pensando en los beneficios de largo plazo, conduzcan a cambios demográficos positivos, a una reducción de los gastos de salud y a una cohesión social y una eficacia del desarrollo mayores.

En su labor por hacer aumentar la matrícula, la permanencia, los resultados y el rendimiento de las niñas, el Banco y sus socios están haciendo uso de distintos enfoques, que incluyen proporcionar incentivos para la asistencia de las niñas a la escuela (por ejemplo, becas, comidas en la escuela, atención básica de la salud, suministro de libros de texto), mejorar el acceso a escuelas cercanas y seguras que cuenten con la infraestructura adecuada, mejorar la calidad y la pertinencia de la enseñanza, respetar los valores socioculturales y educar a los padres y comunidades sobre los beneficios de educar a las niñas, establecer políticas nacionales de apoyo dirigidas a las niñas y aplicar buenas políticas económicas que no desincentiven el empleo de mujeres.

El Banco ha distinguido 31 países en los que lleva a cabo actividades y que al ritmo de progreso actual no alcanzarán los objetivos internacionales. De estos 31 países se ha elegido 15 porque en ellos hay disparidades excepcionalmente importantes entre los niños y las niñas por lo que se refiere a las tasas de matrícula en la enseñanza primaria. Estos países son: Burkina Faso, Chad, Cote d'Ivoire, Etiopía, Ghana, Guatemala, Guinea, Malí, Marruecos, Nepal, Níger, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Uganda y Yemen. El objetivo es crear actividades que reduzcan las disparidades entre los sexos en estos 15 países y emprender en ellas actividades adicionales para mejorar el conocimiento de las cuestiones relativas a la educación de las niñas y orientar los recursos humanos y financieros de forma que mejoren las tasas de matrícula y de aprovechamiento de las niñas. Recientemente se ha creado una nueva asociación de colaboración entre diversos organismos en la que participan el Banco, el UNICEF, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido y la Fundación Rockefeller a fin de estudiar con más atención que

factores son importantes para asegurar la aplicación efectiva de los programas de educación de las niñas en los países en desarrollo.

Educación básica para las personas más pobres. posiblemente en la mitad de los 48 países de África al sur del Sahara el aprovechamiento educativo es muy inferior al nivel que siempre ha sido necesario para lograr el crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza. Así pues, hay una necesidad urgente de aplicar políticas más audaces y mecanismos imaginativos que superan "las actuaciones tradicionales a fin de incrementar la matrícula en la enseñanza primaria.

En el marco de la Iniciativa especial de las Naciones Unidas para África, se incluyen un componente educativo encabezado por la UNESCO y el Banco que tienen por objetivos ayudar a los países a establecer planes de desarrollo del sector de la educación que sean ambiciosos y racionales técnicamente y ejecutables y razonables financieramente en el contexto social del país. Estos planes deben usarse como base para movilizar , los recursos de los organismos externos de financiamiento, incluido el Banco, en apoyo de su aplicación. En el marco del componente de educación de la Iniciativa especial, un subprograma financiado por un fondo fiduciario noruego y administrado por el Banco se centra en la enseñanza primaria y tienen por objetivo establecer programas en 16 países: Angola, Burkina Faso, Chad, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Mozambique, Níger, Rwanda, Senegal, Sierra Lona, Rómnia. Con el tiempo el programa puede ampliarse a otros componentes de la educación básica (por ejemplo, la alfabetización de la educación básica (por ejemplo, la alfabetización de adultos, especialmente para las mujeres) y a otros países.

Los objetivos de la Iniciativa especial son: 1) contribuir a que aumente la conciencia de los principales responsables de la formulación de políticas nacionales sobre las limitaciones fundamentales que los actuales niveles insuficientes de desarrollo de la enseñanza primaria imponen a la capacidad de un país para lograr un crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza; 2) aportar recursos financieros y humanos adicionales para ayudar a establecer un consenso nacional general sobre las difíciles reformas educativas necesarias para salir de la "trampa" del trabajo nivel de matrícula actual; y 3) procurar que haya más cooperación y armonización entre las distintas actividades que apoyan los organismos de las Naciones Unidas y los donantes bilaterales a fin de desarrollar la enseñanza.

INTERVENCIONES EN ETAPAS TEMPRANAS: DESARROLLO DEL NIÑO EN LA PRIMERA INFANCIA Y SALUD EN LAS ESCUELAS

Desarrollo del niño en la primera infancia. Los problemas que sufren los niños pobres en sus primeros años, como el desarrollo físico y mental deficiente y la falta de preparación para la escuela, son precursores del rendimiento académico insuficiente, las tasas de abandono elevadas, el analfabetismo funcional, la poca

productividad en la fuerza de trabajo, e incluso de delincuencia y la dependencia de la sociedad.

Programas para resolver estas importantes deficiencias son fundamentales para el aprendizaje de los niños y su éxito en la vida. El desarrollo del niño en la primera infancia –que comporta una combinación de elementos de distintos sectores como la enseñanza preescolar, la nutrición y la atención básica de la salud, en los que intervienen los niños y sus padres y otros encargados de su cuidado- tienen un papel fundamental en la interrupción de los ciclos intergeneracionales de inequidad y en la mejora del rendimiento educativo, siempre que vaya seguido por intervenciones que se mantengan después de los primeros años.

El Banco tiene distintos proyectos independientes de desarrollo del niño en la primera infancia y proyectos del sector social con un componente de desarrollo del niño en la primera infancia. Estos proyectos incluyen objetivos específicos y alternativas de programas adaptadas al contexto de los países clientes. Por ejemplo, en Bolivia, Colombia, la India e Indonesia las intervenciones están dirigidas a los niños en situación de riesgo, con servicios de salud, de nutrición y de estimulación integrados a través de programas de atención a la infancia basados en el hogar o en centros de atención. En México, la educación de los padres constituye el objetivo del proyecto. En Uganda se emplean estrategias de medios de comunicación dirigidas a los padres, además de enseñar a las mujeres técnicas comerciales, mientras que en Nigeria esas estrategias se dirigen a los niños pequeños mediante una adaptación del modelo de Barrio Sésamo de los Estados Unidos. En Kenya, el objetivo es mejorar la calidad de las personas encargadas de los servicios de atención mediante la capacitación. El personal del Banco que trabaja en el desarrollo del niño en la primera infancia tienen el objetivo de aumentar a 14 los proyectos independientes y se han programado nuevos proyectos para Bangladesh, el Brasil, China, Etiopía, la India, Jamaica, México, Samoa, Túnez y el Yemen.

Salud en las escuelas. En investigaciones recientes se ha observado que a través de programas de salud en las escuelas es posible suministrar de forma muy económica servicios de salud sencillos y de utilidad demostrada como la desparasitación, los suplementos de micronutrientes (hierro, por ejemplo) y el fomento de estilos de vida saludables. Esos servicios también son muy progresivos, ya que proporcionan la mayor parte de los beneficios a los más desfavorecidos: las niñas y las personas pobres y malnutridas. Con ellos también pueden lograrse mejoras significativas en la salud de los niños, en asistencia a la escuela y en su capacidad de aprender y, por tanto, en su rendimiento escolar; y producen muchos beneficios de largo plazo en la salud de los adultos y en su productividad. El Banco, en colaboración con una gran diversidad de socios, como la OMS, la UNESCO, el UNICEF y el ONUSIDA, así como con donantes bilaterales (especialmente USAID) y organizaciones no gubernamentales (especialmente la Federación de Salvación de los Niños, Estados Unidos), ha establecido la iniciativa internacional de salud escolar, que proporciona a sus clientes a asesoramiento

especializado, ejemplos de prácticas adecuadas y conjuntos de instrumentos prácticos, y presta asistencia a los grupos de estudio para la preparación de componentes de salud escolar en el marco de los proyectos de desarrollo. En África los proyectos de salud en las escuelas se aplicarán en tres países (Madagascar, Malawi y Zambia) y como iniciativa subregional en 16 países de África occidental (entre ellos Guinea, Malí, Mauritania y el Senegal). El equipo regional de América Latina y el Caribe ha puesto en marcha una iniciativa en colaboración con la Organización Panamericana de la Salud cuya finalidad es fomentar que a nivel regional se presten servicios de salud basados en las escuelas y de preparación para la vida cotidiana en ocho países de la región por lo menos.

MÉTODOS DE DISTRIBUCIÓN INNOVADORES: EDUCACIÓN A DISTANCIA, APRENDIZAJE LIBRE Y USO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

La enseñanza a distancia se ha empleado en diversos contextos de países en desarrollo y con distintas finalidades. La radio se ha utilizado para enseñar matemáticas, ciencias de inglés a alumnos de primaria en África, en América Latina y en Asia. En muchos países se han empleado tecnologías de imprenta y de otros tipos en la capacitación de maestros y se está aprovechando eficazmente la televisión para suministrar muchos tipos de capacitación a niños, a maestros y a otras personas adultas. Las nuevas tecnologías, especialmente la Internet, ofrecen a los encargados de formular políticas nuevas posibilidades para suministrar educación y capacitación a alumnos de todas las edades. Estas posibilidades tecnológicas pueden hacer que se reduzcan los costos, aumente el acceso y se amplíe la calidad de las posibilidades de educación y capacitación.

Un número cada vez mayor de países está experimentando con distintas formas de nuevas tecnologías para ampliar las posibilidades de educación y capacitación, porque permiten elaborar materiales audiovisuales que reflejan los valores y la cultura locales, ofrecen imágenes visuales de los comportamientos deseados y permiten la colaboración a través de las fronteras y el acceso a información de la que antes no se podía disponer.. la función del Banco consiste en prestar apoyo a los países no sólo en su faceta de consumidores sino también como productores de dichos instrumentos audiovisuales, para ayudarles a explorar el potencial de las nuevas tecnologías mientras se procura corregir limitaciones como una capacidad de absorción insuficiente y la falta de infraestructura adecuadas.

La red sobre desarrollo humano y la región de África han elaborado conjuntamente un documento de estrategia para el uso de tecnología educativa en distintos países de África. Cuatro educadores de África participaron en programas de becas para ampliar los conocimientos especializados a nivel regional sobre tecnología educativa y educación a distancia. En colaboración con la Región de Asia oriental, el Instituto del Banco Mundial, la UNESCO y la Commonwealth of Learning, se ha puesto en marcha una encuesta sobre tecnología educativa y educación a distancia en Asia a la que el próximo año seguirá una serie de estudios monográficos en profundidad.. en colaboración con InfoDev se llevará a cabo una serie adicional de

estudios monográficos y se formará una red de países que empleen tecnologías para capacitar a maestros. Por último, la Red sobre desarrollo humano planea ampliar su Red mundial de educación a distancia, una guía en línea para la educación a distancia, estableciendo seis sitios regionales antes de que finalice el ejercicio económico del año 2000 (recuadro 8).

REFORMA A NIVEL DE TODO EL SISTEMA: NIVELES, PLANES DE ESTUDIOS Y EVALUACIÓN; BUENA GESTIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN; PROVEEDORES Y FINANCIADOTES DISTINTOS DEL GOBIERNO

Niveles, planes de estudio y evaluación. En un lugar destacado de los programas de muchos gobiernos figuran actividades destinadas a mejorar la calidad tanto en la enseñanza básica como en la postbásica: establecer un marco común de expectativas para los alumnos que se relacione con lo que éstos necesitan más adelante para seguir estudiando y trabajar; elaborar un marco de planes de estudios en el que los maestros puedan ayudar a que sus alumnos logren lo que se espera de ellos; asegurarse de que los planes de estudios reimpartan en un idioma apropiado para los estudiantes locales; concebir instrumentos de evaluación que permitan a los maestros y a los responsables de la formulación de políticas medir el rendimiento de los estudiantes; y fomentar la capacidad de los dirigentes educativos y de los directores y maestros de las escuelas para liderar esos cambios educativos.

RECUADRO 8

CUATRO EJEMPLOS DE USO INNOVADOR DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DE LA TECNOLOGÍA

El Programa de Educación sobre el Desarrollo ofrece un sitio en la WWW(www.world.bank.org/depweb) para maestros y alumnos que deseen estudiar cuestiones sociales, económicas y ambientales del desarrollo sostenible en todo el mundo. En el programa se emplean módulos de aprendizaje, mapas, gráficos, cuadros de datos, estudios monográficos, fotografías, actividades de divulgación, materiales para maestros, un periódico de estudiantes en líneas y muchas otras cosas. La Red mundial de educación a distancia (www.globaldistancelearnig.com) esa una guía de información sobre la educación a distancia, diseñada para ayudar a clientes interesados en usar la educación a distancia con fines de desarrollo humano. La Red tienen sus sitio central en el Banco y sitios regionales en todas las partes del mundo. Se está creando un servicio complementario (la Guía mundial de educación a distancia), en colaboración con una empresa del sector privado, que ofrecerá un listado de proveedores de programas de aprendizaje de educación a distancia,

de materiales de aprendizaje, de tecnologías de comunicaciones y de consultores de educación. El programa de "Enlaces mundiales" del Instituto del Banco Mundial (globallinks@worldbank.org) emplea los medios de comunicación para difundir información relativa a cuestiones básicas del desarrollo, incluida la reforma educativa y la función del gobierno, a una audiencia de 100 millones de personas de más de 50 países en desarrollo. El programa de Enlaces mundiales para el desarrollo (WorLD) (www.worldbank.org/worldlinks) aporta a escuelas secundarias con escasez de recursos los enormes recursos educativos disponibles en la Internet, y capacita a los maestros para integrar las computadoras en las aulas de forma eficaz. Los alumnos están vinculados con escuelas colaboradoras de países de la OCDE con fines de aprendizaje a distancia en colaboración y empiezan a adquirir los conocimientos sobre computadoras que se necesitan para participar en una economía cada vez más mundializada. En el año 2000 por lo menos 1,500 escuelas secundarias en 40 países de todas las regiones en desarrollo estarán conectadas mediante WorLD.

Además de aumentar la calidad en los ámbitos fundamentales de la alfabetización y las matemáticas, muchos países se proponen mejorar la enseñanza de la ciencia y la tecnología. Es esencial que haya un acceso amplio a conocimientos y capacidades científicas y tecnológicos (tanto para los niños como para las niñas) si se desea que los países en desarrollo consigan igualar a los países desarrollados. La competencia a nivel mundial, basada en gran parte en el cambio hacia una sociedad basada en los conocimientos, significa que la transferencia de tecnología y la innovación científica desempeñarán un papel fundamental. El Banco, en colaboración con diversos socios reconocidos internacionalmente, está estableciendo una red mundial de educación científica cuyo objetivo es facilitar el intercambio de prácticas adecuadas en ámbitos como la elaboración de planes de estudios, la educación de los maestros, los niveles y la evaluación.

En un intento por mejorar la cobertura, la calidad y la disponibilidad de información comparable internacionalmente sobre la participación, el aprovechamiento y el rendimiento en la educación a través de fórmulas que permitan a los países que deseen mejorar sus sistemas educativos beneficiarse de esa información, el Banco está apoyando tanto técnica como financieramente el establecimiento del Instituto de estadísticas de la UNESCO. Además el Banco ha incluido países en desarrollo en el proyecto piloto sobre indicadores de la educación en el mundo de la OCDE y en la repetición del Tercer estudio internacional sobre matemáticas y ciencias de la Asociación Internacional de evaluación del rendimiento Escolar (cuyos resultados se publicarán en el año 2001). Los funcionarios del sector de la educación la intención de basarse en esta labor internacional para hacer aumentar la caída de la contribución de cada país a la información sobre educación comparable internacionalmente y, lo que es más

importante , ayudar a los países a aprovechar las experiencias internacionales para crear sus propios sistemas de evaluación nacionales.

Buena gestión y descentralización. La reforma educativa forma parte del programa político en casi todos los países clientes del Banco debido a la consideración de que unos mejores resultados del sistema educativo son esenciales para incrementar la competitividad económica, reducir la pobreza y las desigualdades, fortalecer las instituciones democráticas y aumentar la estabilidad social. Se observan reformas importantes en todos los aspectos del sector de la educación: se profesionaliza la docencia; se concede más autonomía a las instituciones de enseñanza terciaria y se procura que éstas sean más capaces de responder a las necesidades y que tengan más obligación de rendir cuentas; se descentraliza la gestión de las escuelas hasta el nivel local; se fomenta el establecimiento de instituciones de calidad para la enseñanza del niño en la primera infancia; y se revisan los planes de estudios de la enseñanza secundaria para hacerlos más acordes con el mundo laboral.

La reforma de la docencia, por ejemplo, es una empresa compleja. En algunos países, y en algunas zonas dentro de los países, los maestros están bien pagados en relación con otros trabajadores de la economía, con unos sueldos que suponen una parte tan importante del presupuesto de educación que no quedan fondos para otros componentes vitales de una educación de calidad. En otros países los maestros tienen sueldos muy bajos y ello hace que sea difícil encontrar personal y retenerlo y que haya unas tasas de absentismo elevadas. Profesionalmente la docencia mediante la reorganización de incentivos y de capacitación, con formulas que tengan en cuenta las circunstancias locales (incluido el contexto más amplio de la administración pública) es un desafío importante para los países.

Si bien muchas tentativas de reforma sufren dificultades, países tan distintos como Australia, el Brasil, Chile, Corea del Sur, El Salvador , España, Nueva Zelanda, Rumania y Tailandia han demostrado que es posible aplicar reformas de la educación profundas u duraderas. Otros países pueden aprender mucho sobre las actuaciones positivas y las negativas y sobre cómo aplicar reformas de la educación de forma políticamente sostenible (en particular, cómo contrarrestar y solucionar la resistencia política a las reformas formando coaliciones, escalonando la reforma, prestando apoyo a la aplicación y emprendiendo actuaciones de otros tipos).

Para prestar apoyo a sus clientes cuando se ocupan de la reforma a nivel de todo el sistema, el Banco se propone trabajar con una gran variedad de socios e instituciones académicas importantes, a fin de elaborar un curso de capacitación dirigido a responsables de la formulación de políticas de los países clientes y a funcionarios de organismos internacionales que trabajan en el sector de la educación. Además, el Banco facilitará la comunicación de sus clientes con antiguos ministros de educación y otros funcionarios de categoría superior con experiencia en la aplicación de reformas educativas, ofrecerá estudios monográficos detallados de países en los que la experiencia ha tenido éxito (Australia, el Brasil, Chile , Nueva Zelanda, el Reino Unido etc.), creará un sitio en

la WWW con material de investigación sobre la reforma educativa a nivel mundial instrumentos para evaluar la voluntad política y la capacidad institucional para llevar a cabo reformas educativas, y facilitará asistencia para equipos de tareas en la definición de los desafíos que plantea la aplicación de la reforma y las estrategias para superarlos.

Funciones apropiadas para los proveedores y financiadores distintos del gobierno. En muchos países la mayor parte de las actividades educativas están financiadas y suministradas por el sector público. Si bien muy pocos discutirían la necesidad de una financiación pública continuada en los niveles básicos de la enseñanza (en los que hay más efectos externos) no existe ninguna razón a priori por la que el suministro, la financiación y la gestión de toda la educación deban ser de carácter público. Existen razones favorables a: 1) alentar de forma selectiva que la gestión o la propiedad de instituciones corresponda a organizaciones no gubernamentales, grupos religiosos o de la comunidad y a empresarios; 2) permitir que los estudiantes y sus padres puedan elegir entre distintas alternativas; y 3) exigir cierto grado de financiación privada en los niveles posbásicos.

En realidad, hay muchos países que tienen importantes sistemas de escuelas privadas, que en algunos casos proporcionan también oportunidades educativas a niños con menos recursos. El financiamiento y el suministro privados de la educación pueden ampliar el número de plazas para estudiantes, especialmente en los niveles secundario y terciario, cuya importancia es fundamental para fomentar la capacidad institucional y asimilar los avances tecnológicos. El financiamiento privado de la educación también puede permitir que los recursos públicos se empleen mejor en los grupos pobres, ofrecer a las familias otras opciones además del sistema de escuelas públicas, ser más eficiente que el sector público., puesto que mantienen la calidad a un costo unitario inferior, y hacer aumentar las posibilidades de innovar en la esfera de la educación, especialmente cuando hay competencia.

El concepto "privado" es muy amplio y abarca instituciones religiosas por organizaciones no gubernamentales, financiadas por la comunidad y con ánimo de lucro. En muchos países se destinan fondos públicos a esas instituciones privadas, a veces de forma explícita en beneficio de los pobres. En la República Dominicana se emplean vales y becas para ampliar las oportunidades de escolarización de los pobres a través de un proyecto de enseñanza primaria financiado por el Banco. En el Pakistán el Banco presta apoyo a programas de becas para permitir que las niñas se matriculen en escuelas privadas, y en Colombia, Tanzania y Bangladesh contribuye a ampliar las oportunidades de los pobres para acceder a la escuela secundaria mediante vales. En Chile los programas del Banco apoyan la equidad en todas las escuelas secundarias privadas subvencionadas por los municipios o el gobierno. En Mauritania y en Burkina Faso otro proyecto se propone fomentar el apoyo público para la reforma normativa a fin de promover el desarrollo del sector privado en la educación.

La CFI está aumentando las inversiones en el sector privado de la educación. Como parte nueva de esta estrategia, el Banco (incluida la CFI) y colaboradores

del sector privado, están constituyendo un centro de intercambio de información en línea que anunciará las oportunidades de inversión en educación en los países clientes (www.Worldbank.org/edinvest). El centro suministrará información a los inversionistas de países desarrollados a los inversionistas de países desarrollados interesados en buscar oportunidades de inversión en países en desarrollo. Se celebrarán conferencias sobre inversión en distintos países clientes, la primera de las cuales tendrá lugar en África occidental en 1999. el Banco Mundial trabaja en distintos países de África occidental (con especial interés en el Senegal, Gambia, Cote d'Ivoire y Mauritania) estudiando el mercado de educación y ayudando a los gobiernos a crear un marco favorable para el desarrollo del sector privado en la esfera de la educación. El objetivo es que el centro de inversiones basado en la Internet sea operativo en el ejercicio económico del año 2000. En los años siguientes se juzgará si ese sitio ha tenido éxito según el volumen de uso.

PRIORIDADES REGIONALES Y NACIONALES

Las actividades del Banco en la esfera de la educación, como también ocurre en otras esferas, dependen parcialmente de las prioridades internacionales que suscribe y de las prioridades generales que ha fijado para sí mismo, y parcialmente del carácter específico para regiones o países concretos de su trabajo. Las estrategias nacionales de educación, los préstamos y las tareas no relacionadas con el crédito quedan definidos por estrategias de asistencia a los países, las limitaciones presupuestarias y el diálogo entre los directores a cargo de los países y los grupos a cargo del sector. A su vez, la definición de todos estos factores depende aún más de las consultas con los clientes y colaboradores.

La gran diversidad de niveles de desarrollo existentes en los países clientes del Banco significa que, si bien pueden establecerse prioridades generales, las soluciones son inadecuadas. Los países que han alcanzado una tasa de matrícula en la enseñanza primaria del 90% tienen necesidades distintas a las de los países que todavía no han llegado al 50%. unos 75 países en desarrollo tienen unas tasas brutas de matrícula en la enseñanza primaria superiores al 90%, lo que supone las tres cuartas partes de la población escolar del mundo en desarrollo. Los países donde la matrícula de niños está cayendo a niveles inferiores a la de las niñas tienen problemas distintos a los de los muchos países donde las niñas están en una situación especialmente desfavorecida. (Por lo menos 17 países de América Latina tienen tasas de matrícula de niñas superiores a las de los niños, tanto en el nivel primario como en el secundario).

Así pues, el Banco ayudará a los países a definir y aplicar todas las medidas ulteriores que consideren de mayor importancia estratégica a fin de reducir la pobreza. Esto se hará situando al cliente en primer lugar; escuchando cuidadosamente lo que tenga que decir; comprendiendo el contexto cultural y los conjuntos de valores en que debe actuar; y elaborando estrategias y programas específicos para el país que sean racionales, e integrando los conocimientos mundiales a la práctica local. El personal de educación ha elaborado planes de

acción en la esfera de la educación específicos por más de 120 países. Además, seis estrategias regionales de educación están en preparación o hace poco que se han finalizado. En los recuadros 9 y 10 se ponen de relieve las estrategias que se están elaborando en África y en Asia meridional.

Las nuevas estrategias regionales dedican un esfuerzo considerable aclarar los resultados que se pretende obtener con el apoyo del Banco a la educación. Por ejemplo, en la estrategia para la región de América Latina y el Caribe se establecen seis prioridades: mejorar el proceso de enseñanza/aprendizaje; integrar a los marginados, satisfacer las necesidades de la juventud; reformar la gestión de la organización; emplear la tecnología para mejorar la educación y reformar la educación superior. Estas prioridades regionales son acordes con las prioridades generales del Banco y reflejan la necesidad específica de la región.

Cuando la relación entre el cliente y el Banco se caracteriza por el respeto mutuo, la voluntad de escuchar con atención, el espíritu abierto a nuevas ideas u dispuesto a responder a nuevos desafíos, ambos deberían llegar a una posición común sobre la mejor estrategia para el desarrollo del país y la función que el Banco puede desempeñar mejor en su aplicación. sin embargo, hay ocasiones en que el banco y el cliente no están de acuerdo sobre las prioridades. En este caso el Banco debe revelar su propio análisis a la luz del punto de vista del cliente, que quizá no se había tenido suficientemente en cuenta, intentar convencer al cliente de que el análisis del Banco ofrece mayores beneficios que las demás alternativas, o retirarse de las intervenciones particulares que el cliente desea emprender.

La elaboración de las estrategias de educación nacionales y regionales no es simplemente un suplemento de la estrategia general. Las actividades conjuntas, en la elaboración de productos a nivel del país, de la región o de todo el Banco, proporcionan un grupo de estrategias íntervinculadas. Con ellos se evita las condiciones, una cuestión que en el pasado había sido un problema en algunos sectores. Toda la iniciativa está bajo la dirección general de la Junta Sectorial de Educación del Banco en consulta con toda la red sobre educación (algo más de 250 funcionarios del Banco que trabajan en el sector de la educación) y el Grupo de Asesores Externos de la Junta Sectorial.

Este liderazgo colectivo, que está aún más fortalecido por el hecho de que los jefes regionales de educación constituyen la gran mayoría de la Junta Sectorial, había sido mucho más difícil de lograr en el marco de los antiguos arreglos de organización en los que los departamentos eran más independientes unos de otros y estaban más distanciados.

RECUADRO 9

LABOR ESTRATÉGICA EN ÁFRICA AL SUR DEL SAHARA

La región de África definió por primera vez su estrategia regional de educación en el documento de 1988 "Education in Sub-Saharan Africa:

Policies for Adjustment, Revitalización and Expansion". Las actividades posteriores al documento de 1988 han sido un modelo de colaboración entre donantes y gobernantes. Al principio estaban coordinadas por una organización donante (denominado Donantes al Sector de la educación en África) que se convirtió en la Asociación for the Development of Education in África (ADEA).

Actualmente incluye ministerios africanos de educación y unos 50 organismos donantes. Sus objetivos son proporcionar a los ministros africanos un foro en cuyo marco puedan dirigir el diálogo con los donantes para aumentar la conciencia de los organismos donantes sobre el hecho de que deberían adaptar sus prácticas a las necesidades de los programas nacionales y lograr que haya consenso entre los ministros y los organismos por los que respecta a los principales problemas de la educación en África. En el centro de la labor de la ADEA se encuentran 11 grupos de trabajo temáticos que llevan a cabo estudios y publican informes sobre cuestiones de interés general.

Actualmente la ADEA ha decidido examinar los progresos realizados a partir del documento de 1988 a través de un proceso participativo que se basará en estudios de países y que incluirá una intervención de especialistas en educación y responsables de la formulación de políticas de África. La versión final se presentará a la coherencia de la ADEA de 1999. El Banco apoya este proceso. Es un miembro del comité directivo que se ha establecido para dirigir el ejercicio de evaluación. También ha iniciado una reflexión interna sobre sus propias experiencias de financiamiento de la educación en África y sobre métodos para aumentar la eficacia de su apoyo crediticio y no crediticio. La primera versión provisional de un documento de debate se preparó en el ejercicio económico de 1998 y se estudió con funcionarios superiores de educación de África y con otros interesados. Este documento se amplió durante el ejercicio económico de 1999 después de haberse debatió en la región y de consultas internas del grupo de la ADEA. Las conclusiones de la evaluación de la ADEA serán un elemento fundamental del desarrollo posterior de la estrategia regional de África. Se espera que la estrategia regional para África esté finalizada cuando se celebre la reunión de la ADEA de 1999.

RECUADRO 10

**ESTRATEGIA DE EDUCACIÓN EN PAÍSES DE LA REGIÓN DE ASIA
MERIDIONAL**

(Afganistán, Bangladesh, Bhután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán, Sri Lanka).

Diagnóstico. La mitad de las personas pobres y la mitad de los adultos analfabetos del mundo viven en Asia meridional. En el último decenio la matrícula ha aumentado, especialmente en la enseñanza primaria, pero el 30% del total de niños del mundo en edad de asistir a la escuela primaria que no lo hacen viven en la India y el Pakistán. La proporción de niñas marginadas es excesiva. Las tasas de finalización y de rendimiento educativo son reducidas, lo que refleja la poca calidad de la enseñanza y el uso ineficiente de los recursos públicos en todos los niveles del sistema educativo. La capacidad institucional es débil.

Objetivos. El Banco presta apoyo en el ámbito prioritario de todos los gobiernos de Asia meridional; la educación básica, es decir, en mejorar la matrícula, las tasas de finalización y el rendimiento del aprendizaje. El Banco también presta apoyo a distintos gobiernos de la región para articular un concepto del sector de la educación en general y abordar cuestiones de gestión y de asignación de recursos relativas a todo el sistema.

Medios. En primer lugar, el Banco seguirá dando importancia a sus servicios de financiamiento y otros servicios en el ámbito de la educación básica, centrándose en la calidad, la equidad en el acceso y la eficiencia; en segundo lugar, el Banco ha iniciado un esfuerzo importante en el ámbito de los servicios distintos del financiamiento para prestar asistencia a los gobiernos en la articulación de un concepto de largo plazo para todo el sistema; en tercer lugar, el Banco trabaja con los gobiernos de la región para iniciar reformas de la educación superior, comenzando con estudios sectoriales y diálogo normativo, y en cuarto lugar, y en relación con la mejora de la educación básica, el Banco presta asistencia a los países para mejorar la enseñanza secundaria, particularmente por lo que se refiere al acceso de las niñas y a la educación no académica para adultos jóvenes a fin de ofrecerles una segunda oportunidad de adquirir conocimientos básicos.

Consecuencias para el Banco seguirá fortaleciendo su atención al cliente mediante un aumento del personal de operaciones sobre el terreno, al que se prestará apoyo desde la sede mediante especialización técnica y conocimientos transnacionales. Teniendo en cuenta la escala de la labor

y la necesidad de un enfoque coherente dentro de cada país, el Banco continuará dando importancia a la cooperación con otros donantes en los servicios de financiamiento y otros servicios.

RESUMEN

La educación afecta el nivel de bienestar de las personas, las comunidades y las naciones. Contribuyen a mejorar los niveles de vida y la calidad de vida, y puede proporcionar oportunidades esenciales para todos. La mayor parte de los Estados del mundo,, mediante convenciones y compromisos, han reconocido que la educación es uno de los derechos humanos. En un mundo que cambia con rapidez, la educación ha pasado a ser más importante que nunca,. Con el crecimiento de la mundialización, la rápida expansión de la democracia, la innovación tecnológica, la emergencia de las nuevas economías de mercado y la transformación de las funciones del sector público y del sector privado, los países necesitan que su población esté mejor educada y más capacitada, y las personas necesitan más conocimientos y más información para competir y progresar.

Lo que está en juego es importante. De las decisiones que los países adopten ahora se derivarán consecuencias de largo plazo. Los que respondan con imaginación progresarán, y los que no lo hagan se arriesgan a quedar muy rezagados. Las disparidades en la educación ya son muy importantes; muchos países siguen teniendo que esforzarse por suministrar libros básicos, pizarras y edificios, mientras que unos pocos están adoptando con rapidez nuevas tecnologías de la información y de la educación. Sin no se emprenden vigorosos esfuerzos, las disparidades a nivel mundial y nacional en los ámbitos de la educación, las oportunidades y los resultados se podrían agrandar mucho más.

Para el Banco Mundial – cuyo mandato consiste en trabajar con colaboradores a fin de luchar contra la pobreza y mejorar la calidad de vida – la educación es un componente fundamental de sus tareas de desarrollo. La educación es una parte crucial del Marco Integral de Desarrollo, en el que se reconoce que el desarrollo sostenible necesita muchos elementos sociales y estructurales además de unos buenos resultados económicos.

El objetivo de largo plazo en la esfera de la educación no es que asegurar que **todas** las personas terminen unos estudios de **enseñanza básica** de **calidad** suficiente, adquieren los **conocimientos fundamentales** (alfabetización, conocimientos básicos de aritmética, capacidades para razonar y técnicas para la vida en sociedad, como la aptitud para trabajar en equipo) y tengan la oportunidad de seguir estudiando durante toda la vida en distintos entornos de la enseñanza postbásica para poder adquirir conocimientos avanzados¹. se han acordado objetivos internacionales específicos en la esfera de la enseñanza primaria universal, la alfabetización de adultos y la igualdad entre los sexos en la enseñanza básica en el marco de la iniciativa Educación para Todos y de los objetivos del

¹ En la "enseñanza post-básica" se incluye la enseñanza secundaria general superior, la capacitación técnica y profesional, la enseñanza de adultos basados en la comunidad y la educación superior.

Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE. El Banco está comprometido a trabajar para alcanzar esos objetivos y ha elaborado un conjunto de programas especiales como respuesta a esas necesidades. Incluso dentro de un decenio los objetivos no se habrán alcanzado en todos los países. Sin embargo, aspira a menos sería aspirar a poco. El progreso hacia lo que ha venido a conocerse como los "indicadores CAD" se supervisará cada año en el informe sobre los *Indicadores del Desarrollo Mundial* (www.woelddbank.org.data/wdi).

Se han realizado muchos progresos por lo que se refiere a la matrícula en los países en desarrollo. La proporción de personas que toman parte en el proceso, desde la primera infancia hasta el nivel terciario, ha aumentado de forma significativa. Actualmente tres cuartas partes de los niños de los países en desarrollo asisten a la escuela, mientras que 30 años atrás esa proporción era de solamente la mitad. Ha habido mejoras en el porcentaje de adultos analfabetos, que han pasado de un 39% en 1985 a un 30% en 1995. Sin embargo, se necesitan progresar mucho más.

Siguen planteándose graves desafíos. El acceso a la educación ha fluctuado o declinado en algunos países, principalmente en África al sur del Sahara, donde el incremento de la matrícula no ha sido paralelo al crecimiento demográfico. Las desigualdades persisten y determinan grupos (especialmente las mujeres, las minorías y los pobres) están excluidos de manera desproporcionada. Las tasas de abandono son altas en muchas regiones, donde sólo dos tercios de los niños que empiezan a ir a la escuela permanecen en ella hasta el quinto grado. Muchos niños que van a la escuela reciben una enseñanza de poca calidad basada en unos planes de estudios e inapropiados. El resultado son unos niveles deficientes y unos graduados sin empleo cuyo conocimiento no son los que se necesitan. Las instituciones educativas con frecuencia están mal equipadas para ocuparse de los múltiples problemas a que enfrentan y para satisfacer los desafíos que depara el futuro.

En la esfera de la educación hay unas disparidades enormes entre los países y dentro de los países. Así pues, no existe una receta sencilla sobre lo que los países pueden hacer para progresar a fin de alcanzar los objetivos de largo plazo de acceso universal a una educación básica de buena calidad y de las oportunidades de adquirir conocimientos avanzados. Pero sean cuales fuera la situación y las necesidades de la educación de un país, el acceso a una enseñanza y un aprendizaje de calidad deben constituir una preocupación primordial. No merece la pena ampliar el acceso a la educación si ésta no es de calidad aceptable. Si las personas no obtienen los conocimientos, las capacidades y los valores que necesitan, los recursos invertidos en la enseñanza y el aprendizaje se desperdician. Es necesario que las políticas y las actuaciones se concentren tenazmente en el aprendizaje. La calidad es la clave para lograr el imperativo del nuevo milenio; una población con educación y capacitación, preparada para actuar en sociedades democráticas y responder a la transformación de las necesidades del mercado laboral. Para lograr una educación de buena calidad se necesitan unos

sistemas eficaces que proporcionen un ambiente de aprendizaje propio, un personal motivado que domine su campo de especialización, un acceso adecuado a los recursos y unos estudiantes sanos y dispuestos a aprender. La atención a instituciones eficaces y de calidad no es nada nuevo, pero convertir la calidad en la preocupación más importante de la estrategia de educación sí que lo es.

Un progreso renovado en la esfera de la educación exige claramente que haya unas relaciones de colaboración productivas y sólidas. La tarea que debe emprender es demasiado grande para que una institución o un organismo puedan realizarla por sí solos y demasiado importantes para que en ella prevalezca una perspectiva única. Los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y las partes interesadas a nivel local, con el apoyo de los organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales, deberán trabajar en estrecha colaboración en un esfuerzo prolongado a fin de garantizar que se alcancen los objetivos de educación de cada país y para fomentar que a nivel del público y de los educadores se comprenda la necesidad de cambio en la esfera de la educación. Muchos otros participantes tienen papeles importantes que desempeñar, incluidos los estudiantes, los padres, las familias, las comunidades, los grupos de maestros, las fundaciones y las empresas privadas. Los socios locales, en particular, conocen y comprenden los valores, la cultura y las tradiciones que son un rasgo esencial del desarrollo sostenible.

El Banco desea emplear su ventaja comparativa donde se obtengan los mayores beneficios, tomando en consideración las actuaciones de los gobiernos y las actividades de otros socios, las ventajas relativas de todos los participantes y los desafíos particulares que hay que afrontar. La ventaja comparativa del Banco reside en su capacidad de reunir un gran número de partes interesadas, ofrecer acceso a financiamiento, prestar asesoramiento objetivo, utilizar un enfoque multisectorial, mantener un compromiso a largo plazo y compartir los conocimientos obtenidos en todas las partes del mundo.

El Banco también puede servirse de su experiencia de 35 años en la esfera de la educación, con un producto de casi 600 proyectos en 115 países por un valor total de US\$26.000 millones. El volumen de la cartera de proyectos activos es de US\$14.000 millones repartidos en 187 proyectos en 87 países y el importe de los nuevos préstamos se situó entre US\$1.000 y US\$3.000 millones al año. En los primeros proyectos se atribuía más importancia a la construcción de infraestructuras escolares. A medida que se adquiría experiencia se pasó a prestar más atención a conseguir que los estudiantes acudieran a los edificios. Sin embargo, el acceso insuficiente y poco equitativo, la escasa calidad de la enseñanza, los niveles bajos de aprendizaje y la insuficiencia de la capacidad institucional son problemas que siguen existiendo y que ahora son más evidentes y se comprenden mejor. Ello ha conducido a un análisis de los factores que influyen en la eficacia y a prestar especial atención a la calidad de la enseñanza y al nivel de aprendizaje obtenido. La coincidencia con un período de rigurosas restricciones fiscales ha hecho aumentar la preocupación por emplear los recursos de forma más eficaz y equitativa, y por crear la capacidad institucional necesaria

para aplicar y mantener los cambios para mejorar. En resumen, actualmente la atención no se centra sólo en los edificios y en que los estudiantes acudan a ellos, sino en mejorar sus resultados de aprendizaje sea cual sea el lugar que se encuentren.

Estos cambios del centro de atención y el compromiso del Banco por lo que se refiere a los objetivos internacionales de educación se reflejan en el aumento del tamaño, el alcance y la diversidad de la cartera. El cambio más notable se ha producido en la menor importancia de la infraestructura física (el volumen destinado a obras públicas y a material se ha reducido desde casi el 100% del decenio de 1960 hasta el 45% a finales del decenio de 1990) en relación con los "aspectos intangibles" (capacitación, asistencia técnica, libros y reformas del sistema). También ha habido una transformación de enfoque restringido de los proyectos en un enfoque amplio de carácter sectorial, un cambio en la distribución regional, más préstamos para la enseñanza primaria y un incremento de la autoevaluación, todo lo cual constituye un conjunto de medidas positivas. La reciente disminución de la labor de investigación y de la labor analítica sectorial es preocuparse. Se están buscando métodos para contrarrestar el desplazamiento de la investigación y el análisis con el fomento de las relaciones de colaboración y recurriendo a otras fuentes de financiamiento, integrando la investigación y la evaluación en los proyectos, y centrado la atención en la pertinencia operacional de nuevos temas de investigación.

PRIORIDADES DE LA ESTRATEGIA, ACTIVIDADES ESPECIFICAS E INDICADORES DE LOS RESULTADOS

El Banco mundial se ocupará de la educación de forma inclusiva y trabajará de forma selectiva en todas las esferas de la educación con arreglo a las prioridades de cada país. No puede haber una simple fórmula única sobre lo que debe hacerse en cada país, teniendo en cuenta las enormes diferencias que existen en las necesidades de educación y de desarrollo. Sin embargo, hay cuatro prioridades estratégicas mundiales que se derivan del compromiso del Banco con los objetivos internacionales de educación y del consenso sobre la necesidad de que continuamente se preste una atención especial a la calidad de la enseñanza y del aprendizaje. En el plan que figura al final de este resumen se enumeran las actividades específicas en estas esferas prioritarias u los indicadores de resultados para medir los programas realizados. Los programas y actividades se han diseñado para contribuir a obtener los indicadores de resultados que figuran en la última columna, pero esos resultados están condicionados por muchos actores y factores que el Banco no puede controlar. Este plan figura en el texto principal, en los Cuadros 3 y 4. en el cuadro 3 y el Capítulo 6 se tratan las cuatro esferas prioritarias generales. En el Cuadro 4 y el capítulo 7 se resumen los principios de operaciones y los objetivos correspondientes por lo que se refiere a los resultados que orienta a los miembros del personal en su labor con los clientes en cada país.

PRIORIDADES MUNDIALES

El logro de objetivos internacionales

Educación básica. La finalidad de los programas mundiales especiales de educación básica es lograr que los objetivos internacionales de educación se alcancen con más rapidez, puesto que son un medio para crear unas economías más productivas, unas sociedades más cohesionadas, una participación más eficaz en los asuntos colectivos y, en definitiva, una población más sana y más feliz. Educación básica para las niñas: en 15 de los países clientes del Banco que presentan desigualdades excepcionales entre la tasa de matrícula en la educación básica de los niños y las niñas, se realizarán actividades y análisis para intentar reducir esa diferencia haciendo aumentar el número de niñas matriculas, sus progresos u sus resultados. Las actividades incluyen: proporcionar incentivos para que las niñas asistan a la escuela (por ejemplo: becas, comidas en la escuela, atención de salud, suministro de libros de texto), aumentar el acceso a escuelas cercanas al lograr y asegurar que tengan las instituciones adecuadas, mejorar la calidad y la pertinencia de la enseñanza, respetar los valores socioculturales y educar a los padres y a las comunidades sobre los beneficios que se derivan de la educación de las niñas, establecer políticas nacionales de apoyo dirigidas a las niñas y aplicar políticas económicas racionales que no creen desincentivos al empleo de mujeres.

Educación básica para la población más pobre: se han seleccionado 16 de los países de África al sur del Sahara cuyo progreso en la esfera de la educación es muy inferior al nivel que se ha venido considerando necesario para alcanzar niveles sostenibles de crecimiento económico y de reducción de la pobreza. Se aplicarán políticas más audaces y realizarán actividades más innovadoras a fin de que en esos países aumente la matrícula en la enseñanza primaria.

Mejorar la calidad de la enseñanza y del aprendizaje

La estrategia especifica como prioridades mundiales otras tres esferas, en las que la experiencia y la investigación han demostrado que las intervenciones probablemente tendrán efectos importantes sobre la calidad de la enseñanza y del aprendizaje.

Primeras intervenciones. Desarrollo del niño en la primera infancia. Cada vez hay más pruebas que demuestren que el desarrollo mental y físico durante los primeros años de vida del niño afecta la disposición para aprender, el rendimiento académico, las tasas de abandono y la productividad de la fuerza laboral. El objetivo es aumentar el número de programas de desarrollo del niño en la primera infancia de 8 a 14 asegurarse de que las personas pobres se beneficien de estas iniciativas (www.worldbank.org/children). Salud en las escuelas. En colaboración con numerosos socios el Banco tienen una iniciativa internacional de salud escolar

para fomentar y contribuir a diseñar y aplicar servicios de salud en las escuelas que sean simples y económicos, como la desparasitación, los suplementos de micronutrientes (hierro, por ejemplo) y el fomento de estilos de vida saludables. Los efectos son muy progresivos, y los beneficiarios principales son las niñas, la población y las personas malnutridas. El objetivo es contribuir a poner en marcha actividades en 19 países de África y en 8 países de América Latina a fin de mejorar la salud de los niños, la asistencia a la escuela y la capacidad de aprender y, con ello, el rendimiento escolar, lo que hace posible que se produzcan beneficios de más largo plazo por lo que se refiere al nivel de salud y a la productividad de los adultos.

Ejecución innovadora, enseñanza a distancia abierto y uso de las nuevas tecnologías. Los medios tecnológicos antiguos y nuevos (/enseñanza a distancia a través de medios impresos y de la radio, la televisión y la Internet) permiten reducir costos, aumentar el nivel de acceso, ampliar el alcance y la calidad de la educación y de las posibilidades de capacitación, abrir nuevos mundos en las aulas y en las comunidades y llevar a la realidad las expectativas de aprendizaje permanente. Los objetivos son los siguientes: elaborar una estrategia para aplicar la tecnología de la educación en los países de África, ampliar en África los conocimientos especializados sobre tecnología educacional y enseñanza a distancia por medio de becas; utilizar una encuesta y estudios monográficos para aprender de la experiencia de Asia en las esferas de la tecnología educacional y de la enseñanza a distancia; y establecer sitios en la Internet para intercambiar conocimientos entre los países que utilizan la tecnología para capacitar maestros (www.worldbank.org/depweb, www.globaldistancelearning.com y www.worldbank.org/worldlinks).

Esferas seleccionadas para la reforma del sistema. Niveles, planes de estudios y evaluación de los resultados. Es esencial disponer de estadísticas fidedignas (que incluyan indicadores relativos a los resultados de aprendizaje de los estudiantes) a fin de evaluar las mejoras de localidad de la enseñanza y del aprendizaje. Es importante que el Banco siga prestando apoyo técnico y financiero al nuevo Instituto de Estadística de la UNESCO, así como que aliente a los países en desarrollo a que: 1) establezcan niveles de lo que los estudiantes deben saber y ser capaces de hacer en las distintas etapas del sistema educativo, 2) participen en las evaluaciones internacionales del rendimiento educativo y 3) elaboren buenos sistemas nacionales de evaluación. Buena gestión y descentralización. Prácticamente todos los países del Banco están emprendiendo reformas educativas, uno de cuyos aspectos suele ser la descentralización de la gestión y la obligación de rendir cuentas sobre los resultados. El banco tiene el plan (con muchos socios e instituciones académicas importantes) de crear un curso de capacitación para los responsables de la formulación de políticas y el personal de los organismos internacionales sobre lo que produce buenos resultados y lo que no los produce y sobre cómo aplicar las reformas educativas de forma políticamente

sostenible. Para prestar más apoyo a la reforma del sistema educativo de sus clientes, el Banco facilitará la comunicación con antiguos ministros de educación y otros funcionarios de categoría superior con experiencia en la aplicación de reformas educativas, pondrá a disposición de quien desee estudios monográficos detallados de países en los que la experiencia haya tenido éxito, un sitio en la WWW que contenga material de investigación sobre la reforma educativa a nivel mundial, instrumentos para evaluar la voluntad política y la capacitación institucional para llevar a acabo la reforma educativa y asistencia para equipos a cargo de un proyecto en la definición de los desafíos que plantea la aplicación de la reforma y las estrategias para supervisarlos. Proveedores y financiadores distintos del gobierno. Ampliar la oferta de educación forma parte de la estrategia de muchos gobiernos (especialmente incrementar las plazas en los niveles secundario y terciario y en la formación técnica y profesional) y, con ese fin, se fomenta más inversiones por parte de grupos sin ánimo de lucro y de empresarios. Para facilitar esas inversiones, el Banco (incluida la CFI) está estableciendo una asociación de colaboración para crear una red de intercambio de información en la Internet que pondrá de relieve las oportunidades de inversión en educación en los países clientes (www.worldbank.org/edinvest).

PRIORIDADES DE LOS PAÍSES

Estas esferas prioritarias a nivel mundial no coinciden necesariamente con las prioridades principales de cada región y cada país. Dado que, en cuanto a resultados, desafíos y limitaciones, en la esfera de la educación hay grandes divergencias entre los países clientes y en los propios países, esta estrategia no presenta al personal instrucciones perspectivas sobre lo que debe hacerse en todos los países (como por ejemplo, "invertir en la educación primaria"). En cambio, la estrategia requiere que el personal trabaje con los clientes de cada país a fin de ayudarles a definir y emprender las medidas estratégicas que deben aplicar en la fase siguiente y proporcionar un acceso universal a una educación de calidad, utilizando los recursos de forma prudente y equitativas y fomentando la capacidad institucional que es crucial para el desarrollo sostenible.

La estrategia incluye directrices y principios para ayudar a que el personal que se ocupa de la educación aplique la estrategia correctamente (Capítulo 7) en cada país. Los **principios de operación** acordados son los siguientes:

- centrarse en el cliente: escuchar y aprender, teniendo en cuenta el contexto cultural;
- hacer análisis integrales y actuar de forma selectiva;
- hacer un uso correcto de los conocimientos;
- concentrarse en los efectos sobre el desarrollo;
- trabajar con colaboradores en asociaciones productivas.

Se dispone de distintos medios, técnicas e instrumentos para ayudar al personal en la aplicación de estos principios. Por ejemplo, a fin de hacer análisis integrales y

actuar de forma selectiva, resulta útil tener en cuenta el efecto que las actuaciones propuestas pueden tener en un determinado país. Las actuaciones en países con una población muy numerosa pueden llegar a beneficiar a muchas personas y pueden tener un costo unitario por dólar prestado inferior al de países menos poblados. Sin embargo, no todas las personas pobres y marginadas viven en los países más grandes y los países pequeños pueden presentar oportunidades únicas para aplicar reformas globales que tal vez tengan efectos de demostración útiles para otros. Además, cuando la cartera de educación está muy concentrada en unos pocos países grandes, la decisión de cualquiera de éstos de no solicitar préstamos exigirá que el Banco estuviera preparado para asignar los recursos liberados de acuerdo con sus prioridades generales. Para los clientes no prestatarios, la cuestión de si hay que cobrar la asistencia técnica deberán resolverse a los niveles superiores de la dirección del banco, pero la respuesta afecta las decisiones que se adoptan en el sector de la educación sobre la contratación y el despliegue del personal.

El efecto que las actuaciones puedan tener en los países también dependerá de cuánto quede por mejorar y de las posibilidades de acción de que se disponga, es decir, si las condiciones políticas y de otro tipo existentes en el país son favorables o desfavorables para la actividad propuesta, tanto con respecto al gobierno como con respecto a las comunidades en general. Si queda mucho por mejorar y se dispone de posibilidades de actuar, el personal debe avanzar decididamente. Sin embargo, el personal puede desperdiciar un tiempo y unos recursos escasos si se realizan actividades cuando hay muy poco que mejorar y las perspectivas de éxito son escasas, especialmente si el gobierno no apoya totalmente la iniciativa. Ya se ha mencionado que las prioridades mundiales definidas en esta estrategia no son válidas para todos los países, hay un conjunto de preguntas (véase el Recuadro 11) que ayuda al personal del Banco en el momento de estudiar prioridades con los gobiernos y con otros interesados y socios en cada país a fin de considerar sus esferas a las que se conceden especial importancia a nivel mundial deberían ocupar un lugar destacado en el programa de educación en ese país determinando. El éxito de este enfoque estratégico se jugará observando si los planes de acción de ese país en la esfera de la educación son selectivos, se centran claramente en los resultados, ponen de manifiesto un análisis sólido y seleccionan las opciones más adecuadas que ofrecen el creciente número de instrumentos crediticios y las formas cada vez más flexibles de asistencia en el sector de la educación, incluidas las que ofrece la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy adecuados y las actividades piloto para llevar a la práctica el Marco Integral de Desarrollo.

Para obtener unos resultados en la esfera de la educación serán de importancia decisiva las personas que trabajan en el Banco, los procedimientos que emplean y su forma de emplearlos. Son esenciales personas que tengan unos conocimientos profesionales sólidos y que en sus relaciones con los demás se muestren abiertas y con espíritu de ayuda y de servicio. Los desafíos fundamentales para la contratación de personal en los años venideros consistirán en fortalecer la

combinación de conocimientos, aumentar la capacitación de personal y mejorar el despliegue del personal (especialmente sobre el terreno). El objetivo de la capacitación del personal es que se adquieran los conocimientos, valores, actitudes y comportamientos que son fundamentales para que haya una interacción eficaz entre el personal del Banco, sus clientes y sus socios.

Otro objetivo estratégico importante es seguir construyendo el Sistema de gestión de los Conocimientos sobre Educación, que contribuye al fortalecimiento de la función del Banco como institución de conocimiento que es capaz de generar, sistematizar, difundir y compartir los conocimientos mundiales a fin de obtener resultados a nivel local y de ofrecer un asesoramiento de gran calidad a sus clientes. Cada año se pondrá en marcha tres nuevos sitios en la WWW y se supervisarán y garantizarán la calidad y la utilidad del servicio de asesoramientos y de la base de datos sobre educación.

LOS TRES NIVELES DE LA ESTRATEGIA: NACIONAL, REGIONAL Y MUNDIAL

La estrategia general del Banco comprende los procesos y prioridades mundiales que se describen en este informe, los 120 planes de acción nacionales para llevar a la práctica la estrategia y las seis estrategias sectoriales a nivel regional que forman el vínculo entre las consideraciones estratégicas mundiales y los planes de acción específicos de cada país. En las estrategias regionales se fomenta y refleja el amplio diálogo que se está produciendo tanto dentro como fuera del Banco.

Hay muchas duplicaciones entre las prioridades mundiales y las prioridades establecidas en las seis estrategias regionales, aunque, como cabía esperar, entre las estrategias regionales hay diferencias claras. En América Latina y el Caribe, por ejemplo, el Banco ha establecido las siguientes prioridades: mejorar el proceso de enseñanza y de aprendizaje; integrar a los marginados; satisfacer las necesidades de la juventud; reformar la gestión de la organización; usar la tecnología para mejorar la enseñanza, y reformar la educación superior. En la región de Oriente Medio y Norte de África los objetivos prioritarios de desarrollo son: poner de relieve el concepto de "aprender a aprender" y alcanzar unos niveles de resultados competitivos internacionalmente; mejorar la eficacia del sistema en la creación de capital humano y de cohesión social; garantizar que todos terminen una educación obligatoria de buena calidad, incrementar la información a nivel nacional sobre educación y sobre los efectos de la reforma; y mantener una base financiera para la educación.

Si se estudia minuciosamente los **planes de acción nacionales** se observará que muchos de los países clientes del Banco llevan a cabo actividades que se sitúan en las cuatro esferas prioritarias a nivel mundial (Anexo 6). Sin embargo, en los 120 planes nacionales figuran muchas otras actividades, con lo que las actividades de los programas prioritarios a nivel, mundial suponen sólo una fracción de la totalidad del programa del Banco en el sector de la educación.

Al elaborar esta estrategia se ha considerado cuidadosamente lo que se ha aprendido con la práctica: ¿por qué ciertas iniciativas en material de educación no han alcanzado sus objetivos u otras han tenido éxito? Se ha tomado nota de los errores fundamentales que se han cometido: no conceder suficiente importancia a la calidad de la enseñanza y a los resultados del aprendizaje, diseñar proyectos demasiado complejos que plantean exigencias poco realistas para la capacidad institucional de los clientes ; centrarse en aspectos demasiado restringidos, como fijarse en un único subsector de forma aislada del resto del sistema educativo, o ampliar la infraestructura física sin ocuparse correctamente de las actividades y políticas que determinan los resultados de aprendizaje.

En esta estrategia se aprende de los fracasos y se progresan a partir de los éxitos. Se refuerzan muchas tendencias que ya están en marcha: convertir la calidad de la enseñanza y del aprendizaje en la preocupación principal y no darse por satisfecho con un incremento en la matrícula, analizar el sistema educativo como un todo complejo y luego seleccionar con precisión el ámbito en que deben centrarse los esfuerzos; y supervisar el progreso sobre la base de los resultados más que en función de los insumos. Estos, junto con una mayor insistencia en que las circunstancias particulares de cada país requieren soluciones cuidadosamente adaptadas y con la conciencia de que el progreso hacia los objetivos de educación exige el establecimiento de relaciones de colaboración con finalidades bien definidas, ayudará al Banco a evitar dificultades que ya experimentaron en el pasado, a mejorar el rendimiento y los resultados en la esfera de la educación y a servir mejor a sus clientes.

El éxito definitivo de esta estrategia deberá juzgarse país por país. ¿Existe un plan de educación claro y coherente? ¿La aplicación del plan avanza correctamente y se están alcanzando los objetivos específicos por lo que se refiere a los resultados? ¿Las actividades de plan están resultando en un mayor acceso y en mejores resultados de aprendizaje? La labor del Banco puede influir de forma significativa en las respuestas a esas cuestiones. Son embargo, quienes desempeñan el papel decisivo como participantes y encargados de adoptar decisiones serán los principales interesados en cuestiones de educación y los funcionarios de los gobiernos de los países clientes. El progreso en la esfera de la educación está en sus manos y depende en gran parte de las tradiciones y la cultura local. La función del Banco consiste en prestar apoyo y contribuir al fortalecimiento de las bases que ellos tienen en sus manos, en las que convengan los valores y las prioridades.

El personal del Banco dedicado a la educación está completamente comprometido con la aplicación de esta estrategia sectorial y cuenta con el apoyo más amplio de otros administradores e interesados. No hay tiempo que perder.

Kent Rollin. Dos posturas en el debate internacional sobre la educación superior: el Banco Mundial y la UNESCO.

DOS POSTURAS EN EL DEBATE INTERNACIONAL SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: EL BANCO MUNDIAL Y LA UNESCO

ROLLIN KENT

Introducción

A mediados de los noventa el debate de las políticas sobre educación superior en América Latina y otras partes del mundo se ha ido situando en el terreno internacional, concretamente en las organizaciones multilaterales de crédito.

El Banco Mundial ha citado el debate con la publicación, en 1994, de estudio Educación superior: El Banco interamericano de Desarrollo, con la reunión de rectores celebrada el año pasado, ha mostrado un renovado interés en la educación superior en Latinoamérica. La organización de las Naciones Unidas para la Educación, la ciencia y la cultura (UNESCO) se ha sumado al debate internacional, primero al publicar –junto con la comisión Económica para América Latina- el documento Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad y, recientemente, con su estudio de políticas para la educación superior. La conferencia de Rectores de la Comunidad Europea ha fomentado la discusión de problemáticas comunes con los sectores latinoamericanos a través del Columbus Project. dentro del contexto del Tratado de Libre Comercio, Canadá, Estados Unidos y México han llevado a cabo reuniones trilaterales sobre el tema de la educación. El Mercado Común del sur (MERCOSUR) también ha dado un lugar en su agenda a los aspectos educacionales. Desde principios de esta década la Fundación Ford ha apoyado la investigación acerca de la política para la educación superior en América Latina, encabezada por José Joaquín Brunner, autor de la Educación superior en América Latina: Agenda de problemas, políticas y debates (Brunner y col., 1994. asimismo, una muestra concreta de la internacionalización de este debate es que, desde mediados de 1994, la organización para la Cooperación y el desarrollo Económicos (OCDE) envió dos grupos de expertos a México para realizar una investigación y presentar el correspondiente informe acerca de la política en ciencia y tecnología y educación superior (OCDE, 1994).

Tenemos, pues, un claro fermento internacional en esta área; ¿Qué significación tienen? ¿Qué acuerdos o desacuerdos surgen de ahí? Quisiera abordar estas interrogantes con un estudio comparativo de dos documentos sobre política de educación superior que se encuentran en circulación: el estudio de Banco Mundial, Educación superior: aprende de la experiencia, y el de la UNESCO, de reciente publicación, documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior. El documento del Banco Mundial se refiere explícitamente a los países en desarrollo, mientras que el de la UNESCO pretende abarcar a la educación superior en forma global, aun que hace referencias específicas al mundo den desarrollo. Es

legítimo decir que ambas organizaciones han explicitado posturas concretas acerca de la educación superior en los países en vías de desarrollo.

En este intento comparar estas posturas sobre las siguientes bases:

1. Sus supuestos: ¿qué valores y presupuestos parecen subyacer a cada postura?
2. Sus diagnósticos: ¿cómo conceptualiza cada organización a la crisis actual en la educación superior?
3. sus prescripciones: ¿qué recomienda cada postura para la reforma de la educación superior?

Los supuestos

Fiel a sus pautas, el Banco Mundial elaboró un informe de investigación, seguido por un apartado de propuestas sobre política, académicamente sólidas, ya que están documentadas tanto con estudios anteriores del mismo Banco Mundial como con datos cuantitativos y una extensa bibliografía.¹ Se basa, en gran medida, en la experiencia de diversos países sobre la reforma de la educación superior y en tal sentido, se asemeja a una monografía sobre que hacer en política en esta materia (Olsson, 1995). Su perspectiva es la del economista político, cuya principal preocupación debe ser el uso eficiente de los recursos públicos en un marco de elaboración de políticas efectivo. no cabe duda de que, además de ser una organización crediticia, el Banco Mundial es también una institución que se preocupa por respaldar sus propuestas con investigación documental y empírica de especialistas² y mediante consultas con diversos grupos tanto del gobierno como de instituciones de educación superior. Este aspecto presta una singular fuerza al documento Aprender de la experiencia, pues proporciona un enfoque conceptual, con congruencia interna y sólida argumentación, que contienen recomendaciones concretas para políticas de educación superior.

La UNESCO elaboró un documento de política que también se apoya en investigaciones previas,³ más producto de debates y acuerdos entre los países miembros y contienen un diagnóstico y una serie de propuestas que han circulado por grupos de diversas adscripciones. su valor reside, en parte, en las ampliadas consultas que se realizaron previamente en muchos países entre funcionarios gubernamentales, académicos y organizaciones no gubernamentales interesados en la educación superior. Tienen como objetivo ser una plataforma de ideas compartidas y un marco conceptual general. En él se manifiestan explícitamente

¹ Reimers señala que la mayor parte de las referencias son documentos elaborados por el Banco Mundial que poco se recurre a las investigaciones hechas sobre educación internacional comparada (Reimers, 1995).

² Esta idea proviene de una conversación con Claudio de Mura Castro, del Banco Interamericano de Desarrollo.

³ dos de los estudios de apoyo con: Alfonso Borrero, *The University as an institution Today* (1993, UNESCO/IDRO) y Thorsten Usen. *The Role of the University: A Global Perspective* (1994, United Nations University/UNESCO).

la preocupación por no presentar un prototipo rígido sino una orientación general para los encargados de elaborar políticas, los cuales deben operar en diversas instancias nacionales y regionales. Pretende dirigirse a un público muy diverso: autoridades y administradores de instituciones, académicas, encargadas de políticas a nivel nacional y organizaciones internacionales, a nivel nacional y organizaciones internacionales.

El documento de la UNESCO intenta ser una aportación del debate actual sobre educación superior y, de forma más concreta, un argumento a favor de un mayor apoyo a la misma. Se centre en la misión de la educación superior, las tendencias recientes y los retos para el futuro. Su planteamiento es principalmente educacional, es decir, que expone preguntas acerca del valor educacional y social de la educación superior. Representa claramente una respuesta a la monografía del Banco Mundial y un punto de referencia distinto para el debate internacional sobre políticas.

Su concepción de las funciones y utilidad de la educación superior

Al parecer, el Banco Mundial tiene una opinión dividida acerca de la educación superior. Por una parte, reconoce que las inversiones en este campo son importantes para el crecimiento económico porque mejoran la productividad individual y los rendimientos económicos, a largo plazo, de la investigación básica y el desarrollo tecnológico. A su vez, el crecimiento económico es un requisito fundamental para reducir de modo sostenible la pobreza en los países en desarrollo, que es el objetivo general proclamado por el Banco Mundial. Sin embargo, la educación superior tiene tasas de rendimiento social inferiores a las de los niveles primario y secundario y que las inversiones en éstos tienen un impacto más directivo en la disminución de la pobreza. Así pues, la prioridad del Banco seguirá siendo la educación básica, mientras que su compromiso con la superior se guiará por llamados a un financiamiento equitativo y rentable para que "la educación primaria y secundaria reciban indirectamente una atención cada vez mayor" (p.12). por lo tanto, compartir costos y fomentar la educación superior privada ayudaría a que los escasos recursos públicos pudieran orientarse a mejorar el nivel básico. Otra justificación de esta política puede ser que inducirá a los países a adoptar reformas que impondrían la eficiencia y reducirán los costos públicos de la educación superior.

Para el Banco Mundial, la educación superior es a la vez una institución social fundamental y un problema para los gobiernos. Reconoce que la educación superior pública es una realidad insoslayable, pero recomienda firmemente una expansión mayor de la matrícula en el sector privado, mientras la reglamentación gubernamental se debe hacer cargo de que haya equidad y difusión adecuada de información en el mercado de la educación superior.

Por su análisis económico, ésta es una visión bastante escéptica de la educación superior. El Banco Mundial no espera que las universidades de los países en

desarrollo hagan frente a los problemas fundamentales y complejos de la sociedad contemporánea. Es más probable que se las vea con buenos ojos si contribuyen a potenciar el desarrollo económico sin ser demasiada carga para los presupuestos públicos. Debido al interés primordial de las sociedades en desarrollo por la educación básica –afirma en su conclusión–, si se hace una evolución realista de sus posibilidades presupuestarias, la educación superior, en términos de financiamiento, el último lugar,. Sin embargo, esto no implica que los gobiernos no deban atender a la educación superior, sino al contrario.

La UNESCO , no considera a la educación superior una carga para el erario público sino una inversión social a largo plazo en productividad, cohesión social y desarrollo cultural. Las mejoras en la educación superior se consideran un medio para robustecer las metas del desarrollo humano sostenible. “Sin un sistema satisfactorio de educación superior e investigación, no hay país que pueda lograr el grado de avance que permita un desarrollo económico respetuoso del medio ambiente y en el que fermente una cultura de paz basada en la democracia, la tolerancia y el respeto mutuo” (p.13). su óptica de las funciones fundamentales de la educación superior abarca el apoyo al desarrollo económico y el valor general de la producción de conocimientos y desarrollo cultural, así como la autonomía institucional y la libertad intelectual. Señala, en particular, la importante influencia que puede tener un sector de educación superior sano sobre la calidad de la educación básica .

Su diagnóstico: ¿dónde están los principales problemas?

El punto de partida de ambas posturas es que actualmente la educación superior está en crisis y coinciden en que la situación actual no es sostenible a mediano y largo plazo.

Para el Banco Mundial, este fenómeno ocurre en todo el mundo porque “en todos los países, la educación superior depende mucho del financiamiento gubernamental. En una época de restricciones y en desarrollo lidian con el reto de conservar o mejorar la calidad de la educación superior conforme los presupuestos para la educación se van restringiendo. La crisis se hace más aguda en el mundo en desarrollo, tanto porque los ajustes fiscales han sido más astringentes como porque a los países en desarrollo les ha sido más difícil poner freno a las presiones de expansión de la matrícula” (p.12). los problemas cruciales que el Banco señala son:

Calidad: el rápido crecimiento de la matrícula, siendo los recursos limitados, ha contribuido a que la calidad haya bajado.

Ineficiencia: los recursos públicos invertidos en la educación superior no se utilizan debidamente, el índice de deserción es elevado, la duplicación de programas es endémica y una gran parte del presupuesto público se usa para gastos educacionales.

Equidad: “los subsidios públicos a la educación superior, como proporción de costos unitarios, suelen rebasar con mucho los subsidios a la educación primaria y secundaria, como en la educación superior los estudiantes tienden a provenir de los grupos de alto ingreso, cuando el sistema de educación superior está financiado mayormente por el sector público, el efecto que este hecho tienen sobre la distribución del ingreso es negativo”.

La educación superior también se considera un problema de gestión para la autoridad institucional y para la reglamentación gubernamental. La preocupación por la reforma institucional remite a una cuestión primordial en la educación superior en Latinoamérica y es indiscutible que si no se atiende al nivel institucional –es decir, a la gestión, a la autoridad o al uso y obligación de rendir cuentas de los recursos públicos- poco se logrará con la reforma de la educación superior. En la mayor parte de los países latinoamericanos, los gobiernos, sean o no receptores de préstamos, apenas empiezan a batallar con los planteamientos del Banco Mundial. Lo elevado de los costos, la inexistencia de marcos reguladores y una falta de visión acerca de las políticas en los sistemas de educación superior constituyen auténticos problemas para muchos de estos países.

El documento de la UNESCO empieza observando: “hemos presenciado el extraordinario desarrollo de la educación superior y comprendemos su vital importancia para el desarrollo económico y social. No obstante, la educación superior está en crisis en todos los países del mundo. La matrícula sigue en aumento pero el financiamiento público se retrae y la brecha entre países desarrollados y en desarrollo se hace más profunda en el sector de la educación superior...”

Pero ello, la educación superior debe reformular su misión, debe abrir nuevas perspectivas y debe establecer prioridades para el futuro”.

La UNESCO señala tres importantes tendencias que sobresalen en las transformaciones recientes que han experimentado los sistemas de educación superior en todo el mundo. La primera es la enorme expansión cuantitativa que, aun así, no ha significado una mayor igualdad en el acceso a nivel nacional ni en las principales regiones; es más, la expansión no ha representado una producción proporcionalmente más numerosa de ingenieros y científicos.⁴ Tras la primera expansión de crecimiento, la matrícula en los países en desarrollo ha aminorado sustancialmente en los últimos años.

La segunda tendencia es de diversificación en tipos de instituciones, programas académicos y estudiantes. Las estructuras institucionales y formas de organización académica han sufrido profundos cambios; sin embargo, esto no ha significado necesariamente que representen adaptaciones a la expansión en términos de calidad y equidad: muchas instituciones no reúnen las normas mínimas a este respecto y la creación de nuevas no siempre ha implicado innovaciones educativas

⁴ Excepto en países como Corea y Taiwan.

significativas en términos de adaptación a los cambiantes mercados laborales y desarrollo tecnológico.

La tercera tendencia es que la expansión se ha dado en una atmósfera financiera de restricciones cada vez mayores: el gasto por estudiante no ha ido a la par del número creciente de matriculados. Según la UNESCO, este hecho explica, en gran medida, la baja en la calidad. No obstante, se observa una evidente paradoja: los países en desarrollo, sobre todo los más pobres, gastan una porción cada vez mayor de su PNBV en cada estudiante de educación superior pública en comparación con los desarrollados. Por lo tanto, se ponen de manifiesto los problemas en las fuentes de financiamiento y los mecanismos por los que se asignan los recursos a la educación superior. La UNESCO sostiene que no hay país que pueda sostener un sistema de educación superior viable y diferenciado únicamente con fondos públicos.

Las prescripciones

Las prescripciones que da el Banco Mundial para la educación superior son:

- Fomentar la diferenciación institucional, sobre todo mediante el reforzamiento del sector privado.
- Rendir el papel del gobierno en su relación con la educación superior.
- Concentrarse en la calidad, capacidad de respuesta y equidad.

La razón de la diferenciación institucional es que el modelo tradicional de universidad europea, con su estructura de programa de un nivel, ha resultado caro e inapropiado para el mundo en desarrollo. Con sistemas más diferenciados, que comprendan también a las instituciones privadas y no universitarias, se puede hacer frente a la creciente demanda y hacer que la educación superior responda mejor a las necesidades del mercado laboral.

En cuanto a la diversificación del financiamiento, el Banco Mundial reconoce que las instituciones públicas continuarán educando a una gran parte, si no a la mayoría, de los estudiantes en casi todos los países. No obstante, recomienda que el papel del sector privado se consolide y que se canalice hacia él la mayor parte de la nueva matrícula. Si queremos que las instituciones públicas logren niveles más altos de calidad y eficiencia, se precisan "reformas generalizadas" en el financiamiento. Ello implica fomentar mayor inversión privada, apoyo financiero para estudiantes calificados sin recursos e incentivos para lograr más eficiencia en la asignación de los recursos públicos. Para lograrlo, habrá que ligar el financiamiento con el desempeño, con ello, abandonar la tradición de los presupuestos negociados en las instituciones públicas.

Así pues, el papel del gobierno tendría que redefinirse. Según el Banco Mundial, existe una clara justificación económica para que la educación superior continúe recibiendo apoyo estatal, porque las inversiones generan rendimientos a largo plazo en la investigación básica y la transferencia de tecnología, además porque

las imperfecciones en los mercados de capital ponen trabas a la capacidad de obtener los préstamos necesarios para educación. Sin embargo, en la mayor parte de los países en desarrollo, "el grado de participación gubernamental en la educación superior ha rebasado sobradamente el umbral de lo que es económicamente eficiente" (p. 9). La crisis actual está estimulando el cambio en la participación gubernamental para garantizar un uso más eficiente de los recursos públicos: "Mas que un control directo, la responsabilidad del gobierno no está volviendo la de crear un ambiente de políticas habilitador para instituciones de educación superior públicas y privadas, y utilizar la fuerza del financiamiento público para alentar a esas instituciones para que atienda con eficiencia las necesidades nacionales de educación e investigación" (ibid). El estudio del Banco Mundial sobre los éxitos en la instrumentación de reformas indica como puntos clave:

- a) El establecimiento de un marco de políticas coherente. Tener sistemas de educación superior más diferenciado implica que, para el sistema y para cada tipo de institución , los encargados de las políticas tengan un marco jurídico bien definido, políticas congruentes y una clara visión. También requiere la creación de órganos de supervisión que tengan la capacidad de hacer un seguimiento del desempeño institucional, de analizar políticas, evaluar las solicitudes de financiamiento y difundir entre los que tienen intereses en la educación superior toda la información pertinente.
- b) Mayor uso de incentivos e instrumentos con orientaciones de mercado para poner en marcha políticas.
- c) Más autonomía de gestión para las instituciones pública. descentralización de todas las funciones de gestión (colegiaturas, contratación y recortes de personal y uso flexible de las asignaciones presupuestarias en todas las categorías de gasto) es una condición sine qua non para el éxito de la reforma, pero es preciso que las instituciones rindan cuentas por medio de criterios de evaluación acuciosos.

Los objetivos principales de estos esfuerzos deben ser la calidad, la capacidad de respuesta y la equidad. Incrementar la calidad requerida mejorar las escuelas secundarias y el proceso de selección para la educación superior, integrar un personal muy motivado y de alta calidad de los productos de la educación y la investigación institucional y los exámenes externos.

Hacer que la educación superior responda mejor a las exigencias del mercado laboral implicaría que las empresas tuvieran participación en las juntas de gobierno de las instituciones, que se crearan incentivos financieros para la investigación conjunta empresa-universidad, puestos de internado patrocinados por las empresas y contrataciones de profesionales del sector productivo como académico de tiempo parcial.

Lograr una mayor equidad en la participación por medio de políticas de admisión preferencias para las minorías étnicas de bajos ingresos y estudiantes mujeres "no

perjudicará la calidad si la selectividad general es fuerte, si hay ayuda correctiva y si se realizan esfuerzos concomitantes para mejorar la media de calidad en la educación secundaria. Al fin y al cabo, no se logrará la equidad a menos que las mujeres, los jóvenes de bajos ingresos y otros grupos desfavorecidos tengan acceso a una educación pública de buena calidad en los niveles preescolar, primario y secundario” (p.12).

En cuanto a las prescripciones de la UNESCO, más que recetas específicas para la reforma, son una plataforma general. Plantea que el contexto social y político de la educación superior imponen retos que son nuevos; los elementos principales de un clima cada vez más incierto y dinámico son la democratización política, la globalización económica, los acuerdos comerciales regionales, la polarización social y regional, la exclusión de varios grupos sociales y la fragmentación cultural. Incumbe a la educación superior pensar en las consecuencias que estos procesos tienen para su misión y su forma de operar. De manera particular, se menciona la creciente brecha de conocimientos entre países desarrollados y en desarrollo.

La UNESCO reconoce –con el Banco Mundial- que las estructuras y prácticas existentes en la educación superior deben cambiar. Aceptar el reto del desarrollo sostenible implicará que las instituciones hagan un riguroso autoanálisis sobre su relación con la economía, sus estructuras organizacionales y sus mecanismos de financiamiento y de gasto. Para alcanzar las expectativas de reformas sociales y económicas globales la UNESCO recomienda una transformación de fondo de la educación superior, tanto a nivel de sistema como institucional.

El principal imperativo que tienen hoy las naciones, según la UNESCO, es reforzar su capacidad de adaptación a los rápidos cambios que se dan en su entorno económico, tecnológico, político y cultural. Los países en desarrollo, en particular, hacen frente al doble reto de desarrollar sus recursos humanos y reducir los niveles de pobreza existentes. Por eso, las instituciones de educación superior e investigación son consideradas factores importantes en las políticas de desarrollo. La UNESCO subraya la necesidad de prepararse para los sistemas masivos de educación superior de alta calidad.

Los principios que subyacen a las propuestas de cambio de la UNESCO son tres: pertinencia, calidad e internacionalización.

a) la definición del concepto de mayor pertinencia comprende los siguientes aspectos:

- Reestructuración De la enseñanza y la investigación para que atienda las necesidades de la economía, fomentando a la vez valores éticos y un espíritu de participación cívica en procesos democráticos.
- Uso eficiente de fondos públicos y exigibilidad ante la sociedad por medio de una mejor gestión, conservando a la vez los principios de autonomía y libertad académica (que, advierte la UNESCO, no debe ser pretexto para resistirse al principio de exigibilidad pública); los sistemas de evaluación se consideran mecanismos para mejorar y no medios de control financiero.

- La educación superior debe demostrar su pertinencia para la sociedad interactuando positivamente con otros niveles del sistema educacional.
- b) Incrementar la calidad significativa:
- Reformar las prácticas de enseñanza y de preparación de programas, sobre toda para dar cabida a estudios multidisciplinarios, al uso de la tecnología educacional moderna y a la introducción de programas de estudio flexibles que permitan una colaboración más intensa con la industria y una educación continua, a lo largo de la vida profesional.
 - El desarrollo de la investigación en la educación superior es un factor indispensable para el desarrollo económico, para mejorar la calidad de la educación superior en general y para lograr el respeto del público.
 - Reformar las políticas relativas al personal de las instituciones de educación superior, haciendo hincapié en el aumento del nivel de competencia necesario para la contratación y la promoción de docentes.
 - Evaluar a los egresados de secundaria y reformar la escolaridad secundaria.
 - Invertir en infraestructura institucional.
- c) Internacionalizar la educación superior es importante para la UNESCO, por las siguientes razones.
- Para promover la cooperación internacional con el fin de apoyar a las instituciones en los países pobres, ayudando así a reducir la cada vez más profunda brecha entre países desarrollados y en desarrollo.
 - Para fomentar el entendimiento intercultural realizando más intercambios de docentes, estudiantes e investigadores entre los países.
 - Un aspecto fundamental es que la cooperación contribuiría a revertir la decadencia institucional en las naciones menos desarrolladas, en las que las instituciones deben aprender la importancia de la efectividad y de los vínculos con las comunidades locales, que se deben reforzar.
 - La UNESCO concede especial importancia a las cuestiones colaterales al financiamiento gubernamental de la educación superior, que se concibe como una inversión a largo plazo para la sociedad más que una carga para el erario. Señala que las fuentes de financiamiento deben estar diversificadas, pero que el costo comparativo con los alumnos tienen limitaciones sociales y políticas y condena a una excesiva comercialización de la educación superior. Asimismo, la UNESCO recalca que, por su carácter de bien público, no habrá en el futuro sustituto posible para el financiamiento de la educación superior, y reprueba el uso de un concepto restringido de tasas de rendimiento de la educación básica y superior como guía para las políticas de financiamiento. Pide, por lo tanto, que hay ayuna

mayor inversión pública y privada que permita una renovación del crecimiento de la matrícula.

Para la UNESCO, algo que se ha aprendido de la experiencia es la importancia de la diversidad institucional para la salud de las comunidades académicas. Para el desarrollo del conocimiento y la preservación de la identidad cultural local y nacional. Según su experiencia, la adopción de modelos exenta de crítica es contraproducente para la educación superior, que debe establecer un equilibrio entre la universalidad del pensamiento y la singularidad de las necesidades locales.

Conclusiones

El Banco Mundial está interesado en la reducción de la pobreza en condiciones de ajuste económico, mientras que la UNESCO está interesada en el desarrollo sustentable. Ambos subrayan la importancia de vincular la educación superior con el desarrollo económico. Sin embargo, la UNESCO se manifiesta mucho más optimista en sus expectativas de que la educación superior es capaz de hacer frente a demandas más complejas en las esferas social, cultural y económica. Educación superior, espera que las universidades se adapten a una situación de mercado competitivo, mientras que el estudio de la UNESCO recalca una idea más compleja, de adaptación institucional a diversas demandas del entorno, que van desde abrir las puertas a grupos sociales determinados hasta de desarrollar una tecnología respetuosa del medio ambiente. El Banco Mundial afirma que la educación básica es la prioridad, mientras que la UNESCO rechaza este especie de efecto compensatorio dentro del sector educacional.

La óptica de ambos organismos ante las instituciones sociales y las preguntas que se plantean ante la educación son distintas. Una diferencia fundamental reside en la cuestión de valores y actitudes que existen en torno a la educación superior: escepticismos en el Banco Mundial y optimismo en la UNESCO, el estricto valor económico contra su naturaleza multidimensional.

Ahora bien, ¿existen puntos en común? Si miramos con más atención encontramos propuestas compatibles. En la tabla 1 vemos estos puntos comunes. La UNESCO y el Banco Mundial toman como punto de partida sus definiciones de la crisis actual. Piden de los gobiernos una participación importante. En su defensa del papel del gobierno a largo plazo, el Banco Mundial es aún enérgico y concreto que la UNESCO coinciden en la importancia de crear un consenso de política entre los que tienen intereses en la educación superior. Recalcan la necesidad de una reforma institucional en la educación superior, y concuerdan en que la autonomía y la descentralización son elementos clave de la reforma.⁵

⁵ Vamos de estos puntos los aborda Reimers (1995).

Estos puntos comunes, a mi juicio, tocan temas fundamentales que trascienden el debate sobre la educación. La redefinición del papel del Estado, la necesidad de crear políticas por consensos y, especialmente, la urgencia de reformar las instituciones públicas en Latinoamérica –desde la administración judicial y municipal hasta el sistema educativo – son cuestiones cada vez de mayor actualidad. Ahora bien, no se trata tanto de “adelgazar al Estado y expandir los mercados” sino de crear un Estado más capaz (Grindle, 1993). Este temas está claramente presente en ambos documentos, y también ha sido abordado en otros análisis recientes de las políticas de educación superior en Latinoamérica (Brunner y col.).

La redefinición del papel del gobierno en sus relación con la educación superior y la necesidad de una estrategia de políticas clara y a largo plazo, tal como recalca el Banco Mundial, son cuestiones que los gobiernos y todos los implicados no deberían soslayar, este los a no de acuerdo con otros temas que plantea el texto Aprender de la experiencia.

Otra cuestión insoslayable, que ambos mencionan, es el cambio a nivel institucional. La descentralización, la autonomía y la gestión efectiva figuran como ingredientes esenciales de la reforma de la educación superior. También aquí el tema sintoniza con una discusión más amplia de reforma del sector público en América Latina. La necesidad de crear instituciones públicas más competentes y legítimas en general –desde la administración judicial y mundial hasta el sistema educación – se ha señalado como un factor íntimamente vinculado a la reforma económica (Naim, 1995, Rubio, 1995.)

Desde esta perspectiva, los estudios sobre educación superior del Banco Mundial y de la UNESCO abordan cuestiones cruciales en la reforma educativa y social en América Latina. Sus discrepancias son saludables y sus conciencias reveladoras. Estas cuestiones requieren un debate más abierto y sistemático en América Latina para que la reforma educativa pueda adquirir fuerza. Puede afirmarse que el Banco Mundial y la UNESCO han aportado contribuciones importantes consolidando y ampliando argumentaciones de peso que puede convertirse en útiles aportaciones a este debate UF.

Tabla 1

**Los aspectos fundamentales en la reforma de la educación superior:
El Banco Mundial y la UNESCO**

Aspectos	Banco Mundial	UNESCO
Necesidad de un marco de política, redefinir el papel del Gobierno	Específico, congruente, atento a las restricciones políticas y financieras: más financiamiento privado, evaluación y usos de incentivos.	Menos específicos, pero da importancia a la diversificación del financiamiento, autonomía institucional con exigibilidad de evaluación. Crecimiento necesario para

Expansión de la matrícula	No es cuestión crucial; crecimiento por medio del sector privado.	reducir desigualdades.
Reforma institucional	El modelo tradicional de universidad debe cambiar: autonomía institucional con exigibilidad; gestión eficiente.	El modelo tradicional de universidad debe cambiar, autonomía institucional con exigibilidad, gestión eficaz, pertinencia para las necesidades locales y adaptabilidad al entorno cambiante.
Metas fundamentales	Calidad, pertinencia y equidad [definida en términos económicos].	Pertinencia, calidad e internacionalización [definida en términos sociales y culturales].
Las funciones de la educación superior	Principalmente económicas y tecnológicas.	Noción más amplia de las funciones , culturales su económicas.
Forma de ver la diversidad local	Construir consensos a nivel local en cuanto a las políticas.	Dar cabida a todos los implicados y construir consensos a nivel local.
Diferenciación institucional	Por medio del sector privado.	Por medio de los sectores privados y no universitarios.
La investigación y la brecha de conocimientos internacional	El gobierno debería apoyar la ciencia como bien público.	La investigación y el desarrollo son cruciales para la reforma institucional, el desarrollo económico y la equidad interregional.
Docencia y programas	Mejorar la calidad de los docentes y de los nuevos estudiantes.	Reformas a los programas, métodos flexibles, mejorar la calidad de los docentes.
Definición de calidad	Restringida, con cariz económico instrumentalista.	Amplia, sustantiva, con orientación cultural y social.

Bibliografía

Brunner. JJ. Balán, J. Lucio, R, et at, 1994, Educación Superior en América Latina una Agenda de problemas, políticas y debates, FLACSO. Santiago.

Grindle, Merilee, 1993, Challenging the State. Crisis and innovation in América and Africa, Munuscrito. Harvard institute for internacional Developemet.

Levy. Daniel, 1993. "Higher Education amid the Political-Economic Changes of the 1990s: Report of the LASA Task Force on Higher Education".

Naim. Moisés, 1995, "Latin America: the Morning After", *Foreign Affairs*, July/August, pp. 45-61.

OECD, 1994, *Reviews of Science and Technology Policy: México*, Paris.

Olsson, Berit, 1995, "The power of knowledge: a comparison of two international policy papers on higher education"; en L. Buchert and K.King (eds). *Learning from experience: policy and practice in aid to higher education*, CESO Paperback No. 24, La Haya, 235-246.

Reimers, Fernando, 1995, "Gospel from the word Bank"; reseña de *Higher Education: the lessons of Experience in international Higher Education*. Boston College Center for international Higher Education, Number 1, Primavera. 19-20.

Rubio, Luis, "¿Puede crecer la economía?!", diario *Reforma*, México, D.F, Julio 23, 1995.

UNESCO, 1994, documento de políticas para el cambio en educación superior, Paris.

World Bank, *Higher Education: the Lessons of Experience*, Washington, D.C., 1994.

Rollin Kent es profesor-investigador titular del Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de investigación y Estudios Avanzados. Ponencia preparada para la sesión de 1995 de la Latin American Studies Association, The Sheraton, Washington D. C. 28-30 de septiembre de 1995.

Traducción: Gertrudis Payas.

CEPAL. Panorama Social de América Latina: (2001-2002).

2001-2002

Panorama Social de América Latina

RESEÑA	
SÍNTESIS	
Capítulo I	<p>POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO</p> <p>A-SITUACIÓN RECIENTE</p> <p>B. HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DE REDUCCIÓN</p> <p>C. RADIOGRAFÍA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO</p>
Capítulo II	<p>NECESIDAD DE FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y ABSORCIÓN DE EMPLEO CALIFICADO EN AMÉRICA LATINA</p> <p>A. LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS HUMANOS CALIFICADOS EN AMÉRICA LATINA Y SU EVOLUCIÓN EN LOS AÑOS NOVENTA</p> <p>B. ABSORCIÓN Y SUBUTILIZACIÓN DE LOS EMPLEADOS CALIFICADOS</p> <p>Oferta potencial y efectiva de recursos humanos calificados</p> <p>1. El desempleo entre los calificados</p> <p>2. Desalarización, “tercización” y evolución de los ingresos de profesionales y técnicos</p> <p>Desaprovechamiento de la inversión en capital humano</p>
Capítulo III	<p>DESERCIÓN ESCOLAR, UN OBSTÁCULO PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO DEL MILENIO</p> <p>A. DESERCIÓN ESCOLAR: UNA PROPUESTA PARA EL ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN EDUCACIONAL DE LOS ADOLESCENTES LATINOAMERICANOS</p> <p>B. LA DESERCIÓN ESCOLAR EN AMÉRICA LATINA Y SU EVOLUCIÓN EN LA DÉCADA PASADA</p> <p>C. DESERCIÓN ESCOLAR Y DESIGUALDADES SOCIOECONÓMICAS</p>
Capítulo IV	<p>D. DETERMINANTES, FACTORES ASOCIADOS Y CIRCUNSTANCIAS QUE FAVORECEN LA DESERCIÓN ESCOLAR</p> <p>E. COSTOS SOCIALES Y PRIVADOS DE LA DESERCIÓN ESCOLAR</p> <p>AGENDA SOCIAL</p> <p>CAPITAL SOCIAL: SUS POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES PARA LA PUESTA EN MARCHA DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES</p> <p>INTRODUCCIÓN</p> <p>A. CAPITAL SOCIAL: ORÍGENES DEL CONCEPTO</p> <p>B. PRINCIPALES ENFOQUES Y POSTURAS</p> <p>C. INSUFICIENCIAS ANALÍTICAS EN LOS ENFOQUES DE CAPITAL SOCIAL</p> <p>Las desigualdades sociales y de poder</p> <p>Desigualdad de género</p>

CUADROS

Cuadro 1.1 América Latina (19 países) evaluación de algunos indicadores socioeconómicos	37
Cuadro 1.2 América Latina (18 países): indicadores de pobreza e indigencia, 1990-2000.....	38
Cuadro 1.3 América Latina (18 países): tasas de crecimiento anual necesarias para reducir el nivel de pobreza de 1990 a la mitad para el año 2015 sin cambios en la distribución del ingreso	47
Cuadro 1.4 América Latina (18 países): tasas del crecimiento anual del PIB per Capita necesarias para reducir el nivel de pobreza de 1990 a la mitad para el año 2015 con cambios en la distribución del ingreso.....	50
Cuadro 1.5 América Latina (18 países): composición del ingreso de los hogares 1990-2000.....	56
Cuadro 1.6 América Latina (18 países): coeficientes de Gini, según fuentes de Ingreso de los hogares 1990-2000.....	59
Cuadro 2.1 América Latina (15 países): evolución de la población de 25 a 59 años de edad según el nivel de calificación y sexo 1990-1999.....	69
Cuadro 2.2 América Latina (18 países): evolución de la población de 25 a 59 años de edad según el nivel de calificación y sexo zonas urbanas, alrededor de 1990-1999	71
Cuadro 2.3 América Latina (18 países): distribución de la población de 25 a 59 años De edad según el nivel de calificación alrededor de 1990-1999	71
Cuadro 2.4 América Latina (18 países): tasas de participación de la población de 25 a 59 años de edad según nivel de calificación y sexo zonas urbanas, alrededor de 1990-1999	78
Cuadro 2.5 América Latina (18 países): nivel de asalarización y su evolución entre los ocupados de 25 a 59 años de edad según nivel de calificación zonas urbanas, alrededor de 1990-1999	81
Cuadro 2.6 América Latina (17 países): distribución de la población ocupada entre 25 y 59 años de edad según nivel de calificación y sectores de actividad, zonas urbanas, alrededor de 1990-1999.....	83
Cuadro 2.7 América Latina (18 países): remuneración media de los asalariados de 25 a 59 años de edad, expresada en múltiplos de la línea de pobreza según nivel de calificación y sectores de actividad, zonas urbanas, alrededor de 1990-1999	84
Cuadro 2.8 América Latina (18 países): estimación del grado de aprovechamiento del total de recursos humanos con calificación técnica y profesional zonas urbanas alrededor de 1990-1999	87
Cuadro 2.9 América Latina (18 países): estimación del grado de aprovechamiento del total de recursos humanos con calificación técnica y profesional zonas urbanas 1990-1999	89
Cuadro 2.10 América Latina (18 países): tasas de desempleo entre la población Económicamente activa de 25 a 59 años de edad según nivel de Calificación y sexo, zonas urbanas, alrededor de 1990-1999.....	90
Cuadro 3.1 América Latina (grupos de países): clasificación de los jóvenes entre 15 y 19 años según su situación educacional, por zonas, alrededor de	

1999	100
Cuadro 3.2 América Latina (18 países): tasas de deserción a lo largo del ciclo escolar entre jóvenes de 15 a 19 años de edad, por zonas, en los años noventa	106
Cuadro 3.3 América Latina (18 países): distribución de los jóvenes entre 15 y 19 años de edad que desertaron del sistema escolar formal en los años noventa según la etapa del ciclo escolar en que se retiraron, zonas urbanas	107
Cuadro 3.4 América Latina (15 países): distribución de los jóvenes entre 15 y 19 años de edad que desertaron del sistema escolar formal en los años noventa según la etapa del ciclo escolar en que se retiraron, zonas rurales	108
Cuadro 3.5 América Latina (17 países): porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años de edad de acuerdo a su situación escolar que pertenecen al cuartil de 1 de la distribución del ingreso de los hogares, zonas urbanas	114
Cuadro 3.6 América Latina (8 países): razones de abandono escolar mencionadas por jóvenes entre 15 y 19 países de edad que han desertado del sistema educacional antes de completar la secundaria, zonas urbanas y rurales, 1999	122
Cuadro 3.7 América Latina (18 países): tasas de deserción general y temprana entre jóvenes de 15 a 19 años según diversos factores, zonas rurales, alrededor de 1999	123
Cuadro 3.8 América Latina (14 países): tasas de deserción general y temprana entre jóvenes de 15 a 19 años según diversos factores, zonas rurales, alrededor de 1999	124
Cuadro 3.9 América Latina (18 países): incidencia de diversos factores entre jóvenes de 15 a 19 años según si han desertado o no del sistema escolar, zonas urbanas, alrededor de 1999	126
Cuadro 3.10 América Latina (grupos de países): tasas de retorno de la educación de hombres y mujeres en cada ciclo de la enseñanza, zonas urbanas, 1990-1999	130
Cuadro 3.11 América Latina (17 países): incrementos de ingresos laborales urbanos bajo distintas hipótesis de aumento del número de años de estudio, alrededor de 1999	131
Cuadro 3.12 América Latina (17 países): tasas de deserción entre el total de jóvenes de 15 a 19 años de edad, y de los que pertenecen a los cuartiles 1 y 4 de la distribución del ingreso, en los años noventa, zonas urbanas	135
Cuadro 3.13 América Latina (14 países): tasas de deserción entre el total de jóvenes de 15 a 19 años de edad, y de los que pertenecen a los cuartiles 1 y 4 de la distribución del ingreso, en los años noventa, zonas rurales	136
Cuadro 3.14 América Latina (16 países): resultados de las regresiones para evaluar el efecto de años adicionales de educación por ciclo escolar en los salarios urbanos, por sexo, alrededor de 1990	137
Cuadro 3.15 América Latina (17 países): resultados de las regresiones para evaluar el efecto de años adicionales de educación por ciclo escolar en los salarios urbanos, por sexo, alrededor de 1999	138

Cuadro 4.1 América Latina (18 países): Orígenes del concepto de capital social	142
Cuadro 4.2 Autores y definiciones de capital social	143
Cuadro 4.3 Los ejes principales del capital social	144

Gráficos

Gráfico 1.1 América Latina (18 países): pobreza extrema según líneas de pobreza internacional y nacionales	45
Gráfico 1.2 Porcentajes de avance en la reducción de la pobreza extrema y pobreza total entre 1990-2000	46
Gráfico 1.3 América Latina: tasas de crecimiento del PIB total y el PIB per cápita necesarias para reducir el nivel de pobreza de 1990 a la mitad, 2000-2015	48
Gráfico 1.4 América Latina (18 países): cuervas de iso- pobreza extrema e iso- pobreza total 2000	52
Gráfico 2.1 América Latina (15 países) evolución de la población urbana de 25 a 59 años de edad con calificación técnica o profesional según sexo, 1990-1999	72
Gráfico 2.2 América Latina (18 países): grado de aprovechamiento del total de recursos humanos con calificación técnica y profesional, zonas urbanas, alrededor de 1999	88
Gráfico 3.1 América Latina: tasas de asistencia escolar de los niños y niñas entre 6 a 13 años de edad, según zonas geográficas, 1990-199-	94
Gráfico 3.2 América Latina (18 países): tasas de deserción entre los jóvenes de 15 a 19 años, 1990-1999, por zonas	104
Gráficos 3.3 América Latina (17 países): tasas de deserción entre los jóvenes de 15 a 19 años que pertenecen al cuartil y al cuartil 4 de la distribución del ingreso de los hogares, Zonas urbanas, 1999	112

Recuadros

Recuadro 1.1 Proyectos de pobreza e indigencia para los años 2000, 2001, 2002	39
Recuadro 1.2 El caso de Argentina	40
Recuadro 1.3 La declaración del Milenio	43
Recuadro 1.4 Metodología utilizada en las simulaciones	44
Recuadro 1.5 Constatación empírica de los resultados del método de micro simulación	54
Recuadro 2.1 Medición de las calificaciones técnicas y profesionales a partir de las encuestas de hogares	70
Recuadro 2.2 El rezago de América Latina en la educación superior: una comparación internacional	75
Recuadro 2.3 Un procedimiento para estimar el grado de desaprovechamiento de los recursos humanos calificados	86
Recuadro 3.1 Deserción escolar: metodología para su estimación a partir de encuestas de hogares	97

Recuadro 3.2 El componente educacional del Programa de México: principales conclusiones de estudios de evaluación.....	101
Recuadro 3.3 Programa Bolsa Escola de Brasil: características, costo y repercusión potencial de su universalización.....	115
Recuadro 3.4 Chile: Programa Liceo para Todos.....	120
Recuadro 3.5 Método utilizado para estimar los rendimientos privados de la educación	129
Recuadro 3.6 Descripción de la estructura los sistemas educativos vigentes en América Latina	134
Recuadro 4.1 El enfoque del Banco Mundial	144
Recuadro 4.2 Iniciativa interamericana de capital social, ética y desarrollo del BID..	145
Recuadro 4.3 ¿Qué es el “empoderamiento”?	147
Recuadro 4.4 Tipologías de las relaciones entre el estado y el capital social colectivo	149
Recuadro 4.5 La dificultad de las mediciones de capital social	149
Recuadro 4.6 Undécima cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno ..	157
Recuadro 4.7 Decimosexta cumbre presidencial del Grupo de Rio	159
Recuadro 4.8 Foro Social Mundial de Porto Alegre, 2002	161

En la edición 2001-2002 del Panorama social de América Latina se analizan temas relacionados con los objetivos del desarrollo del Milenio y las posibilidades de cumplir las metas aprobadas unánimemente por los Estados Miembros de las Naciones Unidas para el año 2015. En particular, se ofrecen antecedentes sobre las posibilidades de alcanzar en la región las metas relativas a la disminución de la pobreza extrema y la universalización de la educación básica con igualdad de género. Además, se examina la capacidad de los países latinoamericanos de absorber la creciente oferta de recursos humanos calificados y se aborda el tema del capital social, desde la perspectiva de su potencial y de las limitaciones de los programas de lucha contra la pobreza.

En el primer capítulo se presentan proyecciones de la pobreza en América Latina para los años 2000, 2001 y 2002, realizadas a partir del crecimiento económico observado en los países. Como complemento del análisis incluido en la anterior edición del Panorama social, se retorna el estudio de la factibilidad de reducir la pobreza extrema a la mitad hasta el año 2015, conforme a la meta planteada en la Declaración del Milenio. Así mismo, se examinan los requisitos de crecimiento económico para el logro de la meta más exigente de bajar a la mitad la incidencia de pobreza total en la región y el efecto de las mejoras en la distribución del ingreso.

En el segundo capítulo se aborda el tema de la subutilización de los recursos humanos calificados en América Latina, como consecuencia de la escasa generación de empleos que suponen la aplicación de los conocimientos y destrezas de las personas que se incorporan al medio laboral con estudios postsecundarios. Se proveen datos que ilustran la rápida expansión de la oferta de técnicos y profesionales en los países de la región correspondiente especialmente a las mujeres y se examinan los factores que dan origen a la elevada subutilización de esos recursos: la inactividad involuntaria, el desempleo abierto y las bajas retribuciones que reciben en el mercado un elevado número de profesionales y técnicos.

El tercer capítulo se analiza la descripción escolar en 18 países latinoamericanos y su evolución en los años noventa. Se propone una metodología para estimar su magnitud en las distintas etapas del ciclo escolar a partir de información proveniente de encuestas de hogares y se presenta información que contribuye a precisar las causas y los factores asociados al abandono escolar. A demás, se dan cifras sobre los costos que está entraña en términos de los ingresos salariales que dejan de percibir quienes abandonan la escuela antes de completar el ciclo secundario.

En el último capítulo se examinan los principales enfoques y posturas sobre el capital social adoptados por diversos autores e instituciones y se describen tanto los aporres como las insuficiencias analíticas de todos ellos. Se destacan algunos programas exitosos de lucha contra la pobreza y se concluye que la consideración de las distintas formas de capital social existentes en una comunidad ayuda al fortalecimiento de actores sociales débiles y a una adecuada rendición de cuentas de la ejecución de programas y proyectos, junto con otorgar especial importancia al entorno participativo y democrático.

En la sección sobre la agenda social internacional se presenta una reseña de la decimosexta reunión del Grupo de Río y la undécima Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, dedicadas a los temas de la familia y de la niñez, respectivamente, y a las dos reuniones no gubernamentales convocadas por el Foro Social Mundial en Porto Alegre para analizar el impacto social de la globalización.

La presente edición del Panorama social se acompaña de un anexo estadístico que contiene 43 cuadros con indicadores referidos a una amplia gama de fenómenos sociales.

SÍNTESIS

En 1997 concluyó en América Latina un ciclo de crecimiento que permitió a varios países lograr importantes adelantos en materia de reducción de la pobreza. El punto de quiebre en este proceso es la crisis asiática, con la que se inicia un lustro de menor dinamismo económico, aumento del desempleo, estancamiento y en muchos casos elevación de los índices de pobreza en la región. No es exagerado afirmar que la población latinoamericana se ha visto nuevamente afectada y desalentada por las negativas consecuencias de esta media década pérdida.

En la presente edición del panorama social se argumenta, sin embargo, que América Latina y el Caribe en su conjunto, y especialmente los países con un mayor ingreso por habitante, están, en cualquier caso, en condiciones de formular políticas económicas y de aplicar políticas sociales que, una vez reanudado el proceso de crecimiento, permitirían alcanzar en el 2015 la meta de reducción de la pobreza propuesta en la Declaración apropiada en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas.¹ América Latina debe hacer

¹ La cumbre del Milenio de la denominación que recibe el encuentro de la Asamblea General de las Naciones Unidas realizado en septiembre del año 2000 en Nueva York. En este evento, los gobernantes de todo el

los esfuerzos necesarios de crecimiento sostenido y destinar más recursos a políticas y programas sociales de mayor envergadura y calidad, con el fin de cumplir con la meta de reproducir a la mitad la pobreza para entonces y eliminar las manifestaciones más graves de la indigencia.

En el Panorama social se hace hincapié en que, para alcanzar dicha meta, al igual que los demás objetivos de desarrollo establecidos en la Declaración del Milenio, es imprescindible el rápido incremento de los índices de cobertura de la educación y el mejoramiento sustancial de su calidad, lo que permitiría reducir las brechas existentes entre los niños y jóvenes de distintos estratos socioeconómicos. Asimismo, se insiste en la importancia de mejorar la pertinencia de la educación, adecuándola a las demandas que impone una economía cada vez tecnificada e integrada al comercio mundial.

La elevada deserción escolar registrada en América Latina, que se examina en la presente edición del Panorama social, indica que, para lograr las metas propuestas por las Naciones Unidas para el año 2015 es urgente evitar la deserción escolar en el ciclo primario y aumentar significativamente la tasa de retención en la enseñanza secundaria. A su vez, al comprobarse la considerable subutilización del capital humano acumulado por la región, se pone de relieve los patrones de crecimiento como la calidad de los sistemas de educación superior y formación técnica.

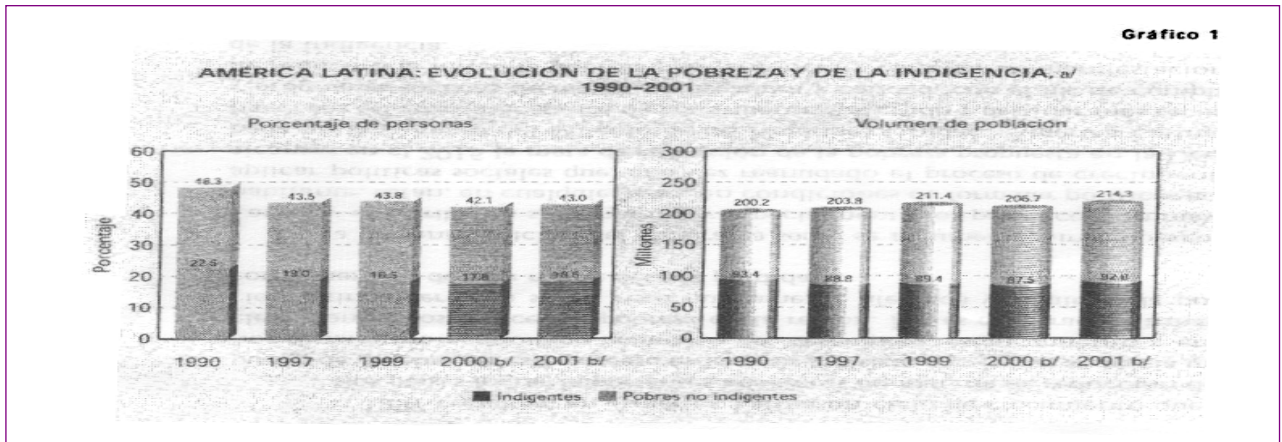
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA

En la década de 1990, tanto la pobreza como la indigencia en América Latina se caracterizaron por una tendencia generalizada a la reducción, aunque el ímpetu inicial se fue desvaneciendo paulatinamente hasta llegar, en algunos países, a revertirse hacia fines del período, el porcentaje de población pobre estimado para 1997 (43.5%) fue casi 5 puntos porcentuales inferior al registrado en 1990, para repuntar luego 3 décimas (43.8%) hacia 1999. Por su parte, la indigencia o pobreza extrema disminuyó desde el 22.5% en 1990 hasta el 18.5% en 1999, sólo 5 décimas menos que en 1997. Lo anterior revela, por ende, una clara reducción de la pobreza y la indigencia en los primeros siete años de la década, seguida de un relativo estancamiento de ambas en el bienio 1997-1999 (véase el gráfico 1).

Los logros conseguidos en cuanto a la reducción de la indigencia relativa de la pobreza en el conjunto de la década no se tradujeron en una variación similar en términos absolutos, ya que el número de personas pobres aumentó cerca de 11 millones (7.6 millones en el último bienio), llegando a totalizar poco más de 211 millones en 1999. En cambio, la reducción de 4 puntos de la tasa indígena implicó una disminución de volumen de la pobreza extrema de aproximadamente 4 millones de personas, con lo cual se situó en 89 millones a fines del período, pese el aumento de 0.6 millones observado entre 1997 y 1999 (véase el gráfico 1).

mundo se comprometieron a participar activamente en el cumplimiento de las nuevas metas de desarrollo definidas para las próximas décadas, resumidas en la Declaración del Milenio.

Gráfico 1



FUENTE: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Estimación correspondiente a 19 países de la región. Las cifras sobre las secciones naranjas de las barras representan el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

b/ Las cifras para 2000 y 2001 corresponden a una proyección.

Las tendencias en la evolución de la pobreza a fines de los años noventa se han mantenido en el período 2000-2002, trienio que se caracteriza por el continuado estancamiento en la lucha contra la pobreza en el conjunto de la región, aunque con variaciones de signo contrapuesto en los distintos países. Siguiendo un patrón inverso al del crecimiento económico, la pobreza y la indigencia a nivel regional se habrían reducido notablemente en 2000, para luego aumentar sobremanera en los años 2001 y 2002.

En efecto, según las proyecciones efectuadas por la CEPAL,² hacia el año 2000 la incidencia de la pobreza en América Latina se habría reducido a un 42.1%, en tanto que la indigencia habría disminuido hasta alcanzar al 17.8% de la población. Esta disminución en términos porcentuales se habría traducido en 5 millones menos de pobres y 3 millones menos de indigentes que en 1999 (véase el gráfico 1). Entre los diez países que habrían reducido sus tasas de pobreza perceptiblemente respecto de 1999. México y República Dominicana se destacan con disminuciones superiores a los cinco puntos. En cambio, el porcentaje de personas habría aumentado en torno a un punto porcentual en Argentina, Paraguay y Uruguay.

A su vez, en 2001 todos los países de la región se vieron afectados, en distinto grado, por la desaceleración del ritmo de crecimiento económico lo que se tradujo en un aumento de la incidencia de la pobreza. De acuerdo con las proyecciones, la pobreza regional se situaría en un 43.0%, es decir, 0.9 puntos porcentuales por encima de la cifra registrada en 2000, mientras que la indigencia alcanzaría un 18.6%, tras un aumento de 0.8 puntos

² Véase la explicación del método utilizado para las proyecciones en el recuadro 1.4 del capítulo 1.

porcentuales. Doce países registrarían incrementos de la pobreza y catorce de a indigencia respecto de 2000, aunque en la mitad de ellos éstos no serían superiores a medio punto porcentual. El deterioro más notable se habría producido en Argentina que, con 5.6 puntos de incremento de la pobreza y el 3.1 de la indigencia entre 2000 y 2001, constituye un caso claramente excepcional en la región. En el otro extremo. Chile, Ecuador, República Dominicana y Venezuela no sólo habrían evitado un incremento de sus niveles de pobreza e indigencia, sino que podrían haber experimentado una reducción de los mismos.

Por último, la expectativa de un crecimiento económico negativo en 2002 (-0.8%) redundaría en un aumento de la pobreza para ese año en el conjunto de la región. El porcentaje de personas que viven en situación de pobreza probablemente alcance un punto porcentual más que en 2001, ubicándose en torno al 44%, mientras que la indigencia totalizará poco menos del 20%. Es de esperar que el mayor incremento de la pobreza se vuelva a producir en Argentina, de manera similar a lo sucedido en 2001; también se podrían registrar deterioros importantes en Venezuela, Paraguay y Uruguay, y es probable que sólo en Perú y República Dominicana se produzca una leve reducción de la pobreza.

En lo que respecta al volumen de la pobreza, las proyecciones para el año 2002 arrojan un probable incremento en torno a los siete millones de personas con respecto a 2001, de las cuales cerca de seis millones serían indigentes. De cumplirse estas suposiciones, el número de pobres en la región estaría aumentando 15 millones durante el período 2000-2002, cifra que señala un sensible deterioro del panorama social de la región. Cabe destacar, no obstante, que las cantidades mencionadas no se traducen en aumentos proporcionales de los volúmenes de pobreza en todos los países de la región. En particular, el mayor número de pobres en Argentina constituiría uno de los elementos principales del deterioro registrado a nivel regional.

Por otra parte, y como complemento del análisis presentado en la anterior edición del Panorama Social de América Latina, se ha considerado pertinente revisar la factibilidad de la región en cuanto a cumplir la meta, propuesta en la Declaración del Milenio, de reducir la pobreza extrema a la mitad hacia el año 2015 respecto de los niveles de 1990. Cabe destacar que el progreso registrado a la fecha por los distintos países es muy disímil e incluye tanto algunos que ya alcanzaron la meta como otros que, en lugar de avanzar hacia ella, han retrocedido. La situación más favorable se encuentra en Chile y Panamá, países que en 2000 ya habrían alcanzado la meta de reducción a la mitad de la pobreza extrema, así como Brasil y República Dominicana, con un avance superior al 95%, y Uruguay, con un avance superior al 82%. A su vez, países como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua revelan un progreso cercano al 40%; vale decir, se encuentran en la senda correcta para cumplir la meta en el año 2015. Bolivia, Honduras y Perú ostentan también adelantos hacia el cumplimiento de la meta, aunque a un ritmo que, de mantenerse, no permitiría alcanzar el objetivo deseado al final del período. Un panorama más complejo presenta Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela, ya que sus niveles de pobreza extrema para el año 2000 exceden los de 1990.

Según las nuevas proyecciones, reducir a la mitad hacia el año 2015 la pobreza extrema que prevalecía en América Latina en 1990 requeriría en el período 2000-2015 una tasa de incremento anual del producto por habitante del orden del 1.4% que equivale al 2.7% del

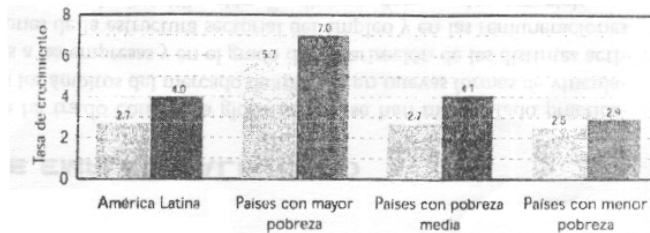
producto total, suponiendo que la distribución del ingreso permaneciera inalterada en dicho período. En los países con niveles de pobreza extrema superiores al 30% haría falta un ritmo de crecimiento promedio del producto por habitante en torno al 3.5% anual; los países con niveles de indigencia entre 11.1% y 30% necesitarían crecer en promedio al 1.4% anual, mientras que al grupo de países con indigencia del 11% o menos les bastaría una tasa de crecimiento de su producto per cápita del 1.3% anual. A su vez, estas cifras equivalen a un crecimiento del producto total del 5.7% para el primer grupo de países, del 2.7% para el segundo y del 2.5% para el tercero (véase el gráfico 2).

Una meta mucho más exigente pero también más acorde con el grado de desarrollo de América Latina en el contexto mundial consistiría en reducir a la mitad la pobreza total, y no sólo la pobreza extrema, que es la meta mínima propuesta en la Declaración del Milenio. Ningún país de la región habría alcanzado todavía esta meta más ambiciosa, aunque Chile, Panamá y Uruguay serían los más adelantados, pues hacia el año 2000 los tres habrían logrado a lo menos un 70% de avance. En cuanto a los niveles de crecimiento necesarios para reducir la pobreza a la mitad, el producto por habitante de América Latina debería crecer un 2.6% anual durante 15 años: 4.8% para los países con mayor pobreza, 2.8% para los países con niveles medios y 1.7% de crecimiento para los países con menor pobreza. De acuerdo con estos resultados, las posibilidades de los países de mayor pobreza de alcanzar la meta son prácticamente nulas, ya que un crecimiento del 7% anual del producto total está lejos de sus posibilidades históricas (véase el gráfico 2).

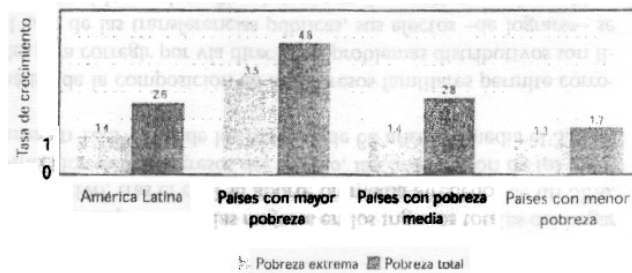
Los elementos expuestos ilustran dos aspectos relevantes. En primer lugar, la meta de reducción de la pobreza extrema plantea retos muy dispares para los países, ya que mientras en aquellos con baja pobreza es preciso registrar tasas de crecimiento inferiores a las alcanzadas en los años noventa, en los países con mayor grado de pobreza el ritmo de crecimiento deberá ser muy superior al que exhibieron en dicha década. En segundo lugar, cumplir con las metas de reducción de la pobreza total representa un enorme desafío para toda la región que, aunque no imposible, es cada vez más arduo. Ambas observaciones reiteran la necesidad de recurrir a políticas económicas y sociales que refuercen las posibilidades de ampliar la base productiva, pero que a la vez conlleven una redistribución progresiva del ingreso, que permita que el crecimiento económico eleve más rápidamente el nivel de vida de la población con menores recursos.

Gráfico 2

AMÉRICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB TOTAL NECESARIAS PARA REDUCIR EL NIVEL DE POBREZA DE 1990 A LA MITAD, 2000-2015 (Promedio anual)



AMÉRICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA NECESARIAS PARA REDUCIR EL NIVEL DE POBREZA DE 1990 A LA MITAD, 2000-2015 (Promedio anual)



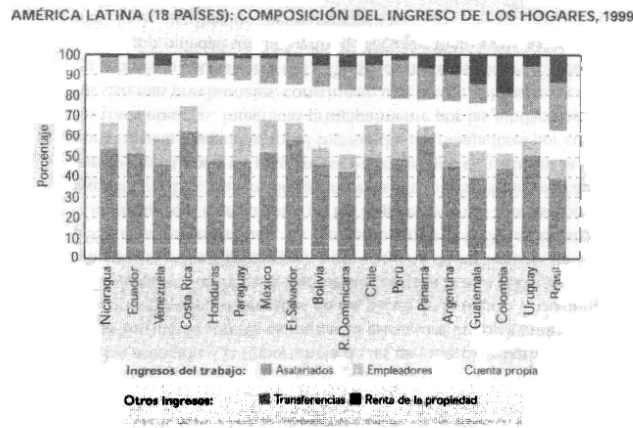
Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En a tensión a la importancia de las mejoras distributivas en la lucha contra la pobreza, se estimó de interés examinar la estructura de los ingresos que subyace a los patrones de concentración observados en los países de la región. Un análisis de la composición de los ingresos de los hogares por fuentes destaca la alta gravitación de las remuneraciones al trabajo (salarios y ganancias) en la mayoría de los hogares de los países de la región. En 1999 éstas representaban, en promedio, entre el 63% (en Brasil) y el 90% (en Ecuador y Nicaragua) del ingreso total de los hogares, y en al menos once países esa participación excedía el 80%. Dentro de los ingresos provenientes del mercado de trabajo, los salarios son lo que tienen un peso mayor – a la vez que constituyen la fuente de ingresos menos concentrada-, seguidos por el ingreso de los trabajadores por cuenta propia. Por su parte, las transferencias, integradas principalmente por las jubilaciones y pensiones pagadas por los sistemas provisionales, constituyen una fuente valiosa de recursos para los hogares, que en promedio aporta cerca del 13% de los ingresos totales. En casi todos los casos, las rentas de la propiedad son la fuente de recursos menos cuantiosa (véase el gráfico 3) y, además, la de distribución menos equitativa.

Desde otra perspectiva, aunque el principal aportante de ingresos en todos los países de América Latina continuó siendo el jefe del hogar, su contribución a los ingresos del hogar disminuyó en términos relativos frente a la de los otros perceptores durante la década de 1990. a su vez, la participación de las mujeres en los ingresos totales del hogar acusó un

incremento significativo, tras el cual su aporte promedia alrededor de un 32%. Por último, en el caso específico de los ingresos del trabajo, la contribución de los jóvenes de 15 a 24 años alcanza un 12.5% y la de los mayores de 65 años promedia del 3.3%.

Gráfico 3



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En conclusión, el análisis de la composición de los ingresos familiares permite corroborar que las posibilidades para corregir por vía directa los problemas distributivos son limitadas y, excepto en el caso de las transferencias públicas, sus efectos- de lograrse- se manifiestan en gran medida en el largo plazo. No obstante, es imperativo que los gobiernos aprovechen el relativamente escaso margen de acción del que disponen para impulsar mejoras en la distribución de los ingresos, si se pretende elevar con mayor rapidez el nivel de vida de los grupos más cadenciados y alcanzar hacia el año 2015 la meta contemplada en la Declaración del Milenio, de reducir a la mitad la pobreza en la región.

ABSORCIÓN DE EMPLEO CALIFICADO

Los cambios que ha traído consigo la globalización se han manifestado prácticamente en todos los ámbitos del mercado de trabajo: en nuevas formas de vinculación de los trabajadores a las empresas y en el grado de asalarización de las distintas actividades, en modificaciones de la estructura sectorial del empleo y en las remuneraciones de los ocupados con distinto grado de calificación. En diversos documentos, especialmente Globalización y desarrollo,³ la CEPAL ha examinado los efectos de dichas transformaciones en las condiciones de vida de la población latinoamericana y caribeña. En particular, ha destacado el impacto que tiene sobre la pobreza la escasa generación de puestos de trabajo como consecuencia de las fases recesivas y la mayor volatilidad de crecimiento, así como la progresiva disociación entre el crecimiento económico y la oferta de empleos productivos derivada de los cambios tecnológicos y la apertura al comercio internacional en la región.

³ CEPAL, Globalización y desarrollo (L.C/g. 2157 (SES. 29/3), documento presentado en el vigésimo noveno periodo de sesiones de la CEPAL (Brasilia, Brasil 6 al 10 de mayo de 2002), Santiago de Chile, 2002.

En su período en que la cantidad y el tipo de calificaciones profesionales y técnicas que exigen las empresas cambian con rapidez para adecuarse a las nuevas tecnologías, elevar su competitividad e insertarse con éxito en el comercio internacional, se modifican también las necesidades de formación de recursos humanos, sin embargo, si las señales del mercado hacia el sistema educacional y de formación de recursos humanos en general no encuentran una respuesta adecuada o si la respuesta es lenta, se producirán desajustes entre la oferta y la demanda de calificaciones. Lo mismo ocurre si la oferta de recursos humanos calificados crece a un ritmo mayor que aquel a cual se crean nuevos puestos de trabajo que permiten hacer un uso productivo de los mismos. Ambos casos suponen elevados costos para los individuos y para la sociedad en su conjunto. No obstante su importancia, este aspecto ha recibido escasa atención en años recientes. El propósito del segundo capítulo del presente Panorama social es precisamente brindar antecedentes acerca del ritmo al cual se ha venido expandiendo la oferta de recursos humanos calificados y la capacidad de las economías latinoamericanas de generar que permitan aprovechar esas calificaciones.

Los antecedentes disponibles al respecto en la región son escasos y en general se refieren a desajustes entre la oferta y los requerimientos de determinados tipos de profesionales o técnicos o a sectores de actividad económica muy específicos. Atendiendo a la referida insuficiencia de información – y sobre la base de las encuestas de hogares que se realizan periódicamente en los países-, se ofrece un panorama regional centrado en la población que ha alcanzado niveles de conocimientos y destrezas relativamente más altos, esto es, en la oferta de calificaciones profesionales y técnicas. A la vez se sugiere un procedimiento que permite estimar el grado de aprovechamiento de dichas calificaciones técnicas postsecundarias y profesionales de nivel universitario.

El primer aspecto que se examina es la capacidad del sistema escolar y de formación de recursos humanos en general para dotar a los países de fuerza de trabajo con calificaciones técnicas y profesionales. ¿A qué ritmo se viene expandiendo esos recursos en los distintos países de la región? ¿Cómo participaron las mujeres en comparación con los hombres en dicho aumento? ¿Qué fracción del total de la población en edad activa está conformada por personas con calificación postsecundaria técnica o profesional en los países latinoamericanos y qué diferencias existen entre ellos?

En los años noventa, el ritmo de crecimiento del número de personas en plena edad activa (entre 25 y 59 años) que cuentan con calificación superior -correspondiente a una formación profesional universitaria o técnica postsecundaria completa- superó ampliamente el ritmo de crecimiento de la población urbana y rural en edad de trabajar. Mientras la última se expandió a una tasa de 3.1% el número de profesionales técnicos creció a un ritmo anual de 7.5%.

CUADRO 1

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE 25 A 59 AÑOS DE EDAD SEGÚN NIVEL DE CALIFICACIÓN, ZONAS URBANAS, a/ ALREDEDOR DE 1990 Y 1999					
Año	Total	Nivel de calificación			
		Sin calificación técnica o profesional	Con calificación técnica o profesional		
			Subtotal	Con calificación técnica	Con calificación profesional
(Miles de personas)					
1990	103 549	89 617	13 932	7 755	6 178
1999	135 840	113 946	21 891	12 077	9 814
(Aumento en miles de personas)					
1990-1999	32 291	24 329	7 959	4 322	3 363
(Porcentaje)					
1990	100.0	86.5	13.5	7.5	6.0
1999	100.0	83.9	16.1	8.9	7.2

Fuente: CEPAL, estimación sobre la base poblacional de las encuestas de hogares de los respectivos países y estimaciones de población de la División de Población de la CEPAL- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) cuando no se dispuso de información de encuestas. a/ Incluye el total nacional de Venezuela.

En 9 de un total de 14 países, la población con calificación profesional o técnica –que requiere a lo menos catorce años de estudio aprobados para considerarse como tal- se expandió a un ritmo anual que más que duplicó el de la población que no dispone de esa calificación. En el cuadro 1 se presenta una estimación del importe aumento que experimento entre 1990 y 1999 el número de profesionales y técnicos en las zonas urbanas de América Latina. De éste se desprende que el incremento de algo más de 32 millones de personas en plena edad activa, 7.9 millones disponían de una calificación postsecundaria (4.3 millones de técnicos y 3.6 millones de profesionales). Sin embargo, esa notable expansión en el lapso de una década permitió reducir sólo 2.6 puntos porcentuales la elevada proporción de la población no calificada dentro del total (de 86.5% a 83.9%).

Tres aspectos se destacan en relación con la oferta de calificaciones y sus cambios recientes en la región. El primero es que la oferta de recursos humanos calificados creció más rápidamente en las zonas rurales, aunque continúa muy reducida, pues sólo alrededor de 3% de la población en edad activa contaba con una calificación técnica o profesional. El segundo es que, según las diferencias en sus sistemas de formación en el nivel terciario, algunos países registraron un aumento más rápido de la oferta de calificaciones técnicas (Chile, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay y Venezuela), mientras que en los demás predominó la tendencia opuesta y se expandió a un ritmo más alto el número de profesionales (Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y

Uruguay). Finalmente, con muy raras excepciones, en todos los países el número de mujeres con dicha calificación creció más rápidamente que el de hombres, lo que incidió en la creciente incorporación de mujeres a la actividad económica, especialmente como asalariadas, y en la disminución de la brecha de ingresos salariales por género durante la década pasada.

A pesar de la significativa expansión de la oferta de profesiones y técnicos durante los años noventa. América Latina sigue sujeta a las limitaciones propias de una población en edad activa con muy baja calificación. De mantenerse las tendencias registradas en esa década, la gravitación de la población con una formación postsecundaria técnica o profesional se elevaría al año 2015 a una cifra cercana a 29% del total de la población en edad de trabajar, de modo que una fracción muy importante de los latinoamericanos seguirán incorporándose al mercado laboral con un bajo nivel de calificación, dificultándose el logro de las Metas del Milenio, en particular la referente a la disminución de la pobreza, debido a que no sólo los ingresos que obtendrán en el mercado laboral serán insuficientes para mantenerse ellos o su grupo familiar fuera de la pobreza y de la vulnerabilidad frente a los ciclos recesivos, sino que enfrentarán episodios de desempleo frecuentes.

La región tiene ante sí, por lo tanto, el urgente desafío de mejorar la calidad de los recursos humanos necesarios para elevar la competitividad sistemática de sus economías. Más recursos y mejores programas de formación de jóvenes y adultos que ya han abandonado el sistema educacional son condiciones necesarias para lograrlo. Pero también es preciso fortalecer los vínculos entre el sector público y el privado, a fin de incorporar criterios que permitan atender adecuada y oportunamente la cambiante demanda de calificaciones que impone la creciente competencia internacional.

Con respecto a la demanda de profesionales y técnicos, se ha establecido un cuadro nuevo y complejo de relaciones entre la educación y el mundo del trabajo, que han alterado las formas de aprovechamiento de estos recursos. Entre las principales modificaciones destacan las que atañen a los contenidos de las ocupaciones, generando nuevas demandas de competencias, destrezas y conocimientos; la disminución relativa de la oferta global de puestos de trabajo, cuyos efectos han sido el aumento de la subocupación y el incremento del tiempo de búsqueda del primer empleo, la elevación del desempleo abierto y de la duración de los episodios de cesantía, especialmente entre los más calificados; el cambio en la estructura sectorial del empleo, que sigue manifestándose en la pérdida de gravitación de las actividades del sector primario y secundario (agropecuario e industrial) y el aumento de las actividades terciarias.

Pese al rápido aumento del número de mujeres con calificación profesional o técnica en la región persisten desigualdades de género en términos del aprovechamiento social e individual de esas calificaciones. Ello se manifiesta en las bajas tasas de participación en la actividad económica que todavía se registran entre las mujeres que disponen de calificación postsecundaria, bastante menores que las correspondientes a los varones con niveles similares de calificación: la tasa promedio de participación de las técnicas hacia fines de los años noventa era 14 puntos porcentuales inferior a la de los hombres y 10 puntos porcentuales más baja en el caso de las profesionales. Este aspecto permite señalar una primera fuente de desaprovechamiento de calificaciones, tanto en términos de los

recursos privados y públicos invertidos en la formación de esas profesionales y técnicas como de los ingresos que dejan de percibir.

El desempleo abierto entre las personas que han alcanzado niveles elevados de calificación constituye otra forma de desaprovechamiento o subutilización de los recursos humanos en la región. La persistencia de tasas de desocupación abierta relativamente elevadas, con aumento de la duración de los episodios de desempleo en el conjunto de la población activa, pero también entre la población que exhibe un mayor nivel de calificación, respondería a una merma en la capacidad de las economías de generar suficientes puestos de trabajo para absorber la oferta de calificaciones técnicas y profesionales. La comparación de tasas de desocupación que prevalecían a inicios y a finales de la década pasada en los países que experimentaron los mayores incrementos del desempleo urbano (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Uruguay y Venezuela) indica que éste afectó no sólo a los trabajadores menos calificados sino también a los técnicos y profesionales (subió de 3.8% a 6.6%) y en mayor medida a las mujeres que a los varones.

Por otro lado, las tendencias a la desalarización de los ocupados más calificados y su concentración en actividades terciarias de menores ingresos (alrededor de 50% de ellos se ocupan en actividades de servicios sociales, comunales y personales) dan claros indicios de las insuficiencias de las economías para absorber productivamente el fuerte aumento de la oferta de recursos humanos calificados.

Entre las distintas formas de desaprovechamiento del capital de recursos humanos calificados destaca el empleo de profesionales y técnicos para el desempeño de funciones en que no se aprovechan los conocimientos y destrezas adquiridos en virtud de la inversión de recursos públicos y privados en el sistema educativo formal postsecundario, y que se manifiesta en las bajas retribuciones efectivas obtenidas en el mercado de trabajo urbano por unos 2.4 millones de asalariados y 1.1 millones de independientes con altas calificaciones (véase el gráfico 4). Por otra parte, el desempleo es otra fuente de subutilización de los más calificados, pues aunque el desempleo entre los profesionales y técnicos es menor que en comparación con la fuerza de trabajo no calificada, los tiempos de desocupación y, por consiguiente, de desaprovechamiento de esos recursos humanos son más extensos; a fines de la década pasada, algo más de un millón de personas con tales calificaciones se encontraban en esa situación. Una tercera fuente de desaprovechamiento del acervo de capital humano es la inactividad, que afecta a aquellos que se han retirado después de un período prolongado de búsqueda infructuosa de empleo (los desocupados desalentados) y mayormente a las mujeres que, por falta de condiciones adecuadas (inexistencia de redes para el cuidado de los hijos o dificultades de acceso a las salas cuna o jardines de infantes), no logran desempeñar simultáneamente las funciones domésticas y las actividades laborales como asalariadas.

Del examen de la oferta de calificaciones profesionales y técnicas y de su grado de aprovechamiento se desprende que si bien en la región su oferta se está expandiendo a un ritmo relativamente elevado, las economías –aun en los períodos en que se han logrado tasas relativamente altas de crecimiento– han generado una cantidad insuficiente de puesto de trabajo para absorber dicha expansión. Este balance indica que en las zonas urbanas están subutilizadas cerca de 4.5 millones de personas de un total de 19 millones de

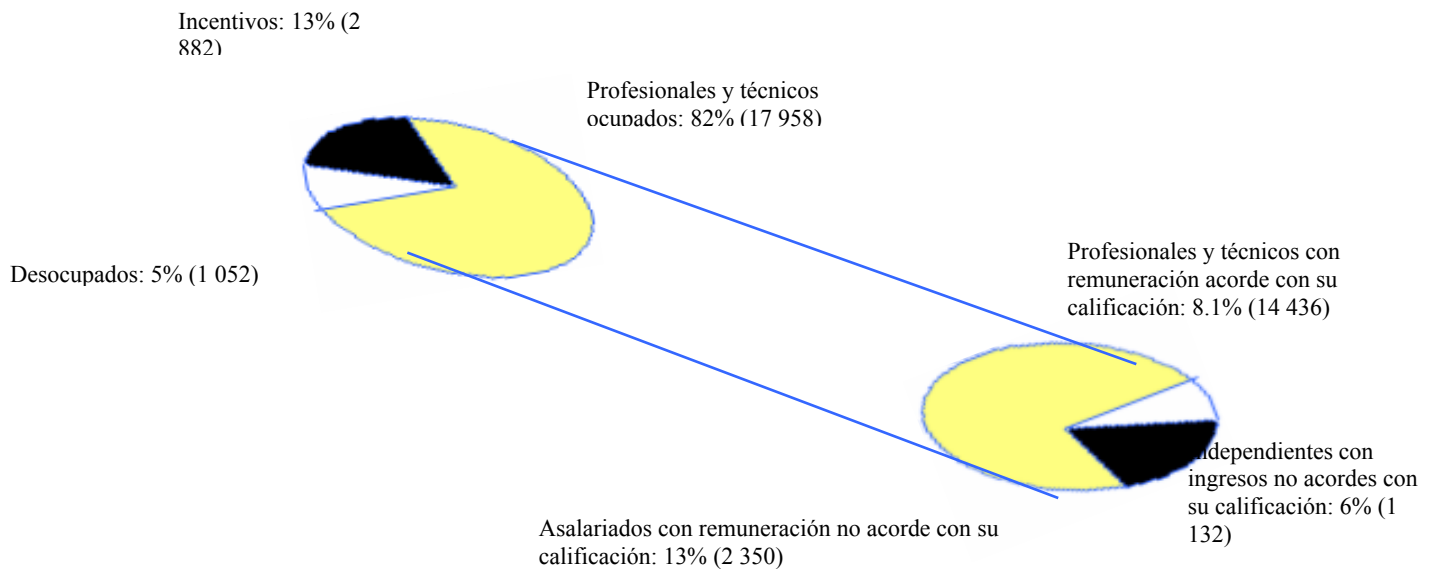
profesionales y técnicos, de los cuales poco más de 1 millón están abiertamente desocupados, y el resto se desempeñan en puestos de trabajo en los que obtienen ingresos cuyo bajo monto no corresponde a la inversión educativa realizada, lo que representa una importante pérdida tanto individual como social.

La magnitud del desaprovechamiento deja entrever que los sistemas de formación y de educación superior de la región deberían tener mayores grados de flexibilidad para adecuarse a los cambios en la demanda de recursos humanos especializados y así atender a las nuevas necesidades de los sistemas productivos, responder al rápido cambio tecnológico y a los requerimientos que surgen de la incorporación a las corrientes de comercio internacional.

Gráfico 4

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES: APROVECHAMIENTO DEL TOTAL DE RECURSOS HUMANOS CON LA CALIFICACIÓN TÉCNICA Y PROFESIONAL, ZONAS URBANAS, AL ALREDEDOR DE 1999
(En porcentajes y millones de personas entre 25 y 59 años de edad con calificación postsecundaria).

Gráfico 4



LA DESERCIÓN ESCOLAR EN AMÉRICA LATINA

Uno de los principales desafíos para avanzar hacia el logro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio es el cumplimiento de la meta referente a educación. La Declaración establece como objetivo mínimo lograr la enseñanza primaria universal y propone como meta “velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria”⁴

⁴ Véase Naciones Unidas (2001).

Para América Latina y el Caribe, esta meta representa un logro importante pero insuficiente si se lo contrasta con las elevadas necesidades de calificación que surgen del mercado de trabajo, acrecentadas por el proceso de globalización. Como se ha destacado en diversos documentos de la CEPAL y en pasadas ediciones del Panorama Social, la culminación de la educación secundaria es actualmente el capital educacional mínimo para que las personas tengan buenas oportunidades de situarse fuera de la pobreza durante su vida activa. Sin embargo, en algunos países este logro ya resulta inadecuado debido a la rapidez de la expansión de la educación y la consiguiente devaluación de la misma en el mercado laboral, que hoy ofrece menos puestos de trabajo y exige competencias cada vez mayores para ocuparlos. Por tal motivo la meta de universalizar la educación primaria al año 2015 representa una condición necesaria aunque insuficiente para la región. En otras palabras, es insoslayable -pues su logro hacia el 2015 no está garantizado- pero al mismo tiempo es claramente insuficiente frente a las necesidades de calificación que requiere el desarrollo latinoamericano.

Resulta claro entonces que, sin dejar de considerar el cumplimiento cabal del objetivo establecido en la Declaración del Milenio, los países de la región deberían hacer esfuerzos por identificar los escollos que enfrentan para universalizar una educación primaria de calidad y avanzar hacia metas educacionales más adecuadas a las distintas realidades nacionales. Estas metas deberían contemplar no sólo un número mínimo de años de educación para los jóvenes de ambos sexos, sino también la calidad y pertinencia de sus contenidos y muy especialmente la equidad en materia de logros de quienes acceden al sistema público en comparación con los del privado.

Esta edición del Panorama Social se destaca que, no obstante la elevada cobertura del ciclo educacional básico y la expansión de la matrícula en el ciclo secundario durante la pasada década. América Latina sigue registrando tasas muy elevadas de deserción escolar. El abandono de la escuela en ambos ciclos (primario y secundario) es uno de los principales obstáculos para cumplir el conjunto de las metas establecidas por las Naciones Unidas para el año 2015. de allí que los países de la región debieran destinar mayores recursos a políticas y programas dirigidos a evitar que los niños interrumpen sus estudios antes de terminar el ciclo básico y procurar una disminución significativa de la deserción en el ciclo medio.

Junto con el avance hacia la universalización de la educación básica –especialmente en las zonas urbanas-, una proporción muy elevada de los niños, niñas y adolescentes abandonan muy tempranamente el sistema escolar, sin alcanzar los niveles mínimos de conocimientos y destrezas que se requieren para integrarse a la sociedad. Una insuficiente cobertura de la educación preescolar, el elevado acceso en el ciclo básico y la escasa capacidad de retención en los ciclos primario y secundario son rasgos de los sistemas educacionales que, en mayor o menor medida, comparten todos los países de la región. La repetición y el retraso escolar –fenómenos que con alta frecuencia anteceden a la deserción escolar, unidos a un bajo nivel de aprendizaje de los contenidos básicos de la enseñanza, caracterizan a los sistemas educacionales latinoamericanos, lo que dificulta su capacidad para igualar oportunidades y favorecer la inclusión social. De allí la importancia de contar con un panorama regional de la magnitud y evolución de la deserción escolar, y

de algunos de los principales factores asociados a la capacidad de la familia y de los sistemas educacionales de retener a los niños y adolescentes en la escuela hasta completar el ciclo secundario.

En esta edición del Panorama social se brindan estimaciones sobre la magnitud de la deserción escolar en los países latinoamericanos y de sus cambios en los años noventa. Con ese propósito se diseñó una metodología basada en información de encuestas de hogares que permite complementar y dar seguimiento periódico a los escasos y a menudo poco comparables antecedentes sobre este fenómeno. El análisis se basó en la clasificación de la situación escolar de los adolescentes de entre 15 y 19 años de edad. A partir de ella se definieron un conjunto de indicadores de deserción escolar en distintos momentos a lo largo de los ciclos primario y secundario (véase el recuadro III.1 en el capítulo III). Se consideró que dicho grupo de edad es adecuado para analizar el fenómeno por cuanto comprende a los adolescentes que se encuentran en un período de transición crítico: han debido enfrentar el paso de la primaria y la secundaria- etapa en que el abandono escolar tiende a aumentar,- han alcanzado la edad en que las legislaciones permiten la incorporación al trabajo remunerado o se han visto expuestos a circunstancias que inducen a desertar, como el embarazo precoz o un elevado retraso escolar.

Los antecedentes sobre la magnitud de la deserción escolar en 18 países de América Latina indican que hacia el año 2000 cerca de 15 millones de jóvenes de entre 15 y 19 años de edad, de un total de 49.9 millones, habían abandonado la escuela antes de completar 12 años de estudio. Alrededor de 70% de ellos (10.5 millones) lo habían hecho tempranamente, antes de completar la educación primaria o una vez terminada la misma. A estos guarismos hay que agregar 1.4 millones de niños y niñas que nunca asistieron a la escuela o que la abandonaron antes de completar el primer años básico. Las mejoras en la retención escolar que se registraron en casi todos los países latinoamericanos en la década pasada permitieron reducir en alguna medida la brecha urbano-rural. Sin embargo, persisten grandes diferencias entre ambos contextos: hacia el año 2000 la tasa total de deserción en zonas rurales (48%) casi duplicaba la tasa urbana (26%) (Veáse el cuadro 2).

Del mismo modo, las diferencias entre los 18 países examinados eran apreciables. En efecto, la tasa global de deserción entre los adolescentes urbanos era inferior a 20% en Bolivia, Chile, Perú y República Dominicana. En Argentina, Brasil, Colombia y Panamá oscilaba entre 20% y 25%. En un grupo de ocho países (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela), la deserción escolar afectaba a un porcentaje de entre 25% y 35% de los adolescentes, mientras en Honduras y Guatemala alcanzaba a 40% y 47%, respectivamente (véase el gráfico 5).

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES); JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS DE EDAD QUE DESERTARON DEL SISTEMA ESCOLAR ANTES DE COMPLETAR EL CICLO SECUNDARIO a/
(En miles de personas)

AÑO	Jóvenes de 15 a 19 años que nunca asistieron a la escuela	Jóvenes de 15 a 19 años que asistieron a la escuela y desertaron				Total grupo etario
		Tempranamente (durante el ciclo primario)	Al finalizar el ciclo primario	Durante el ciclo secundario	Total	
		Total nacional				
1990	2 277	9629	4491	4343	18463	43597
2000	1 408	6555	4069	4317	14941	49412
		Zonas urbanas				
1990	933	5390	2551	3218	11159	31324
2000	653	3763	2481	3258	9502	37342
		Zonas rurales				
1990	1344	4239	1940	1125	7304	12272
2000	755	2792	1588	1029	5439	12070

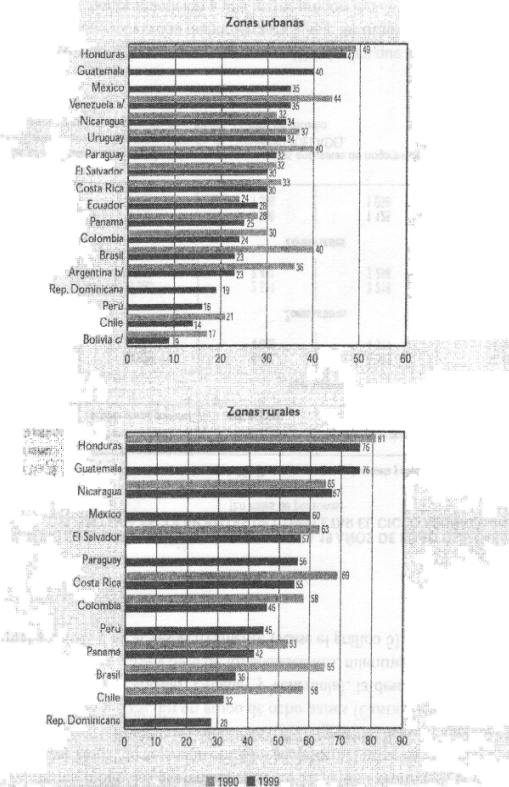
FUENTE: CEPAL estimaciones sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de 18 países y Bases de Datos sobre población de la División de Población – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

a/ En la mayoría de los países se refiere al término de al menos 12 años de estudio.

En cuanto a las diferencias por sexo, el análisis indica que en las zonas urbanas las niñas abandonan la escuela con menor frecuencia que los niños: progresan a lo largo del ciclo escolar con menor repetición y una mayor proporción de las jóvenes que de los varones de entre 15 y 19 años de edad egresan de la educación secundaria sin retraso. En las zonas rurales, en cambio, las mujeres tienden a abandonar la escuela más tempranamente que los hombres, particularmente durante los primeros años de la primaria, y en algunos países (Bolivia, Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana) un porcentaje mayor de niñas que de niños no ingresan al sistema o lo abandonan sin completar el primer grado.

Grafico 5

AMERICA LATINA (18 PAÍSES): TASA GLOBAL DE DESERCIÓN ENTRE LOS JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS, 1990-1999



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Total nacional

b/ Gran Buenos Aires

c/ 8 capitales departamentales y el Alto.

Entre los factores que contribuyeron a reducir la deserción escolar en la década pasada, destacan: a) el aumento de la cobertura de la matrícula preescolar, mejorando el rendimiento de los niños en los primeros años de primaria y bajando la repetición, uno de los factores que más incide en el abandono temprano de la escuela; b) el cambio a sistemas de promoción automática durante la primaria o en los primeros años de la misma, lo que reduce la extraedad, factor fuertemente asociado al abandono escolar; c) la introducción, ampliación y en algunos casos la mayor focalización de los programas y subsidios dirigidos a mejorar la retención escolar (becas, entrega gratuita de materiales escolares y programas de alimentación escolar), sobre todo en las zonas rurales, donde la deserción de la primaria era muy elevada a comienzos de la década pasada; d) el mejoramiento de la infraestructura escolar y la disponibilidad de escuelas en zonas rurales apartadas, y el e) la mayor intervención de los padres y la introducción de incentivos para su participación en

las actividades de la escuela y en el seguimiento de la situación escolar de los niños y de su rendimiento.

La deserción escolar es el resultado de un proceso en el que intervienen múltiples factores y circunstancias, algunos de los cuales son propios de los niños y jóvenes y de su situación socioeconómica (factores extraescuela) y otros se asocian a las insuficiencias del propio sistema educativo (factores infraestructura). Identificar más precisamente estos factores de riesgo de deserción y las circunstancias y procesos que impulsan a los jóvenes a abandonar sus estudios es un requisito para diseñar políticas y programas dirigidos a elevar las tasas de retención escolar en plazos breves y avanzar hacia el cumplimiento de las Metas del Desarrollo del Milenio.

Entre los factores extraescuela, la insuficiencia de ingreso de los hogares y los diversos déficit de bienestar material de los niños adolescentes de estratos pobres son decisivos para su mayor frecuencia de retraso y deserción escolar en comparación con los de los hogares de ingresos medio y altos. Los adolescentes del 25% de los hogares urbanos de menores ingresos presentan tasas de abandono escolar que, en promedio, triplican la de los que residen en el 25% de los hogares de ingresos más altos. Estas desigualdades entre estratos socioeconómicos - que contribuyen desde muy temprano a la reproducción de las desigualdades sociales- son mayores en el medio urbano que en el rural, mucho más elevadas cuando se refieren al abandono durante la primaria y, por regla general, más altas en los países de la región con mayor cobertura de matrícula primaria y secundaria. Aunque en estos países la deserción temprana es menos frecuente que en los restantes, constituye un área cada vez más “dura” de las políticas sociales.

El examen de la evolución de la deserción en los años noventa indica que las mejoras globales registradas no atenuaron en forma significativa las disparidades de logro educacional entre los adolescentes de distintos estratos sociales. Entre otras consecuencias, se desprende que la persistencia de los rezagos educativos en la región siguen gravitando en el mantenimiento de las desigualdades y en la exclusión social de los jóvenes latinoamericanos. Asimismo, el ingreso familiar y la escasez de recursos de los hogares sigue siendo –quizás en mayor medida- una dimensión decisiva para orientar las políticas y focalizar los beneficios de los programas, aunque se diseño debe basarse en una comprensión del variado y complejo conjunto de factores que inciden en las decisiones de los que se retiran de la escuela en las diferentes etapas de la vida escolar. En este sentido, el abandono escolar definitivo es rara vez un evento inesperado, y se presenta más bien como una cadena de circunstancias que van elevando el riesgo de deserción a medida que se avanza en la edad y se experimentan crecientes dificultades de rendimiento y de adaptación, especialmente cuando se transita del ciclo primario al secundario.

La condición socioeconómica y el bajo ingreso de los hogares en que residen los jóvenes tienen a aumentar sensiblemente la deserción escolar, pero como resultado de la presencia de otros factores más directamente relacionado con los logros educativos, entre los que se destacan la baja educación de la madre, que se asocia a la menor valoración de la educación formal (a otras situaciones de carácter crítico), la ausencia de uno de los padres en el hogar, que entra a mayores riesgos económicos e incapacidad de la familia como soporte social del proceso educativo, y la necesidad de una inserción temprana en la

actividad laboral, el factor más estrechamente relacionado con el fracaso y el retiro escolar debido a la relativa incompatibilidad entre ésta y las exigencias de rendimiento académico.

Entre estos factores, se observa que la baja educación de la madre (5 años de estudio o menos) y, en menor medida, la ausencia de uno de los padres también tienen efectos en la deserción. Así, entre los jóvenes urbanos cuya madre tiene baja educación, más de 40% han desertado (55% en las zonas rurales); en cambio, entre aquellos cuya madre ha completado al menos la educación primaria, la proporción bordea el 15% en las zonas urbanas y el 34% en las rurales; este factor quintuplica el riesgo de la deserción en etapas tempranas del ciclo educativo (15% contra 3%). Mientras la condición de monoparentalidad de las familias se los jóvenes aumenta, en promedio, casi 40% el riesgo de deserción en las zonas urbanas, la baja escolaridad de la madre lo incrementa más de 170%. Ambos factores anteceden la inserción educativa de los jóvenes y son, por ello, netamente adscriptivos, esto se lleva a considerarlos, en particular la escolaridad de la madre, factores clave en la reproducción de las condiciones de desigualdad socioeconómica.

Por otro lado, entre las razones inmediatas que aducen los jóvenes para el abandono escolar, más de 70% de ellos señala haberse retirado por dificultades económicas o porque se encuentran trabajando o buscando un empleo; es el caso de Bolivia, Nicaragua, Paraguay y El Salvador. En Chile, Perú y Venezuela esas mismas razones concentran más de la mitad de las respuestas. Entre las mujeres, los factores económicos son igualmente importantes, pero las tareas del hogar y el embarazo y la maternidad se mencionan con alta frecuencia. Como cabía esperar, sólo en las zonas rurales las dificultades de acceso a la escuela son un motivo relativamente de deserción.

El trabajo juvenil también asociado a diferencias en los niveles de deserción: en las zonas urbanas, 53% de los jóvenes que trabajan han abandonado la escuela sin terminar la enseñanza secundaria (18% desertaron tempranamente), mientras que entre los jóvenes que no trabajan esta proporción sólo alcanza el 19% (6% desertaron tempranamente); en las zonas rurales, 71% de los jóvenes trabajadores dejaron su educación incompleta, frente a 38% de los que no trabajan. Sin embargo, estas diferencias no permiten afirmar fehacientemente que el trabajo sea un factor expulsor del sistema educacional, toda vez que a través de las encuestas de hogares no es posible determinar si la actividad laboral precede a la deserción o si el proceso es el inverso, es decir, aquellos que desertan se dedican posteriormente a trabajar,

Por otro lado, los elevados costos sociales y privados que generan las altas tasas de deserción escolar que registra América Latina señalan la necesidad de establecer nuevos programas y destinar más recursos al urgente propósito de retener a los niños y adolescentes en el sistema escolar. En pocos ámbitos los recursos invertidos logran un retorno mayor. Entre los costos sociales cabe mencionar los que resultan de disponer de una fuerza de trabajo menos calificada y menos “calificable”, cuando las personas no han alcanzado ciertos entrenamientos ofrecidos por el Estado o por las empresas. El caso extremo es el costo que se deriva de la deserción escolar muy temprana, que se traducen en analfabetismo funcional. También se consideran parte de los costos sociales de la deserción la baja productividad del trabajo y su efecto en el (menor) crecimiento de las economías, además de los mayores gastos en que es necesario incurrir para financiar

programas sociales y de transferencias a los sectores que no logran generar recursos propios. En otro orden de factores, también pueden considerarse parte de los costos sociales de la deserción escolar la reproducción intergeneracional de las desigualdades sociales y su impacto negativo en la integración social, lo que dificulta el fortalecimiento y la profundización de la democracia.

En cuanto a los costos privados, estos normalmente se evalúan mediante la estimación de las pérdidas de ingresos en el mercado laboral en que incurren quienes abandonan la educación formal antes de completar un determinado número de años de estudio. Con el propósito de proveer ordenes de magnitud de las pérdidas individuales que resultan de la deserción escolar, se estimaron los rendimientos o ingresos salariales que se obtienen por cada año adicional de educación en los mercados laborales urbanos en la región. Sobre esa base se calcularon los costos (en términos de menores ingresos futuros) que incurren las personas que completan un número menor de años de estudio en comparación con un nivel de escolaridad preestablecido.

Las estimaciones –referidas al rendimiento de años adicionales de educación en los mercados de trabajo urbano– señalan que en los países en que el abandono escolar se produce tempranamente, el aumento de la retención en la escuela hasta completar la primaria (4 años adicionales de estudio) se traduciría en ingresos laborales entre 25% y 60% más altos. En los países en que el abandono escolar tiende a coincidir con la culminación del ciclo primario, el logro de tres años adicionales de educación (hasta completar el primer ciclo de secundaria) redundaría en mejoras salariales comprendidas entre 30% y 50%. En países que han logrado una cobertura de la secundaria relativamente alta, la deserción antes de terminar este ciclo entraña también cuantiosas pérdidas privadas y sociales: dejar la escuela dos años antes de completarla acarrea pérdidas de ingreso comprendidas entre 20% y 30%.

A modo de conclusión, se puede afirmar que las políticas tendientes a mejorar la retención de los niños y niñas en la escuela no solo rinden en términos de los menores costos sociales, sino que producen significativos impactos en términos de ingresos laborales. Las mayores oportunidades de acceder a empleos mejor remunerados se traducen también en un menor número y duración de los episodios de desempleo para quienes logran completar el ciclo secundario y pueden continuar sus estudios, así como menores pérdidas salariales al obtener los nuevos empleos. Los beneficios del aumento de la eficiencia interna de los sistemas educacionales se expresan también en grandes ahorros de recursos públicos, por cuanto los repitentes y desertores se concentran en los establecimientos cuya gestión y/o financiamiento está a cargo del Estado.

No menos importante es la consideración de que la drástica disminución del número de niños y niñas que abandonan la escuela antes del término del ciclo básico o una vez complementado éste es la principal vía para evitar el trabajo infantil y cumplir los acuerdos internacionales en esa materia, consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Por otra parte, los antecedentes aportados sobre el rendimiento privado de un mayor número de años de educación sugieren que la prolongación de los estudios en el caso de las jóvenes tiene, por regla general, réditos mayores en los mercados laborales urbanos en

comparación con los varones, de modo que las políticas tendientes a retener en la escuela a las niñas contribuirían a acortar las brechas salariales entre ambos sexos.

Es necesario reiterar que los programas sociales destinados a reducir el abandono escolar temprano debieran ocupar un lugar prioritario en las agendas de los gobiernos de la región. Los esfuerzos destinados a elevar los índices de retención en la primaria, junto al mejoramiento de la calidad de la educación, son decisivos para el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio. Ellos no sólo contribuyen a alcanzar las metas educacionales aprobadas por los gobiernos para el año 2015, sino que son una condición necesaria para reducir las desigualdades y lograr objetivos más exigentes en materia de mejoramiento de la calidad de los recursos humanos en América Latina. Por tal razón reviste gran importancia continuar elevando los logros, limitaciones y el impacto en la retención escolar de programas como el Programa de becas escolares (Bolsa Escolar) de Brasil y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa)⁵ de México, cuya masificación puede tener un impacto no menor en la reducción de la pobreza y el mejoramiento del capital humano en el más largo plazo.

Sin embargo, los esfuerzos para evitar la deserción escolar a fin de que los jóvenes de hoy puedan alcanzar mayores niveles de educación e ingresos laborales futuros más altos, que les permitan mantener a sus familias fuera de la pobreza, no rendirán plenamente sus frutos si las políticas educacionales –cuyos efectos potenciales sobre el bienestar y la equidad son de largo plazo- no van acompañadas de una dinámica de generación de empleos de calidad y una adecuada protección social tendiente a absorber productivamente las mayores calificaciones ofrecidas. La creciente coincidencia entre la estructura de la oferta y la demanda laboral en un contexto de crecimiento de la productividad y de los ingresos es la condición para que el aumento del número de años de estudio de los jóvenes se retribuya adecuadamente y se evite su devaluación.

POTENCIAL Y LIMITACIONES DEL CAPITAL SOCIAL

El propósito de la agenda social es aportar un diagnóstico respecto de temas socialesw emergentes en la región latinoamericana, dada la importancia que en los últimos tiempos ha cobrado el tema del capital social y su posible contribución a las políticas sociales, se lo ha escogido en esta ocasión con el objeto de intentar responder a diversas interrogantes. ¿Qué se entiende por capital social? ¿Cuáles son los principales enfoques y posturas sobre la materia? ¿Cuál es su potencial y qué limitaciones presenta el enfoque basado en fortalecer las capacidades de los grupos más vulnerables con el objeto de reducir la pobreza? ¿Qué prácticas interesantes existen en la región?

Existe una gran variedad de enfoques y posturas con respecto al capital social en que se otorga particular atención a la capacidad de movilizar recursos; la pertenencia a redes; las fuentes que lo originan; las acciones, individuales o colectivas, que la infraestructura del capital social posibilita y, finalmente, las consecuencias y resultados positivos y negativos que puede generar.

⁵ A partir del año 2002 este programa pasó a llamarse Programa de desarrollo Humano Oportunidades.

La variedad de las definiciones del capital social se debe en parte a que es un concepto utilizado por diversas disciplinas, cada una de las cuales se centra en aspectos diversos. Las instituciones internacionales de desarrollo lo consideran útil porque valora el conocimiento de las relaciones entre actores económicos, así como entre sus organizaciones (formales o informales), y sirve para aumentar la eficiencia de las actividades económicas y sociales. Ese tipo de relaciones sociales e institucionales es considerado deseable, porque comportan externalidades positivas para el desarrollo. De este modo, existiría una complementariedad entre políticas públicas y asociatividad con el paradigma del capital social basado en la confianza, la reciprocidad y la cooperación. El capital social reduciría los costos de transacción, produciría bienes públicos y facilitaría las actividades de organizaciones de base efectivas.

Entre las limitaciones conceptuales que muestran los enfoques del capital social cabe señalar el insuficiente análisis de su articulación con otros conceptos como las desigualdades de poder y de género; el clientelismo entre organizaciones de base y organismos gubernamentales, y la existencia de un capital social negativo, que puede retrasar o anular los efectos positivos de programas y proyectos sociales. A estas limitaciones se suma el hecho de que, debido a la amplia diversidad conceptual, la definición de los indicadores comunes y su medición siguen siendo una tarea pendiente.

Sin embargo, el concepto de capital social puede representar un aporte para los programas de pobreza. En este contexto, cabe destacar los esfuerzos realizados por aumentar la participación mediante la incorporación activa de los involucrados, lo que permite la adecuada rendición de cuentas u otorga especial importancia al entorno de los programas. Entre las sugerencias para aumentar o potenciar el capital social existente se plantean cuatro posibles tipos de políticas: de promoción, culturales, participativas y de coordinación y sinergia. Algunas experiencias realizadas en Brasil, Chile y Guatemala permiten obtener enseñanzas sobre la utilidad de la aplicación de dimensiones de capital sociales a los programas de combate a la pobreza. Entre ellas se indican: el uso de formas de capital social no tradicionales, la adopción de una organización novedosa y, lo más importante, una voluntad política real de compartir recursos económicos y, en último término, el poder desde las instituciones estatales.

Desde una perspectiva metodológica, la consideración de las formas de capital social preexistente o existente en una comunidad ayuda al desarrollo de metodologías participativas y al empoderamiento de actores sociales débiles, sin embargo, conviene destacar que es un proceso que puede resultar lento, y en algunos casos muy costosos, si bien produce resultados interesantes cuando cuenta con un gran apoyo de recursos y capacitación, junto con la voluntad política de modificar las condiciones de pobreza de grupos específicos de población. Es preciso recalcar que dicho proceso en ningún caso puede reemplazar a las políticas sociales diseñadas para alcanzar una sociedad más integrada sobre la base de una economía y que redistribuya los recursos. No obstante, puede contribuir al éxito de programas y proyectos orientados a disminuir la pobreza en la región.

Como es habitual, en la sección dedicada a la agenda social internacional se reseñan también las principales reuniones y acuerdos internacionales sobre temas sociales realizados en el último año. En América Latina se han celebrado dos importantes reuniones

presidenciales, la undécima Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, y la decimosexta reunión del Grupo de Río. En ambas, los jefes de Estado y de Gobierno de la región reafirmaron su compromiso de apoyar al fortalecimiento de la paz, el desarrollo, la protección del medio ambiente y los derechos humanos. Específicamente, la Cumbre Iberoamericana enfocó su interés en los derechos de la niñez y la de Río orientó el análisis hacia las políticas centradas en la familia.

Por su parte, las organizaciones no gubernamentales se han reducido en dos foros sociales mundiales en Porto Alegre, Brasil, que han contado con amplia convocatoria. En ambas reuniones se han analizado las nuevas características de la globalización, con especial atención en sus impactos sociales. Bajo el lema “otro mundo es posible” se han diseñado diversas propuestas temáticas para combatir y proponer alternativas a lo que se ha denominado “el modelo único de desarrollo”.

***Berveley A. Carlson; Educación y Mercado de trabajo en América Latina:
¿Qué nos dicen las cifras?***

Licenciatura en Intervención Educativa
Políticas Públicas y Sistemas Educativos Contemporáneos
Segundo semestre

DESARROLLO PRODUCTIVO

EDUCACIÓN Y MERCADO DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA: ¿Qué nos dicen las cifras?

Beverley A. Carlson

**División de Desarrollo Productivo y Empresarial
Red de Reestructuración y Competitividad
Santiago de Chile, septiembre de 2002**

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Consecuencia en materia de políticas	9
1. Competencias básicas para el trabajo	11
2. Perspectiva regional.....	12
3. ¿La región se está acercando a sus competidores en la esfera de la formación de capital humano, o está quedando rezagada?	14
4. las políticas relativas a la educación secundaria y superior y el mercado de trabajo.....	16
5. Nivel de enseñanza alcanzado y desempleo	22
6. “Premios” de la educación por nivel de enseñanza alcanzado	25
7. Disparidades de género en materia de salarios, desglosados por nivel de enseñanza alcanzado	30

III. Prácticas de medición	33
1. Actividades internacionales de medición de los resultados de la educación en el mercado de trabajo	34
2. Mediciones sin un marco teórico: el caso del mercado laboral	36
3. La situación actual de las encuestas de hogares y recomendaciones para modificarla	37
Bibliografía	41
Anexos	45
Anexo 1 Indicadores de la OCDE sobre los resultados de la educación en el mercado de trabajo	47
Anexo 2 Indicadores clave del mercado laboral de la OIT relacionados con la educación	51
Anexo 3 CINE-97: Clasificación internacional normalizada de la Educación – 1997	55
Serie Desarrollo productivo: n	57

CUADROS

Cuadro 1 Matrícula en la enseñanza secundaria y superior: 1985 a 1997..	15
Cuadro 2 Formación del capital humano: rendimiento educativo 1998....	16
Cuadro 3 Matrícula en los programas técnicos y vocacionales de la enseñanza Secundaria superior (1999): América Latina y algunos países de la OCDE.....	17
Cuadro 4 Tasas de desempleo desglosados por nivel de enseñanza alcanzado	23
Cuadro 5 Distribución de estudiantes en la enseñanza superior (1998): población entre 25 y 64 años de edad	24
Cuadro 6 “Premios” de la educación: ingresos laborales de las personas de 15 a 64 años de edad, desglosados por nivel de enseñanza alcanzado y por género, en relación con la enseñanza secundaria superior (1993-1999).....	26
Cuadro 7 “Premios” de educación: ingresos laborales de las personas de 25 a 34 años de edad, desglosados por el nivel de enseñanza alcanzado y por género, en relación con la enseñanza superior (1993-1999).....	28
Cuadro 8 Remuneración media anual de las mujeres, expresado como porcentaje de la remuneración media anual de los varones de 25 a 34 y 15 a 64 años de edad, desglosados por nivel de enseñanza alcanzado (1993-1999).....	30
Cuadro 9 Definición de los ciclos de enseñanza	56

GRÁFICOS

Gráfico 1 Modelo tradicional de educación	20
Gráfico 2 “Desprofesionalización” de la educación superior en América Latina	21
Gráfico 3 Soluciones al problema de la “desprofesionalización” en América Latina	22

RESUMEN

En el presente estudio se examinan dos preguntas decisivas de las políticas y el desempeño de la educación y los mercados de trabajo: 1) ¿En qué medida los países de la región de América Latina están logrando acortar la distancia que los separa de sus competidores –o quedando rezagados con respecto a ellos- en la esfera de los recursos humanos, especialmente en la educación secundaria superior y técnica ¿ y 2) ¿Hasta qué punto los mayores niveles de instrucción resultan en un mejor desempeño laboral en los países de América Latina, entre ellos la participación en la fuerza de trabajo, el empleo y el desempleo y los ingresos laborales? En él también se evalúa si los datos disponibles son suficientemente comparables, fiables y relevantes como para permitir la realización de mediciones valderas para responder a estas interrogantes. Como parte de esta evaluación, se pasa revista a los últimos adelantos con respecto a la recopilación y el análisis de los datos relacionados con la educación y los mercados de trabajo, prestando especial atención a la creciente importancia medir con un mayor grado de significación el capital humano y los conocimientos prácticos en el lugar de trabajo. Los resultados indican que existen limitaciones importantes con respecto a los datos, no obstante lo cual se concluye que éstos son suficientes para realizar estas mediciones después de convertirlos en indicadores de educación y de mercado de trabajos normalizados, reconocidos y comparables internacionalmente. Sin embargo, subiste una brecha significativa en las estadísticas de educación, capacitación y trabajo que obstaculizan un estudio de profundidad de la relación entre el trabajo y los otros dos aspectos mencionados.

En el estudio sobre nivel de instrucción y desempeño en la región, se comprueba que los países de América Latina están quedando rezagados con respecto a sus competidores en aspectos educativos fundamentales de la enseñanza secundaria superior y técnica, y se destaca la importancia de efectuar reformas en estos niveles de la enseñanza, y en otras esferas conexas de la educación terciaria, a fin de reducir las disparidades crecientes con el resto del mundo.

En algunos países latinoamericanos seleccionados se examina la relación entre el nivel de instrucción y la participación en la fuerza de trabajo, el empleo y el desempleo y los ingresos laborales. En el análisis de los retornos de las inversiones en enseñanza, se exponen las tendencias más recientes con respecto a los “premios” de la educación. Desglosados por edad y nivel y se indagan

Las disparidades de género en materia de salarios entre las personas que han alcanzado el mismo nivel de enseñanza. Se observa que el patrón de retornos positivos de la educación en el mercado de trabajo (en forma de mayores salarios y menor desempleo), que en todos los países de la Organización de Cooperación y desarrollo Económicos (OCDE) es bastante

parejo, exhibe mayor heterogeneidad en los países de América Latina. Asimismo se comprueba que en varios casos el patrón es negativo. En especial se observa que, en los últimos años, las disparidades de género en material salarial, entre los trabajadores más jóvenes que han alcanzado el mismo nivel de enseñanza, han aumentado en caso todos los casos, aunque todavía son menores que las de la población económicamente activa en su conjunto.

I. INTRODUCCIÓN

“A partir de mediados de los años setenta comenzó a influir un nuevo conjunto de prioridades en el discurso de las políticas educativas de todo el mundo. En ellas se valoraba el desarrollo de la competitividad individual, nacional y mundial...En la educación, esto significaba dar mayor preeminencia a la calidad... Como resultado de estas nuevas prioridades en materia de educación, en los últimos 20 años los encargados de la formulación de políticas han iniciado una serie de reformas dirigidas a mejorar los eslabonamientos entre los productos del sistema educativo y las necesidades de la economía...” (Reimers, 2000).

En el presente estudio se examinan dos preguntas decisivas de las políticas y el desempeño de la educación y los mercados de trabajo: 1) ¿En qué medida los países de la región de América Latina están logrando acortar la distancia que los separa de sus competidores- o no quedando rezagados con respecto a ellos- en la esfera de los recursos humanos, especialmente en la educación secundaria superior y técnica? Y 2) ¿Hasta qué punto los mayores niveles de instrucción resultan en un mejor desempeño laboral en los países de instrucción resultan en una mejor participación en la fuerza de trabajo, el empleo y el desempleo y los ingresos laborales? Se comprueba que, pese a las grandes inversiones realizadas en las reformas del sistema educativo, los países de la región están quedando rezagados con respecto a sus competidores en estas esferas fundamentales de la educación y que el patrón de retornos positivos de la educación en el mercado de trabajo que en todos los países de la OCDE es bastante parejo- exhibe mayor heterogeneidad en los países de América Latina. Así mismo se comprueba que en varios casos el patrón es negativo.

Los datos empleados en este estudio proporcionan información comparativa valiosa sobre la situación de la educación y su relación con el comportamiento del mercado laboral respecto de la población en general. Esto resulta sumamente útil para elaborar y monitorear las principales políticas, como las prioridades de la reforma educativa. Se analiza hasta qué punto los datos disponibles son suficientemente comparables, confiables y relevantes como para responder a las preguntas formuladas en el párrafo anterior, se argumenta que, a pesar de las limitaciones existentes, los países que cuentan con datos consistentes de las encuestas nacionales de hogares, comparables internacionalmente, tiene información suficiente como para permitir la realización de mediciones significativas, con los fines generales mencionados. Sin embargo, es preciso seguir

trabajando para mejorar las encuestas nacionales de hogares y el desarrollo de los indicadores. Dicho lo cual, cabe señalar que existen diferencias importantes en las estadísticas de educación, capacitación y trabajo que obstaculizan un estudio en profundidad de la relación entre el trabajo y los otros dos aspectos mencionados. No hay que perder la vista el hecho de que los programas de recopilación de datos nacionales de los países de América Latina no permiten obtener los microdatos de trabajo en los países y, especialmente, impulsar medidas de corto plazo. Muchas veces, bajo la calma aparente de las tasas agregadas subyacen fuertes turbulencias, ya sea con respecto al empleo, el desempleo o los ingresos laborales, que ocultan un proceso schumpeteriano de destrucción creativa y el impacto del ciclo económico.

En el mundo globalizado de hoy es más difícil obtener y mantener un empleo, pero es poco lo que se puede deducir de las estadísticas oficiales sobre los efectos del libre comercio, la liberación de los mercados, las estructuras regulatorias nacionales y conocimientos prácticos, para conservar un trabajo con una remuneración y una seguridad en el empleo cada vez mayores. Todavía queda mucho por hacer en la esfera de la microeconomía de la educación, los conocimientos prácticos de los mercados de trabajo. Tradicionalmente, la fuente de información empleada en las estimaciones de los retornos de la educación ha estado constituida por las encuestas de hogares, aunque su valor se ve limitado por el hecho de que el tamaño muestral es relativamente pequeño. Al mismo tiempo, la información sobre la demanda de trabajadores se origina en los censos y encuestas industriales, para poder establecer relaciones entre la dinámica de la oferta de trabajadores y la demanda de trabajo, lo que hay que hacer, aunque generalmente no es posible, es cruzar la información proveniente de los censos de población y las encuestas de hogares con la obtenida en los censos y las encuestas industriales.

II. CONSECUENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICAS

Vista la evolución del mercado de trabajo en el sector terciario, y teniendo en cuenta la importancia creciente de la educación y la formación técnica para que las personas puedan obtener un empleo y mantenerlo, en el marco de una economía globalizada, la importancia fundamental que reviste la medición de los resultados de la educación en el mercado de trabajo¹ se está haciendo cada vez más evidente. Este estudio tiene por objeto pasar revista a los últimos adelantos con respecto a la recopilación y el análisis de indicadores relacionados con la educación y los mercados de trabajo y examinar las consecuencias en materia de políticas para los países de América Latina.

¹ Cabe señalar que el término “los resultados de la educación en el mercado de trabajo” pertenece a la terminología normalizada de la OCDE, aceptada internacionalmente. Evidentemente, supone una relación causal sobre cuya existencia puede haber consenso, pero esto no quiere decir, en modo alguno, que los “resultados en el mercado de trabajo” analizados en este estudio sólo sean el resultado de la educación. Como se analiza en este documento, el desempeño en los mercados de trabajo depende de varios factores, de los cuales la educación es uno de los más importantes.

La capacidad de medir el papel que desempeña el nivel de enseñanza alcanzado en los factores de los mercados de trabajo, como el empleo y el ingreso, no sólo es importante para la formulación de las políticas en curso sino, también, para una amplia gama de nuevos análisis económicos laborales y sociales. Por ejemplo, hoy día, en la mayoría de los países la situación de los trabajadores jóvenes que ingresan al mercado de trabajo plantea una interrogante fundamental con respecto a las políticas. Asimismo, tanto en el Estado como en el sector privado existe preocupación sobre el nivel de capacitación y flexibilidad laboral de los trabajadores más antiguos.

Esto reviste especial importancia en la medida en que el sector de los servicios sigue creciendo y en muchos casos exige los más altos niveles de capacitación y los mejores antecedentes educativos para un desempeño eficaz y competitivo en el plano mundial. En la región de América Latina también se observa en las últimas décadas un aumento muy importante de la proporción de mujeres que han ingresado al mercado de trabajo a jornada completa. Los datos analizados en este documento pueden contribuir a responder los interrogantes sobre los niveles educativos relativos, el empleo y los ingresos derivados de él, y permitir una comparación de la evolución de empleo femenino y su remuneración.

Los encargados de la formulación de políticas, interesados en determinar si el sistema educativo del país está respondiendo adecuadamente a sus necesidades económicas, querrán obtener información sobre los resultados económicos resultantes de la escolaridad y la capacitación-. Ya existe un volumen importante de investigaciones económicas, en las que se ha demostrado que la educación está vinculada con una amplia gama de resultados económicos, que benefician tanto a las personas como a la sociedad. La educación y el trabajo están estrechamente vinculados entre sí y la primera tiene dos efectos evidentes sobre la productividad. En primer lugar, la educación puede contribuir al desarrollo de los conocimientos, lo que se traduce en mejoras tecnológicas e incrementos de la productividad agregada. En segundo lugar, puede mejorar las aptitudes y los conocimientos de los trabajadores considerados individualmente, permitiéndoles realizar mejor determinadas tareas y adaptarse con mayor facilidad a los cambiantes requisitos del trabajo. En un mercado de trabajo francamente competitivo, las bondades de un sistema educativo pueden manifestarse a través del éxito de las personas para obtener y mantener un empleo y de los niveles salariales que los empleadores están dispuestos a pagar por los conocimientos prácticos que posee cada trabajador.

El interés por medir cómo afectan la educación y la capacitación la dinámica del trabajo y el mercado laboral no sólo surge de la creencia que puede mejorar las perspectivas, el desempeño y los ingresos de una persona sino, también, de la idea que pueden contribuir a mejorar la productividad de las empresas y las economías. Para los empleadores, el resultado más importante de la educación y la capacitación es contar con una oferta adecuada de trabajadores, que posean los conocimientos, la capacitación técnica y las capacidades necesarias para cada tarea. Para la economía en su conjunto, el principal interés en la contribución de la educación y la capacitación al crecimiento económico y la competitividad nacional e internacional. Esta es una relación compleja cuya medición es siempre difícil. No existen métodos sencillos para hacerlo, pero una práctica común es examinar los productos en función del acervo y el flujo de personas instruidas y, especialmente trabajadores instruidos. Sin embargo, siempre hay que tener en cuenta que

los indicadores de este acervo y estos flujos no sólo son una medida directa de los conocimientos, la capacitación técnica y las capacidades adquiridas a través de la educación y la capacitación. Pese a las actividades especiales de recopilación de datos, la brecha más importante en materia de estadísticas de capacitación parece producirse en los resultados del desempeño a nivel de empresas. Quizá, el mejor método para recopilar datos sobre la forma en que la educación y la capacitación afectan el desempeño de las organizaciones puede ser la realización de encuestas longitudinales de empresas (Amjad y otros, 2001).

1. COMPETENCIAS BÁSICAS PARA EL TRABAJO

“ Un trabajador no capacitado puede tener muchas dotes naturales valiosas, pero estas deben estar certificadas por un “establecimiento educativo” antes de que una empresa pueda permitirse utilizarlas” (Akerlof, 1970).

Cada vez se reconoce más la necesidad de medir los conocimientos prácticos y los recursos humanos en forma más fidedigna en lugar de recurrir a los niveles relativamente amplios de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE).² Más de 20 países han tratado de definir y medir las capacidades adquiridas, participando en la Encuesta Internacional sobre Alfabetización de Adultos (EIAA), que ha permitido compilar excelente información- comparable en el plano internacional- sobre el nivel de la distribución de capacidades básicas de la población adulta. Los datos de alfabetismo de estos países, que representan más del 50% del producto mundial bruto, son una contribución importante para comprender la demanda y la oferta de conocimientos prácticos en la economía mundial actual, basada en los conocimientos (OCDE, 2000^a).

Estas mediciones han demostrado con gran elocuencia que las diferencias existentes en la alfabetización “funcional” de los adultos son mucho más graves de lo que se suponía. En todos los países estudiados, en un momento en que la demanda de conocimientos prácticos en el mercado laboral es cada vez mayor. Las comparaciones entre países, también han permitido comprobar que proporción de empleos vinculados con los conocimientos en la economía. El nivel de alfabetización incide positivamente en la probabilidad de obtener un empleo no manual, con un nivel de capacitación elevado, y negativamente la probabilidad de estar desempleado u obtener un empleo no manual. Esta conclusión se apoya en evidencia obtenida estudiando las categorías ocupacionales por sector industrial. El impacto de los mayores niveles de alfabetización, especialmente en las ocupaciones no manuales, de alto grado de capacitación, difiere según los mayores para los trabajadores que han alcanzado la enseñanza terciaria que para aquellos que han llegado a la educación secundaria.

²En el anexo 3 se incluye una descripción de los niveles de instrucción de la CINE y definición de los ciclos de enseñanza (véase cuadro 9).

De los factores incluidos en el análisis de los salarios el nivel de educación es el determinante de más peso en los ingresos en la mayoría de los países, aún si los demás se mantienen constantes. El mayor nivel de alfabetización también tiene un efecto significativo sobre los ingresos laborales en muchas de las economías estudiadas. Sin embargo, también se observan diferencias importantes entre los países en cuanto a la solidez de estas relaciones. Este efecto depende, en parte de los niveles de instrucción, aunque en muchos países la alfabetización por sí misma tiene un efecto neto sobre los salarios. Las diferencias entre países también son importantes en lo que se refiere a la medida en que los mercados de trabajo premian a las personas con mayor nivel de educación y a los salarios que perciben quienes tienen más experiencia y conocimientos técnicos, por más que esto depende de las condiciones relativas de la oferta y la demanda.

La experiencia de Chile, el primer país de América Latina que se midió a sí mismo y publicó los resultados, invita a la reflexión. Se observa una brecha muy grande en cuanto a las capacidades básicas y grandes desigualdades internas que será preciso corregir. La consigna para el presente y futuro es la necesidad de mejorar la calidad y la equidad de la educación pública e inculcar el hábito del aprendizaje permanente en la vida laboral y privada de los adultos (Bravo y Contreras, 2001).

Varios países han tratado de combinar las capacidades básicas en el lugar del trabajo con los programas de enseñanza académica. Australia ha comenzado a aplicar normas nacionales de capacidad y Canadá ha desarrollado una estructura de evaluación y de normas de conocimientos adquiridos previamente, en ambos casos con la participación de la comunidad educativa, las empresas, el sector de trabajo y los gobiernos federales y estatales. La evaluación de los conocimientos incorporados con anterioridad se basa en la premisa que la adquisición de conocimientos y aptitudes no sólo se realiza a través de los cursos de la enseñanza académica sino, también, mediante la experiencia laboral, el trabajo comunitario y voluntario y los estudios realizados en forma independiente. Los adultos que demuestran haber logrado un nivel de conocimientos prácticos bien definido pueden recibir calificaciones académicas formales que sirvan para su currículum escolar o universitario, o como certificación útil en el mercado laboral.

En Francia se han creado Centros de Evaluación y en el Reino Unido se ha desarrollado un sistema de Calificaciones vocacionales Nacionales (OCDE, 1996). El sistema empleado en este último país ha tenido efectos profundos en la evaluación de las capacidades y en los métodos de certificación, que abarcan no sólo los aspectos tradicionales de la capacitación vocacional sino, también, a amplios segmentos del mercado de trabajo y de la población económicamente activa. Sin embargo, en las comparaciones internacionales de la OCDE utilizadas en este estudio todavía se emplea la CINE de los niveles de enseñanza alcanzados.

Una prioridad importante en materia de planificación es la atención que se preste a las cohortes de personas que ingresan por primera vez al mercado de trabajo. No obstante, además de preparar a los triunfos trabajadores, tanto el ser público como el privado deben estar atentos a la recalificación y la productividad de los trabajadores más antiguos, que ya integran la fuerza de trabajo. La posibilidad de que estos trabajadores puedan adquirir nuevos conocimientos prácticos es un factor importante para conservar su productividad y,

especialmente, su capacidad de estar al día con la modernización de las estructuras industriales y ocupacionales. Este es un tema decisivo en el mercado de trabajo, teniendo en cuenta la mayor longevidad y el proceso de envejecimiento de la población que, en América Latina, es cada vez más significativo.

2. PERSPECTIVA REGIONAL

Los indicadores y las investigaciones de carácter regional son complementos importantes de las mediciones y los indicadores comparativos sobre los mercados de trabajo y sus eslabonamientos con la educación. La labor internacional constituye un marco empírico esencial y comparativo para realizar análisis detallados del mercado de trabajo y del desempeño educativo en las regiones y los países. Asimismo, las clasificaciones como la CINE, desempeñan un papel importante en la normalización y armonización de las diferencias entre países y regiones en materia importantes, la disponibilidad y comparabilidad de los datos pueden limitar su valor. Además, muchas veces incluyen datos que son anteriores a los que están disponibles y en uso en los países y las regiones.

Así mismo, las prioridades en materia de políticas varían sustancialmente entre países y regiones. En algunos casos, se hace hincapié, como es inevitable, en lo que sucede en la educación primaria, mientras que en otros, donde este nivel de enseñanza es universal, el debate se ha trasladado a la cobertura y el desempeño de los sistemas de enseñanza secundaria y a los problemas conexos de la oferta y la demanda del mercado laboral. En la región de América Latina y el Caribe, la evolución reciente del sector terciario, y la importancia y el ritmo cada vez mayores del cambio tecnológico, obligan a prestar más atención a la relevancia de los programas de estudios universitarios, así como al desarrollo de conocimientos técnicos en los programas terciarios, no universitarios, y a mejorar las tasas de egreso de la enseñanza secundaria superior y la calidad global de la educación. En resumen, las investigaciones en los planos nacional y regional sobre el desempeño de los mercados de trabajo y sus establecimientos con el sistema educativo son complementos esenciales de las mediciones internacionales. A continuación se exponen algunos ejemplos de las investigaciones actuales de la CEPAL con el objeto de señalar los problemas de políticas que se están estudiando en la región.

En las investigaciones que se realizan en América Latina sobre la educación y los mercados de trabajo, los problemas de la calidad y la equidad ocupan un lugar central en políticas. Teniendo en cuenta la importancia creciente de la globalización y de la economía de mercado, es fundamental para los países de la región poder medir su competitividad nacional, uno de cuyos elementos fundamentales es la competitividad de los mercados de trabajo. Además, en el contexto latinoamericano, la evolución del empleo asalariado, vinculada con las mejoras en el nivel de instrucción y la calidad de la educación, podrían ser factores decisivos para mejorar la distribución de los ingresos y reducir la pobreza, dos problemas fundamentales para los países de la región.

En América Latina, la educación tiene cuatro áreas problemáticas. En las últimas décadas, el nivel de instrucción alcanzado ha crecido mucho más lentamente que en otras regiones debido a las deficiencias de cobertura de la escuela secundaria, que los jóvenes abandonan prematuramente, especialmente antes de egresar. Asimismo, la disparidad en el

nivel de instrucción es alta porque, si bien las generaciones más jóvenes reciben más educación que las anteriores, en cada una de ellas el rendimiento escolar varía con el nivel de ingresos, la clase social y la ubicación geográfica. Los retornos de la educación son bajos para los primeros años de escolaridad y para la enseñanza significativamente más bajos en las zonas rurales que en las urbanas. La calidad de la educación es mucho menor para los estudiantes de familias de ingresos reducidos, la mayoría de los cuales cursan sus estudios en las escuelas públicas y no tienen acceso a una educación superior de mejor calidad. En resumen, la educación en América Latina está sumamente estratificada, un efecto que está perpetuando las desigualdades de ingresos en lugar de corregirlas

En el largo plazo, las economías basadas en los conocimientos no pueden darse el lujo de excluir a buena parte de la población de una educación de buena calidad y de los recursos del aprendizaje. Además, las desigualdades existentes en las sociedades generan problemas de desconfianza mutua en el lugar de trabajo y en la sociedad en su conjunto. Se observa en el centro del debate político una percepción cada vez mayor de que los cambios globales, que prometían una prosperidad creciente también extrañan el riesgo de profundizar las desigualdades y dividir a las sociedades (CERI, 2001^a). Uno de los desafíos más importantes de las sociedades basadas en los conocimientos es desarrollar y mantener la cohesión social.

El enfoque de la CEPAL, al iniciarse el nuevo milenio, es apoyarse en las reformas macroeconómicas y en la interacción entre los gobiernos y los mercados para centrar más la atención en las políticas sociales y las reformas de segunda generación. Éstas tienen por objeto corregir la enorme brecha de equidad que subsiste en los países de América Latina y afecta gravemente el crecimiento individual y colectivo, la productividad y el desarrollo (Ocampo, 1998). Esta propuesta política se basa en el trabajo previo de la CEPAL titulado “Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado” (CEPAL, 1992^a), en el que se hace hincapié en el progreso técnico, el empleo productivo y la inversión en recursos humanos, y se reconoce el papel central de la educación y de los conocimientos en la modificación de los patrones de producción con equidad social (CEPAL/UNESCO, 1992b).

Al medir las disparidades educativas, desglosadas por categorías socioeconómicas- por ejemplo, los cuarteles de ingresos de los padres y el nivel de enseñanza alcanzado por éstos- el análisis realizado por la CEPAL sobre los niveles de ingresos de quienes recién se incorporan al mercado de trabajo indica que haber terminado la escuela secundaria, es decir, un mínimo de 12 años de escolaridad, es el umbral que asegura una probabilidad de 80% de obtener un ingreso que permitirá a quienes participan en ese mercado mantenerse por encima de la línea de pobreza en los países latinoamericanos estudiados (CEPAL, 1997). Sin embargo, el aumento del número promedio de años de escolaridad de los jóvenes registrado en las últimas décadas, comparado con el de sus padres, no ha contribuido a mejorar las posibilidades de los jóvenes de estratos sociales más pobres. Además los que provienen de familias de menores ingresos ganan 30% o 40% menos que sus pares con el mismo nivel de instrucción, pero que provienen de hogares de mayores ingresos. En consecuencia, es necesario lograr un mayor nivel de educación, pero eso sólo es insuficiente.

En un estudio de la CEPAL sobre los determinantes de las desigualdades entre los hogares urbanos, se hacía hincapié en la necesidad de mejorar el acceso de los pobres a la educación y a la capacitación, reduciendo los obstáculos que dificultan su ingreso al mercado de trabajo y al empleo productivo (Jiménez y Ruedi, 1998). En otro estudio se realizaba un nuevo examen de la calidad y la heterogeneidad del empleo en unos nueve países de la región, especialmente en lo que se refiere a los cambios de calidad del empleo asalariado y la evolución de las brechas salariales y los salarios por nivel de instrucción. En este estudio, Séller (2000) toma como base la evidencia empírica obtenida de las encuestas nacionales de hogares y las investigaciones sobre los países y concluye que, en realidad, las disparidades salariales entre los trabajadores con niveles bajos y altos de educación y entre los que trabajan en empresas pequeñas y grandes se están ampliando. No obstante, no formula ninguna observación sobre los efectos del desempleo. La ampliación de la brecha salarial refleja el hecho de que la demanda del mercado de trabajo se orienta hacia los trabajadores mejor calificados, y que quienes reciben los “premios” en materia salarial son los trabajadores con mayor nivel de instrucción y no quienes ha alcanzado niveles de enseñanza más bajos. Estas tendencias se ven reforzadas por la creciente segmentación del mercado de trabajo entre los empleos estables, con buenos salarios y los empleos mal remunerados, más inestables y con menores prestaciones.

3. ¿LA REGIÓN SE ESTÁ ACERCANDO A SUS COMPETIDORES EN LA ESFERA DE LA FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO, O ESTÁ QUEDANDO REZAGADA?

El componente de capital humano de la ecuación de productividad de la región debe analizarse desde varios puntos de vista. En América Latina, la limitación más importante ha sido la insuficiente disponibilidad de jóvenes con niveles adecuados de educación y capacitación para ingresar en el mercado de trabajo. En particular, las tasas de egresados de la escuela secundaria superior están muy por debajo de los que deberían. Esto es válido para la región en su conjunto. En segundo lugar, es preciso mejorar ostensiblemente la calidad de la educación pública a fin de que los países y las personas puedan competir en un pie de igualdad. En tercer lugar, la educación postsecundaria debe vincularse más estrechamente con las necesidades del mercado de trabajo y la productividad nacional. Para que los países puedan competir en la economía global, especialmente en el área de las innovaciones tecnológicas, las universidades de América Latina deben formar un número mayor de científicos e ingenieros capacitados.

El desarrollo económico está cada vez más vinculado con la capacidad de un país para adquirir conocimientos técnicos y este proceso se está acelerando con la globalización. La abundancia de recursos naturales y la mano de obra barata, en tanto ventajas comparativas, están siendo remplazadas cada vez más por las innovaciones tecnológicas y el uso competitivo de los conocimientos. La proporción de bienes con un contenido medio – alto de tecnología en el comercio internacional ha aumentado de 33% en 1976 a 54% en 1996 (Banco Mundial, 1998). Este hecho fue destacado en la reunión del Consejo de Ministros de la OCDE, celebrada en mayo de 2001, en la que se hizo hincapié en la importancia de la contribución del capital humano al desarrollo macroeconómico y la amplia gama de beneficios que supone para el mercado de trabajo (OCDE, 2001^a).

Cabe preguntarse, entonces, cuál es la situación de la base educativa de la región en comparación con la de otros países y regiones. Los países de América Latina y el Caribe están quedando rezagados con respecto a sus principales competidores industriales en cuanto a la disponibilidad de mano de obra semicalificada o altamente calificada, fundamental para mejorar la productividad y mantener la competitividad en el mercado global. En el informe de 2001 sobre el Progreso Económico y Social de 2001, publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se incluye que si los países de América Latina desean aumentar el crecimiento económico y la competitividad, la prioridad número uno en materia de políticas es la educación (BID, 2001).

Cuadro 1

MATRÍCULA EN LA ENSEÑANZA SECUNDARIA Y SUPERIOR: 1985 A 1997

GRUPO DE PAÍSES	TASAS DE ESCOLARIDAD BRUTAS					
	ENSEÑANZA SECUNDARIA			ENSEÑANZA TERCIARIA		
	1985	1997	Aumento de la tasa de escolaridad (en puntos porcentuales)	1985	1997	Aumento de la tasa de escolaridad (en puntos porcentuales)
América Latina y el Caribe	20.2	62.2	12.0	15.8	19.4	3.6
Países de la OCDE	92.3	108.0	15.7	39.3	61.1	21.8
ERI de Asia*	57.3	73.1	15.8	14.8	30.5	15.7
Asia Oriental y Sudoriental **	41.5	66.3	24.8	5.4	10.8	5.4

Fuente: B. Carlson, sobre la base de datos del informe Mundial sobre la Educación 2000, de la UNESCO.

* Economías de reciente industrialización de Asia: China, Hong Kong, Malasia, República de Corea, Singapur y Tailandia

** Sólo los países en desarrollo, con inclusión de las ERI de Asia.

En las últimas dos décadas del siglo XX, las economías de reciente industrialización de Asia –China, Hong Kong, Malasia, la República de Corea, Singapur Y Tailandia- han superado a la región de América Latina, tanto en la enseñanza secundaria como en la

terciaria. Al mismo tiempo, los países de la OCDE se están distanciando rápidamente de los países latinoamericanos. Las tasas de escolaridad secundaria y terciaria de estos países no sólo son menores que las de sus competidores, sino que están aumentando mucho más lentamente. La brecha de conocimientos especializados de América Latina está creciendo aceleradamente, a tal punto que los países en desarrollo de Asia Oriental y sudoriental en su conjunto han superado a la región en cuanto a la enseñanza secundaria. Si se mantienen las tasas actuales, hacia el año 2025 llegarán a superar a los países latinoamericanos incluso en a enseñanza superior (Veáse el cuadro 1).

Hoy día caso todos los jóvenes de los países de la OCDE se inscriben en la enseñanza secundaria superior y la gran mayoría (cerca de 80%) la termina. El Japón encabeza la lista, con 95%. En América Latina y el Caribe, sólo la mitad ingresa a ese nivel de enseñanza y, en promedio, menos de la tercera parte lo termina. Aún en las economías de reciente industrialización de Asia, el 75% de los jóvenes se matriculan en la enseñanza secundaria superior. Este nivel de enseñanza, junto con la educación técnica proporciona a la mayoría de los estudiantes que no ingresan a la universidad la llave de acceso a los empleos especializados y a los salarios que éstos conllevan, y es allí, precisamente, donde se producen las deficiencias en la región.

Asimismo, América Latina y el Caribe la duración de la enseñanza secundaria en mucho menor que en los otros grupos que compiten con ella, siendo la diferencia de entre un año y un año y medio. El período de enseñanza obligatoria también es considerablemente más breve, y en muchos países de la región los alumnos sólo asisten a la escuela medio día. La proporción de estudiantes y graduados de nivel terciario- en disciplinas fundamentales como la ingeniería, las ciencias naturales y la agricultura- también es considerablemente más baja que los grupos de países asiáticos, aunque es similar a la media de los países de lo OCDE (veáse el cuadro 2).

Cuadro 2

FORMACIÓN DEL CAPITAL HUMANO: RENDIMIENTO EDUCATIVO 1998

GRUPO DE PAÍSES	Duración del período educativo		Educación terciaria en ciencias naturales, ingeniería y agricultura, como porcentaje de toda la educación terciaria	
	Obligatoria (en años)	secundaria (en años)	Matricula	Egresados
América Latina y el Caribe	7.1	5.1	26.0	26.6
Países de la OCDE	9.8	6.4	27.2	25.2
ERI de Asia*	7.7	6.3	36.0	38.2
Asia Oriental y sudoriental	7.3	6.1	31.6	32.2

Fuente: B Carlson, sobre la base de datos del Informe Mundial sobre la Educación 2000, de la UNESCO.

* Economías de reciente industrialización de Asia: China, Hong Kong, Malasia, República de Corea, Singapur y Tailandia.

** Sólo los países en desarrollo, con inclusión de las ERI de Asia.

4. LAS POLÍTICAS RELATIVAS A LA EDUCACIÓN SECUNDARIA Y SUPERIOR Y EL MERCADO DE TRABAJO.

La transición de la escuela al trabajo y la participación de los jóvenes de 15 a 29 años de edad en la fuerza de trabajo, ya sea que prosigan con sus estudios o hayan terminado la etapa inicial del proceso educativo, también son temas importantes para los países de América Latina y el Caribe.

Los requisitos más estrictos de los mercados de trabajo en materia de conocimientos técnico, el aumento del desempleo en los últimos años y las mayores expectativas económicas de las personas y las sociedades han hecho que los países de la región tomen cada vez más conciencia de que es preciso poner mayor énfasis en los programas técnicos y profesionales y en la educación superior. Como se ha señalado, las encuestas longitudinales o de seguimiento son, quizás, los mejores instrumentos para monitorear y analizar el camino seguido para pasar de la educación y la capacitación al trabajo. Un buen ejemplo de las encuestas de seguimiento es el “Wales Youth Cohort Study” (Courtenay y Mekkelholt, 1996). Su vinculación de la trayectoria de una persona en el mercado de trabajo con su experiencia educativa y de capacitación, se podrá comenzar a responder la interrogante sobre la relación entre la educación y la capacitación y el éxito en el empleo. Las encuestas de seguimiento también podrían utilizarse para determinar la eficacia de los programas de capacitación del mercado de trabajo para los desempleados.

La enseñanza secundaria superior se considera cada vez más como un medio para lograr un empleo calificado y bien remunerado, así como una vía para acceder a la universidad. La demanda creciente de conocimientos técnicos ha hecho que la educación secundaria superior se convierta en el requisito mínimo para ingresar al mercado de trabajo. En los países de la OCDE, lo más común es que la mitad de los estudiantes de la escuela secundaria superior participen en programas técnicos vocacionales y de aprendices. En cambio, en América Latina se sigue haciendo hincapié en los programas de estudio de tipo general. En tal sentido, Argentina y Chile son excepcionales, ya que más de 40% de los estudiantes de la enseñanza secundaria superior participan en programas técnicos y vocacionales. En los demás países latinoamericanos incluidos en el estudio de la OCDE las cifras fluctúan entre 14% (Veáse el cuadro 3).

Cuadro 3

MATRICULA EN LOS PROGRAMAS TÉCNICOS Y VOCACIONALES DE LA ENSEÑANZA SECUNDARIA SUPERIOR (1999): AMÉRICA LATINA Y ALGUNOS PAÍSES DE LA OCDE^a

PAÍS	EGRESADOS DE LA ENSEÑANZA SECUNDARIA SUPERIOR ^b	Distribución de la matricula en la enseñanza secundaria superior, desglosada según la orientación del programa		
		General	Técnica Vocacional	De la cual una parte está vinculada con la actividad laboral
Japón	95	74	26	D
Alemania ^c	92	35	65	49
Países Bajos	92	33	67	20
Reino Unido	..	33	67	d
Suiza	83	35	65	57
Media de los países de la OCDE	79	49	51	16
Estados Unidos	78	..	..	..
España	73	69	31	5
Portugal	..	75	25	d
Perú	57	76	24	0
Chile ^c	56	58	42	1
Brasil, e	44	70	30	..
Argentina ^c	40	57	43	0
Uruguay ^c	..	81	19	..
México	31	86	14	d
Paraguay	31	84	16	d

Fuente: B. Carlson, sobre la base de datos publicados en Repaso a la enseñanza – Indicadores de la OCDE 2000.

^a Incluye a los estudiantes de las instituciones públicas y privadas, de tiempo parcial y completo

^b Graduados de la escuela secundaria superior, como porcentaje de quienes se gradúan a la edad habitual.

^c 1998.

^d No corresponde

^e Brasil tiene un único nivel de enseñanza secundaria, de tres años de duración.

En los países de la OCDE, el promedio de estudiantes de la enseñanza secundaria superior que recibe capacitación técnica y vocacional o de aprendices, tanto en la escuela como en el trabajo es aproximadamente la sexta parte del total. Uno de los mejores ejemplos del establecimiento de normas vinculadas con la capacitación y el mercado de trabajo ha sido el sistema dual de aprendices aplicado en Alemania. Basado en una asociación entre las organizaciones de empleados y empleadores y las autoridades educativas, el sistema abarca a toda la población beneficiaria potencial, asegurando un mecanismo eficaz y sin tropiezos para la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, un objetivo reconocidamente complejo (Garona y Ryan, 1991). El desarrollo de este tipo de sistemas en la enseñanza secundaria superior podría ser una forma concreta y sumamente productiva de ampliar la educación técnica en la región y mejorar la disponibilidad de la mano de obra capacitada necesaria en el corto y el mediano plazo.

Sin embargo, pareciera que en América Latina los programas duales de aprendices, comunes en Alemania, los Países bajos y Suiza, prácticamente no existen y posprogramas vocacionales y técnicos de la enseñanza secundaria superior se llevan a cabo casi exclusivamente en las escuelas. Chile es el único país que informa de la existencia de un sistema dual (OCDE, 2000^a). Éste se inició en forma experimental en 1991, con la colaboración del Gobierno de Alemania, a través de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Otros países de la región, como Ecuador y la República Dominicana, parecen estar experimentando con este tipo de sistemas, pero lamentablemente éstos no están documentados. Transcurridos 10 años, la experiencia de Chile demuestra sin lugar a dudas que si bien se trata de un modelo muy eficaz de enseñanza, el enfoque dual no es fácil de implementar pues lleva tiempo adaptarlo a las características de los sistemas de enseñanza nacional y local y de las empresas. Quines lo han evaluado (Bravo y otros, 2001) consideran que en este momento no sería aconsejable aplicarlo en gran escala, pues la capacidad de las escuelas secundarias para administrar el programa es limitada y las empresas tiene escaso interés de participar en él.

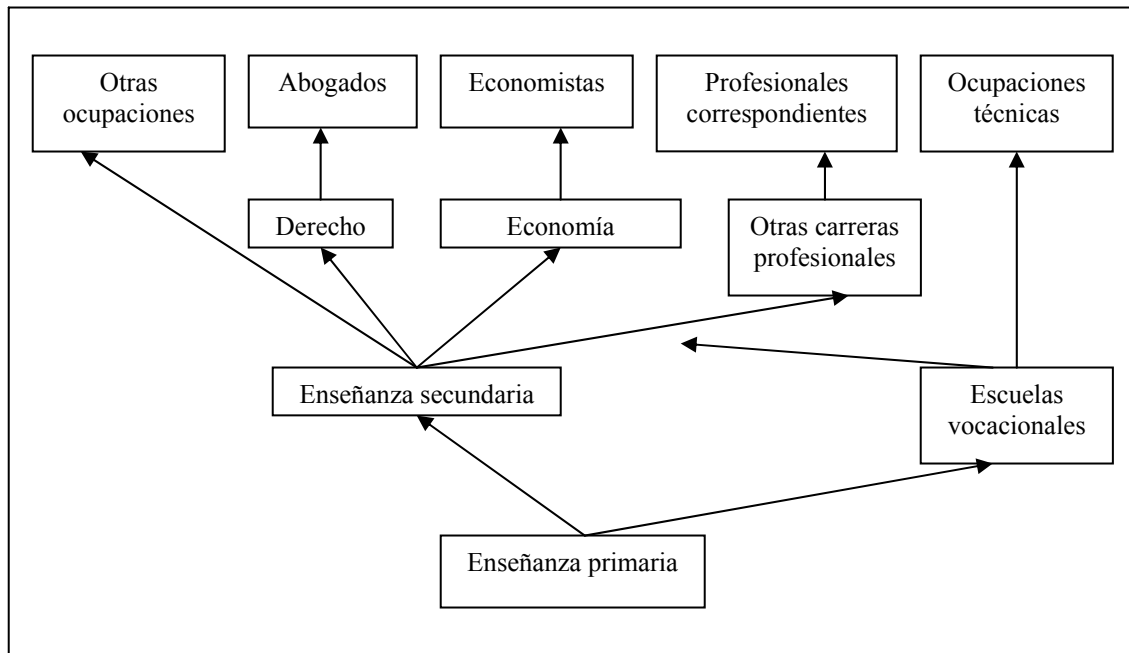
El éxito de este programa en el largo plazo dependerá de la posibilidad de establecer vínculos más sólidos entre las empresas pequeñas y medianas que se sienten vulnerables ante los ciclos económicos y reticentes a correr nuevos riesgos. Esto parece indicar que la mejor estrategia es una ampliación lenta pero sostenida del programa dual, asegurando una cobertura adecuada de las empresas más grandes. Cabe señalar que más de 95% de las empresas participantes consultadas en la evaluación declararon que deseaban seguir participando y que sería positivo implantar un buen programa de incentivos tributarios y un régimen sistemático de seguros contra accidentes para proteger a las empresas de los riesgos eventuales. Sin embargo, para transformar esta experiencia piloto en una iniciativa de envergadura, es preciso lograr un compromiso del Ministerio de Educación de Chile, en asociación con las autoridades municipales, los representantes de las empresas grandes y de las PYME, y los representantes de los sindicatos. Resulta sorprendente comprobar que prácticamente 40% de la cohorte de graduados de 1999 optó por ingresar a la enseñanza superior en lugar de incorporarse directamente al mercado de trabajo, un fenómeno que, para Castro y Levy (2000) resulta preocupante y se analiza en una sección posterior de este estudio.

Como se indica en el cuadro 3, la proporción de estudiantes latinoamericanos que logra terminar la enseñanza secundaria superior rara vez supera la mitad de las cifras registradas en los países de la OCDE. Asimismo, el número de años de capacitación en ese nivel es menor. Este recurso, mucho más escaso en América Latina debe usarse en forma más productiva a fin de generar para la industria de los países de la región la oferta de trabajadores capacitados que necesita. En los esfuerzos por mejorar los conocimientos prácticos a nivel nacional, es preciso dar prioridad, precisamente, a la enseñanza secundaria superior, a fin de que no se agraven, e incluso se reduzcan, las desigualdades globales de los sistemas de enseñanza de la región. Los países de América Latina están quedando rezagados en un tema crucial, como es la ampliación de la enseñanza secundaria superior y la educación terciaria no universitaria, que son el motor necesario para producir una mano de obra calificada, que trabaje en los establecimientos industriales, agrícolas y de servicios.

La situación de la educación en Argentina es un ejemplo claro de este desafío. El sistema educativo de ese país es el más avanzado de la región y, en muchos aspectos, se asemeja al de los países de la OCDE. Sin embargo, las tasas de retención son bajas y crean graves dificultades en cuanto a la competitividad global y la cohesión social. Un análisis de cohortes reciente, demuestra que de cada 100 niños que ingresan a la escuela primaria, 84 ingresan al séptimo grado, 76 al noveno, 40 al último año de la escuela secundaria, 35 se matricula en la universidad y sólo 7 se gradúan. Según el Banco Mundial, en 1997 las tasas marginales de rentabilidad personal, desglosadas por nivel de enseñanza, fueron de 2.5% para la educación primaria, sólo de 10% para la secundaria- prácticamente igual a la tasa de redescuento habitual- y 29% para la educación terciaria. El Banco formula el comentario siguiente: “Si se tienen en cuenta los gastos menores, como los del transporte y otros gastos escolares, agregar un así más a la enseñanza secundaria no resultaría una inversión demasiado interesante” (Banco Mundial, 2000c).

El Grupo de Trabajo sobre Educación Superior en los Países en Desarrollo del Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Banco Mundial/UNESCO) también ha subrayado la necesidad de adoptar medidas dinámicas para forjar vínculos más fuertes entre los sectores académico e industrial, y señaló que varios países de la región, como Argentina, Brasil, Chile y Colombia, habían iniciado ese tipo de intercambios (Banco Mundial/UNESCO, 2000). Sin embargo, en su examen de evaluación de la educación de la región, el Banco Mundial planteó serias dudas a este respecto: “En general, en las prácticas de enseñanza y los programas de estudio actuales se reflejan métodos y actitudes anticuados, que preservan el rico patrimonio social y cultural del pasado, pero no satisfacen las necesidades urgentes del presente y las apremiantes exigencias del futuro. Esta falta de relevancia preocupa especialmente si se tienen en cuenta el contexto económico y las condiciones del mercado laboral” (Banco Mundial, 2000b).

Gráfico 1
 MODELO TRADICIONAL DE EDUCACION



Fuente: Claudio de Moura Castro y Daniel C. Levy en "Myth, Reality and Reform", 2000

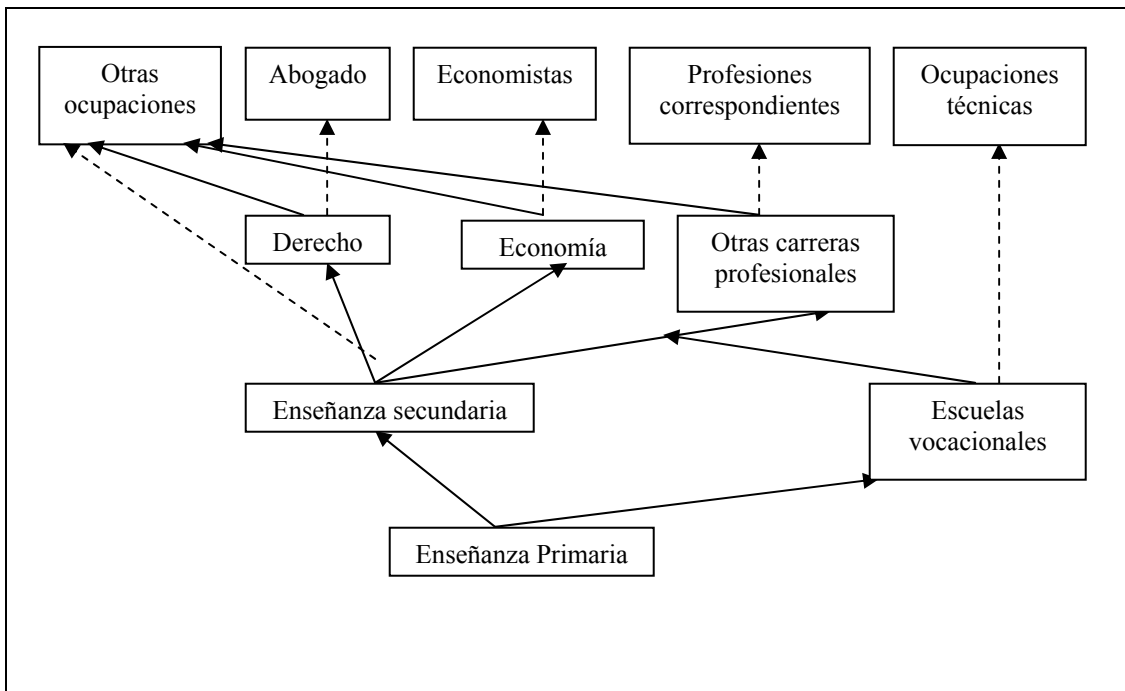
Al mismo tiempo, algunos educadores desconfían del sistema de acreditaciones que surge de estos eslabonamientos, argumentando que en muchos casos se emplean para crear una reserva de mercado de graduados con el diploma "apropiado". Así, se genera una controversia sumamente politizada para quienes han superado los obstáculos jurídicos y burocráticos a fin de obtener la autorización necesaria para otorgar diplomas (Castro y Levy, 2000). A continuación, este autor describe, mediante una serie de organigramas, lo que denomina la "desprofesionalización de la enseñanza superior", expresión utilizada para referirse al gran aumento de la matrícula, que produce un número de aspirantes a empleos mayor al que el mercado puede absorber. El resultado es que los graduados aceptan el trabajo que pueden encontrarse pues no consiguen empleos que guarden relación con su capacitación específica.

En el gráfico 1 se ilustra el modelo tradicional de educación. De los estudiantes del sistema secundario que optan por ingresar directamente al mercado de trabajo, quienes han seguido carreras técnicas se orientan hacia las ocupaciones de este tipo -uno de cuyos requisitos es haber superado el nivel de enseñanza primaria- en las que las actitudes específicas necesarias pueden aprenderse a través de la experiencia laboral. Otros estudiantes de ambas orientaciones logran reunir las condiciones necesarias para ingresar a la enseñanza superior y se concentran en las carreras que les permiten ejercer las profesiones correspondientes, como el derecho, la ingeniería, la medicina, etc. este sigue siendo el modelo básico con que se elaboran la mayor parte de las políticas publicadas. Por mejor que haya funcionado este sistema durante muchos años, el número de graduados de

todos los niveles han superado la expansión del mercado del trabajo y, pese a la pro y girar de sus premisas, el modelo está haciendo agua.

Sin embargo, cuando los egresados del enseñanza superior a no pueden encontrar empleos relacionados con su especialidad, su título profesional les ayuda obtener trabajos mejores que quienes no han accedido ese nivel de enseñanza y ocupan una buena proporción de los puestos de trabajo de oficina disponibles en el mercado, ocupados anteriormente por los egresados del enseñanza secundaria. Además, como la rentabilidad de los títulos del enseñanza superior es mayor, muchos graduados de las escuelas técnicas de san de lado su capacitación específica y trata de aprovechar su diploma técnico para ingresar al enseñanza superior. Este fenómeno se ilustra en el gráfico 2.

Gráfico 2
“DESPROFESIONALIZACION” DE LA EDUCACION SUPERIOR EN AMERICA LATINA



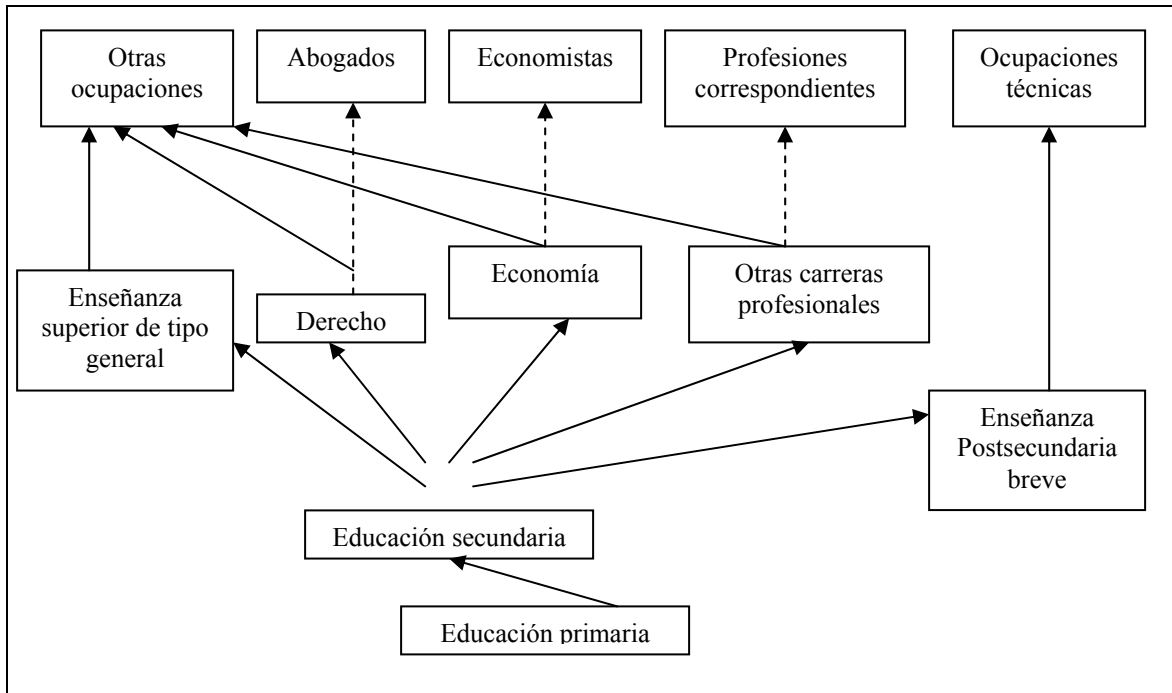
FUENTE: Claudio de Moura Castro y Daniel C. Levy en “Myth, Reality and Reform”, 2000.

En el gráfico 3 se ilustran dos propuestas de Castro para solucionar el problema de la “desprofesionalización”. Ambas están en proceso de desarrollo pero, para que sean efectivas, es preciso un mayor reconocimiento y la aplicación de políticas públicas adecuadas. La primera supone la creación de una “enseñanza superior de tipo general”, como alternativa de enseñanza superior académica, complementaria de la así llamada “enseñanza profesional” –como el derecho, la economía y otras, que permiten el ejercicio de profesionales en estas disciplinas. La ventaja de este cambio es que reduce las presiones que sufren las universidades para preparar a los estudiantes en profesiones que no tienen intención de seguir y para las cuales carecen de las aptitudes correspondientes. Así, se ahorran recursos necesarios para satisfacer la demanda de capacitación universitaria en estas disciplinas y se prepara un número más razonable de graduados en estas profesiones.

En la alternativa de enseñanza mencionada, se desarrollan actitudes de redacción, comprensión de textos, matemáticas y solución de problemas, fundándose en premisas humanistas, culturales, sociales y políticas más amplias, cuyo resultado es una ciudadanía más instruida. Asimismo, responden a las necesidades de mercado en materia de ocupaciones de gestión, oficina y del sector de los servicios, en las que esto último representó el 58% de las fuerzas de trabajo de América Latina y el Caribe en 1999 (Banco Mundial, 2000). En efecto, mediante este sistema, se amplía a la enseñanza superior lo que hasta ahora se consideraba una obligación de la escuela secundaria, con lo que se reconoce la necesidad de mayores conocimientos, capacidad de raciocinio y descendimiento que caracteriza a los empleos de una economía pasada cada vez más en los conocimientos.

El segundo cambio importante en que se amplía la capacitación para las ocupaciones técnicas aún nivel de enseñanza posterior al secundario, como se ha hecho con los títulos (associate degree) obtenidos por quienes asisten a las escuelas comunitarias de educación superior (community colleges) de los Estados Unidos y los diplomas otorgados por las escuelas politécnica -denominadas ahora escuelas universitarias de educación superior (university colleges)- del Reino Unido, o las instituciones equivalentes de otros países industrializados. Casi, las escuelas secundarias no deberán ocuparse de las aptitudes técnicas o vocacionales que no interesan a los alumnos, y dándoles la posibilidad de optar por la enseñanza por secundaria a fin de adquirir los conocimientos técnicos específicos que deseen para ingresar a un mercado de trabajo determinado. En los países industrializados, estos cursos se están desarrollando un ritmo mayor que las carreras convencionales de cuatro años y, como sugieren los casos de Argentina y Chile, bien podría ocurrir lo mismo en toda América Latina. Al mismo tiempo, permiten que las escuelas secundarias focales en su tarea de un tipo de enseñanza general de mayor calidad, a fin de preparar a los alumnos para el mercado de trabajo, en el que puedan desempeñarse como ciudadanos y padres participativos y bien informados.

Gráfico 3
SOLUCIONES AL PROBLEMA DE LA “DESPROFESIONALIZACION” EN AMERICA LATINA.



Fuente: Claudio de Moura Castro y Daniel C. Levy en “Myth, Reality and Reform”, 2000.

5. Nivel de enseñanza alcanzado y desempleo

En un estudio reciente de Blanchard y Portugal (2001), se comparan los mercados de trabajo de los Estados Unidos y Portugal, cuyas tasas de desempleo son muy similares. Se comprueba que los períodos de desempleo en Portugal son tres veces más prolongados que en los Estados Unidos pero que la pérdida de empleos será tres veces menor. Debido en parte que el empleo está muy protegido en Portugal, la creación y la eliminación de puestos de trabajo es mucho más baja, por lo que una vez desempleados, las dificultades de los trabajadores portugueses para conseguir un nuevo trabajo son mucho mayores. En cambio, en los Estados Unidos los trabajadores son mucho más móviles, y pasan con mucho mayor facilidad de la situación de empleados a desempleados y viceversa. Sin embargo, pese a que los niveles de protección del empleo en España son similares, la tasa de desempleo es mucho mayor. Probablemente esto se deba, en parte, la creciente proporción de contratos de trabajo de plazo fijo. Sería muy interesante realizar estudios similares sobre las características del desempleo y nivel de protección del empleo en los países de América Latina que tengan datos comparables.

La tasa de desempleo es una medida de la capacidad de la economía para ofrecer un puesto de trabajo a todos los que no desean. Se supone que nivel de instrucción es un indicador de los conocimientos especializados y del capital humano y proporciona los empleadores información sobre los conocimientos y las capacidades potenciales. Una forma frecuente de relacionar la educación y la capacitación con los mercados de trabajo es tener en cuenta el desempleo, considerando que las bondades de un sistema educativo se demuestran en función del éxito que tiene una persona para encontrar y mantener un

empleo. No obstante, es preciso reconocer que las tasas de desempleo depende en un conjunto de factores no relacionados directamente con el nivel de instrucción y que las tasas de los países pueden ser similares por más que las diferencias en los respectivos mercados de trabajo serán muy marcadas

Es un hecho sabido que existe una correlación positiva entre nivel de instrucción y el empleo y los ingresos, y que las personas más instruida tienen mayores posibilidades de tener trabajo y, si son económicamente activas, es menos probable que estén desocupadas (CERI, 2001). Las tasas de participación en la fuerza laboral casi siempre aumentan con el nivel de instrucción, y esta afirmación es válida tanto para los países de la OCDE como para los de América Latina (OCDE, 2000a). Como se demuestra en un análisis realizado en una sección posterior del presente documento, por lo general las tasas de ingresos laborales en América Latina también aumentan, aunque en forma diferencial, con el nivel de instrucción. Esto es lo que cabría esperar, habida cuenta que tanto los economistas de la OCDE como las de los países latinoamericanos dependen cada vez más de una oferta estable de trabajadores con un buen nivel de instrucción para seguir avanzando en el proceso de desarrollo económico y mantener la compatibilidad. No obstante, para el desempleo el patrón no es el mismo.

Si el número de personas con mayores niveles de instrucción que no encuentran trabajo aumenta, el costo económico incurrido será considerable y el costo social incalculable. En el cuadro 4 se indican las tasas de desempleo, desglosadas por nivel de enseñanza alcanzado, en cinco países de América Latina y en la OCDE considerada en su conjunto.

Cuadro 4
TASAS DE DESEMPLEO DESGLOSADO POR NIVEL DE ENSEÑANZA ALCANZADO (1998); POBLACION DE ENTRE 25 Y 64 AÑOS DE EDAD

País		Nivel de enseñanza alcanzado			
		Nivel de enseñanza inferior a la secundaria superior (%)	Enseñanza secundaria y postsecundaria no terciaria (%)	Terciaria tipo B3 (%)	Terciaria tipo A4 (%)
Brasil	Hombre	5.9	4.7	2.7	3.7
	Mujer	12.5	9.0	3.4	1.5
Chile	Hombre	4.7	4.1	5.6	2.4
	Mujer	3.6	5.0	7.7	2.3
México	Hombre	1.7	2.0	2.1	2.4
	Mujer	3.3	4.6	1.9	2.6
Paraguay	Hombre	2.6	2.8	3.5	2.8
	Mujer	5.5	4.5	2.5	2.7
Uruguay	Hombre	5.4	5.2	..	1.4 ^a
	Mujer	12.8	8.7	..	2.7 ^a
OECD	Hombre	8.9	5.3	2.3	3.3
Media de los países	Mujer	10.0	7.6	5.2	4.6

Fuente: B. Carlson, sobre la base de datos publicados en Repaso a la enseñanza: Indicadores de la OCDE 2000.

^a Toda la terciaria.

Aproximadamente 8% de las tasas nacionales de desempleo disponible en los países de la OCDE, desagregada por nivel de enseñanza alcanzado y por género, aumentaban en función del nivel instrucción. En cambio, en América Latina, cerca de 40% de las tasas nacionales desagregadas de desempleo disponibles indicaban que existía una correlación positiva con los niveles de enseñanza alcanzados. Hoy día, este no es un fenómeno aislado. En 1996, las cifras correspondientes a sólo tres países latinoamericanos mostraban que la mitad de las tasas desagregadas de desempleo disponibles aumentaban con el nivel de instrucción (OCDE, 2000b). Cabe señalar que en este análisis no se comparan las tasas de desempleo por sí misma sino los diferenciales de dichas tasas por nivel de enseñanza en cada uno de los países. Por ejemplo, las tasas correspondientes a México y Paraguay parecen ser excepcionalmente baja si es posible que reflejen un problema de su registro de las personas que buscan empleo y que por lo tanto se comportan como desempleadas. Sería útil tratar de estimar la magnitud del fenómeno de su registro en los países de América Latina ha sido tener un cuadro más preciso de la situación del mercado de trabajo. Sin embargo, mediante el método de análisis de las disparidades es posible evitar muchos de los problemas que surgen cuando se comparan las tasas simples.

También se observa una diferencia entre los países de la OCDE y los de América Latina en cuanto a la distribución de estudiantes entre los programas educativos más breves y prácticos, cuyo objeto es impartir actitudes ocupacionales adecuadas para ingresar directamente al mercado de trabajo (Tipo 5B de la CINE) y los programas académicos más extensos (Tipo 5A de la CINE). Tanto en los países de la OCDE, en los de América Latina los programas prácticos del tipo 5B predominan en las cifras iniciales de matrícula.

Cuadro 5
DISTRIBUCION DE ESTUDIANTES EN LA ENSEÑANZA SUPERIOR (1998): POBLACION DE ENTRE 25 Y 64 AÑOS DE EDAD.

	Distribución de los estudiantes cuando ingresan		Distribución de los estudiantes cuando egresan	
	Tipo A (%)	Tipo B (%)	Tipo A (%)	Tipo B (%)
Media de la OCDE	32	68	28	72
Argentina	36	64	53	47
Chile	29	71	46	54
Uruguay	44	56	47	53

Fuente: B. Carlson, sobre la base de datos publicados en Repaso a la enseñanza: Indicadores de la OCDE 2000.

Como se indica en el cuadro 5, en general las dos terceras partes de los estudiantes de nivel terciario se matricula en los programas de enseñanza técnico-profesional, con una duración mínima equivalente a dos años de existencia tiempo completo y la tercera parte programas teóricos, que normalmente tienen una duración de cuatro años e incluyen programas dirigidos a la obtención de un segundo título, equivalente a una maestría. En los países de la OCDE se observa incluso que el predominio de los programas técnicos u ocupacionales del Tipo B aumentan cuando los estudiantes se gradúan. El número de estudiantes que abandonan sus estudios en los programas de enseñanza de Tipo A antes de

evaluar si es mayor, y también lo es el número de alumnos que completan sus estudios en los programas de Tipo B.

No ocurre lo mismo en los países de América Latina sobre los cuales se dispone de datos. Allí, las tasas de egreso de los estudiantes de los programas de Tipo A son mayores, especialmente en Argentina y Chile. Esta observación lleva plantear la siguiente pregunta relacionada con las políticas: ¿porqué no están ingresando los estudiantes que siguen programas de Tipo B, es decir, estudiantes de los programas de enseñanza terciaria de tipo práctico, más breves, cuyo objetivo es ingresar directamente en el mercado de trabajo? Como se ha visto en el trabajo de Castro y Levy, (2001) sobre la "desprofesionalización" del enseñanza superior en América Latina y el de Bravo y otros (2001) en Chile, muchos estudiantes inscriben en las instituciones de Tipo B como escalón o "playa de estacionamiento" hasta que logran ingresar a los programas de enseñanza universitarios de cuatro años, cuyos "premios" en materia salarial son mayores.

También es preciso considerar el efecto del mercado de trabajo en la educación a lo largo de todo el ciclo vital. Uno de los indicadores más reveladores ese número promedio de años que una persona puede esperar esta desempleadas durante toda su vida laboral, desagregado por nivel de enseñanza alcanzado. En 25 países de la OCDE se realizó un estudio sobre este tema utilizando el empleo real durante un año, concretamente en 1995. De esta manera cementera incidencia del instrucción en las expectativas de desempleo aunque no se tiene en cuenta el impacto de los ciclos económicos sobre la desocupación o la posibilidad que aumenten las tasas de desempleo para los distintos niveles de instrucción en función del tiempo (CERI, 1998).

En los 25 países estudiados, la expectativa promedio de las personas que no habían completado la enseñanza secundaria superior era estar desempleadas más del doble del tiempo que los egresados de la enseñanza terciaria -3.2 años en lugar de 1.4 años- durante toda su vida laboral. En esos países, las expectativas de desempleo de los egresados del enseñanza secundaria superior eran menores que las de quienes no habían terminado ese nivel de enseñanza y a sólo tres países la expectativa de desempleo era mayor para los egresados del enseñanza terciaria que para los de la enseñanza secundaria superior. Estos resultados son coherentes con las conclusiones de la OCDE presentadas en los cuadros 4 y 5.

En un estudio de gran alcance sobre el crecimiento, el empleo y la equidad, realizado por la CEPAL en varios países, se comprobó que la desocupación en América Latina estaba aumentando. De hecho, en todos los países analizados, salvo uno, el desempleo aumentó de 6.9% en los años ochenta a 7.2% en los años noventa, pese a que se había registrado un incremento del PIB. Con la caída generalizada de las tasas de crecimiento en América del Sur en 1999, "el desempleo alcanzó un récord histórico de la subregión" (Stallings y Peres, 2000).

En la región parece haber una grave discordancia entre la idoneidad real o percibida de las habilidades laborales y la capacidad del mercado de trabajo para ofrecer empleos que correspondan a esas habilidades. Esto plantea problemas fundamentales a los encargados de la formulación de políticas, tanto en la esfera de la enseñanza como en la del mercado de

trabajo. Por ello, es preciso profundizar los estudios sobre las prácticas de contratación y ascensos y los procesos de adopción de decisiones de las empresas de todos los tamaños, y también sobre las actitudes de los sindicatos existentes. Esto último podría ser muy importante, otro más probable es que los trabajadores jóvenes, recién ingresados al mercado de trabajo, sean contratados en forma temporal y difícilmente se afina los sindicatos en el corto plazo (OCDE, 2001b). Este es un problema muy actual irrelevante en América Latina en su conjunto, teniendo en cuenta el desempleo creciente, que hoy día se acerca al 9%, el deterioro de la calidad del empleo y el predominio evidente del sector informal en la generación de nuevos empleos. En esta situación sería extremadamente sencillo para las empresas recurrir a los sistemas tradicionales de contratación y despido "flexibles", pero éstos no conduciría a una colaboración viable y necesaria entre los sectores empresariales y del trabajo (Ocampo, 2001).

6. "Premios" de la educación por nivel de enseñanza alcanzado

Como se ha señalado, las mediciones del impacto del educación y la capacitación en el mercado de trabajo todavía son inadecuadas. Por lo general, los indicadores empleados para estas mediciones son los salarios, como puede verse en los análisis siguientes. Esto se basan en la premisa de que el mejor desempeño laboral será remunerado con salarios más elevados y que los diferenciales de ingresos laborales por nivel de enseñanza alcanzado son una medida de los incentivos financieros empleados por un país determinado para aumentar las inversiones en educación (OCDE, 1998). Sin embargo, esta hipótesis tiene limitaciones evidentes. Los diferenciales de remuneraciones también pueden reflejar diferencias en la oferta de programas de educación, en los distintos niveles de enseñanza, así como barreras al acceso a dichos programas. Los salarios pueden estar determinados tanto por la elección ocupacional como por el desempeño en una ocupación determinada. Por ejemplo, el mejor docente sigue ganando menos con jugador de fútbol mediocre. Los diferenciales de remuneraciones por nivel de educación pueden reflejar tanto los incentivos financieros vigentes en un país determinado para invertir en educación (Véase el ejemplo de Argentina en una sección anterior) como el efecto del sistema educativo y de capacitación sobre el éxito en el mercado de trabajo (Amjad y otros, 2001).

No obstante, los datos sobre remuneraciones son unos de los pocos indicadores de mercado compilados con regularidad y confiabilidad, y en el presente análisis los países no se comparan directamente entre sí. Por el contrario, lo que se estudia son los diferenciales en su manera se deseen un mismo país, excluyendo de esta manera los efectos de los tipos de cambio y la inflación. Empleando la metodología de la OCDE de indizar a los ingresos de los demás niveles educativos con los correspondientes a la enseñanza secundaria superior, se pudo analizar los diferenciales mencionados en cinco países latinoamericanos que participan en el Programa Conjunto OCDE/UNESCO sobre Indicadores Mundiales de Educación: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Para ellos utilizaron las dos últimas encuestas ciudades realizadas en cada uno de esos países.¹³¹

¹³¹ En los análisis y cálculos realizados por la autora se emplearon tabulaciones especiales hechas por la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL utilizando datos de las encuestas de hogares de los países respectivos.

Se recomienda que estos análisis de "premios por niveles de instrucción" se realicen en forma regular en todos los países de la región de la CEPAL que puedan proporcionar datos adecuados, obtenidos en el marco de los programas de encuestas de hogares. Ello permitiría efectuar con regularidad análisis comparables en muchos países de la región, como parte de la labor analítica periódica de las encuestas de hogares que llevan a cabo la CEPAL y los países respectivos. Dicha labor tiene por objeto examinar e interpretar los datos de estas encuestas a fin de medir el desempeño en los avances logrados en las reformas, vinculando la educación con el mercado de trabajo a través de cálculo de los "retornos" de las inversiones en enseñanza.

Cuadro 6

“PREMIOS” DE LA EDUCACION: INGRESOS LABORALES DE LAS PERSONAS DE 15 A 64 AÑOS DE EDAD, DESGLOSADOS POR NIVEL DE EDUCACION ALCANZADO Y POR GENERO, EN RELACION CON LA ENSEÑANZA SECUNDARIA SUPERIOR: 1993-1999

Nivel de instrucción		Argentina		Brasil		Chile		Paraguay		Uruguay	
		1994	1999	1993	1999	1996	1999	1994	1999	1994	1999
Nivel de instrucción inferior a la enseñanza secundaria superior	Hombre	65	64	44	52	70	61	53	63	63	63
	Mujer	63	62	45	52	71	60	33	58	64	62
Enseñanza secundaria superior	Hombre	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	Mujer	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Enseñanza terciaria no universitaria	Hombre	98	139	..	..	139	118	..	118	..	121
	Mujer	90	123	..	..	108	112	116	132	..	133
Enseñanza terciaria universitaria	Hombre	166	203	259 ^{a)}	270 ^{a)}	296	279	228	217	188	196
	Mujer	176	177	233 ^{a)}	272 ^{a)}	224	224	189	214	173	181

Fuente: B. Carlson, los cálculos de los “premios” de la educación se basan en tabulaciones especiales de los datos de las encuestas de hogares realizadas por la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL.

^{a)} Incluye la enseñanza universitaria y no universitaria.

Como puede verse en el cuadro 6, en la mayoría de los casos, existe una relación estrecha entre nivel de enseñanza alcanzado y los ingresos laborales en los cinco países latinoamericanos estudiados en todos ellos, las remuneraciones de los egresados universitarios son significativamente mayores que los de los graduados del enseñanza secundaria superior, categoría que se utiliza como índice base para el cálculo de los "premios" de la educación. En Chile y Brasil los "premios" del educación universitaria son los más elevados, aunque las cifras de este último país incluyen tanto a los graduados universitarios malos no universitarios. En Argentina y Uruguay los "premios" destaca que moría son los más bajos. Actualmente, los más elevados son de 179% para los varones en Chile y los más bajos de 77% para las mujeres de Argentina. Además, se observa que han aumentado en el breve período comprendido entre ambas encuestas, salvo en Paraguay. Los "premios" de la educación universitaria son mayores para los varones que para las mujeres, pero ambos han aumentado en casi todos los países estudiados.

No obstante, el fenómeno observado en Argentina en encuestas anteriores, es decir, el hecho que los egresados de la enseñanza terciaria no universitaria en realidad estaban ganando más que los egresados de la enseñanza secundaria superior, no se observa en la encuesta más reciente. En los últimos años le educación terciaria no universitaria se ha ido

ampliando, pero tanto para los estudiantes comparan los empresarios no parece haber sido el mismo prestigio que en los países de la OCDE. No deja de ser interesante observar que España es uno de los pocos países de ésta organización donde el diferencial en materia de ingresos para los egresados del enseñanza terciaria no universitaria también es negativo. Para este nivel de enseñanza, los "premios" correspondientes a los varones egresados no son siempre mayores que los de los graduados universitarios. En Paraguay y Uruguay los "premios" son más elevados para las mujeres, lo que parece indicar que en esos dos países poseen un título del enseñanza terciaria no universitaria es más valorado por el mercado en el caso de las mujeres que nivel de los varones.

En estos cinco países latinoamericanos, los "premios" correspondientes a los graduados del enseñanza secundaria superior también son sustanciales, aunque no tanto como los de la enseñanza universitaria. En Brasil y Paraguay, la capacidad de un estudiante de general ingresos prácticamente se duplica si termina la enseñanza secundaria superior en los tres países restantes aumenta en no menos de un tercio. Resulta evidente que egresados de la enseñanza secundaria superior se considera como el punto de partida para lograr mayores remuneraciones.¹³² en Argentina, Chile y Uruguay los "premio" correspondientes al enseñanza secundaria superior aumentaron durante el periodo entre encuestas, mientras que en Brasil y Paraguay disminuyeron. Esto se debe, probablemente, a la ampliación y el mejoramiento reciente de los sistemas de enseñanza primaria existentes. Asimismo, los "premios" son invariablemente más altos para las mujeres, lo que no deja de ser sorprendente pero quizá refleja un aumento de la demanda de personal femenino para los servicios de secretaria y otros servicios.

En el cuadro 6 se examinaron los patrones diferenciales de ingresos laborales de la población económicamente activa de 15 a 64 años de edad, es decir, de prácticamente toda la población que trabaja. A fin de examinar las variaciones de ingresos que pueden producirse entre generaciones, en el cuadro 7 se realiza un análisis similar para la población económicamente activa de 25 a 34 años de edad. En los países de América Latina se prefiere este grupo de edad y no es de 30 a 44 años de edad utilizando las publicaciones de la OCDE. La reforma educativa es mucho más reciente en esta región por lo que las cifras correspondientes al grupo de edad de 30 a 44 años quizá no permita percibir los cambios educativos de esos países.

Los patronos ingresos diferenciales de la población joven (de 25 a 34 años de edad), que trabaja son muy distintos de los de la general. La diferencia más significativa es que los "premios" en materia de ingresos para la educación universitaria en este grupo de edad siguen siendo más bajos que los de la población en su conjunto de los cinco países de América Latina, lo que también se observaba en los datos de las mediciones ingresos y educación de las encuestas de hogares de principios de los años noventa, con excepción de

¹³² Es preciso recordar que como las cifras del cuadro 6 están indizadas con relación a los ingresos de los egresados de la enseñanza secundaria superior, es "premio" correspondiente a ese nivel de educación en sí mismo está representado por la diferencia entre 100 y las cifras indicadas en el rubro "Nivel de instrucción inferior al enseñanza secundaria superior". Para ilustrar lo dicho, en Brasil, la cifra que figura en el cuadro 6 para el rubro indicado fue 52 en 1999. Calculando la diferencia, tenemos $100 - 52 = 48$, lo que significa que en ese país el "premio" correspondiente al enseñanza secundaria superior en 1999 fue de 92%, es decir, $48 \times 100 / 52$.

la Argentina. En la mayoría de los casos estos "premios" han aumentado en los últimos cinco años pero no han alcanzado niveles de los "premios" globales del educación, que también han aumentado. La principal excepción de este patrón se registra en Argentina, donde, en realidad, los "premios" han disminuido. La crisis económica y la grave recesión de estos últimos cinco años han provocado una reducción impresionante de los "premios" de educación de las trabajadoras que tienen un título terciario universitario, que en los últimos cinco años ha llegado al 20%. En 1999, el promedio de las remuneraciones de las mujeres con educación universitaria sólo superó en un 20% a las de sus contrapartes egresadas de la enseñanza secundaria superior. De hecho, parecen haber absorbido todo el impacto de la crisis económica lo que se refiere a los salarios de los egresados universitarios empleados. Como la crisis de Argentina se ha agravado considerablemente desde 1999, sólo se puede conjetura sobre la gravedad actual de la situación salarial, a lo que se suma el enorme problema del desempleo.

Cuadro 7

“PREMIOS” DE EDUCACION: INGRESOS LABORALES DE LAS PERSONAS DE 25 A 34 AÑOS DE EDAD, DESGLOSADOS POR NIVEL DE ENSEÑANZA ALCANZADO Y POR GENERO, EN RELACION CON LA ENSEÑANZA SECUNDARIA SUPERIOR (1993-1999).

Nivel de educación alcanzado	Argentina		Brasil		Chile		Paraguay		Uruguay		
	1994	1999	1993	1999	1996	1999	1994	1999	1994	1999	
Nivel de instrucción inferior a la enseñanza secundaria superior	Hombre	72	71	53	55	64	72	75	64	71	72
	Mujer	69	63	48	56	64	60	64	59	60	55
Enseñanza secundaria superior	Hombre	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	Mujer	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Enseñanza terciaria no universitaria	Hombre	98	131	..	..	127	132	..	100	..	130
	Mujer	96	137	..	..	119	128	102	132	..	110
Enseñanza terciaria universitaria	Hombre	164	177	212 ^{a)}	225 ^{a)}	200	267	181	177	144	147
	Mujer	208	168	215 ^{a)}	242 ^{a)}	242	247	170	229	134	159

Fuente: B. Carlson, los cálculos de los “premios” de educación se basan en tabulaciones especiales de los datos de las encuestas de hogares realizadas por la División de Estadísticas y Proyecciones Económicas de la CEPAL.

^{a)} Incluye la enseñanza universitaria y no universitaria,

En el nivel universitario también se observa que, con excepción del Argentina, la diferencia de ingresos de los varones y las mujeres son mucho menos nítidas. Contrariamente a lo concurre con la población económicamente activa en su conjunto, en la que los "premios" en concepto de educación universitaria son mayores para los varones que para las mujeres en casi todos los casos, los "premios" para la población joven de este nivel de instrucción en tres de los cinco países son más altos para las mujeres (Brasil, Paraguay Uruguay). Lo mismo ocurriría en las mediciones de las encuestas de la primera mitad de los años noventa, pero en ese caso y fenómenos observaba en Argentina, Brasil Chile. Durante el periodo analizado, los "premios" disminuyeron sólo en dos casos: para las mujeres en Argentina, como ya se ha señalado, y para los varones en Paraguay.

En el nivel terciaria no universitaria nos observan diferencias uniformes entre los "premios" de los trabajadores jóvenes y de la población económicamente activa en general. En la Argentina y Chile son mayores para los trabajadores jóvenes mientras que en Paraguay y Uruguay ocurre lo contrario. Sin embargo, resulta significativo que, en los últimos cinco años, todos los "premios" correspondientes a los trabajadores jóvenes han aumentado y que para el nivel terciaria no universitario ya no se registran "premios" negativos. Esta afirmación es válida tanto para los varones como para las mujeres con este nivel de instrucción, y en ambos casos los "premios" han aumentado contrariamente a lo concurre en la población en general, nos observan en este nivel los "premios" de las mujeres sean uniformemente mayores que los de los varones. En Argentina y Paraguay son más altos, mientras que en Chile Uruguay son más bajos.

Los "premios" correspondientes a la enseñanza secundaria superior de los trabajadores jóvenes no han variado significativamente, aunque han aumentado ligeramente en Argentina y Paraguay y disminuido levemente en Brasil, Chile y Uruguay. Analizando los patrones correspondientes a los varones y las mujeres por separado se observa una tendencia similar, salvo que en Chile y Uruguay han crecido ligeramente para las mujeres. En todos los países, excepto Paraguay, los "premios" correspondientes a la enseñanza secundaria superior de los trabajadores jóvenes son menores que los de la población en general. Esto se debe, probablemente, que los jóvenes que no han completado la enseñanza secundaria superior se han terminado la enseñanza primaria y la secundaria básica, mientras que en la población económicamente activa en su conjunto debe existir un segmento importante que no ha finalizado la escuela primaria. Asimismo, para la población ocupada, en su conjunto, terminar la educación secundaria superior no era muy frecuente. Sin embargo, con la reforma educativa esta situación se ha modificado y la matrícula en la enseñanza secundaria superior aumentado significativamente, por lo que los "premios" en materia de salarios probablemente hayan disminuido como consecuencia de una mayor oferta en esta categoría y una mayor demanda de personas con educación postsecundaria. En todos los casos, los "premios" son más altos para las mujeres que para los varones, salvo en Brasil, y significativamente superiores en Chile y Uruguay. En casi todos los países, los "premios" en concepto de remuneraciones de los trabajadores jóvenes que han completado la enseñanza secundaria superior, desglosados por género, son más bajos que para la población económicamente activa. Actualmente, la única excepción corresponde a las mujeres uruguayas

en resumen, los "premios" del educación para los trabajadores jóvenes, de 25 a 34 años de edad, han aumentado en casi todos los casos, para todos los niveles enseñanza, pero las tres cuartas partes de ellos siguen estando por debajo de los de la población económicamente activa que ha alcanzado los mismos niveles enseñanza. Esto no es en absoluto sorprendente ya que en las remuneraciones de las personas de más edad también se toma en cuenta la experiencia. Como es dable esperar, los aumentos más importantes corresponden a quienes han alcanzado el enseñanza universitaria. Por ejemplo, los "premios" en concepto de ingresos de los jóvenes trabajadores chilenos con este nivel educativo aumentaron de 90% en 151%, una diferencia sorprendente con la que ha sucedido a los jóvenes argentinos del mismo nivel, cuyos "premios" tuvieron una caída

efectiva. La Argentina es el único país donde esto ha sucedido en ambos niveles de la enseñanza terciaria.

7. Disparidades de género en materia de salarios, desglosados por nivel de enseñanza alcanzado.

Si bien tanto los varones como las mujeres que han llegado a la enseñanza secundaria superior o a la terciaria tienen ventajas salariales apreciables en comparación con sus pares que no han terminado el primero de los niveles nombrados, las diferenciales de remuneraciones entre los varones y las mujeres con el mismo nivel de instrucción siguen siendo muy altos. En el cuadro ocho se muestran las disparidades de ingresos laborales entre varones y mujeres para la población económicamente activa de 15 a 64 años de edad y para el grupo de edad de 25 a 34 años, a fin de verificar con mayor precisión si los valores se están acercando. Hubiera sido preferible usar el grupo de edad de 25-29 años, pues es más representativo de los niveles de enseñanza recién alcanzados y reflejan los resultados de las nuevas políticas de reforma educativa. No obstante, ella no fue posible por problemas relacionados con el tamaño de la muestra.

Cuadro 8

REMUNERACION MEDIA ANUAL DE LAS MUJERES, EXPRESADO COMO PORCENTAJE DE LA REMUNERACION MEDIA ANUAL DE LOS VARONES DE 25 A 34 Y 15 A 64 AÑOS DE EDAD, DESGLOSADOS POR NIVEL DE ENSEÑANZA ALCANZADO (1993-1999).

Nivel de enseñanza alcanzado	Grupo de edad	Argentina		Brasil		Chile		Paraguay		Uruguay	
		1994	1999	1993	1999	1996	1999	1994	1999	1994	1999
Por debajo de la secundaria superior	25-34	66	62	51	46	77	60	59	68	56	52
	15-64		62		55		66		67		61
Secundaria superior	25-34	70	69	55	44	76	72	77	75	65	68
	15-64		64		56		71		73		62
Terciaria no universitaria	25-34	72	72	..	..	63	70	64	..	62	57
	15-64		57		..		67		..		69
Terciaria universitaria	25-34	..	66	57 ^{a)}	48 ^{a)}	70	67	68	..	..	74
	15-64		56		56 ^{a)}		57		72		58

Fuente: B. Carlson, los cálculos de los “premios” de educación se basan en tabulaciones especiales de los datos de las encuestas de hogares realizadas por la División de Estadísticas y Proyecciones Económicas de la CEPAL.

^{a)} Incluye la enseñanza universitaria y no universitaria.

El panorama de las disparidades de ingresos laborales entre los varones y las mujeres es muy heterogéneo. Como cabría esperar, y ocurre generalmente en todo el mundo, en la totalidad de los países de América Latina estas desigualdades también existen, para todos los niveles educación. La proporción más baja entre los ingresos medios de las mujeres y los varones egresados de la enseñanza secundaria superior se registra en Brasil, donde se mantienen 44%, y la más elevada en Paraguay, donde actualmente asciende al 75%. Las disparidades actuales en materia de ingresos son más o menos parejas para todos los niveles instrucción y lo mismo ocurre con los valores extremos. Treinta y ocho de los cincuenta y tres cálculos de disparidades se encuentran en el intervalo de 50% en 70%.

Lo que sorprende es observar que en la población joven que trabajar en número de casos de disparidades de género aumentado desde la realización del anterior conjunto de encuestas, hace tres a cinco años. De los 15 cálculos de las disparidades que pueden hacerse para los trabajadores jóvenes en dos momentos distintos, las diferencias de ingresos entre las mujeres y los varones, que ya antes eran importantes, han aumentado en 11 casos y disminuido solo en tres. Estos últimos corresponden a los trabajadores jóvenes, con un nivel de instrucción inferior a la enseñanza secundaria superior en Paraguay, los trabajadores jóvenes egresados de la enseñanza secundaria superior en Uruguay y los jóvenes egresados de la enseñanza terciaria no universitaria en Chile. Las disparidades de género en materia de remuneraciones no sufrieron cambios para los jóvenes trabajadores con educación terciaria no universitaria en Argentina, pero en todos los demás países se han profundizado. Aún en el nivel universitario, las dos disparidades que se han podido rastrear en los últimos años (Brasil y Chile) han aumentado.

Al mismo tiempo, las disparidades de género en materia de remuneraciones para el grupo de trabajadores jóvenes, de 25 a 34 años de edad, en muchos casos son menores que las de la población ocupada (de 15 a 64 años) en general. De las 17 comparaciones posibles, las disparidades correspondientes a los trabajadores más jóvenes serán menores en 10 casos y mayores en seis. La mayoría de las situaciones de deterioro generacional se observan en Brasil (3) y en Uruguay (2). Si bien se registra un mejoramiento generacional, las tendencias más recientes para los trabajadores más jóvenes son desalentadoras. Preocupa especialmente el hecho de que las disparidades de género en materia de remuneraciones han aumentado para todos los niveles enseñanza alcanzados, lo que sugiere un deterioro socioeconómico grave.

Entre los trabajadores jóvenes, las mayores disparidades de género en materia de remuneraciones observan en Brasil, seguido de Uruguay, con excepción de los graduados de la enseñanza terciaria universitaria de este último país. Las disparidades más bajas se producen en Paraguay. Para la población ocupada en general, de 15 a 64 años de edad, las mayores disparidades de género en materia de ingresos ocurren en Brasil, aunque la situación en Argentina, Chile y Uruguay es igualmente mala en lo que se refiere a los graduados de la enseñanza terciaria. En este caso, también, las diferencias menos marcadas observan en Paraguay.

En conclusión, las disparidades entre los ingresos de las mujeres y los hombres que han alcanzado el mismo nivel de enseñanza se mantiene, e incluso se ha agravado en los últimos años. Se ha producido una mejora moderada nivel generacional, pero el deterioro de las historia edad es entre los trabajadores jóvenes sugiere que este cambio generacional no se está trasladando a quienes recién ingresan al mercado de trabajo, especialmente en el marco de una desaceleración económica.

III. Prácticas de medición

Uno de los objetivos del presente trabajo es determinar si el grado de comparabilidad, confianza y relevancia de los datos disponibles es suficiente para obtener mediciones significativas de la relación entre la educación y el mercado de trabajo. La opinión del autor es que los datos son efectivamente suficientes para realizar dichas

mediciones, una vez normalizados para obtener indicadores comparables de educación y de mercados de trabajo, reconocidos internacionalmente. En tal sentido, el trabajo de la OCDE y la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) ha sido inapreciable y se examina continuación, junto con las prácticas nacionales e internacionales empleadas actualmente en relación con el instrumento estadístico a cual más avanzado en esta esfera: las encuestas de hogares. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente en este trabajo, subsisten limitaciones importantes en los conceptos, prácticas e instrumentos actuales, que también se analizan en el documento. Todavía existen deficiencias considerables en las estadísticas de educación, capacitación y trabajo que obstaculizan los estudios en profundidad de la relación entre estos aspectos.

Los datos entre dos proporción A información comparables sobre la situación del educación y su relación con el desempeño del mercado de trabajo correspondiente a la población en general. Esta información es sumamente útil para desarrollar y monitorear las políticas más importantes, como las prioridades que deben darse a las medidas de reforma educativa. Sin embargo, no se puede perder de vista el hecho que no permiten obtener los microdatos necesarios para comprender la dinámica del educación y de los mercados de trabajo en cada país y, especialmente, impulsar las medidas de corto plazo. Muchas veces, bajo la calma aparente de las tasas agregadas, subyacen fuertes turbulencias, ya sea con respecto al empleo, el desempleo o los ingresos, ocultan el proceso shumpeteriano de destrucción creativa y el impacto del ciclo económico.

Obtener y mantener un empleo en el mundo globalizado de hoy es cada vez más difícil, pero es poco lo que puede saberse a través de las estadísticas oficiales con respecto al impacto de libre comercio, la liberación de los mercados, las estructuras nacionales de regulación y otros factores sobre las perspectivas longitudinales de las personas con distintos niveles de educación alcanzados y habilidades para conservar un trabajo, con remuneración creciente inseguridad en el empleo. Es preciso seguir trabajando activamente para examinar los aspectos microeconómico de la educación, los conocimientos técnicos y los mercados de trabajo. Tradicionalmente, las encuestas de hogares han sido la fuente de información de los retornos de la educación, aunque su utilidad sea limitada debido al tamaño relativamente pequeño de las muestras. Al mismo tiempo, la información sobre la demanda de trabajadores original de los censos y encuestas industriales. Lo que hay que ser, aunque generalmente nos posibles, es cruzar información obtenida en los censos de población y las cinco hogares con los censos industriales y las encuestas empresariales, a fin de establecer relaciones entre la dinámica de la oferta de trabajadores y la de la demanda de mano de obra. Además, es necesario prestar mucha más atención al diseño y la metodología de las encuestas empresariales, para poder incorporar la dimensión del capital humano y estudiar el desempeño de las empresas y de los trabajadores en función del tiempo. Ser importante que los gobiernos asignarán mayores recursos a la recopilación de datos básicos en esta esfera, pues es impredecible comprender esta dinámica en una situación económica mundial cada vez más acelerada y globalizada

1. Actividades internacionales de medición de los resultados de la educación en el mercado de trabajo.

Desde mediados de los años ochenta, la OCDE ha publicado indicadores sobre los resultados de la educación en el mercado de trabajo. Inicialmente, éstos obtenían con datos recopilados en los países miembros de la Organización, en la mayoría de los casos a través de las oficinas nacionales de estadísticas o los ministerios de trabajo, mediante las encuestas de hogares y de la fuerza de trabajo. El propósito principal de estos indicadores es proporcionar herramientas para medir los resultados de la educación y poner en evidencia los problemas que pudieran existir en la oferta y la demanda de mano de obra. Los indicadores de la OCDE son los siguientes:

- a) La participación de la fuerza de trabajo de varones y mujeres que han alcanzado distintos niveles de enseñanza;
- b) Los coeficientes de empleo y las tasas de desempleo o de los varones y mujeres que han alcanzado distintos niveles de enseñanza, desglosados por edad;
- c) El empleo y el desempleo de los jóvenes, desglosados por nivel de enseñanza alcanzado;
- d) El desempleo de quienes han terminado la escuela;
- e) Las remuneraciones relativas, para los distintos niveles de enseñanza alcanzados;
- f) El número de años que una persona de 25 a 64 años de edad puede esperar estar empleada, desempleada y fuera del mercado de trabajo, desglosados por niveles de enseñanza alcanzado;
- g) Las tasas internas de retorno correspondientes a los distintos niveles de educación.

En el anexo 1 se presenta una explicación detallada de los indicadores de la OCDE.

El análisis de los resultados de la educación en el mercado de trabajo fue incluido en la hacienda del Programa Mundial de Indicadores de Educación de la UNESCO/OCDE desde su creación en 1997.¹³³ Los coordinadores nacionales, la CEPAL y otros han manifestado su interés en el desarrollo de indicadores en esta esfera, así como en la metodología subyacente y los instrumentos de recopilación de datos. En la edición de 1998 de la publicación *Repaso a la enseñanza: Indicadores de la OCDE*, los países participantes en el Programa estaban representados en tres series de indicadores: i) Número de años que una persona puede esperar estar empleada, desempleada o fuera del mercado del trabajo, desglosados según el nivel de enseñanza alcanzado y la edad; ii) Empleo y desempleo de los jóvenes, desglosados según el nivel de enseñanza alcanzado, la edad y el género; y iii) Participación en la fuerza de trabajo y tasas de desempleo, desglosados según el nivel de enseñanza alcanzado, la edad y el género.

En la edición del año 2000 de *Repaso a la enseñanza: Indicadores de la OCDE*, los países que participan en el Programa Mundial de Indicadores de la Educación sólo estaban

¹³³ se trata de un programa de cooperación técnica dirigido a introducir en determinados países en desarrollo la metodología que sea utilizada por la OCDE para analizar los Indicadores de los Sistemas Nacionales de Educación. En este programa participan unos dieciocho países que no pertenecen a la OCDE, con inclusión de seis países latinoamericanos, cuyos coordinadores nacionales se reúnen periódicamente para armonizar el contenido del informe anual y sus indicadores. La OCDE y la UNESCO han coordinado este programa, analizando los datos nacionales proporcionados, elaborando indicadores normalizados y presentado el material obtenido en la publicación *Repaso a la Enseñanza: Indicadores de la OCDE 2000*, así como informes individuales sobre análisis de políticas. En 2001, la labor se focalizó en los docentes.

representados en una de las series de indicadores, a saber: la participación en la fuerza de trabajo y las tasas de desempleo, desglosados según el nivel de enseñanza alcanzado, la edad y el género. Cuatro países latinoamericanos que participan en el programa (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) estuvieron representados en la serie de indicadores de 1998. En la serie de indicadores del 2000 se incorporó Chile, otro país integrante del programa, así como México, un país miembro de la OCDE. En ninguna de estas ediciones se incluyeron a los países integrantes del Programa en otros indicadores relacionados con el mercado de trabajo, incluidos en repaso a la enseñanza; Indicadores de la OCDE –las series sobre remuneraciones y nivel de educación alcanzado y las series sobre participación en las actividades de capacitación para mejorar las aptitudes de la población empleada- pero se espera incluirlos en las ediciones siguientes a medida que los países de América Latina los tengan disponibles.

La experiencia de recopilar estos actos demuestra la refinada simplicidad de la metodología desarrollada por la OCDE a lo largo del tiempo. Con esto se hace alusión a los tres cuadros normalizados, calculados a partir de la base de datos de las encuestas de hogares y de la fuerza de trabajo dos puntos el número total ponderado de personas empleadas; el total ponderado de ingresos laborales mensuales; y el promedio de los dos anteriores, desagregados por grupos de edad de interés para las políticas, los niveles de enseñanza alcanzados y el género. Con éste desglose es sumamente básico puede realizarse un sinnúmero de análisis de políticas significativos.

La Oficina Internacional del Trabajo (OIT) hace hincapié en dos indicadores fundamentales del mercado de trabajo relacionados con la educación y su cobertura es internacional:

El desempleada función del grado de instrucción; y

El grado de instrucción y el analfabetismo en la fuerza de trabajo.

Estos son dos de los 18 indicadores que figuran en la publicación *Indicadores Clave del Mercado Laboral 1999* de la OIT. Esta Organización no ha incluido un indicador sumamente útil sobre los ingresos relativos para los distintos grados de instrucción, que es un indicador clave en *Repaso a la enseñanza de la OCDE*. Cabe señalar que la OIT considera que el grado de instrucción es un indicador esencial en relación con el desempleo y la fuerza de trabajo pero no la ha incluido como indicador fundamental en relación con el empleo.

En el presente estudio no se incluye el conjunto de indicadores clave de la OIT, en parte por motivos de espacio pero, fundamentalmente, y como señala la organización mencionada, porque la cobertura de los países es suficiente y existen problemas de comparar militar entre los países y las regiones. Sin embargo, la OIT comentó que la respuesta inicial a la publicación de *Indicadores Clave del Mercado Laboral 1999* y el volumen complementario titulado *Perfiles de los Países*, que incluya los países de la región de la CEPAL, demostraba el deseo de los países de obtener información más detallada en la esfera de la educación. Los indicadores clave de la OIT con respecto al mercado laboral relacionados con la educación se analizan en detalle en el anexo 2.

2. Mediciones sin un marco teórico: el caso del mercado laboral

algunos especialistas, como Garonna y Triacca (1999), están preocupados porque los análisis del mercado laboral carecen de una base teórica fundamental. Sostienen que los análisis estadísticos actuales del mercado laboral sólo un caso de misión carente de un marco teórico, que los fundamentos eran aplicables a los modelos tradicionales del mercado de trabajo, pero que el análisis económico actual ha evolucionado en distintas direcciones y se ha producido una carencia de marcos conceptuales suficientemente sólidos para obtener un consenso que permita su operatividad desde un punto de vista estadístico. Estas interpretaciones más recientes incluyen el trabajo sobre los salarios de eficiencia, la teoría de los contratos implícitos y los mercados laborales internos, entre otros.

Reconocen que el enfoque de los indicadores ha dado mejores resultados en la búsqueda de indicadores complementarios a las tasas desempleo y de actividad: en particular, los indicadores de desempleo desagregados por edad, sexo y duración; la distinción entre quienes pierden el empleo, los que lo dejan y las personas que busca su primer trabajo; y la desagregación por niveles de educación y conocimientos técnicos, zona geográfica, tipología del hogar y posición que ocupa en éste. En uno de los grupos de indicadores se vincula la búsqueda de empleo con las condiciones de la oferta: salario mínimo aceptable, disponibilidad geográfica, búsqueda de empleos temporales o atípicos e intensidad de la búsqueda de trabajo. Las encuestas de la fuerza de trabajo son una buena fuente, aunque pueden plantear problemas de significación estadística debido al tamaño reducido de la muestra. Se ha comparado que la sensibilidad de las tasas de desempleo a las variaciones de las condiciones de la oferta es importante, y cada vez mayor. En tales circunstancias, el mercado de trabajo no responde, en la mayoría de los casos, exclusivamente a la demanda efectiva.

Una tendencia prevaleciente, encabezada por la Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos, ha sido reemplazar la tasa de desempleo con un conjunto de indicadores fundados en el principio de que un solo índice es insuficiente para satisfacer las necesidades información y presentar adecuadamente la complejidad de los factores que intervienen en los mercados laborales. Esta práctica refleja la idea de que no es aconsejable emplear un único índice de un indicador compuesto para representar una realidad operacional compleja como es el Índice de Desarrollo Humano que, en realidad, es un indicador político, sujeto a enormes limitaciones en materia de medición, lo que reduce su relevancia.

El enfoque de los indicadores preferido por Garonna y Triacca (1999) es similar, en algunos aspectos, al que se emplea en los Indicadores de los Sistemas Nacionales de Educación de la OCDE: un proceso de creación de consensos basándose en indicadores acordados. Esto retrotrae al problema de la relevancia y los fundamentos conceptuales, que resulta especialmente importante en la esfera del desempeño laboral y nivel de instrucción. Los encargados de ser consensos en el programa de los Indicadores de los Sistemas Nacionales de Educación y del Programa Mundial de Indicadores de Educación son los profesionales de la educación y los estadísticos y no los profesionales del mercado laboral y los estadísticos. Esto puede ser uno de los motivos por los cuales el desarrollo de los

indicadores de los mercados laborales y el trabajo analítico en los círculos que se ocupan de las políticas educativas han quedado rezagados a con respecto al de los específicamente educativos.

Por un lado, es natural que los profesionales de la educación se interesen en primer lugar por el funcionamiento de su propio sistema: los insumos, los productos y los costos de la educación. Además, las fuentes de datos empleadas para analizar las relaciones entre mercado laboral y la educación generalmente no están en manos de los ministerios de educación y, en la mayoría de los casos, se basan en las encuestas de hogares y de la fuerza de trabajo, así como en las encuestas de las empresas o en las actividades especiales de recopilación de datos. En consecuencia, reunir esos datos significa una carga adicional para los ministerios de educación, ya que para ello deben recurrir a bases de datos estadísticos distintas a las que se compilan y analizan habitualmente en el sector. En contraposición, los economistas y estadísticos que se ocupan de temas laborales no utilizan con la frecuencia que podrían los gastos de los indicadores de educación y de conocimientos técnicos.

A raíz de la brecha existente entre los especialistas en temas laborales y educativos, el desarrollo de marcos teóricos para el análisis y el desarrollo de los indicadores, los instrumentos de recopilación de datos y análisis y la difusión han sido subóptimos. Garona y Triacca señalan lo siguiente con respecto al análisis de los temas laborales: "el verdadero obstáculos ejerciendo la enorme divergencia que existe entre los analistas y los estudiosos de los temas laborales y los estadísticos oficiales. Los primeros suelen pasar por alto los aspectos conceptuales vinculados con la producción de estadísticas, para luego lamentar ser de la escasez de imprecisión de los datos. Los segundos consideran que muchas veces pueden trabajar por su cuenta, haciéndose cargo de las técnicas de encuestas, limitarse a la armonización convencional de las definiciones y clasificaciones. En este contexto, la revaluación de las estadísticas de desempleo puede significar una oportunidad importante para reducir esta brecha y trabajar en forma conjunta... para llenar el vacío entre los aspectos teóricos del desempleo y las prácticas de las mediciones". Aún más, la distancia que separa los especialistas en temas laborales y los profesionales de la educación y generan una barrera al desarrollo de la teoría y la práctica de la recopilación de datos, el desarrollo de los indicadores y el análisis en la esfera del desempeño laboral y el nivel de instrucción. Lo mismo puede decirse de la distancia que separa los economistas de los especialistas en ciencias sociales.

3. La situación actual de las encuestas de hogares y recomendaciones para modificarla

Las encuestas de hogares y empresas y los censos nacionales de población y vivienda son las principales fuentes utilizadas para estudiar las relaciones importantes entre la educación y el empleo. La primera es, quizá, la variable social más importante, mientras que la participación en la fuerza de trabajo probablemente sea la variable económica de mayor significación en lo que se refiere al capital y el desarrollo humanos. En consecuencia, cabría esperar que la medición de estas variables se comprendiera claramente se aplicara con regularidad en las encuestas nacionales de hogares de la región. Los métodos para medir el nivel de enseñanza alcanzado en estas encuestas son conocidos se han estado empleando durante más de cuatro décadas en la mayoría de los países industrializados y en muchos países en desarrollo. No obstante, en muchos países de la

región esto todavía no se está llevando a cabo. Aún cuando se comienza emplear los datos de las encuestas nacionales de hogares y de mano de obra para estudiar la educación y sus relatos, especialmente la participación en la fuerza de trabajo, a menudo se observa que carecen de la información necesaria útil.

Las encuestas de la fuerza laboral y de hogares y los censos aportan los datos básicos para el estudio del desempeño laboral en relación con la educación, desglosados por edad y género de los trabajadores. El estudio de los grupos de edad más jóvenes es un aspecto prioritario para la formulación de políticas dinámicas y la evaluación de las reformas y políticas sociales del Estado. A estos efectos, los grupos de edad de 25 a 29 años y de 25 a 34 años (los cohortes que deberían haber finalizado la educación terciaria) o los grupos de mayor interés para estudiar el proceso contemporáneo de inserción en el mercado laboral. Del mismo modo, lo concurrente con quienes terminan la escuela en el grupo de edad de 15 a 24 años es otro de los temas de interés actual en la formulación de políticas. Sin embargo, el tamaño muestral relativamente reducido de las encuestas de hogares constituye una limitación importante para el análisis y la comparación de estos grupos de edad y, por lo tanto, hace necesaria la realización de investigaciones adicionales.

Un marco referencial adecuado para medir y analizar la situación del mercado de trabajo en relación con la educación es el conjunto de indicadores sobre el desempeño laboral del educación empleadas por la OCDE desde mediados de 1980 y enumerados en los párrafos anteriores. Esta información se basa en datos recopilados inicialmente los países de la OCDE mediante encuestas de hogares y de fuerza laboral realizadas por las oficinas de estadísticas nacionales y los ministerios de trabajo.

A fin de realizar este tipo de análisis entre países, especialmente en una economía global cada vez más integral y competitiva, los niveles de enseñanza deben clasificarse mediante criterios comparables internacionalmente. En las encuestas de hogares, además de registrar la situación de empleo de las personas, es preciso clasificarla según el nivel de enseñanza alcanzado. A estos efectos, debería utilizarse la revisión de 1997 de la CINE. Ésta clasificaciones un marco estadístico integrado y coherente para recopilar estadísticas de educación comparables en el plano internacional, e informar sobre ellas, y es el resultado de un consenso entre los estados miembros de la UNESCO, en consulta con la OCDE y la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT).

Estos indicadores y sistemas de clasificación de la fuerza de trabajo, el empleo y la educación son el punto de partida del Programa Mundial de Indicadores de Educación, que está ampliando el desarrollo y el uso de los indicadores a algunos países clave no pertenecientes a la OCDE. En América Latina, participan en esta actividad inicial Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, y también la CEPAL, es tanta compilando indicadores nacionales con arreglo a las normas de la OCDE. Por su parte, México ya es miembro de esta última organización.

Para este análisis regional, la CEPAL elabora un conjunto normalizado de encuestas nacionales de hogares, utilizando las encuestas que le entregan los países miembros de América Latina para ese fin. Cerca de 15 países, de los 22 que pertenecen a la región, han enviado datos, pero los correspondientes a la fuerza de trabajo y el empleo varían según los

países. Todos incluyen información sobre la fuerza de trabajo: personas empleadas, desempleadas, sin trabajo, que trabajan por primera vez; sector de la economía, horas trabajadas, clasificación ocupacional, salarios y otros ingresos. En algunos, figura el tamaño de la empresa en que trabajan. En todas las encuestas se indica el sexo, la edad y el nivel de instrucción. Diez de los quince países que integran la base de datos de encuestas de hogares realizan encuestas cuya cobertura es nacional. Todos los países recopilan información sobre la educación de los miembros del hogar, pero el nivel de detalle es muy desparejo y el número de preguntas fluctúa entre 2 y 22.

Las categorías de las preguntas de estas encuestas latinoamericanas no pueden convertirse totalmente a los niveles de la CINE, especialmente en la enseñanza superior, donde es preciso un análisis más refinado de los distintos niveles de conocimientos técnicos y capacidades correspondientes a los títulos universitarios básicos y a los títulos avanzados y de investigación. Además, en varios países reestructuración de las encuestas de hogares no permiten obtener información sobre el número de años de enseñanza completados por los miembros del hogar, información esencial para un estudio en profundidad de la oferta laboral y del capital humano.

El caso de Argentina es un buen ejemplo. El rediseño de las encuestas nacionales de hogares en ese país es una buena oportunidad para tener en cuenta las necesidades de datos implícitas en las normas internacionales de la OCDE para medir los niveles de instrucción y su relación con el mercado laboral. Las encuestas nacionales de hogares y de mano de obra son la fuente más rica de información detallada sobre la población de 15 o más años de edad, con inclusión de datos sobre los años de enseñanza terminados, la participación en el empleo y en la fuerza de trabajo, los salarios y los ingresos. En las mismas encuestas también se recopila información sobre nivel de educación alcanzado de los miembros del hogar, los gastos de éste y los gastos individuales, como los gastos de educación. La incorporación de estos tópicos en el mismo marco muestral de la encuesta posibilita el análisis de la relación entre el educación y las características de la fuerza de trabajo y la investigación de las conductas individuales y del hogar con respecto a la demanda de educación. Un ejemplo de ello es la cifra que gaste una familia en este rubro.

No obstante, la forma en la profundidad entre las encuestas abordan los temas de la educación y la cobertura de aquella son variables. Lamentablemente, la "Encuesta Permanente de Hogares" de Argentina se realiza en 21,771 hogares ubicados en veintiún zonas urbanas, por lo que su cobertura no es nacional. En comparación con otros países de América Latina, tiene un nivel medio en cuanto al información relativa a la educación, ya que se dedican seis preguntas a este tema: alfabetismo, asistencia en el nivel preescolar, asistencia escolar, máximo nivel de enseñanza terminados y nivel de enseñanza de la que asiste el encuestado actualmente.

Sin embargo, las preguntas sobre el máximo nivel de enseñanza y cansados son difíciles de entender y codificar con arreglo a los niveles de enseñanza de la revisión de la CINE de 1997. Estas preguntas son las siguientes:

- ¿Sabe leer y escribir?
- ¿Está asistiendo o asistió a la escuela?

- ¿A qué nivel de enseñanza asiste o qué nivel ha terminado? (0 = preescolar; 1 = primaria; 2 = nacional; 3 = comercial; 4 = normal; 5 = técnica; 6 = otro tipo de enseñanza secundaria; 7 = postsecundaria; 8 = universitaria)
- Las categorías 5 a 8 de la pregunta anterior llevan a una pregunta abierta sobre el curso de estudios sobre especializaciones que asiste el encuestado y, finalmente, si lo ha terminado.

En efecto, mediante la encuesta argentina es posible calcular el número exacto de años de enseñanza empleando este conjunto de preguntas. Sólo se puede determinar el nivel de enseñanza alcanzado. Los años de educación y los títulos académicos sirven como variable sustituta del nivel de conocimientos técnicos y el acervo de capital humano disponibles para el mercado de trabajo y para otros análisis económicos y de productividad, así como para la investigación en ciencias sociales.

Así, con este conjunto de preguntas, no se puede diferenciar elementos importantes como los títulos universitarios básicos y los títulos investigación y de doctorado (categorías 5 6 de la CINE) necesarios para estudiar la oferta de capital humano altamente capacitado para las actividades investigación y desarrollo y las profesiones especializadas. Asimismo, las definiciones de los términos educativos se han modificado con el tiempo, por lo que las comparaciones; empleando exclusivamente estas definiciones, son más bien aproximadas, habida cuenta de los cambios que pueden haberse producido durante el periodo de alrededor de 50 años que abarque el acervo de la fuerza de trabajo que responde a estas preguntas. También sería muy útil preguntas sobre el número de años de enseñanza terminados, teniendo en cuenta que la edad de la fuerza de trabajo sigue entre los 15 y los 64 años y que el nivel de enseñanza alcanzado por las cohortes de más será probablemente sea más bajo -que no hayan completado la enseñanza primaria- en cuyo caso sería útil saber en número sacro de años que han concurrido a la escuela.

En muchos países de América Latina, incluso en la Argentina, en número de años de educación completados sigue siendo bajo –menor que el periodo completo del enseñanza primaria- para una proporción significativa de la población adulta. Aún más importante es la necesidad de contar con información precisa sobre número de años de existencia la escuela secundaria de la población que asiste a la escuela y la población adulta. Asimismo, es útil conocer a qué grado asiste a los niños y los adultos que van al colegio, con el fin de calcular la oferta futura en materia de educación.

Tanto en América Latina como en otras regiones en mucho interés en estudiar la educación en relación con el desarrollo económico y el crecimiento macroeconómico. Por ejemplo, éste ha sido el tema de un estudio titulado "Educación y Crecimiento Económico Provincial en la Argentina", en el que las deficiencias de los datos disponibles pueden haber dificultado el análisis y la interpretación de la relación entre la instrucción y el crecimiento económico. En este estudio argentino, se comprueba que las ventajas del educación para el desarrollo y crecimiento económico no son decisivas, pero esto puede deberse a que los datos empírico sobre el educación son insuficientes (Mitnic, 1998). En el análisis realizado, se reunían en un mismo grupo a todos los que habían asistido a la escuela primaria (incluso a quienes no habían asistido a ella) y en otro a la totalidad de quienes habían asistido a la escuela secundaria o postsecundaria (de hecho, en el estudio se

emplearon datos censales decenales). Se hubiera podido separar a quienes no habían asistido al escuela primaria, a los que habían terminados y nivel, a quienes habían terminado la escuela secundaria y a quienes habían finalizado la enseñanza terciaria (diploma) con sólo usar los datos disponibles en las encuestas permanentes de hogares existentes en el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

No obstante, si se hubiera modificado la encuesta fin de obtener mayor información sobre número de años completados, el análisis podría haber sido mucho más sensible, especialmente en lo que se refiere a las provincias, donde cabe imaginar que la varianza de los niveles de actitudes sería mucho menor en cada región y mayor entre regiones.

Bibliografía

- Akerlof, G. A. (1970), "The market for 'lemons': quantity, uncertainty and the market mechanism", *The Quarterly Journal of Economic*, Vol. 84, No. 1, Harvard, Cambridge.
- Amjad, R., P. Reboani and G. Sziraczki (2001), "Key issues in education and training statistics", *Achieving Transparency in Skills Markets*, (ed.) P. Garonna et al, Franco Angeli, Milan.
- Banco Mundial (2001), *World Development Indicators 2001*, World Bank, Washington.
- (2000a), *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*, World Bank/UNESCO, Washington D.C.
- (2000b), *Education and Change in Latin America and the Caribbean*, World Bank, Washington D.C.
- (2000c), *Poor People in a Rich Country. A Poverty Report for Argentina*. World Bank, Washington, D.C.
- (1998), *World Development Report 1998: Knowledge for Development*, Oxford University Press.
- Berg, J. And D. Contreras (2001), "Is there a wage curve in Chile?" presented at the XVII Annual Latin American Meeting of the Econometric Society, Buenos Aires, Argentina, July 26-28.
- Birdsall, N., J.L. Londoño and L.O'Connell (1998), "Education in Latin America: demand and distribution are factors that matter", *CEPAL Review*, No. 66, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, United Nations, Santiago de Chile, December.
- Blanchard, O. And P. Portugal (2001), "What hides behind an unemployment rate?", *The American Economic Review*, Vol. 91 No. 1, American Economic Association, Nashville.
- Bravo, D. Y D. Contreras (2001), *Competencias Básicas de la Población Adulta*, Gobierno de Chile, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción; CORFO-Fondo de Desarrollo e Innovación, y Departamento de Economía de la Universidad de Chile, Departamento de Economía.
- Bravo, D. et al. (2001). *Formación dual: un Desafío para Chile*. Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Carlson, B. A. (2000), "El desafío de la competitividad: recursos humanos, la región en el contexto global", *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, Vol. II, CEPAL/Alfomega 2000, Bogotá, D.C.
- (ed.) (1999), "Social dimensions of economic development and productivity; inequality and social performance", *Desarrollo productivo Series*, No. 56 (LC/R. 1873), Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Santiago de Chile.

- (1998), *Measuring Labour Market Outcomes of Education, Household Surveys: Redesign of the Current Household Survey of Argentina*, First meeting on Public Statistics of the Inter-American Statistical Institute (IASI), Buenos Aires, Argentina, June.
- Castro, C. De M. and C. Levy (2000), *Myth, Reality and reform: Higher Education Policy in Latin America*, IDB/Johns Hopkins, Washington D.C.
- (CEPAL) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2000), *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 2000 Edition*, United Nations, Santiago de Chile.
- (1997), *Social Panorama of Latin America*, United Nations, Santiago de Chile.
- (1992a), *Social Equity with Changing Production Patterns*, United Nations, Santiago de Chile.
- (1992b), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, CEPAL/UNESCO, Santiago de Chile.
- (CERI) Centre for Educational Research and Innovation (2001^a), *Education Policy Analysis, 2001 Education and Skills*, OECD, Paris.
- (2001b), *The Well-being of Nations: The Role of human and social Capital*, OECD, Paris.
- (1998), *human Capital Investment: An International Comparison*, OECD, Paris.
- Courtenay, G. and P. Mekkelholt (1996), *England and Wales Youth Cohort Study Handbook; the first ten years*, Department of Education and Employment, London.
- (DGEEC) Dirección de estadística, encuesta y censos (1999 and 1994), *Encuesta de hogares (Mano de Obra)*, Asunción, Paraguay.
- Garona, P. (2001), "Measuring labour competence, employability and human capital", *achieving Transparency in Skills Markets*, P. Garonna et al. (eds.) FrancoAngeli, Milan.
- Garonna, P. and U. Triacca (1999), *social change; measurement and theory*, *International Statistical Review*, Vol.67, No. 1, International Statistical Institute, the Netherlands.
- Garonna, P. and P. Ryan (1991), "The Regulation and Deregulation of Youth Economic Activity", Ryan P., P. Garonna, R.C. Edwards, *The Problem of Youth*, Macmillan, London.
- (IDB) Inter-American Development Bank (2001), *Competitiveness: the motor of growth, Economic and Social Progress Report in Latin America*, John's Hopkins University Press for the Inter American Development Bank Washington D. C.
- (1998-1999), *Facing up to Inequality in Latin America, Economic and Social Progress Report in Latin America*, John's Hopkins University Press for the Inter-American Development Bank, Washington, D. C.
- (IBGE) Instituto Brasileiro de geografia e Estatística (Fundação) (1999 and 1993), *Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios*, Rio de Janeiro, Brazil.
- (ILO) International Labour Office (2000), *World Labour Report 2000; Income Security and social Protection in a Changing World*, Geneva.
- (1999a), *Key Indicators of the Labour Market 1999*. ILO, Geneva.
- (1999b) *Key Indicators of the Labour Market. Country Profiles.*, ILO, Geneva.
- (1998), *World Employment Report 1998-1999, Employability in the Global Economy, How Training Matters*, ILO, Geneva.
- (INDEC) Instituto Nacional de Estadística y Censos (1999 and 1994), *encuesta Permanente de Hogares*, Buenos Aires, Argentina.
- (INE) Instituto Nacional de Estadística (1999 and 1994), *encuesta Continua de hogares*, Montevideo, Uruguay.

- Jiménez, L. and N. Ruedi (1998), "Determinants of inequality among urban households", CEPAL Review, No. 66. Economic Commission for Latin America and the Caribbean, United Nations, Santiago de Chile, December.
- Locke, R. M. (1997), Recent Changes in the World of Work, paper prepared for the Internacional Meeting on Employment and Labor Politics, Sao Paulo, Brazil, april 7-8.
- (MIDEPLAN) Ministerio de Planificación y cooperación (2000 and 1996), encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), Santiago de Chile.
- Mitnic, O. (1998), educación y Crecimiento Económico Provincial en argentina, ILADES, Georgetown University, Programa Postgrado en Economía (Unpublished thesis).
- Ocampo, J. A. (2000, "Moore jobs, better jobs", ECLAC Notes, No. 18, Economic Commission for latin America and the Caribbean, santiago de chile, September.
- (1998), "Beyond the Washington consensus: an ECLAC perspective", CEPAL Review, No. 66 Economic Commission for Latin america and the Caribbean, United Nations, Santiago de Chile, December.
- (OCDE) Organization for Economic Co-operation and Development (2001a), Meeting of the OECD Council at Ministerial Level: A Synthesis, OECD, París.
- (2001b), Education at a Glance OECD Indicators 2001, OECD, París.
- (2000a), Literacy in the Information Age, OECD, París.
- (2000b), Education at a Glance OECD Indicators 2000, OECD, París.
- (2000c), Investing in Education: Analysis of the WEI Indicators, OECD, París.
- (1996), Measuring what People Know: Human Capital Accounting for the Knowledge Economy, OECD, París.
- Reimers, F. (2000), "What can we learn from studying educational opportunity in the Americas" in Unqual Schools, Unequal Choice: the Challenges to Equal Opportunity in the Americas, Harvard, Cambridges.
- Salmi, J. (2001), tertiary education in the Twenty first century: changes and opportunities, "Journal of the programme on institutional managment in higher education"; Higher education management, vol. 13, no. 2, París, OCDE.
- Stallings, B. and W, Peres (2000), Growth, Employment and Equity, ECLAC/Brookings, Washington D. C. (UNESCO) United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2000a), World Education Report 2000, París.
- (2000b), UNESCO Statistical Yearbook 1999, París.
- (1997), International Standard Classification of education: ISCED-97, París.
- Wellers, J. (2000), Reformas Económicas, Crecimiento y Empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe, ECLAC, Santiago de Chile.

Lesourne Jacques, Educación y Sociedad

***Licenciatura en Intervención Educativa
Políticas Públicas y Sistemas Educativos Contemporáneos
Segundo Semestre***

Anexos

Anexo 1

Indicadores de la OCDE sobre los resultados de la educación en el mercado de trabajo.

1. Participación en la fuerza de trabajo de los varones y las mujeres, que han alcanzado distintos niveles de enseñanza.

En general, existe una relación directa entre los niveles de capacitación y los de instrucción. Los mismos ocurren con el costo de no trabajar. Si los mercados de trabajo son suficientemente flexibles como para aprovechar el nivel creciente de capacitación de las personas, también debería existir una relación directa entre el nivel de instrucción y la participación en la fuerza de trabajo. Esta se define como el conjunto integrado por las personas empleadas, las que están desempleadas pero buscan un empleo y las que están dispuestas a trabajar.

Los datos de los países de la OCDE demuestran que, salvo contadas excepciones, las tasas de participación en la fuerza de trabajo de los varones y, especialmente de las mujeres, aumenta con el nivel de instrucción. Esto ocurre cuando un número significativo de trabajadores no calificados abandona el mercado de trabajo gracias a los planes de jubilación anticipada o porque las oportunidades laborales son limitadas. Otro tanto sucede cuando existe un número significativo de empleos "no declarados" en la economía subterránea o "paralela", más frecuente en los sectores de gran densidad de mano de obra y baja rentabilidad, como la agricultura, el comercio minorista, la construcción y los servicios de comida. Además, puede darse que un número significativo de trabajadoras no calificados jamás ingresará el mercado de trabajo, lo haga más tarde o se reintegre a las labores domésticas en el hogar.

Tasas de participación en la fuerza de trabajo, por nivel de enseñanza alcanzado, para la población de 25 a 64 años de edad; desglosadas según los grupos de edad siguientes: 25 a 29 años, 30 a 34 años, 35 a 44 años, 45 a 54 años y 55 a 64 años.

Por género

2. Coeficientes de empleo y tasas de desempleo de varones y mujeres que han alcanzado distintos niveles de enseñanza, desglosados por edad.

La verdad la población empleada comprende a todas las personas que, en un periodo determinado, ya sea de una semana o de un día, tenían un empleo remunerado

trabajaban por cuenta propia. No se incluyen las actividades hogareñas y los servicios comunitarios voluntarios, no remunerado.

En la medida en que el nivel de instrucción es un indicador de los conocimientos técnicos, hace las veces de señal para los empleadores sobre los conocimientos y las capacidades potenciales y el probable desempeño en el lugar de trabajo de los aspirantes a un empleo. Asegura que los trabajadores tengan una capacitación suficiente para los empleos disponibles es un tema que reviste considerable interés para las políticas. En todos los países de la OCDE, cualquiera sea la tasa de desempleo de creación de empleos, la proporción de personas empleadas aumenta con el nivel de enseñanza alcanzado.

*Relación entre el número de personas empleadas y la población, correspondiente a las personas de 25 a 64 años de edad, desglosada, por nivel de enseñanza alcanzado y por los grupos de edad siguientes: 25 a 29 años, 30 a 34 años, 33 a 44 años, 45 a 54 años y 55 a 64 años.

*Por género

La población de desempleados esté integrada por todas las personas que durante un breve período de referencia específico (por ejemplo, una semana determinada) estaban sin trabajo, estaban dispuestos a trabajar y buscaban activamente un empleo remunerado (es decir, habían realizado acciones concretas, en un periodo de referencia dado, para buscar trabajo, como presentan una solicitud a esos efectos).

*Tasas de desempleo de las personas de 25 a 64 años de edad, desglosadas por nivel de enseñanza alcanzado y por los grupos de edad siguientes: 25 a 29 años, 30 a 34 años, 35 a 44 años, 45 a 54 años y 55 a 64 años.

*Por género.

3. Empleo y desempleo de los jóvenes, desglosados por nivel de enseñanza alcanzado.

Los jóvenes representan la fuente más importante de habilidades nuevas en la sociedad. Muchos países tienen interés en determinar hasta qué punto la educación puede contribuir a mitigar las elevadas tasas de desempleo entre los jóvenes. Las variaciones de las tasas de desempleo de esta cohorte entre países, desglosadas por nivel de educación alcanzado, son un índice de la capacidad del mercado de trabajo arbitral para absorber a los jóvenes con distintos niveles de conocimientos técnicos. En muchos países de la OCDE, el desempleo de los jóvenes es muy alto, por más que hayan alcanzado nivel de enseñanza elevado. Esto supone un desperdicio de recursos humanos, tanto para la persona como para la sociedad en general. En todos los países de la OCDE, los niveles de desempleo de los jóvenes son más altos que los correspondientes a los trabajadores de más edad.

*Tasas de desempleo de los jóvenes, desglosadas por nivel de enseñanza alcanzado, grupos de edad y género; grupo de edad de 15 a 19 años, 20 a 24 años y 25 a 29 años.

4. Desempleo de quienes han terminado la escuela

La transición de la escuela al trabajo es un periodo crítico para los jóvenes. Este indicadores una medida de la tasa de absorción de las personas que ingresan por primera vez al mercado de trabajo en muchos países.

*Tasas de desempleo de las personas que han terminado sus estudios en los diversos niveles de enseñanza, desglosadas por género

*Un año después de terminar los estudios.

*Cinco años después de terminar los estudios.

5. Ingresos relativos, para los distintos niveles de educación

Una forma en que los mercados de trabajo incentivan a los trabajadores a desarrollar y mantener nivel de capacitación adecuados es mediante las diferenciales de ingresos laborales, especialmente a través del aumento de las remuneraciones otorgadas a las personas que termina en un nivel de enseñanza adicional. En todos los países de la OCDE se observa una fuerte correlación positiva entre nivel de enseñanza alcanzado y las remuneraciones, tanto los varones como para las mujeres. Las remuneraciones de los egresados universitarios siempre son significativamente más elevadas que las de los graduados del enseñanza secundaria superior.

*Remuneraciones relativas de las personas de 25 a 64 años de edad que ocupan un empleo remunerado, desglosados por nivel de enseñanza alcanzado (en los países de la OCDE se emplea como base de comparación los ingresos de los egresados de la enseñanza secundaria superior).

*Por género

*La media de las remuneraciones anuales de las mujeres, como porcentaje de la media de las remuneraciones anuales de los varones; grupos de edad de 30 a 44 años y 55 a 64 años, por nivel de enseñanza alcanzado.

*Perfil de remuneraciones por edad: la media de las remuneraciones anuales de las personas de los siguientes grupos de edad: 14 a 24 años; 25 a 29 años; 30 a 34 años; 35 a 44 años; 45 a 54 años; y 55 a 64 años, relativos a la media de las remuneraciones anuales de las personas de 30 a 34 años de edad que han finalizado la enseñanza secundaria superior.

6. Número de años que una persona de 25 a 64 años de edad esperar estar empleada, desempleada o fuera del mercado del trabajo, desglosados según el nivel de enseñanza alcanzado.

El efecto del nivel de enseñanza alcanzado sobre la situación laboral de cualquier persona no se produce solamente en un momento determinado sino a lo largo de todo su ciclo de vida. En particular, afecta el número de años que permanece empleada, desempleada o fuera del mercado del trabajo.

*Número de años que una persona de 25 a 64 años de edad puede esperar estar empleada, desempleada o fuera del mercado de trabajo, desglosados por género.

Este se calcula sumando, para todos los grupos de edad, el producto de multiplicar las razones entre las personas empleadas, desempleadas e inactivas y la población total por el número de años correspondiente a cada grupo de edad.

7. Tasas internas de retorno correspondientes a los distintos niveles de educación.

Este indicador complejo sirve para mostrar las tasas internas de retorno entre los niveles de educación, comparando los mayores remuneraciones obtenidas durante la vida laboral con los costos adicionales incurridos para completar esos niveles de enseñanza. Desde el punto de vista individual, los costos corresponden a los costos directos de la enseñanza (matrículas), los materiales educativos, los gastos de subsistencia del estudiante y los ingresos no percibidos. Los costos sociales incluyen todos los mencionados, así como los costos directos incurridos por el Estado para proporcionar educación. Si se toma en cuenta el costo social total de completar un nivel determinado de enseñanza, se puede estimar una tasa de retorno comparando los ingresos adicionales obtenidos durante la vida laboral con los costos adicionales incurridos para completar ese nivel. Este es un híbrido entre una tasa de retorno individual y social, ya que se utiliza para comparar beneficios individuales con costos sociales. Sin embargo, permite determinar en alguna medida si las inversiones en educación resultan útiles para una persona, habida cuenta de la estructura del mercado de trabajo de un país determinado.

La tasa de retorno correspondiente a cada nivel de enseñanza se calcula determinando la tasa de descuento que permitiría igualar el valor actual de los costos incurridos para completar un nivel de enseñanza determinado con el valor de las mayores remuneraciones resultantes de lograrlo. Estos cálculos se basan en la creación de perfiles de remuneraciones obtenidos durante toda la vida por las personas que alcanzan distintos niveles educación

Los beneficios en materia de remuneraciones obtenidos por completar cada nivel de enseñanza, desde la edad de la graduación en ese nivel hasta la edad de 65 años, se calculan como la diferencia entre la media de las remuneraciones de los trabajadores que han alcanzado niveles sucesivos de enseñanza. Las remuneraciones promedio de las personas que han terminado en nivel universitario se comparan con aquellos que dejaron de estudiar al terminar el nivel de enseñanza secundaria superior en lugar de hacerlo con quienes alcanzaron en nivel terciario no universitario, porque en la mayoría de los países la decisión de proseguir a nivel universitario o recorrer otro camino que adopta al finalizar la escuela secundaria superior.

Los mayores costos en que se incurra para completar los sucesivos niveles de enseñanza se calculan para cada uno de ellos con la suma de los costos directos y los ingresos no percibidos. Los costos directos estiman utilizando datos sobre los gastos anuales promedio de los estudiantes. En algunos países, éstos comprenden exclusivamente los gastos públicos. Se supone que los gastos anuales promedio fueron incurridos durante todos los años que el estudiante estuvo matriculada en ese nivel de enseñanza. Los costos

asignan a las edades entre la persona debería estar matriculada en cada nivel de enseñanza, y varía de un país a otro. Las remuneraciones no percibidas de los estudiantes que pasan a nivel de enseñanza inmediato superior se estiman como las remuneraciones promedio de las personas que no siguieron estudiando, menos la media de las remuneraciones de los estudiantes de ese nivel de educación.

Anexo 2

Indicadores clave del mercado laboral de la OIT relacionados con la educación.

1. Desempleo desglosado por nivel de educación alcanzado

Este primer indicador hace hincapié en el desempleo de los trabajadores, clasificados según el nivel de enseñanza alcanzado. Concretamente, el indicador es una distribución porcentual del número total de desempleados de un país, de acuerdo a cinco categorías de escolaridad: personas con menos de un año de escolaridad, que no han terminado en nivel primario, que han terminado el nivel primario, que han terminado el nivel secundario y que han terminado el nivel terciario, desglosados según el total, los varones y las mujeres. Lamentablemente, hasta ahora no sean desglosados los niveles secundarios y terciarios.

Este indicador permite obtener importantes conocimientos sobre la relación entre los niveles educación alcanzado de los trabajadores y el desempleo en distintas economías., la distribución del desempleo se desglosa por nivel de enseñanza alcanzado, los investigadores pueden discernir una característica clave de la fuerza de trabajo desempleada de un país o una región y, de esta manera, facilitar la identificación de los factores que determinan la probabilidad que distintos grupos de trabajadores estén desempleados. Los datos también pueden emplearse para extraer conclusiones relacionadas con los cambios en la demanda de empleo. La OIT considera que los datos sobre los niveles educación alcanzado son, actualmente, los mejores indicadores punibles de los niveles de capacitación de la fuerza de trabajo. Al centrar la atención en las características educativas de los desempleados, este indicador puede ayudar a analizar la forma en que la evolución de largo plazo de la economía -como los cambios tecnológicos en cursos basados en las habilidades, la mayor apertura comercial y los cambios en la estructura sectoriales de la economía-modifican la experiencia de los trabajadores altamente calificados y poco calificados en el mercado de trabajo.

La información que aportan estos indicadores tiene consecuencias importantes, tanto para las políticas dentro como para las educativas. Al tener en cuenta los niveles de instrucción y conocimientos técnicos actuales de los desempleados, estos datos pueden resultar útiles para mejorar la eficiencia de los programas de capacitación para las personas desempleadas o para diseñar programas de creación de empleos. La disponibilidad de datos sobre el desempleo, desglosados por niveles de enseñanza alcanzados, también pueden facilitar el examen de la forma en que las estrategias educación y capacitación pueden mejorar con resultados en materia de empleo para los trabajadores y para la economía en su conjunto.

La distribución de los desempleados por niveles de enseñanza alcanzados es muy variable de un país a otro, en todas las regiones. Hasta en los países industrializados se observan diferencias significativas. La distribución del empleo según el nivel de instrucción parece ser característica de cada país. Esto significa que los encargados de la formulación de políticas deben tener conciencia que para la elaboración de políticas de empleo, capacitación y educación es preciso tener en cuenta las características propias de los desempleados del país.

Las comparaciones entre países son extractivas, pero en ellas es preciso tener en cuenta la estructura de los sistemas nacionales de educación. Por ejemplo, el hecho que la proporción de desempleados entre los trabajadores que han alcanzado el nivel terciario de enseñanza (niveles 5 a 7) en Canadá sea superior a la de España (34% y 16%, respectivamente, en 1995) puede explicarse, en parte, porque la proporción de la fuerza de trabajo que ha llegado a la enseñanza terciaria en el primero de estos países más que duplica la del segundo y parece indicar que, en algunos casos, los retornos correspondientes a un mayor nivel de instrucción en el mercado de trabajo pueden estar disminuyendo.

2. Nivel de enseñanza alcanzado y analfabetismo en la fuerza de trabajo.

La educación y la adquisición de conocimientos técnicos son cada vez más necesarias para que los países puedan competir en la economía global y aprovechar eficientemente los rápidos avances tecnológicos, y para que los trabajadores puedan lograr un alto nivel de inserción laboral. Aunque la dotación natural de la fuerza de trabajo sigue siendo importante, los cambios tecnológicos y económicos en curso hacen que la mayor parte de la capacidad laboral se adquiera a través del educación y la capacitación.

Este indicador se focaliza en el nivel de enseñanza alcanzado y su distribución en la fuerza de trabajo. Abarque nivel de enseñanza alcanzado de toda la fuerza de trabajo, y el mismo tiempo hace hincapié en el grupo de trabajadores jóvenes (entre 25 y 29 años de edad). Las estadísticas sobre el grupo más joven proporcionan una visión más clara de los cambios recientes en los niveles de enseñanza alcanzados en un país, aunque éste pequeño grupo de edad puede presentar problemas de muestreo. Los datos se presentan para la fuerza de trabajo de 15 o más años de edad, desglosados por nivel de enseñanza alcanzado: menos de un año, menos que los niveles primarios, secundarios y terciarios, para la población total, los varones y las mujeres. En este caso tampoco se desagregan los niveles secundario y terciario.

La misma información se presenta creando como denominador la población de 25 o más años de edad en lugar de la fuerza de trabajo, lo que permite una mayor cobertura nacional (en el cuadro de la OIT, basado en la población, están representados 124 países, mientras que en el cuadro de la fuerza de trabajo se incluyen sólo 82). Además de abarcar mayor número de países, el análisis de la población de 25 o más años de edad, si bien no representa toda la fuerza de trabajo, proporciona una visión más estandarizada de los niveles instrucción, pues la mayoría de grupo de edad de 15 a 24 años era demasiado joven para haber alcanzado o terminado la enseñanza terciaria. También se presenta la fuerza de trabajo de 25 a 29 años de edad de 44 países, que ha egresado de la enseñanza terciaria, en términos absolutos y porcentuales, y desglosados por género.

Los datos sobre los niveles de enseñanza alcanzados y sus tendencias en la fuerza de trabajo nacional indican el grado de preparación de los países para lograr metas económicas importantes, proporcionan una visión de la estructura de la fuerza de trabajo, destacan las necesidades en materia de políticas, permiten realizar un análisis de la influencia del adquisición de conocimientos técnicos sobre el desempeño económico, a así como del éxito de las distintas políticas para mejorar el nivel de instrucción de la fuerza de trabajo y dan una indicación sobre el grado de desigualdad en la distribución de los recursos - concretamente, los recursos de capital humano- en los países y en el plano internacional.

Una de las conclusiones obtenidas mediante este conjunto de indicadores es la creciente dispersión de los salarios entre los trabajadores poco calificados y los altamente calificados en muchos países, lo que proporciona pruebas sólidas que el aumento de los retornos del educación es un tema fundamental en la economía global. La distribución de los niveles de enseñanza alcanzado puede desempeñar un papel importante en la distribución de los ingresos del país. Una distribución más dispareja de los niveles instrucción producida una distribución cada vez más desigual de los ingresos en los países mientras que una distribución más equitativa puede ser un paso importante para mitigar las disparidades de ingresos de los hogares. Una distribución más equilibrada de los niveles instrucción entre los niveles primario, secundaria terciario también permiten una mayor flexibilidad en la adopción de nuevas tecnologías y en la capacidad de competir en la economía mundial mediante una gama de actividades más amplia. Esto reviste especial importancia para los países de la región de América Latina y el Caribe, cuya distribución de ingresos es la más desigual de todas las regiones del mundo.

La distribución de los niveles instrucción de países como Canadá y Japón es representativa del tipo de distribución de las economías desarrolladas, en las que el grueso de la fuerza de trabajo alcanzado por lo menos la enseñanza secundaria y una proporción importante (entre 20% y 50%) ha egresado del enseñanza terciaria. La distribución del niveles instrucción en países como la India y México es representativa del tipo de distribución de recursos educativos encontrados habitualmente en muchos países en desarrollo. En ellos, la distribución generalmente tienen un sesgo hacia los niveles más bajos enseñanza, y, en muchos casos, menos de la tercera parte de los trabajadores no ha superado la enseñanza primaria.

Las economías en desarrollo como Hong Kong (China) la república de Corea y Singapur, denominadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) el economías de reciente industrialización de Asia han logrado un nivel elevado de crecimiento y competitividad en las exportaciones importantes en los últimos años y exhiben una distribución más equilibrada de los niveles instrucción de la fuerza de trabajo. Este hecho apoya la idea en cuanto a una fuerza de trabajo de mayor nivel instrucción ofrece mayores oportunidades en materia de políticas y de mercados a través de las cuales los países en desarrollo pueden aumentar el crecimiento y mejorar la competitividad. En los países de América Latina, la distribución de los niveles de enseñanza alcanzados son un híbrido entre las distribuciones de los países de reciente industrialización de Asia y los países desarrollados como la India.

Anexo 3

CINE-97: Clasificación Internacional Normalizada de la Educación-1997

La CINE- 97 abarca todas las posibilidades organizadas y continuada de aprendizaje que se brindan a niños, jóvenes y adultos, independientemente de la institución o entidad que las impacta o de la forma de hacerlo. Si bien se reconoce ampliamente el aprendizaje puede producirse en situaciones no organizadas formalmente, y mediante actividades de corta duración, el requisito de la instrucción sea organizada y continuada facilita la recopilación de datos comparables entre los países, y en los países en función del tiempo.

La CINE-97 está dividida en niveles de enseñanza. Estos se definen en forma amplia como las gradaciones de la experiencia del aprendizaje y las competencias integradas en el diseño de un programa educativo. En sentido amplio, en nivel está relacionado con el grado de complejidad del contenido de este programa.

El nivel preescolar de la enseñanza (ISCED 0) se definen como la fase inicial de la instrucción organizada, y su objetivo principal es introducir a niños muy pequeños a un ámbito de tipo escolar, es decir, funciona como puente entre lograr y el medio escolar.

El nivel primario del enseñanza (ISCED 1) generalmente comienza a los cinco, seis o siete años de edad y habitualmente dura de cuatro a seis años. Los programas del nivel primario no exigen educación formal previa alguna, antes cada vez más frecuente que los niños hayan asistido a un programa preescolar antes de ingresar al enseñanza primaria. Otro general, los programas están elaborados a fin de impartir a los alumnos una educación básica en materia de lectura, escritura y matemáticas y una comprensión elemental de otros temas como la historia, la geografía, las ciencias naturales, las ciencias sociales, el arte y la música.

El primer ciclo de la enseñanza secundaria (ISCED 2) continúa con los programas básicos del nivel primario, aunque están más localizados en temas determinados, y a menudo emplean docentes más especializados que dictan cursos correspondientes a su campo de especialización. El primer ciclo del enseñanza secundaria puede ser la última etapa del proceso educativo (es decir, preparar a los estudiantes para ingresar directamente a la vida laboral) o preparatorio (es decir, preparar a los estudiantes para el segundo ciclo de enseñanza secundaria). La duración de este ciclo oscila entre los 2 y 6 años de escolaridad.

El segundo ciclo del enseñanza secundaria (ISCED 3) generalmente corresponde a la fase final del educación secundaria. La instrucción está más organizada desde un punto de vista temático y los docentes deben tener un nivel mayor de capacitación o de especialización que en el ISCED 2. La duración de estos programas fluctúa entre dos o a cinco años, y puede ser la última etapa del proceso educativo tener carácter preparatorio.

La enseñanza postsecundaria, no terciaria (ISCED 4), consiste en programas intermedios entre el segundo ciclo de la enseñanza secundaria y la enseñanza

postsecundaria desde un punto de vista internacional, aunque pueden muy bien considerarse como segundo ciclo de la enseñanza secundaria o, enseñanza postsecundaria en el plano nacional. Teniendo en cuenta su contenido, estos programas no pueden considerarse de nivel terciario, aunque por lo general los estudiantes son mayores que los que asisten al nivel tres de la ISCED. Estos programas tienen una duración equivalente a una instrucción de tiempo completo de entre seis meses y dos años.

Para ingresar al primer ciclo de la educación terciaria (ISCED 5) normalmente es preciso terminar los niveles ISCED 3 ó 4. Teóricamente, su duración acumulada debe ser de por lo menos dos años desde la iniciación de ese nivel y culmina con el otorgamiento de un título reconocido técnica o académicamente, pero no de un título de investigación avanzada (estos últimos programas corresponden al nivel 6 de la ISCED). Los programas pueden ser mayormente teóricos, y tener por objeto proporcionar la capacitación necesaria para ingresar a programas de investigación avanzada o ejercer profesiones que requieran una capacitación muy elevada (ISCED 5^a), o bien ser prácticos, técnicos o específicos de una ocupación determinada (ISCED 5B).

El segundo ciclo de la enseñanza terciaria, que permite obtener un título de investigación avanzada (ISCED 6) consiste en programas terciarios y culminan con el otorgamiento de un título en investigación avanzada. Para ello es preciso presentar una tesis o disertación que puede ser publicada, es decir, que resulte de una investigación original, represente una contribución significativa al conocimiento y no se base exclusivamente en el trabajo realizado durante el curso.

Cuadro 9
DEFINICION DE LOS CICLOS DE ENSEÑANZA

CICLO	A QUE SE REFIERE	OTROS TERMINOS UTILIZADOS HABITUALMENTE	CLASIFICACION ESTANDAR INTERNACIONAL
Educación preescolar	Programas diseñados para introducir a los niños a partir de tres años en un entorno de tipo escolar. Se puede realizar en escuelas o en otros centros.	Preprimaria, kindergarden, guardería, preescolar.	“ISCED 0”
Enseñanza primaria	Primer ciclo del enseñanza básica (hasta de los 11 o 12 años)	Escuela elemental	“ISCED 1”
Enseñanza secundaria elemental	Segundo ciclo del enseñanza básica (hasta los 14 o 15 años)	Instituto	“ISCED 2”
Segundo ciclo de enseñanza secundaria	Ciclo al final del cual se obtiene graduado escolar (normalmente 18 o 19 años)*	Instituto superior, Iycee, Gymnasiyum, Otra formación.	“ISCED 3, 4”
Enseñanza superior	Programas bastante más	Educación superior,	“ISCED 5A, 5B, 6”

* Algunos ciclos postsecundarios se clasifican como secundarios superiores porque el contenido es similar al de otros programas de este ciclo

Formación universitaria	<p>avanzados en contenidos y calificaciones que los estudios del segundo ciclo de enseñanza secundaria.</p> <p>Estudios superiores para la consecución de un grado académico, desde la licenciatura o equivalente, no siempre se llevan a cabo en la universidad.</p>	formación profesional	“ISCED 5A”
-------------------------	---	-----------------------	------------

Fuente: Repaso a la enseñanza: Indicadores de la OCDE 2001

CEPAL Serie

ECLAC desarrollo productivo

Números publicados

- 50 El impacto de las transnacionales en la reestructuración industrial en México. Examen de las industrias de autopartes y del televisor, Jorge Carrillo, Michael Mortmore y Jorge Alonso Estrada, red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/G. 1994), 1998. www
- 51 Perú: un CANálisis de su competitividad internacional, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/G. 2028), 1998. www
- 52 National Agricultural Research Systems in Latin america and the Caribbean: Changes and Challenges, César Morales, Agricultural and Rural Development, (LC/G. 2035), 1998. www
- 53 La introducción de mecanismos de mercado en investigación agropecuaria y su financiamiento: cambios y transformaciones recientes, César Morales, red de desarrollo agropecuario, (LC/L. 1181 y Corr.1) 1999. www
- 54 Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores, Anselmo García, Leonard Mertens y Roberto Wilde, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1182-P) N° de venta: S. 99. II. G. 23 (US\$10.0), 1999. www
- 55 La subcontratación , proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa, Enrique Dussel, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1183-P) N° de venta: S.99.II-G.16 (US\$ 10.00), 1999, www
- 56 Social dimensions of economic development and productivity: inequality and social performance, Beverly Carlson, esRestructuring and Competitiveness Neentretwork, (L3C/L. 1184-P) Sales N°: E.99.II.G.18, (US\$10.00), 1999. www
- 57 Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, agresiones y agentes, Salomón Salcedo Red de desarrollo agropecuario, (LC/L. 1193-P) N° de ventas: S.99.II.G.19 (US\$10.00), 1999. www
- 58 Colombia: un CANálisis de su competitividad internacional, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/L. 1229-P), N° de ventas: S.99.II.G.26 (US\$ 10.00), 1999.

- 59 Grupos financieros españoles en América Latina: una estrategia otras en un difícil y cambiante entorno europeo, Álvaro Calderón y Ramón Casilda, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/L. 1244-P), N° de venta S.99.II.G.27 (US\$10.00), 1999 www
- 60 Derechos de propiedad y pueblos indígenas en Chile, Bernardo Muñoz, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L. 1257-P), N° de venta: S.99.II.G.31 (US\$10.00), 1999, www
- 61 Los mercados de tierras rurales en Bolivia, Jorge A. Muñoz, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L. 1258-P), N° de venta: S.99.II.G.32 (US\$10.00), 1999, www
- 62 México: un CANálisis de su competitividad internacional, Michael Mortimore, Rudolph Buitelaar y José Luis Bonifaz, Red de inversiones y estrategias empresariales(LC/L. 1268-P), N° de venta: S.00.II.G.32 (US\$10.00), 2000, www
- 63 El mercado de tierras rurales en el Perú, vol. I: Análisis institucional, Eduardo Zegarra, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L. 1278-P), N° de venta: S.99.II.G.51 (US\$10.00), 1999, www y vol. II:Análisis económico Eduardo Zegarra Méndez, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L. 1278/Add. 1-P), N° de venta: S.99.II.G.52 (US\$10.00), 1999, www
- 64 Achieving Educational Quality: elWhat Schools Teach Us, Beverley A. Carlson, Restructuring and Competitiveness Network, (LC/L. 1279-P), Sales N°: E.99.II.G.60 (US\$10.00), 2000, www
- 65 Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano a los años 1990: después del "Consenso de Washington", ¿Qué?, Jorge Katz, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1280-P), N° de venta: S.99.II.G.61 (US\$10.00), 1999, www
- 66 El mercado de tierras en dos provincias de Argentina: La Rioja y Salta, Jürgen Popp y María Antonieta Gasperini, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L. 1300-P), N° de venta: S.00.II.G.11 (US\$10.00), 1999, www
- 67 Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minerva Yanacocha S.A., Juan R. Kuramoto Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1312-P), N° de venta: S.00.II.G. (US\$10.00), 2000, www
- 68 La política agrícola en Chile: lecciones de tres décadas, Belfor Portilla R., Red de desarrollo agropecuario (LC/L. 1315-P), N° de venta: S.00.II.G.6 (US\$10.00), 2000, www
- 69 The Current Situation of Small and Medium-Sized Industrial Enterprises in Trinidad & Tobago, Barbado and St. Lucia, Michael Harris, Restructuring and Competitiveness Network, (LC/L. 1316-P), Sales N°: E.00.II.G.85 (US\$10.00), 2000, www
- 70 Una estrategia de desarrollo basadas en recursos naturales: Análisis cluster del complejo de cobre de la Southern Perú, Jorge Torres-Zorrilla, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1317-P), N° de venta: S.00.II.G.13 (US\$10.00), 2000, www
- 71 La competitividad de la industria petrolera venezolana, Benito Sánchez, César Baena y Paul Esqueda, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1319-P), N° de venta: S.00.II.G.60 (US\$10.00), 2000, www
- 72 Trayectorias tecnológicas en empresas maquiladoras asiáticas y americanas en México, Jorge Alonso, Jorge Carrillo y Oscar Contreras, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1323-P), N° de venta: S.00.II.G.61 (US\$10.00), 2000, www

- 73 El estudio de mercado de tierras en Guatemala, Jaime Arturo Carrera, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L. 1325-P), N° de venta: S.00.II.G.24 (US\$10.00), 2000, www
- 74 Pavimentado el otro sendero: tierras rurales, el mercado y el Estado en América Latina, Frank Vogelgesang, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L. 1341-P), N° de venta: S.00.II.G.19 (US\$10.00), 2000, www
- 75 Pasado y presente del comportamiento tecnológico de América Latina, Jorge Katz, Red de reestructuración y competitividad(LC/L. 1342-P), N° de venta: S.00.II.G.45 (US\$10.00), 2000, www
- 76 El mercado de tierras rurales en la República Dominicana, Angela Tejeda y Soraya Peralta, Red de desarrollo agropecuario(LC/L. 1363-P), N° de venta: S.00.II.G.53 (US\$10.00), 2000, www
- 77 El mercado de tierras agrícolas en Paraguay, José Molinas Vega, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L. 1367-P), N° de venta: S.00.II.G.145 (US\$10.00), 2000, www
- 78 Pequeñas y medianas empresas industriales en Chile, Cecilia Alarcón y Giovanni Stumpo, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1368-P), N° de venta: S.00.II.G.72 (US\$10.00), 2000, www
- 79 El proceso hidrometalúrgico de lixiviación en pilas y el desarrollo de la minería cuprífera en Chile, Jorge Beckel, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1371-P), N° de venta: S.00.II.G.50 (US\$10.00), 2000, www
- 80 La inversión extranjera en México, Enrique Dussel Peters, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/L. 1414-P), N° de venta: S.00.II.G.104 (US\$10.00), 2000, www
- 81 Two decades of adjustment and agricultural development in Latin America and the Caribbean, Max Spoor Agricultural and Rural Development, (LC/L. 1380-P), Sales N°: E.00.II.G.54 (US\$10.00), 2000, www
- 82 Costa Rica: Sistema Nacional de Innovación, Rudolph Buitelaar, Ramón Padilla y Ruth Urrutia-Álvarez, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1404-P), N° de venta: S.00.II.G.71 (US\$10.00), 2000, www
- 83 La formación de un cluster en torno al turismo de naturaleza sustentable en Bonito, MS, Brasil, Red de desarrollo agropecuario(LC/L. 1633-P), N° de venta: E.00.II.G.172 (US\$10.00), 2001, www
- 84 The transformation of the American Apparel Industry: Is NAFTA a curse or blessing, Gary Gereffi, Investment and Corporate Strategies, (LC/L. 1420-P), Sales N°: S.00.II.G.103 (US\$10.00), 2000, www
- 85 Perspectivas y restricciones al desarrollo sustentable de la producción forestal en América Latina, María Beatriz de Albuquerque David, Violette Brustlein y Philippe Waniez, Red de desarrollo agropecuario(LC/L. 1406-P), N° de venta: S.00.II.G.73 (US\$10.00), 2000, www
- 86 Mejores prácticas en política y programas de desarrollo rural: implicancias para el caso chileno, Maximiliano Cox, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L. 1509-P), N° de venta: S.00.II.G.47 (US\$10.00), 2000, www
- 87 Towards a theory of the small firm: theoretical aspect and some policy implications, Marco R. Di Tommaso y Sabrina Dubbini, Restructuring and Competitiveness Network two, (LC/L. 1415-P), Sales N°: E.00.II.G.86 (US\$10.00), 2000, www
- 88 Desempeño de las exportaciones, modernización tecnológica y estrategias en materia de inversiones extranjeras directas en las economías de reciente

- industrialización de Asia. Con especial referencia a Singapur Sanjaya Lall, Red de inversiones y estrategias empresariales, (LC/L. 1421-P), N° de venta: S.00.II.G.108 (US\$10.00), 2000, www
- 89 Mujeres en la estadística: la profesión habla, Beverly Carlson, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1436-P), N° de venta: S.00.II.G.116 (US\$10.00), 2000, www
- 90 Impacto de las políticas de ajuste estructural en el sector agropecuario y agroindustrial: el caso de Argentina, Red de desarrollo agropecuario, G. Ghezán, M. Materos y J. Elverdin, (LC/L. 1618-P), N° de venta: S.01.II.G.158 (US\$10.00), 2001, www
- 91 Comportamiento do mercado de terras no Brasil, Red de desarrollo agropecuario, G. Leite da Silva, C. Afonso, C. Moitinho, (LC/L. 1484-P), N° de venta: S.01.II.G.16 (US\$10.00), 2000, www
- 92 Estudio de caso: o mercado de terras rurais na regio da zona da mata de Pernambuco, Brasil, M. dos santos Rodrigues y P. de Andrade Rollo, Volumen I, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L. 1447-P), N° de venta: S.00.II.G.127 (US\$10.00), 2000, www y Volumen II, M. dos santos Rodrigues y P. de Andrade Rollo, Red de desarrollo agropecuario(LC/L. 1447/Add. 1-P), N° de venta: S.00.II.G.128 (US\$10.00), 2000, www
- 93 La participación de pequeños productores en el mercado de tierras rurales en El Salvador, H. Ever, S. Melgar, M. A. Batres y M. Soto, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L. 1448-P), N° de venta: S.00.II.G.129 (US\$10.00), 2000, www
- 94 El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana, Santiago Perry, Red de desarrollo agropecuario(LC/L. 1449-P), N° de venta: S.00.II.G.130 (US\$10.00), 2000, www
- 95 Costa Rica: el nuevo marco regulatorio y el sector agrícola, Luis Fernando Fernández Alvarado y Evelio Granados Carvajal, Red de desarrollo agropecuario(LC/L. 1457-P), N° de venta: S.00.II.G.133 (US\$10.00), 2000, www
- 96 Cuero, calzado y afines en Chile, László Kassai, Red de reestructuración y competitividad(LC/L. 1463-P), N° de venta: S.00.II.G.143 (US\$10.00), 2000, www
- 97 La pobreza rural una preocupación permanente en el pensamiento de la CEPAL, Pedro Tejo, Red de desarrollo agropecuario(LC/L. 1454-P), N° de venta: S.00.II.G.134 (US\$10.00), 2000, www
- 98 Incidencia de las reformas estructurales sobre la agricultura boliviana, Fernando Crespo Valdivia, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L. 1455-P), N° de venta: S.00.II.G.135 (US\$10.00), 2000, www
- 99 Mundacas estruturais na agricultura brasileira: 1980-1998 boliviana, Guilherme Leite da Silva Dias y Cicely Moitinho Amaral, Red de desarrollo agropecuario(LC/L. 1485-P), N° de venta: S.01.II.G.17 (US\$10.00), 2001, www
- 100 From Industrial Economics to digital Economics: An Introduction the Transition, Martin R. Hilbert, Restructuring and Competitiveness Network Sales, (LC/L. 1497-P), Sales N°: E.01.II.G.38 (US\$10.00), www
- 101 Las nuevas fronteras tecnológicas: promesas desafíos y amenazas de transgénicos, César Morales, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L. 1590-P), N° de venta: S.01.II.G.132 (US\$10.00), 2001

- 102 El mercado vitivinícola mundial y el flujo de inversión extranjera Chile, Sebastián Vergara, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1589-P), N° de venta: S.01.II.G.133 (US\$10.00), 2001, [www](#)
- 103 Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional, Red de reestructuración y competitividad, Jorge Katz y Giovanni Stumpo, (LC/L. 1578-P), N° de venta: S.01.II.G.120 (US\$10.00), 2001, [www](#)
- 104 Latin america on its Path into the digital Age: Where Are We?, Martin R. Hilbert, Restructuting and Competitiveness Network, (LC/L. 1555-P), Sales N°: E.01.II.G.100 (US\$10.00), 2001, [www](#)
- 105 Estrategia de desarrollo de clusters basados en recursos naturales: el caso de la bauxita en el norte de Brasil, Jorge chami Batista, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1570-P), N° de venta: S.01.II.G.113 (US\$10.00), 2001, [www](#)
- 106 Construcción de ambientes favorables para el desarrollo de competencias laborales: tres estudios sectoriales, Red de reestructuración y competitividad, Mónica Casalet, (LC/L. 1573-P), N° de venta: S.01.II.G.116 (US\$10.00), 2001, [www](#)
- 107 La competitividad internacional y el desarrollo nacional: implicancias para la política de IED en América Latina. Michael Mortimore, Sebastián Vergara, Jorge Katz, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1586-P), N° de venta: S.01.II.G.130 (US\$10.00), 2001, [www](#)
- 108 América Latina en el proceso de internacionalización de las empresas finlandesas, Kent Wilska, Ville Tourunen, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1599-P), N° de venta: S.01.II.G.140 (US\$10.00), 2001, [www](#)
- 109 que Colombia: Alcances y Lecciones de su experiencia en reforma agraria, Álvaro Balcazar, Nelson López, Marta Lucía Orozco y Margarita Vega, Red de desarrollo agropecuario(LC/L. 1602-P), N° de venta: S.01.II.G.142 (US\$10.00), 2001, [www](#)
- 110 El mercado de tierras en México, Roberto Escalante, Red de desarrollo agropecuario(LC/L. 1604-P), N° de venta: S.01.II.G.144 (US\$10.00), 2001, [www](#)
- 111 Fusiones y adquisiciones tras fronteras en México durante los años noventa, Celso Garrido, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1622-P), N° de venta: S.01.II.G.161 (US\$10.00), 2001, [www](#)
- 112 El turismo rural en Chile. Experiencias y agroturismo en las Regiones del Maule, La Araucanía y Los Lagos, MartineDirven y Jorge Shaerer, Red de reestructuración y competitividad(LC/L. 1621-P), N° de venta: S.01.II.G.160 (US\$10.00), 2001, [www](#)
- 113 Informe marco jurídico nacional e internacional sobre inversión extranjera directa en Chile, Felipe Lopeandia, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1623-P), N° de venta: S.00.II.G.163 (US\$10.00), 2001, [www](#)
- 114 Education and the labour market in latin america, Beverly A. Carlson, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L. 1631-P), N° de venta: S.01.II.G.169 (US\$10.00), 2002, [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles.

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia en la División de Desarrollo Productivo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta debe ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

www: Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre.....
Actividad.....
Dirección.....
Código postal, ciudad, país
Tel:.....Fax:.....E.mail:.....

Bloque IV

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo Tercero Constitucional

Licenciatura en Intervención Educativa Políticas Públicas y Sistemas Educativos Contemporáneos Segundo Semestre

CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 3.-Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado Federación, estados y municipios, impartirá educación preescolar, primaria secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias. La educación que imparta el estado tendrá desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la parte y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia:

- I. Garantizada por el Artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;
- II. el criterio orientada es educación se basará en los resultados del proceso científico luchará contra la ignorancia y sus efectos, las certidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:
 - a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

- b) Será nacional, en cuanto sin hostilidades les plus civismo se atenderá la comprensión de nuestros problemas, el aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, el aseguramiento de nuestra independencia económica ya la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción de interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los sitios de fraternidad de igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de grasas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;
- III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la Fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la república. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en educación, en los términos que la ley señale;
 - IV. Toda la educación que el estado imparta será gratuita;
 - V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, El estado proveerá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos incluyendo la educación superior necesarios para el cuidado desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;
 - VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso del educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:
 - a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la Fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la Fracción III, y;
 - b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;
 - VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este Artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del

administrativo, se normarán con el apartado del Artículo 123 de esta constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la ley federal del trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerdan con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta Fracción se refiere; y,

- VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan. Correlaciones con los criterios de interpretación.

Ornelas Carlos; El sistema educativo Mexicano. La transición de fin de siglo.

***Licenciatura en Intervención Educativa
Políticas Públicas y Sistemas Educativos Contemporáneos
Segundo Semestre***

III. LA MISION DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO: TRES REFORMAS PROFUNDAS

La verdadera reforma educativa, la que llegue hasta el fondo de la cultura nacional, está por hacerse... tal educación no podrá ser puramente espiritual como tampoco exclusivamente material, ni sólo orientada en el sentido de la técnica, ni sólo en el de la cultura del espíritu. Más bien se orientaría a formar hombres en el sentido integral de la palabra.

Samuel Ramos,
Veinte años de educación en México

Los cambios recientes en las relaciones económicas, hacen evidente que México se encuentra en una etapa de transición desde que el país ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GAIT); en unos cuantos años se pasó del proteccionismo económico a una economía abierta, para muchos la más abierta del mundo. De ser un país principalmente productor de bienes de consumo intermedios para un mercado interno y seguro, se pasa a un sistema productivo orientado hacia la exportación con miras a satisfacer demandas del mercado internacional. Todo esto acarrea mayores demandas a la educación mexicana, en términos de mejorar su calidad y cobertura. Al sistema educativo se le exige que sea mejor, se le dice que tiene la obligación de formar a los recursos humanos que demanda el país, que debe hacer frente al reto de formar a productores eficientes para modernizar a México, para formar a los hombres y mujeres del siglo XXI, quienes enfrentarán severas metamorfosis en la organización social y en la división del trabajo. México, se arguye, necesita un educación eficiente para estar a la altura de los

cambios que se avecinan. Se da por hecho, no sin razón, que el sistema educativo heredado de las siete décadas anteriores, es incapaz de hacer frente a este reto.

Igualmente, se demanda que la educación promueva la participación pública responsable para contribuir a mantener y fortalecer la identidad nacional y reproducir la cultura que México heredó de sus antepasados. Pero, al mismo tiempo, se reconoce que no es posible satisfacer esas demandas con un sistema educativo que no se renueve, este alto de recursos para sus acciones principales, que sigan centralizado y cargando la inercia burocrática que lo caracteriza; en fin, que se orienten masa reproducir el pasado que a preparar las nuevas generaciones para el futuro.¹

La reforma del sistema educativo está en marcha y no es poco lo hecho por el gobierno salinista. En primer lugar un diagnóstico crudo y realista del SEM, de sus deficiencias y necesidades, apenas esbozado en el Programa para la Modernización Educativa: 1989-1994; en segundo lugar, una inyección de recursos al sistema a partir de 1990 que permiten la recuperación paulatina de ingresos y salarios de maestros y administradores del educación y que, tal vez, alcanzó en 1993 entre 5.2 y 5.3% del PIB; en tercer lugar, se progresa en la descentralización del sistema educativo mexicano a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica del 18 de mayo de 1992; en cuarto lugar, se comenzó una reforma curricular del educación básica, secundaria y normal, así como la elaboración de los nuevos libros de texto correspondientes; en quinto lugar, se han dado cambios en planes y programas de la enseñanza tecnológica y se avanza en la evaluación del educación superior y, en sexto lugar, como se examinan el capítulo anterior, se reforma el artículo 3º. de la Constitución y se promulgó la Ley General de Educación.

Las reformas del gobierno del presidente Salinas de Gortari definen con cierta precisión que la meta principal del sistema educativo es formar productores y preparar a los ciudadanos; es decir, al sistema educativo mexicano se le asignan propósitos ambivalentes y aparentemente contradictorios, que no se han podido resolver definitivamente la historia del educación mexicana. La escuela mexicana, al igual que otros sistemas educativos del mundo, provoca una tensión entre las demandas del desarrollo económico de formar el capital humano que requieren mismo desarrollo, y por una parte y, por la otra, satisfacer las necesidades de la democracia de formar a ciudadanos responsables. En la transición del SEM todavía hay confusión respecto a cómo conjugar éstos fines. Sin embargo, se puede postular que en el largo plazo, la educación mexicana tendrá que cumplir ambas misiones y más todavía: contribuir a formar una amplia base de mexicanos cultos, que sean a la vez ciudadanos responsables y seres productivos al máximo de su capacidad. De esta manera ampliar la conciencia de la nacionalidad para que México participe en mejores condiciones en el mercado mundial.

Si en el capítulo II el análisis de los proyectos de reforma del Estado se hizo con base en el sentido común y el debate público, el examen sociológico de los fines de esos proyectos exigir más allá de lo patente. Es aparente dicotomía entre los fines del educación es en ocasiones explícita, pero las más de las veces implícita, en el discurso político y las

¹ Estas cualidades se derivan de varios discursos del presidente Salinas de Gortari, de las exposiciones de motivos de las iniciativas de reformas al artículo 3º y de Ley General de Educación enviadas por el Poder Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión en 1992 y del Programa de Modernización Educativa. Cf. Carlos Salinas de Gortari, *Pensamiento educativo*, México, SEP, 1991; Secretaría de Educación Pública, *Artículo 3º Constitucional y Ley General de Educación*, México, SEP, 1993, y Poder Ejecutivo Federal, *Programa...*, op. cit.

actividades teóricas del Estado. Pero, al igual que en el ámbito de la política, en el mundo de las explicaciones teóricas, la educación también está sujeta controversia y, a pesar de que en circunstancias concretas haya acuerdo respecto a los propósitos últimos, debido a las diferentes perspectivas se destaca en aspectos distintos. Tómese por ejemplo los fines de la educación y las perspectivas positivas y críticas.

Como se señaló en el capítulo I, la nueva sociología de la educación surge principalmente como una corriente crítica que ponía en duda los métodos y hallazgos de investigación de la ciencia social positivista, así como su orientación. Por tanto, para elaborar sus propias explicaciones fabricó conceptos paralelos, con el fin de juzgar a sus adversarios y hacer propuestas (reproducción, reformas profundas y valores). Éstos serán útiles para arribar al primer esbozo de reforma profunda que supone proyecto democrático y definir en consecuencia la misión del SEM en términos del enfoque cultural, es conveniente principiar con una mirada el pasado y de nuevo la política educativa del Estado.

LOS VAIVENES DE LA POLITICA EDUCATIVA

A partir del triunfo de la República sobre las fuerzas invasoras en 1867, la política educativa del Estado mexicano se lanzó indisolublemente con la idea de progreso. La escuela en México tal vez nunca tuvo como propósito principal formar a una persona educada (en el sentido de que fuera una persona culta, sensible impregnada de valores intelectuales y morales superiores), sino modelara el C. al productor. En el primer caso se destacaron la educación cívica, el historia y la geografía, después de que los alumnos aprendieran a leer, escribir y contar. Tal vez hasta 920 esta era la tónica general, tanto en el gobierno como en las recomendaciones de los múltiples congresos pedagógicos.¹³⁴

En el segundo caso, quizá desde los años treinta se acentuó el desarrollo de habilidades técnicas y la adquisición de ciertos rasgos necesarios para que el trabajo productivo, como puntualidad y disciplina. Nociones tales como la belleza, el desarrollo de la sensibilidad y las facultades creativas, si nos abandonaron por completo, se refugiaron en escuelas de artes. La reproducción de valores y actitudes intelectuales se dejaba a la iniciativa personal de quienes ascendían en la escala social o eran ya privilegiados de antemano. La idea de progreso, salvo en los tiempos de Vasconcelos y -parcialmente- en los momentos culminantes del escuela rural, ha estado falta de cultura y padecido cierto tipo de empirismo e intuición.

Hay etapas cruciales en historia del SEM que marcan pautas que, a pesar de apelar a los mismos fines, se diferencian muy bien por sus intenciones políticas y por los valores que trataban de imbuir en la población. Con Vasconcelos se buscaba consolidar la nacionalidad por medio de valores culturales universales y un intento civilizador, más su obra educativa, después de algunos años, concluyó en la burocratización del aparato escolar por él creado y en un abandono paulatina de los valores culturales, que se cambiaron por una enseñanza que ponía más el acento en la reproducción de valores cívicos, el anticlericalismo y el fortalecimiento de la ideología de la Revolución Mexicana. La segunda etapa se realizó con Narciso Bassols al frente de la SEP y la reforma que impulsó con dos vertientes: una utilitarista y otra populista (en el sentido que Córdoba le da al término). La primera vertiente tuvo mayor impacto y largo aliento y sentó las bases de todo

¹³⁴ Cf. Meneses, op. cit., t 2

el subsistema de enseñanza tecnológica que hoy se conoce. La segunda, ha sufrido variaciones en el tiempo para en términos generales continúa vigente. La tercera etapa es de la consolidación del proyecto de educación nacional, homogéneo en los contenidos y que, con reformas de superficie y mucho más grande, sobrevivió hasta 1992. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en consecuencia, cierra una etapa del SEM, pero abre otra llena de expectativas e incertidumbres.

LA MISION DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

El cambio profundo: La creación de la Secretaría de Educación Pública

Después de los años turbulentos de la Revolución Mexicana, el Estado, fuerte como nunca antes en el historia, se propuso la tarea de consolidar a la nación, de contribuir desde sus cimientos la idea de un México independiente y revolucionario, Bimbo y en la mente de sus habitantes (de todos, no nada más de las élites) la idea de pertenencia a una patria, de producir y reproducir la imagen de que los mexicanos compartían un historia común, que son parte de una sociedad tónica y diferenciada y que la historia es una especie de rama ascendente que conduce hasta el progreso y la modernidad.

La educación pública sería el instrumento ideal para realizar esa tarea que era crucial para el Estado revolucionario. A pesar de que la Constitución recién promulgada en 1917 postulaba que la piedra angular del sistema democrático descansaba en el municipio libre y el régimen republicano en la libre asociación de los estados federados, muy pronto el poder central declaró que los municipios eran incapaces de hacerse cargo de educar al pueblo. Las razones políticas del grupo triunfador en la Revolución coincidieron con los propósitos civilizadores de José Vasconcelos, en aquel entonces rector de la Universidad Nacional. Para los primeros era urgente unificar al país, acabar con las pugnas entre facciones revolucionarias y organizar la economía nacional; para el segundo era imprescindible la formación de ciudadanos que se encargarán en el futuro de la conducción de la nación. Esos mexicanos deberían ser conscientes de sus orígenes históricos y raciales además de poseer los elementos de una cultura occidental que les proporcionara visiones y conceptos universales.

No se puede afirmar que el grupo sonoreense estuviera por completo alejado de preocupaciones sociales y culturales, como tampoco asegura que Vasconcelos era políticamente neutro o ingenuo. Sin embargo, los propósitos de control político de Obregón y Calles eran superiores a sus fines culturales y los de Vasconcelos -y la pléyade de intelectuales y artistas que lo secundaban- prevalecían sobre sus apetitos políticos (al menos por algunos años). Para ambos grupos, la creación de la Secretaría de Educación Pública significaba un paso trascendente en la historia de México. Para los gobernantes simbolizaban la posibilidad de impulsar un proyecto político de gran alcance en el cual el Estado sería la piedra angular -no sólo de las reacciones políticas sino también de las económicas y sociales- en la reconstrucción y consolidación de la nación.

Para Vasconcelos la creación de la Secretaría de Educación Pública expresaba la eventualidad de elegir la nacionalidad sobre bases culturales que dieran cierta identidad homogénea los mexicanos. La "raza cósmica" es tal vez la construcción intelectual que sintetizó aquellos afanes: era necesaria una masa creciente poseedora de una "... conciencia

política de un 'nosotros' frente a España y posteriormente los Estados Unidos y Francia".¹³⁵ el ideal de Vasconcelos de la raza cósmica, la quinta sobre la faz de la tierra, sería mestiza homogénea en su lengua, sería el antecedente para la creación de una cultura nacional, que reconocía las aportaciones de la cultura universal a la elevación intelectual de las masas.

Con el fin de lograr esa homogeneidad, ese mestizaje completo, había que unificar lingüísticamente al país con el ánimo de adquirir conciencia de un pasado compartido. Del pasado remoto y precolombino había una herencia cultural Enrique hay una cosmovisión que habría que incorporará el presente y el futuro para afirmar lo mexicano. Simultáneamente, había que asimilar los valores de la cultura universal y así buscar la nobleza espiritual de las masas. Al haber aperturas a todas las culturas y razas, tanto del oriente como del occidente, los mexicanos incorporarían su herencia doble y así podrían descubrir su propia identidad. El ideal educativo de Vasconcelos, a propósito de lograr la afirmación de la nacionalidad, asociaba la sabiduría de Quetzalcoatl, la entereza de Prometeo y la mística de Buda. Tres valores significativos que, a juzgar por el desarrollo posterior de la educación, nunca se conjuraron en la cultura nacional.

La SEP, en consecuencia, se debía dedicar primordialmente a esa tarea, para la cual hacían falta recursos, lentes y voluntad para cambiar el orden de cosas reinante. Para Vasconcelos era claro que la misión del educación consistía informar las bases de la nación a partir de la formación de hombres y mujeres libres, porque:

Las escuelas monárquicas se proponían formar buenos súbditos, las escuelas teológicas, buenos sacerdotes; en los despotismos se empeñan en crear soldados, y solamente los pueblos civilizados procuran formar buenos ciudadanos, es decir, hombres y mujeres libres, capaces de juzgar la vida desde un punto de vista propio, de producir su sustento y de forjar la sociedad de tal manera que todo hombre de trabajo esté en condiciones de conquistar un acomodo manera de vivir. Este es el tipo de hombre que tratamos de crear en México y ese ha sido el propósito de nuestra reforma educacional.¹³⁶

Desde la libertad fundamental radica en la capacidad de juzgar la vida desde un punto de vista propio, es decir, le hizo apropiarse conceptos y opiniones, para lo cual era necesario poseer no sólo conocimientos y habilidades, sino además ideas y sensibilidad para comprender la naturaleza, poder apreciar una obra de arte, emocionarse al escuchar una sinfonía o seguir con exaltación la lectura de un libro clásico.

Ya desde 1912, Vasconcelos, junto con otros intelectuales del Ateneo de la Juventud, había fundado la Universidad Popular, que organizaba conferencias y lecturas de poesía en los jardines públicos, las fábricas y los hospitales. Quizá por eso, cuando se fundó la SEP, el Departamento de Bellas Artes tenía como misión fomentar y ampliar la cultura nacional. También ofrecía cursos prácticos de idiomas, aritmética, taquilleras y ahí organizaba grupos de alfabetización, campañas contra el alcoholismo y en favor de la higiene. Para Vasconcelos educar era sembrar gérmenes de cultura, moral ciudadana y sensibilidad artística. Tal vez inspirado en Lunacharski, el legendario Comisario del Pueblo para la Educación y las Artes de la naciente Unión Soviética, el Departamento de Bellas

¹³⁵ José Joaquín Blanco, "El proyecto educativo de José Vasconcelos, programa político", en Héctor Aguilar Camín et al., En torno a la cultura nacional, México, INI, 1976, pág. 87.

¹³⁶ José Vasconcelos, Antología de textos sobre educación, introducción y selección de Silva Molina, México, SEP, 1981, p. 282.

Artes tomó bajo su jurisdicción las instituciones oficiales de artes, los museos, los monumentos, los siete tiros arqueológicos, muchos teatros y conservatorios de música. A pesar de lo raquítrico de los medios (sobre todo de recursos intelectuales), la labor cultural de Vasconcelos, su ímpetu, originalidad e intensidad, no ha sido superada en la historia posterior del SEM.

La educación formal de las masas estaba a cargo del Departamento Escolar de la SEP. Ahí la tarea también era gigantesca. El propósito era claro, más que habilidades para el trabajo, los ciudadanos libres deberían pensar y disfrutar la cultura, elevar el espíritu:

La educación moderna, que abarca la gleba, lo mismo que al privilegiado, ha de dar a cada uno, en su breve paso por las aulas, no sólo cierta especialidad técnica que lo habilite para sumarse al ejército y reemplazable de los trabajadores, sino también una visión general del mundo invisible, construido por valores que se disfrutan sin sentido de rivalidad o competencia con nuestros semejantes.

Y para que no hubiera duda,

La educación en su aspecto de ilustraciones y escape de las ruindades de lo cotidiano, es algo digno de ser preservado. La perenne insatisfacción del alma halla su estímulo mejor en el trabajo asociado a la cultura. Por eso la escuela no ha de limitarse a enseñarnos a manejar las cosas; cualquier viejo taller o cualquier fábrica cumple ese objetivo. Las mejores horas de la escuela son las horas aparentemente inútiles en que seguíamos las aventuras de Telémaco, los viajes inverosímiles de San Balandrán o los relatos sospechosos de Marco Polo.¹³⁷

Parece claro que en el viejo debate entre educación general y la especialización, Vasconcelos no titubeó tomar partido por la primera. Había precisión respecto al papel fundamental de la escolaridad en la formación de personas completas, con un intelecto desarrollado y sensibilidad cultural. Para él la inculcación de valores era más, mucho más importante que los aspectos prácticos. Este punto era congruente con sus ideales democráticos porque para él un pueblo sin educación y sin cultura, siempre sería esclavo, víctima de unos cuantos dictadores y plutócratas sin moral. Tener pueblos educados, civilizados, conscientes de su pasado, con fe en el porvenir y culturalmente homogéneos, es la base de la nacionalidad, la fortaleza del país y el mejor instrumento contra la opresión. Alcanzarlo exigía primero enseñar a leer a las masas.

Alfabetizar fue el credo que empujó a Vasconcelos en iniciar las misiones culturales y las casas de pueblo. Para redimir a las masas, según su sueño y pasión, era necesaria la cultura, el arma es la razón, ya no tanto por medio de la lucha armada o haciendo las beneficiarias de las reformas sociales. Había que tomarse esa tarea con dedicación, tal vez sea más correcto decirlo, con devoción. Ya desde que fue designado rector de la Universidad Nacional por el presidente De la Huerta, Vasconcelos había hecho claro que concebía su empresa educativa mucho más allá de las aulas universitarias, había que educar a ésa raza irredenta de indios que debían ser mexicanos. Y, a falta de otros recursos, eso debía hacerse con fervor evangélico igual al de las misiones que propagaban la fe.

¹³⁷ José Vasconcelos, op. cit., pp. 76-77

No obstante, Vasconcelos no quería imbuir con ese fervor una fe religiosa, sino formar hombres autosuficientes, generosos y plenos de moral ciudadana:

Los educadores de nuestra raza deben tener en cuenta que el fin capital de la educación es formar hombres capaces de bastarse a sí mismos y ampliar su energía sobrante en el bien de los demás. Esto que teóricamente parece muy sencillo es, sin embargo, una de las más difíciles empresas, una empresa que requiere verdadero fervor apostólico. Para resolver de verdad el problema de nuestra educación nacional, va a ser necesario mover el espíritu público y animar lo veo una ardor evangélico, semejante... al que llevará a los misioneros por todas las regiones del mundo a propagar la fe.¹³⁸

En consecuencia, ya como secretario de Educación Pública, Vasconcelos organizó las misiones culturales y las casas del pueblo para cumplir con esa obra patriótica y cultural. Alfabetizar, no obstante, era insuficiente. La cultura universal tenía que formar parte del alma mexicana y la SEP emprendió la tarea de traducir a los clásicos de la literatura, al mismo tiempo que puso a disposición de los pintores Rivera, Siqueiros y Montenegro, los modos del flamante edificio de la SEP para que recrearan la cultura nacional. Sin embargo, a pesar de la importancia de en la reproducción de los valores y la ideología, el naciente sistema educativo también ponía atención a la reproducción de ciertas habilidades prácticas, que auxiliarán a los pobres a mejorar su condición y que, paradójicamente, al poner en marcha escuelas para obreros y especialistas, entre éstas la de Ingeniería Mecánica y Eléctrica en 1923, Vasconcelos agrandó los cimientos de una enseñanza utilitarista que floreció años después, cuando ya él renegaba de su obra.

Para ser consecuente con sus ideales democráticos y redentores, Vasconcelos encausó la mayor parte del presupuesto de la SEP a la enseñanza elemental y a las áreas rurales. Sus prioridades serán las masas no las élites. Al final de su periodo, informa John Skirius, había 722 casas del pueblo, 1048 maestros rurales y 62 maestros misioneros que itineraban por el país alfabetizando y aconsejando a los maestros rurales, establecer programas de enseñanza prácticos y que proporcionarán placer intelectual a la gente.¹³⁹

La parte más polémica tanto de la obra como de la visión de Vasconcelos radicó en la educación para los indios y en su noción de la raza cósmica. Primero como rector de la Universidad Nacional y luego como secretario de Educación Pública, Vasconcelos insistió que el Departamento de Enseñanza Indígena era transitorio y solamente para castellanizar a los indios, en cuanto ellos dominarán el español, se les transfiriera al escuela rural para que se difundieron con los mestizos sin distinción de razas. Castellanizar, aparte de hombres con instar a la población en una sola cultura, era similar a la nacionalidad.

Recientemente se ha escrito mucho acerca de la mejor manera de educar a los indios depurar raza, siendo numerosos los partidarios de la creación de escuelas especiales de indios, pero siempre decide enemigo de esta medida porque fatalmente conduce al sistema llamado de la reservación, que divide a la población en castas y colores de piel, y nosotros deseamos educar al indios para asimilarlo totalmente a nuestra nacionalidad y no para hacerlo a un lado. En realidad, creo que debe seguirse, pero educar al indios, el método

¹³⁸ José Vasconcelos, op. cit., p. 209.

¹³⁹ John Skirius, "Vasconcelos: El político y el educador", en Alvaro Matute y Martha Donís (comps.), José Vasconcelos: Su vida y su obra, México, UNAM, Textos de Humanidades, 1984, p. 74.

venerable de los grandes educadores españoles que, como Las Casas, Vasco de Quiroga y Motolinía, adaptaron al indios la civilización europea, creando de esta suerte nuevos países y nuevas razas, en lugar de borrar a los naturales o reducirlos al aislamiento.¹⁴⁰

La pregunta siempre será si aquella actitud era la adecuada. Si Vasconcelos pensaba que el castellanizar, en vez de asimilar inmediatamente a la nación, rompía los valores tradicionales de los indios, su visión cosmológica del mundo y de la vida, si al destruir sus mitos no se instalaban otros que al final sólo reproducirían un universo simbólico distinto. A juzgar por los resultados parece que no, que la visión evangelizadora de Vasconcelos estaba no por encima, sino en contra de esas preocupaciones. Estaba convencido que tenía la razón; por eso, en el primer número de *El Maestro*, el órgano de difusión de la SEP, sentenció: "... escribiremos para los muchos con el propósito de elevarlos y no nos preguntamos qué es lo que quieren las multitudes, sino que es lo que más les conviene para que ellos mismos encuentren el camino de la redención".¹⁴¹

Al leer a Vasconcelos al final del siglo XX (sus obras de juventud y primera madurez, las de creación y crecimiento intelectual; no las de su decadencia y ancianidad), no es aventurado afirmar que su espíritu estaba enfermo de racismo. Esto se confirma por sus juicios, palabras y, hasta cierto grado, por sus obras en la SEP. Había cierto odio hacia los sajones y los blancos, y nunca negó su aspiración a desnaturalizar a los indios. Su concepto de raza cósmica, iberoamericana, fue resultado no de un estudio filosófico sistemático, sino de la emoción y el ánimo que ponía en todo lo que hacía. Aunque es imposible descartar que Vasconcelos fuera más racista que la mayoría de sus contemporáneos, al menos planteaba sus prejuicios en forma de reivindicaciones futuras de los oprimidos de aquella actualidad. (Por las herencias de la Colonia y de influencia del positivismo decimonónico que establecía las divisiones sociales por raza principalmente, con dificultad alguien se escapaba de hacer juicios denigrantes de las diferentes etnias de México.) Empero, el deseo expreso de Vasconcelos no era la competencia entre las razas y la supervivencia de los más aptos como pregonaban los positivistas, sino una amalgama para crear una nueva raza, cuyo era de dos ya existía: en mestizos, del cual surgiría un hombre nuevo.

Rafael Moreno sintetiza el anhelo de Vasconcelos sobre la raza del futuro, que según él tiene su asiento en Iberoamérica:

El hombre elegido no es el más apto, según determinaron Darwin y Spencer; la selección hará el gusto y el amor. Tampoco será una raza de hombres blancos, negros, amarillos, rojos, al modo, aconteció en el pasado; la nueva raza, la 5ª historia, y la definitiva del hombre, es fundada en el mestizaje. La grasa por venir huirá de las parcialidades y de los nacionalismos para ser verdaderamente universales en los propósitos, en la composición, en los valores que le rijan. Así morirán los egoísmos, los intereses

¹⁴⁰ José Vasconcelos, op. cit., p. 292.

¹⁴¹ Citado por Enrique Krauze, "El caudillo Vasconcelos", en Álvaro Matute y Martha Donís (comps.), op. cit., p. 137.

parciales, el peligro del hombre sobre el hombre. Habrá una supremacía del espíritu ante la materia, de los valores ante la técnica, de la emoción y la estética ante la razón.¹⁴²

Y luego:

El punto de partida no es la carencia cultural. La interpretación en la voluntad de cultura tienen sentido porque la cultura existe. Iberoamérica no es un simple agregado, sino una comunidad con localidades para ser el asiento de la raza y la civilización futura.¹⁴³

A ese universo cultural por nacer, Vasconcelos quería inducir a los indios ya que por sí mismos no progresarían y disfrutarían de los placeres de la cultura ni los valores de la civilización. En las condiciones de opresión y abandono eran una rémora para la cultura nacional. Si cambió el universo simbólico de los indios castellanizar o no, es una pregunta que no se podrá contestar nunca, ya que la realidad de las etnias mexicanas no varió significativamente durante el tiempo de Vasconcelos. Esto, por supuesto, no va en detrimento de su obra. Con Vasconcelos la SEP vivió sus momentos heroicos y si la existencia de los pobres no se modificó, fue por el contexto general del país: la inestabilidad que aún reinaba, la aguda escasez de todo tipo de productos, la corrupción política y la falta de recursos económicos. Sin embargo, dadas las condiciones del país en aquellos años, los recursos fueron relativamente abundantes como se documentará en el capítulo VII.

Aunque antes que Vasconcelos determinará sus periodos en la SEP, la rutina empezaba imponerse por sobre el espíritu misionero; la labor de funcionario de venía más importante que la del maestro; el culto a los reglamentos superaba al ánimo por experimentar cosas nuevas; en síntesis, la construcción del aparato escolar llevaba implícito las simientes de su propia burocratización. A pesar de ello, Vasconcelos concitó el apoyo entusiasta de artistas e intelectuales, de maestros de escuela y profesionales, de padres de familia del barrio y de políticos importantes. Lo más destacado de su obra fue esa insistencia en la cultura, en la formación de valores morales y estéticos para formar la nacionalidad. Una herencia que, acaso latente, sobrevive hasta estos días y que es indispensable recuperar para el proyecto de un SEM democrático y equitativo.

Los tiempos de Bassols: La segunda reforma profunda

Después de Vasconcelos fueron pocos los experimentos educativos. Por un tiempo Moisés Sáenz continúa impulsando las "escuelas de la acción" que había apoyado Vasconcelos. Rafael Ramírez proseguía con la indicó la construcción de escuelas rurales (así como con el establecimiento de reglamentos para los supervisores, la edición de manuales y revistas para los maestros), por lo demás la SEP se institucionalizara y desarrollaba sus propias dinámicas, reglamentos y rutinas. En el debate público y los aspectos financieros, la educación superior cobraba mayor importancia y las luchas estudiantiles ante autoritarias y por la autonomía de la Universidad, apoyadas por muchos intelectuales, llenaban las páginas de los periódicos. En 1929, el presidente Portes Gil

¹⁴² Rafael Moreno, "La cultura y la filosofía iberoamericana de José Vasconcelos), en Álvaro Matute y Martha Donís (comps.), op. cit., p. 105.

¹⁴³ Ibid., p. 106.

concedió la autonomía a la Universidad, que entró en un periodo de inestabilidad hasta 1945.

De la salida de Vasconcelos de la SEP, a la instauración de la educación socialista, el país estremecía con el asesinato de Obregón, la campaña presidencial de mi 929, que puso a Vasconcelos contra sus antiguos aliados y que, al perder la Presidencia, lo llenaron de amargura, desencanto y rencor. La crisis económica de 1929 a 1933 generó problemas inéditos para México y se inició la primera etapa de sustitución de importaciones. En el SEM paulatinamente se traspasó de la importancia en la escuela rural a la creación de instituciones urbanas -aunque los presupuestos para el educación rural eran todavía generosos, considerando la pobreza de SEM- y del acento en las cuestiones culturales a la formación de mano de obra que demandaba el progreso de México.

La crisis económica de 1929 a 1933 produjo efectos contradictorios en el desarrollo del país. Ante el cierre del mercado internacional y la baja de las exportaciones, el Estado mexicano se vio forzado a impulsar la industrialización. Sin embargo, la mayor parte de la industria de transformación, al igual que la minería, el petróleo y la agricultura de exportación, estaba en manos de capitalistas extranjeros incluso algunas empresas dependían, para su actividad, el importación de materias productivas. Mas el Estado se detenía como el promotor de nacionalismo económico y la mayor parte de las empresas -nacionales y extranjeras- no encontraban técnicos y operarios calificados y, aún en éste terreno, se dependía del extranjero. Así que desde el punto de vista del gobierno era imperativo impulsar y a educación técnica para relacionarse con los problemas más grandes de la economía mexicana, o para que los mexicanos manejaran y administrarán los bienes de la nación.¹⁴⁴

En octubre de 1931, Narciso Bassols fue designado secretario de Educación Pública por el presidente Pascual Ortiz Rubio. Tal vez pocos mexicanos comprendieron como él le importancia el desarrollo económico tenía para el país. Bassols, junto con Luis Enrique Erro, director del Departamento de Educación Técnica en el durante su administración, diseñaron y ejecutaron la política del Estado en este renglón. Ambos compartían una visión marxista del universo, igualmente compartían ciertas inquietudes situaciones sobre el destino de México y eran anticlericales furibundos. A diferencia de los líderes de la época, Bassols no disfrutaba del talento político que le permitiera convertirse en dirigente. "Aunque esa habilidad mental era considerable" -reseña Britton- "su determinación de reformar a la sociedad en la cual vivía lo hacía un tanto falto de perspicacia alcanzará sus colaboradores, cuyas mentes no se movían tan aprisa ni por los mismos caminos de la suya. Su preocupación por ver resultados inmediatos y su impaciencia con los burócratas estorbosos, incluyeron a veces en sus juicios más que la ideología".¹⁴⁵ Problema que, aunado al conflicto que mantuvo con la Iglesia Católica y las fuerzas conservadoras, por una parte, y los maestros y sus múltiples sindicatos por otra, forzaron su renuncia como secretario de Educación Pública en mayo de 1934.

Britton concluye su documentado análisis de la obra de Bassols con la siguiente sentencia:

¹⁴⁴ Narciso Bassols. Obras, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, introducción notas de Jesús Silva Herzog, pp. 225-230.

¹⁴⁵ John A. Britton, Educación y radicalismo en México, México, Sep-Setentas, 1976, t.I, página 51.

Al evaluar la actuación de Bassols en la Secretaría de Educación Pública es imposible omitir la dedicación firme y la unidad vehemente que puso en cada tarea que emprendió. Hasta cierto. Tuvo éxito de corta duración en todos sus esfuerzos importantes: la laicización de las escuelas privadas, la reforma del educación rural posprimaria y la creación de un nuevo escalafón. Su falla principal parece haber sido su ceguera para las consecuencias más grandes de sus acciones y palabras, especialmente los disturbios en y fuera de la Secretaría que finalmente lo hicieron caer.¹⁴⁶

Tanto Britton tenga razón en la mayor parte de su juicio, pero en lo que respecta a sembrar una tendencia utilitarista en educación, es preciso sostener que tuvo éxito de largo alcance y que lo sembrado por Bassols fructificó años después, aunque sus efectos y consecuencias estuvieron cargados de contradicciones, que perduran hasta nuestros días.

Desde su posición de secretario, Bassols pensó una forma de ayudar a resolver los problemas económicos de México era preparando gente para que supiera hacer las cosas. En su discurso, la escuela técnica del día y podía cumplir tal papel. Afirmaba a principios de 1932:

Para los intereses generales del país, las escuelas técnicas tienen una gran importancia porque de ellas depende grandemente el porvenir de nuestra economía nacional... si le educación industrial y comercial que sin parte por el Estado no corresponde a las exigencias y necesidades de nuestra vida económica, los recursos que el Estado gasta en ella significara un despilfarro absurdo. Es indispensable que la enseñanza técnica, industrial, se oriente de una forma estrictamente acorde con las condiciones de nuestra industria y sus posibilidades... Por tanto, es indispensable, que las enseñanzas tengan un carácter estrictamente práctico y que capaciten a los que la reciben para ingresar a las industrias existentes.¹⁴⁷

Es decir, desde la perspectiva del Estado, le educación técnica debe estar en correspondencia con el desarrollo industrial del país esto era congruente con la noción teórica de Erro había acuñado sobre el educación técnica y su papel en la sociedad:

Se considera como enseñanza técnica aquella que tiene por objeto adiestrar al hombre en el manejo inteligente de los recursos teóricos y materiales que la humanidad ha acumulado para transformar en medio físico y adaptarlo a sus necesidades. Los recursos teóricos están organizados en disciplinas científicas. Los recursos materiales en sistema de producción y de cambio de productos; les ha ionen de tal manera importante que constituye la estructura de la vida social y a ella se conforman todas las otras actividades. La escuela técnica nuestra vuelta hacia el individuo sino hacia la organización de la producción y del cambio. No está condicionada por el aumento de la población sino por las transformaciones operadas en la estructura económica del país.¹⁴⁸

Esta visión de educación es una ruptura tangente con las nociones vasconcelistas del era el escuela como centro de ilustración, generadora de cultura y como el lugar ideal para

¹⁴⁶ Britton op. cit., t.I p. 114

¹⁴⁷ Narciso Bassols, op. cit., pp. 216-217

¹⁴⁸ Citado por Isidro Castillo, op. cit., t. 3, pp. 377-378.

el engrandecimiento del espíritu. La concepción emergente se preocupó más por la subsistencia material que por la elevación intelectual. Fue el comienzo de un largo tránsito: desde el usar a la escuela como reproductora de la cultura clásica precapitalistas inspirada por Vasconcelos, hasta verla como reproductora de la naciente cultura industrial.

Cuando se habla del utilitarismo se hace referencia un sistema relativamente simple de ética normativa y sus implicaciones sociales. En este enfoque abdominal e idea de que la conducta de los humanos puede medirse por una tabula rasa uniforme y moldeable por factores externos. La escuela y otras instituciones sociales son los mejores agentes para lograr está moldeabilidad. Principios tales como diligencia, puntualidad y supremacía de lo racional sobre lo afectivo son valores que se pueden inculcar en los niños y los jóvenes para que respondan a las demandas de la sociedad. Esos mismos valores son elementos constituyentes de lo que Max Weber dominó el espíritu del capitalismo. Además, se acentúa lo práctico y realizar de sobre lo teórico conceptual y lo afectivo. El supremo principio ético del utilitarismo es la utilidad pública que debe existir en todos los actos y normas que emanen de los gobernantes. A juzgar por el discurso de Bassols y más tarde por el de Cárdenas y todos los defensores de la educación socialista, la influencia de estas ideas en ellos era considerable.

Las inquietudes y deseos de Bassols por dar una orientación economista a la educación trascendieron el ámbito de la escuela técnica. Las antiguas escuelas rurales, las centrales agrícolas y las misiones culturales fueron integradas y denominadas escuelas regionales campesinas bajo su inspiración. En está ya no se destacaba la incorporación del indio a la civilización como los tiempos inmediatamente anteriores de Moisés Sáenz y Rafael Ramírez, o el papel de la escuela primaria como el vehículo de integración cultural con Vasconcelos, sino que se intentaba enseñar al pueblo mejores métodos de producción con el objeto de satisfacer las necesidades económicas de los campesinos y los "proletarios rurales". Todo lo anterior con un enfoque colectivista y de acuerdo con las características sociales y económicas de la región.

A pesar de lo que generalmente se denomina proyecto educacional del Estado mexicano difícilmente se puede encontrar publicado y explícitos todos sus componentes ideológicos, existen documentos que de manera sintética puntualiza en un momento dado propósitos expectativas respecto de la educación y su papel en la sociedad. Uno de esos es El Programa Educativo de México de Narciso Bassols. En este se destaca la función que la escuela debe desempeñar para contribuir a formar ciudadanos, hacer que todos -indios y mestizos, campesinos y trabajadores- se identifiquen como mexicanos y conciban al Estado como representante de la nación. No obstante en el Estado es ubicado por encima de las clases sociales y se reconoce la lucha de clases como algo inherente a la sociedad, el discurso de Bassols destacaba la necesidad de lograr cierta uniformidad entre los mexicanos ignorando el carácter de clases del Estado, en contraposición a su ideología marxista.

En el discurso Bassols demostraba que comprendía con profundidad la función que la escuela tiene en una sociedad en transición. Priorizó y ofreció ejemplos relevantes de los puntos sustantivos de su programa. Aseguró que le educación debía realizar cuatro funciones armónicas incoherentes entre sí para cumplir su verdadero cometido. En primer lugar, una función biológica para promover la buena alimentación, la higiene y la salud, porque sólo una sociedad saludable podía avanzar por la senda del progreso; al mismo tiempo supuso que este tipo de educación ayudaría preservar a las razas indígenas. Esto corresponde a la reproducción biológica y física de la fuerza de trabajo.

En segundo lugar, la escuela debía tener un carácter nacional e integrador, pero que ayudará preservar a las culturas indígenas, reconocer su autonomía cultural y respetar sus costumbres. Además, la Revolución en el poder debería prestar atención a la educación para los adultos con el fin de integrarlos a los trabajos productivos y a la vida nacional.

En tercer lugar, para Bassols, de integración nacional debería lograrse por medio del desarrollo económico, más que por la identidad cultural. Lo que condujo a postular el rasgo distintivo de su política educacional: la escuela, antes que nada, debía cumplir una función económica. Por una parte de los planteles en sí mismos (especialmente los técnicos y los campesinos) deberían integrarse a las actividades productivas; por otra parte, enseñar métodos modernos de trabajo y formas de organización eficientes.

El cuarto lugar, en la visión de Bassols las escuelas deberían cumplir una función política muy explícita: laicismo y cultura para desterrar el fanatismo en los prejuicios religiosos en partir educación cívica que ponga el acento en el crecimiento de las instituciones nacionales. Es decir, la escuela debía contribuir a reproducir la ideología de la Revolución Mexicana. En fin del programa educativo de México, según Bassols,

...consiste en tratar de modificar los sistemas de producción, de distribución y de consumo de la riqueza, porque nuestra obra educativa no solamente procura ser de cada joven un nuevo productor capaz de enfrentarse a los demás y obtener un sitio propio sino que esencialmente se preocupa por desterrar viejos e inadecuados sistemas de producción y de transformación de la riqueza...¹⁴⁹

Por palabra y obra, Bassols se situó en el extremo opuesto a Vasconcelos sin dejar lugar a dudas o ambigüedades. En la polémica entre técnica y cultura, entre instrucción especializada y educación general, sus inclinaciones utilitaristas siempre ladearon la balanza en favor de la primera. Aunque es posible coincidir con Britton en que en el terreno de la práctica muy poco se logró, al menos en el discurso Bassols planteaba que más que dedicarse el crecimiento intelectual, las escuelas deberían reproducir fuerza de trabajo, conforme a sus convicciones marxistas.

Sin embargo, aquí subyace una proposición importante acerca de la función de vanguardia que puede desempeñar la educación o, como diría don Jesús Silva Herzog, de sus virtudes transformadoras. Cuando Bassols hablaba estrictamente de la educación técnica, se refería a formar gente preparada para satisfacer las necesidades de la industria moderna y modificar las tendencias del desarrollo económico. Este era un salto en su concepción. Ya no se requería gente para operar en las arcaicas estructuras productivas, sino personas con conocimientos, habilidades, destrezas y rasgos de la personalidad cesáreas para transformar los sistemas de producción y distribución dominantes. Por otra parte, el hecho de concebir la escuela técnica en contacto estrecho con la producción le aproximaba a la concepción de Marx, quien proponía relacionar la educación con el trabajo productivo como uno de los medios de formar hombres plenamente desarrollados. Bassols, no obstante, se mantuvo con un enfoque utilitarista quizá demasiado estrecho, ya que su objetivo principal era aumentar la productividad por medio de la escuela.

La relevancia de la obra de Bassols al frente de la SEP no radica tal vez en las realizaciones prácticas, sino en el hecho de que se percató del valor económico del educación. Y lo conceptualizó de una manera hasta cierto punto brillante:

¹⁴⁹ Narciso Bassols, op. cit., p. 176.

...la división del trabajo -escribió- exige diferenciación de actitudes y conocimientos, pero por encima de la diversidad, la obra educativa tiende a asimilar a los nuevos elementos humanos dentro de las formas de organización y trabajo del grupo. En el aspecto económico de la educación, vista así, tiende a incorporar a los jóvenes al proceso de producción de la riqueza, sumando unidades de refresco en los cuadros de la estructura económica y social.¹⁵⁰

Pero

... para el logro pleno de las finalidades educativas que hemos señalado, sin duda alguna es menester además de una elevación de las condiciones biológicas de la raza y de la formación de una estructura económica nueva, que aumente la productividad y haga posible correspondiente asenso cultural, lograr la creación de un sistema orgánico, de convivencia política que expresa sinceramente las aspiraciones y necesidades de nuestra población...¹⁵¹

El sistema de convivencia política ya había surgido: era el Estado emanado de la Revolución Mexicana, que para esas fechas definía con cierta precisión su carácter corporativo.

Tanto para Bassols como para Erro, la escuela (la técnica en particular) debería estar ligada a la producción en forma orgánica, de manera tal que los estudiantes no se sintieran en la escuela sino en el trabajo mismo, que persiguieran en la realidad lo que es producir indisciplina hace a una rutina de trabajo ardua, darse cuenta por medio de la experiencia lo que es hacer cosas con las manos.

Dentro de las escuelas (industriales para mujeres) se dará fuerte preferencia en el año al trabajo en taller con el propósito de crear, hasta donde esto sea posible, un régimen interior de trabajo igual, en cuanto se pueda, a las condiciones reales de las fábricas y talleres de industrias semejantes. Así se tocará a las futuras productoras dentro de un ambiente de fábrica, no un ambiente escolar.¹⁵²

Y, ¿qué características crea el régimen de trabajo de los talleres? Según Bowles y Gintis, para los obreros, rasgos tales como disciplina, pasividad, rutina frente a la máquina y debilidad iniciativa para sujetar al rincón puesto por la producción de mercancías.¹⁵³ De manera indirecta, la fábrica también reproducen los obreros respecto a una jerarquía generalmente vertical originada en la propiedad de los medios de producción. Este es de nuevo una contradicción entre los propósitos de progreso para las masas trabajadoras que Bassols manifestó y los resultados prácticos de la educación que proponía.

Lo que importa señalar en el discurso de Bassols es que la educación técnica impulsada por el Estado dio un salto cualitativo de gran magnitud. Ya no sólo tenía que reproducir fuerza de trabajo para la industria, sino competir por los nuevos campos profesionales con la universidad liberal. La UNAM, desde la perspectiva de los

¹⁵⁰ Narciso Bassols, op. cit., p. 174.

¹⁵¹ Narciso Bassols, op. cit., p. 179.

¹⁵² Narciso Bassols, op. cit., p.223.

¹⁵³ Bowles y Gintis, op. cit., cap. 5.

gobernantes, se había convertido en un refugio de los conservadores que suponían a los regímenes revolucionarios; entonces será necesario crear nuevas instituciones que se pusieran a la decadente Universidad y descendieran a los gobiernos e instituciones emanadas de la Revolución Mexicana. La escuela politécnica cumpliría tal misión. Durante los años del educación socialista, el presidente Cárdenas como la estafeta.

Toda la obra educacional de Bassols fue contradictoria. Debido a sus preocupaciones por el desarrollo económico de México, proponía que las escuelas contribuyeran a tal proceso formando gente que en habilidades y destrezas, rasgos de la personalidad y biología, participarán más eficientemente en esas tareas. Más por esas mismas razones descuidó la cuestión de la formación ciudadana por la vía de la integración cultural. Y, al apreciar los frutos de su encomienda en el largo plazo, la influencia economista que introdujo y heredó al futuro de la SEP, Bassols generó una tendencia pesada en el SEM, una percepción utilitarista de la educación, de nuevo un instrumento de progreso, cierto con valores intelectuales y morales, pero más que nada, con valor de cambio en la economía.

La herencia más franca de Bassols y Erro en la SEP, fueron las bases para que durante los años del educación socialista se fundara el Instituto Politécnico Nacional y de red de escuelas técnicas que por muchos años fueron auténticos canales de movilidad social para cientos de miles de jóvenes de los segmentos populares, que no hubieran podido estudiar si no fuera por las becas otorgaba el gobierno federal. El utilitarismo de Bassols, su voluntad de cambio y su tenacidad, consolidaron el aparato que Vasconcelos fundó. Además, le dio una orientación que, con ligeras variaciones, perdura hasta el presente y que los abogados del proyecto neoliberal quieren extender hasta el siglo XXI.

La unidad nacional: Una reforma que perdura

Después del interregno del educación socialista de Bassols, tal vez sin proponer serlo o quizá en contra de su voluntad, preparó; apaciguada hacia las clases medias al frenar el reparto de tierras; nacionalizado el petróleo y con la guerra en Europa, soplaron nuevos vientos en la SEP y se abrió de nuevo la contienda por la misión del SEM. En 1941 se proclamó el fin del radicalismo en la educación, no se trataba ya de que la escuela sirviera de palanca a la transformación de México, sino que fuera un instrumento para unificar al país, con el ánimo de consolidar la convivencia nacional; en fin, ya no para estimular la lucha de clases, sino para favorecer la unidad de los mexicanos.

Tras una breve extensión del educación socialista con Luis Sánchez Pontón , primer secretario de Educación Pública en el gabinete del presidente Avila Camacho, la transición a la escuela de la unidad nacional se inició con la designación de Octavio Véjar Vásquez, quien sin miramientos ni tacto político arremetió contra el educación socialista y las escuelas rurales. Fue el autor de la unificación de planes y programas de las escuelas de las ciudades y del campo, lo que significó, según el maestro Isidro Castillo, la desaparición de hecho del espíritu revolucionario en la educación. Era un plan de estudios urbano que se imponía a los medios rurales para satisfacer necesidades ajenas. La propuesta ideológica más importante controvertida de Véjar Vásquez fue la "pedagogía del amor" para acentuar la armonía social y acabar con la lucha de clases.

La pedagogía del amor, aunque nunca se definió siquiera medianamente, destacaba la cuestión de la ideología en detrimento de los asuntos prácticos; hacia llamados a la

bondad y virtudes intrínsecas en cada ser humano para acabar con la desigualdad y hacer de México un gran país. Los soportes para ellos serían el individuo, la familia y la nación:

Se piensa borrar las desigualdades totalmente: queremos que en la escuela se haga obra de homogeneidad espiritual, de acercamiento, de unificación; ya que es el amor, quiérase o no, es que a reunir en un solo espíritu a todos los mexicanos para formar lo que anhelamos: una nación fuerte... La nación es así, un mínimo espiritual idéntico para todos los hombres que viven en México. Este mínimo espiritual tiene que condensarse, que materializar SEP, no en estructuras pasajeras que integran la población nuestra, sino perpetuas a través de lo que es duradero y perdurable, de lo que permanecer: el hombre, la familia, la nación. Por eso hemos creído que para integrar una verdadera nacionalidad es indispensable que la educación tome en cuenta en forma básica estas tres categorías: el mexicano, la familia mexicana, la nación mexicana.¹⁵⁴

Sin embargo, la pedagogía del amor se trató de imponer autoritariamente desde la SEP al gremio magisterial, el cual, aún disperso en centenas de organizaciones sindicales y grupos políticos resistían la política oficial. El gobierno impulsó la asociación de los maestros y contribuyó notablemente la creación de la SNTE en 1943, en concordancia con la política corporativista iniciada durante la década anterior. Pero la unificación de los maestros, así como la política educativa del gobierno, estaba en riesgo de un fracaso rotundo debido a la intolerancia del secretario Véjar y, por otro lado, por las presiones de los muchos enemigos que se había conquistado.

El 24 de diciembre de 1943, Jaime Torres Bodet fue designado secretario de Educación Pública por primera ocasión; el presidente López Mateos lo haría secretario de nuevo en 1958 para cubrir toda la ruta. Torres Bodet, quien pronto tomó conciencia de lo que le esperaba, ante las pugnas viejas de los maestros y las críticas de algunos políticos desplazados, reflexionó:

A mí, por lo pronto, no importaba durar. Ni por cada ser. Y para ser, necesitaba determinar, ante todo, la manera de ser; es decir, lo que tenía que ser, no sólo como ejecutor de una voluntad oficial ni como intérprete de un criterio exclusivo, por mío que fuese, sino como servidor de una causa pública.¹⁵⁵

La causa pública era una escuela que servía para unir a todos los mexicanos.

Torres Bodet, antiguo secretario de Vasconcelos y director del Departamento de Bibliotecas cuando éste fue secretario de Educación Pública, intentó una restauración del espíritu vasconceliano. Deseaba desde el nuevo imprimir un aliento civilizador al educación: restableció las misiones culturales y fundó la Biblioteca Enciclopédica Popular, tal vez como una reminiscencia de las ediciones de los clásicos ordenó Vasconcelos. En su discurso político cultural, el maestro se convirtió en un apóstol, el agregado servidor de las causas más nobles de la nación: la educación de los niños. Siguiendo las enseñanzas de su antiguo maestro y, además, convencido del valor intrínseco de la obra, inició una nueva cruzada para enseñar a los adultos a leer y escribir. La Campaña Nacional contra el Analfabetismo, al igual que los tiempos de Vasconcelos, consintió el apoyo de intelectuales

¹⁵⁴ Citado por Isidro Castillo, op. cit., t. 4, p. 43.

¹⁵⁵ Jaime Torres Bodet, op. cit., t. 1, p. 237.

y artistas de prestigio, pero sin el calor de los años veinte. Muchos de ellos fueron integrantes de la Comisión Revisora y Coordinadora de Planes Educativos, Programas de Estudio y Textos Escolares.

Sin embargo, Torres Bodet no era Vasconcelos, ni el país era el mismo de los caudillos. El nuevo periodo de sustitución de importaciones, debido a la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo acelerado de la industria, el crecimiento de la urbanización y diferenciación social, aunados a la tendencia utilitarista ya reiterada en educación mexicana y las deficiencias presupuestales, obligaron a Torres Bodet a diseñar una estrategia más modesta. No obstante, cargada de tensiones.

Torres Bodet desempeñó la pedagogía del amor, reconoció el valor de la educación técnica, pero le interesaba encontrar un concepto que orientara a las enseñanzas no a la lucha entre los mexicanos, sino al fortalecimiento de la nación. La unidad nacional era el eslogan que no tenía otro fin más que alinear a las fuerzas políticas con el gobierno para luchar contra el fascismo y el nazismo y, en el trayecto, afianzar el presidencialismo. Esa consigna se convirtió, gracias a Torres Bodet, en un elemento aglutinador y forjador de políticas de largo plazo:

Había llegado a la conclusión de que la unidad nacional no se erige, en ninguna parte, de manera tan honda y tan perdurable, el escuela. Ansiaba una escuela digna de unidad todos los mexicanos. Y éste fue el tema, precisamente, del primer acuerdo que tuve con él [el presidente Avila Camacho] durante el mes de enero de 1944... Una escuela digna de unidad todos los mexicanos. Si, agregaba yo, y digna de unirlos en el progreso, la democracia, en la justicia social, en la libertad de prensa, de escribir, de creer... pero no en la subordinación a una secta política religiosa (o religiosa y, también, política) sometido a instrucciones del extranjero.¹⁵⁶

La imagen aglutinadora de Torres Bodet, al mismo tiempo que ratificó la lidia del progreso por medio de la educación, mantenía su relación con la ideología de la Revolución Mexicana: la persecución de la justicia social y, finalmente, recuperará el principio liberal en el que Vasconcelos puso tanto interés. Tal síntesis, sin embargo, no condujo a una restauración de los ideales de Vasconcelos, sino al fortalecimiento del Estado educador y, quizá sin que Torres Bodet se lo propusiera, contribuyó a la consolidación del corporativismo mexicano. La lógica del corporativismo, según Semo:

...asimila y subordina los dos grandes principios de la era de la industria y la burocracia en una sola ecuación. Individuo y comunidad se combinan en una tersa vía de la ideología de Estado hasta conformar un cuerpo único de vocaciones e interrelaciones. La razón y el humanismo, utopías tradicionales de la educación moderna, a las dos banalidades fundamentales del logos corporativo: el Estado y la Nación... No fue una involución sino una congregación de todos los impulsos educativos inspirados por la revolución, que podrían formar parte de una educación corporativizada. Del vasconcelismo adopta su espíritu liberal y occidentalizante; de Bassols y sus correligionarios asimila elementos que

¹⁵⁶ Jaime Torres Bodet, op. cit., t. 1, p. 249.

sólo pueden pertenecer al socialismo de Estado, en su versión soviética... no una educación pensada en el fortalecimiento de la sociedad, sino en la entronización del Estado.¹⁵⁷

Infortunadamente Semo no ofrece pruebas convincentes para su interpretación. Tal vez exageren su conclusión de la entronización del Estado; la supremacía del Estado por sobre la sociedad, según la evidencia que presenta Córdoba, era ya parte del cuerpo ideológico de la Revolución Mexicana. Más es probable que Semo tenga razón en que la política de la unidad nacional significaba una congregación de todas las tendencias pasadas. No obstante, un compendio de tal naturaleza, necesariamente incuba los conflictos que heredó su historia. En lugar de un modelo nuevo, original (para el cual tal vez no había fuentes intelectuales para fundarlo), se metieron en un solo recipiente corrientes encontradas. El resultado palpable fue la burocratización de la SEP, la reproducción de rutinas y el imperio del formalismo. El mismo Torres Bodet se lamentaba 15 años después, cuando regresó a la SEP con López Mateos, que muchos de los programas no se habían actualizado, algunos habían sido alterados.

En cuanto a los otros, los más ambiciosos (o sea los menos bueno), se les cumplía de manera automática y formalista. Me refiero, por ejemplo, a los de civismo. Mal concebido desde su origen -lo reconozco-, tales programas estaban dando lugar a una especie de introducción a las técnicas del derecho, y no a una adecuada preparación para la vida diaria del ciudadano.¹⁵⁸

El diagnóstico de Torres Bodet indica que los propósitos de formar ciudadanos responsables, amantes de la democracia y que tuvieron valores morales y estéticos, había caído en una especie de catequización civil. Quizá, como señalaba Althusser, la ideología de la clase dominante no se puede reproducir como un producto integró para las clases subordinadas.¹⁵⁹ Sin embargo, el seno del propósito, al menos explícito Tucumán de Torres Bodet. Acaso él, como antes Vasconcelos y aún los gobernantes, estaban sinceramente convencidos de que deseaban la mejor educación posible para todos, para elevar a las masas, al menos intelectualmente. Esto sugiere que el proceso de reproducción de valores e ideología es mucho más complejo, que no se circunscribe a los deseos de los gobernantes y que exige prácticas sociales de sujetos particulares que influyen en el proceso, principalmente los maestros.

Uno de los puntos fuertes de la política educativa del Estado en esos tiempos y mérito indiscutible de Torres Bodet, fue la creación del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (IFCM). Torres poder comprendió que el problema de la ineficiencia docente recaía primordialmente en los maestros, pero se desconocían sus carencias materiales e intelectuales.

Pero ¿cómo exigirles un rendimiento cabal, sin darles -por lo menos- una preparación docente gratuita, rápida y uniforme? Los maestros rurales podían demostrar su

¹⁵⁷ Ilán Semo, "Vasconcelos vs. Bassols: La disputa por la educación", en Foro Universitario, núm. 68 época II, julio de 1986, p. 26.

¹⁵⁸ Jaime Torres Bodet, op. cit., t. 1, p. 328.

¹⁵⁹ Cf. Louis Althusser, "Ideología y aparatos ideológicos de Estado (Apuntes para una investigación)", en Revista Mexicana de Ciencia Política, núm. 78, 1974.

gran capacidad humana, aunque carecían, en su mayoría, de verdaderas capacidades técnicas. De los 18 mil que presentaban servicios a la Federación nueve mil tenían solamente certificados estudios primarios; tres mil habían hecho estudios secundarios parciales (de 1 o de dos grados); tres mil habían egresado de las Escuelas Normales Rurales, y solamente dos mil habían sido formados en Escuelas Normales de plan completo.¹⁶⁰

El propósito del IFCM era doble. Por una parte mejorar las capacidades intelectuales de los maestros en ejercicio y acrecentar sus conocimientos de los contenidos educativos y, en consecuencia, acrecentar su posición social. Metas que todavía persigue el gremio y el gobierno a partir del Programa para la Modernización del Educación de 1989 y después de las reformas de 1992. Simultáneamente al avance en la consecución de grados, los maestros recibían un aumento (el famoso sexto) de salario y avanzaban hacia la basificación. El IFCM fue también una innovación educativa. Fue la primera institución de que se tenga noticia que en la América Latina estableció los cursos por correspondencia y ofrece oportunidades de titulación en veranos u otros periodos de vacaciones.

Poner al maestro en el centro de un programa de educación, apoyarlo económicamente, incrementar su decoro profesional y estimularlo a la superación intelectual, tiene efectos tangibles, no sólo en la política educativa y el prestigio del secretario que lo hace, sino también en la educación misma. De tal manera que, aunque no sea el fin explícito de sus promotores, esa mejoría tiene efectos positivos en los sujetos que pasar por las aulas y algunos, como fue el caso de la generación del 68, quienes asistieron a la primaria y a la secundaria en las décadas de los cincuenta y sesenta, se tomaron en serio la cuestión de la democracia.

La tarea de Torres Bodet comenzó en 1947, pero concluyó en 1964. Después de 12 años de ausencia, Torres Bodet regresó en 1958 para continuar su obra. Las bases de su proyecto educativo, la congregación entre liberalismo y utilitarismo ya estaban sentadas y, con la revisión de la enseñanza secundaria de 1944, también arraigadas en las actividades prácticas de la educación mexicana. En la segunda vuelta, Torres Bodet consolidó lo hecho, avanzaban la expansión del sistema y se preocupó en parte de la educación superior. En 1959, a escasas semanas de haber tomado posesión del cargo, retiró de "comisiones y licencias" a más de tres mil maestros del distrito federal; consiguió el apoyo del presidente López Mateos para que la SEP designara unilateralmente el lugar donde los egresados de la Escuela Normal de México y las normales federales realizarán el servicio social; igualmente, construyeron más de 1700 aulas en la Ciudad de México en muchos cuantos meses para ser pasar la demanda de inscripciones en las escuelas primarias.

El rezago en la satisfacción de la demanda era muy elevado, había largas filas de padres de familia buscan describir a sus hijos en las escuelas y no había cupo. Al parecer, la imagen de que por medio de la educación se puede avanzar socialmente había atravesado la conciencia de la población, al menos la de las ciudades. Ahora el Estado tenía que satisfacer, insistía Torres Bodet, lo que ya era una demanda popular irresistible, a pesar de los obstáculos que le colocaban los funcionarios de la Secretaría de Hacienda por las erogaciones que aquello representaba. No obstante que eso cuesta, los políticos como López Mateos sabían que brindar educación para las masas es menos caro que repartir las tierras y no genera inestabilidad que agitación, al menos no tanto.

¹⁶⁰ Jaime Torres Bodet, op. cit., t. 1, p. 332.

El modelo de educación para la unidad nacional, al igual que en los tiempos de Vasconcelos y Bassols, perseguía la integración de los indios a la nacionalidad mexicana. La creación del Instituto Nacional Indigenista (INI), en 1998, recogió la experiencia del periodo de la educación socialista; el departamento de Asuntos Indígenas destacó más la mexicanización que la reproducción de habilidades. Tanto la política de educación socialista, como la de la unidad nacional, superan la visión de Vasconcelos; sin embargo, sin abandonar cierto paternalismo, al considerar que las etnias tienen intereses propios y que más que hispanizar lo que se requiere es integrar todas las etnias a la nación. El Estado mexicano se reconoce pluriétnico y pluricultural.

Como pocas variaciones, la política educativa del Estado hacia las minorías raciales es la misma desde los años cincuenta. Se induce el cambio de la visión cosmológica de la etnia, más se pretende, en menos en las declaraciones, que a partir de la identificación de los intereses de las propias comunidades; si intenta usar la lengua materna como medio de la castellanización, pro preservando su existencia (se han escrito innumerables libros de texto en muchas lenguas nativas y antropólogos del INI y la SEP hacen estudios para dotar a las lenguas indígenas de gramática y escritura) y se busca, con poco éxito, que la mayoría de los maestros a cargo de esas tareas sean de la misma etnia. En consecuencia, para los indios, más que reproducir habilidades y destrezas para el trabajo, de educación oficial otorga más importancia a la formación de la nacionalidad. Esto no obsta para que la sociedad exista un racismo fuerte, pero sutil; no franco, pero efectivos.

Torres Bodet, esta vez en la participación entusiasta de los intelectuales notables que reunió en la antigua Comisión Revisora, formó otro grupo para formular el Plan para la Expansión y Mejoramiento de la Escuela Primaria, el plan de 11 años. En este predominaban funcionarios públicos y representantes sindicales. El propósito era claro: ampliar la oferta de educación primaria y prever el crecimiento de la población para satisfacer toda la demanda; es decir, que ningún niño menor a los 14 años quedará sin escuela. El plan perseguía además a partir la deserción, sobre todo en las áreas rurales. Mas no era fácil conseguir los medios para alcanzar tal fin. Durante la elaboración misma del plan, Torres Bodet enfrentó dificultades con los funcionarios de las secretarías de Hacienda e Industria y Comercio. Los primeros trataban de disminuir los presupuestos, los segundos hacían estimaciones estadísticas muy conservadoras, que no dibujaban la realidad demográfica del país.

La parte del plan que le tocó poner en marcha, durante los primeros cinco años, cumplió con las metas propuestas en cuanto al expansión de la oferta. Sin embargo, la demanda fue mayor al estimada y la deserción, que no es un fenómeno exclusivamente escolar, no disminuyó de manera notable a pesar de los incrementos en los servicios asistenciales, como los desayunos escolares y los programas higiene. La segunda parte del plan, según Latapi, en el cuidadoso análisis que hizo de la política educativa del gobierno de días Ordaz, fue un retroceso. No hubo los recursos fiscales para la educación, ni la voluntad política del régimen de continuar la obra.¹⁶¹ El segundo asunto peso más que primero.

El otro elemento fue la creación de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos (Conaliteg). Un programa de elaboración intelectual, producción y distribución de libros de texto ya había sido planteado durante los años de la educación socialista. Es más, en ese tiempo un proyecto pequeño se puso en movimiento, "los Dap", pero que por la

¹⁶¹ Pablo Latapi, "Balance de un sexenio", en Diorama de la cultura de Excelsior, 22 de noviembre de 1970.

escasez de fondos y falta de cooperación de la SEP se suspendió. Los Dap, eran libros editados por el Departamento Autónomo de Publicaciones cuyo subdirector era el joven funcionario Adolfo López Mateos.¹⁶² Ya como presidente, ordenó a sus subsecretarios de Educación Pública quisiera el plan en grande. La puesta en marcha de un programa de libros de texto gratuitos, en aquel entonces único en el mundo fue la de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y la Alemania Democrática, le valió al gobierno de México muchos reconocimientos internacionales y otros tantos conflictos internos. La impugnación interna, desde la derecha, apuntaba en dos direcciones. La primera, de los empresarios de la industria editorial que veían merma sus actividades. La segunda, la vieja demanda de los sectores medios conservadores por la libertad de enseñanza. Se usaba al gobierno de querer imponer una visión única de la vida, la sociedad y la historia de México. Rechazaban los intentos del Estado de "colectivizar solamente" y demandaban, como en el pasado y el presente, que la inclinación religiosa de los padres se reprodujera en las escuelas públicas.¹⁶³ Muchos años después, don Jesús Reyes Heróles respondió de nuevo esa petición señalando:

... enseñar en la escuela todas las religiones, sabiendo que pronto ese proceso va a conducir a la concentración en una sola religión y a volver a los viejos conflictos del siglo pasado.³²

Y ratificó que en México existe libertad de enseñanza, que es la Iglesia católica la que en el siglo pasado se opuso radicalmente a ella.

La pugna ideológica, la querrela escolar, como la denomina Soledad Loaeza, se manifestó con fuerza en 1961, pero al final se impuso la voluntad del gobierno y el principio del Estado educador resultó incólume y fortalecido. Más fuerte aún por la participación creciente del gobierno federal en el financiamiento de la educación superior. En 1259, a Torres Bodet le correspondió resolver el problema del IPN que permanecía ocupado por el ejército y, aunque se respetó la decisión de Adolfo Ruiz Cortines de cerrar el internado, se incrementaron en número y los montos de las becas a los estudiantes y se removió al director impugnado por la mayoría, se elaboró un reglamento interno que incluía demandas de profesores y estudiantes y se hicieron otras concesiones a los maestros. En la década de los cincuenta, se crearon muchas universidades estatales a partir de los antiguos colegios civiles y, desde 1960, el gobierno federal comenzó incrementarles los subsidios y, a pesar de la autonomía, inducir reformas desde el centro. Política que se interrumpió en 1964 a 1970, durante el gobierno de Díaz Ordaz, pero que regresó con fuerza y empuje en 1971.

Las reformas de los años setenta no tuvieron la contundencia y penetración de las anteriores, sólo modificaron las partes superficiales del sistema para después ser atacadas, aún por quienes participaron en su desempeño e implantación, pero que apuntaban a una reforma profunda de los métodos y prácticas de la educación en México. Eso merece un análisis más detallado que se hace en el capítulo posterior.

La educación para la unidad nacional, que se inauguró en 1947, puso en el mismo continente y con pesos equivalentes tendencias encontradas. Se supuso y expresó

¹⁶² Víctor Hugo Bolaños, op. cit., p. 133.

¹⁶³ Soledad Loaeza, op. cit., pp. 272-273.

³² Jesús Reyes Heróles, *Educación para construir una sociedad mejor*, México, SEP, 1985, t. 1, pp. 289-290.

públicamente, que la educación nacional puede y debe formar ciudadanos y productores simultáneamente, pero no se menciona cuál es la función principal del SEM. En la visión y la obra de Torres Bodet aparece la posibilidad de realización de ambas, cierto con tintes estatistas -el corporativismo- pero no definió, como tampoco su amigo Samuel Ramos, en qué lugar cabe una y donde entra la otra.

HACIA LA NUEVA REFORMA

A 70 años de iniciado el debate decide escuela debe educar ciudadanos o capacitar productores, en ciertos discursos se reproducen los principios educativos que inspiraron los debates liberales del siglo pasado y, simultáneamente, los ideales de educadores protosocialistas y utilitarista de los años treinta. En el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y en la Exposición de Motivos de la Ley General de Educación, tanto por lo expresado abiertamente, como por los elementos implícitos, se reproduce esa dicotomía. En el Acuerdo se insiste que el educación básica

...impulsa la capacidad productiva de una sociedad y mejora sus instituciones económicas, sociales, políticas y científicas, puesto que contribuye decisivamente a fortalecer la unidad nacional y a consolidar la cohesión social, a promover una más equitativa distribución del ingreso, a fomentar hábitos más racionales de consumo, enaltecer el respeto a los derechos humanos, en particular el aprecio la posición de la mujer y de los niños de la comunidad, y a facilitar la destrucción social al cambio tecnológico. Además, una buena educación básica genera niveles más altos de empleos bien remunerado, una mayor productividad agrícola e industria, y mejores condiciones generales de alimentación y de salud, y actitudes cívicas más positivas y solidarias.³³

La ambigüedad de la propuesta deja las puertas abiertas a muchas interpretaciones. La neoliberal insistiría en que la parte inicial de la primera oración tiene la prioridad y resume la esencia de la misión del SEM. Es tiempo de desafíos de una economía global que exige competitividad (una pérdida de la noción de competencia), personas con conocimientos, hábitos y destrezas capaces de hacer frente a esos retos. Obreros calificados, técnicos, gerentes y profesionales serían los activos principales elevarían la capacidad productiva de México frente a la globalización, son el capital humano ocupara los puestos de trabajo bien pagados y que serán fácilmente adaptables al cambio tecnológico.

Pero también la puerta está abierta para el proyecto democrático cultural. Se asegura que el educación básica contribuye a fortalecer la unidad nacional y a consolidar la cohesión social. Eso tiene sus orígenes en la reforma de Vasconcelos, cuando se programó el educación sería la base de la mexicanidad y que por medio de ellas se consolidarían los valores nacionales cuando todos fueran partícipes de una idea en comunidad, de pertenencia a la República. Más la educación aún no llega a todos los mexicanos y nadie piensa que la nación se pueda desintegrar. ¿Cuál ha sido pues el peso real del sistema educativo en la consolidación de la nacionalidad? Nadie puede contestar con certeza la pregunta, más se puede aventurar que no ha sido el factor central. Lo que se avecina, con

³³ Poder Ejecutivo Federal, op. cit., p.4.

los retos de la globalización económica y la integración comercial de Norteamérica, tal vez sea una convivencia cultural y una confrontación de valores.

En términos de cultura, entendida como el modo de vida material, intelectual y espiritual acumulado por México y los mexicanos a lo largo del historia, quizá, como señala repetidamente el escritor Carlos Fuentes, México es superior, tiene raíces más ricas, no sólo en el pasado precolombino, sino también de la Europa mediterránea, el mundo árabe y, en menor medida, de África. Además, un sentimiento de nacionalidad bien arraigado entre las masas, que se manifieste incluso en el corazón de los Estados Unidos entre lo mexicano-estadounidense de varias generaciones. Sin embargo, en términos de la cultura popular, de medios de entretenimiento y de difusión de patrones de consumo, la cultura de masas de los Estados Unidos es más robusta. Igualmente sus instituciones educación superior y centros de la cultura, poseen una riqueza material e intelectual mucho mayor que la de México.

Si bien no hay que temer a Mickey Mouse, hay valores que se derivan de la noción de ser mexicanos que bien vale la pena mantener, enriquecer el incrementar: lazos de solidaridad, en lugar de individualismo egoísta; sentimientos de pertenencia y a suscripción a una nación e historia, no sólo a un territorio; en un conjunto de mitos y retos sociales, entre ellos el de los niños héroes, que forman parte de la cosmovisión de los mexicanos. En otras palabras, la base de la identificación es una historia edificante en la educación básica, aunque no necesariamente más allá de la enseñanza secundaria.

El proyecto democrático para el SEM tendrá que definir mejor, sin ambigüedades, hasta donde como se pueden conjugar los propósitos de formar a ciudadanos conscientes de su pasado histórico con las demandas del economía abierta de contar con productores más eficientes. Esa conjugación es posible y en el capítulo final sesga a los lineamientos más generales de ese proyecto alternativo, que además de estar afianzado a la historia del SEM, contempla mayores transformaciones en su devenir. Ese proyecto, acaso será capaz de tener realizaciones si además de insistir en los valores de la nacionalidad, contribuye la base consolidación de la democracia.

Para lograr tal propósito, como lo demanda la sociedad, la educación mexicana tiene que ser más abierta, igualitaria y de mayor calidad. Elementos éstos que ya están presentes en el debate sobre la transición de indios siglo.

VII. DEL CENTRALISMO A LA FEDERALIZACION DE LA EDUCACION

... un análisis de las contradicciones internas que lo minan y, al mismo tiempo, una exposición y reconstrucción del modo en que, pese a todo, las contradicciones son superadas y el sistema existe y funciona...

LUCIO COLLETI, *Visión crítica de la sociedad*

El 5 de septiembre de 1921 se creó la Secretaría de Educación Pública como el organismo rector de la educación nacional que debería hacer sentir su acción civilizadora donde fuera necesario. La SEP, de acuerdo con su impulsor, José Vasconcelos, debería ser una institución flexible, ilustrada y poderosa, que diera sentido a la idea de mexicanidad y se encargara de educar al pueblo. El 18 de mayo de 1992, poco más de 70 años después, se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica entre el secretario de Educación Pública, la dirigente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación Nacional y los gobernadores de los 31 estados del país. Entre otras cosas, el

Acuerdo establece que el sistema educativo mexicano debe ser flexible, de mejor calidad y otorgar poder de decisión en la educación a los estados, los municipios y los padres de familia.

Con este pacto, el estado da un paso sustancial en la descentralización de la SEP – aunque el término no aparece en parte alguna del texto- utilizando casi los mismos argumentos que en su tiempo sirvieron para edificar un sistema educativo centralizado. El acuerdo, tal vez cierra un capítulo de la historia de la educación en México, mas simultáneamente abre perspectivas distintas a las que se pudiera uno imaginar pocos años antes. El Acuerdo, junto con la Ley General de Educación de 1993, proporcionan el marco de la transición del SEM para hacer de la escuela una institución más democrática, pero esto depende más de la sociedad civil. La descentralización del SEM es un hecho en sus aspectos operativos; sin embargo, el gobierno central mantiene partes importantes y funciones sustantivas para que no se interrumpa el proceso educativo.

Las pugnas por el control del aparato escolar involucran a nuevos actores que, de manera eventual, podrán incidir en una reforma profunda del SEM, más para ello la participación social es vital. Quienes se amparan en la ideología neoliberal, aspiran que la descentralización rebase lo alcanzado hasta el momento, anhelan que el SEM se privatice en su mayor parte y dejar que el mercado marque las pautas de organización del sistema. Para quienes plantean que la democracia y la equidad deben ser las cualidades distintivas del nuevo SEM, la reforma del Estado y la descentralización de la educación, abren posibilidades de participación que antes parecían imposibles.

EL CONTEXTO

El toque de la política educativa del gobierno del presidente Salinas de Gortari es la descentralización de la educación básica y normal que resalta la idea de construir un sistema en realidad federal. Es un vuelta de casi 180 grados a la tendencia centralista muy pesada que se inauguró en 1921 y que correspondía a la noción del Estado corporativo. El acuerdo y las disposiciones legales subsiguientes legitiman la descentralización, intentan impedir que en el futuro se regrese al centralismo y asegurar que, al menos en este terreno, la reforma del Estado sea una realidad. La descentralización en la educación es un mérito de este gobierno, eso no se debe soslayar, ni le deben regatear los reconocimientos debidos. No obstante, la descentralización es un proyecto que rebasa los límites de un sexenio y muestra ese conflicto constante entre tendencias dentro del mismo aparato del Estado. De hecho, los primeros pasos firmes de este proyecto, la desconcentración administrativa de la SEP, que empezó en 1978, bien podría ser el comienzo de la transición que hoy en día el SEM vive más profundamente.

En la literatura internacional sobre el tema de la descentralización de la educación, ésta se conceptúa de diferentes maneras: como un proceso de devolución de algo que fue arrebatado por el Estado a los particulares o municipalidades, provincias u otro tipo de unidad administrativas menos al Estado central. Esta es inaceptable al caso de México. No hay nada que devolver, ya que en 1921 había en el país cerca de 850 mil estudiantes, poco más de 22 mil maestros y alrededor de 11 mil escuelas y las que eran de control estatal no fueron absorbidas por la SEP, salvo unas cuantas excepciones. Casi la mitad de esa población.

IV. DEMOCRACIA Y AUTORITARISMO: EL CURRÍCULO OCULTO DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

Que todo el ritmo del mundo por estos cristales pasa cuando pasan
ese pastor que va detrás de las cabras
con una enorme cayada,
esa mujer agobiada
con una carga
de leña en la espalda,
esos mendigos que vienen arrastrando sus miserias, de
Pastrana,
y esa niña que va a la escuela de tan mala gana.

LEON FELIPE, ¡Qué lástima!

La transición del SEM hacia una educación más democrática y de mejor calidad, enfrenta obstáculos considerables. Falta garantizar que los propósitos expresados en las normas constitucionales y leyes encuentren un camino seguro de llegar a las aulas y cobren vigencia plena. Los impedimentos mayores, sin embargo, no se derivan de actividades teóricas del Estado, sino de la tradición y la práctica educativas mexicanas que no se cumplen sus propósitos cabalmente. Los niños no se incorporan a la sociedad con todas las cualidades positivas que supone deben asimilar en la escuela; pero tampoco reproducen rasgos de disciplina y homogeneidad, obediencia a las jerarquías existentes. El proyecto de una educación democrática persigue que el SEM acostumbre a los mexicanos a que aprendan a apreciar lo que hacen con su trabajo, a sentir satisfacción interna por lo realizado; que además tengan iniciativa personal e independencia de criterio. La escuela mexicana, en consecuencia, debe incorporar en sus actividades teóricas y prácticas una ética acorde con el presente y el porvenir. El proyecto democrático debe encauzar la reforma profunda del SEM en marcha, para que paulatina pero rápidamente, se desmantele el autoritarismo existente en las aulas mexicanas.

En el libro de Trejo et al., *Educación para una economía competitiva*, reseñado en el capítulo I, los autores ubican el dilema futuro de la educación. Se encontraba en el Distrito Federal y otro tanto cerca de 50 ciudades; sólo una que otra localidad del medio rural contaba con escuelas.¹⁶⁴

Otra concepción considera que la descentralización es un proceso de delegación de funciones de un órgano central a unidades regionales más pequeñas, pero sin confiar facultades de decisión más allá de ciertos límites.¹⁶⁵ Este fue el caso de la desconcentración administrativa de la SEP durante el gobierno del presidente López Portillo, situación que se prolongó hasta 1992. Finalmente, la noción de descentralización, tal y como se aplica en estos días en México, es la transferencia de autoridad, recursos obligaciones de la administración central a los gobiernos de los estados. Sin embargo, dadas las necesidades de mantener el control y la homogeneidad del sistema como un todo, el gobierno central

¹⁶⁴ José E. Iturriaga, op. cit., p. 170.

¹⁶⁵ Mark Bray, "Education and Decentralization in Less Development Countries: a Comment on General Trenes, Sigues and Problems, with Particular referente a Papua New Guinea", en *Comparative Education*, vol. XXI, núm. 21, 1985, pp. 184-185.

conserva las funciones normativas y la capacidad de asignar la mayor parte de los recursos fiscales a la educación, dado que en la captación de impuestos, el gobierno federal retiene la parte preponderante.

Para un estudio de los procesos de descentralización educativa en muchos países, una vez que la pugna entre las tendencias centralista y federalista se resuelve a favor de la segunda el Estado debe enfrentar dos cuestiones cruciales que es común que se encuentren en conflicto entre sí. Por una parte, la necesidad de mantener el control y la eficiencia del sistema como un todo y, por otra, el interés de sostener y aumentar las bases de su legitimidad. A esta contradicción se le denomina la “política de la ambivalencia”.¹⁶⁶ Parece ser el caso de México confirma su tesis, pero además ofrece aristas peculiares que hay que explorar.

La apuesta

En su discurso de toma de posesión como presidente de México, Miguel de la Madrid, al proponer la estrategia gubernamental para alcanzar metas democráticas, ponía de relieve la descentralización del sistema nacional de educación. Afirmó contundentemente:

Haciendo mío un reclamo nacional, he decidido promover la transferencia de los gobiernos locales de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal que el Gobierno Federal imparte en todo el país, así como los recursos financieros correspondientes... el Gobierno Federal conservará las funciones sectores y devaluación que ejercen a través de la Secretaría de Educación Pública. Los derechos laborales del magisterio y su autonomía sindical serán respetados escrupulosamente.¹⁶⁷

Ese fue un compromiso concreto, aclaró en discursos de esta naturaleza, donde las menciones expedientes generales predominan sobre los particulares. Pero la cita no se cumplió durante su mandato. Hasta 10 años después, en los mismos términos en que se planteó en diciembre de 1982, el gobierno federal dio el paso decisivo contra la firma del Acuerdo.

A los documentos del partido gubernamental correspondientes a la campaña presidencial de 1981-1982, no se hizo hincapié en la descentralización del educación; tampoco en los principales periódicos nacionales de la época del tema Patricia, por tanto formulaba parte en un debate político. Pero la idea de la descentralización fue expresada enérgicamente y en repetidas oportunidades por el candidato presidencial. En las publicaciones especializadas sobre el tema de esos años figuran dos artículos, obras intelectuales destacados cercanos al candidato, en esto se sostiene que la descentralización de la vida nacional constituye un paso para incrementar la democracia política.¹⁶⁸ Pero cuesta trabajo creer que sólo dos expresiones intelectuales hayan tenido tanta influencia

¹⁶⁶ Hangs Weiler, “Control Versus Legitimacy: the Politics of Ambivalente”, en Jane Hannaway y Martin Carnoy (comps.), *Decentralization and School Improvement: Can we Fulfill the Promis?*, San Francisco, Cal., Josey-Bass, 1993, p. 55.

¹⁶⁷ En *Excélsior*, 2 de diciembre de 1982

¹⁶⁸ Alejandra Moreno Toscano, “Descentralización: México, modelo a desarmar”, y Enrique Florescano, “Política cultural: Inversión del desperdicio”, en Héctor Aguilar Camín (comp.), *El desafío mexicano*, México, Océano, 1982.

como para suscitar una aspiración nacional. Parece axiomático, en consecuencia, en la descentralización de la vida nacional y, por tanto, de la educación constituyó más una política del Estado de una exigencia popular.

Si la descentralización no era una demanda de la sociedad, entonces cabe preguntarse porque el gobierno federal de México tomó la decisión de descentralizar el sistema nacional de educación a contracorriente de una tendencia histórica a la centralización. Al momento, es prácticamente imposible dar respuestas a factores esta pregunta ya que mucho de lo escrito sobre el tema es divergente o contradictorio. No obstante, es razonable sistematizar las principales posiciones políticas expresadas hasta antes de la firma del Acuerdo. Cuando ello tal vez se puedan elucidar los motivos que impulsaron al grupo gobernante a descentralizar la educación.

LA SAGA DE LA DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION

Hay cinco elementos que quizá ayuden a explicar la cuestión y que se enmarcan en la política de la ambivalencia: i) el ánimo federalista declarado por los gobiernos de los presidentes de la Madrid y Salinas de Gortari, apuntan de manera directa de la legitimación del régimen y a la reforma del estado; ii) la necesidad de control se ilustra con los alegatos en favor de la eficiencia en la dirección general del sistema y la asignación de los recursos; iii) la política de ambivalencia entre control y legitimación se nota más en las relaciones de la SEP o, más en general del Estado, con el sindicato; iv) esta política también se hace visible en la administración de conflicto que emana de la disidencia magistral y persigue tanto legitimar la política de las descentralización, como mejorar la política sindical con el fin de poner más atención a las cuestiones de sustancia educación, y v) una tendencia internacional favorable a la descentralización que, eventualmente, creará una buena imagen del régimen y, de regreso al país, consolidar la descentralización del educación básica y normal como una causa legítima y un proceso eficaz. En el trayecto serán claras las dimensiones históricas del movimiento descentralizador¹⁶⁹.

La presunción federalista

En sus discursos, el presidente De la Madrid y su secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heróles, invocaban el federalismo y la Constitución en apoyo del principio de la descentralización de la educación. Lo propio hicieron el presidente Salinas de Gortari y su secretario de Educación Pública, Manuel Bartlett y Ernesto Cédillo, con diferentes tonos pero en la misma dirección. El tercer secretario en el sexenio, Fernando Solana, ya había aportado sus tesis y acciones desde finales de los años setenta.¹⁷⁰ La hipótesis federalista se refiere a los objetivos del gobierno de rescatar el espíritu original de la Constitución. "Descentralizar la vida nacional", dijo el secretario de Educación Pública en Mayo de 1983, "significa consolidar el modelo de organización propio del sistema federal".¹⁷¹ Explícita o implícitamente, en numerosas declaraciones oficiales, ese discurso se presentaba a la

¹⁶⁹ En este capítulo se presentó una revisión sustancial a ideas expresadas en un trabajo anterior. Cf. Carlos Ornelas, "The Decentralization of Education in México", en *Prospects*, vol. Jesús XVII, núm. 1. Primer trimestre de 1988, pp. 105-113.

¹⁷⁰ Cf. Secretaría de Educación Pública, Memoria: 1976/1982, México, SEP, 1982, t. I, Política educativa.

¹⁷¹ Jesús Reyes heróles, *Educación...*, op. cit., p. 74.

descentralización de la educación y la vida nacional como un avance en la democratización de la vida social y política de México. Además en el sexenio del presidente De la Madrid, la política de descentralización era la piedra angular de la revolución educativa.

Como ya se vio en detalle, la constitución de 1917 dispuso que la educación primaria de México sería universal, gratuita y obligatoria y que quedaría a cargo de los municipios; en tanto que la educación secundaria y normal a cargo de los estados; sólo la Universidad Nacional y algunos centros de investigación quedaban bajo la coordinación del departamento universitario, la única rama del gobierno federal para educación de 1917 a 1921. Pero Vasconcelos, en la campaña para crear la SEP, sostenía que los estados y los municipios no tenían recursos suficientes para mantener y ampliar la enseñanza.

Resulta paradójico observar que este paso hacia la centralización, que en cierto modo debilitó la organización política federal del país prevista en la Constitución, fue denominado incorrectamente federalización. No obstante, entre los rebeldes del viernes muchos gobiernos estatales mantuvieron durante años en lo que política educativa. Hay pruebas históricas de que en bastantes entidades federativas incrementó el número de alumnos en todos los niveles, incluso se crearon universidades públicas y hubo resistencias políticas organizadas desde los congresos de los estados como Guanajuato Yucatán, más la fuerza centralizadora de era la dominante y la oposición se mina paulatinamente. La propensión a la centralización de la educación, sobre todo en sus aspectos políticos, siguió su marcha ascendente durante los años de la educación socialista. La reforma constitucional de 1934 otorgó al congreso federal el poder de legislar para unificar y coordinar la educación en todo el país autorizó al poder ejecutivo federal a centralizar la política educativa y el diseño de los planes y programas escolares, aunque no el financiamiento. En aquellos años la unificación de la educación se justificaba con el argumento de que en importantes que gobiernos centrales y sus cuadros dirigentes garantizarán la pureza ideológica de los contenidos y las prácticas educativas se crearon de aquella manera las condiciones materiales y jurídicas para centralizar aún más a la educación. Esta vez en sus aspectos normativos.

Y esa tendencia a la centralización se hizo más patente con la política de la unidad nacional y el fortalecimiento paulatino de la SEP, como el aparato burocrático por excelencia. Descentralizar el SEM, en contradicción con las tendencias dominantes hasta hace relativamente poco tiempo, según el mismo gobierno, constituía una iniciativa revolucionaria que tendría repercusiones profundas en la vida democrática de México. Un estudioso del tema acotó que ninguno de los principales teóricos de la política que ha tratado los problemas de la democracia y la dicotomía entre la centralización y la descentralización (Tocqueville, Stuart Mill y Weber), establece un claro nexo entre el federalismo, por una parte, y la democracia y la descentralización, por otra. La historia proporciona tantos ejemplos de países antidemocráticos y descentralizados, como de estados democráticos y centralizados. Además, teniendo en cuenta el proceso de centralización de la vida económica, social, cultural y política que se observa en México, no es fácil atribuir un valor explícito contundente a la hipótesis según la cual la descentralización es una iniciativa congruentemente democrática. Gil Villegas llegó a la conclusión de que para democratizar la vida política, social y cultural de México, es más importante la dispersión del poder que la descentralización. Su argumento encierra que la

política que aplica el gobierno no entraña necesariamente un proceso de democratización.¹⁷²

Sin embargo, tampoco es posible descartarla por completo. Como resultado del discurso político de los dirigentes del país, se ha modificado la legislación, se han transferido las responsabilidades, el patrimonio y las relaciones laborales con el SNTE a los gobiernos de los estados y se han desconcentrado los servicios educativos en el Distrito Federal. Con ello quiere decirse que ese discurso tiene una incidencia en la organización política de México. Es una reforma que sacude (no que destruye) las estructuras profundas del sistema y un referente empírico congruente sobre las reformas del Estado. Menos puede descartarse cuando el Acuerdo Nacional del 18 de mayo de 1992, que puso en marcha la transferencia de recursos del SEM a los estados, designa este proceso como de federalización.

Esto es quizá con la finalidad de darle un tono distinto con relación a los modos de la descentralización que se realizan en otros países. Es más, el subsecretario de Coordinación Educativa y uno de los actores principales en la negociación con el SNTE y los gobiernos de los estados, planteó que la reforma mexicana no se puede designar meramente una descentralización. Aseguró:

El Acuerdo Nacional propuso llevar a cabo no una descentralización sino la federalización educativa, porque de ese modo se fortalecen tanto las facultades conferidas a la autoridad federal para garantizar una educación nacional, como la participación de los gobiernos estatales en la planeación y operación de los servicios.¹⁷³

Si con esto se requiere decir que la descentralización no es completa porque no hay autonomía para que los estados sigan su propia política educativa, diseñen el currículo y obtengan más recursos fiscales, la distinción parece correcta. Es decir, no se abandona del todo el principio del Estado educador, aunque se remuevan sus cimientos. A pesar de que es quimérico negar que en el ánimo de los gobernantes haya la intención real de avanzar en la democracia, es difícil aceptar que una sola causa, el impulso ideológico por el federalismo, tenga la fuerza suficiente para un efecto de tales magnitudes. El comienzo de la descentralización de la educación fortalece las necesidades de legitimación política del régimen pero no significa que se pierda el control o que se persiga la “balcanización” del sistema.

La lógica de la eficiencia

La centralización del sistema educativo llevada a cabo por la SEP dio como resultado a lo largo de los años la concentración del poder y de la toma de decisiones en las oficinas burocráticas centrales, así como la creación de una estructura política piramidal en la que las determinaciones importantes se tomaban en la cúpula y discurrían por una compleja y jerárquica estructura institucional. Cada grado de la escala contaba con su propia fracción de poder y acceso a los recursos. El argumento de la eficiencia se fundamenta en los designios del gobierno federal de lograr una red y distribución del poder

¹⁷² Francisco Gil Villegas, “Descentralización y democracia: Una perspectiva teórica”, en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 33-67.

¹⁷³ Estaban Moctezuma Barragán, op. cit., p. 119.

desmantelaría gradualmente un pasado y gigantesco aparato burocrático corporativo, pero sin perder el control del rumbo del sistema, destituir nuevas formas de administración, así como establecer mecanismos concretos de comunicación entre los órganos centrales y las secretarías de Educación de los estados.¹⁷⁴

Pese a las reformas constitucionales de 1921 y 1934, no se aplicó de inmediato una política nacional de educación; en cierta forma era una utopía la dispersión de la poca población del país, el tamaño de su geografía y la escasez de vías de comunicación. Fueron proceso histórico plagado de conflictos y contradicciones (de los cuales se presentaron ejemplos de los capítulos II y III). En algunos momentos, la SEP fue un órgano regulador que un verdadero aparato de Estado. Por ejemplo, en 1928, siete años después de su creación, la SEP sólo controlaba directamente 20% del sistema educativo, considerando el número de escuelas y la matrícula. En ese año porcentaje ejército de presupuesto del gobierno federal fue de sólo 6.1% para la educación. En el ciclo escolar 1991-1992 (último administrado directamente por la SEP), las cifras habían sufrido un vuelco total: la SEP tenía bajo su control absoluto más de 117 mil escuelas en todo el país y era el patrón de más de 650 mil maestros y trabajadores. Asimismo ofrecía servicios de educación a más de 16 millones de alumnos en todos los niveles y modalidades, alrededor de 65% del total. Y, como serían el capítulo anterior, el gobierno federal aportará más de 80% del gasto total en educación.

En 1982, al final del periodo del presidente López Portillo, la SEP alcanzó la cúspide de su dimensión como aparato de Estado. Estaba formada por siete subsecretarías (cuatro leyes organizadas según los niveles o tipos de escolaridad: educación elemental, educación media, educación superior en investigación científica y educación e investigación tecnológicas, la de planeación y coordinación educativas y dos por actividades: cultura y deportes), 44 direcciones generales, 304 direcciones, seis consejos, un comité general interno de administración y presupuesto, una comisión de becas, la oficina del auditor general, una Oficialía mayor, 31 delegaciones en los estados y cerca de 60 instituciones coordinadas. En el mismo año, si se cuenta el personal docente administrativo, la SEP disponía casi de 600 mil empleados y más de 10 mil funcionarios, y tenía bajo su control directo a más de 15 millones de alumnos. Además, la SEP, por medio de la Conaliteg, se preocupaba de diseñar, producir y distribuir más de 100 millones de ejemplares de libros de texto gratuitos cada año. El CAPFCE (descentralizado desde su fundación) se ocupa de diseñar la construcción de los locales escolares en todo el país.¹⁷⁵ Estas instituciones realizan esas funciones hasta la fecha.

En el proceso histórico descentralización de la educación, la administración de una maquinaria burocrática de ese tamaño llegó a ser un problema. La SEP se distinguía por un funcionamiento rutinario del sistema, la lucha por los recursos, los conflictos políticos entre camarillas, la duplicación de funciones, la falta de comunicación horizontal y una relación muy pobre con la sociedad. En la década de los setenta, las iniciativas políticas de reforma del sistema educativo no sólo toparon con hábitos de los maestros, sino que tropezaron con la fuerte resistencia de los grupos burocráticos. También se comprobó que la pasividad e indiferencia del personal y el magisterio constituían obstáculos a las reformas administrativas a partir de 1978.

¹⁷⁴ Ulises Beltrán y Santiago Portilla, "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano", en Blanca Torres, op. cit., pp.91-118.

¹⁷⁵ Secretaría de Educación Pública, Informe de Labores: 1982-1983, México, SEP, 1983.

Esta centralización se tradujo en la ineficiencia del sistema. Además de funcionar lentamente, la SEP lo hacía un costo elevado. Se asignarán recursos para mantener y preservar una estructura burocrática en desde destinarlos al propio proceso de enseñanza. El resultado, según el mismo presidente de la república, fue la a la calidad de la enseñanza.¹⁷⁶ La ineficiencia de la administración negó a la SEP disfrutar de una dirección precisa, lo que constituyó, en consecuencia, la razón de que el 1978 se iniciará la descentralización del aparato administrativo de la SEP. A este primer caso se le denominó la desconcentración administrativa.

En el derecho administrativo mexicano se establece bien la diferencia entre desconcentración y descentralización. Esta última se refiere a la delegación de poderes y funciones de una institución superior a otra de menor nivel. También entraña el concepto de autonomía en la toma de decisiones, al menos en algunos aspectos cruciales. La primera se refiere a la representación de la autoridad central al nivel del estado, la región o el municipio. Este fue el caso de las delegaciones de la SEP en los 31 estados.¹⁷⁷

El argumento de la ineficiencia implica que un sistema descentralizado pueda llevar a cabo una administración más racional de la educación y de la distribución de recursos. Esta teoría supone que el funcionamiento futuro de la enseñanza tiene que caracterizarse por la fluidez y la eficacia necesarias para que puedan resolverse, en los estados y los municipios a muchos de los programas creados por el tamaño gigantesco de la SEP. Implica, asimismo, un incremento de la participación local en el financiamiento de la educación. Los partidarios de la descentralización postulan, además, que el sistema de educación descentralizado responderá mejor a las necesidades de la comunidad y estimulará la participación social, caso de los padres como de los alumnos, el administración de las escuelas. La meta final de la descentralización de la educación es mejorar la calidad de la educación. Se sostiene que una educación de buena calidad es, a su vez, el indicador más fidedigno de un sistema de educación eficiente.

Este argumento explica algunos de los motivos que puede haber tenido el gobierno federal para descentralizar la educación. Parece razonable pensar que se producirá una simplificación administrativa dentro del sistema, luego en la medida en que las unidades de menor tamaño gocen de cierto grado de autoridad. Supuesto que no se puede probar todavía, pero es más apuesto interesante para democratizar al sistema de educación. Las decisiones tomadas localmente pueden basarse en una información confiable y en una comprensión política de la situación. Esto supone una dispersión del poder, una diversificación de las opciones según las características de los estados y las regiones y la voluntad política de los funcionarios de la SEP de modificar los hábitos y renunciar a una parte de su poder. Sin embargo, el proceso de descentralización de la educación reviste por sí mismo un carácter centralizado. El aparato administrativo diseñó y negoció con el SNTE y los gobiernos de los estados en las estrategias de la transferencia y sus condiciones. Además, decidió cuándo y qué medida delegaba la autoridad y todavía controla el diseño del currículum en todo el país y elabora y distribuye los textos gratuitos de la Ley General de Educación garantiza también que el gobierno federal se hará cargo de la evaluación global del sistema y de la asignación final de los recursos.

En cuanto a mejorar la calidad de la educación, cabe señalar en la historia de México este propósito se adujo en apoyo de la centralización desde principios del siglo por

¹⁷⁶ Discurso del presidente Miguel de la Madrid en Tlaxcala, Excélsior, 21 de agosto de 1984.

¹⁷⁷ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1964, 7ª. Ed., pp. 134-145.

educadores e intelectuales eminentes. Argumentos que luego retomó Vasconcelos para su campaña. Lo que escribió el profesor Gregorio Torres Quintero en 1911, sirvió en su momento para descentralizar y en su segunda parte, parece que pronosticó lo que sucede en el SEM a partir de 1992. Vale la pena reproducir la parte fundamental de su texto para confirmar que la dicotomía entre la descentralización y la centralización es, efectivamente, parte de la historia del SEM:

La descentralización no es mal en sí misma; la unidad de la autoridad es indispensable, por civilizador es cierto periodo de la evolución de los pueblos, como lo demuestran todos momentos la historia del mundo. La centralización sólo llega convertirse en obstáculo para el progreso cuando tiende a definir la iniciativa local, cuando esa iniciativa ha llegado a su mayoría de edad, cuando ya es consciente de sí misma, cuando ya siente su vitalidad y se revela su poder precisamente como feliz resultado ni en virtud de una buena centralización.¹⁷⁸

Aunque se pudiera poner en duda que la centralización de la SEP fue virtuosa, al parecer el gobierno central consideró -y altos funcionarios lo expresaban casi con las mismas palabras de Torres Quintero- que la SEP ya era un obstáculo a la educación, que reprimían la iniciativa local. Sin embargo, no hay pruebas de que esas iniciativas se manifestarán con fuerza en favor de la descentralización. Pero el anuncio que hizo el presidente de la Madrid en 1982, empezó a desatar un modo que aprestaba demasiado al sistema y, 10 años después, al final del gobierno del presidente Salinas de Gortari, se busca nuevos amarres que lo sustituyan. En consecuencia, se puede pensar que el raciocinio de la de eficiencia tuvo influencia en la decisión del gobierno de descentralizar la educación. Pero tampoco es suficiente para explicar por sí misma todo el proceso en marcha.

El poder del Sindicato

El crecimiento y la expansión de la SEP inversor para administrativo, además de confiar el poder de la burocracia estatal, dio lugar a que se creará el SNTE. El Sindicato se constituyó dos días después que Torres Bodet había sido designado secretario de Educación Pública. Con anterioridad, los maestros y otros trabajadores de la SEP estaban afiliados a un sinnúmero de pequeños sindicatos arrasados por numerosos conflictos y rivalidades. En algunas organizaciones, el Partido Comunista y otras fuerzas afines habían ocupado posiciones importantes, en bastantes de ellas desempeñaban funciones de dirigentes. Ello se debía en parte a que la política de la educación socialista se apoyaba incorporaciones de masas y de orientación izquierdista.

La creación del SNTE tuvo dos consecuencias políticas: i) el encuadramiento del Sindicato en el partido oficialista de las disidencias fueran disminuyendo de modo gradual, y ii) permitió que la SEP aplicara en todo el país sus políticas de educación. Los salarios, las prestaciones, las promociones y otros problemas de los maestros se negociarían en adelante de manera centralizada. Con ello se fortaleció la potestad del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE, no sólo debido a la captación de las cuotas de los miembros, sino también por su posición central de negociación con la SEP abarcaba casi todos los

¹⁷⁸Citado por Alberto Arnault, "El debate sobre la centralización y descentralización educativa: Síntesis documental, 1889-1969", México, Secretaría de Educación Pública, 1990, mimeografiado, p. I.

aspectos, desde la contratación y asignación de las plazas, así como permisos, licencias y cambios de descripción de los maestros.

Para asegurar la lealtad al PRI, se otorgaron posiciones políticas al SNTE, tanto en los congresos locales como en el federal, los ayuntamientos y los gobiernos de los estados, pero, sobre todo, el PRI permitió que algunos maestros prosiguieran su carrera como funcionarios de la SEP. De ese modo hubo subsecretarías, direcciones generales y direcciones que quedaron a cargo de funcionarios que habían empezado su carrera como militantes del SNTE y el razonable suponer que fueran más leales al Sindicato que el gobierno. Algunas de esas dependencias quedaron como "posiciones" del magisterio. De ese modo, maestros que compartían criterios políticos y trabajaba por la misma causa se encontraban frente a frente en la mesa de negociaciones; unos representando a la SEP y otros al SNTE. Esto era tolerado incluso alentado por el partido gobernante. Se trataba de un pacto corporativista. Después de muchas luchas internas, el comienzo de los años setenta, el grupo denominado Vanguardia Revolucionaria del Magisterio (VRM) monopolizó el liderazgo del SNTE. Esta camarilla ejercía el poder en las filas del Sindicato y tenía mucha influencia en el PRI y la SEP y otras ramas del aparato estatal, constituyendo un poder dentro del poder del Estado.¹⁷⁹

Las relaciones políticas entre la SEP y sus trabajadores han sido contradictorias a lo largo de su historia. Sin embargo, se elaboró un mecanismo institucional permitió a los dirigentes del Sindicato ascender en la jerarquía de la SEP y promover sus propios intereses corporativos en el contexto de la política nacional. El SNTE tradicionalmente apoyó el proceso de centralización. Fue el principal defensor de la federalización, en el sentido que se daba al término de nivelar las condiciones de trabajo de los maestros de todo el país y pudieran de esa manera ser empleados del gobierno central, lo que entrañaba en casi todos los casos mejores salarios y prestaciones. Destacados representantes del Sindicato sostenían que el objeto de la descentralización de la educación era desmantelar al SNTE y desnacionalizar la educación.¹⁸⁰

Hay pruebas de que los dirigentes del SNTE siempre resistieron los intentos, por más débiles y declarativos que fueran, de promover cambios en la organización de la SEP. Por lo contrario, perseguían que el aparato central creciera aún más. En 1958, por ejemplo, Torres Bodet, apoyándose en un trabajo de la entonces recién creada Academia Nacional de Educación, trató de reorganizar a la SEP con el fin, entre otras cosas de "... sustituir la subordinación de las instancias sociales correlaciones de coordinación y cooperación entre ellas". A lo cual el SNTE se opuso con toda su energía, porque señala Arnaut, la centralización de la SEP había favorecido más a los intereses corporativos del Sindicato que a las autoridades educativas.¹⁸¹ Paradójicamente, entre quienes elaboraron aquel proyecto, figuraban exdirigentes sindicales que, en los años treinta y cuarenta, al igual que Torres Bodet, eran militantes por la centralización de la educación.

Sin embargo, VRM dio un giro en su política la muerte del secretario Reyes Heróles, quien por medio de acuerdos y decretos avanzaba en la desconcentración administrativa de la SEP. En 1983 las delegaciones de la SEP en los estados se convirtieron en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USED), luego, mediante otros

¹⁷⁹ Olac Fuentes, *Política...*, op. cit., pp. 100-122.

¹⁸⁰ Indicios en Noel McGinn y Susan Street, "Educational Decentralization: Weak State or Strong State", en *Comparative Education Review*, vol. XXX, núm. 4, noviembre de 1986, pp. 471-490.

¹⁸¹ Alberto Arnaut, op. cit., pp. 151-154.

procedimientos jurídicos, potestad de la autoridad, cada USED se transforma en Dirección General de Servicios Coordinados de Educación en el Estado. Aprovechando la debilidad e inexperiencia política del sucesor de Reyes Heróles, la cúpula del SNTE, en lugar de oponerse a la descentralización intentos, con bastante éxito, apoderarse de ella. No en el sentido ideológico doctrinario de arrebatar una bandera al adversario, sino colocando a sus cuadros fieles direcciones de los servicios coordinados, en particular en esas direcciones de educación básica o presionando para que el secretario removiera a directores que no eran de su agrado. Un alto funcionario de aquel entonces, que pidió se guardará el anonimato, en una entrevista comentó que dada la crisis y la carencia de recursos, sino se les podía conceder aumento de salarios a los maestros había que hacer concesiones a sus dirigentes.

Por esas razones fue que surgió la tesis de que, en el fondo, la descentralización de la educación perseguía consumir la estructura corrupta y verticalmente SNTE, que se había convertido en que no a cualquier tentativa de reforma o racionalización de la SEP. Esta tesis fue rechazada con energía por los presidentes de la Madrid y Salinas de Gortari, así como por los sucesivos secretarios de Educación Pública en incontables declaraciones. Sin embargo, las relaciones de poder entre la SEP y el SNTE variaron radicalmente a partir de 1989, con el finiquito político de VRM.

La situación del SNTE ya no es la misma. A partir de abril de 1989, VRM perdió, al parecer para siempre, la dirección del SNTE y muchas otras posiciones dentro del aparato de la SEP. Una recomposición de fuerzas se dio en el seno del Sindicato y, por último, la descentralización o la hizo el gobierno autoritario y verticalmente. Fue un acuerdo que, como se comprometió el Estado, respetar los derechos laborales de los maestros y la integridad del Sindicato. Y, aunque la dirigencia ya no hablar por todo el gremio, ni puede garantizar una lealtad incondicional de sus integrantes al partido oficial, por medio del Acuerdo limitó la profundidad de la descentralización, pero al mismo tiempo contribuyó a darle legitimidad a la política del gobierno.

Sin embargo, las conjeturas de que la descentralización quebrantaría la unidad política del SNTE y, como desenlace, reducirá su poder, no se puede desechar por completo. Por lo que a unos cuantos años de la desbandada de VRM y a dos del Acuerdo en el SNTE se puede observar una correlación de fuerzas que apuntan en direcciones distintas, como se verá con más detalle en la siguiente sección. La suposición de que la motivación secreta de la descentralización de la SEP era acabar con el SNTE, tampoco ofrece una respuesta satisfactoria o se puede considerar como su causa principal.

El SNTE sido una herramienta política eficaz en los períodos electorales. Moviliza a sus miembros para organizar manifestaciones y reuniones, desfiles de estudiantes y reflexiones a las que asisten los candidatos del partido oficial. No parece lógico que el PRI quiera dismantelar una maquinaria política que ha probado su eficacia, a pesar de que en la actualidad el Sindicato ya no obliga a sus agremiados a militares ningún partido político. Además, según ciertos análisis bastante verosímiles, el SNTE han servido tradicionalmente al aparato estatal estableciendo un filtro con respecto a las exigencias de las bases, conteniendo a sus miembros dentro de los límites establecidos por la SEP y, a menudo, funcionando como una aparato represivo con respecto a la disidencia política.¹⁸²

Por consiguiente, parece razonable sostener que, al avanzar en la descentralización de la SEP, el Estado no propone dismantelar al SNTE, sino establecer un nuevo pacto en el que el gobierno desempeña un papel preponderante, haciendo que el Sindicato cuenta con

¹⁸² Carlos Monsiváis et al., *De las aulas a las calles*, México, Información Obrera, 1990.

un número de patrones igual al número de estados de que consta el país. De esa forma se modificarán las relaciones de poder entre el Estado y el SNTE y las facultades omnímodas del CEN serán redistribuidas entre sus secciones. No obstante, la tesis no queda descartada por completo. Si se acentúan la descentralización del sistema de enseñanza, las relaciones políticas entre el Estado y el SNTE sufrirán modificaciones sustanciales, sin que por ello desaparezca el Sindicato Nacional.

El empuje de la disidencia

El aumento de la matrícula escolar y la complejidad de la concentración de poder en el CEN del SNTE, provocó otros conflictos en la esfera política. A fines de los años setenta y principios de los ochenta, es decir, durante los años de la euforia petrolera, el sistema de educación percibió abundantes fondos. La política oficial consistía satisfacer la demanda efectiva de educación. La consigna era "educación para todos". Se construyeron muchos edificios, se crearon instituciones nuevas, aunque centralizadas, como la Universidad Pedagógica Nacional y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos y se contrató a miles de nuevos maestros. El crecimiento acelerado del sistema y las pugnas entre grupos al interior del aparato, hizo más lenta la operación del sistema.

La pesada estructura burocrática de la SEP no estaba en condiciones de hacer frente a la rápida incorporación de tantos maestros. Las gestiones se realizaban con lentitud, los maestros contratados percibía la primera para el cabo de meses incluso de uno o dos años. Otros maestros serán desplazados y necesidad en virtud de decisiones burocráticas, los funcionarios de la SEP asían oídos sordos a las peticiones le aumento de sobresueldos para los maestros que trabajaban en zonas rurales o las nuevas zonas de vida cara que creaba el boom petrolero. Muy pronto comenzaron a hacerse oír las quejas y las protestas de los maestros. El liderazgo nacional del Sindicato y las direcciones de sus secciones, en vez de transmitir las peticiones de los maestros a la SEP, procurando controlarlas y reprimieron las protestas.

La inquietud de los maestros por los problemas no resueltos y el papel desempeñado por el SNTE para acallar las reivindicaciones, dieron a las aún movimiento creciente de disidencia entre 1978 y 1981 acabaría siendo de índole política. Hubo, por ejemplo, protestas por falta de pago que ponían en tela de juicio a la dirección del SNTE, exigiendo un sindicato más democrático. El resultado de todo ello fue que en las elecciones desiertas secciones en 1981 las fuerzas independientes de los partidos políticos y los grupos de izquierda conquistaron la dirección de la secciones del SNTE en Chiapas y Oaxaca montaron su presencia política en muchas otras partes del país, luego se agruparon en una organización que intentó unificar a las corrientes disidentes, la CNTE. A principios de 1989, esta organización democráticamente conquistó la dirección de la Sección IX, la más poderosa del SNTE, por estar situada en el corazón de país y por el número de sus integrantes.

Estas fuerzas disidentes que se oponían tanto al Comité Ejecutivo Nacional por sus políticas antidemocráticas, como al Estado por mantener un control cooperativo sobre las organizaciones de los maestros. Además, al menos en Chiapas y Oaxaca, los dirigentes de las secciones y las bases magistrales, ensayaban políticas educativas propias, consistentes en asumir el control de las escuelas y crear organizaciones políticas de obreros y campesinos independientes del Estado. En un clima de lucha, de represión y de movilización, las fuerzas suposición intentaban debilitar la hegemonía del partido oficial y

amenazaban con asumir el mando de las masas de maestros que integraban el Sindicato.¹⁸³ Si eso hubiera sucedido, el PRI hubiese perdido una de sus columnas más importantes.

Esta tesis plantea la descentralización de la educación como un intento del Estado de resolver a nivel local este y otros tipos de conflictos políticos. Si el sistema se descentraliza, los disidentes se podrían confinar en los estados en que ya ocupan cargos políticos, lo que permitiría evitar la difusión del descontento a otros segmentos del SNTE, y más tarde iría a fórmulas con miras a recobrar esas posiciones para el PRI, como ya sucedió en la Sección VII de Chiapas en enero de 1993.

Pese a que durante la campaña presidencial y primeros meses del gobierno de Miguel de la Madrid el movimiento estaba en su punto candente, los disidentes no mostraron una oposición enérgica al anunciarse la descentralización de la educación, quizá porque algunas de esas fuerzas pensaban que la presión del gobierno sobre el SNTE las aliviarían de manera temporal. Es razonable suponer que con el despertar del movimiento disidente y las amenazas reales que representaban para el PRI, dada su capacidad probada de movilización, tuvieron algún efecto político y los estrategas del gobierno se inclinaron por la descentralización de la SEP. De esa manera, quizá mejoraría la eficiencia del partido, indicando conflictos sociales de mayor envergadura. También porque así evoluciona la administración del conflicto a fragmentos menores y, eventualmente, con menos problemas sociales, el Estado gana legitimidad. Con todo, es difícil creer que sólo este movimiento, por importante que sea en la vida política de México, pueda haber tenido tanta influencia como para ser el causante único de la descentralización educativa.

El entorno internacional

México ocupa una posición subordinada en el sistema internacional. La teoría de la dependencia destaca la función hegemónica que desempeñan las potencias centrales en la adopción de decisiones políticas que facilitan y reproducen el orden económico internacional. Algunas tendencias que se originan en el centro se reproducen en el mundo en desarrollo, como es el caso de la descentralización de la educación. Por ejemplo, como explica que en países con características y objetivos políticos distintos, como Chile, Perú y México, Papua Nueva Guinea, Filipinas, Tanzania e incluso la República Popular de China, se presentan proyectos parecidos y la descentralización educativa parezca recurrentemente en el debate político. Por tanto, la quinta explicación posible a la cuestión de porque el gobierno mexicano decidió descentralizar la educación es que existe una no suele internacional favorable a dicha tendencia.

Algunas pruebas indican que la descentralización de la política educativa se difunde en todo el mundo a partir de un centro: el Banco Mundial. Por consiguiente, para quienes estiman válidas las explicaciones de esta teoría, la razón fundamental de la descentralización de la educación radica en la necesidad de encontrar recursos para el educación a nivel local y descargar de esa ubicación a los gobiernos centrales (a si esto se pueden aplicar a cumplir las obligaciones que impone la deuda externa). A cambio de eso tendrán que concede el poder a las autoridades locales para elaborar una política educativa acorde con las características regionales.¹⁸⁴

¹⁸³ Susan Street, *Maestros...*, op. cit.

¹⁸⁴ Cf. Martín Carnoy y Joel Samoff, *Education and Social Transition in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1990, pp. 372-374.

Esta hipótesis hace suponer que la deuda exterior de México debilitó la independencia política del estado mexicano. Por otra parte, en este argumento este implícito en el complejo ámbito de las relaciones internacionales, el hecho de que México haya acordado adoptar la política de la descentralización del educación (o más aún, entrar a una sociedad comercial con los Estados Unidos el Canadá), debilitó su política autónoma que siempre mantuvo en materia de Relaciones Exteriores. No se puede negar que el Banco Mundial y otros organismos internacionales han ejercido cierta influencia en la política de México. Sin embargo, sería erróneo considerarlo como la razón más importante, ya que se podía sobreestimar un tipo de determinismo económico que oscurece a otros muchos aspectos del expediente, sin tomar en consideración las contradicciones internas de México. Sin embargo, las relaciones y tendencias internacionales recibe una parte del explicación de porque el gobierno emprendió la descentralización del SEM intenta hacer de ellos su cualidad más distintiva.

Legitimación y control

Si ninguna de estas posturas o apuestas políticas explica por sí solas las razones del gobierno para descentralizar la educación básica y normal, parece razonable argüir el conjunto de ellas bien puede servir para armar una exposición lógica y, en el recorrido, confirma que la descentralización es ambivalente: persigue legitimar al gobierno y, simultáneamente, mantener el control y la eficacia del SEM. A través del tiempo, la descentralización del educación básica y normal es una reconstrucción parcial, es cierto, del federalismo relatado en la Constitución de 1917. Cierta manera se trata con las reformas al artículo 115, de diciembre de 1982, que regresó ciertas prerrogativas a los municipios que el centralismo les había arrebatado. Pero acentuar el federalismo no significa que automáticamente sistema se convierten más democrático, se corre el riesgo de reproducir, en la escala de los estados, los mismos rasgos que se dieron en el sistema federal.

El síndrome del elefante reumático ya criticó, como alguna vez calificó a la SEP el secretario Reyes Heróles, es un argumento de contundencia. De haber continuado con las tendencias pesadas hacia el control central, es posible que se exacerbaban algunos síntomas que llegan visibles, que apuntaban a que en lugar de control, la SEP se encaminaban al territorio de la anarquía y, paradójicamente, la inamovilidad. En efecto, un aparato que tenían expedir alrededor de 3 millones de cheques cada mes, retener impuestos a casi 750 mil gentes, pagar sus puertas al ISSSTE, entregar al Sindicato las cotizaciones de sus agremiados y administrar una expediente individual de cada trabajador para efecto de antigüedad y retiró, necesariamente tenían que depender de un ejército creciente de empleados y funcionarios, quienes, a su vez, tenían sus intereses propios y adquirirían derechos sindicales. Entonces se crearán departamentos para controlar a los empleados y direcciones para controlar a los departamentos y así sucesivamente, hasta convertirse en un enjambre humano que actuaba de manera desea calculada, aunque tuviera su lógica de desarrollo. Y esa lógica era para crecer y reproducirse, no para servir a la educación. En esas condiciones la SEP podría dirigir con dificultad de la educación, refiere incapaz de controlar sea sí misma.

También sería posible documentar históricamente que la SEP trató de controlar al magisterio y, al poner energía y recursos para lograr tal fin, poco a poco perdió el control de la educación. El modelo de supervisión el conjunto de inspectores de zona, tal vez desde los años cincuenta, era un instrumento para lubricar las relaciones entre la SEP y el

Sindicato, recompensar a los cuadros reales y reprimir, cuando no se podían prevenir, ciertas disidencias. Por esas vías, la jerarquía en palmada de la SEP y el Sindicato incidían para que el autoritarismo fuera una de las normas implícitas del sistema. Con la descentralización, la SEP intenta recuperar el control de la educación y elevar los niveles de calidad. En este propósito es seriedad porque de no hacerlo, simple y llanamente el prestigio de la SEP y del gobierno se erosionaría aún más. Y aunque con la descentralización de la educación y la transferencia de los derechos laborales a los estados, SEP preserva la estructura del SNTE, éste ya está sufriendo cambios perceptibles en su estructura interna. Con el proyecto de la carrera magistral, la SEP, ahora en su carácter de aparato normativo, intenta recuperar el control de sus la educación. Pero el futuro del SNTE aún es una apuesta.

Con la descentralización de la educación también se descentralice el conflicto. Como se observa en 1997, los movimientos magisteriales de Oaxaca y Nuevo León, aunque tuvieron cobertura en la prensa nacional, ya no afectaron al conjunto del sistema; ambos se mantuvieron dentro de los cauces de negociación con los respectivos gobiernos estatales, aunque las manos de la SEP y del CEN del SNTE aparecieron recurrentemente. La disidencia magisteriales menos combativa -eso puede ser coyuntural y por falta de consignas atractivas- y se debilitan los lazos de unión y solidaridad que la caracterizaron hasta 1989-1990. Esto, aunque obedece a la dinámica política general del país, también se debe a la descentralización de la SEP, ya que al mismo tiempo que dificulta la comunicación entre los disidentes, es difícil encontrar una bandera que los ases que nacionalmente, cuando los problemas de las secciones se puedan resolver de manera local.

Por último, aunque la política educativa mexicana obedece por regla general a cuestiones internas, es sensible y advierta corrientes internacionales, tanto en modas pedagógicas como en esquemas de planeación y administración, así que no es descabellado pensar que al descentralizar la educación básica y normal, cierto cálculo de imagen internacional estuviera en la mente de los estrategas gubernamentales. Es posible especular que organismos internacionales como el Banco Mundial y la UNESCO, aparte de mayor ayuda y créditos, pondrá el modelo mexicano como ejemplo a otros países. Es sencillo pronosticar que los próximos años, la descentralización del educación de México será ampliamente comentada en los círculos académicos y políticos. Una buena imagen internacional incrementa la legitimidad de un gobierno.

En compendio, la descentralización de la SEP obedece a varias causas: fortalecer el federalismo, disminuir la ineficiencia del sistema, modificar las relaciones históricas con el Sindicato, administrar mejor el conflicto y mejorar la imagen internacional del SEM. En conjunto, esas explicaciones ayudan a comprender que los propósitos últimos de la descentralización de la educación, son ampliar la legitimidad del régimen y mejorar la eficiencia del sistema, en otras palabras, se consolida la hegemonía del régimen. Sin embargo, falta saber qué es lo que se descentralizó, qué efectos ya son observables y, la participación de la sociedad puede incidir en que la federalización adquiera un carácter democrático.

El péndulo de la centralización y la descentralización

de la descentralización de la SEP se puede considerar un acontecimiento histórico de primera magnitud. Contra los argumentos de que la descentralización era imposible por la oposición del Sindicato y la apatía de muchos gobiernos estatales, contra la idea de que

revertir la tendencia pesada era una tarea de titanes y los gobernantes no tenían esa estatura, contra el oposición abierta de dirigentes sindicales y la resistencia pasiva de la burocracia tradicional, contra los pronósticos de quienes siempre apuestan a que el discurso de los gobernantes no se materializa en hechos concretos, contra quienes estando a favor de la descentralización eran pesimistas respecto a su realización contra una expediente de fracasos en el ámbito internacional, se firmó un acuerdo que es en el fondo un nuevo pacto que, sin dismantelar por completo el viejo corporativismo, le inyecta ánimos federalistas al educación. Éste éxito se debe a que la descentralización no deja a la expectativa de prerrogativas al poder central.

CUADRO VIII. 1. Matrícula dos tal del sistema educativo nacional por control antes y después de la federalización de la educación básica (Porcentajes)

Ciclo educativo	Federal		Estatad y autónomo		Privado		Total por ciclo	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992	1991	1992
Preescolar	7.94	0.98	2.17	9.31	0.96	0.97	11.07	11.27
Primaria	40.62	3.84	12.85	49.38	3.62	3.64	57.10	56.85
Capacitación para el trabajo	0.43	0.46	0.16	0.17	1.02	0.96	1.62	1.59
Secundaria	11.38	1.75	3.78	13.46	1.34	1.35	16.50	16.56
Profesional medio	0.88	0.87	0.28	0.25	0.47	0.50	1.63	1.62
Bachillerato	2.30	2.38	3.02	3.06	1.52	1.52	6.84	6.96
Normal licenciatura	0.12	0.02	0.19	0.30	0.11	0.12	0.42	0.44
Superior	0.80	0.80	3.13	2.94	0.90	0.97	4.83	4.71
Subtotal	64.47	11.10	25.59	78.87	9.94	10.03	100.00	100.00

FUENTES: Secretaría de Educación Pública, Informe de Labores 1991-1992, México, SEP, 1992, p. 145, y Secretaría de Educación Pública, Informe de Labores 1992-1993, México, SEP, 1993, p. 125.

DEL CENTRALISMO A LA FEDERALIZACION DE LA EDUCACION

Lo que se va y lo que se queda

El Acuerdo y los convenios que firmaron el gobierno federal, los 31 gobiernos de los estados y el SNTE, significa una transferencia de recursos y responsabilidades sin parangón en la historia de México y, hasta donde se puede saber en este momento, sin comparación con lo hecho en ninguna en otra parte del mundo. En un conjunto de documentos firmados en tres días, el gobierno federal desmembró un aparato septuagenario y transfirió a los estados: el patrimonio, la responsabilidad de administrar el servicio educativo, las plazas de los maestros, los puestos de los empleados administrativos y se comprometió a canalizar recursos financieros crecientes a la educación nacional.

El gobierno federal desincorporó y luego transfirió a los estados más de 100 mil edificios escolares e inmuebles para su administración. Más de 22 millones de bienes muebles, entre vehículos, computadoras, mobiliario escolar, equipo de oficina y otros materiales. A partir del ciclo escolar de 1992-1993, los estados prestaron servicios a cerca de dos millones de niños en preescolar, más de nueve millones en la primaria, cerca de 2 500 000 en la secundaria y a más de 75 mil estudiantes de normal, además de cumplir las obligaciones que ya tenían. También se transfirieron más de 513 mil plazas de maestros y más de 115 mil puestos administrativos, con todo y sus prestaciones, antigüedad y derechos

sindicales. En 1992-1993 la SEP canalizó a los gobiernos de los estados más de 24 mil millones de nuevos pesos y desde antes, recursos extraordinarios para compensar ciertas desigualdades regionales. Todo eso –fuera de los conflictos naturales por cuestiones de papeleo, proceso de desincorporación, presiones para homologar salarios de los maestros de diferente sección pero que están en el mismo estado y ya tiene un mismo patrón- se realizó sin que se registrara una conflagración que alguien predijo.

El gobierno central aún mantiene la prestación de los servicios en el Distrito Federal para cerca de dos millones de alumnos de todos los niveles y por medio de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas, mantiene el control sobre todo el subsistema de educación tecnológica, como puede observarse en el cuadro VIII. 1. Todavía están en su nómina más de 150 mil docentes de todos los niveles y alrededor de 25 mil empleados y funcionarios. Igualmente, administra más de 19 mil escuelas de todo tipo y niveles y vía el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) y el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) más de mil museos y sitios arqueológicos y en 1993 todavía administró directamente más de 50% del gasto total en educación. Esto se comprende porque la publicación de los libros de textos gratuitos consume bastantes recursos y las actividades de fomento a la ciencia y la cultura son más caras que la prestación del servicio a escolares.

En otras palabras, el gobierno federal no transfirió todo el sistema, mantiene una buena parte del mismo bajo su control directo. Aunque es probable de los servicios del Distrito Federal pronto pasen a depender de éste y no de la SEP, todavía serían de administración federal. Eso tal vez ayude a explicar porque no hay graves conflictos por la descentralización. En todo caso, no es completa. Y más aún, al analizar con cuidado el texto del Acuerdo y las disposiciones legales, se observa que la SEP mantiene en lo que en la jerga burocrática se denomina normatividad, es decir, la capacidad de fijar criterios y reglas de carácter general para todo el sistema en prácticamente todos los ámbitos. Esto, en buen romance, significa que los órganos centrales diseñan y deciden qué enseñar. Esta centralización de la facultad de dictar normas, se justificó para buscar la unidad de la educación nacional y garantizar la persistencia de la identidad nacional.

También es facultad del aparato central la evaluación global del sistema y de cada una de sus partes. Esto acaso significa que por fin de educación estará sujeta a revisiones periódicas y a exámenes rigurosos, lo cual no existe en la actualidad. Quizá con la puesta en marcha de la carrera magisterial, paulatinamente la evaluación de los alumnos de jerez de prerrogativa de cada maestro para que sea de diferente manera. Tal vez esta previsión en la ley coincida con los pasos que ya se dan en la educación superior y en unos cuantos años las escuelas compitan por obtener buenos resultados. Si esto funciona, será un buen antídoto contra los fanáticos de la privatización que consideran que sólo puede haber competencia entre las escuelas si estas se sujetan a los intereses privados.

Por último, aunque ya no los administre de manera directa el gobierno federal es el que asignan los recursos financieros directos y los extraordinarios a los estados. No hay una descentralización o una medida semejante para que los estados sean quienes recordé en fondos fiscales, la centralización de la hacienda pública deja mal parado al federalismo. En cierta forma la recaudación fiscal centralista se justifica por razones de eficacia y una leyenda negra de la corrupción reinante en las tesorerías de muchos estados cuando éstas serán las encargadas de la recaudación tributaria. Sin embargo, a pesar de que haya convenios con todos los estados, el centralismo fiscal atenta contra una sana vida republicana.

En análisis, la descentralización de la educación, con todo y ser de gran calibre están lejos de ser una transferencia total: la rectoría de la educación sigue en los órganos centrales. Lo cual es correcto y se puede defender teórica y prácticamente, pero no está descentralizado. Más aún, si se quiere pensar con malicia, se puede argüir que al mantener la normatividad, es decir, las decisiones importantes, evaluar el sistema y, con base en las normas y la evaluación, asignar recursos, entonces tenemos una descentralización de los aspectos de superficie -importantes, pero de superficie- y una centralización de las estructuras profundas. En otras palabras, descentraliza el poder.

Los efectos de corto plazo

A pesar de ser incompleta, la descentralización de la educación básica y normal es un hecho; para su consecución y lograr el consenso de los gobiernos estatales y el Sindicato, es razonable suponer, el gobierno federal tuvo que hacer concesiones importantes. Si se toma de manera literal el Acuerdo y se le concede valor a su lógica interna como un pacto abierto, sin trampas, se hacen explícitos tener elementos deberán cohesión al pacto que se firmó y que, simultáneamente, tienden a darle legitimidad en los hechos, sin descuidar los aspectos de eficacia y modernización del sistema. El primer elemento, es una concesión al SNTE que va más allá del respeto a los derechos adquiridos y la integridad del Sindicato. Se comprometan recursos y capital político para "revalorar la función social de magisterio". Estas concesiones quizá todos pongan la meta de elevar la calidad de la educación. El segundo se refiere a la garantía de que el gobierno federal no suspenderá el flujo de recursos financieros a la educación ni abandonará a los gobiernos estatales a su suerte (este punto ya se discutió en el capítulo anterior). El tercero es una apuesta que muestra la ambivalencia de la política estatal: la participación social. Por una parte parece que se aspira a crear y modelar consejos de participación social al estilo corporativo, pero por otra parte, agrieta las formas tradicionales de ese tipo de control y se envían señales de que hay cierta apertura. Todo en el marco de un SEP, que al menos en la forma y estructura, aparece "adelgazada" y menos burocrática.

Comparada con la descrita en la sección anterior, la SEP, en su carta de organización contrasta con la de los años del boom petrolero. En lugar de siete subsecretarías, ya sólo hay tres: la de la Coordinación Educativa, la de Educación Superior e Investigación Científica y la Educación e Investigación Tecnológicas. Dos coordinaciones generales: la de Educación Básica y la de Servicios Educativos para el Distrito Federal (que tal vez será transferida al gobierno de la ciudad en un futuro próximo).¹⁸⁵ Ya sólo cuenta con 27 direcciones generales, cinco unidades administrativas integradas y la Oficialía mayor. Como órganos desconcentrados ya sólo aparecen el Conalculta y la Comisión Nacional del Deporte. Aunque las informa actividades de CAPFCE, la Conaliteg y el Consejo Nacional del Fomento Educativo (Conafe), estos organismos no aparecen llamas en su carta de organización, lo cual puede ser un descuido o quizá se estén dando pasos para su desincorporación de la SEP y que funcionen como instituciones autónomas.¹⁸⁶

Al ser un aparato, si no modesto, al menos no de las dimensiones gigantescas criticadas a menudo, es posible que la dinámica interna de la SEP se haga más fluida, que

¹⁸⁵ Aunque en prensa se siguen manejando como si fueran secretarías y las tarjetas de presentación de los titulares de esas coordinaciones, sigan diciendo subsecretario.

¹⁸⁶ Secretaría de Educación Pública, Informe de Labores: 1992-1993, México, SEP, 1993.

los mecanismos de control administrativo no impliquen una maraña de intereses burocráticos superpuestos y en ocasiones siguiendo rumbos distintos. En fin, desde el punto de vista funcional, el secretario en turno puede dedicar tiempo a gobernar la maquinaria y decidir sobre la educación, en lugar de ser casi exclusivamente un procurador de asuntos sindicales de magisterio. Desde el punto de vista político, es parte de la reforma del Estado y un referente en tico importantes sobre el cambio institucional. Lo que está por verse ese si ese cambio tendrá efecto en el comportamiento y actividades de los maestros, empleados y funcionarios.

A pesar de las múltiples declaraciones y de que se niega rotundamente que la descentralización de la SEP impliquen la desaparición del SNTE, el cambio de las relaciones entre la SEP y el sindicato está tomando direcciones imprevistas. Aunque es posible que algunas de las tendencias que se observan se deban a la evolución lógica del conflicto al interior del SNTE, también es factible argüir que la descentralización sin modificar patrones de conducta política en el seno de la organización sindical. Para un estudio de los conflictos en el SNTE, la situación del Sindicato Mario radicalmente en el lapso de unos años. Por principio de cuentas, con la salida de Carlos Jonguitud Barrios como dirigente real del SNTE, vía el grupo de Vanguardia Revolucionaria, se inició un periodo de negociación y una línea de debate y participación plural. Susan Street señala:

En 1992, la disidencia gala vez más se restringe a debates parlamentarios burocráticos entre corrientes políticas cuya coexistencia es regulada por una política sindical de "concertación hacia dentro". Esto ha sido posible porque el SNTE de [Elba Esther] Gordillo es otro SNTE que el de [Carlos] Jonguitud Barrios. Bajo un renovado liderazgo y el claro apoyo del Presidente, Gordillo ha emprendido reformas que responden claramente a las críticas de los disidentes, y más importante, a la amenaza real de un poder de base democrático que erosione el charrismo desde abajo.¹⁸⁷

De tal manera que ya en la actualidad no es posible definir tajantemente la opción entre la CNTE, democrática o VRM, autoritaria y represora, que polarizaba al SNTE, sino de una creciente dispersión de propósitos y grupos. Respecto a la amenaza de un poder desde abajo, por el momento parece irrealizable, más existe la potencialidad de conflictos nuevos y más agudos. Sin embargo, esta posibilidad disminuye cuando se observa una participación creciente de dirigentes de la disidencia en los comités seccionales y aun en el CEN.

Street distingue al menos cuatro tipos de sindicalismo que coexisten dentro del SNTE y que son la fuente de donde, eventualmente, brotará nuevos choques si el Estado no cumple su propósito de manejar el conflicto bajo las nuevas reglas de la descentralización. El sindicalismo patrimonialista es en apariencia es que tienen más adeptos en las secciones del SNTE en los estados. Son los remanentes de la tradición corporativista que entrelazan sus intereses con la burocracia de los gobiernos y el PRI en los estados. Quizá el vínculo de identificación de este sindicalismo sean los inspectores de zona, que estaban acostumbrados a administrar y manipular el escalafón y que era la fuente de relaciones corruptas entre la SEP y el SNTE. El proyecto de CEN del SNTE, lo califica de sindicalismo interlocutor. Este cumple dos propósitos principales: por una parte seguir siendo el intermediario privilegiado entre las demandas de los maestros y la administración central de la SEP y, por

¹⁸⁷ Susan Street, "SNTE, ¿proyecto de quién?" en *El Cotidiano*, núm. 56, julio de 1993, página 56.

otra parte, como una respuesta a la amenaza representada por la CNTE. Al parecer la corriente interlocutora pierde fuerza poco a poco, en tanto que la tendencia patrimonialista busca mayor autonomía para las secciones sindicales.

El tercer tipo que identifica Street ese sindicalismo democratizante, que agrupa varias secciones y militantes de lo que fue la CNTE, pero que se encuentra dividida entre corrientes reformistas y radicales. Estas últimas niegan todo tipo de diálogo y participación con sus adversarios, en tanto que las primeras aceptan carteras en los diferentes comités como vía para avanzar en etapas. Por último, se encuentra el sindicalismo proteccionista que aglutina a partidarios de las tres tendencias anteriores y que tiene como meta defender la supervivencia del Sindicato en contra de grupos tecnocráticos y neoliberales que abogan por su desaparición.

Conforme se avanza la descentralización y los gobiernos de los estados adquieren confianza y experiencia en el manejo de los asuntos sindicales, es probable que las corrientes patrimonialistas cobren mayor fuerza y presencia en las entidades y busquen más autonomía del CEN. Es posible que después de las elecciones presidenciales de agosto de 1994, se empiecen a manifestar más abiertamente grupos que buscan unificar secciones sindicales en algunos estados. De convertirse en la tendencia dominante, quise en algunos años se dé una "compactación" de secciones por estado. De esa manera adquirirán mayor fuerza y presencia política en detrimento del poder del CEN. Se puede apostar a que el gobierno central debería con interés un movimiento en esa dirección. Eso puede favorecer su propósito de descentralizar el conflicto y añadir eficacia a la administración del sistema, sin poner en riesgo su legitimidad.

La otra concesión que el gobierno hizo al SNTE ya el gremio en general para lograr el consenso de la descentralización, tiene que ver con la revaloración social de la función magisterial. Aquí hay un problema de fondo que no se resuelve por la vía de la política, la asignación de recursos o el discurso ideológico. Revalorar socialmente significa cambiar la imagen de magisterio ante la sociedad e incidir en ámbitos y costumbres arraigados. La experiencia de cualquier institución enseña que crear una buena imagen cuesta mucho trabajo, constancia, dedicación ni resultados positivos. Una proyección positiva toma años en construirse, no se fabrica con otras en los periódicos o piezas oratorias grandilocuentes. Es un proceso social que implica regularidad y eficacia en lo que se hace. En cambio, una imagen negativa se engendra con facilidad: una huelga, el escándalo, el autoritarismo con los alumnos, la flojera y otras actitudes de los maestros que ya se comentaron en el capítulo IV. En consecuencia, la renovación social significa entregar a la sociedad resultados tangibles del cambio. Eso quizá se logre, pero será en el mediano y largo plazos, después de un trabajo consistente y siempre y cuando cambien las reglas del juego.

El instrumento que el gobierno y el SNTE acordaron para iniciar esa revaloración incluye dos aspectos: estímulos materiales y morales y una vía de profesionalización. Ambos se enmarcan dentro de proyecto de "la carrera magisterial". Al parecer la propuesta inicial del gobierno era un esquema que ponía por delante de los médicos y la evaluación del desempeño de los maestros para poder ofrecer "movilidad horizontal", es decir, que los maestros accedieron a mejores salarios y prestaciones sin abandonar el salón de clases ni esperar a que los quinquenios transcurrieran para poder aspirar a ser director de escuela y así mejorar sus ingresos. El esquema original sufrió (y tal vez ella experimentando) cambios en las negociaciones con el Sindicato con el fin de lograr el Acuerdo. Los cinco criterios de evaluación para que los maestros puedan ascender de categoría, seguir en supuesto y, así, acceder a la carrera magisterial, son en desempeño profesional, la

preparación profesional, la actualización, la escolaridad y la antigüedad. Los estímulos morales se refieren a reconocimientos al mérito que se establecerán de manera paulatina. Por lo pronto ya se instituyó el Manuel I. Altamirano.

Al parecer en SNTE puso toda su fuerza y capacidad de veto para impedir que el criterio principal, el desempeño profesional, fuera medido por exámenes quisieran las autoridades a los alumnos, no los maestros individualmente. Esa es una de las tradiciones del normalismo mexicano en las que el gobierno cedió tal vez con el fin de garantizar la firma del Acuerdo. En el programa vigente, el desempeño profesional cuenta con 35 por ciento del peso relativo en la evaluación de los maestros, pero se mide por actividades que si bien es cierto puedan tener un efecto positivo en el aula, no se puede saber a ciencia cierta si los exámenes a los alumnos. Incluye planeación y desarrollo del proceso de aprendizaje y participación en el funcionamiento de las escuelas y la interacción de la escuela con la comunidad.

Con la carrera magisterial tal vez se llegue a crear un índice de preparación profesional ya que este criterio se refiere exámenes de conocimiento que los maestros toman para ser asignados a cierto nivel. Este es el segundo criterio de importancia y cuenta con 25% del total. Acreditar cursos de actualización profesional cuenta con otro 15%. Estos ser pareja con los propósitos del Estado de elevar la calidad de la educación apoyando que los maestros mejoren sus conocimientos. El problema es que tal vez los programas de actualización sigan siendo tan malos y dispersos como en el pasado reciente, aburridos seres relevantes para la práctica educativa cotidiana de los maestros. Por último, la escolaridad y la antigüedad cuenta con 15 y 10%, respectivamente.¹⁸⁸

Tal y como se presenta en los cuadernillos de difusión, la carrera magisterial parecen más un conjunto de requisitos que los maestros deben reunir para lograr mejores salarios y prestaciones, que un instrumento real de superación profesional y mecanismo para mejorar la calidad de la educación. No se percibe un espíritu un meritocrático fuerte y congruente. Además, en todos los órganos escolares de evaluación (las unidades más señas y de mayor peso) participan el director -o el inspector en el caso de las escuelas unitarias o bidocentes-, un representante del SNTE y el consejo técnico escolar, con predominio de los maestros. Y como se arguyó en la sección anterior, es probable que tanto los directores como los inspectores sean más leales al Sindicato que la autoridad. Al final de cuentas, la evaluación del proceso se deja, en esencia, al Sindicato. No es que se quiera que el SNTE deje de participar, lo que ocurre es que de esa manera, con la presencia preponderante, en el fondo se desvirtúa todo el propósito del proyecto y se fortalecen los lazos patrimonialistas del gremio. Es, quizá, una parte de la lucha entre el viejo corporativismo que se resiste a morir y la nueva institucionalidad de la SEP y el SNTE que nos urge todavía hay que es la señal más clara de los dilemas de la transición del SEM.

El dilema de la participación social

Las expectativas acerca de la participación social en la transición del SEM se mueven entre dos polos. Por una parte, se estimula la formación de asociaciones de padres de familia, como ya se hacía desde los tiempos de la unidad nacional, para que contribuyan con el mantenimiento y mejoría de las escuelas, funcionando parcialmente en las zonas rurales y las áreas pobres de las ciudades, lo cual incide en la desigualdad social. Ahora se

¹⁸⁸ Secretaría de Educación Pública, Carrera magisterial, México, SEP, s. f. Posiblemente publicado en 1993.

persiguió otorgar las mayores funciones, pero sin que participen en lo "técnicos", es decir, en las cuestiones esenciales de la escuela, la enseñanza y el aprendizaje o en la evaluación de los maestros. Aquí el gremio logró mantener el monopolio sobre lo técnico-pedagógico y excluye la participación de los padres.

Por otra parte, con la consigna estampada en la ley General de Educación de crear consejos de participación social en la educación, parece que se abren las puertas a que la comunidad se involucre en la dirección de las escuelas. A estos consejos y que se está permitida la opinión en asuntos técnicos (artículo 69). Esto no significa, sin embargo, que la participación sea una puerta ancha a la pluralidad ya que en estos consejos los maestros y los directivos de las escuelas, las zonas escolares y los municipios, y eventualmente en los estatales y el nacional, son parte integral y, se podría pensar, dominante, de los consejos. O sea, que se pueden convertir en órganos que legitimen decisiones que tomen los mentores (acaso bajo la guía del Sindicato), con la aparente intervención de la comunidad. En este caso se trataría solamente de modernizar el corporativismo y controlar las demandas que surjan de la sociedad, lo cual, en poco tiempo, haría que las propuestas para mejorar serían mediatizadas por los intereses más fuertes del gremio.

Esta posibilidad tercia por las tradiciones del sistema político mexicano y las costumbres arraigadas de los maestros. Si ésta se convierte en la tendencia dominante, en lugar de mayor eficacia en la conducción y mejoría en la calidad de la educación, conduciría a que el Estado perdiera legitimidad. Por tanto, mucho de lo ganado con la descentralización se perdería en aras de satisfacer los intereses corporativos y patrimonialistas del gremio. Sin embargo, esa propuesta asociación indicación a la sociedad civil a que participen la conducción de la educación. No es una carta abierta, acaso un resquicio dentro del edificio corporativo, pero que se puede comenzar a despejar para lograr cambios pequeños pero significativos en la organización del SEM.

Es en esta parte donde la propuesta que hacen Gilberto Guevara et al., en La catástrofe silenciosa, que Pablo Latapí se encargara de popularizar, de que se forme una comisión plural independiente, puede cobrar un valor de primer importancia, aunque eso no sería un movimiento de abajo para arriba o difundido horizontalmente a lo largo del país, por la fuerza residual, pero poderosa, del corporativismo. La comisión de destacados intelectuales, personalidades y especialistas para que hagan un diagnóstico, se puede extender a que tuviera permanencia y evaluada de manera periódica la evolución del sistema. Más aún, se podrían formar, gradualmente por supuesto, comités parecidos en los estados que evaluarán y dictaminar así las cosas se hacen bien. Pero siendo comités independientes corren el riesgo de ser desoídos por el poder público y el gremio y, lo que es peor, puede ser aislados del sector educativo. En consecuencia, habría que buscar fórmulas imaginativas para que, sin dejar de ser órganos de la sociedad civil, sus opiniones y sugerencias tuvieran el peso suficiente como para que se les hiciera caso.

Esta es una tarea largo plazo y exige que personas e instituciones de la sociedad civil tomen cartas en el asunto y dediquen su tiempo a ellas. No hay recetas que se puedan seguir al pie de la letra. Tampoco es realista esperar una participación consecuente constante de mucha gente. Quizá se puedan crear una red de organismos no gubernamentales, que con financiamiento diversificado se encargue de evaluar y dar a conocer los resultados de sus pesquisas a los congresos estatales a los ayuntamientos y al gobierno federal, pero también a los medios de difusión y tratar de interesar cada vez a más personas. Y hay que correr riesgos. No se puede descartar que algunos de esos consejos de participación social (en los municipios ricos son los estados), puedan caer en manos de

intereses corporativos (privados, profesionales o del magisterio), no obstante, conforme se avanza en la pluralidad y la democratización, los designios corporativos serán derrotados. Pero deben serlo por la vía de la discusión y el avance democrático, no por medio de la exclusión y el autoritarismo.

El corporativismo no va morir por sí mismo, ni el gobierno para interrogar de buena manera una maquinaria que fue muy eficaz en el pasado para muchos propósitos. Eso demanda el auxilio de segmentos ilustrados, cometidos con la democracia y rurales para ayudarle a pasar a otra vida. Acaso de esta manera y otras más de intervención a todos los niveles, se podrá avanzar del federalismo de la democratización. Eso depende más de la iniciativa, capacidad y voluntad de las instituciones de la sociedad civil, no del gobierno ni de los partidos políticos. El gobierno ya abrió la posibilidad de participación. Los partidos pueden tener un papel crucial en la conducción del sistema, más allá de propuestas y plataformas de campañas electorales, pero quizá en el terreno que se les expropió: los congresos y los ayuntamientos, en la promoción y preparación del ellas, en la supervisión de los planes del Poder Ejecutivo, en el análisis de las cuentas y la asignación de más recursos públicos para la educación.

El futuro de la participación social en la transición del SEM aún es un dilema. No se puede asegurar que los consejos de participación social se convertirán en avionetas que se puedan manipular a satisfacción de intereses corporativos, pero tampoco son la panacea que solucionará los males del SEM que se han criticado a lo largo de este trabajo. Sin embargo, si se logra motivar a personalidades e instituciones a que se tomen serio la oferta que se hace en la ley General de Educación, es probable que se den avances en la democratización del sistema.

NEOLIBERALISMO O DEMOCRACIA Y EQUIDAD

La reforma profunda en la organización del SEM no se concluye con el Acuerdo, les falta mucho trecho. Sin embargo, el curso de la transición aún está desdibujado y las pugnas por darle una orientación continúan dentro del marco recién definido. Quienes se identifican con las aspiraciones neoliberales aplauden la descentralización de la educación básica y normal como un paso necesario para alcanzar metas más ambiciosas. Su aspiración final es que el Estado se convierta en la fuente de recursos que se captan por medio del aparato fiscal, pero que sea el sector privado el que controla las escuelas. La inspiración intelectual de esas propuestas viene del economista de la Universidad de Chicago e ideólogo de neoliberalismo, Milton Friedman, que, sin embargo, no es citado directamente por quienes hacen la misma propuesta en México, como Isaac Katz, ante el Colegio Nacional de Economistas o los autores del CIDAC, en su obra citada repetidas veces, *Educación para una economía competitiva*.¹⁸⁹ Aspiran a que la descentralización no se estanque quién los gobiernos estatales, sino que llegue a conformar ése "mercado de escuelas autónomas" que competirán entre sí por prestigio, los mejores alumnos y fondos públicos. Los fondos serían cobrando colegiatura los alumnos que recibieran "bonos" educativos del gobierno para comprar su educación.

Este esquema, además de las deficiencias que ya se han señalado en los capítulos precedentes, puede tener dos efectos perversos. Primero, para la sociedad es vital que todos

¹⁸⁹ Cf. Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago, The University of Chicago Press, 1962, especialmente el capítulo acerca del papel del gobierno en la educación, pp. 85-107.

los mexicanos reciban una cantidad determinada de educación de calidad con el fin de adquirir conocimientos y rasgos personales que les permita convertirse en ciudadanos. Sin embargo, por la experiencia de una buena parte del sector privado en educación y en otras formas de compra-venta de bienes y servicios, siempre hay personas sin escrúpulos que se dedican a explotar a los segmentos pobres, que debido al lugar donde vive no pueden enviar a sus hijos escuelas mejores o, tal vez, ignoran la información adecuada sobre la calidad de los productos que se compra.

Segundo, los padres con más recursos, como ya sucede en la actualidad con las clases medias, pueden agregar más dinero a los "bonos" del gobierno, en tanto que las familias pobres no. Las familias de caso de clase media podrán inscribir a sus hijos en las escuelas ofrecen mejor candidata al pagar mejor a los maestros, tener más horas de clases, una supervisión efectiva de la enseñanza y las mejores instalaciones. Los pobres serán obligados a otorgar a sus hijos educación de menor calidad, en condiciones de desventaja. En consecuencia, al proceso de compra-venta de educación, además de la discriminación por cuestiones de geografía y capital cultural (que ya se mencionaron anteriormente), se agrega una discriminación por origen de clase. La recetas neoliberales, en lugar de aliviar las diferencias sociales, es probable que, por lo contrario, las reproduzcan escala ampliada.

Finalmente, para los neoliberales -y surge desde el fondo de sus corazones- la educación es una mercancía que se compra se vende. Para la gente común, al menos desde la Revolución Francesa, le educación es un derecho.¹⁹⁰ Es el derecho no se renuncia con facilidad.

Para el quienes abogan por un modelo democrático y equitativo, la descentralización de la educación básica y normal es bienvenida. No es el principio ni final del proyecto, sino una etapa más en la larga transición del SEM. Sin embargo, la federalización no es todavía la solución, la respuesta es mucho más compleja. Abarca de la orientación al financiamiento, pasando por los contenidos y la organización del sistema. Aunque también se opone al concepto del Estado educador, sostienen que papel del gobierno es crucial en un proyecto de tales magnitudes. La sociedad civil puede y debe participar, junto –o incluso ofreciendo miras en ciertas circunstancias- al Estado, eres y debe seguir siendo el rector de la educación nacional.

Es tiempo de exponer las bases y expectativas de tal proyecto. Ese es el objeto del próximo y último capítulo.

IX. NACIONALIDAD Y MODERNIZACION EN LA TRANSICION DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

...la política educativa nacional estuvo recientemente necesitada de una fuerte dosis de pensamiento utópico que integre sus acciones en un horizonte de valores humanos y sociales.

PABLO LATAPI, "Reformas educativas en los cuatro últimos gobiernos: 1952-1975"

¹⁹⁰ Tomas A. Brody ofrece una crítica penetrante al enfoque de Milton Friedman hacia la educación, "La educación de nuestros hijos: ¿mercancía o derecho?", en Rosario Green (comp.), Los mitos de Milton Friedman, México, CEESTEM-Nueva imagen, 1983, pp. 119-133.

El en dos democrático equitativo para la transición del sistema educativo tendrá que prosperar sobre lo realizado hasta el momento. Los cambios efectuados durante el gobierno del presidente Salinas de Gortari constituyen una reforma profunda que no se debe suspender: hay que avanza para consolidar; siempre existe el riesgo de involución. El siglo XXI se acerca y los desafíos que resultan de la reforma del Estado y la apertura económica serán más agudos en el futuro inmediato. De muchas partes se escucha que el SEM debe adaptarse a las circunstancias para auxiliar al país enfrentar los retos del porvenir.

En lugar de confinar al SEM a desempeñar un papel adaptativo, subordinado a las demandas del economía, del Estado y de la sociedad y, en consecuencia, dependiente y rezagado, el proyecto democrático y equitativo postula que el sistema educativo, a pesar de sus defectos, tiene potencial necesario para realizar tareas de gran trascendencia. Primero, contribuir a formar ciudadanos conscientes del valor de la nacionalidad, orgullosos de ser mexicanos y que comparten ciertos valores significativos como la idea de pertenencia y adscripción a una sociedad que participar de una historia y persigue comunes a la mayoría. Segundo, colaborar a reproducir en esos ciudadanos conocimientos abstractos e instrumentales, así como rasgos de su personalidad necesarios para competir en el mercado mundial. Tercero, colaborar a formar e inculcar en los estudiantes una ética de trabajo -otro valor significativo- que desafortunadamente tiene existencia precaria en la historia del SEM y de México.

El enfoque cultural, como se recordará, entiende por cultura en modo de vida material, intelectual y espiritual acumulado de una sociedad en su desenvolvimiento histórico. Lo que abarca el crecimiento de la ciencia y la tecnología, el avance de la filosofía y el pensamiento abstracto, así como el florecimiento de las artes y las humanidades todo lo cual exige transformar de raíces principio educativo derivado del conductismo. Más que preparar individuos hábiles e informados, el SEM debe formar personas competentes, cultas, poseedoras de valores intelectuales y herramientas analíticas que les permitan enfrentar situaciones cambiantes en la producción y la división del trabajo. Con bases científicas e instrumentos tecnológicos apropiados, el enfoque cultural acaso signifique una Paideia del siglo XXI.

El proyecto democrático y equitativo aspira que la reforma profunda que ya se inició abarque las orientaciones filosóficas y políticas, que atraviese todos los niveles y regiones: de educación inicial en el poblado más remoto, al posgrado de mayor éxito en la capital del país; que ponga atención a los contenidos y las relaciones sociales del escuelas; incremente su cobertura y recursos y que profundice en la reorganización del sistema. El Estado tiene la responsabilidad y capacidad de dirigir la transición instrumentar sus partes más importantes; mas lo que debe hacer en conjunto con la sociedad, no por encima de ella. La presentación del proyecto democrático y equitativo exige pasar del lenguaje de la crítica al de la proposición, el cual, tal vez, incluya una dosis de pensamiento utópico como lo demandó Latapi en 1975.

LOS DESAFIOS

Como se analizó en el capítulo III, en menos de una década, a partir de 1986 con el ingreso de México al GATT, el país cambió su rumbo. Se tránsito de una economía cerrada un tratado comercial con los Estados Unidos y el Canadá. Es posible que a principios del siglo XXI se empiece a formalizar un mercado común de Norteamérica y el bloque comercial recién creado se amplíe a otros países del Caribe. Se puede suponer que en 25 o

30 años ya no habrá economías nacionales (al menos como se conocen hoy en día), sólo un conjunto de relaciones económicas globales que modificarán las ideas de nación y Estado soberanos.

El sistema de producción mundial de esta en marcha y tiene dos componentes importantes: i) una parte de las mercancías que circulan en el mundo ya no tienen nacionalidad; por ejemplo, las piezas de los automóviles "estadounidenses" se fabrican en muchos países y esta parte del ensamble final se realiza fuera de los Estados Unidos; lo mismo se puede decir de artículos electrónicos e industriales en general; en el futuro sólo se podrá hablar de compañías mexicanas o estadounidenses o de cualquier otra parte del mundo al referirse sólo al lugar de su sede principal, y aún eso puede cambiar,¹⁹¹ y ii) tanto los recursos naturales como el capital físico perderán (ya se observa esa tendencia) importancia relativa para determinar el crecimiento económico y la calidad de los productos y servicios; el factor más importantes será el conocimiento, el talento productivo y la capacidad de organizarlos adecuadamente, es decir, los recursos intelectuales eran los determinantes para tomar decisiones sobre dónde invertir.

El sentido político y sociológico no significa que las naciones o los estados desaparecerán, pero sufrirán grandes presiones para que se diluyan en un mercado mundial. El concepto de economía nacional tal vez desaparecerán definitivamente y la nación será lo que sea sus habitantes dentro de un marco geográfico determinado. Pero la mexicanidad, como muchas veces insinuaron algunos maestros, también está marcada por ciertas tendencias localistas, que aún eran débiles ayer pero que cada día toman más fuerza, a veces por simple rechazo al centralismo agobiante, en otras ocasiones por el abandono e indiferencia del gobierno central.

La nacionalidad, como valor significativo, navega en medio de dos corrientes, la global y la local, lo cual genera sentimientos encontrados. Don Luis González y González, sintetizó con claridad ésa ambivalencia:

...ahora van imponiendo sea poco a poco dos cosas: por una parte, el sentimiento de universalidad, es decir, el saberse perteneciente a esto que se llama raza [se refiere a la especie] humana. Esto sea fortalecido más últimamente. Pero también, y es curioso, sea fortalecido lo opuesto: el saberse perteneciente a una pequeña comunidad, a un grupo de personas que se conocen entre sí, incluso tienen parentesco entre sí, de tal modo que ahora los factores dominantes en el sentimiento de las personas son el del humanismo y el de lo que alguna vez he llamado es "matriotismo"... Esto no quiere decir, por supuesto, que vayan a desaparecer los sentimientos nacionales a corto plazo, pero yo creo que sí hay una tendencia en ese sentido.¹⁹²

La identidad nacional sólo sobrevivirá si se conjugan esas tendencias en una corriente armónica y si se logra imbuir en el pensamiento y sentimientos de los ciudadanos las nociones fundamentales de una historia y cultura comunes, así como rasgos distintivos de pertenencia a una sociedad definida y, en cierta medida, diferente a otras. Dicho de otra manera, la nación perdurará mientras haya mexicanos.

En términos económicos, los activos más importantes de una nación serán sus ciudadanos, su mentalidad, sus conocimientos y valores que marcarán la calidad de su

¹⁹¹ Para una perspectiva en detalle de esta tesis, véase Robert Reich, op. cit.

¹⁹² Tania Carreño King y Angelica Vázquez del Mercado, op. cit., p. 39.

producción. La identidad nacional será fuerte sólo si el sistema educativo logra formar buenos ciudadanos y habrá progreso económico y ellos adquieren los conocimientos y las destrezas, así como los atributos morales que les permita adaptarse a los cambios bruscos en las relaciones económicas. Esos son los retos que ya tiene el sistema educativo mexicano y que serán más intrincados conforme se avanza en la transición de fin de siglo.

NACIONALIDAD Y APERTURA ECONOMICA

En 1921 -e incluso desde antes- Vasconcelos proclamó que la educación sería la base de la mexicanidad y que por medio de ella se consolidarían los valores nacionales cuando todos adquirieran el sentimiento de pertenencia a la República y que se reconociera el valor de haber nacido en este suelo, más la educación aún no llega todos los mexicanos y, al menos hasta finales de los años ochenta, a nadie se le hubiera ocurrido decir que la mexicanidad o la identidad nacional correría peligro. Algunos segmentos corporativos que se oponían a la descentralización de la SEP argüían que gracias al sistema educativo se había consolidado la nacionalidad, quede normalismo, como elemento que da cohesión al sistema, había sido el principal instrumento para transmitir y acrecentar la cultura nacional.¹⁹³

Esos reclamos y protestas los hacían en tono positivo, sólo sugería en que manteniendo el sistema centralizado, conservando la uniformidad doctrinaria y pedagógica en el sistema, estaría garantizada la unidad de la nación. Tal vez percibían las amenazas a la unidad desde dentro, desiertas tradiciones regionales y sentimientos localistas fuertemente arraigados. Más con el comienzo de las negociaciones del TLC, el derrumbe de la Unión Soviética, el resurgimiento del nacionalismo y fundamentalismo en muchas partes del mundo, ciertos grupos utilizaron la identidad y cultura nacionales como barrera ideológica para oponerse al apertura económica y, en el SNTE y la burocracia tradicional de la SEP, reforzar sus posiciones contra la descentralización.

No todo fue de oposición por la oposición misma. Ciertamente el cambio de rumbo afectó muchos intereses, amenazó santuarios y biológicos sostenidos durante mucho tiempo -como cierto antiimperialismo-, espació temores sobre algo que se consideraba seguro y sembró confusiones en vastos sectores, pero en otros optimismo. Las raíces de esa doble vertiente la define con precisión Aguilar Cármin:

Lo cierto es que, aparte de la segunda Guerra y, sobre todo, en la posguerra, la realidad y discusión nacionalista emprendieron caminos distintos. De un lado, los negocios, la tecnología, el consumo, los medios masivos, de educación de las élites y la migración de los trabajadores se orientaron hacia el Norte enemigo en busca de oportunidades y "Norteamericanizaron" a México más que ninguna generación anterior. De otro lado, el discurso político y la conciencia pública, la historia patria y la sensibilidad colectiva, el humor plebeyo y el orgullo intelectual, afirmaron prolijamente las elecciones antigrietas del pasado y se mantuvieron recelosos a él.¹⁹⁴

¹⁹³ Una visión reciente de esa postura en Víctor Hugo Bolaños Martínez, "¿Réquiem por el Conalite o por el normalismo?", en *El Financiero*, 5 de julio de 1993.

¹⁹⁴ Héctor Aguilar Camín, "La inversión de México", en *Nexos*, núm. 187, julio de 1993, p. 58.

No obstante se distinguen en muchas cuestiones, las dos vertientes no son completamente antagónicas y, a pesar de que las contradicciones no se podrán resolver de manera definitiva, es posible armonizar la historia con el futuro y los sentimientos localistas con los universales. Acaso esa conciliación sólo se pueda lograr si las tendencias atraviesan y se condensan en la idea de la nación. Y no hay necesidad de inventar mucho. En términos de orientación y filosofía políticas, el artículo 3º. De la Constitución ofrece una perspectiva que vale la pena explorar:

La educación que imparta el estado tenderá a desarrollar todas las facultades del ser humano y fomentará en él, alabes el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.¹⁹⁵

Esta fracción, vigente en la Constitución desde 1946, fue algo mucho más que la puesta ideológica de la unidad nacional. Torres Bodet tuvo la visión de largo plazo y la perspicacia intelectual para sintetizar en un párrafo los propósitos superiores de la educación nacional. Quienes defienden un proyecto democrático y equitativo para la educación, entienden que fomentar el amor a la patria e inculcar los rasgos de la ciudadanía son dos de las tareas más importantes de la educación básica. Para ello la enseñanza de la historia y el civismo son fundamentales.

Una de las elecciones que pueden derivar de los debates de 1992 sobre los libros historia, es que los enfoques pragmáticos no se pueden desechar fácilmente. Con el fin de consolidar la idea de nación, de dar forma y contenido a los sentimientos de pertenencia, es conveniente continuar con la historia edificante (no confundir con historia pragmática, que tiende a desvirtuar el pasado y se usa para legitimar posturas ideológicas del presente). No se trata de mentir o inventar héroes inexistentes, pero sí de resaltar los elementos positivos por sobre las deficiencias que hayan podido tener. Los lazos de identificación surgen de la vida material, pero se refuerzan y engrandecen en el espíritu.

La historia edificante es la norma en casi todos los sistemas educativos del mundo. Este tipo de historia es para las masas, para quienes pasan por la escuela primaria y, como se vio, una buena parte no llega cuarto grado. La historia verdadera -la que presenta los hombres de carne y hueso y con sus debilidades, en el contexto de la creación cultural y el avance económico que da sentido a la sociedad- es para historiadores profesionales o quienes acceden a la educación superior. A los niños de 9 a 12 años una visión edificante del historia patria puede ayudarles a formar valores significativos de identificación con México y adscripción a la nacionalidad. Igualmente -y más ahora con la federalización del educación- dentro del historia patria, habrá que incluir bastantes elementos historia, geografía y culturas regionales, que tienen sus rasgos distintivos, pero que también forman parte de la nación.

Asimismo, en la educación básica se deberá acentuar la formación de los ciudadanos. No en el sentido de catecismo cívico o la repetición de nociones de derecho positivo, que tanto criticaban Torres Bodet. Se deben elaborar materiales y textos que, además de la nacionalidad y las cualidades de la ciudadanía, resalten otros valores significativos que se derivan de la historia, la Constitución y ciertas tradiciones mexicanas que bien vale la pena adquiridos, reproducir los y ampliarlos: libertad, convivencia,

¹⁹⁵ Cf. Secretaría de Educación Pública, Artículo 3º. Constitucional y Ley General de Educación, México, SEP, 1993, segundo párrafo, p. 27.

democracia, paz, prosperidad, justicia y equidad. Estos valores, que también son propósitos por alcanzar, si bien ayudan a fraguar y consolidar la nacionalidad, no son patrimonio de los mexicanos. Son atributos y derechos universales caros a toda la especie humana y producto de su evolución e historia. Esto puede ser el puente para fomentar la conciencia de la solidaridad internacional.

Un proyecto democrático y equitativo que se apoya en ese enfoque cultural, sostiene la idea de que la formación integral de la persona incluye además enseñanzas instrumentales y educación moral, los cuales deben atravesar el sistema pero se debe destacar uno u otro aspecto en cada nivel. Esto demanda en la educación básica se ponga en las ciencias en los valores de la ciudadanía y los lenguajes; que en la educación media se haga la transición de los valores a las cualidades instrumentales y en la superior sea hincapié en estas últimas. Lo cual guarda congruencia con los relatos que afronta el SEM: consolidar la ciudadanía y preparar todos los productores para la economía abierta.

Con el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y el Canadá, el gobierno mexicano empuja a la sociedad y al país a ingresar de lleno a la economía mundial. Es una puesta al futuro que hay que tomarse en serio, pero también preguntarse si el Estado y la sociedad están preparados para tener éxito en el nuevo marco de la economía global. En un aspecto, el trabajo de Trejo et al, Educación para una economía competitiva, es particularmente agudo: el SEM no prepara a los estudiantes y futuros trabajadores para la competencia y la innovación. Y ése es el freno más contundente para tener éxito en el mediano plazo y que la integración comercial sea para beneficio de México y un mayor número de mexicanos.

En contraste con las demandas de una economía cerrada y protegida, de mayor inversión de capital y condiciones de certidumbre para la producción como requisitos para el crecimiento económico, la economía mundial se caracteriza por una nueva dinámica. De acuerdo con académicos destacados, los atributos de ése economía se pueden resumir en cuatro puntos principales: i) las fuentes de la mayor productividad depende en cada vez más el conocimiento científico y la información aplicados a la producción; éste no es un fenómeno completamente nuevo ya que desde la primera revolución industrial, el conocimiento se convirtió en fuerza productiva; lo que es novedoso, es el conocimiento está desplazando al capital físico como el activo principal en las relaciones de producción mundiales; ii) en los países avanzados, prácticamente todos los miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) -organización a la que el gobierno espera que México ingrese- se transita de la producción de bienes a las actividades basadas en procesos de averiguación e investigación, lo que significa que la calidad de la información y la efectividad para adquirirla serán factores estratégicos para aumentar la productividad y la competencia, tanto entre empresas, entre países; iii) la nueva economía se significa también por la tendencia disminuir la producción estandarizada de bienes a una producción flexible y variable; así como el cambio de las grandes corporaciones integradas verticalmente a la creación de redes de producción organizadas horizontalmente en unidades económicas más eficientes, y iv) esas transformaciones toman lugar en medio de una de las significativas revoluciones tecnológicas en el historia de la humanidad. Su centro son las tecnologías de la información, enmarcadas apoyadas en

descubrimientos científicos en otras áreas, como biotecnología, ciencias de los materiales, tecnología con base en rayos láser y energía renovable.¹⁹⁶

Las economías nacionales, en consecuencia, se convierten en unidades de la economía mundial, ya no es sólo que el comercio internacional adquiera mayor importancia. Estas condiciones otorgan ventajas a las empresas de esos países donde hay que oferta de conocimientos y los medios para adquirirlos. Esto incluye telecomunicaciones y tecnología del información, así como las personas con las habilidades suficientes para usarlas y aplicarlas en la producción. En contraste a cómo se pensaba hace apenas una década en los países más ricos, no se necesitarán cientos de miles de ingenieros y técnicos versados en el arte de la computación, las matemáticas y la manipulación de símbolos. Lo que demandan las nuevas relaciones de producción son que millones y millones de personas, prácticamente todos los trabajadores y a cualquier nivel, sean capaces de procesar información, incluyendo la destreza de reunir, organizar y analizar todo tipo de datos y pensar de manera sistemática.

Sin embargo, con los métodos de transmisión del conocimiento, el tipo de relaciones escolares dominantes y la clase de materiales utilizados, parece imposible que el SEM haga frente al reto de formar a esos futuros trabajadores, conocedores, dirigentes, motivados y que posean además las virtudes de la ciudadanía. La demanda mayor, y lo que debe ser el centro de la reforma de los contenidos y la orientación curricular del SEM, es terminar con la memorización como la piedra angular de todo proceso pedagógico y buscar procedimientos que insisten a los alumnos a averiguar, a ser curiosos, encontrar sus propias vías de conocimiento. Esto, por supuesto, es una tarea de gran envergadura que no se puede realizar a corto plazo ni sólo en el SEM, sino que demandan de la sociedad toda. No obstante, es tiempo de sentar las bases firmes de esos cambios. El elemento curricular fundamental es centrar el aprendizaje de la solución de problemas y desafiar a los estudiantes del todos los niveles, de educación inicial al posgrado más avanzado, a usar su inteligencia y sus recursos, apoyarse en su experiencia y en los medios asequibles.

Si no deformar esos millones de nuevos mexicanos, entonces la República -tanto en la asociación con los Estados Unidos y el Canadá como el economía global- sólo será proveedora de una masa de trabajadores de escasa calificación y una élite de administradores y tecnócratas del servicio de intereses trasnacionales. Lo cual sería fatal para la nación y los mexicanos. En el largo plazo, no hay nada más gravoso para un país que vender mano de obra barata.

LA OFERTA PEDAGOGICA

La calidad y relevancia del educación básica es una inquietud global que marca el tránsito de la preocupación por el zinc e incremento de la matrícula y expansión de los sistemas hacia la evaluación de los resultados del educación. Ahí, por otra parte, un movimiento internacional que porfia que mientras no se satisfagan los propósitos del educación básica, los cines y las metas de la enseñanza media y la superior nunca se alcanzarán un esta fue la moción central de la Conferencia de Educación para todos en

¹⁹⁶ Martín Carnoy, Fernando Enrique Cardoso et al., "Reflections in the New World Economy", Stanford, Stanford University, 1992, mimeografiado.

Jomtien, Tailandia en 1990.¹⁹⁷ En México esas crean tesis aceptadas y propuestas gubernamentales desde la década de los setenta. En el Programa, que hizo público meses antes de la conferencia de Jomtien, por ejemplo, se esgrimen los mismos argumentos y las metas son similares. Sin embargo, en ninguno de los documentos, a pesar de que se critican los métodos enseñanza basados en la memorización en la repetición, se esboza líneas de acción pedagógica que permitan avanzar en la conquista de más educación de calidad y para más ciudadanos.

Contenidos y métodos

Con el método de solución de problemas era posible iniciar ese salto cualitativo en la educación que tanto demanda México y, más aún, comenzar la formación de esos millones de ciudadanos y trabajadores versados en el manejo de símbolos, lenguajes abstractos, máquinas complejas y capaces de diseñar y actuar en relaciones de producción dinámicas y flexibles. Conocimientos abstractos, así como operar ideas e imágenes, serán de más valor en el presente.¹⁹⁸ las habilidades sistematizar información, experimentar con cosas nuevas y actuar en situaciones de cambios acelerados, así como colaborar con otras personas en otras partes del mundo para realizar faenas concretas, serán requisitos importantes para incrementar la productividad del trabajo y la riqueza de las naciones.

Esos cinco elementos, abstracción, sistematización, experimentación, acción y colaboración, que son las antinomias al método memorístico analizado en los capítulos IV y V, acaso sirvan para especular sobre la posibilidad de fabricar una teoría pedagógica necesaria para educar a la gente que el futuro demanda al presente. De manera simultánea pueden servir para consolidar la filosofía del artículo 3º., de desarrollar todas las facultades del ser humano.

En la educación básica, particularmente en la primaria, además de los valores cívicos, se deberán forjar otros que permitan a la escuela contribuir a la creación de una ética de trabajo, a apreciar la belleza y a comprender el bien. En cuanto a los contenidos, las reformas de 1993 ya marca la pauta. Aunque aparentemente se aceptan las tesis de regresar a lo básico, no es una concepción minimalista, por el contrario, es una fórmula aceptable, pero insuficiente. Es un avance pero hay que acometer la tarea con mayor profundidad y extensión. Es correcto que en los primeros tres años se ponga más interés en las matemáticas y el español, fundamentales para el aprendizaje posterior de otros lenguajes. Es plausible que además se propongan que en las matemáticas aporten mediante el método de solución de problemas. Mas no hay explicación sobre el porqué sólo para las matemáticas se propone este método.

Destacar las cuestiones fundamentales preparar mejor a los estudiantes para el futuro y ya que los contenidos curriculares abigarrados de datos e informaciones muchas veces son irrelevantes para la vida práctica. Resolver problemas, retar a los alumnos activos en sus facultades, acepta que son inteligentes y que pueden imaginar soluciones adecuadas

¹⁹⁷ Cf., entre otros, Jaques Hallak, *Education for All: High Expectations or False Hopes*, París, HEP Contributions, núm. 5, 1991; Françoise Caillods, *La planificación de educación en el año 2000*, París, HEP Contributions, núm 4, 1990, y el "Proyecto Inter-regional sobre la mejora de los servicios educación básica", en *La investigación del HEP: Informaciones*, agosto de 1991.

¹⁹⁸ Estos fundamentos se abstraen de un sinnúmero de trabajos que sería imposible enumerar. Las dos fuentes principales son los trabajos ya citados de John Dewey y Jean Piaget, además de enseñanzas que en cierta forma emplearon Rafael Ramírez y Moisés Sáenz. Cf. Isidro Castillo, *op. cit.*, t.3, pp. 247-284.

a problemas que pueden crecer en complejidad conforme se progresa escolaridad, es un buen comienzo para abstraer nociones, relaciona la realidad con procesos mentales sin necesidad de fórmulas complejas ni repetición absurda de tablas operaciones.

Por medio de la enseñanza del español, despojándola de sus formalismos y elaboraciones complejas, es posible que los niños comiencen por enlazar el uso de la lengua con sus actividades cotidianas y su forma de expresión con relaciones sociales más complejas que todavía no puedan descifrar, más sin incluir. Si se pudiera lograr que el final de los primeros tres años de primaria los niños conocieran los colores, las combinaciones numéricas elementales más importantes, los elementos primordiales de la oración y pudiera leer párrafo sencillo sin titubeos, tal vez pudieran ellos mismos se elaboran modelos cuadros básicos y hasta algunas fórmulas que a los adultos les parecen obvias.

Si además se les estimulará correctamente y se les proporcionarán mecanismos que les permitieran identificar problemas prácticos y se les induce a su resolución, en colaboración con sus compañeros, sus conocimientos serían perdurables. Cuando se propone solucionar problemas, siempre se corre el riesgo de regresar a los vicios que se criticaron extensamente en los capítulos precedentes de proporcionarán los alumnos algoritmo supo sendas seguras para llegar a respuestas estándares. Eso sería regresar a él me morir no pero disfrazado con otra indumentaria. La propuesta del proyecto democrático y equitativo reniega de esa caricatura. La idea es más amplia y, a la vez, más precisas: se sugiere que se encuentren estímulos para que los niños identifiquen los problemas que imaginen vías de solución. Esto demanda experimentar y buscar problemas reales de la vida cotidiana, en donde se pueden inducir el aprendizaje de elementos más abstractos.

La propuesta incluye la colaboración de los alumnos. Dado los rasgos de solidaridad y convivencia que persisten en la sociedad y que son valores significativos, el escuela mexicana (y en la de otras partes del mundo) subsisten una tradición que el individualismo no ha podido desterrar y que en la actualidad, paradójicamente, es una ventaja comparativa: copia. En la nueva economía mundial y la organización del trabajo que se avecina, las faenas en equipo cobrarán más importancia que en el pasado, tanto en el mundo de los negocios como en la administración pública, en las finanzas como en la investigación científica y el desarrollo tecnológico. El individualismo es un freno a la colaboración entre iguales y colegas que no están acostumbrados a compartir ideas, tareas o beneficios.

Lo que se asienta con ésta sugerencia es que en lugar de evitar (o intentar ya que no se logra en el aula o fuera de ella) que los niños copien y colaboren entre sí, por lo contrario, que se permita. Más aún, que se estimule y organice de manera adecuada la formación de grupos y equipos pequeños que reconozcan un problema, discutan entre sí, definan algunas tareas (división del trabajo) y propongan soluciones. Ya los grados superiores de la primaria tal vez puedan actuar en la identificación, representación y solución de problemas reales. De esta manera, casi natural, los niños redescubrirán los conocimientos, reinventarían soluciones y, eventualmente, llevarían a la práctica algunos de sus experimentos y soluciones. Tal vez eso permita tener estudiantes más independientes y motivados para el trabajo, con mayor iniciativa y, en consecuencia, mejor preparados para los desafíos del porvenir.

Por supuesto que poner en práctica un proyecto de esta envergadura, demanda algo mucho más profundo que la reforma de los planes de estudio, la mejoría de los libros de texto y la restauración del SEM. Esos pasos son cruciales pero insuficientes para el educación del futuro. Lo preponderante la formación y actualización permanente de los maestros. Los deberes de los maestros en ese proceso serán más complejos; demandan más

recursos, tiempo, dedicación e inteligencia para motivar a los niños, organizar el trabajo en equipos, de las que no se cargue el trabajo en unos cuantos, reconocerá los alumnos con problemas de aprendizaje u otras dificultades. Lo cual sugiere una metamorfosis de la profesión. De ser la representación de una jerarquía abstracta en el salón de clases, la figura autoritaria y paternalista del maestro se convierte en un generador de ideas y problemas para que los alumnos los resuelvan, en un día para la recreación de los conocimientos.

Las antinomias del magisterio

Otro rasgo que se puede venir identificar en la transición del sistema educativo es que, al menos desde la década de los ochenta, la SEP intenta recuperar la dirección de la educación, en lugar de intenta controlar a los maestros. Por supuesto, se pueden hallar diferencias en los métodos de los secretarios, pero hay coincidencias y continuidad en los programas para el educación de los presidentes de la Madrid y Salinas de Gortari. En ambos se justiprecia la tarea de los maestros y se proponen estrategias para su preparación, actualización y, lo que es una demanda del gremio, la revaloración social de la profesión. Más hay graves impedimentos para lograr cabalmente cualquiera de esos tres propósitos.

El magisterio se encuentra en una situación contradictoria: la sociedad encomienda sus hijos, pero no le reconoce plenamente su trabajo; le exige responsabilidad y diligencia, sin embargo, no se le paga bien; se le brindan piezas grandilocuentes el 15 de mayo, mas no se admite plenamente que son profesionales. Por su parte, el magisterio se considera inédito eficiente de la niñez, aunque parece una ideología corporativista cerrada que en principio rechaza ideas, teorías y prácticas que no provengan de integrantes del gremio; exige reconocimiento pleno a su labor patriótica, mas no muestra una ética de trabajo que se reproduzcan las aulas; demanda un salario profesional al gobierno y a la sociedad, no obstante, hace poco para convencer a la sociedad de su profesionalismo.

En las condiciones futuras del país, habrá que recompensar mejora a los maestros, pero se les deberá exigir mucho. La formación del magisterio tendrá que ser de mayor calidad, pero también de diferente naturaleza: constituir un desafío intelectual y motivarlo para un trabajo mucho más creativo que el que realiza en la actualidad. Los cursos de actualización deberán diseñarse para rentar la inteligencia de los maestros, hacer esfuerzos para que los contenidos sean relevantes a las nuevas condiciones de México y el mundo y utilizar las tecnologías más avanzadas de comunicación e información con el fin de lograr productos amenos, ágiles y eficaces. Se puede convocar a los mejores maestros del país a formar un núcleo de creación intelectual, diseño de nuevos materiales para los docentes, acabar con las parcelas burocráticas que existen y que ya rindieron lo que podían ofrecer. Luego, utilizar la televisión y otros medios para difundir sus propuestas y atraerá más maestros a la causa de la innovación. Esto tal vez sea más barato y mucho más efectivo que lo que se hace en la actualidad.

El reconocimiento social hay que hacer de los maestros sólo sucederá si a cambio de su disposición gremialista asumen actitudes de apertura y comprensión a muchos otros profesionales que se ocupan del educación y demuestran con hechos que su ética de trabajo se reproduce en el salón de clases (los valores y actitudes se enseñan mejor con el empleo que con la predica): siendo puntuales, cumplidos, honestos y diligentes. Atributos que necesitan todos los mexicanos, no nada más los maestros. Estas cualidades y su ejercicio cotidiano son indispensables para formar esa ética de trabajo que tanto reclama el país. Sus rasgos esenciales no se pueden reproducir, aunque se programaran en el currículum formal.

Lo que se propone descubrir y reformar en sentido positivo el currículum oculto, dicen en el Palau finamente dos rasgos autoritarios del salón de clases y sembrar los gérmenes de una organización democrática del trabajo docente. Cambiar las relaciones sociales de la escuela, por supuesto, es una tarea que puede tomar muchos años, fracasos y excepciones, más hay que intentarlo, experimentaré insistir una y otra vez.

Esto demanda mayores retribuciones materiales y morales a los maestros. Pero también de ellos más tiempo en el aula que esas horas sean efectivas. En la época de la economía global, México va a competir con países que invierten más recursos económicos e intelectuales en la educación básica. Tal vez, con soporte en los esquemas de la carrera magisterial se puedan avanzar elementos para cumplir tres propósitos concurrentes: apoyar la profesionalización de magisterio, elevar la calidad de la educación e innovar para el futuro. La profesión tiene que revitalizarse; no es posible avanzar sobre atributos que en lugar de que impulsen el progreso, sean sus rémoras. El primer punto será alcanzar más sino las calificaciones para los maestros en ejercicio, conocimientos novedosos y técnicas que permitan abordar el método de solución de problemas, es decir, adoptar el mismo sistema para su aprendizaje y de ahí en adelante insistir en la innovación.

El segundo. Lo constituye el mejoramiento de los salarios. En el gobierno del presidente Salinas de Gortari, si bien los ingresos no recuperaron los niveles de los años setenta, los aumentos a magisterio fueron superiores a los de otros trabajadores. Y, por supuesto que son insuficientes. Los salarios deben mejorar, pero de manera gradual, a cambio de resultados (que ya se exige en el esquema actual de la carrera magisterial y que es una tendencia positiva), de introducción de las innovaciones sugeridas y en más tiempo de clases. Como ya se documentó, en el mejor de los casos los niños mexicanos tienen 800 horas de clases al año, cuando en Japón, por ejemplo, cubren 1600 en el mismo periodo; Inglaterra, 1720; Cuba, 1760, y Guatemala en 1320, o los socios comerciales de México, los Estados Unidos y Canadá, alrededor de 1500.

Se puede diseñar un plan a cuatro años que contemple el aumento gradual de las horas diarias de clases en las escuelas. Por ejemplo, en el año 1 del plan, aumentar de cuatro a cinco; la quinta hora sería para actualización docente, para familiarizar a los maestros con los nuevos métodos, para conquistarlos intelectualmente para la causa de la reforma profunda y, principalmente, para brindarle la oportunidad experimental, actual, colaborar con sus compañeros y, en consecuencia, descubrir o redescubrir cosas nuevas. Poner en práctica que el aprendizaje -como reza una máxima pedagogía del Renacimiento- es un horizonte sin límites.

En el año dos, aumentar otra hora pero esta vez de trabajo en el aula con los alumnos, de tal manera que éstos tengan cinco en lugar de cuatro. Se podría ampliar el currículum a más actividades formativas del carácter cívico-nacional, desarrollar sensibilidad artística en los niños y que realicen ciertas actividades de educación física. Estas, de pasada, no tienen que ser demasiado formales, pero tampoco dejarla a la simple disposición de los alumnos. Se pueden organizar ejercicios aeróbicos, de resistencia y consistencia donde todos los alumnos y maestros de una escuela participen; no se trata de organizar competencias formales o entrenarlos para la práctica de un deporte en particular, sino desarrollar hábitos y justo por el ejercicio. La condición atlética de la población, además de sus virtudes formativas intrínsecas, incrementa la productividad de la fuerza de trabajo, colabora una mejor salud y prolongar la vida activa de las personas. Igualmente, puede auxiliar a otras instituciones sociales a alejar a los niños y jóvenes servicios y hábitos perjudiciales a la salud y la convivencia social.

En los años tres y cuatro, particularmente a partir del cuarto grado, cuando los niños ya posean esas habilidades básicas, se podrá comenzar la introducción correcta de historia, la geografía, la cultura y las tradiciones de México y sus regiones, así como sentar las bases para una mejor comprensión del avance de la ciencia y el desarrollo tecnológico, la ecología y los derechos humanos. Estos temas no se deben considerar parte de un currículum que tenga que memorizar los estudiantes, eso es banalizarlos. Se deben buscar actividades prácticas, visita asociaciones con personas ajenas a la escuela, que permitan que los niños identifiquen problemas e intentan solucionarlos.

Por supuesto que a incrementos en las horas de clase, corresponderían aumentos en los salarios. No hay razones de peso en la actualidad para oponerse a la escuela de jornada completa. Es una necesidad del presente un reclamo del futuro que la transición debe tomarse en serio. Por supuesto ahí impedimentos, barreras y los costos serían muy altos. Pero si no se afrontan con decisión en el muy corto plazo, las barreras serán más fuertes en el futuro y, tal vez, ya no se pudiera hacer frente a los costos. Pero lo que ocurre con la economía abierta. México para un precio muy alto para ingresar de lleno al mercado mundial, pero si no se hace ahora es imposible de cubrir al comenzar el próximo siglo.

Sin ser todas, estas cuestiones bien diseñadas y llevadas a la práctica por la SEP con cautela, más al mismo tiempo con decisión; con firmeza en los principios, pero actuando con flexibilidad ante las negociaciones con el gremio; solicitando argumentos y razones de la sociedad, pero también proponiendo innovaciones; imaginar soluciones nuevas a problemas añejos, sin embargo, ser realista en cuanto a su viabilidad, es posible que la transición del SEM se encamine a la oferta de una educación básica de calidad, que cumplan los propósitos de inculcar los valores significativos de la nacionalidad y que prepare a los niños para que adquieran conocimientos más complejos en el transcurso de su vida escolar. Un sistema que además tenga una cobertura universal, o sea más recursos y profundice en la reorganización del aparato que marca el Acuerdo. Las sugerencias sobre la evaluación de resultados se pospone para la sección final del libro, cuando se disputan la participación de la sociedad.

Las dificultades de la enseñanza media

Si se espera que los cambios en la enseñanza básica empiecen a dar sus frutos, es muy probable que para entonces el rezago será peor y el futuro más difícil de alcanzar. El proyecto democrático y equitativo plantea la estrategia de atacar la reforma en los tres niveles y todas las modalidades simultáneamente.

La educación media es tal vez la más infortunada. Sus misión es nebulosa; debe continuar con la preparación de los votos ciudadanos y, además, orientarlos hacia actividades productivas. Y no hace bien una cosa ni la otra. Preside a niños que en su seno se convierten en adolescentes y, al final del ciclo, se inician en la juventud. Ese período de la vida más difícil, es la edad de transformaciones biológicas y psicológicas perdurables y, sin embargo, es cuando existen menos recursos para apoyar a los futuros jóvenes. Al mismo tiempo que los niños enfrentan los cambios de la pubertad, transitan de la primaria la secundaria y, de repente, el lugar de un maestro o maestra tienen siete u ocho; en vez de horarios corridos con recreos, se enfrentan a tiempos discontinuo si a veces en diferentes aulas; se espera que realicen actividades más complejas, pero no se les proporciona la guía adecuada; requieren de apoyo psicológico y se le está hecha de mala conducta.

La educación secundaria y de preparatoria del futuro deberá ser mucho más dinámica que la actual, aburrida y monótona. Los estudiantes por lo general no enfrentan retos a su inteligencia, se les proporciona fórmulas, en lugar de incitar los que buscan problemas y métodos para resolverlos. Se estimula la repetición mecánica, en lugar de la abstracción. La dispersión curricular dificulta la sistematización de los conocimientos que se transmite y se espera que el contacto entre una materia y otra larga los estudiantes de manera natural, sin auxilio. Se suponen que deben enseñar lenguas extranjeras y no lo hacen y, de seguro, el dominio de lenguas extranjeras era un requisito indispensable para tener éxito en el futuro. Si bien es cierto que existe cierto grado de experimentación en talleres y laboratorios, no hay mecanismos que conduzcan a la acción de los estudiantes y no hay indicios de que se provoque la colaboración entre ellos, aunque de manera informal si lo hagan. La educación del futuro deberá negar esos rasgos y enfatizar los atributos opuestos: diligencia, motivación interna para el trabajo, curiosidad y responsabilidad personal y colectiva.

Para reproducir esos atributos, se requiere cambiar la organización fundamental del enseñanza media. En primer lugar, terminar con la anarquía y la dispersión curricular de los bachilleratos. Convocara un debate nacional para ponerse de acuerdo en los fines y los medios que debe cubrir este nivel. Una buena dosis de opciones es sana, pero debe haber un currículum nacional básico que, sin tender a la homologación, insista en las cuestiones de métodos y lenguajes, así como en sistematizar ciertos procesos del pensamiento, es decir, elaborar nuevos programas y textos (buscando que no sean aburridos y formalista) de lógica. En segundo lugar, ponen más interés en cuestiones que permitan a los alumnos experimentar y poner en acción sus habilidades innatas e incitarlos que busquen problemas de la vida real, los representen usando diversos modelos y propongan soluciones. De nuevo, con estímulos al trabajo en equipo que induzcan a la cooperación entre los jóvenes. En tercer lugar, elaborar programas que permitan que los adolescentes y los jóvenes realicen acciones que sean respuestas prácticas a los problemas. Hay miles de cosas que se pueden hacer: trabajos sobre la basura, la higiene familiar, los derechos humanos, las costumbres regionales, etcétera. Estas serían mejores iniciaciones a las actividades profesionales que eventualmente tendrán que enfrentar.

El currículum vigente en la secundaria a partir de 1993, es también el piso del cual se debe partir para profundizar en la reforma. Hay adelantos considerables, pero también son pocas horas. Habrá que incrementar el tiempo efectivo de clases, el número de profesores carrera y los programas de formación y actualización de los maestros para las nuevas tareas. Se necesitarán docentes de nuevo tipo que ofrezcan asignaturas nuevas que auxilien a los estudiantes a integrar y sistematizar conocimientos disímolos que se imparten en materias sin conexiones aparentes. Además, se deben establecer excelentes servicios de orientación vocacional y apoyo psicológico para el tránsito de la pubertad a la adolescencia y de la adolescencia a la juventud. Ciertamente, eso es tarea primordial de la familia, pero la escuela puede contribuir con bases científicas a mejorar ése tránsito. Además, por las condiciones de la vida moderna, por posición de clase social y bajos niveles de capital cultural, en muchas familias no están en posibilidades de orientar a los hijos adecuadamente en ésa mutación.

La enseñanza de la lengua extranjera, principalmente en inglés (esta es ya la lingua franca de los negocios, la diplomacia y las ciencias), debe ser en serio. Es posible programar que la misma clase se imparta en las mañanas en el salón de clases y por la tarde un esfuerzo sistemático por televisión -o radio en los lugares más apartados. Ya existen

programas y paquetes de actualización para los maestros. Se puede programar del primero de secundaria al tercero de bachillerato. Un programa de esta naturaleza, de gran calidad y para todas las escuelas, tendría un efecto positivo en la calidad de la educación pública y el dominio de lenguas extranjeras no será ya nada más patrimonio sólo de una minoría.

Si la reproducción de los valores cívicos fundamentales corresponde a la educación primaria, el desarrollo de conocimientos más abstractos y rasgos personales de mayor independencia se deben engendrar en la educación superior. La educación superior del futuro tendrá que ser diferente índole: flexible y dinámica; de orientación más abierta que en la actualidad; analizar el mundo y las relaciones globales; poner el acento en el diseño de nuevos procesos y la generación de conocimientos. En síntesis, deberá deformar nuevos profesionales, quienes eran parte de las élites dirigentes de mañana.

Mirar al futuro: El panorama de la educación superior

Es casi seguro que las profesiones del porvenir serán radicalmente distintas a las del presente. Las universidades e institutos superiores, si desean sobrevivir, deberán considerar en serio una transformación de su quehacer, enfocar sus actividades principales reforma profesiones de nuevo tipo, capaces de identificar y resolver problemas más complejos que los del presente, que demandarán colaboración con sus iguales en otras partes del mundo. Será un profesional caracterizado por sus conocimientos amplios y su dominio de métodos y símbolos, más que por el acopio de información; que posea habilidades y destrezas para construir y transformar conocimientos, apto para diseñar procesos productivos y para participar activa y críticamente en el cambio social y el mercado mundial.

Esto demanda un trabajo enorme para cambiar las prácticas pedagógicas actuales. Se requiere de estímulos a una mayor abstracción, sobre todo para la construcción de conceptos y procedimientos nuevos; de inducir procesos de aprendizaje que permitan que los estudiantes identifiquen problemas de manera sistemática, generen sus propios modelos para resolver esos problemas y actúen en consecuencia. Esto demanda armonizar la docencia y la investigación, fomentar la curiosidad y el espíritu de búsqueda. Los profesionales del futuro deberán ser cultos, es decir, entender y dialogar sobre el arte y la ciencia, las relaciones políticas y la vida cotidiana. También posee valores morales e intelectuales superiores que les permitan vivir y promover que otras personas vivan en armonía con el medio ambiente, en otras palabras, convertirse en seres productivos a lo máximo de su capacidad. Los futuros profesionales deberán saber general sus conocimientos o buscarlos en el lugar del mundo donde éstos se encuentren las recetas simples o conocimientos dirigidos, atentan contra el futuro.

Una encuesta entre estudiantes universidades mexicanas realizada en 1988, mostró que quienes ingresan a ellas y persiguen alcanzar un grado profesional lo hacen por diversos motivos. En primer lugar, para ascender a un empleo mejor; en segundo lugar, para obtener posición social relevante; en tercer lugar, para mejorar las condiciones de vida de sus descendientes; en cuarto lugar, para contribuir al desarrollo del país o de la sociedad y, hasta el quinto lugar y no todos respondieron, lo hacen para aprender cosas nuevas o adquirir cultura. No hay razones que sugieran que los estudiantes de las otras instituciones educación superior piensen distinto.

Aunque es razonable ilegítimo que cada estudiante tenga sus propias causas, las instituciones educación superior pueden y deben plantearle además otros fines y ofrecerle un servicio de calidad que le permita cumplirlos como profesional. Lo primero, enseñarle

algo más que las herramientas básicas de la profesional a que aspira. Es una obligación institucional proporcionarle además un conjunto de adios intelectuales y morales que le permita no sólo ser un profesional más, sino uno que pueda competir mejor en el mercado laboral más exigente, obtener una posición social relevante, no sólo por sus ingresos, sino por su cultura y conocimientos, contribuir al desarrollo de la sociedad y garante sea niveles adecuados de bienestar a su proge.

Para lograr lo anterior, debe retomar a la idea de que la docencia es la más importante de las funciones de la educación superior. Con los nuevos mecanismos de estímulos y becas, al parecer, el ausentismo de profesores disminuyó notablemente y, en consecuencia, también los estudiantes asisten más a las clases. La evaluación de la enseñanza ya comenzó en la educación superior y, a pesar de los conflictos que generó, cae práctica debe continuar, evolucionar y mejorar constantemente con el paso del tiempo. En primer lugar, como un ejercicio de autocrítica: el interesado principal en conocer su desempeño en saber cómo lo consideran sus alumnos debe ser el profesor; la evaluación le permite conocer sus aciertos y sus fallas y, tal vez, encuentran métodos para corregirlas. En un segundo plano esas evaluaciones deben servir para diferenciar las recompensas a los docentes.

El siguiente paso es buscar los mecanismos para que las instituciones evalúan el aprendizaje. Saber que se enseña es importante, pero tal vez sea más trascendente conocer lo que los estudiantes aprenden. Y para que eso aprendizaje sea de la mejor calidad posible, las instituciones deben mejorar los servicios que prestan a los estudiantes: administración escolar, bibliotecas, talleres, laboratorios, aulas, cafeterías, apoyos de orientación vocacional, etcétera. No se puede ser complaciente con el futuro, habrá que exigir más a los estudiantes, aunque ello demandé más trabajo a los profesores. Su desempeño profesional será en el horizonte del siglo XXI. Por eso, se debe establecer la práctica de modificar planes y programas de estudio, conforme las necesidades no demandé, ser más flexibles para incorporar en el currículum nuevos conocimientos en cuanto estén disponibles y no esperar que formen parte del sentido común.

Un requerimiento del mañana, no necesariamente una demanda de los estudiantes, descansa en la imagen cada vez más evidente de que los profesionales del futuro deberán saber manipular símbolos y conceptos, no sólo herramientas; así, deberán ser capaces de dialogar con otros profesionales en cualquier parte del mundo y en otro idioma. Las matemáticas y los lenguajes de cómputo son de instrumentos indispensables para cualquier práctica profesional y será mayor su importancia en el futuro. En consecuencia, en las universidades, tecnológicos y normales se debe enseñar con seriedad y a todos los estudiantes al menos una lengua extranjera. Asimismo, sería conveniente que, de manera independiente de sus carreras, todos los egresados del educación superior tengan un conocimiento, si no profundo, si avanzado de matemáticas y estadística. De igual modo, habrá que garantizar que todos sus estudiantes, antes de la mitad de sus estudios, aprendan a manipular una computadora y tengan el dominio de por lo menos un sistema operativo, un procesador de palabras, una hoja de cálculo, una base de datos y acceso al correo electrónico, todo como el piso básico para iniciarse en los dominios de la informática. De ahí en adelante, muchas otras cosas se pueden aprender por iniciativa propia y tal vez, a corto plazo, las universidades puedan ofrecer cursos avanzados de cómputo para fines específicos.

Hay pruebas de que la apertura económica trae consigo otras demandas. Se observa un auge de la educación internacional, es decir estancias de los estudiantes en otros países

para aprender de la experiencia de otra cultura y, tal vez, disfrutar del placer de conversar en otra lengua. Tal vez sea posible proveer que cada vez un mayor número de estudiantes tenga al menos tres meses de experiencia educativa en el extranjero. Se debe buscar convenios con otros países con el fin de establecer reconocimiento mutuo de créditos e iniciar o incrementar el intercambio de estudiantes. No es posible concebir a los futuros profesionales, que vivirán en una economía global, sin alguna experiencia internacional previa. Esto facilitará que los egresados de educación superior adquieran más cultura, se comuniquen mejor con sus pares en otras partes del mundo y eleven sus rasgos de independencia responsabilidad.

La vinculación entre la educación el trabajo es una aspiración antigua y, aunque las universidades y los tecnológicos tienden a ignorarla, es importante para el proyecto democrático y equitativo. Parece ser que la economía mundial -y la mexicana dentro de ella- está constituyendo nuevas relaciones sociales de producción con base en los cuatro elementos discutidos arriba. Quizá buena parte del aprendizaje de las profesiones futuras se hará "el servicio", mientras elabora. En la actualidad es necesario promover que cada vez mayor número de estudiantes hagan estancias en los centros de trabajo y aprendan la vivencia, de la experiencia de una empresa o institución social en marcha. Esto como parte de los planes de estudio, con valor en créditos y no posponerlo hasta el momento del servicio social. Los acercamientos entre la universidad y las empresas no se deben circunscribir a la prestación de servicios de la primera a las segundas a cambio de financiamiento. Es imprescindible establecer un diálogo creativo de las universidades y las otras instituciones de educación superior con su entorno.

Para afrontar los desafíos del porvenir con más y mejores elementos, es conveniente ampliar rápidamente la base de académicos de tiempo completo, que cada vez tenga mayores calificaciones profesionales, estudios de posgrado y voluntad de seguir una carrera difícil. La profesión académica, en contraposición a la práctica de contratar profesores de tiempo parcial, en cierta forma es ajena todavía la tradición universitaria mexicana y, al igual que en el resto de la América Latina, su implantación ha sido fuente de conflictos políticos y luchas ideológicas.¹⁹⁹ La profesión académica, además, adquiere rasgos distintos en cada disciplina. Hallarías, en particular en las ciencias básicas y las humanidades, cuyas características se pueden reproducir con más facilidad en las instituciones de educación superior, ya que son su mercado laboral casi natural; en tanto que hay profesiones que tienden más a la práctica en un mercado más amplio. Por ejemplo, la abogacía, las ingenierías, la arquitectura, la medicina y otras más. En las primeras, el concepto de la profesión académica puede penetrar más rápido, en tanto que en las segundas no será tan sencillo.

El concepto de vía de profesor apreciado por el proyecto democrático y equitativo se puede resumir en cuatro puntos: i) un docente de primer nivel; enseñar bien sus materias, estará en día en su campo, reproducirse intelectualmente en cada clase, crear y mantener un diálogo fructífero con sus alumnos, fomentar en ellos el espíritu de búsqueda y un sentido de responsabilidad, disciplina, dedicación y trabajo; éstos últimos atributos más con el ejemplo que con la predica; ii) ser un investigador competente, creador y recreador de conocimientos, tener impulso para buscar la verdad científica, capacidad para formular juicios con base en la evidencia de sus pesquisas, reconocer la calidad del trabajo de sus

¹⁹⁹ José Joaquín Brunner y Angel Flisfisch, *Los intelectuales y las instituciones de la cultura*, Santiago de Chile, FLACSO, 1983.

colegas y aceptar con humildad los elementos que refuta en sus teorías; en fin, persona abierta a todas las corrientes de pensamiento; iii) difundir de la manera más amplia posible los productos de su trabajo, y iv) promover y practicar la libertad de cátedra e investigación y ser defensor penas de estos principios.²⁰⁰

Más espera que todo el personal académico adquiera este perfil es por el momento utópico. Simple y sencillamente no hay en México suficientes personas que cumplan todos esos requisitos. Sin embargo, esta área de las mismas universidades formar ese personal y brindarle las oportunidades materiales para que se pueda realizar. Asimismo, las autoridades, tanto del gobierno como de las instituciones de educación superior, deben hacerse todos los esfuerzos posibles para buscar mayores recursos económicos con el fin de acrecentar las condiciones de bienestar de todos los profesores y trabajadores.

Como rasgo distintivo de la profesión académica, pero también como un Heraldo que anuncian los cambios porvenir, la evaluación del educación superior y los mecanismos meritocráticos de calificación de la fuerza de trabajo intelectual ya están aquí. La tarea inmediata y de plazo medio desafinar los procedimientos, tomar la iniciativa en las instituciones (que ya no provenga del gobierno), hacer tradiciones, crear espacios para que los juicios de los iguales en cada vez más con base en pruebas objetivas y no por amiguismo, compadrazgo o fidelidad a un grupo.

Por último, habrá que buscar vías para descentralizar las grandes instituciones de masas y abrir una discusión sobre lo correcto e incorrecto de mantener a las preparatorias dentro de las universidades. Lo que se debe desaparecer esa institución del pase automático, por injusto y porque es una barrera poderosa a cualquier intento de reforma para elevar la calidad del educación superior.

LA COBERTURA, LOS RECURSOS Y LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EN EL PROYECTO DEMOCRATICO Y EQUITATIVO

Ampliar la cobertura, aumentar los recursos materiales e intelectuales y continuar con la reorganización del sistema, son las tareas urgentes. El proyecto democrático y equitativo plantea que éstas deben acometerse para cumplir dos propósitos centrales y establecer una nueva relación entre el Estado y la sociedad.

Los propósitos son: i) elevar la calidad de la educación, cuyas propuestas ya se han puesto sobre la mesa de discusión, y ii) aumentar la igualdad de oportunidades de acceso, de permanencia y aprendizaje a todos los segmentos sociales, en particular a los que tradicionalmente han sido desfavorecidos.

La Ley General de Educación invita a la participación social y, no obstante la convocatoria es amplia y se asignan actividades concretas a los consejos de participación social, no tiene el atractivo político suficiente como para motivar a grupos sociales heterogéneos a realizar actividades duraderas. La nueva relación entre el Estado y la sociedad se puede establecer aceptando esa invitación pero abriendo más la puerta y asignar funciones sustantivas a los organismos de la sociedad civil. De esta manera, el Estado será el rector y dirigente de la educación nacional, pero la participación social le auxiliará a legitimar su quehacer y, a la vez, a incrementar el control sobre la calidad de la educación y la evaluación de sus resultados.

²⁰⁰ Estos puntos se inspiran en B. R. Clark, *The Academia Life; Small Worlds, Different Worlds* Princeton The Carnegie Foundation for the Administration.

Aunque no es posible que por medio de la educación se eliminen las desigualdades sociales o tan siquiera pensar que sus efectos por se tengan un peso considerable para conseguir esas metas, se puede establecer un sistema más equitativo que brinde un servicio de calidad homogénea a todos los segmentos y que apoye a los desfavorecidos socialmente a acrecentar las condiciones de su existencia. Con el fin de lograr que se cumpla, en 12 o 15 años, la meta de que todos los mexicanos obtengan a menos los nueve años de enseñanza básica, es necesario, en primer lugar, construir más escuelas en el medio rural y en los barrios pobres. También es conveniente invertir para equipar con sistemas de cómputo hasta la más modesta de las escuelas y a proporcionarle de los materiales indispensables para que los niños y jóvenes aprendan a manipular los instrumentos que van hacer de uso común cuando ingresen al mercado laboral. Todo eso mientras avanza en el mejoramiento y mantenimiento de la planta física y se incrementan las acciones del programa de escuela digna o se ponen en marcha programas similares en cada región.

En segundo lugar, diseñar y poner en marcha más programas del tipo del PARE en Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo, que cubra a otras entidades o a microregiones de otros estados. Tal vez estos elementos soportan la idea de ampliar las oportunidades de acceso. Más para disminuir las deserciones y los rezagos a mínimos soportables socialmente, es conveniente ampliar la cobertura del Programa Niños en Solidaridad, al menos a todos quienes se encuentren en los límites de la pobreza extrema. También, mejoraría ampliar programas remediales y compensatorios para los segmentos pobres, fortalecer de manera intelectual al INEA y ofrecer cursos y materiales extraordinarios a los jóvenes que pasaron el umbral de la primaria: pero que por su escaso capital cultural, es probable que desertan de la enseñanza media y la superior. Quizá de esa manera se incrementen, aunque todavía en el margen, las oportunidades de permanecer en el sistema.

Para que las oportunidades de aprendizaje a los segmentos pobres se incrementen, se requiere de acciones más profundas: más y mejor educación inicial y preescolar, programas compensatorios, nuevos materiales, orientación psicopedagógica, apoyos materiales más allá de la escuela en cuestiones de salubridad, higiene, vida familiar, etcétera, a los segmentos sociales de bajos o no los ingresos. Lo que el SEM puede intentar hacer es destinada a sus mejores recursos intelectuales ahí donde serán más necesitados. Por supuesto que la mayoría de los maestros experimentados no desean regresar a donde tal vez empezaron. Es una barrera que no se puede romper fácilmente. No hay muchos estímulos que ofrecerles, más la carrera magisterial, sin muchos ajustes, puede ser un instrumento que ayude a mitigar algunas de estas desigualdades. Habrá que ampliar los beneficios directos y las prestaciones a los buenos maestros en zonas rurales y pobres y, por supuesto ofrecerles posibilidades de mejoría profesional, no se puede lograr sólo con la política educativa, las tecnologías de telecomunicaciones más avanzadas ofrecen un potencial enorme que habrá que explora a corto plazo.

Poner en práctica estos programas y los propuestos en páginas anteriores, demanda muchos recursos económicos. Al llegar a éste punto, el pensamiento utópico topa con pared. Tal vez el 8 % del PIB para educación, que demandan los herederos del corporativismo, sea suficiente para cumplir propósitos tan ambiciosos. Por principio de cuentas, el estado no puede garantizar que el sector privado y sus familias inviertan o gasten más en educación. La vía de impuestos especiales ya se aprobó en los años sesenta, más resultó inconstitucional; impuestos o derechos al consumo por regiones o a productos específicos, son regresivos; facultar a los estados a que recauden más impuestos agrava a los contribuyentes y aleja la inversión productiva. Es difícil imaginar otras fuentes de

recursos más allá de las existentes. Sin embargo, el estado puede estimular un mayor gasto privado, por medio de exenciones fiscales a los desembolsos en educación; tal vez buscar cuotas voluntarias de recuperación por los libros de texto gratuitos a quienes puedan y quieran. Esto es polémico y puede resultar contraproducente, más se pueden discutir durante la transición.

Lo que también es controvertido, pero muy injusto, es la gratuidad de la educación superior. Como se discutió, Latapí propone una congelación de subsidios al educación superior pública por 20 años. Ese es una posición radical que tal vez resulte contraproducente. Quizá sea posible experimentar varios esquemas para lograr ese propósito. Uno de ellos que se manifiesta con recurrencia, es el de establecer cuotas diferenciales de acuerdo con los ingresos y situaciones familiares. Otro es el esquema de becas-crédito con intereses blandos y a lo largo de deducciones según ingresos y calificaciones. También, con el fin de motivar una mayor matriculación en disciplinas científicas y ligadas al desarrollo tecnológico, se pueden establecer cuotas diferenciales por áreas o carreras.

Por último, como lo propuso el rector Sarukhán en 1992, garantizar que nadie se quede fuera de la educación superior por razones económicas. Esto significa que pueden hacer exenciones de colegiatura a los jóvenes talentosos no las puedan pagar. Más aún, el proyecto democrático y equitativo implica que a quienes provienen de los segmentos pobres y accedan a la educación superior, se les debe brincar y apoyar con cursos complementarios, materiales y libros. Estas medidas no son suficientes para aliviar las inquietudes sociales, pero sí contribuyen a reparar algunas las injusticias sociales que sistema educativo reproduce, aunque no se lo proponga.

El acuerdo y la descentralización de la educación es el comienzo de una reforma profunda en la organización del SEM. Ahí varias asignaturas pendientes que se tendrán que cubrir a corto y mediano plazo. Al parejo de la transición del SEM, se tendrá que vivir la metamorfosis del sindicato. En los estados habrá que evitar que las diferentes secciones sindicales se conviertan en rivales. Ya desapareció formalmente la dicotomía entre maestros federales y estatales, más la realidad política sindical la serie plenamente. Tal vez lo mejor que le puede pasar al SNTE, es convertirse en una federación de 32 sindicatos que tengan un amplio margen de autonomía en su vida interna, que sean capaces de luchar por el bienestar de sus agremiados y de las estos derechos laborales tengan vigencia. No es posible que el CEN mantenga el control corporativo de fuerzas tan disímolas y de corrientes que cada vez identifican más con proyectos regionales. Lo puede hacer apoyar a los resortes del autoritarismo, pero el costo sería muy alto. El paso a una federación acaso evite un derrumbe estrepitoso de lo que aún es el sindicato más grande de la América Latina y se emparejen con la transición democrática.

La otra asignatura pendiente es cómo convencer a la sociedad -que quizá éste desencantada o le falte motivación- para que participen las tareas de la educación junto con el gobierno. En efecto, en un largo proceso histórico, el régimen de la revolución mexicana secuestró la iniciativa e imaginación de la población. El paternalismo institucional, cuando no las encuadró dentro de sus esquemas corporativos, maniató a las organizaciones civiles y el Estado creció y se fortaleció a costa de debilitarlas. Sin considerar que la descentralización sea la panacea o la solución a todos los males de la educación y el autoritarismo, es una oportunidad histórica para robustecer a la sociedad.

Como se analizan el capítulo VIII, después del Acuerdo y la transferencia a los estados de los activos, responsabilidades, relaciones laborales y recursos financieros, el

gobierno central mantienen la normatividad, la evaluación del sistema y de asignación de los recursos. Son los tres elementos más importantes para mantener el control y la unidad del sistema. Y son legítimos, pero si los consejos de participación social, que la Ley General de Educación establece en el capítulo VII (Sección 2, artículos 68 al 73, inclusive), son los que evalúan los avances de la educación, en lugar de que sea el gobierno federal, puede ser un avance profundo. Esa es una actividad sustantiva, una colaboración real. El funcionamiento del SEM estaría, pues, en varias instancias: el gobierno central establece la normatividad, ofrece guía y dirección, es decir, coherencia al sistema; los gobiernos estatales y el del distrito Federal ejecutan; los consejos de participación social evalúan y, con base en esas evaluaciones, el gobierno federal asigna los recursos ordinarios y compensatorios a los estados.

Que la evaluación sea pública y que la realicen los consejos de participación social, puede ser un mecanismo para perfeccionar la carrera magisterial y convertirla en un verdadero recurso intelectual. Quita de las manos del gremio la parte más importante de la evaluación del aprendizaje, ofrece garantías de imparcialidad. Los exámenes pueden ser generales y el mismo día para una región o estado, lo cual además de servir para medir la calidad de cada escuela, tiene efectos igualitarios al establecer reglas claras, iguales y conocidas para todos.²⁰¹ Además, una evaluación de esta naturaleza, puede generar competencia entre los planteles y ofrecer a los padres de familia, información sobre las escuelas, públicas y privadas. De esta manera, no habrá necesidad de privatizar los recursos públicos, como desean los neoliberales, para no caer en la mordacidad de transformar un derecho en mercancía.

Por supuesto que esta medida no se puede instrumentar de repente, sin los órganos civiles creados y sin las personas previamente capacitadas. La propuesta que hacen Gilberto Guevara y coautores, en *La catástrofe silenciosa* (p. 26), de integrar una comisión no gubernamental de especialistas y personas interesadas para ser un diagnóstico, se puede retomar casi en sus mismos términos. Pero ir más allá, que fuera el embrión de ese Consejo de Participación Social, que se encargarán de elaborar instrumentos de medición, entrenar personal, formar consejos estatales y municipales, establecer mecanismos de coordinación entre ellos y dotar a los consejos escolares de las herramientas necesarias para ejecutar la tarea.

La ley no establece por cuantos miembros estarán compuestos los consejos, ni cuándo empezarán a funcionar. Con el fin de evitar malas interpretaciones y que los consejos se pudieran prestar a componendas habrá que tener cuidado de que en ningún caso los maestros liguen a ser más de una tercera parte de los integrantes de estos organismos. Hay que empezar con cautela, pero con firmeza, a difundir estas ideas, a convencer a la comunidad de investigadores, asociaciones de padres de familia y en general a la opinión pública, de que ésta puede ser la acción sustantiva que le corresponde a la sociedad en la transición del SEM.

Esto significa un nuevo contrato social, legitima las actividades teóricas y prácticas del Estado y fortalece su hegemonía. Pero, simultáneamente, es un paso gigantesco para ampliar la democracia. El Estado educador daría entrada al Estado rector. Una masa de ciudadanos educados en los valores de la ciudadanía, la paz, la convivencia y la

²⁰¹ Este punto de igualdad lo demuestra Lynn Hollen Lees, "Educational Inequality and Academia Achievement in England and France", en *Comparative Education Review*, vol. 38, núm. 1, febrero de 1994, pp. 86-87.

democracia, no sólo serán más productivos sino que su participación política al conflicto será fundamental para consolidar las reformas políticas y económicas y la transición a la democracia. El corporativismo y el neoliberalismo, no pueden empatar ésta apuesta.

La acción y dirección del Estado son insustituibles. En primer lugar, contribuir con más recursos y estímulos fiscales a disminuir la pobreza del SEM. En segundo lugar, por su acción política, auxiliar o moderar el conflicto endémico en las relaciones escolares colocando seno, todo directo del conflicto, sino por encima de los intereses inmediatos de los principales involucrados en las pugnas del SEM. En tercer lugar y más importante, por medio de su acción legal y legítima, conducir la educación, promover por todos los medios a su alcance la reforma en los métodos de enseñanza, apoyándose en la iniciativa y experiencia de los educandos y los docentes. La semilla estalla sembrada, pero hay que rebasar los marcos estrechos donde se ha colocado. Tal vez con estas medidas, en unos cuantos años, así el cambio del siglo, la transición del SEM encuentre una dirección apropiada las demandas y desafíos de una economía abierta y a la inserción de México en la economía global.

Frente a los temores que desata una economía abierta y los retos que esta significa para el futuro, la defensa de la identidad nacional (y hasta del concepto de soberanía) descansará en una masa de ciudadanos poseedores de una idea de pertenencia México y convencidos del valor de ser mexicanos. Desean, además, cultos, diligentes, con amplios conocimientos de la ciencia y la tecnología y productivos al máximo de su potencial. Igualmente, poseedores de valores morales e intelectuales que les permita tener diálogos creativos con su ambiente y sus semejantes en cualquiera otra parte del mundo. La escuela del presente, con su organización, principios y prácticas está capacitada para formar esos ciudadanos. Con el auxilio de otras instituciones sociales (como la familia y los medios de comunicación), la escuela del futuro tendrá que lograrlo si es que se desea que en el porvenir los egresados del educación nacional sigan siendo mexicanos, aunque ya no exista propiamente la economía nacional.

La transición del SEM de ésta en marcha, pero el futuro sigue en disputa. Por el bien de la nación se debe alentar desde ahora el proyecto democrático y equitativo. Ese es el mejor porvenir posible.