

La Administración Pública de Políticas Sociales

Omar Guerrero Orozco*

* Profesor de carrera. Profesor Titular C. De tiempo completo de la UNAN' de México. Licenciado en Ciencias Políticas. Doctor en Administración Pública. Investigador Nacional. Miembro de la Academia Nacional de Ciencias. Miembro del Instituto Nacional de Administración Pública.

1. Universidad Nacional Autónoma de México

La Administración Pública de Políticas Sociales

● **Resumen**

El escrito lleva al lector desde los inicios de la política pública hasta su versión del sector social, donde encuentra la discusión acerca de los programas de acción social en los estados neoliberales, que por la naturaleza misma de su núcleo racional, plantea interrogantes de gran valía para la administración pública, en la medida que debe responder a las demandas sociales y de manera especial de los grupos de riesgo de deterioro social, a los postulados de la eficiencia .

Responder a la dicotomía del beneficio o de la libertad en términos de las políticas sociales, cuando se predica el imperio de los mercados abiertos, es otro de los temas que sirven de núcleo dentro del artículo.

The public management of social policies

● **Abstract**

This article leads the reader from the beginning of the public policy to its version of the social sector, where he/she finds the discussion about social action programs in neoliberal states, which, due to the nature of their rational nucleus itself, raise questions of great value for public management, as they should respond to social requests, specially those of the social damage risk groups, and the efficiency postulates.

Answering to the dichotomy between benefit of freedom, in terms of the social policies, when they preach the open markets empire theory, is another topic which is dealt with in this article.

La Administración Pública de Políticas Sociales

Introducción

El tema de este trabajo es la administración pública de políticas sociales. La idea central que lo anima es contemplar el contexto dentro del cual, hoy en día, se observa la gestión de los programas sociales, principalmente en Iberoamérica.

En la actualidad, bajo la férula ideológica del neoliberalismo, se afirma que muchos de los programas sociales deben pasar a la gestión directa de empresas privadas o bien, ser extintos o, sencillamente, se debe evitar su nacimiento. La causa esgrimida es que el Estado es inherentemente un mal administrador, un ente cuya vida ha estado signada por el fracaso perpetuo, cuyas políticas sociales y franquicias de ciudadanos han propiciado

saldos negativos en la calidad del Gobierno. Se dice, en suma, que la ingobernabilidad en nuestros países obedece a que los ciudadanos demandan demasiado en cuanto a democracia y bienestar, y que tal es la causa de que no cuenten con gobiernos solventes y capaces.

Discrepando de semejantes interpretaciones, cuya índole es más propia de paradigmas utópicos, aquí estamos interesados en explorar los fundamentos modernos de la gestión pública de las políticas sociales, como una condición estructural de la actividad del Estado; explicar la índole implementadora de dicha gestión, como un efecto de la continuidad administrativa y la terminación de políticas; polemizar contra la idea de la ingobernabilidad como efecto de la sobrecarga de las demandas sociales, y discernir sobre el carácter

ideológico y político de la evaluación de las políticas sociales de los gobiernos.

El mito del Estado Mal-Administrador

La historia reciente de los países iberoamericanos, principalmente la década de los ochenta y los años transcurridos del decenio actual, está caracterizada por un proceso de cambio de gran aceleración cuyo signo más prominente es la alteración de instituciones y modos de vida, así como de valores largamente profesados y prácticas económicas que habían adoptado cartas de naturalización. Estos cambios siguieron a etapas de desarrollo histórico en las cuales el Estado había desempeñado un papel fundamental, y acorde con los progresos y las ideas de entonces, su actividad giraba en torno al eje de los programas de bienestar social, el protagonismo económico en gran escala, y una mayúscula y diversificada red de funciones administrativas de la más diversa índole.

En lo tocante a los programas de bienestar, las políticas sociales habían sido gestadas desde épocas muy antiguas, tan lejanas, que su

aparición ocurrió con la emergencia de la etapa actual del Estado moderno, desde principios del siglo XVIII.

Una vez alcanzada la cúspide de su desarrollo, el Estado se sumió en un pantano de deficiencia acelerada e irrefrenada cuyo signo más notorio es un vacío de rendimiento gubernamental, observable a través del déficit fiscal, el deterioro generalizado de la economía nacional, la pérdida de calidad de vida de la población, el crecimiento desmedido de la deuda pública, el carácter superfluo de muchas dependencias de la administración pública, y la falta de calidad de los servicios públicos.

Emergió entonces una era de crisis histórica, en la cual los países iberoamericanos se encontraron ante una situación de incertidumbre con respecto del futuro.

Ante horizontes de tan alta incertidumbre, las soluciones posibles tienden a ofrecerse como una pareja signada por la polaridad y, en el caso de Iberoamérica, la incertidumbre apenas dejaba percibir dos respuestas planteadas como un dilema: seguir sobre la línea establecida por el Estado benefactor, reformándolo dentro de patrones de conversión en un sistema des-

centralizado y más próximo a la sociedad civil, o un Estado neoliberal, fundado en los mecanismos del mercado y más próximo a los intereses corporativos de los empresarios nacionales y extranjeros.

La adopción de cualquiera de las opciones implicaba aquilatar un balance del desempeño del Estado de bienestar, en el que discerniera los pros y contras, y ofreciera un saldo neto de los progresos políticos, sociales y económicos, junto con las pérdidas proporcionales. Sin embargo, no se realizó un balance tal y se descartó con gran rapidez una de las opciones del dilema; recayó entonces la elección en el establecimiento del Estado neoliberal. Esta elección fue asumida dentro de un entramado ideológico en el cual se combinó la privatización con el propio neoliberalismo, pero no en investigaciones científicas ni elaboraciones metódicas apegadas a la realidad. Tal como lo ha demostrado un especialista, la ausencia de argumentos fue sustituida por mitos y dogmas alejados de toda evidencia científica y prueba empírica¹.

A pesar de tenerse bases tan endebladas, sobre ellas fueron contruidos paradigmas acerca de la decadencia del Estado de bienestar, de la que se derivaron modelos de *ingobernabilidad* por la «sobrecarga de demandas» y «crisis fiscal del Estado». De igual modo, las categorizaciones politológicas del Estado fueron reemplazadas por adjetivaciones simplistas, tales como las referentes a su «obesidad» y «tamaño»; o aquellas otras relativas a su «deficiencia congénita» como administrador de la sociedad y su inherente «funcionamiento patológico». La trivialización de los problemas gubernamentales sacó al Estado de quicios situados en la Ciencia Política y la Ciencia Administrativa, para situarlos en los manuales de Anatomía, Fisiología y Patología.

No menos frívola fue la nomenclatura mercantil aplicada al temario político y administrativo, cuya comprensión reclamaria la lectura de códigos de comercio, no de tratados de Teoría Política. Igualmente ligero fue el enfoque jurídico de los procesos políticos, y principalmente la sustitución del derecho posi-

¹ KLIKSBURG, Bernardo. ¿Cómo transformar al Estado: más allá de Mitos y Dogmas? México, Fondo de Cultura Económica. 1989. Cap. III.

tivo por el derecho natural, así como la falsa expectativa de que el mercado funge como un mecanismo regulador de las relaciones sociales, como si se tratara de un retorno al estado natural preconizado por el jusnaturalismo siglos atrás.

Dentro de este marco interpretativo, fue patente la tendencia a encarar los problemas del Estado bajo una óptica orientada al análisis económico, así como una perspectiva económica del análisis de *Policy*². Este enfoque unidimensional fue ofrecido como opción al dilema de la reforma del Estado en Iberoamérica, cuya faz más conocida -y publicitada- fue la privatización de la administración pública.

Los programas de privatización aplicados bajo la ideología neoliberal han dejado saldos socialmente lamentables y oprobiosos, como el incremento de la pobreza, y aun la pauperización social generalizada, así como la prolifera-

ción de enfermedades epidémicas y la emergencia de ingredientes de inestabilidad social y desestabilización de las frágiles democracias de nuestros países³. Después de una década de experimentación a rajatabla, el neoliberalismo ha estimulado la concentración de la riqueza y ha substraído a los trabajadores beneficios alcanzados después de muchos años de lucha y sacrificio.

A dos lustros del fracaso de los programas de privatización, estamos ante la oportunidad de someter a la administración pública a un recuento objetivo e imparcial de sus deficiencias si, como es posible, las sometemos al tamiz del análisis de implementación.

Además de brindar luz sobre los deficitarios del Estado en cualquiera de sus modalidades históricas, este análisis ilumina con mayor nitidez las zonas efectivamente susceptibles de privatización, así como aquellas

2 No hay lugar aquí para referirnos extensamente a los problemas de traducción de la voz inglesa *Policy*, indebidamente vertida al español como «Política» -nosotros mismos lo hacemos en el título de este ensayo y sus encabezados interiores-; esta última, semántica y conceptualmente, corresponde al vocablo *Politics*. Dejamos las voces *Policy* y *Policies* en inglés, tal como lo explicamos y proponemos en otro lugar (Guerrero, Omar. «Las Políticas Públicas como Ámbito de Concurrencia Multidisciplinaria». *Revista de Administración y Desarrollo*. n.º 29, dic, 1991. Santafé de Bogotá. Escuela Superior de Administración Pública. pp.11-33).

3 KLIKSBURG, Bernardo. *¿Cómo enfrentar la Pobreza?* Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1989.

otras cuya conveniencia reclamara permanecer como propias del Estado. En su caso, de haberse utilizado el análisis de implementación para explorar los deficitarios del Estado de bienestar, se hubiera abierto la puerta a una reforma del Estado juiciosa y ponderada que produjera conocimiento y consenso sobre el rumbo de los países iberoamericanos, en lugar de la explayación de mitos y dogmas más próximos a los modelos utópicos que se hicieron famosos en el siglo XIX.

Uno de los sectores más afectados por los cambios en el estado de cosas es el amplio mundo de los programas sociales, tanto por los recortes presupuestales como por las privatizaciones. Gran error fue, sin embargo, que se concibió a las *Polícies* sociales como un muestrario típico de las deficiencias del Estado benefactor; y, más aún, su aspecto más negativo y deplorable, como si tratara de presentar el retrato de Dorian Grey en su faz más horripilante.

La política social como constituyente estructural del Estado Moderno

En realidad, la *Policy* social no es inherente a una forma de Estado,

como el Estado de bienestar, sino del Estado en sí. Tal como es perceptible en la estrategia de secularización implementada por los Estados europeos a los largo del siglo XVIII, así como por sus ecos en la centuria del XIX, la desestamentación de la salud, asistencia, educación e ilustración, arrebatadas al clero, prosiguió cuando se elevaron como deberes del Estado y con su conversión en la actividad medular de la que brotaba continuamente la legitimidad de los gobiernos.

De hecho, el reconocimiento de las responsabilidades sociales de los Estados laicos en el siglo XVIII, precedió y facilitó la irrupción del Estado de derecho y la protección de las garantías individuales y las franquicias políticas ciudadanas. El Estado de Derecho, que constituye la expresión política típica del Estado liberal del siglo XIX, no escatimó esfuerzos para conservar y, aun ampliar, sus deberes sociales. No es una casualidad que la consolidación del concepto de lo *interior*, que había gestado sus semillas en las entrañas de las monarquías ilustradas, se desarrollara sin paralelo en la época de la expansión de los regímenes constitucionales. Cuando el Estado de Derecho viene a la vida, una multitud

de *Policías* sociales pululan como responsabilidades gubernamentales que supone inherentes.

No es una paradoja, de ningún modo, que los regímenes constitucionales hayan sido el caldo de cultivo donde se gestaron los Ministerios de lo Interior, casi desconocidos en la época de las monarquías absolutistas. En ellas existieron primigeniamente los ministerios de negocios extranjeros, justicia, hacienda y defensa.

La experiencia hispanoamericana contribuye mucho a entender lo antes señalado. Los proyectistas del Ministerio de lo Interior en España, hacia 1833, habían centrado sus proposiciones en el imperativo de unificar el vasto campo de la administración social en un Ministerio único. La materialización del Ministerio de lo Interior fue posible gracias a la apreciación diáfana de una necesidad social imperativa, cuyo signo evidente era una estéril dispersión de esfuerzos y recursos, y su necesaria acumulación como competencias en un solo órgano preñado de modernidad. He aquí este mundo diversificado de entes y cuerpos

administrativos de las más diversas órdenes, que en lo referente a salud pública sumaba a la Junta Suprema de Sanidad del Reino, Real Junta Superior Gubernativa de Medicina y Cirugía, Real Junta Superior Gubernativa de Farmacia, Real Tributo del Proto-Albeiterato y Real Escuela de Veterinaria⁴.

En el ramo de la asistencia pública y social, contemplaba al Real Colegio de Sordomudos, Superintendencia General de Casas de Misericordia, Colecturía del Fondo Pío Beneficial, Junta de Arreglos de Establecimientos Píadosos y Real y Suprema Junta de Caridad de la Corte

Finalmente, en lo relativo a educación y cultura, se agrupaba a la Inspección General de Instrucción Pública, Real Conservatorio de Artes, Reales Academias, Real Conservatorio de Música, Real Instituto Asturiano, Sociedades Económicas, Junta de Damas Unidas, Real Museo de Ciencias Naturales, Reales Archivos de Simancas, Barcelona y Valencia, Juzgado de Imprentas y Librerías del Reino, Imprenta Real y *Gaceta* del Gobierno, y Juntas Provinciales de Agravios.

4 GUAITA, Auereiliano. «La competencia del Ministerio de Fomento: 1832-1931». Actas del IV Simposium de Historia de la Administración. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1983. pp.360-361.

Sin embargo, el diseño del Ministerio del Interior fue concebido con mucha más trascendencia: significaba un replanteamiento integral de la administración pública como un todo, merced a la fuerza de gravedad de los deberes sociales del Estado. Este papel fue nítidamente observado por Alejandro Oliván, quien discernía que la administración pública, concebida como un género, distingue entre la *administración civil* -o administración interior-, que también llama *ordinaria*, y las administraciones especiales -o profesionales- referentes a la hacienda, justicia y culto, y fuerzas armadas⁵. La primera era la fundamental y estaba encargada de la conservación y mejora de la sociedad, en tanto que las demás, que marchaban paralelamente con la administración civil, le servían de auxiliares. Por consiguiente, cuando se trataba indeterminadamente de administración pública, se entendía por antonomasia una administración civil, desde entonces señalada por su índole social⁶.

Empero, habida cuenta de la multitud de responsabilidades y debi-

do al rango superior que entrañan para la sociedad, Alejandro Oliván profetizó otro papel trascendental para tal Ministerio: fungir como semillero de la modernización continua de la administración pública futura, fecundándola con sus propias entrañas organizativas y funcionales; pues «de él nacerán con el tiempo otro u otros, porque la Instrucción Pública, las Obras Públicas y la Industria, son negociados demasiado vastos e importantes para permanecer aglomerados en aquél, con tantos otros como acompañan al del cuidado del orden público»⁷. A esos ministerios hay que agregar, como herederos del antiguo Ministerio de lo Interior, a los relativos a la educación pública, salud y trabajo, además de aquellos otros ligados con la ecología y el desarrollo social.

El estado social de derecho

La categoría *Estado social de Derecho* proviene de la gestación y gestión continua de la *Policy* social.

El desarrollo del Estado de Derecho ha significado un proceso pro-

5 OLIVÁN, Alejandro. De la Administración Pública con Relación a España. Biblioteca de Educación. Madrid, Boix Editor. 1843. pp.86-87.

6 *Ibid.*

7 *Ibid.*

gresivo por el cual, a partir del siglo XIX; su antigua condición de *Estado burgués (o liberal)* de Derecho ha ido dando paso al *Estado social de Derecho*. Esto es particularmente visible en los países altamente desarrollados, donde las constituciones democráticas han tenido un amplio desenvolvimiento, pero también está presente en las naciones subdesarrolladas.

La mutación de las características del Estado moderno como Estado de Derecho, dando cabida a los rasgos sociales, ha superado la antigua idea de separación absoluta entre la esfera pública y el ámbito de los derechos individuales⁸. Bajo esta noción, el Estado social de Derecho se identifica primordialmente por rasgos tales como la seguridad social, la co-administración pública y la disminución de los riesgos sociales de los obreros y los asalariados en general. El Estado social de Derecho, en contraste con su antecedente liberal, se caracteriza por organizar democráticamente no sólo el Estado, sino también la sociedad, con la idea de ofrecer oportunidades reales de igualdad

para las clases trabajadoras dentro del proceso económico.

La generalización del establecimiento de la *Policy* social en los estados industrializados, principalmente en países tales como Prusia e Inglaterra desde finales del siglo XIX, obedeció a la necesidad de superar las irregularidades sociales que estaban entorpeciendo el crecimiento económico y estimulaban los conflictos sociales⁹. El corolario de estas transformaciones fue la conversión de los derechos liberales en derechos sociales, definidos principalmente por el derecho a la participación democrática en la vida económica.

Luego de varias décadas de evolución hacia el presente, a pesar de las duras críticas a que se ha sometido al Estado social de Derecho, los saldos ofrecidos al bienestar social son considerados como muy elevados. Inclusive, el desempeño de funciones sociales por el Estado ha sido considerado como una prueba de modernidad, para contrastarlo con aquellos otros estados cuya vetustez está reflejada por la

8 KAMMLER, Jörg. «El Estado Social». En Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk. *Introducción a la Ciencia Política*. Barcelona, Anagrama Editorial. 1968. pp.98-124.

9 *Ibid.*, pp. 97 y 106-107.

prominencia de tareas primigenias, tales como la hacienda o la defensa¹⁰.

Cuando el Estado se orientaba hacia su fin jurídico se ponía el marcha la mera *administración política*; cuando lo hace con miras a un fin social, como en el presente, entonces se mueve la *administración social*. La primera conserva la sociedad, la segunda preserva las instituciones culturales y sociales, que el Estado estableció para crear, promover y proteger el bienestar social. La *administración social* es inherente al Estado moderno, en el sentido de que «el Estado nacional contemporáneo es además un órgano colectivo, de grandes aspiraciones sociales, hasta de grandes funciones sociales», cuyo origen se encuentra en la ampliación de su esfera de actuación¹¹.

Las funciones sociales del Estado, por consiguiente, no constituyen accidentes de una etapa del Estado -el Estado de bienestar-, sino una parte sustancial de su configuración propiamente moderna. Por consiguiente, la segregación de

programas sociales por vía de privatización o por efecto del desinterés gubernamental, significa el abandono de uno de los afluentes más preciados de la legitimidad política de los gobiernos.

El contenido de la gestión de políticas sociales

Del mismo modo como se juzga a las funciones sociales del Estado, como apartados prescindibles de su actividad, también suele creerse que él está imposibilitado para administrar con eficiencia, no sólo tales funciones, sino cualquier otra. Si esto fuera cierto, la sociedad no existiría, pues el Estado es su organización, y la administración pública la actividad organizadora continua que le brinda la vida.

Ese tipo de planteamiento, situado en la mitología neoliberal y la dogmática mercantil, que tan bien criticó Bernardo Kliksberg, suele desconocer la esencia no sólo del Estado sino también de la administración pública como una cadena formada por eslabones de implementación.

10 JUNQUERA GONZÁLEZ, Juan. La Función Pública en la 'Europa de los Doce'. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1986. p. 103.

11 POSADA, Adolfo. La Administración Política y la Administración Social. Madrid, España Moderna. s.f.

Los planteamientos neoliberales suponen que se puede dirigir sin administrar, y demandan al Estado que se restrinja a lo primero y segregue de sus responsabilidades de lo segundo. Una más de las ligerezas de estas exposiciones, además de su precario repertorio conceptual, consiste en la hipótesis de que el Estado puede mandar sin ejercitar actos de gestión. Por principio, la *dirección* como función exclusiva o principal del Estado, no se restringe al efecto de mandar, regular y conducir; la dirección también entraña el administrar. No se puede, pues, dirigir sin administrar, ni administrar sin dirección.

Tampoco el deseo expreso de los neoliberales queda satisfecho con la *gerencia* (de la voz latina *gerere*, conducir, mandar). El credo liberal anhela un *Estado gerente*, un Estado gerencial que mande y se haga obedecer, un agente diseñador que no implemente. Pero esto también es un error

El Estado es una entidad de dirección y, por consiguiente, un agente gestor. Gestión se refiere manejar, manipular o procesar y, como tal, es una categoría sinónima de administración, que no es otra cosa que servir públicamente. El Estado es un agente administrador por su naturaleza política.

La extinción del Estado administrador es tan mítica como su conversión en Estado gerente ajeno a la vida activa, que es su esencia. La existencia del Estado, y la justificación de su vida, está fuera de sí, hay que buscarla en la sociedad a la que organiza continuamente por medio de su actividad: la administración pública. Dicha administración constituye un proceso de producción de actos, cuyo enlace, anatómicamente hablando, está constituido por inicios y terminaciones, y terminaciones e inicios, que se llama *implementación*. Este proceso de producción de actividad tiene un comienzo remoto, una *Pro-Policy*, una *Arque-Policy* primigenia en la cual se hallan los ingredientes originales de la gestación de su actividad. Aunque tales elementos pueden ser identificados con el advenimiento de una nación a la vida independiente, en Iberoamérica sus semillas fueron incubadas en la fase colonial.

Tal es el motivo por el cual los diseños de *Policy* son escasos en los procesos de hechura, toda vez que el proceso en sí raramente sigue la lógica formal y cronológica que va del diseño a la evaluación, pasando por la implementación. Aquí, el cabús no se encuentra necesariamente detrás del convoy, ni la lo-

comotora arrastra al conjunto, sino que puede más bien empujarlo desde la parte más posterior, y arrastrar al resto.

El Problema de Implementación

El estudio de la implementación ha dejado en claro la insuficiencia del análisis económico para la exploración de los problemas de la ejecución de *Policy*, que ofrecen al mercado la ordenación de la vida social. Igualmente, ha demostrado que la función de las organizaciones de la administración pública no consiste en obstruir la gestión pública, sino en hacerla fluir cuando las relaciones de autoridad están debidamente configuradas; es decir, cuando los procesos de dirección vinculan adecuadamente la dirección y la administración¹².

Ese estudio de implementación es hijo de los programas sociales, aunque particularmente surgió para explicar su inoperabilidad en

los Estados Unidos, a principio de los años setenta¹³. Una vez asumida la conciencia del fracaso de los programas sociales, se ahondó en las causas que lo originaron, y en lugar de actuar mediante espectaculares programas de privatización, se replantearon los problemas de operación de la administración pública a partir de investigaciones sobre su desempeño. Antaño, estas investigaciones se habían ceñido a la exploración de los efectos de los programas gubernamentales y los problemas que intentaban resolver, pero habían soslayado el modo cómo se desenvolvían.

Con el objeto de configurar un campo conceptual aceptable, la implementación fue definida de manera estricta para ser distinguida de categorías similares. A grandes rasgos, la implementación es concebida como el vínculo entre la *Policy* y su realización, y comprende las acciones encaminadas a alcanzar de los objetivos previstos¹⁴.

12 ELMORE, Richard. «Modelos Organizacionales para el Análisis de Implementación de Programas Sociales». Aguilar, Luis F. ed. *La Implementación de las Políticas*. México, Miguel Angel Porrúa. 1992 (1978). pp. 185-249.

13 La historia de tales estudios ha sido desarrollada por Luis Fernando Aguilar, en el Estudio Introductorio de la antología, a su cargo, titulada *La Implementación de las Políticas*. México, Miguel Angel Porrúa. 1992. pp. 15-92.

14 METER, Donald van y Carl van Horn. «El Proceso de implementación de Políticas: un Marco Conceptual». Luis Aguilar ed. *La Implementación de las Políticas*. México, Miguel Angel Porrúa. 1992 (1975). pp. 96-146.

Sin embargo, como otros campos del saber, persiste un formidable debate sobre problemas aún insolutos de definición, y el concepto de implementación subyace en medio de una diversidad de definiciones¹⁵.

No obstante, para no enredarnos en semejante polémica, que está fuera del propósito de este trabajo, situemos el punto de interés en el incentivo que suscita la implementación, y que ha sido definido como el *problema de implementación*¹⁶. Este problema parte, como premisa, de la existencia de una estrategia singular del Gobierno que involucra un conjunto complejo e interrelacionado de organizaciones públicas y privadas, así como asociaciones profesionales, grupos de interés y clientelas, interesados en la implementación de los programas sociales. Como cualquier *Policy*, la relativa a los asuntos sociales, se inquiera por principio cómo puede ser regulada y dirigida una profusión de actividades entrañadas en un programa de bienestar. Esta pregunta implica el centro vital que se conoce como problema de implementación.

El problema de implementación es especialmente primordial en las *Policies* sociales, pues son ellas las que, por su monto y diversificación, implican la colaboración de un conglomerado disímulo de organizaciones públicas, privadas, laborales y cívicas.

Debido a su carácter amplio y diversificado, la implementación de los programas sociales reclama un adecuado equilibrio entre el ejercicio de la potestad gubernamental y la capacidad de convocación y colaboración de los participantes. Con mucha frecuencia, el fracaso de un programa de esta índole se atribuye automáticamente al Gobierno y se soslaya la participación de otros actores, cuando la dificultad emergió de la imposibilidad conjunta de colaborar. Más que buscarse solamente el fracaso en la índole del Gobierno, debe explorarse la insuficiencia participante de los empresarios privados, la carencia de vigor cívico de las organizaciones ciudadanas y el predominio corporativo de los intereses de las organizaciones laborales.

15 MEEHAN, Eugene. «Policy: Constructing a Definition». *Policy Sciences*. no. 18. 1985. pp. 291-311.

16 BARDACH, Eugene. *The Implementation Game*. Cambridge, Massachusetts. MIT Press. 1977. p. 5.

La implementación, así, contribuye a explicar el éxito o el fracaso de los programas sociales siempre y cuando se considere al conjunto de los participantes. En la medida en que quede decantada con toda precisión la responsabilidad integral de cada participante en un programa social, es posible asumir más adecuadamente cuánto ha fracasado y cuál vía es la conveniente: la continuación del programa o su cesación.

Terminación de políticas sociales

El rasgo característico de la administración pública es la continuidad. Sus organizaciones, funciones, procesos y programas, generalmente han sido establecidos con un carácter vitalicio. Muy pocas acciones administrativas son acotadas de antemano en su vida, y aun así, con frecuencia persisten una vez extinto el incentivo que les brindó la vida. El instinto de supervivencia es tal, que las organizaciones administrativas cuya vida se considera finita, estatuyen procedimientos de traslado de sus recursos a otras instituciones, del mismo modo que un ser humano previene, antes de su partida final, quienes serán los depositarios futuros de su herencia.

Sin embargo, existen perspectivas concluyentes sobre la posibilidad de interrumpir la cadena de la continuidad e introducir alteraciones profundas en el proceso implementatorio, interrumpiendo la gestión de programas sociales, y aun sofocándolos antes de nacer. Hablamos de la teoría de la *ingobernabilidad* como un mecanismo que se entiende como desajuste funcional.

Dentro del vasto campo de actividad de la administración pública, las cesaciones más comunes y masivas se han efectuado en los campos de la economía estatal y los programas sociales. Hay que recordar que estos últimos han sido acusados de ser los causantes de las deficiencias administrativas de los estados iberoamericanos. Es más, dentro de condiciones generales de cambio acelerado que sufren las sociedades iberoamericanas, es observable un problema de crisis de Gobierno que ha sido definido como ingobernabilidad.

Los Programas Sociales como causas supuestas de Ingovernabilidad

La ingovernabilidad ha sido planteada como la inviabilidad de los gobiernos para realizar su función

de regir la sociedad, por causa de una proliferación incontrolada de deberes sociales. Por consiguiente, el problema es discernido a partir de las responsabilidades más recientes del Estado, principalmente las relativas al bienestar social, tales como salud, educación y trabajo, pero se han extendido igualmente al grado de civismo alcanzado por la ciudadanía. A mayor ampliación del sufragio y exigencia de democratización, menor capacidad de Gobierno, aducen los doctrinarios de esta percepción de la ingobernabilidad.

El remedio propuesto consiste en que las condiciones que genera la ingobernabilidad se alteren y que se restrinjan los deberes gubernamentales que se juzguen prescindibles, trasladándoseles hacia otras opciones de satisfacción cuya naturaleza no sea pública sino económica: el mercado. La ingobernabilidad así concebida, consiste en un desajuste o desadaptación disfuncional, que es resarcido cambiando de lugar el problema que lo causa¹⁷.

La ingobernabilidad es el resultado de una sobrecarga de exigencias

sociales que obstruyen los procesos administrativos de respuesta del Gobierno y merman la capacidad de provisión de los servicios públicos. La expansión de la participación de la ciudadanía en los negocios públicos y la ampliación y multiplicación de sus demandas de bienes y servicios públicos, son concebidas igualmente como insumos de la ingobernabilidad. Debido al concepto del sufragio como divisa política y como nutriente de la «inflación» de civilidad, los gobernantes han absorbido las demandas y las han satisfecho con una ampliación de servicios públicos cuyos saldos son, por un lado, la espiral económica inflacionaria y, por el otro, paradójicamente, la insatisfacción de las demandas ciudadanas¹⁸. Esta sobrecarga de demandas es entendida como una relación asimétrica entre el crecimiento del producto nacional y el costo de los servicios públicos y las demandas salariales.

Los remedios aconsejados también revisten la reducción drástica de la actividad del Gobierno y la depresión de las expectativas de servicios de la ciudadanía, lo mismo que

17 BOBBIO, Norberto. «Gobernabilidad». Diccionario de Política. Siglo XXI Editores. pp. 192-199.

18 OFFE, Claus. «Ingobernabilidad». Revista Mexicana de Sociología. N.º Especial. 1981. pp.1847-1865.

la renuncia del Estado como salvación de la economía privada en situaciones difíciles.

Para sustraer al Estado de una crisis de Gobierno, otro remedio aconseja la desviación de las reivindicaciones sociales que rebasen los límites de respuesta positiva, hacia las relaciones de mercado. Así se espera que el nivel de gobernabilidad aumente gracias a la privatización de sectores económicos y sociales a cargo del Estado, des-públicándose una variedad de servicios. El desvío de las exigencias sociales debe extenderse hacia los deberes de bienestar del Estado, reformándose el régimen de seguridad social en el cual se fundan los programas de salud y protección de amplios sectores de la sociedad así como otros más, referentes al trabajo, la asistencia social, la vivienda y otros similares.

El reajuste de la gobernabilidad incluye recetas aún más draconianas, tales como la esterilización prenatal de los programas sociales: las demandas sociales son sofocadas antes de nacer, para conseguir un decremento sustancial de insumos deflacionarios de las reivindicaciones que generan la sobrecarga. Sin embargo, dado el caso de que emerjan demandas que no fueron sofocadas de este modo,

o desviadas hacia las relaciones mercantiles, ellas deben ser encauzadas hacia filtros de la administración pública que las evalúen como posibles insumos accesibles al Gobierno. Así, aquellas exigencias que se escapen a estas medidas, simplemente son situadas fuera del marco de la racionalidad gubernamental y son desechadas.

Se juzga, pues, que las terminaciones no constituyen procesos de reciclamientos de vida, tal como lo propone al análisis de *Policy*, sino medidas de extinción definitiva de programas sociales cuyo exterminio debe comenzar, incluso con la esterilización de futuros progenitores programáticos, funcionales u organizativos. Toda sociedad, por consiguiente, puede ser sometida a un programa de control natal de acciones sociales que, una vez nacidas y desarrolladas, puedan tornarse en agentes productores y reproductores de sobrecarga de exigencias que pongan en crisis a los gobiernos.

La situación real, sin embargo, es diferente. Ante el hecho frecuente de la continuidad de las *Policías* sociales, y particularmente el suceso singular de reproducirse por sí mismas creando vida futura de su existencia actual, son normales y frecuentes las ocasiones en las

cuales existe un perpetuación de la vida cuya fuente es la sustitución de una *Policy* muerta. Este suceso científico, no obstante, aún no constituye un objeto de atención preferente de las disciplinas políticas. El problema de la cesación de las organizaciones de la administración pública, así como de sus funciones, *Policies* y programas, es un campo de conocimiento todavía oscuro y poco trabajado.

Concepto de Terminación

Una de las razones del abandono de los estudios de terminación de *Policy* obedece al significado patológico del concepto de terminación en la cultura occidental, en contraste con las tradiciones vigentes en las sociedades orientales¹⁹. Las terminaciones, desde el divorcio hasta las bancarrotas o los golpes políticos, tienen un matiz automáticamente peyorativo. Esta visualización, desde el punto de vista de la *Policy* social, entraña una estéril apreciación del papel de la terminación como capacidad hereditaria.

Una adecuada percepción del proceso de *Policy* social requiere el

acomodo de mecanismos de hechos contextuales de vida, el cual ofrece lugar común a la continuidad y la terminación, a la vida y la muerte. De este modo, la quiebra o la jubilación, de antaño considerados como tácitas admisiones de claudicación, podrán comenzar a considerarse como oportunidades para nuevos y creativos comienzos. Un concepto similar puede ahora ser desenvuelto en lo que se refiere a la administración pública, a partir de los progresos del análisis de *Policy* en lo referente al estudio de la cesación específica de las funciones, *Policies*, programas y organizaciones. A partir de tales estudios, la extinción en administración pública puede considerarse dentro del nexo vital entre la terminación y el comienzo.

Por otra parte, la terminación, como una decisión política deliberada, era hasta hace poco un fenómeno relativamente insólito. Una razón de ello es, que es sabido que el fin se percibe dentro de un futuro indefinido; existe una masa de recursos y capital, cuya aplicación obra a favor de la existencia de la *Policy*, más que de su extinción.

19 LEÓN, Peter de. «Public Policy Termination: an End and a Beginning». *Policy Analysis*. Vol. IV, no. 3. Summer, 1978. pp. 369-392.

La categoría *Terminación* fue incorporada en 1971 al lenguaje del análisis de *Policy* en los Estados Unidos como parte del modelo cíclico de *Policy*. El concepto fue formulado por Harold Lasswell y consiste en una categoría ampliada y múltiple, a pesar de la singularidad original que la rotula. Dentro del concepto de terminación se comprende principalmente a la *Policy*, pero su análisis ha requerido su extensión al análisis de las funciones y las organizaciones administrativas, así como a los programas gubernamentales.

La terminación se refiere al fin temporal o espacial de un ente, a su conclusión o cesación; significa, también, el término del resultado o producto de alguna cosa. En lo que toca a la terminación de *Policy*, se puede definir como «la conclusión o cesación deliberada de funciones, programas, *Policies* u organizaciones gubernamentales»²⁰.

Las terminaciones muestran un panorama más real a través del cual es posible apreciar como, tratándose de ese campo estructural de la administración pública que es la *Policy* social, las capacidades de vida son más promisorias que la

posibilidad de su muerte. Un motivo que puede inducir ese espacio de vitalidad, está constituido por una evaluación imparcial del éxito o fracaso de los programas sociales. Sin embargo, dicha evaluación tiende más a ser un campo de la participación de la ciudadanía que utiliza los programas susodichos, que una materia propia de los expertos y los técnicos en control de gestión.

Evaluación del desempeño social del gobierno

Las crudas terminaciones administrativas que acompañaron al neoliberalismo fueron concebidas como remedios a la impotencia administrativa del Estado benefactor. Sin embargo, se debe diferenciar la impotencia estructural de las deficiencias accidentales, para determinar con nitidez el fracaso que llevó a la extinción de una multitud de programas de bienestar social

Hoy en día, el éxito y el fracaso son identificados mediante mecanismos de opinión pública, más que por medio de procedimientos técnicos. El problema de la opinión pública nos hace recordar que tanto los

20 *Ibid.*, p. 370.

políticos como los científicos sociales, han tendido a olvidar que la *Policy* es hecha con la materia prima del lenguaje pues, sea por escrito o verbalmente, la argumentación es central en todas las etapas de su hechura²¹. El corazón de la política es el *Gobierno por discusión*, y que más natural que las percepciones del éxito y el fracaso derivan de él, pues en su seno, los poderes públicos, los partidos, el electorado y la ciudadanía en general, participan activamente en un proceso continuo de debate y persuasión recíproca.

Percepciones sobre Éxito y Fracaso

Dentro del terreno de la política y el desempeño gubernamental, existen espacios de evaluación desligados de las tradicionales metodologías económicas, tales como la presupuestación programática y la contabilidad, y aun de las valorizaciones de desempeño basadas en el control de gestión, la inspección y la fiscalización. Esos espacios comprenden, más bien,

rangos axiológicos basados en ideologías, teorías sociales y filosofías comprensivas, de modo que al respecto se deben examinar las motivaciones políticas que subyacen en *Policies* sociales continuadas, alteradas o terminadas, como distintas a las usualmente basadas en los criterios de eficiencia y productividad, las cuales frecuentemente sirven más bien de testafierros de las primeras.

En general, existen experiencias de continuidad, alteración o terminación de *Policies* basadas principalmente en tres criterios: imperativos financieros, ineficiencias gubernamentales e ideología política²². En cada caso hay valores de legitimación y, con frecuencia, la opción a seguir entraña dos o los tres criterios. Aunque los dos primeros, con predominio del segundo, son los juicios que generalmente se esgrimen como causas, y muy raramente el último, las motivaciones ideológicas están tendiendo a ser los móviles principales que incentivan la elección de continuar, alterar o terminar, mientras los imperativos financieros y las refor-

21 MAJONE, Giandomenico. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis*. Yale University Press. 1989. pp. 1-5

22 LEÓN, Peter de. «Policy Evaluation and Program Termination». *Policy Studies Journal*. Vol. 2, n.º. 4. May, 1983. pp. 631-647.

mas gubernamentales se usan más bien como vehículos. Si razones tales son representativas, resulta entonces que los motivos principales que mueven a esas opciones no son económicos ni están fundadas en la ineficiencia, tales como las proclamadas por el PPBS y conceptos racionales de evaluación y planificación gubernamentales. Son tanto las conveniencias políticas, como las creencias sociales, las fuentes usuales de las decisiones críticas que esgrimen los gobiernos para dar continuidad a las *Policies*, o bien, modificarlas o extinguirlas.

Uno de los criterios de elección para proceder a la elección entre las tres alternativas señaladas, consiste en el éxito o el fracaso de la *Policy* y, por consiguiente, en las conveniencia política con que se tamizan o en las implicaciones ideológicas que subyacen. Estas decisiones críticas, así formuladas, son normalmente ajenas a programas rigurosos de evaluación analítica. Por consiguiente, no nos debemos asombrar de que el elemento ideológico sea parte de la sangre vital de la *Policy*, y que debe ser reconocido y operado dentro de ella. Es más sorprendente que las *Policies* de continuidad, alteración y terminación

sigan tan abiertamente asentadas sobre bases dadas en la adhesión nominal a estándares de objetivos, así como a la viabilización de datos que describen los programas implementados.

La evaluación es más apropiada si se juzga que la apreciación del logro y el descalabro para continuar, alterar o terminar un programa social son ingredientes del proceso de *Policy*, principalmente involucrados en la etapa de implementación. Existen enormes problemas para su evaluación y análisis, pues cualquier programa de bienestar social es resistente a los criterios del análisis del costo-beneficio ya que, como lo explica un autor, la «*Policy*, sobre todo, es una manifestación de valores políticos»²³. Así, la comprensión de los aspectos ideológicos de la decisión de seguir, cambiar o terminar es un dato importante para entender el contexto político en el que se mueve un programa social.

Política en Experiencia

Uno de los problemas centrales de la definición del éxito y el fracaso dentro de la evaluación, consiste en el soslayo del carácter procesal de

23 *Ibid.*, p. 639.

la hechura de *Policy* social, que no denota un concepto único en la longitud de su confección. Según lo explica un pensador, hay que hacer una triple distinción: *Policy en intención*, que es el dominio de legisladores; *Policy en implementación*, que es potestad de funcionarios públicos; y *Policy en experiencia*, que es el terreno de los beneficiarios, o de «víctimas» imprevistas de la *Policy*, según se observe su efecto²⁴.

Originalmente, el concepto de lo que ocurrió como resultado de la realización de una *Policy* social era definido dentro de la fase de la *Policy en intención*. Esto, de suyo limitado porque ningún suceso puede derivar de un diseño abstracto, fue redefinido dentro de la *Policy en implementación*, porque se pasa de la idea a la ejecución. Sin embargo, hoy en día, cuando la participación cívica se ha extendido de una manera tan amplia, el nivel de análisis ceñido a la implementación es insuficiente para responder a la pregunta sobre lo que ocurrió una vez que fue aplicada una *Policy* social: los resultados corresponden al dominio de los

beneficiarios, o «víctimas», y el impacto de la *Policy* está basado en la *experiencia* de la *Policy* misma. En última instancia, el conocimiento es aquilatado principalmente por el contexto cultural del caso, así como por las reacciones y expectativas de los beneficiarios, las «víctimas» y los implementadores.

La evaluación del éxito o el fracaso del desempeño de los gobiernos ha trascendido las añejas prácticas de la autocomplacencia de los políticos y los servidores públicos. Bajo la tónica del Gobierno por discusión, su desempeño es aquilatado fuera de sus ámbitos y hay que buscar en la ciudadanía la fuente de las valoraciones de su rendimiento. Si la evaluación se basa en la experiencia de una *Policy* social implementada según la apreciación de los usuarios, entonces la experiencia es un caudal de aprendizaje gubernamental. La experiencia, a partir de la cual pueden sacarse lecciones provechosas, es un aspecto importante de cualquier forma de aprendizaje político²⁵.

Las lecciones con base en la prueba y error, no son las cátedras más

24 GUBA, Egon G. «¿What can Happen as a Result of Policy?». *Policy Studies Review*. August 1985. Vol. 5, num. 7. p. 11.

25 MAY, Peter. «Policy Learning and Failure». *Journal of Public Polky*. Vol. 12, N° 4. Oct-dec. 1992. pp. 333

precisas y acabadas sobre la evaluación de *Policy* y la experimentación social. Más bien, es la prueba recurrente y más general de factibilidad que provee conocimientos sobre limitaciones y preferencias de *Policy* social, tal como es observable en el desempeño de cualquier Gobierno. El problema consiste en que la observación no es una cuestión sencilla sino más bien de alta complejidad, porque obedece a que la *Policy* social, como las deidades celestiales, puede manifestarse a través de una diversidad de personificaciones²⁶.

Quizá la personificación de una *Policy* social más nítida, pero más limitada, sea un programa. Siempre un programa es una *Policy*, pero no siempre una *Policy* es un programa.

La Personificación Programática de la Política

Uno de los problemas más complejos relativos a la evaluación del desempeño gubernamental, principalmente relacionado con la iden-

tificación del éxito o el fracaso, consiste en la conceptualización general de *Policy* y la definición específica de *programa* como su personificación por antonomasia.

Una *Policy* social puede deliberadamente ser diseñada como un programa de acción. Un programa consiste en dos o más ideas entrelazadas, que proveen un esquema capaz de dirigir dicha acción y generar una opción específica desde un conjunto previsto de resultados. El potencial de hechura de *Policy* social como programa de acción, consiste en capacitar para el razonamiento y la corrección de la ruta de la acción del Gobierno²⁷.

Todo Gobierno debe tener una conducta esencialmente programada, pues los programas son actividades de organizaciones gubernamentales identificables que son autorizadas jurídicamente para expedir fondos públicos y emplear al personal público para propósitos convenidos. Ellos son un medio principal del Gobierno, de modo que cualquier *Policy* social

26 Así lo visualiza Charles Jones cuando explica que, «de hecho, la palabra *Policy* frecuentemente es usada intercambiablemente con voces tales como metas, programas, decisiones, leyes, estándares, propósitos y grandes diseños». Las cursivas son del original. Jones, Charles. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterrey, Books Cole Publishing Co. 1984. p. 25.

27 MEEHAN, Eugene. «Policy: Constructing a Definition», pp. 291-311.

que no está incorporada en un programa pudiera ser considerada como una acción sin intención precisa, más que como una actividad deliberada del Gobierno²⁸. El concepto de programa es importante porque concentra la atención sobre una multitud de recursos y organizaciones requeridos para cualquier acción significativa del Gobierno, y llama la atención en las actividades que hoy en día no son reducibles a un flujo singular de productos. Asimismo, los programas permiten observar la importancia que los gobernantes y los ciudadanos imprimen en las acciones de administrativas y, por consiguiente, son modalidades de *Policy* social susceptibles de evaluación plena.

La magnitud y multiplicación de los programas sociales dentro de los marcos del desempeño gubernamental nutren su interdependencia y mutua causación, principalmente cuando son exitosos. Paradójicamente, mientras más activo es un Gobierno, y más numerosos y más grandes son sus programas, mayor autonomía obtienen ellos generando su propia prole programática,

y más limitan la libertad del Gobierno para diseñar nuevas *Policies*: «la *Policy* es su propia causa, los programas dependen menos del ambiente externo, que de los sucesos interiores de los cuales ella proviene»²⁹. Baste con que recordemos que los programas sociales fueron los que engendraron a los Ministerios de lo Interior en Europa, y no estos Ministerios los que dieron vida a los programas.

El desarrollo masivo de programas sociales así como la proliferación de programas masivos de diversa índole, es explicable por el espacio de implementación donde existe una variedad de actividades. Cuando proliferan programas sociales de gran magnitud dentro del espacio, comienzan a ejercerse entre sí fuertes efectos y se incrementan sus relaciones recíprocas y su mutua causación; en suma: unos comienzan a afectar a otros de manera sucesiva, hasta que el último retorna el primero al ciclo. El efecto inmediato de la introducción de un nuevo gran programa es que incrementa la interdependencia, y sus consecuencias son más nume-

28 ROSE, Richard. «Disaggregating the Concept Government». Charles Lewis (Edit.). *Why Governments Grow: Measuring Public Size*. London Sage Publications. 1983. pp. 157-176.

29 WILDAWSKY, Aaron. *Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*. Boston, Little Brown and Company. 1979. p. 62.

rosas, variadas e indirectas y, por lo tanto, más difíciles de predecir. Cada gran programa introducido al espacio de la *Policy* social genera más interacciones e incrementa exponencialmente las consecuencias siguientes.

La razón principal del crecimiento de autonomía del espacio de *Policy* es su crecimiento contextual, es decir, las consecuencias producidas por una *Policy* social son crecientes porque interfieren con el trabajo de otras *Policies*: la complejidad produce más complejidad³⁰. Una de las más visibles manifestaciones de la autonomía del espacio de *Policy* es el fenómeno de los cambios no planeados, y se refiere a la complejidad de la implementación como fuente de cambio ajeno al diseño deliberado en el seno de los gobiernos.

La mutua causación y la autonomía creciente del espacio de *Policy* social tienden a acortar el papel de la evaluación del éxito o fracaso a las *Policies* personificadas en el programa, pero singularmente considerado. Además, la *Policy* social en sí no puede ser sujeta a prueba

sino a través de la personificación programática en la que encarnó.

Son los efectos de estos diversos programas los que pueden evaluarse, no la *Policy* social en sí, porque la evaluación se realiza en la *Policy en experiencia*, refiriéndose al efecto causado por la entidad, no a la entidad en sí³¹. La evaluación de los programas sociales, por cuanto exitosos o fracasados, solamente se aquilatan por el efecto causado. La evaluación de *Policy* social no puede ceñirse a los límites propuestos por paradigmas del desempeño gubernamental meramente técnicos.

La defensa de la científicidad de la evaluación no puede permitirse sobreseer criterios morales, políticos y públicos que interesan a una sociedad que tiene derecho de aguardar resultados fructuosos de *Policy* social, como conducta y producto de un Gobierno del que espera que sea exitoso, lo mismo que suficientemente humilde para rendir tributo a sus errores y sacar provecho de las lecciones dejadas, tanto por el éxito como por el fracaso.

30 MAJONE, obra citada, pp. 158-166

31 GUBA, obra citada, p. 15.

Bibliografía

- BARDACH, Eugene. *The Implementation Game*. Cambridge, Massachusetts. MIT Press. 1977.
- BOBBIO, Norberto. «Gobernabilidad». *Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores.
- ELMORE, Richard. «Modelos Organizacionales para el Análisis de Implementación de Programas Sociales». Aguilar, Luis F. ed. *La Implementación de las Políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa. 1992 (1978).
- GUBA, Egon G. «What can Happen as a Result of Policy?». *Policy Studies Review*. August 1985. Vol. 5, n° 7.
- GUAITIA, Aureliano. «La competencia del Ministerio de Fomento: 1832-1931». *Actas del IV Simposium de Historia de la Administración*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1983.
- JONES, Charles. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterrey, Books Cole Publishing Co. 1984.
- JUNQUERA GONZÁLEZ, Juan. *La Función Pública en la 'Europa de los Doce'*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1986.
- KAMMLER, Jörg. «El Estado Social». En Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk. *Introducción a la Ciencia Política*. Barcelona, Ed. Anagrama. 1968.
- KLIKSBERG, Bernardo. *¿Cómo Transformar al Estado: más allá de Mitos y Dogmas?* México, Fondo de Cultura Económica. 1989.
- . *¿Cómo enfrentar la Pobreza?* Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1989.
- LEÓN, Peter de. «Public Policy Termination: an End and a Beginning». *Policy Analysis*. Vol. IV, n° 3. Summer, 1978.
- . «Policy Evaluation and Program Termination». *Policy Studies Journal*. Vol. 2, n° 4. May, 1983.
- MAJONE, Giandomenico. *Evidence, Argument and Persuasion in te Policy Analysis*. Yale University Press. 1989.
- MAY, Peter. «Policy Learning and Failure». *Journal of Public Policy*. Vol. 12, n° 4. oct-dec. 1992.
- MEEHAN, Eugene. «Policy: Constructing a Definition». *Policy Sciences*. n° 18. 1985.
- METER, Donald van y Carl van Horn. «El Proceso de Implementación de Políticas: un Marco Conceptual». Luis Aguilar Ed. *La Implementación de las Políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa. 1992 (1975).
- OFFE, Claus. «Ingobernabilidad». *Revista Mexicana de Sociología*. Núm. especial. 1981.
- OLIVÁN, Alejandro. *De la Administración Pública con Relación a España*.

Biblioteca de Educación. Madrid, Boix Editor. 1843.

POSADA, Adolfo. La Administración Política y la Administración Social. Madrid, España Moderna. s.f.

ROSE, Richard. «Disaggregating the Concept Government». Charles Lewis

Ed. Why Governments Grow: Measuring Public Size. London Sage Publications. 1983.

WILDAWSKY, Aaron. Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis. Boston, Little Brown and Company. 1979.



Tecnología Administrativa



DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
Y CENTRO DE INVESTIGACIONES Y CONSULTORÍAS ADMINISTRATIVAS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

VOL. XI No. 23
ENERO - MAYO DE 1.997

ISSN 0120-0933
MEDELLIN, COLOMBIA