

Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos en materia de formulación de políticas

Yehezkel Dror *

I. Enfoque y aplicabilidad

El propósito del presente documento es ayudar a los gobiernos a fortalecer su capacidad de formulación de políticas. Con tal objeto se presenta un modelo de formulación de políticas de alta calidad, se detallan principios para avanzar en esa dirección y se recomiendan mejoras operacionales. El documento está basado en experiencias y conocimientos aplicados al tema y se presenta en un formato orientado hacia la práctica. Por consiguiente, en esta versión se ha evitado, con algunas excepciones, la presentación de un análisis teórico así como la mención de referencias a la literatura cada vez mayor sobre el tema ¹.

Sin embargo, al examinar el mejoramiento de la formulación de políticas es necesario que el análisis tenga en cuenta las diferencias en las culturas, tradiciones, valores, necesidades, situaciones y recursos de los diversos países. La formulación de políticas en el Japón difiere en muchos aspectos importantes de la formulación de políticas en los Estados Unidos de América, aunque ambos países son sociedades altamente industrializadas. La formulación de políticas en sociedades altamente industrializadas y en países muy pobres es aún más disímil. Diferentes regímenes políticos llevan a maneras muy distintas de formular políticas; y la formulación de políticas en países relativamente estables es muy diferente de la formulación de políticas en países que están experimentando transformaciones radicales. Por consiguiente, es necesario evitar generalizaciones, y las estructuras y procesos que funcionan bien en un contexto determinado no se deben trasplantar precipitadamente a contextos muy distintos.

El mismo modelo de formulación de políticas de alta calidad puede aplicarse en la mayoría de los países, a condición de que el análisis se concentre en los aspectos profesionales, administrativos y técnicos, y no en los políticos. Por consiguiente, un número considerable de métodos de mejora es válido, en principio, para la mayoría de los países. Es también posible proporcionar una serie de recomendaciones de mejoras del proceso de formulación de políticas, cuyos diversos elementos se pueden aplicar en combinaciones adaptadas a situaciones concretas; sin embargo, siempre es necesario realizar una considerable labor adicional para adaptar las mejoras en la formulación de políticas a las necesidades de países concretos en determinadas fases de su historia, tarea que va más allá del propósito del presente documento.

II. Estrategia de mejoramiento

La adopción de decisiones y la determinación y formulación de políticas son procesos ubicuos que se encuentran presentes en todos los aspectos de la gestión de los asuntos públicos. Por consiguiente, sus características reflejan la influencia de numerosos factores distintos, que van desde las características personales de los dirigentes políticos hasta los aspectos más generales de la cultura social, política y organizacional. Por lo tanto, la formulación de políticas puede mejorarse en muchas maneras que influyen en los diversos factores que determinan sus características. Es difícil, en realidad, concebir una modificación política y administrativa que no afecte, directa o indirectamente, la for-

mulación de políticas. Por ello toda vez que se consideren modificaciones en los sistemas políticos y administrativos, será necesario tener en cuenta explícitamente sus consecuencias para la formulación de políticas.

Sin embargo, cuando la mejora de la formulación de políticas es el principal objetivo de las reformas administrativas y políticas, para asegurar la eficacia de las reformas y para aprovechar eficientemente los escasos recursos disponibles con tal objeto, los esfuerzos deberán concentrarse en las principales variables que surtan el mayor efecto en la calidad de la formulación de políticas relacionadas con temas y esferas de importancia crítica para el futuro.

A veces, cambios graduales, relativamente de poca monta, pueden llevar a mejoras importantes. Sin embargo, en vista de la dificultad de lograr las mejoras necesarias en la formulación de políticas y la considerable inercia que caracteriza a menudo los aspectos básicos del proceso de adopción de políticas, a menudo es necesario instituir innovaciones radicales para lograr una mejora significativa en esa materia.

La necesidad de estrategias de mejora adecuadas es aún mayor debido al problema fundamental de los esfuerzos por mejorar la formulación de políticas: los países que más necesitan mejoras de gran alcance en esta esfera sufren a menudo de una aguda escasez de los recursos necesarios, que van de los requisitos culturales al capital humano. Este problema se ve agravado por la dificultad de transferir recursos de un país a otro. Otro factor que exacerba esta situación es la escasez mundial de algunos de los recursos más importantes que se necesitan para lograr un mejoramiento significativo en la formulación de políticas, tales como profesionales altamente calificados en esta esfera. Por consiguiente, se recomienda urgentemente invertir considerables esfuerzos en el desarrollo de los recursos necesarios para mejorar la formulación de políticas a nivel local, regional y mundial.

Para obtener el mayor provecho posible de los escasos recursos disponibles para mejorar la calidad de la formulación de políticas, es necesario adoptar una estrategia intermedia entre el gradualismo, que a menudo resulta inútil, y una reforma general de los sistemas de determinación de políticas, que frecuentemente es imposible y que a menudo queda supeditada a otras consideraciones. Por consiguiente, para mejorar al máximo el proceso de formulación de políticas en la mayoría de los casos, se recomienda una estrategia de mejoras modulares selectivas, radicales y complementarias. Esta estrategia se centra en introducir un número reducido de cambios, cada uno de los cuales es lo suficientemente radical como para lograr mejoras importantes en el proceso de formulación de políticas. Los cambios son modulares y se relacionan con diversos factores críticos que determinan la calidad del proceso de formulación de políticas; deben formar grupos complementarios, que permitirán lograr

una mejora radical de los aspectos más importantes del proceso de formulación de políticas.

III. La dependencia con respecto de la política

La relación entre «política» y «políticas» (una distinción que es difícil expresar en muchos idiomas que carecen de esos términos distintos) plantea un grave obstáculo a una mejora auténtica. La política es el fundamento y el factor condicionante de la formulación de políticas. Por consiguiente, los métodos puramente administrativos de formulación de políticas son a menudo poco útiles. Aun cuando las estructuras administrativas gozan de gran autonomía para proponer y ejecutar políticas, las cuestiones realmente importantes están subordinadas al ámbito político, particularmente en los numerosos países que carecen de administraciones públicas de nivel superior coherentes y relativamente autónomas y de organismos administrativos separados. En tales países, la formulación de políticas y su mejoramiento no se pueden examinar ni emprender independientemente de consideraciones políticas.

En otras palabras, la reforma de la determinación de políticas y la reforma política coinciden en parte y son mutuamente dependientes, particularmente porque la formulación de políticas tiene como meta última la selección de opciones, la asignación de voluntad política y de otros recursos, y la ejecución, que son en su mayor parte procesos políticos que dependen de la capacidad general de gobernar, particularmente cuando se trata de decisiones importantes. Sin embargo, la reforma política se encuentra fuera del ámbito de la «administración pública y desarrollo». Plantea cuestiones mucho más amplias que la formulación de políticas y depende en su mayor parte de valores y preferencias culturales que escapan al asesoramiento profesional presentado en este documento.

Para resolver este dilema, el presente documento trata en general de la formulación de políticas en un sentido estricto y se centra en la preparación profesional de opciones, análisis y recomendaciones para su examen y selección en el marco del proceso político. Sin embargo, esta estrategia, muy difundida, debe venir acompañada del pleno reconocimiento del papel fundamental de la política en la formulación de políticas. A menos que el marco político reúna ciertas condiciones, como la ausencia de corrupción, la moderación del dogmatismo y la disposición a otorgar al «profesionalismo» un papel importante en la adopción de políticas, resultará imposible lograr una mejora importante en la formulación de políticas.

El tema de la reforma política va más allá del alcance del presente documento, por más necesaria que pueda ser en diversos países como condición previa para mejorar el proceso de formulación de políticas. Sin embargo, en vista de la necesidad de lograr una mejora importante en la formulación de políticas, el presente documento examina la posibilidad de realizar ciertos ajustes en los elementos políticos que no dependen de los valores, la cultura ni las ideologías; y que son críticos para poder mejorar la formulación de políticas. De lo contrario se producirá un «agujero negro» en el cual desaparecerán todos los esfuerzos de mejora, que habrán sido en vano.

IV. La importancia de la formulación de políticas

En los principales enfoques contemporáneos de la reforma del Estado se resta importancia a la gestión de los asuntos públicos en general, incluida la formulación de políticas, con el doble argumento de que, en primer lugar, los defectos implícitos del sector estatal erigen barreras contra los esfuerzos para mejorar la capacidad de gestión pública, incluida la formulación de políticas y, en segundo lugar, que hay otros procesos que pueden desempeñar mucho mejor las tareas de gobierno, en particular los mercados y la sociedad civil. Por consiguiente, los esfuerzos deberían concentrarse en reducir las funciones de los gobiernos y transferirlas a los mercados y a la sociedad civil, en vez de tratar en vano de mejorar la capacidad de gobierno, incluida la formulación de políticas.

Este razonamiento no carece de validez. Los gobiernos están agobiados por tareas que superan ampliamente sus capacidades. Además, muchas de las tareas y funciones que realizan habitualmente los gobiernos pueden a menudo ser desempeñadas mejor por los mercados y la sociedad civil. La eliminación de esta sobrecarga de la capacidad de los gobiernos y la utilización de estructuras y procesos no gubernamentales toda vez que ello se justifique desde el punto de vista del valor y de la eficacia constituyen, por lo tanto, un método correcto de reforma de la gestión de los asuntos públicos. Sin embargo, ello debe venir acompañado de un mejoramiento de aquellas funciones básicas de los gobiernos que, desde el punto de vista del valor y de eficacia, sólo los sistemas gubernamentales tienen derecho a desempeñar y son capaces de desempeñar, incluida la formulación de políticas.

Al mismo tiempo, al considerar la división de autoridad y trabajo entre los diversos niveles y formas de gobierno y entre el gobierno y otros agentes sociales, la tendencia difundida y correcta, de transferir funciones a los gobiernos locales y a las

organizaciones no gubernamentales debe ser moderada por la conciencia de que hay funciones básicas que pueden y deben ser desempeñadas únicamente por los gobiernos centrales nacionales. Además, debido a cambios en las economías de escala, a las tecnologías modernas y a múltiples factores de globalización, algunas importantes funciones gubernamentales, incluido el fortalecimiento de la gestión de los asuntos públicos mundiales², deben transferirse a niveles de gobierno superiores a los nacionales, como la Unión Europea.

Una función básica fundamental de los gobiernos es la adopción de decisiones colectivas críticas que contribuirán a determinar el futuro común. Casi todas las ideologías políticas reconocen que sólo un gobierno legítimo tiene derecho a tomar tales decisiones; y, desde el punto de vista de la eficacia, sólo los gobiernos o las instituciones que, de hecho, desempeñen las funciones de gobierno, son capaces de tomar tales decisiones y llevarlas a la práctica.

Por consiguiente, es necesario establecer una distinción esencial entre las funciones de servicio, ejecución y gestión de los gobiernos y sus funciones de orden superior. Las funciones de servicio, ejecución y gestión constituyen, cuantitativamente, la mayor parte de las actividades gubernamentales, pero cualitativamente no son las más importantes. Las funciones de orden superior de los gobiernos son cuantitativamente pequeñas en relación con las funciones de servicio, ejecución y gestión, pero tienen una importancia crucial. Particularmente importantes son las funciones de orden superior relacionadas con la modificación de las trayectorias colectivas hacia el futuro mediante decisiones que, en esencia, constituyen intervenciones en el proceso histórico.

A menudo, estos dos tipos de funciones gubernamentales coinciden, y algunas actividades ocupan una posición intermedia entre las funciones de servicio, ejecución y gestión y las funciones de orden superior. Sin embargo, las decisiones importantes que influyen en el futuro son muy distintas de las funciones de servicio, ejecución y gestión. Cabe mencionar, como ejemplos, las decisiones sobre los regímenes políticos y constitucionales; los proyectos físicos e infraestructurales de gran escala; las políticas globales que procuran lograr cambios en gran escala en las esferas de la educación, la pobreza, las relaciones exteriores, la ciencia y la tecnología, etc.; y las decisiones sobre la división de trabajo entre el gobierno y los mercados, incluida la reglamentación de estos últimos. Las políticas de desarrollo, si se encaran con la debida seriedad, pertenecen claramente a la categoría de las funciones gubernamentales de orden superior.

Es verdad que el futuro es un producto de la necesidad, de contingencias, del azar y de preferencias, y que las preferencias humanas colectivas expresadas por conducto de las decisiones y medidas de los gobiernos son sólo uno de los determinantes

del porvenir. Las consecuencias de las decisiones gubernamentales son a menudo bastante distintas de los efectos deseados, con muchos resultados inesperados y contrarios a las expectativas, así como resultados indeseados y contrarios a los deseos. Sin embargo, las decisiones humanas explícitas están ejerciendo una influencia creciente en la realidad futura, gracias principalmente a la ciencia y la tecnología, sumadas a las formas modernas de organización y acción. Por consiguiente, es imprescindible mejorar la calidad de las decisiones gubernamentales.

Es interesante especular acerca del hecho de que gran parte del debate sobre «reinventar el gobierno» o «desinventar el gobierno»³ y de las medidas dirigidas a tal fin, se relacionan casi exclusivamente con sus funciones de servicio, ejecución y gestión. Ello puede deberse al elevado costo de las funciones de servicio, y a la necesidad de reducir los gastos públicos; a modas y caprichos, que influyen considerablemente en las reformas del Estado como en todas las demás actividades humanas, incluidas muchas modas que quitan importancia a la gestión de los asuntos públicos y por consiguiente tienden a pasar por alto sus funciones de orden superior; a la falta de buenas ideas sobre cómo mejorar las funciones de orden superior; y al carácter políticamente delicado de mejorar las funciones de orden superior que, como se ha observado anteriormente, pertenecen al ámbito de la política. La atracción por los mercados puede agravar la tendencia a concentrarse en las funciones gubernamentales que podrían transferirse a los mercados y hacer caso omiso, por más importantes que sean, de las funciones que claramente sólo pueden ser desempeñadas por los gobiernos. Una sensación general de incompetencia en el desempeño de las funciones de orden superior puede llevar también a los dirigentes políticos a restar importancia a esas funciones y transferir la responsabilidad de los problemas que no saben cómo resolver a los mercados y a otros procesos impulsados por una «mano invisible».

Cualesquiera sean los motivos para el descuido de las funciones de orden superior de los gobiernos en el contexto de los esfuerzos de reforma, no se puede permitir que este descuido persista. Desde el punto de vista del futuro de la sociedad y el mundo, esas tareas del gobierno son precisamente las más importantes. Por consiguiente, uno de los principales objetivos de las grandes reformas administrativas y de gestión pública debería ser un gobierno más compacto, que concentrara sus esfuerzos en el desempeño adecuado de las funciones básicas de orden superior y dejara que otras estructuras emprendieran y administraran la mayoría de las tareas de servicio, ejecución y gestión. Entre las funciones básicas de orden superior de los gobiernos que es necesario fortalecer significativamente, las más importantes son la formulación y selección de políticas y la supervisión de su ejecución. El mejoramiento de la formulación de políticas deberá centrarse, a su vez, en las decisiones guberna-

mentales que puedan tener un efecto considerable en el futuro colectivo.

Para lograr estos objetivos es necesario trascender las nociones convencionales de «eficiencia» y «eficacia» y concentrarse en lo que podría llamarse la capacidad de influir en el futuro en la dirección deseada, que podrá cambiar con el tiempo, mediante decisiones gubernamentales. El principal objetivo de las mejoras de la formulación de políticas es aumentar la capacidad de los gobiernos de influir en el futuro en las direcciones deseadas mediante decisiones deliberadas.

Sin embargo, la mayor capacidad de los gobiernos de influir en el futuro gracias, entre otras cosas, a mejoras en la formulación de políticas, plantea la perspectiva inquietante de que esa capacidad pueda utilizarse para promover cambios desfavorables e incluso perversos. Por consiguiente, si se parte del supuesto de que todo gobierno es inmoral, es necesario evitar ese curso de acción. Mi hipótesis inicial y mis conclusiones son distintas: muchos gobiernos tratan de lograr un futuro mejor para sus sociedades, aunque a menudo no sepan cuál es ese futuro ni cómo alcanzarlo. Por ello considero que los esfuerzos por mejorar la formulación de políticas son moralmente justificados.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta la posibilidad de abusos. Por consiguiente, las mejoras en la formulación de políticas deben venir acompañadas de un perfeccionamiento moral de los gobiernos y de salvaguardias contra la utilización incorrecta de su capacidad de acción, tanto a nivel local como mundial. El aumento de la transparencia y el fomento de la rendición de cuentas de los gobiernos son pasos importantes en tal sentido. Sin embargo, es necesario hacer más; por ejemplo modificar los valores prevalecientes en la esfera pública, fundados en la razón de Estado, orientándolos en cambio hacia la razón de humanidad; y hacer mayor hincapié en la virtud en el gobierno. Como es ineludible, en el presente documento se tratará principalmente de los aspectos instrumentales del mejoramiento de la formulación de políticas; pero no deberá olvidarse la dimensión moral, que en muchos aspectos es mucho más importante.

V. Modelo de formulación de políticas de calidad

Para orientar la mejora de la formulación de políticas se necesita un modelo de formulación de políticas de calidad que posea los 16 atributos principales que se enumeran a continuación.

1. Un enfoque basado en grandes estrategias y «grandes empresas» pero con una visión realista

La principal tarea de la formulación de políticas de calidad es prestar colaboración profesional en la gestión de los asuntos de Estado encaminada a influir en las trayectorias colectivas hacia el futuro de modo que se reduzca la probabilidad de que el futuro sea difícil y aumente la de que el futuro sea bueno, teniendo presente que esos conceptos pueden variar con el tiempo. Para ello es preciso concebir las políticas en un marco de grandes estrategias y grandes empresas, pero haciendo hincapié en una visión realista.

Con este concepto guarda relación la necesidad de centrarse en parte en las grandes empresas⁴, entendidas como empeños a gran escala y largo plazo con el objeto de influir en la evolución hacia un futuro mejor. Para ello, la formulación de políticas de calidad debe tener en cuenta consideraciones históricas y teóricas relativas a la ascensión y la decadencia de las naciones, las consecuencias a largo plazo de las revoluciones, los éxitos y los fracasos del desarrollo, la desintegración de sociedades y civilizaciones y el destino que hayan tenido otras «grandes empresas de política».

Las visiones realistas, y en ocasiones las pesadillas, unidas a la práctica normal de trabajar hacia el futuro partiendo del presente, son necesarias para vincular mejor las políticas a largo plazo y las decisiones inmediatas. También pueden ser sumamente valiosas para la movilización de apoyo para políticas que pueden resultar desagradables⁵. Así pues, la preparación de hipótesis realistas alternativas es una parte indispensable de la formulación de políticas de calidad.

2. Asignación de prioridad a las cuestiones críticas

Uno de los principales puntos flacos de la formulación de políticas son los errores en la asignación de prioridades: las cuestiones urgentes reciben más prioridad que las importantes y numerosos riesgos y oportunidades no se tienen en cuenta a tiempo. Por eso es necesario modificar el orden de prioridades a fin de prestar atención en primer lugar a las cuestiones y las alternativas críticas que ejerzan una influencia apreciable en el futuro de la sociedad.

3. Amplia creatividad en la concepción y formulación de opciones nuevas y mejores

Una de las principales dificultades que se plantean al hacer una elección es la falta de buenas alternativas. Esta situación es cada vez más frecuente, pues las opciones que existían en el

pasado se adaptan cada vez peor a los nuevos problemas, las nuevas exigencias y las circunstancias cambiantes. Por eso, la creatividad en la concepción de opciones de política es a menudo el factor más importante en la formulación de políticas de calidad.

Aunque la creatividad en la formulación de políticas depende de la capacidad de adoptar nuevas ideas, esto a menudo no es suficiente; también se necesita una evaluación crítica de los paradigmas de política comúnmente aceptados y romper los moldes impuestos por las políticas ortodoxas y respetadas. Este requisito es muy difícil de satisfacer dentro de las estructuras estatales habituales. En consecuencia, la necesidad de actuar con creatividad tiene repercusiones estructurales de gran alcance y pone de manifiesto la necesidad de contar con instancias y procesos de formulación de políticas que no sean burocráticos y gocen de relativa libertad.

4. Comprensión adecuada de los procesos históricos profundos

A fin de influir en el futuro en la dirección deseada, es necesario interferir de modo eficaz con los procesos históricos, lo que no puede hacerse sin una comprensión lo más profunda posible de la dinámica de esos procesos. Por lo tanto, para mejorar la formulación de políticas es preciso esforzarse al máximo por comprender que los procesos históricos profundos evolucionan a lo largo del tiempo y están sometidos a la influencia de fenómenos actuales que no carecen de precedentes.

5. Comprensión acabada de la propia naturaleza dentro de un entorno dinámico, con una visión orientada al futuro

Al mismo tiempo, es imprescindible conocer cabalmente la propia situación dentro de un entorno dinámico. Esa comprensión no debe adoptar la forma de estimaciones estáticas de la situación, sino de estimaciones de la dinámica y los procesos, haciendo hincapié en una visión orientada hacia el futuro en la que se reconozcan plenamente los factores de incertidumbre. Debe prestarse especial atención a las soluciones de continuidad, a los posibles cambios y mutaciones, y a las esferas en que suelen presentarse hechos imprevistos.

Son sumamente difíciles de satisfacer los requisitos culturales y psicológicos de la comprensión de la propia naturaleza y su evaluación desde una perspectiva exterior. Para mejorar las estimaciones de la propia situación dentro de una perspectiva dinámica, aspecto fundamental de la formulación de políticas de calidad, es necesario contar con una capacidad considerable

de salir de uno mismo y examinar fríamente las cuestiones que, desde el punto de vista emocional, son las más candentes. También exige contar con la capacidad de analizar las cuestiones más delicadas sin provocar repercusiones políticas desastrosas.

6. Perspectivas a largo plazo

Todas las dificultades que plantea la comprensión de los procesos históricos y la observación y previsión de las circunstancias propias en un entorno dinámico se ven complicadas por la necesidad de hacerlo con perspectivas a largo plazo, que conllevan numerosas incertidumbres. No obstante, si no se examinan las políticas utilizando perspectivas a largo plazo, por ejemplo de 20 a 50 o más años, a menudo es imposible mejorar la capacidad de las políticas de repercutir favorablemente en el futuro.

7. Gran sutileza con referencia a la incertidumbre

La necesidad de examinar las cuestiones dentro de marcos temporales a largo plazo agrava aún más el problema de la incertidumbre, pues el futuro no es sólo en gran parte incierto sino también difícil de imaginar. Por muy difícil de aceptar que ello sea, las innumerables incertidumbres hacen que todas las decisiones de importancia no pasen de ser apuestas imprecisas con la historia.

No debe caerse en la exageración, pues muchas de las consecuencias de las grandes decisiones de política pueden predecirse con gran fiabilidad, siempre que otros factores importantes no se comporten de modo inesperado. Sin embargo, en las condiciones presentes y previsibles muchos factores de hecho dan sorpresas, haciendo a menudo que políticas sumamente sólidas queden también reducidas a vagas apuestas. Por lo tanto, uno de los principales requisitos de la formulación de políticas es una gran sutileza en lo que se refiere a la incertidumbre, indispensable para conseguir que las inevitables apuestas arriesgadas en materia de políticas sean lo más acertadas posibles.

8. Enfoque de sistemas

En general se reconoce la necesidad de llegar a una visión integrada de la formulación de políticas en lo que se preste gran atención a la interacción entre las distintas decisiones sectoriales. Se han hecho numerosos esfuerzos para aumentar la cohesión con ayuda de equipos de personal con un cometido de integración, como las oficinas presupuestarias, diversos mecanismos de coordinación en el nivel gubernamental y diversas aplicaciones de la ordenación integral.

No obstante, todos los estudios empíricos demuestran que esa visión integrada raras veces se consigue, razón de más para adoptar un enfoque amplio de sistemas durante la formulación de políticas, a fin de que las decisiones puedan tener en cuenta las interacciones y las repercusiones amplias y de que se puedan agrupar varias decisiones con el propósito de conseguir efectos sinérgicos.

Este requisito no implica en modo alguno una planificación global u otros conceptos análogos. Por el contrario, debe reconocerse que las repercusiones amplias a menudo se consiguen mejor mediante el «efecto de choque» de las grandes innovaciones de política; muchos de los efectos secundarios son impredecibles.

La sutileza en materia de incertidumbre y un enfoque de sistemas no son más que dos de las principales manifestaciones de otro requisito más amplio: la capacidad de hacer frente a un alto grado de complejidad. Así, una formulación de políticas de calidad debe ser capaz de percibir, aceptar y procesar las contradicciones, como las que se expresan en los procesos dialécticos y las ironías de la historia. También interviene aquí la necesidad de aceptar y utilizar una dinámica contraria a la intuición y salvar las trampas mentales del «sentido común», condicionado por la cultura. Esto lleva a la necesidad de aplicar criterios complejos de formulación de políticas que se adapten a la complejidad real de su campo de acción, lo que entraña el uso combinado de distintas imágenes, símbolos, principios, marcos, planteamientos, orientaciones, métodos, metodologías e instrumentos. La aplicación de la teoría moderna de la complejidad⁶ a la formulación de políticas puede favorecer un avance considerable; pero se trata de un tema demasiado nuevo para examinarlo aquí en detalle, sobre todo porque es necesario someterlo a algunos ensayos piloto antes de poder formular recomendaciones viables al respecto.

9. Criterio basado en el razonamiento moral, el análisis de valores y la búsqueda de objetivos

Los juicios de valor son competencia de los políticos y los órganos políticos legítimos, pero necesitan que se les preste asistencia. De ahí la importancia del razonamiento moral, el análisis de valores y la búsqueda de objetivos en la formulación de políticas de calidad, a fin de proporcionar a los políticos opciones más claras dentro de sus sistemas generales de valores.

10. Orientación dirigida a la reducción de errores

Uno de los principales medios para mejorar la formulación de políticas es intentar reducir sus errores, diagnosticando las

patologías del proceso de formulación de políticas y procurando reducirlas. Para ello hay que servirse de la psicología de las decisiones, la teoría de la organización y algunos aspectos de los estudios culturales, además del estudio de los propios procesos de formulación de políticas.

11. Profunda preocupación por los recursos

Una formulación de políticas de calidad debe tener cabalmente en cuenta los recursos en un sentido amplio del término, que incluya, por ejemplo, los recursos de orden político: la asignación de recursos con arreglo a escalas de prioridad previamente definidas, la correcta administración de los recursos escasos y las actividades encaminadas a producir nuevos recursos, todo ello a lo largo de varios años y a veces de varias generaciones. Así pues, una dimensión imprescindible de la formulación de políticas de calidad es mejorar considerablemente la capacidad de efectuar cálculos de costos de las políticas y establecer presupuestos al respecto.

12. Concentración en las instituciones, con particular atención a los aspectos jurídicos

Una formulación de políticas de calidad debe orientarse especialmente a las instituciones, incluidas las estructuras, los procesos, el personal, los sistemas de incentivos, el medio cultural, etc. Una formulación de políticas que esté bien familiarizada con la estructura de la sociedad es particularmente necesaria en los países inmersos en un proceso de autotransformación. En consecuencia, una formulación de políticas de calidad debe interesarse particularmente por las instituciones y su evolución.

El Derecho reviste particular interés en la formulación de políticas de calidad debido a su doble función de conjunto de normas, marcos y limitaciones a la política, por un lado, y de instrumento principal de política por otro. No obstante, se requiere una perspectiva equilibrada. A menudo se tiende a pasar por alto la dimensión jurídica; pero no menos peligrosa es la tendencia opuesta en la que la formulación de políticas está dominada por el legalismo. Particularmente perniciosa resulta la creencia cuasi mágica, que predomina en no pocos países, en que las leyes por sí solas siempre pueden modificar la realidad.

13. Punto de vista claramente apolítico pero consciente de la política

La formulación de políticas de calidad debe contar con un conocimiento profundo de la política y tenerla en cuenta de modo realista, y al mismo tiempo permanecer estrictamente se-

parada de ella. Es inevitable y necesaria cierta duplicación, especialmente en lo que se refiere a la viabilidad política; es inevitable también que la formulación de políticas de calidad plantee ciertas exigencias a la política, al mismo tiempo que le sirva de instrumento. No obstante, a menos que la formulación de políticas se mantenga cuidadosamente a distancia de la lucha por el poder, será incapaz de cumplir su misión principal.

14. Enfoque fundado en la participación intelectual de la sociedad en las cuestiones de políticas, sobre una base pluralista, y en el fomento de esa participación

A diferencia de ciertas formas de formulación de políticas en las que el secreto es una condición indispensable, la formulación de políticas de calidad depende en gran medida de la participación intelectual de toda la sociedad sobre una base pluralista. Esa participación intelectual debe utilizarse y alentarse. No se trata sólo de una cuestión de valores sino también de una necesidad funcional de la formulación de políticas de calidad, porque la creatividad es un proceso difuso al que la atmósfera gubernamental no le resulta propicia. Por lo tanto, para incorporar a la formulación de políticas las nuevas ideas que le son indispensables es preciso alentar y utilizar la participación intelectual de toda la sociedad en esa labor.

15. Gran atención a la gestión de las crisis

En un mundo turbulento, la formulación de políticas debe dedicar gran atención a la gestión de las crisis; inevitablemente, la improvisación es una modalidad muy importante del proceso de adopción de decisiones. La posibilidad de aprovechar las crisis como oportunidades para poner en práctica lo que en otras circunstancias resultaría imposible subraya la importancia de la gestión de las crisis en la formulación de políticas de calidad. Por eso, uno de los principales objetivos de la formulación de políticas de calidad es mejorar la adopción de decisiones relacionadas con las crisis, con un grado considerable de improvisación, reflexionando sobre las principales esferas de política, previendo aquéllas que son más propensas a las crisis y estableciendo o mejorando la capacidad de las instituciones y el personal encargados de la gestión de las crisis.

16. Voluntad de aprender

Es imprescindible un aprendizaje constante tanto acerca de políticas concretas como sobre la formulación de políticas en sí, con un esfuerzo sostenido por mejorar las políticas y su formulación, tanto teniendo en cuenta los errores cometidos en

el pasado como ajustando las políticas y su formulación a las nuevas situaciones.

Para ello, es indispensable evaluar sistemáticamente los resultados de las grandes políticas y tener presente constantemente la actividad normativa en conjunto y la formulación de políticas en particular. Cuando se están examinando políticas complejas de amplio alcance y los resultados no sirven como indicadores fiables de la calidad de las políticas, la evaluación puede avanzar mediante un examen crítico de las hipótesis y los procesos que dieron lugar a las políticas.

VI. Principios y recomendaciones para el mejoramiento de la formulación de políticas

A pesar de ser incompleto y necesitar mayor elaboración, el modelo de formulación de políticas de calidad que se ha presentado, puede servir de orientación para mejorar la formulación de políticas. Con su ayuda, pueden deducirse los principios necesarios para dar a las prácticas de formulación de políticas la dirección deseada. Esos principios se traducen a su vez en recomendaciones operacionales para la introducción de mejoras que permiten actualizar los principios en la práctica; cada una de las recomendaciones sirve para hacer avanzar varios principios lo más posible.

A continuación expondré seis principios derivados del modelo, cada uno de los cuales conduce a varias recomendaciones operacionales para la consecución de mejoras.

1. Profesionalización

La formulación de políticas de calidad depende de que se cuente con profesionales avanzados capaces de aplicar los conocimientos abstractos a cuestiones complejas concretas. Se necesitan profesionales de ese tipo tanto en la formulación de políticas en sí como en disciplinas afines. Los profesionales de esta última categoría proceden de las disciplinas académicas habituales: economía, estudios sociales y planificación física, pero suelen carecer de los conocimientos necesarios sobre los aspectos concretos de la formulación de políticas. Por otro lado, sólo en algunos países que tienen escuelas superiores de política pú-

blica —las que también necesitan grandes mejoras— se forman profesionales especializados en la formulación de políticas.

Debe destacarse que la falta de profesionales avanzados en formulación de políticas, sea cual sea su nombre, «analista de políticas», «especialista en políticas» o «experto en decisiones», es un obstáculo casi insuperable para mejorar la formulación de políticas. En ocasiones surgen individuos capaces que pueden suplir a los auténticos profesionales, pero se trata de una situación fortuita de la que no se puede depender. En efecto, mis estudios apoyan la conclusión de que la falta de profesionales avanzados especializados en la formulación de políticas es una de las principales causas de las graves deficiencias en ese campo.

En consecuencia, se hacen las siguientes recomendaciones:

Recomendaciones

- a) Debe darse prioridad a la preparación y capacitación de profesionales avanzados especializados en la formulación de políticas.
- b) Para ello, es indispensable contar con programas universitarios superiores en estudios de políticas. Esos programas pueden aprovechar la experiencia adquirida por las escuelas de política pública, pero deben ajustarse a las necesidades reales de la formulación de políticas de calidad.
- c) Llevará cierto tiempo hasta que esos programas produzcan profesionales. Hasta entonces, es imprescindible y urgente realizar actividades intensivas para capacitar a las personas que dispongan de conocimientos adecuados a fin de convertirlas en profesionales de la formulación de políticas. Esas actividades pueden adoptar la forma de cursos intensivos de unos tres meses de duración, estructurados en módulos si ello es más conveniente.
- d) La capacitación de profesionales avanzados en formulación de políticas debe hacerse también a escala regional y mundial. Esta es una tarea particularmente apropiada para organismos multinacionales e internacionales, incluidos los órganos de las Naciones Unidas.

Debe subrayarse el carácter sumamente exigente de la preparación que deben recibir los profesionales de la formulación de políticas. Como queda claro en el modelo, deben tener conocimientos interdisciplinarios muy amplios, que comprendan desde el pensamiento histórico hasta las matemáticas, desde las ciencias de la decisión hasta el razonamiento moral, desde las ciencias sociales hasta la filosofía de la acción. Si bien es cierto que los expertos en estas y otras disciplinas pueden suministrar gran parte de los conocimientos que necesitan los equipos de formulación de políticas, sigue siendo indispensable contar con profesionales de la formulación de políticas en sí que tengan

conocimientos en todas esas esferas y otras, además de excelentes aptitudes para la aplicación de esos conocimientos en las cuestiones de política dentro del contexto de los procesos políticos.

Así pues, suponiendo que existan estudios universitarios superiores en formulación de políticas o su equivalente, el aprendizaje continuo es indispensable para el profesional de la formulación de políticas, por lo que:

Recomendación

- a) La profesión de la formulación de políticas debe reconocerse como un estrato ocupacional bien definido sumamente exigente que forme parte del grupo más selecto de la Administración pública.
- b) Deben establecerse para los profesionales de la formulación de política pautas profesionales diferenciadas que permitan el aprendizaje constante y la acumulación de experiencias muy diversas.

2. Cultura

Hasta la labor de los más destacados profesionales de la formulación de políticas será inútil si no se inscribe en el marco de una cultura que respalde la mejora de la formulación de políticas, lo cual depende en parte de una variable exógena cuyo cambio excede con mucho el alcance del presente estudio. Este requisito puede satisfacerse en cierta medida colocando a profesionales de la formulación de políticas dentro de enclaves resguardados de presiones culturales adversas. En cualquier caso, no cabe esperar que la formulación de políticas mejore considerablemente, a menos que los políticos y los funcionarios de categoría superior, que son los principales interlocutores en las actividades normativas y los principales homólogos en ese medio de los profesionales de la formulación de políticas, tengan un buen conocimiento de la formulación de políticas como profesión y la consideren favorablemente.

Que se cumpla o no este requisito depende en parte de las características personales de unos cuantos políticos y funcionarios de alto nivel que configuran las políticas de los gobiernos. No obstante, pueden tomarse medidas para satisfacer este requisito, conforme a las siguientes recomendaciones:

Recomendaciones

- a) Todos los funcionarios superiores deben estar muy familiarizados con los conocimientos más avanzados en ma-

teria de formulación de políticas. En sus estudios habría que incluir temas adecuados y deberían preverse períodos de adscripción a equipos de formulación de políticas como parte integrante de su carrera.

- b) Debe brindarse a los políticos la oportunidad de participar en un hondo proceso de reflexión en materia de políticas y de familiarizarse con las posibilidades de la formulación de políticas como profesión y las dificultades que plantea.

Quisiera hacer hincapié en la última recomendación, que se refiere al requisito poco habitual de que los políticos participen en un proceso de aprendizaje estructurado. Sin embargo, como se ha señalado varias veces en el modelo, a menos que los políticos respalden la mejora de la formulación de políticas, la comprendan y tomen parte en ella, hay pocas esperanzas de mejorar la formulación de políticas en relación con cuestiones de importancia crítica.

En consecuencia, hay que adoptar medidas poco convencionales, como se propone en las siguientes recomendaciones:

Recomendaciones

- a) Deben establecerse centros nacionales de enseñanza superior sobre actividades normativas, donde los políticos, junto con participantes de distintos sectores que influyen en la adopción de políticas, pasen un par de semanas examinando cuestiones normativas importantes, a la luz de los conocimientos en materia de formulación de políticas. Esos centros deberían crearse también a escala regional y mundial.
- b) Deben redactarse y difundirse entre los políticos textos prácticos sobre conocimientos de formulación de políticas, adaptados a sus intereses y capacidades.
- c) Las Naciones Unidas y organismos conexos deberían poner en marcha y promover proyectos piloto para aplicar las dos recomendaciones anteriores.

3. Estructura

Para satisfacer los distintos requisitos del modelo, que en parte son contradictorios, se necesita contar con una serie de estructuras expresamente destinadas a la formulación de políticas que se complementen mutuamente, aunque sean competitivas, y formen una red abierta con el fin de mejorar la formulación de políticas.

Las estructuras necesarias pueden dividirse en dos prototipos: las unidades de formulación de políticas próximas a los

responsables de adoptar decisiones al más alto nivel y las organizaciones de investigación y desarrollo de políticas, que desempeñan sus actividades con un cierto distanciamiento de las cuestiones del momento, para poder dedicarse en profundidad y de forma independiente a la formulación de políticas a largo plazo.

Los análisis que se han hecho de esas unidades, permiten sacar tres conclusiones principales:

- a) Hay una gran variedad de estructuras que pueden satisfacer las diversas necesidades, con distintos elementos adaptados a las tradiciones, las culturas políticas y los sistemas administrativos de los distintos países.
- b) La mayoría de los países carecen de organizaciones adecuadas de investigación y desarrollo, pese a que se ha demostrado su utilidad para mejorar la formulación de políticas.
- c) Aunque casi todos los responsables de adoptar decisiones al más alto nivel cuentan con algún tipo de personal, un estudio realizado por el autor sobre los colaboradores de los presidentes y los primeros ministros de 34 países puso de manifiesto que en la mayoría de los casos ese personal era muy insuficiente y por lo general, carecía, entre otras cosas, de un mínimo de profesionalidad en materia de formulación de políticas.

Estos hechos contrastan fuertemente con los requisitos de la formulación de políticas de calidad. Las recomendaciones que se formulan a continuación pueden contribuir a reducir la brecha entre los requisitos y la realidad:

Recomendaciones

- a) Las oficinas de los jefes de Estado deben contar con equipos de profesionales destacados en la esfera de la formulación de políticas, que evalúen las principales propuestas en materia de políticas y se dediquen a cuestiones de política de importancia fundamental. El número ideal de miembros de esos equipos sería de unas 15 personas, que formaran un grupo lo suficientemente grande para llevar a cabo una labor seria, sin llegar a burocratizarse.
- b) Esos equipos deben ocuparse también de la gestión de las crisis y la preparación para ellas.
- c) Otros ministerios importantes deben tener equipos paralelos, en menor escala.
- d) Cada país debe tener, como mínimo, un centro principal de investigación y desarrollo de políticas, con una masa crítica mínima de 30 personas que cuenten con una formación excelente, y cierta experiencia en materia de políti-

cas, y que analicen y formulen políticas sobre cuestiones de gran importancia nacional.

- e) Esos centros de investigación y desarrollo de políticas deben ser independientes, y al mismo tiempo aportar datos a la reflexión social y las políticas del gobierno.

4. Contribución a la elaboración de políticas concretas

Puede haber muchos profesionales y equipos de formulación de políticas sin que influyan realmente en la calidad de la elaboración de políticas. Para conseguir efectos positivos es necesario que, además de adoptar las medidas ya mencionadas, se introduzcan diversos cambios en los procesos de adopción de políticas. Prescindiendo de los aspectos políticos y prestando atención principalmente a mejoras de tipo más técnico, las siguientes recomendaciones indican enfoques posibles:

Recomendaciones

- a) Deben reestructurarse los procesos de adopción de decisiones para que haya más oportunidades de incorporar las contribuciones de los especialistas en formulación de políticas.
- b) Entre otras cosas, es fundamental clasificar las decisiones, de manera que se especifiquen y señalen las más importantes con miras a aprovechar al máximo los aportes de la formulación de políticas.
- c) Los más altos responsables de la adopción de decisiones deberían participar periódicamente en «retiros» de un par de días de duración para examinar a fondo los principales problemas en materia de políticas con tiempo suficiente para asimilar las aportaciones más significativas de la formulación de políticas.

Otro requisito es que los que se dedican a la formulación de políticas ofrezcan propuestas que los encargados de la adopción de decisiones puedan asimilar fácilmente; en consecuencia:

Recomendaciones

- a) Es indispensable organizar reuniones informativas que permitan presentar las propuestas complejas de la formulación de políticas de manera que sea accesible para los responsables de la adopción de decisiones, que disponen de poco tiempo.

- b) Deben utilizarse ampliamente métodos audiovisuales modernos de presentación de conocimientos, sujetos a condiciones estrictas que garanticen su calidad.

Una de las principales contribuciones de la formulación de políticas de calidad al proceso real de adopción de decisiones consiste en su función orientadora de los más altos responsables de la adopción de decisiones, antes que en aportaciones concretas a cuestiones determinadas. Para ello, es necesario estar suficientemente cerca de los más altos responsables de la adopción de decisiones y preparar diversos documentos de orientación, como indican las siguientes recomendaciones:

Recomendaciones

- a) Es necesario crear una relación de confianza entre los equipos de formulación de políticas próximos a los más altos responsables de la adopción de decisiones y estos últimos. Para ello, los profesionales de la formulación de políticas deben evitar buscar publicidad y poder personal y ajustarse a un código estricto de ética profesional.
- b) Los equipos de formulación de políticas que trabajan para los más altos responsables de la adopción de decisiones deben analizar y conocer sus actividades y prioridades; de ahí la necesidad de tener acceso a ellos y mantener contactos constantes y prolongados.

Los equipos de formulación de políticas deberían preparar una serie de documentos, de fácil lectura, y hacerlos llegar, por un lado, a los más altos responsables de la adopción de decisiones y, por otro, a un público amplio. Cabe proponer lo siguiente:

Recomendaciones

- a) Los equipos de formulación de políticas deben preparar documentos de carácter general, entre otras cosas, sobre el entorno y las perspectivas en materia de políticas, como orientación para la adopción de decisiones de alto nivel. Es necesario examinar cuidadosamente la manera de establecer una buena relación con los centros de información.
- b) La publicación de documentos sobre políticas dirigidos al público en general es una buena manera de fomentar la reflexión social en materia de políticas y aprender de ella. Esos documentos deberían incluir estudios del gobierno sobre políticas y publicaciones variadas de organizaciones no gubernamentales de investigación y desarrollo de políticas.

En una perspectiva más amplia, las oportunidades de que la labor de formulación de políticas pueda influir en la adopción de decisiones concretas dependen de las características de los sistemas administrativos y políticos en su conjunto, como ya se indicó al tratar de los principales aspectos de la cultura. Así pues, se formulan las siguientes recomendaciones, sin entrar en consideraciones que se refieren a otros temas:

Recomendaciones

- a) En las reformas administrativas debe examinarse con particular atención la necesidad de mejorar la formulación de políticas y de que los resultados obtenidos en ese proceso contribuyan a la adopción de decisiones concretas.
- b) A la hora de considerar la introducción de reformas políticas, debe concederse especial importancia a la mejora de las actividades normativas, incluidas la formulación de políticas y su utilización.

5. Constante evaluación e intercambio de experiencias

Hay que mejorar constantemente la formulación de políticas, para lo cual es preciso seguir un proceso estructurado de evaluación e intercambio de experiencias encaminado a tal fin. Por consiguiente:

Recomendaciones

- a) Deben existir grupos separados financiados con fondos públicos en el gobierno, el poder legislativo y fuera del sistema político, que lleven a cabo una evaluación sistemática de la elaboración de políticas, y se dediquen principalmente a considerar mejoras conseguidas y no a señalar deficiencias o encontrar «culpables».
- b) Los auditores e interventores del Estado deben conceder gran atención a las dimensiones profesional y orgánica de la adopción de políticas y a su mejoramiento.
- c) Deben examinarse las decisiones de los tribunales relativas a las decisiones gubernamentales para considerar posibles consecuencias de carácter general para la formulación de políticas. Debe autorizarse y alentarse a los tribunales administrativos que tengan los conocimientos adecuados a que formulen recomendaciones pertinentes.

- d) Se deben alentar y aprovechar las investigaciones universitarias sobre formulación de políticas y su mejoramiento, combinadas con estudios empíricos.

Puede ser necesario e incluso posible hacer algo más, a saber, realizar estudios globales sobre actividades normativas, centrados en la calidad de la formulación de políticas:

Recomendaciones

- a) Deben propiciarse estudios globales sobre los sistemas de elaboración de políticas, prestando especial atención a la calidad de la formulación de políticas.
- b) Habría que pedir a la División de Administración Pública y Gestión del Desarrollo del Departamento de Servicios de Gestión y de Apoyo al Desarrollo de la Secretaría de las Naciones Unidas que pusiera en marcha proyectos piloto a tal efecto, aprovechando la gran experiencia que tiene en ofrecer asesoramiento sobre el mejoramiento de la formulación de políticas.

6. Mejor utilización de las experiencias adquiridas y promoción de nuevos conocimientos

Numerosos países tienen gran experiencia en materia de formulación de políticas. A continuación se citan sólo algunos ejemplos: en los Estados Unidos, el Japón y las Filipinas existen programas universitarios de posgrado sobre formulación de políticas; en Chile se organizó un curso modular intensivo de formación sobre la formulación de políticas como profesión; en Francia y el Brasil se han brindado a los políticos oportunidades para el aprendizaje en institutos militares superiores; las experiencias del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte con equipos a nivel del gabinete y de las oficinas del Primer Ministro demuestran las posibilidades de grupos de funcionarios de alto nivel para la formulación de políticas y los problemas que se pueden plantear; en los Estados Unidos, los Países Bajos, la India y Sudáfrica existen centros de investigación y desarrollo de políticas; en el Canadá se ha realizado una importante labor sobre los procesos de adopción de decisiones a nivel ministerial; en las fuerzas armadas de muchos países han evolucionado considerablemente los métodos de proporcionar información; Nueva Zelanda y Alemania tienen experiencia en publicaciones en las que se presentan a un público muy amplio cuestiones complejas en materia de políticas; el Intevtor del Estado de Israel se dedica activamente a evaluar las actividades de adopción de políticas; y Kenya realizó un examen global de la calidad de la adopción de políticas. Las actividades de este tipo también han quedado reflejadas parcialmente en algunos

estudios de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Algunas de estas experiencias han consistido en estudios realizados por investigadores individuales o entidades multinacionales e internacionales como la división de administración pública de la OCDE y el Departamento de Servicios de Gestión y de Apoyo al Desarrollo y sus predecesores en la Secretaría de las Naciones Unidas. No obstante, la mayoría de las experiencias no están plasmadas en estudios, por lo que muchos de los resultados obtenidos están dispersos en documentos e informes internos y no han contribuido al acervo de conocimientos sobre la cuestión. Se desaprovechan muchas experiencias, por lo que numerosos países están condenados a repetir los errores de otros. Por esa razón:

Recomendaciones

- a) Deben examinarse sistemáticamente las principales experiencias en materia de formulación de políticas para sacar conclusiones orientadas a mejorar la formulación de políticas.
- b) Las Naciones Unidas deberían iniciar esa labor, en parte sobre la base de la gran experiencia que tienen en ayudar a mejorar la formulación de políticas.

Sin embargo, aunque se analizaran todas las experiencias registradas, ello no sería suficiente porque se carece de muchos conocimientos esenciales que se necesitan urgentemente para mejorar la formulación de políticas; en consecuencia:

Recomendaciones

- a) Deben fomentarse nuevos conocimientos en materia de formulación de políticas.
- b) Las Naciones Unidas y sus organismos deben participar activamente en la promoción de conocimientos en materia de formulación de políticas sobre cuestiones de interés mundial y atender las necesidades de los países que no pueden obtener por sí mismos los conocimientos necesarios.

Las recomendaciones expuestas antes distan mucho de agotar las posibilidades y las necesidades pero sirven para ilustrar lo que se puede y debe hacer. Además, ponen de manifiesto posibilidades para seguir la estrategia de reforma selectivo-radical recomendada antes, de manera en que se combine la modularidad y el sinergismo. Está claro que muchas de las recomendaciones dependen unas de otras y se refuerzan entre sí. Por consiguiente, establecer nuevas dependencias de formulación de políticas

sin profesionales, o disponer de profesionales pero carecer de puestos adecuados para ellos en el gobierno, sólo tiene una utilidad limitada; sin embargo, disponer de buenos profesionales y ubicarlos en dependencias bien diseñadas multiplica las mejoras. Al mismo tiempo, pueden aplicarse pequeños grupos de recomendaciones en forma modular, manteniendo las mejoras en el ámbito de lo posible para cada circunstancia determinada.

Seguir avanzando en el mejoramiento de la formulación de políticas en países determinados y en momentos concretos requiere serios trabajos para adaptar las recomendaciones a determinadas situaciones y elaborarlas detalladamente; sin embargo, esta tarea se vería facilitada en cierta medida por la serie de recomendaciones expuestas antes, que dan gran elasticidad en la selección de lo que sería más útil y su adaptación a lo más factible. Al mismo tiempo, las recomendaciones indican una masa crítica mínima, por debajo de la cual las mejoras en la formulación de políticas pueden hacer más mal que bien, creando una ilusión de mejora que carece de base y tendrá un efecto contrario a los intentos de mejoramiento en el futuro.

VII. Hacia una revolución en la formulación de políticas

La frecuencia de los fracasos de las políticas, incluso en países con sistemas gubernamentales de muy buena reputación⁷ muestra claramente la grave insuficiencia de incluso los mejores procesos de determinación de políticas actualmente en funcionamiento. Esto no es difícil de entender a la luz de la lentitud del ritmo de las mejoras en la determinación de políticas en comparación con la rápida escalada en la complejidad y dificultad de las cuestiones de política. Es cierto que hay políticas de gran éxito basadas, entre otras cosas, en una formulación de políticas latente; no obstante, en general, las actuales prácticas de determinación de políticas son una de las causas que originan el creciente abismo entre lo que se requiere y se dispone en cuanto a determinación de políticas, lo que en parte es resultado de deficiencias flagrantes en la formulación de políticas. Por consiguiente, se requiere urgentemente una revolución en la calidad de la formulación de políticas.

Sin embargo, no sabemos cómo conseguir la revolución que se requiere en la formulación de políticas. Incluso si se aplicarían todas las recomendaciones expuestas en este documento, y no es fácil suponer que pudiera conseguirse esto, sería insuficiente. La formulación de políticas es sólo un elemento, pese a ser un elemento esencial, de la determinación de políticas; y la determinación de políticas no es sino una dimensión, pese a ser una dimensión central, de las capacidades para gobernar. Por

consiguiente, el mejoramiento de la formulación de políticas sólo puede ser de uso limitado a menos que vaya acompañado de un mejoramiento en la determinación de políticas en el ámbito de un mejoramiento de las capacidades de gobernar en su totalidad, incluidos sus componentes políticos dominantes.

Los requisitos para conseguir mejoras en la formulación de políticas, también tropiezan con una segunda barrera importante, a saber, la falta de conocimientos. Los planes, planteamientos, métodos y metodologías de formulación de políticas disponibles en la actualidad son insuficientes si se les compara con el carácter complejo de los problemas; y algunos planteamientos prometedores, como los de las ciencias del conocimiento y las ciencias de la complejidad, todavía no están maduros para ser utilizados concretamente en la formulación de políticas y pueden decepcionar incluso si las expectativas son muy generales. Por lo tanto, hasta que se realicen trabajos intensivos sobre los conocimientos relativos y la formulación de políticas, como se recomendó antes, que proporcionen nuevas bases para la práctica de la formulación de políticas, lo más que puede hacerse es satisfacer las necesidades sólo parcialmente.

Sin embargo, también es cierto que, en gran medida, las posibilidades actualmente disponibles para mejorar considerablemente la formulación de políticas se utilizan escasamente. Por lo tanto, aunque la revolución que tanto se necesita en la formulación de políticas debe esperar hasta que surjan nuevos conocimientos, es posible mejorar de manera radical las actuales prácticas de la formulación de políticas con nuevos conocimientos e ideas. Puede que esto no baste para conseguir una formulación de políticas excelente, pero no cabe duda de que puede producir políticas considerablemente mejores.

Para mejorar la formulación de políticas hay otro requisito crítico sobre el que no se ha hablado, a saber, la firme voluntad de hacerlo, especialmente entre los políticos de categoría superior y entre los funcionarios públicos de igual categoría. Aunque la presión externa puede ayudar, cuando los políticos y los administradores de categoría superior no se interesan en las mejoras en la formulación de políticas o no creen en ellas, no se conseguirá mejorarlo.

En tales situaciones, se deben preparar ideas y recursos para tenerlos disponibles cuando surja la voluntad de mejorar la formulación de políticas, ya venga motivada por la intuición o por fracasos. No obstante, los costos de la formulación inadecuada de políticas son demasiado elevados para permitir optar por esta postura estoica. En vez de ello, se puede y se deben hacer esfuerzos por estimular la voluntad necesaria, incluso cuando esto es muy difícil. Esto puede hacerse a la vez mediante una estrategia de oferta y otra de demanda, proporcionando profesionales en la formulación de políticas con elevadas calificaciones y creando demanda para sus servicios.

Para empezar, por el lado de la oferta:

Recomendaciones

- a) Se deben tener preparados profesionales altamente cualificados en la formulación de políticas dentro de los países que más los necesitan y listos para ser enviados a esos países.
- b) Deben ofrecerse incentivos para que estos profesionales trabajen en esos países.
- c) Deben crearse incentivos para que los países con sistemas de determinación de políticas muy subdesarrollados utilicen a estos profesionales.

Pasando al lado de la demanda:

Recomendaciones

- a) A los políticos y ejecutivos de alto nivel de los países con sistemas de determinación de políticas muy subdesarrollados se les deben mostrar los beneficios de un desarrollo de políticas de gran calidad.
- b) Se deben comenzar a celebrar reuniones ministeriales y seminarios intensivos y a preparar publicaciones destinadas a políticos sobre el desarrollo de políticas, en las que las Naciones Unidas desempeñen una función de dirección.

A medio camino entre la estrategia de la oferta y la estrategia de la demanda existe la posibilidad de proporcionar a los asesores de alto nivel con que ya se cuenta por lo menos algunos conocimientos sobre la formulación de políticas, cualesquiera

que sean sus antecedentes siempre y cuando no se esté preslando asistencia a gobernantes «diabólicos». Por consiguiente:

Recomendaciones

- a) Deben organizarse seminarios intensivos para los actuales asesores de los políticos de más alta categoría, para impartir conocimientos sobre formulación de políticas.
- b) Estos seminarios deben presentarse de tal manera que motiven a los asesores de alto nivel para participar en ellos.

Cuando todos estos esfuerzos demuestran ser vanos, se requieren tipos de medidas considerablemente diferentes, que van más allá del mandato de este documento; sin embargo, en primer lugar, hay que hacer todo lo que se pueda hacer, lo que dista mucho de ser el caso. Por consiguiente, la falta de interés expreso en la formulación de políticas no es una buena excusa para no intentar avanzar en las direcciones recomendadas en este documento. Por el contrario, la falta de conciencia de la necesidad de mejorar la formulación de políticas es un síntoma nefasto que requiere urgente tratamiento.

De ahí derivan mis recomendaciones finales:

Recomendaciones

- a) Debe darse prioridad al mejoramiento de la formulación de políticas, en las reformas administrativas, por sí mismas y en el empeño más general de mejorar las capacidades de gobierno en su totalidad.
- b) Los esfuerzos para mejorar la formulación de políticas deben ser persistentes, sin dar lugar al desaliento por falta de interés o por resistencia.

Notas

* Consultor del Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión de la Secretaría de las Naciones Unidas.

¹ Para un tratamiento amplio de las teorías y los estudios pertinentes, acompañado de listas acerca de la literatura existente sobre el particular, véanse tres libros del autor: *Public Policymaking Reexamined*, edición revisada (New Brunswick, New Jersey, Transaction Books, 1983); *Policymaking Under Adversity* (New Brunswick, New Jersey, Transaction Books, 1988); y *The Capacity to Govern: A Report to the Club of Rome* (publicado en español y alemán, la versión inglesa se publicará en 1996).

² Compárese con la opinión bien equilibrada presentada en el informe de The Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood* (Oxford, Oxford University Press, 1995).

³ Véase *The Economist*, 20 a 26 de mayo de 1995, págs. 16 y 17.

⁴ He tomado este concepto de la obra de Frederic WAKEMAN, Jr., *The Great Enterprise: The Manchu Reconstruction of Imperial Order in Seventeenth-Century China* (Berkeley, California, University of California Press, 1985).

⁵ Este es uno de los no muchos casos en que pueden aplicarse a la formulación de políticas gubernamentales los conceptos empresariales avanzados (compárese con Gary HAMEL y C. K. PRABALAD, *Competing for the Future* (Cambridge, Massachusetts, Harvard Business School Press, 1994)).

⁶ Muy relevantes son los trabajos innovadores realizados en el Instituto de Santa Fe. Véase, por ejemplo, George A. COWAN, David PINES y David MELTZNER, eds., *Complexity: Metaphors, Models and Reality* (Reading, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1994).

⁷ Por ejemplo, compárese con Mark BOVENS y Paul HART, *Understanding Policy Fiascos* (New Brunswick, New Jersey, Transaction Books, 1995) y David BUTLER, Andrew ADONIS y Tony TRAVERS, *Failure in British Government: The Politics of the Poll Tax* (Oxford, Oxford University Press, 1994).