

# Orígenes y tendencias del análisis de las políticas públicas

Eugene McGregor, Jr.  
(Traducción de María Muñiz)

Se trata de explorar el fundamento y el impacto potencial del análisis académico de políticas públicas en Estados Unidos. El planteamiento es sencillo. Sin atender al modelo de currículum, el análisis de políticas públicas pretende alcanzar una aplicación del conocimiento teórico y empírico con el fin de mejorar la práctica de las políticas públicas. De este argumento se deriva un corolario: la aceptación de tal aspiración conduce a los programas académicos del análisis de políticas públicas a un nuevo terreno. Nuestro objetivo es mostrar cómo el punto de partida de lo que está surgiendo como el moderno análisis de políticas públicas ha dado lugar a la creación de nuevos modelos académicos y esquemas científicos.

## El significado moderno del análisis de políticas públicas

**L**a raíz del planteamiento surge con las últimas generaciones de estudiosos. Por ejemplo, en la Ciencia Política prestigiosos especialistas —fundamentalmente, Harold Lasswell, de la Universidad de Yale— habían señalado, ya a principios de los años cincuenta, la necesidad de una «orientación de políticas» en las disciplinas académicas<sup>1</sup>. Que tal orientación sería distinta de las disciplinas académicas tradicionales, parece ahora tan obvio como entonces. Estas disciplinas sobreviven sobre paradigmas y conocimientos codificados desarrollados por especialistas que pretenden una evolución del estado en que se encuentran la filosofía, la historia, la economía, la ciencia política, la sociología y las ciencias biológicas y físicas.

Sin entrar en el contenido concreto de cada una de ellas, todas las disciplinas intelectuales comparten las mismas convenciones. Las personas que se dedican a ellas establecen lo que es importante: aceptan o rechazan los paradigmas que sirven como modelos intelectuales y mantienen los esquemas del discurso académico. En resumen, la estructura de las disciplinas académicas —incluso las importantes para las políticas— está construida sobre investigaciones que producen y consumen los mismos especialistas sin salir del marco académico.

También está claro que el conocimiento disciplinar puro es muy diferente del que surge de la



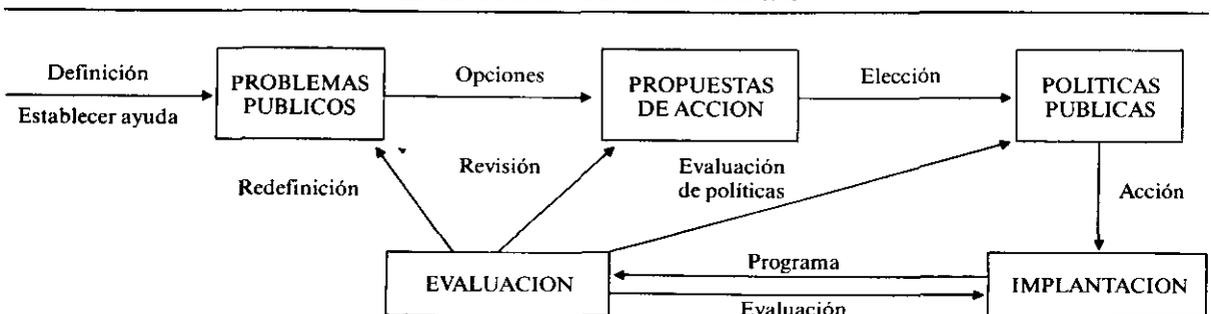
*práctica* de las políticas públicas (y de su campo de estudio asociado que es la administración pública). La producción y el consumo de conocimientos implica un diálogo entre el mundo teórico y el mundo práctico de la acción. En efecto, la existencia de problemas que exigen acción es el punto de partida para ese diálogo; así, las necesidades prácticas requieren la inclusión de imperativos de acción normativa en disciplinas a menudo cargadas de ideologías y paradigmas (al menos en la tradición intelectual occidental), que sirven para describir fenómenos y no para determinar opciones y actitudes concretas <sup>2</sup>. Menos obvio es, sin embargo, que una disciplina intelectual «aplicada» no sirve como sustituto aceptable del análisis de políticas. «Aplicabilidad» en el caso de una «disciplina aplicada» significa que un especialista basado en la disciplina pueda traducir en ejemplos un problema «práctico» para cuya solución un funcionario pueda utilizar un instrumento concreto de análisis racional <sup>3</sup>. En contraste, los problemas de las políticas públicas —problemas reales— no nacen de paradigmas intelectuales. Surgen de situaciones conflictivas del momento que implican inseguridad colectiva, oportunidad, escasez, dolor y pobreza. En otras palabras, los problemas existen porque la situación general no alcanza el nivel mínimo de lo deseable. La cuestión analítica última, por tanto, en el análisis de políticas públicas del mundo real es establecer esquemas de pensamiento sobre situaciones conflictivas más que ilustrar sobre cómo un modelo o ideología *podría ser aplicado* a problemas ideados como ejemplos analíticos <sup>4</sup>. Confundir el análisis de las políticas con una disciplina aplicada (por ejemplo, la economía aplicada o la sociología aplicada) es como buscar por la noche un objeto debajo de una farola sólo por-

que hay más luz, aunque no sea ahí donde se haya perdido. Por tanto, es la realidad de la práctica cotidiana la que determina el carácter del debate intelectual. El análisis de las políticas pretende llevar la luz intelectual allí donde están los problemas, y no redefinir éstos para adaptarlos al esquema intelectual previo. Los problemas y las necesidades de la acción deben, de algún modo, impregnar el debate académico.

¿Dónde conduce esta conclusión? Se abren dos áreas de investigación <sup>5</sup>. Una se refiere al proceso de las políticas a través del cual se formulan los problemas, se debaten las opciones posibles y se alcanzan las soluciones. La segunda se refiere a las necesidades de racionalidad de las políticas para resolver problemas específicos, como la pobreza, la seguridad nacional, el medio ambiente, etcétera. El primer campo supone el desarrollo de una lógica de solución de problemas que pueda guiar la formulación, elección y ejecución de las políticas. Hay un progreso real en la medida en que los especialistas han desarrollado un lenguaje común y una lógica de solución de problemas característicos del proceso de las políticas. La figura 1 proporciona un esquema de las actividades intelectuales que debe emprender cualquier sistema humano para resolver los problemas.

De las políticas del análisis al área segunda no nos referimos en este artículo —excepto para suministrar la información concreta más importante—. Es necesario señalar de nuevo, sin embargo, las limitaciones de una disciplina académica por sí misma, para responder a las necesidades de racionalidad de las políticas. Ya que los problemas prácticos reales no son, en puridad, única o fundamentalmente políticos, económicos, sociológicos o psicológicos, todas las disciplinas pueden, potencialmente, contribuir al análisis de políti-

Figura 1  
CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS \*



\* Adaptado de Duncan Mac Rae, Jr., y James A. Wilde: *Policy Analysis for Public Decision*. P. Duxbury Press, 1979, pp. 7-12.

cas, pero siempre y cuando estén relacionadas con situaciones conflictivas concretas. No hay ninguna disciplina que predomine, aunque la política y la economía se encuentran en el centro de cualquier análisis de políticas en el que destaquen cuestiones de autoridad pública y elección racional, respectivamente. Distintos problemas requieren distintas informaciones, por ello el análisis de políticas es, prospectivamente, un ejercicio multidisciplinar. Que lo sea en el sentido de interacción entre grupos de especialistas en escuelas, periódicos y especialistas que surgen ahora a partir de programas de análisis de políticas, es algo que está por ver.

### Tres perspectivas del análisis de políticas públicas

**E**l concepto de problema público se refiere, por definición, a los bienes y males colectivos característicos de las situaciones conflictivas que se presentan en las comunidades y sociedades globales. La formulación de políticas públicas prevé un juego de opciones y acciones que pueden ser ejecutadas colectivamente en un compromiso global. En efecto, la verdadera naturaleza de los bienes colectivos, sugiere tres problemas distintos asociados a la elección pública. Las propuestas de acción colectiva deben: eliminar un mal común, deben estar apoyadas por un partido o coalición política en el poder y deben ser ejecutadas. En consecuencia, el análisis de políticas públicas del mundo real confronta simultáneamente distintos aspectos: solución de problemas, la gobernación y la acción administrativa <sup>6</sup>. La solución de solamente uno o dos de estos aspectos significaría un fracaso de la política emprendida. Por ejemplo, el debate público sería insatisfactorio e irrelevante si de él no se desprende una solución al problema planteado; sin la existencia de una gobernación, los asuntos públicos no podrían alinearse en coaliciones de intereses lo suficientemente sólidas para plantear propuestas y defenderlas. Sin una gestión administrativa, las políticas no pueden ser ejecutadas, en cuyo caso perderían todo su sentido.

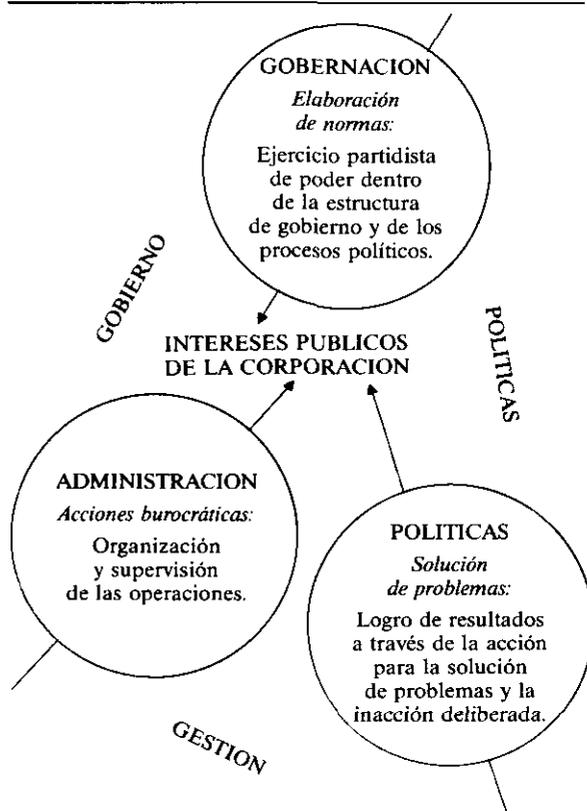
El análisis de las políticas públicas supone una responsabilidad compartida <sup>7</sup>. Por ejemplo, no es válido decir que «la política decide lo que hay

que hacer» y «la administración decide cómo hacerlo». La dicotomía política-administración no proporciona una base suficiente al análisis de políticas públicas. La distinción wilsoniana entre política y administración <sup>8</sup> es, sin embargo, útil para entender la trayectoria marcada por el moderno análisis de políticas públicas. El modelo tradicional de Wilson puede ser modificado, como se muestra en la figura 2, modificación que da como resultado tres áreas, en lugar de dos, en el terreno de la política. Por ejemplo, la administración forma un área, ya que las políticas necesitan procedimientos normalizados de gestión (PNG) y estructuras burocráticas a través de los cuales combinar los esfuerzos productivos de muchas personas. Así, las estructuras administrativas, PNG, normas y regulaciones, existen precisamente porque son capaces de lograr enormes ahorros a través de la división del trabajo y la ejecución repetida de tareas.

Sin embargo, se califica laxamente como «política» lo que se contrapone a la acción adminis-

Figura 2

#### LA TRICOTOMIA POLITICA-ADMINISTRACION \*



\* Adaptado de Eugene McGregor, Jr.: «The Public Service Problem», 1983, p. 72.

trativa. En realidad, «política» cubre dos actividades distintas. Una es de dirección. El término gobernación se asigna al proceso por el cual una sociedad se moviliza y distribuye sus recursos para responder a sus compromisos de políticas públicas. Ello supone necesariamente el ejercicio partidista del poder, porque sólo a través de una defensa tenaz de las ideas y de una ejecución autoritaria de las decisiones, pueden formarse las coaliciones ganadoras, necesarias para la gobernación con éxito, más allá de las normas de obediencia.

La segunda actividad «política» es la solución de problemas concretos. Mientras la gobernación depende del avance de un partido, el área de la resolución de problemas implica una definición del problema, una valoración de las opciones y una selección de las estrategias de acción. En el área de gobernación, el partidismo es «sui géneris», partiendo de que las coaliciones vencedoras sólo pueden establecerse por medio de normas de autoridad. En el caso de las políticas, el partidismo se ignora o se contempla como instrumental; la «política» se ve como «el arte de lo posible». Lo que cuenta no es alcanzar el poder y la autoridad para el propio beneficio, sino para resolver los problemas públicos (ver figura 2).

## El ejemplo de la mejora de la productividad

**P**odemos apreciar la dificultad de llevar a cabo análisis de políticas del mundo real a través de un caso ilustrativo. Un ejemplo de la complejidad que implica la definición de las políticas públicas se encuentra en el debate estadounidense sobre la mejora de la productividad del sector público. El foco más reciente de este debate está en la Comisión Presidencial para el Control de Costes del Sector Privado (CCCSP), conocido informalmente como Comisión de Grace.

La Comisión de Grace era, de hecho, un conjunto de 36 grupos de trabajo, formada por 2.000 voluntarios del sector privado, que supervisaron todas las operaciones del gobierno federal desde marzo de 1982 hasta enero de 1984. Los grupos de trabajo fueron constituidos por Ronald Reagan para que actuaran como «incansables cazadores de sangre», identificando fuentes de ineficacia y

estimarán los ahorros que en tres años podría producir un incremento de la eficacia de la gestión federal. En enero de 1984, el CCCSP reunió cerca de 2.500 recomendaciones sobre 750 áreas y 49 volúmenes de proyectos para la gestión de la actividad pública. El informe final indica que se podría haber alcanzado un ahorro potencial de más de 424 billones de dólares en un período de tres años<sup>9</sup>.

¿Qué debe concluir el análisis de políticas públicas sobre informes como éste de la Comisión Grace? Uno de los problemas que se ciernen sobre las discusiones sobre la mejora de la productividad del sector público es que existen al menos tres definiciones distintas de productividad.

*Eficacia operativa:* La aproximación más obvia y visible es la que aplica criterios de eficiencia a las acciones burocráticas. La eficiencia define la productividad como la razón del producto organizativo respecto a los recursos invertidos. Esta es una definición familiar para los economistas profesionales, cuya contribución al debate de la productividad deriva de su «más volumen-menos costo», orientado al trabajo más rápido y más inteligente con vistas a maximizar la producción organizativa por cada entrada, o minimizar los recursos necesarios para alcanzar la producción fijada. La doctrina de la eficiencia se sustenta fuertemente en el análisis racional de los datos de producción<sup>10</sup>. Claramente, los administradores del sector público pueden aprender mucho de sus homólogos del sector privado, disciplinados institucionalmente por la lógica de la competencia del mercado bajo condiciones económicas extremas. No es sorprendente, por tanto, que hayan aparecido en los últimos años en Estados Unidos numerosos «programas de mejora de la productividad», basados en la eficiencia del sector público, y que pretenden mejorar la eficacia de los organismos públicos en al menos cuatro áreas<sup>11</sup>:

1. Mejora de la utilización del dinero de la inversión de capital en el proceso de producción.
2. Fortalecimiento de las técnicas de pagos, ingresos y recaudación.
3. Mejora del diseño de la organización y de la asignación y empleo de los recursos humanos.
4. Mejora de los controles de contratación, adquisiciones e inventario.

Las opciones administrativas más obvias están representadas por las mejoras de la productividad, resumidas en la tabla 1. En su mayor parte, los ejemplos de la tabla representan cambios en los procedimientos de gestión más que cambios

Tabla 1

**EJEMPLOS DE MEJORA DE LA PRODUCTIVIDAD EN LAS GESTIONES ADMINISTRATIVAS \***

*Mejora de la utilización del dinero y del capital:*

1. Mejora de los sistemas de cálculo y proceso de datos.
2. Mejora en la gestión de los archivos de direcciones.
3. Mejora del presupuesto para equipamientos sociales (por ejemplo, hospitales y asilos).
4. Mejora del control de caja.
5. Funciones de oficina automatizadas.
6. Establecimiento de las prácticas de un fondo para el incremento de la productividad.

*Mejora de las prácticas de dirección de personal:*

1. Sistemas de incentivos.
2. Redefinición de los planes y políticas de jubilación.
3. Restricción de las políticas de permisos por enfermedad.
4. Simplificación de la clasificación ocupacional y de la normativa de trabajo.
5. Rediseño del trabajo.
6. Intensificación de la movilidad en la carrera.

*Mejora de la productividad en las categorías de programas:*

1. Aumento de la recaudación procedente de deudas y pago de tasas.
2. Seguimiento de los ingresos de los beneficiarios de la Seguridad Social.
3. Revisión de los justificantes de las personas que reciben subsidios.
4. Mejora en los pagos y facturas a usuarios y terceras partes.
5. Reducción del papeleo.
6. Mejora de la estructura de sistemas de control de rendimientos.

*Mejora en el control de las adquisiciones y propiedades:*

1. Mejora en el control de inventario.
2. Mejora en los sistemas de administración de las propiedades.
3. Descuentos por tráfico de mercancías.
4. Aumento de la utilización de las prácticas de licitación competitivas.
5. Mejora en la administración del patrimonio y en su mantenimiento.
6. Mejora en la gestión del servicio de apoyo.

\* Adaptado de *Increased Use of Productivity Management can Help Control Government Costs*. Report to the Chairman, Subcommittee on Energy, Nuclear Proliferation and Government Processes, Senate Committee on Governmental Affairs, by the Comptroller General of the United States (GAO/AFMD, 84-11, 10 de noviembre de 1983) y *Report of the President's Private Sector Survey on Cost Control* (Grace Commission).

en la actuación política o en el gobierno. Con la posible excepción de cambios en las políticas de pensiones, permisos de enfermedad y autorización de fondos especiales para la mejora de la productividad y pagos de incentivos, ninguno de los ejemplos implica actos de políticas importantes.

Además, no son necesarias relaciones de alta política entre los organismos operativos, la Oficina Ejecutiva del Presidente y el Congreso de los

Estados Unidos. Finalmente, la mejora de la gestión de la producción en ambos sectores, público y privado <sup>12</sup>, y es evidente desde una simple estimación <sup>13</sup> que los rendimientos no aleatorios de las agencias federales <sup>14</sup> pueden generar ahorros sustanciales.

*Efectividad en la solución de problemas:* Algo que también parece claro, sin embargo, es que las estimaciones más optimistas no pueden recuperar los déficit actualmente reflejados en el presupuesto general. No es necesario detenerse en las razones del déficit. Lo importante es que hay muchos y poderosos intereses estratégicos obstaculizando la propuesta de que los problemas públicos deben solucionarse al mismo tiempo que deben limitarse los recursos financieros destinados por el gobierno. El resultado es que los asuntos públicos estadounidenses deben conducirse de otra forma. El tema de la productividad no radica en gestionar las mismas operaciones con menos recursos. La cuestión es encontrar soluciones estratégicas a los problemas públicos y maximizar las ventajas que se pueden obtener de los gastos públicos a través de sus muchos instrumentos de producción. Esta formulación de la cuestión de la productividad en Estados Unidos lleva el análisis de las políticas a las áreas de la gobernación y de las políticas señaladas en la figura 3.

El resultado de los programas basados en la eficacia está por ver. Hay alguna evidencia de que, a corto plazo, los programas de mejora de la productividad con base en la eficacia son notablemente improductivos <sup>15</sup>. En el sector público existen sospechas sobre la eficacia basada en definiciones de productividad, sospecha suscitada por al menos dos argumentos.

Uno es la «perspectiva de la solución de problemas» de las políticas públicas, cuyo componente fundamental es la efectividad de la actuación del gobierno más que la eficacia burocrática. La perspectiva de la efectividad es especialmente devastadora con las estrechas propuestas de la eficacia, pues lo que se toma como conducta productiva es la capacidad del gobierno para resolver problemas prácticos. Por ello, la aproximación de la efectividad considera productiva la actividad que neutraliza las amenazas a la seguridad pública, palia el problema del hambre, soluciona los problemas de vivienda y vestido, atiende a los incapacitados, educa a los trabajadores y estimula los sistemas de comercio, transportes y comunicaciones. La perspectiva de

Figura 3

LA TRICOTOMIA POLITICA-ADMINISTRACION  
DEFINICION DE LA PRODUCTIVIDAD PUBLICA \*



\* Adaptado de Eugene McGregor, Jr.: «The Public Service Problem», en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, marzo 1983, p. 72.

la efectividad no es enemiga de los organismos eficaces, simplemente es indiferente respecto a los mecanismos que se utilicen. Así, al análisis de la efectividad no le preocupa que sea el gobierno el que proporcione directamente los bienes y servicios públicos o que obtenga esos mismos servicios públicos por medio de proveedores «privados» o subvencionados. Lo que le interesa son los resultados.

**Gobernación:** Una tercera aproximación a la cuestión de la productividad pública se une a la crítica de la efectividad respecto a la eficacia. Esta es la «perspectiva de la gobernación». Su fundamento está en el proceso a través del cual se alcanza la productividad y en el reconocimiento explícito de que, a gran escala, la actividad pública implica, invariablemente, un ejercicio competitivo y partidista del poder. Así, la acción en el mundo real requiere que los protagonistas que

efectúan la elección de políticas resuelvan las cuestiones de quién gana y quién pierde en la distribución competitiva de los recursos escasos. Ignorar la parte que le corresponde a la gobernación en la mejora de la productividad, es dejar el análisis de las políticas a la suerte de planes y estudios más que a las posibilidades reales de acción efectiva. Si no se considera el área de la gobernación, el análisis político tiene una utilidad limitada.

El «producto» de la gobernación es, sin embargo, difícil de identificar. Es al mismo tiempo un producto intermedio y un producto final. Es un producto final en el sentido de que el gobierno democrático y su corolario de libertades son las justificaciones últimas de la existencia misma del gobierno. El autogobierno democrático es también un producto intermedio en la medida en que una «inteligencia de la democracia» y una legitimación institucional, facilitan tanto la eficacia de la gestión administrativa como la efectividad en la resolución de problemas <sup>16</sup>. La gran ironía de la gobernación es que la acción promulgada en nombre de la eficacia y la efectividad puede, en ocasiones, minar las instituciones de las que depende el proceso de gobierno <sup>17</sup>. Por tanto, el área de la gobernación desestimarà las propuestas de productividad y los análisis de políticas que no contemplan los requisitos de gestión propios de un proceso político democrático.

En definitiva, las áreas de gobierno, solución de problemas y gestión administrativa están interrelacionadas. El caso de las políticas de la Administración Reagan siguiendo el Omnibus Budget Reconciliation Act de 1981 que produjo el déficit federal, proporciona un ejemplo clásico de cómo un ejercicio con éxito del gobierno nacional genera problemas y limita las opciones disponibles para su solución a los funcionarios y a los formuladores de políticas. Por tanto, cuando un presidente decide, y tiene éxito al hacerlo como acto de gobernación, recortar los impuestos, incrementar los gastos militares y reducir los gastos domésticos, sin una reestructuración de los programas y al margen de las obligaciones presupuestarias, es el momento adecuado para efectuar una reforma administrativa y una mejora de la productividad. Claramente, los déficits presupuestarios masivos legitiman la búsqueda de caminos alternativos para el incremento de la productividad. Hay muchas opciones disponibles para esa mejora de la productividad.

## Conclusiones

Las recomendaciones para obtener grandes ahorros abundan en el marco del debate actual sobre la mejora de la productividad en Estados Unidos. Entre las propuestas más obvias adelantadas por el equipo encargado de los recorte de costes se encuentran las siguientes <sup>18</sup>:

1. Ajuste de los niveles de pensiones de jubilación civiles y militares a los planes de pensiones del sector privado.
2. Revocación de la legislación que obliga al Estado a pagar los precios más altos en proyectos de construcción.
3. Eliminar la obstrucción de los grupos de interés que impiden cerrar las excesivas bases militares y oficinas de correos.
4. Obligación para los distintos servicios militares de adquirir en común los grandes sistemas de armas y servicios de apoyo.
5. Privatización de los precios de los productos federales, como se han realizado, por ejemplo, en la comercialización de la energía eléctrica producida en el noroeste del país.
6. Revisión de las fechas de jubilación y de las compensaciones del sistema de la Seguridad Social.
7. Eliminación de las subvenciones para la fijación de los precios de las mercancías.

Aunque es una agenda con una gran capacidad para la realización a corto plazo de reducciones de costos e incremento de ingresos, parece problemática. En primer lugar, no está claro qué ahorros reales y qué mejoras podrían derivarse de su aplicación. Por ejemplo, algunos programas de subsidio a la electricidad, apoyo a precios, oficinas de correos y bases militares en zonas rurales, son ayudas a comunidades e industrias que cuando son retiradas, crean nuevos problemas a los formuladores de políticas públicas, que intentan estimular el desarrollo económico en áreas rurales en declive y facilitan las dislocaciones que ocasionan los cambios en la estructura de las ayudas. El hecho de que los intereses partidistas sostenidos por estas políticas «ineficaces» no se retiren fácilmente, indica la medida en que una perspectiva estrecha de la productividad oscurece las posibilidades de su mejora.

Cuando la idea de productividad se amplía para incluir la *solución de problemas* y no sólo la eficacia de la gestión administrativa, surgen in-

numerables posibilidades para la mejora de la productividad que van más allá del esquema de listas de eficacia que hemos señalado más arriba. En efecto, las posibilidades son tan numerosas como los instrumentos productivos disponibles por la economía nacional. El espacio de que disponemos no nos permite hacer una exposición completa de todas ellas; sin embargo, señalaremos algunas de estas posibilidades:

1. Utilización creativa de la empresa de patrocinio estatal. Cobertura negociada de las pérdidas de ingresos generales por el patrocinio público.
2. Ampliación de las cargas a los usuarios por los servicios públicos discrecionales <sup>19</sup>.
3. Utilización de sistemas de contratación con cánones de incentivación y de adjudicación en las grandes contrataciones de suministros del gobierno.
4. Negociación de paquetes de concesiones y contrataciones y los acuerdos intergubernamentales.
5. Mejoras en el proceso de adopción de decisiones hechas o compradas, incluyendo estimaciones sobre las capacidades y debilidades del personal y sus efectos en el control de contratos.
6. Gestión competitiva de los proveedores de servicios de los sectores público y privado <sup>20</sup>.
7. Inversión en tecnología de control de rendimiento (por ejemplo, computadoras) y gestión de los sistemas de información.

Esta relación amplía las posibilidades de acción de los formuladores de las políticas públicas añadiendo instrumentos de políticas que mezclan los objetivos de las políticas públicas con incentivos privados.

Una tercera conclusión es que la productividad no está aislada o al margen de la gobernanación democrática. Por ejemplo, hay algún peligro de que el proceso democrático de gobernanación pueda verse amenazado por el uso abusivo de instrumentos corporativos en las políticas públicas. Las empresas públicas pueden suponer una amenaza para la capacidad de las unidades de propósito general del gobierno democrático <sup>21</sup>. En realidad, en las democracias la educación cívica a gran escala puede ser un requisito para la mejora a gran escala de la productividad, en la que, a su vez, la fusión competitiva de los sectores público y privado es un requisito estratégico. Sólo una ciudadanía muy educada en los valores cívicos pediría que se acompañen sofisticados instrumentos de responsabilidad democrática a la utilización de los mecanismos de la nueva po-

lítica económica<sup>22</sup>. En cierta forma, la actual tensión fiscal en la que se encuentran los Estados Unidos puede hacer más por la democracia que todos los discursos electorales, los debates en el Congreso y las conferencias de prensa presidenciales juntos. La situación está lista para forzar a los ciudadanos a decidir, de nuevo, por ellos mismos, cual es el significado real de la productividad del sector público y la forma en que debe alcanzarse.

Una última conclusión de carácter especulativo es que el trabajo del análisis de políticas públicas continuará incrementando su complejidad. En una situación en la que se ha producido una mezcla total de las políticas públicas y los sectores público y privado, y esto lo ha entendido una población lo suficientemente educada como para que haya ocurrido, hay un extraordinario abanico de opciones a disposición de los funcionarios autorizados en los modernos y sofisticados sistemas de gobierno para diseñar las políticas públicas y supervisar su implantación. La elección para el análisis de políticas parece sencilla. Aquellos que aspiran a tratar con los temas, de políticas reales —un buen ejemplo es el caso de la productividad nacional—, deben comprometerse con el orden tripartito de: responsabilidad democrática, efectividad en la resolución de problemas y eficacia administrativa. No tomar en consideración la naturaleza de atributos múltiples de las políticas puede minar seriamente la credibilidad de los resultados del análisis de políticas en sus dos aspectos, académico y no académico.

#### NOTAS

<sup>1</sup> LASSWELL, Harold D.: «The Policy Orientation», en LERNER, D., y LASSWELL, H. D. (eds.): *The Policy Sciences*. Stanford, Cal., Stanford University Press, 1950.

<sup>2</sup> Un ejemplo clásico en ALLISON, Graham: *Essence for a Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, Little Brown & Co., 1971.

<sup>3</sup> STOKEY, R., y ZECKHAUSER, R. (eds.): *A Primer for Policy Analysis*. New York, W. W. Norton, 1978.

<sup>4</sup> DERY, D.: *Problem Definition in Policy Analysis*. Lawrence, Kansas, University of Kansas Press, 1984.

<sup>5</sup> BREWER, G. D., y DE LEÓN, P.: *The Foundation of Policy Analysis*. Homewood, Ill., The Dorsey Press, 1983.

<sup>6</sup> MCGREGOR, E.: «The Public Service Problem», en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, marzo, 1983, pp. 61-76.

<sup>7</sup> BREWER y DE LEÓN, *Ibid.*

<sup>8</sup> WILSON, W.: «The Study of Administration», en *Political Science Quarterly*, 2 junio de 1887, pp. 197-222.

<sup>9</sup> GRACE, J. P.: *War on Waste*. Mc Millan, 1984.

<sup>10</sup> BERKOWITZ, M. (ed.): *Measuring the Efficiency of Public Programs: The Costs and Benefits of Vocational Rehabilitation*. Filadelfia, Temple University Press, 1988; CHARNES, A., COOPER, W., y RHODES, E.: «Measuring Efficiency of Decision Making Units», *European Journal of Operations Research*, 2, 1978, pp. 424-444; BURTON, R. M., y BERGE, O.: *Designing Efficient Organizations: Modelling and Experimentation*. Amsterdam, North Holland, 1984.

<sup>11</sup> *Increased Use of Productivity Management can Help Control Government Costs*, Informe al Presidente, Subcomité de Energía, Proliferación Nuclear y Procedimientos Gubernativos, al Comité del Senado para Asuntos de Gobierno para el Comptroller General de los Estados Unidos, U. S. General Accounting Office, GAO/AFMD, 84-11, 10 de noviembre de 1983, p. 34.

<sup>12</sup> ROSENTHAL, S. R.: *Managing Government Operations*. Glenview, Ill., Scott, Foresman & Co., 1982.

<sup>13</sup> «Grace Commission»; Report of the President's Private Sector Survey on Cost Control (15 de enero de 1984).

<sup>14</sup> *Increased Use of Productivity Management Can Help Control Government Costs*, pp. 17-18.

<sup>15</sup> JUDSON, A. S.: «The Awkward Truth about Productivity», en *Harvard Business Review*, sept. oct. 1982, pp. 93-97.

<sup>16</sup> LINDBLOM, Ch. E.: *The Intelligence of Democracy*. New York, The Free Press, 1965; FREEDMAN, J. O.: *Crisis and Legitimacy: The Administrative Process and American Government*. Cambridge, Cambridge University Press, 1978; HEYMAN, Ph. B.: *The Politics of Public Management*. New Haven, Yale University Press, 1987.

<sup>17</sup> PRESSMAN, J. L.: *Federal Programs and City Politics: The Dynamics of the Aid Process in Oakland*. Berkeley, Cal., University of California Press, 1975.

<sup>18</sup> *War on Waste: Joint Mayor System Acquisition by the Military Services: An Elusive Strategy*. Report to the Congress by the Comptroller General of the United States. Washington DC.: U.S. General Accounting Office, GAO/NSIAD-84-22, 23 de diciembre de 1983.

<sup>19</sup> COLMAN, W. G.: *A Quiet Revolution in Government Finance: Policy and Administrative Challenges in Expanding the Role of User Charges in Financing State and Local Government*. Washington DC, National Academy of public Administration, noviembre de 1983.

<sup>20</sup> SAVAS, E. S.: *Privatization: The Key to Better Government*. Chatman, M. J. Chatman House Publishers, 1987.

<sup>21</sup> HAUK WALSH, A. M.: *The Public's Business*. Cambridge, MIT Press, 1978.

<sup>22</sup> FREDERICKSON, H. G., y CHANDLER, R. C. (eds.): «Citizenship and Public Administration», *Public Administration Review*, 44, marzo de 1984; Special Issue Proceedings of the National Conference on Citizenship and Public Service, 14-16 de abril de 1983, New York; SMITH, B. L. R. (ed.): *The New Political Economy: The Public Use of the Private Sector*. New York, John Wiley and Sons, 1975.