

**ANÁLISIS TEORICO SOBRE LA ACCIÓN INTERINSTITUCIONAL COMO
APORTE AL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD EN LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS**

ZABIER HERNÁNDEZ BUELVAS

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN GOBIERNO LOCAL
SAN JUAN DE PASTO
2011**

**ANÁLISIS TEORICO SOBRE LA ACCIÓN INTERINSTITUCIONAL COMO
APORTE AL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD EN LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS**

ZABIER HERNÁNDEZ BUELVAS

**Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al titulo de
Especialista en Gobierno Local**

**Asesor:
Dr. RAUL ALBERTO QUIJANO MELO**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN GOBIERNO LOCAL
SAN JUAN DE PASTO
2011**

NOTA DE RESPONSABILIDAD

Las conclusiones aportadas en este trabajo de grado son de responsabilidad exclusiva de sus autores. En consecuencia, se exonera de toda responsabilidad a la Universidad de Nariño.

Artículo 1º del Acuerdo Número 324 de Octubre 11 de 1966 del Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de aceptación

Firma del Presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

San Juan de Pasto, Marzo de 2011

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	9
1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	12
2. HIPÓTESIS.....	13
3. JUSTIFICACIÓN.....	14
4. OBJETIVOS.....	15
4.1 OBJETIVO GENERAL	15
4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	15
4.3 METODOLOGÍA	15
5. APROXIMACIÓN A UN ESTADO DEL ARTE DE LAS CONCEPCIONES Y TEORÍAS SOBRE EL ESTADO	16
6. INSTITUCIONALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS	26
7. INTERINSTITUCIONALIDAD	32
7.1 MARCO CONCEPTUAL SOBRE INTERINSTITUCIONALIDAD	32
7.2 POR QUÉ SE PRODUCE LA INTERINSTITUCIONALIDAD EN LAS POLÍTICAS PUBLICAS?	35
7.3 ¿CÓMO SE DA EL PROCESO DE LA INTERINSTITUCIONALIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?.....	38
7.4 LA INTERINSTITUCIONALIDAD Y LA CALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	40
7.5 ¿CUÁLES SON LAS VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA INTERINSTITUCIONALIDAD?	42
8. CONCLUSIONES	45
BIBLIOGRAFÍA	46

RESUMEN

En la formulación, aplicación y desarrollo de las Políticas Públicas (PP) intervienen diversos factores y estrategias, entre ellas la interinstitucionalidad, que en general, por un lado, no es muy visible al público y por otro, se desarrolla por parte de los funcionarios de manera empírica sin tiempo a sistematizar y racionalizar los conocimientos que sustentan dicha acción. Interesa entonces, hacer una aproximación a los estudios que sobre el tema se han desarrollado. Hacer una revisión del estado del arte en el campo de las políticas públicas y aportar elementos de análisis cualitativo en un contexto general y teórico de la interinstitucionalidad.

En ese orden de ideas se propone como tema de investigación: *“Ensayo monográfico: Análisis teórico sobre la acción interinstitucional como aporte al mejoramiento de la calidad en las políticas públicas”*.

ABSTRACT

In the formulation, implementation and development of public policies (PP) and strategies involving several factors, including inter-institutional, which in general, on the one hand, it is not very visible to the public and on the other, developed by officials an empirical way without time to systematize and streamline the knowledge that support such action. Interested then make an approach to studies on the subject have been developed. To review the state of the art in the field of public policy and provide elements of qualitative analysis in a general context of inter-institutional and theoretical.

In that order of ideas is proposed as a research subject: "test case: Theoretical analysis on the inter-action as a contribution to improving the quality of public policies".

GLOSARIO

INTERINSTITUCIONAL: Perteneiente o referido a dos o más instituciones relacionadas entre sí. *Coordinación interinstitucional*

INTRODUCCIÓN

En un contexto de cambios acelerados en el Estado y sus instituciones, las formas de trabajo de dichas instituciones, las estrategias de funcionamiento y los enfoques aplicados a la acción estatal, así como las evaluaciones de impactos y los logros obtenidos, exigen de una revisión cualitativa de todo el marco teórico y conceptual que sustentan los paradigmas de las Políticas Públicas.

Este es entonces, un tema de actualidad, de plena vigencia, de perspectivas visibles y de importancia capital a la hora de una acción consiente de quienes son responsables o tienen la misión de ejecutar las políticas públicas en todos sus niveles, global, nacional, regional y local.

La interinstitucionalidad como un eslabón de la cadena de acciones y estrategias que buscan mejorar la calidad de las políticas públicas, hace parte de esta importancia capital.

El estudio de la interinstitucionalidad y de las políticas públicas, es una empresa difícil y compleja:

“Como muchos de los campos insertos en la ciencia política, el de las teorías sobre el proceso de las políticas es difícil de delinear consistentemente, debido a que se superpone y se recurre con otros esfuerzos relacionados (...) estas conexiones de la ciencia política con otros campos de estudio no ensombrecen la importancia de la empresa de desarrollar más teorías generales del proceso de las políticas, teorías que puedan tomar en cuenta las múltiples facetas y actores que definen y motivan el proceso de las políticas”¹.

Por ello, las premisas iniciales que soportan el interés en el tema, tienen que ver con debates antiguos y nuevos, que podrían ubicarse en dos puntos de partida:

Primero, *“la construcción de un aparato administrativo fuerte es un esfuerzo esencialmente político que surge del conflicto interinstitucional y de una intensa interacción entre estado y sociedad.”*², es decir, de entrada se puede identificar un distanciamiento del concepto o la visión teórica, que asume la construcción y desarrollo de las políticas públicas como un proceso meramente técnico, apolítico y recostado única y exclusivamente sobre los hombros de los responsables (Funcionarios) de estas y sin ninguna participación de la sociedad o de los

¹ ACKERMAN, John M. *La política del desarrollo administrativo en Estados Unidos*. John M. Ackerman es doctor en Sociología Política y profesor-investigador y coordinador del Programa de Investigación sobre la Legalidad, el Estado de Derecho y la Rendición de Cuentas, Flacso-México.

² *Ibíd.*

beneficiarios, en su construcción, formulación, seguimiento evaluación y renovación.

Segundo, los desarrollos actuales de las sociedades latinoamericanas, evidencian un cuadro general de cambios, entre ellos, los cambios en los sujetos políticos y sociales que la dinamizan, característica que no es exclusiva de Latinoamérica, sino, que comparte con los procesos enmarcados en la globalización, (movimientos anticapitalistas y antiglobalización) y el nuevo escenario de relaciones internacionales, establecido a partir de 1.989, dinamizado con las guerras invasoras de Kuwait, Irak, Afganistán y profundizados con los hechos del 11 de septiembre de 2001 en Manhattan. El Estado latinoamericano, evidencia cambios en su configuración institucional, pero más importante, son los cambios en la gobernabilidad y el rol, los cuales, están hoy marcados por una tendencia que mezcla la gobernabilidad democrática, el progresismo político y el pragmatismo económico. Pero estos dos puntos de partida no están aislados uno del otro, se encuentran en un punto de intersección determinado por las relaciones internacionales entre la geopolítica global y la geopolítica del subcontinente Latinoamericano. Esta visión integradora de estos puntos de partida podría enmarcarse en la siguiente reflexión planteada por Fernando Coronil:

¿Y qué pasa en América Latina? En medio de tensiones agudas que hacen que las prácticas no vayan siempre de la mano del discurso, la retórica política, al menos, es cada vez más progresista. Estados y movimientos sociales hacen suyas las propuestas de un orden no sólo más justo, sino también más plural. Doy dos ejemplos extremos: desde lo que aparece como cierta derecha, el nuevo presidente de México, Felipe Calderón, proclama luchar por una sociedad sin pobreza y multiétnica, por medio de un «elitesco» proyecto de mestizaje y capitalismo neoliberal. Desde lo que es visto como una izquierda radical, Hugo Chávez proclama el socialismo del siglo XXI apoyándose en un conservador modelo de producción petrolera basado en empresas mixtas de capital estatal y transnacional, dirigido principalmente al mercado metropolitano mundial. Mientras tanto, al margen del Estado, esquivando debates sobre izquierdas y derechas, el subcomandante Marcos pide que vayamos desde arriba hacia abajo: que veamos lo que quiere el pueblo y actuemos en base a sus demandas. En nuestra América, diversos movimientos populares –indigenistas, de vecinos, de mujeres, de campesinos sin tierra, de obreros sin trabajo – también se enfrentan al orden capitalista. Algunos quieren reformarlo, otros revolucionarlo, y otros crear un orden alterno en base a cosmologías no occidentales.³

³ CORONIL, Fernando. El estado de América Latina y sus Estados. *Siete piezas para un rompecabezas por armar en tiempos de izquierda*. Revista NUEVA SOCIEDAD 210 El estado de América Latina y sus Estados 205 Fernando Coronil: historiador y antropólogo venezolano; autor, entre otros libros, de *El Estadomágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela* (Nueva Sociedad / CDCH-UCV, Caracas, 2002). Actualmente es profesor en la Universidad de Michigan y director del Centro de Estudios Latinoamericanos y del Caribe de esa universidad.

Como se ve entonces, un estado del arte de un tipo de investigación como la que se pretende desarrollar, requiere así mismo una exploración de diversas imágenes teóricas, capaz de dar una visión panorámica lo más aproximada posible.

Esto necesita nutrirse de un contexto de escalas teóricas y de opiniones diversas sobre el tema. Existen muchas tendencias y dinámicas sobre las cuales se podría explorar, pero para los efectos de este ensayo monográfico, es especialmente relevante cuatro campos que se considera, recogen las generalidades que permitirá consolidar un marco teórico y conceptual para comprender mejor la interinstitucionalidad.

Se trabajará en un primer momento las teorías y elaboraciones sobre las políticas públicas y la administración partiendo de un desarrollo básico del concepto de Estado ; en un segundo momento, las teorías sobre la institucionalidad y la interinstitucionalidad, en un tercer momento, llegar al desarrollo de un significado de qué es lo que se quiere decir cuando se habla de la calidad en las políticas públicas y en un cuarto momento y a manera de conclusión, se tratará de identificar los aportes positivos y negativos de la estrategia de la interinstitucionalidad en las políticas públicas en general .

1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Los contextos en que se desarrollan las PP, en general son variables y dependen de los factores que confluyan en el tiempo, el espacio y las capacidades humanas, técnicas y económicas para llevarlas a cabo.

Las dinámicas institucionales encuentran variados obstáculos en su desarrollo, se podrían mencionar varios de ellos:

- a. La acción solitaria, la falta de unión de esfuerzos, capacidades y pensamiento, para atender o solucionar una problemática determinada.
- b. La capacidad de impactos y el logro de resultados tangibles.
- c. La sostenibilidad y durabilidad de estos impactos y logros.
- d. La falta de recursos suficientes para atender las necesidades de aplicación de las políticas públicas.
- e. Y el poco o nulo estudio conciente de las dinámicas de políticas públicas y de las instituciones que en ella participan.

Estas dificultades se presentan en un escenario de complejidad, donde las posibilidades de ampliación y de las perspectivas de impactos y logros más efectivos y duraderos, necesitan así mismo, de estrategias y mecanismo complejos de aplicabilidad y desarrollo.

Atendiendo a este contexto problémico, surgen entonces los siguientes interrogantes. ¿Cuáles son los elementos cualitativos que aporta la interinstitucionalidad en las políticas públicas?, ¿Cuáles son los puntos de unificación y distanciamiento entre las instituciones en el marco de la aplicación de la estrategia interinstitucional?, ¿La interinstitucionalidad está siendo bien aprovechada en toda su potencialidad para lograr los impactos requeridos por las políticas públicas? Y finalmente, qué características positivas y negativas o ventajas y desventajas, se podrían sistematizar y evidenciar de este tipo de estrategias en el marco de las PP.

2. HIPÓTESIS

La interinstitucionalidad como estrategia de acción, propicia, casi siempre de manera inconsciente, ambientes de pensamiento complejo, donde interactúan visiones, ideas, proyectos, capacidades e intereses diversos, que al ponerse en interrelación, cualifican las políticas públicas generando mayores impactos sociales y de resultados. Desde esta característica, la interinstitucionalidad, se presenta como una vía de dimensiones extraordinarias, en la cualificación y calidad de los impactos y logros de las políticas publicas.

3. JUSTIFICACIÓN

Las Políticas Públicas están en constante evolución. Cada día exigen mayores desarrollos y los análisis arrojan nuevas perspectivas. Estudiar la interinstitucionalidad, se justifica en el marco de seguir profundizando en el estudio, comportamientos y estrategias que se utilizan para el desarrollo de las Políticas Públicas.

Esta investigación encuentra sentido también, en la posibilidad que sea un instrumento teórico que fortalezca la capacidad de trabajo interinstitucional de los gobiernos regionales y locales y que ello a su vez, redunde en beneficio de quienes son el objetivo de dichas políticas.

Es necesario contribuir con unas visiones académicas y teóricas, a través de la visibilización y socialización de reflexiones, teorías y elaboraciones académicas globales, que puedan retroalimentar las experiencias del escenario local y regional en materia de políticas públicas y en especial de la interinstitucionalidad como estrategia central en ellas.

La revisión inicial del Estado del arte sobre interinstitucionalidad muestra que casi todos los trabajos y reflexiones se centran en experiencias prácticas y con objetivos muy concretos, especialmente en algunos contextos legislativos nacionales y en algunas líneas temáticas o sectoriales, donde el ejercicio interinstitucional ha tenido mayores desarrollos como las políticas públicas educativas, la protección de la infancia y la juventud y la acción de protección del medio ambiente. Llenar este vacío de teoría y sistematización conceptual alrededor de la interinstitucionalidad y ampliar el margen de reflexiones en la construcción de una teoría general de las políticas públicas, justifica el desarrollo de este ensayo monográfico.

4. OBJETIVOS

4.1 OBJETIVO GENERAL

Aportar elementos teóricos y cualitativos, desde una reflexión y una revisión del estado del arte bibliográfico sobre estudios de la estrategia de acción interinstitucional como aporte al mejoramiento de la calidad de las políticas públicas, partiendo desde una noción básica de Estado y los estudios que sobre políticas públicas en general existen.

4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a.** Hacer una revisión bibliográfica relativa a las teorías de Estado y las políticas públicas, que sirva de base conceptual a la reflexión sobre la interinstitucionalidad.
- b.** Definir y caracterizar la interinstitucionalidad como estrategia integrante de las Políticas Públicas.
- c.** Aportar a una reflexión teórica de la interinstitucionalidad.
- d.** Establecer un cuadro comparativo entre ventajas y desventajas de la interinstitucionalidad en las políticas públicas.

4.3 METODOLOGÍA

En esta investigación se aplicará el método analítico-descriptivo. Se realizará una revisión analítica y cualitativa de un marco bibliográfico amplio sobre estudios teóricos del Estado y sus diferentes fases históricas, de las Políticas Públicas y de la institucionalidad pública, para llegar a un proceso de revisión comparativa de ventajas y desventajas de la interinstitucionalidad.

5. APROXIMACIÓN A UN ESTADO DEL ARTE DE LAS CONCEPCIONES Y TEORÍAS SOBRE EL ESTADO

Todo estado del arte de una investigación, es de alguna forma, una selección arbitraria, basada en los acumulados teóricos del autor y la intencionalidad de la misma investigación. En ese sentido, abordar la temática de la interinstitucionalidad, exige volver sobre algunas formulaciones, algunas de ellas clásicas y otras analíticas de la políticas públicas en nuevos contextos y escenarios.

La teoría general de las Ciencias Políticas y el Estado, es el gran marco de donde se parte para acercarse a una revisión teórica de los estudio de las políticas públicas, entendiendo que estas, hacen parte y son producto del desarrollo histórico del concepto y la práctica del Estado, al igual que las ciencias administrativas, en relación con estudios sobre burocracias y desarrollo.

Reconociendo que existe un rico acervo teórico sobre la historia, las concepciones y la construcción practica del Estado, se propone un recorrido resumido de estas, partiendo de Cicerón, quien definía al Estado como *una "multitud de hombres ligados por la comunidad del derecho y de la utilidad"* y Aristóteles que fundamentó su idea del origen del Estado en un proceso natural donde la familia y la sociedad ponen en común sus necesidades y las soluciones a ellas; Estos dos pensadores, podría considerárseles, partiendo del consenso general y relativo de la comunidad filosófica, como las cabezas visibles de una corriente denominada, la corriente *naturalista de la idea Estado y el derecho*, y decimos idea, porque se debe reconocer que el concepto y una teoría de Estado realmente se viene a delinear en la baja edad media o inicios de la época feudal propiamente, con la instauración de las monarquías en Europa.

Ahora bien, esta idea naturalista del Estado sufre un viraje en cuanto al fin último de la humanidad, que proyectaba y pensaba Aristóteles. Tres pensadores sentarían las bases de una nueva perspectiva en el estudio y la construcción del Estado. Una nueva corriente que se ha dado en llamar generalmente como la *iusnaturalista* basada en la identificación de una diferencia profunda entre Estado natural y Estado político, diferencia que debe ser regulada o mitigada por el contrato social.

John Locke, Thomas Hobbs, Jean-Jacques Rousseau, aportarían nuevas visiones en la relación individuo, sociedad, derecho o leyes jurídicas, felicidad y democracia. Si bien los tres tienen un hilo común que es la constitución de un Estado político, como forma superior del Estado natural, cada uno de estos pensadores, mantiene particularidades muy claras en sus teorías y reflexiones,

Para John Locke, el fin del Estado es velar por los individuos, por su bienestar y su propiedad, pero al mismo tiempo él era consciente del poder omnipotente que se le confería al Estado por medio del contrato social, lo cual podría en algún momento caer en dos aberraciones, el abuso del poder y el no cumplimiento de los acuerdos establecidos en el contrato. Por ello, plantea por un lado, la división de poderes que permitiera un equilibrio político en la sociedad donde el legislativo y el ejecutivo se auto controlaran y por otro, deja abierta la posibilidad de que los individuos que han cedido sus derechos al Estado puedan retornarlos y hacerlos valer por su propia cuenta.

Thomas Hobbs, si bien estaba de acuerdo con que los individuos cedieran sus derechos en favor a un tercero, surgido del contrato social, el Estado o "Leviatán", esta enajenación de derechos del individuo debe ser para siempre, porque la condición natural del hombre, de depredador, de egoísta y de "lobo del hombre", no le permite asumir solo su propia realización humana. Para Thomas Hobbs entonces, los ciudadanos no pueden revelarse, la recuperación de sus derechos no es posible ya que el Estado es soberano y fuente única del derecho, la religión y la moral.

Para Jean-Jacques Rousseau, *el contrato social*, debía garantizar la libertad y las exigencias del ciudadano. Se desarrolla en Rousseau la idea de la relación dinámica entre individuo y comunidad, relación en la cual estaría la clave de la libertad del individuo. Al estar articulado a una comunidad con reglas claras de juego, el individuo ya no dependerá de otro individuo en particular, sino de un ente que resume la voluntad general y por lo tanto, capaz de brindar las condiciones necesarias para su felicidad. Cabría mencionar aquí, que es tal vez Rousseau, el que por primera vez comienza a generar un marco de análisis de dos aspectos que vendrían a ser recurrentes en una teoría general del Estado y la administración, y son hoy fundamentales en el estudio de las políticas públicas: Una es la relación comunidad-Estado y la otra es la relación instituciones-individuo, esta última, especialmente desde el *Discurso sobre el origen y el fundamento de la desigualdad entre los hombres* en la que se expone una crítica profunda a las instituciones políticas y sociales de la época, como grandes corruptoras de la inocencia y bondad naturales del hombre.

Hasta aquí, se han presentado de manera realmente muy resumida, una teoría inicial del Estado, caracterizando dos momentos de la historia del pensamiento al respecto y tomando como referencia a solo tres de tantos pensadores de la época que sostuvieron también sus posiciones no menos importantes sobre el tema. Hasta ahora, las tesis expuestas, se aproximan a una idea inicial del derecho, sin embargo, no dejan muy claras las relaciones entre Estado y derecho y mantienen sin resolver muchos de los problemas filosóficos y políticos sobre el Estado y la época.

La teoría sobre el Estado tiene un punto de quiebre, en las reflexiones y formulaciones kantianas, hegelianas y marxistas, que renuevan y constituyen puntos de referencia diferentes al naturalismo y el iusnaturalismo. El signo vital de dichas elaboraciones, es la ruptura y la creación de una nueva visión ontológica y epistemológica en el desarrollo de la humanidad.

Esta ruptura es planteada en los siguientes términos por el magister Huber May Cantillano, en su ensayo *Aporte de Kant al concepto moderno de "Estado de derecho"*

Los postulados teóricos de la filosofía política tal, y como se le presentan a Kant, no le hacen incurrir en un abordaje similar al de sus antecesores. Todo lo contrario, Kant tratará una perspectiva o dimensión de análisis inédita, forjada al calor y como derivación de su visión global del saber, de la filosofía, y del conocimiento, de la teoría del estado, del derecho y de la política que evidentemente serán su aplicación o desarrollo. ¿Cual es esta nueva dimensión del análisis? A diferencia de las disertaciones iusnaturalistas y empíricas vistas, dirigidas y conectadas con una visión histórica concreta de los estados o con una teoría política sobre el mismos, Kant se plantea el tema de la legitimidad del Estado, pero no para juzgarlo y compararlo, sino, para fundarlo en su validez abstracta y a priori, desconectado de toda realidad histórica y del mundo sensible y de toda teoría política sobre la mejor forma de gobierno. No se trata entonces de explicar el estado como lo hacen Locke o Hobbs, sino de fundarlo racionalmente. No se trata tampoco de una descripción de Estado o de los estados históricamente existentes y ni siquiera de la construcción de un modelo digno de imitar o de realizar"⁴

Se veían venir el nuevo marco epistemológico de una teoría general del Estado y en ella nuevos campos de la ontología del Estado, es decir como ente ya existente, con características propias independientes de si el sistema de gobierno y el Estado de la época asumiera la monarquía como su expresión vulgar y material.

Muchas implicaciones traerían dicha ruptura, entre ellas, el establecimiento de una teoría pura del Estado que luego y hasta hoy se traduce en una teoría pura y racional sobre las ciencias políticas y administrativas y las políticas públicas y una más actual que interesa sobremanera a este ensayo y es la institucionalidad, también como abstracción y racionalidad.

Establecido este nuevo marco de racionalidad en torno del Estado y la sociedad, Georg Wilhelm Friedrich Hegel, asume esta idea universal y trascendental y la

⁴ MSc. Huber May Cantillano. "Aporte de Kant al concepto moderno de "Estado de derecho"

pone a la luz de un método. El Método dialéctico histórico, con el cual, su filosofía, surgía como la única capaz de descubrir que la historia de la humanidad es la historia de la lucha por la libertad y que esta es la situación real del mundo. La contradicción entre lo que el mundo realmente es y lo que el ser humano quiere, que es su libertad, se expresa en una voluntad de actuación sobre una realidad escindida, contradictoria y alienada que lucha por superar esa situación.

Por considerarlo un momento clave en el devenir del pensamiento filosófico y las teorías sobre estado, se presentan algunos elementos constitutivos de la propuesta hegeliana:

La historia no es una suma de hechos arbitrarios, es el movimiento incesante del espíritu (idea) en la búsqueda de superación de la realidad.

Para Hegel el estado es un producto histórico, que debe ser estudiado de manera dialéctica, como un proceso sin fin.

Lo absoluto y lo que existe, es la libertad como proceso. Los hombres son apenas accidentes en medio de la idea universal que da principio y fin a todas las cosas (Dios). Los hombres al intentar conocerse a si mismo lo que hacen es cumplir con la dialéctica como ley universal.

Ahora bien, ¿Qué relación tiene todo este sistema complejo de ideas y conceptos, con el desarrollo posterior de El Estado, las ciencias políticas, las ciencias administrativas, las instituciones y las políticas públicas?

Esta afirmación del Doctor en Historia José M^a García León, en su artículo *"Introducción histórica a la filosofía del estado (II): desde Locke a Hegel"*, ubica un punto inicial en este entramado,

"El Estado es, según Hegel, unidad de lo universal y lo particular, en donde los hombres representan lo particular a través de sus pasiones, y el Estado lo universal con sus leyes. La libertad la da el Estado por establecer la unidad entre su voluntad y la racionalidad de las leyes morales del Estado. Dios".

Es la idea, de que el Estado tiene una misión, relacionada directamente con los individuos, con el pueblo, con los requerimientos particulares de los hombres. *"Establecer la unidad entre su voluntad y la racionalidad de las leyes morales del Estado. Dios"*, requiere de una acción racional, de una teoría, de una política que en la práctica haga fluir la idea. Aquí se puede identificar ya una clara "utilidad del estudio de estas teorías, hacia el objetivo de este ensayo, ya que es con estas políticas, de estas teorías, con las que se construirá un marco específico de estudios de las instituciones, de las políticas públicas y de la interinstitucionalidad.

Existe en Hegel, según Karl Marx, un nudo, dialectico, en el cual se descubre una ley universal del desarrollo de la humanidad, pero ella queda presa del espíritu universal (Dios). Marx estaba de acuerdo con Hegel, en cuanto al papel de la historia y de la lucha incesante por superar la realidad. En lo que no estaban de acuerdo era en que el motor de dicha lucha y de la historia misma se centraba para Hegel en el “espíritu” expresado en luchas y surgimiento de naciones, como una necesidad histórica predeterminada, mientras que para Marx ese motor de la historia era la lucha de clases.

Para una mejor claridad sobre el concepto de estado en Marx y en función de lo que necesitamos para fortalecer las bases teórico-conceptuales necesarias para este ensayo, se ve conveniente tener en cuenta la siguiente reflexión del Doctor en derecho y filosofía Fernández Bulté

“El núcleo esencial de la doctrina marxista sobre el Estado consiste en descubrir y poner de relieve que, a mi juicio, este es una maquinaria funcional, un conjunto más o menos desarrollado y complejo de organismos, órganos, mecanismos y aparatos encaminados a imponer sobre la sociedad la voluntad política de la clase económicamente dominante o de los sectores dominantes dentro de las clases hegemónicas en la sociedad. En consecuencia, esta concepción se completa con la idea del origen del fenómeno estatal, que se explica perfectamente a partir de la evolución misma de la sociedad y que encuentra en el momento en que esta se divide en clases antagónicas el punto de partida del ejercicio de la dominación de las clases económicamente más poderosas sobre los sectores desposeídos que, a la postre, serían sometidos al imperio de un aparato, situado aparentemente por encima de la sociedad, el cual, en palabras de LENIN, representaba “la forma organizada de vertebrar y llevar a cabo la llamada *dictadura de la clase dominante*”: el *Estado*.

Marx, además de las rupturas epistemológicas con Kant y Hegel, devuelve la filosofía a un contexto de tiempo y lugar. Para Marx la teoría pura del Estado en Kant y la Idea absoluta en Hegel, es idealismo puro, es formalismo jurídico. Era necesario entonces estudiar el Estado en el marco de un sistema concreto: el capitalismo, para ello es necesario, el desarrollo de una teoría de la economía política que atendiera más a las realidades políticas y menos al formalismo jurídico que al fin al cabo para Marx eran parte del Estado instrumento de la clase en el poder.

Se llega así a un momento fundamental para las teorías sobre el Estado enlazado a tres procesos que marcarían, el impulso de estudios nuevos sobre el Estado.

- ✓ La decadencia del sistema feudal y las monarquías y sobre las ruinas de estas, el surgimiento de la burguesía con Estados republicanos y liberales.

- ✓ El desarrollo acelerado de la revolución industrial como proceso impulsor de un nuevo escenario de relaciones internacionales en el mundo.
- ✓ El surgimiento del proletariado como sujeto social y político.
- ✓ Y por tanto, nuevos roles del estado en un contexto complejo de transformaciones hacia la configuración del capitalismo.

Para concluir estos aspectos básicos de una teoría general del Estado y centrando la atención sobre el interés específicos de este ensayo, la interinstitucionalidad en el marco de políticas públicas que determinan los roles establecidos para el Estado, la teoría general del Estado, comienzan a partir de grandes sistemas filosóficos como se ha visto, que al ponerse en contexto de las circunstancias políticas, sociales y económicas que vive en mundo del siglo XVIII y XIX, disparan el interés y la formulación de nuevas teorías, ya no sobre su legitimidad o existencia, sino, sobre su funcionalidad, configuración, estructura y esencia como fenómeno realmente existente.

En este contexto entran los estudios de Hermann Heller quien habiendo estudiado los sistemas filosóficos anteriores, logra una obra que se dirige a estudiar los problemas del poder y como llegan a él quienes lo detentan, ya no desde una teoría pura, sino, desde su organización, el sentido y los intereses que mueven las divisiones que deben implementar ese poder.

Heller, propone una teorización y sistematización general de la experiencia del Estado y coloca estos estudios en contextos geográfico-poblacionales, económicos, sociológicos y militares, generando una profunda crítica a las doctrinas anteriores de generalización sobre el Estado. El doctor Renato Treves profesor de la Universidad de Milán confirma este carácter crítico de la obra de Heller y da su percepción del objetivo y otras características de la obra de Hermann Heller:

“Estas doctrinas generales, según Heller, caen en el error de creer que el estado puede ser estudiado independientemente de las singulares consideraciones de tiempo y lugar, y parten de un presupuesto inadmisibile, al decir que el Estado, o por lo menos su estructura formal, es algo fijo, invariable e independiente de aquellas condiciones. Si se quiere evitar ese error y si se considera inadmisibile ese presupuesto, es necesario ¿entonces abandonar como irrealizable la idea de construir una doctrina general del Estado y es necesario limitarse a construir, como afirma precisamente Heller, una simple doctrina del Estado, sin pretensiones de generalidad, y a la cual se atribuya la tarea de investigar la “especifica realidad de la vida estatal que nos circunda” y de comprender el Estado en su estructura y función actual, en su devenir histórico y en su tendencia evolutiva”.

El Estado que vemos hoy es producto de un largo proceso de construcción en la historia de la humanidad, de allí su ascendencia en el imaginario social actual. Su desarrollo epistemológico, su análisis ontológico, tiene hoy un acervo de conocimientos y experiencias que forman un entramado teórico complejo. Y Su estudio actual debe hacerse teniendo en cuenta los contextos actuales y los cambios sufridos en la sociedad.

El profesor e investigador social y político, José de Jesús Sosa López⁵, plantea ciertamente, otras tesis complejas acerca de las dinámicas de cambios paradigmáticos en el objeto de estudio de las ciencias administrativas, ligadas a la transformaciones identificadas en los aparatos de gobierno con las políticas públicas que estos definen.

La administración pública en el Estado policía o Estado liberal. Que comprende el periodo más largo de sostenimiento del paradigma de Estado y gobierno y de desarrollo del estudio de la administración pública, Segunda mitad del siglo XIX y las primeras tres décadas del siglo XX. Surge en este periodo la disciplina de la administración o ciencias del gobierno. Como características de este periodo podemos identificar las siguientes:

- a) Teorización y propuestas de sistemas constitucionales amplios.
- b) El establecimiento de cierta división de los estados en “fuertes” y débiles”.
- c) La dimensión básica es el individuo con sus derechos y libertades individuales.
- d) La administración pública es considerada *totalmente instrumental*, establecida fundamentalmente para proteger los derechos del individuo y *los fines últimos del Estado*.

Hay que anotar como bien lo identifica el autor, que cuando hablamos de las características anteriores, estas fueron más visibles y pertenecientes al desarrollo del Estado nación de Europa Occidental. En Estados Unidos este desarrollo siguió el camino de la dicotomía entre la administración práctica e instrumentaliza y los ámbitos de decisión política, visión acuñada por Woodrow Wilson.

Administración del Bienestar. Aunque para Sosa López, es claro que la transición de un Estado liberal al de Bienestar radica en las exigencias del desarrollo industrial capitalista, asume el “miércoles negro” en Wall Street en 1929, como el punto referencial, como crisis de la circulación de capital (Concentración), crisis de sobreproducción frente a la baja capacidad de consumo, que llevó al surgimiento del Estado protector, benefactor. Como características de este periodo podemos identificar:

⁵ SOSA LÓPEZ., José de Jesús. Profesor-investigador en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

- a)** El Estado era impulsor de la prosperidad, la igualdad y el pleno empleo.
- b)** Creación masiva de nuevas instituciones y programas con funciones educativas, de vivienda, salud y garantías sociales.
- c)** El principio fiscal cambia hacia una compleja tributación ampliada a nuevos actores de la sociedad y aumentada en valores cuantitativos nunca antes vistos.
- d)** El gobierno pasó de representar al Estado policía, vigilante, a un estado protagonista, actor necesario en la dinámica económica y política de la sociedad.
- e)** La ciencia del gobierno de la administración pública, encuentra sus mayores desarrollos, en cuanto logra tener al frente muchos fenómenos particulares a los cuales estudiar y analizar como los flujos de recurso, el papel de los parlamentos, los grupos de interés y la actividad del gobierno.
- f)** Se vivió un auge de diseño y acción de las políticas públicas, sentando las bases para la formulación de sistemas aplicados al ámbito de las políticas públicas.
- g)** Se transito de las políticas como unidades simples de trabajo gubernamental a un estudio de ellas como sistemas de políticas públicas, identificando “políticas sectoriales”.
- h)** Por los grandes compromisos y responsabilidades que asume el Estado del bienestar, se produce un gran déficit público que marcaría el comportamiento negativo de las finanzas estatales hasta finales del siglo XX.

Déficit público y crisis del estado del bienestar. A mediados de la década del 60, el Estado del bienestar muestra signos de agotamiento. La configuración de nuevos actores sociales (mujeres, jóvenes, minorías etc.) y el crecimiento acelerado de la población, no podían ser sostenidos con el modelo Keynesiano. El neoliberalismo como filosofía política, encontraba así las condiciones para el impulso de un nuevo Estado, que reformula las relaciones publico-privadas, en una argumentación filosófica que combina contradictoriamente liberalismo, y neoconservadurismo.

Las características de esta fase se pueden enunciar así:

- a)** Exceso de demandas sociales e incapacidad del estado para atenderlas.
- b)** Exigencias de participación política grupos y sectores poblacionales que antes eran pasivos.

c) El déficit ya no era un problema del gobierno y el Estado, sino, que ya afectaba la rentabilidad y la dinámica acumulativa del capital privado, inversionistas e intermediarios.

d) Se transforma profundamente el, papel del estado en la consecución del bien común, desregulando las relaciones laborales, transfiriendo responsabilidades sociales a entes privados, brindando seguridad a los flujos de inversión y supervisando las variables macroeconómicas.

e) El gobierno se traza el obsesivo objetivo de reducir el déficit.

f) Se da una transferencia de experiencias administrativas desde lo privado a lo público, instaurándose en la cultura organizacional burocrática los “gerentes públicos”.

g) Toma auge la planeación estratégica, la calidad total y la reingeniería en el sector público.

h) Y el estudio, la investigación y las teorías sobre la administración pública encuentran nuevos desarrollos impulsando un pensamiento crítico y analítico de la gestión del gobierno y la organización del estado y las burocracias.

Gestión del Neo-bienestar. Inicia en la década de los noventa. Se apuntaló y reafirmó con el consenso de Washington de 1989-1990. Propone una orientación mixta, combinando políticas de bienestar y políticas neoliberales, que es lo que José de Jesús Sosa López, llama Neo-bienestar.

Estas nuevas formas de funcionamiento y prioridades del Estado en la actualidad y en los nuevos escenarios políticos y sociales, se pueden reunir en las siguientes características, desprendidas de la lectura hechas del profesor López:

a) No supone un desmantelamiento del Estado, sino, que lo ajusta, lo adecua y lo prepara para asumir el presente y el futuro del estado.

b) Define roles claros y preciso en torno de la provisión y la producción. Define roles de aportes y esfuerzos de parte de los ciudadanos (aumento en la cotización para pensionarse).

c) Reducción drástica del gasto público.

d) ajuste funcional de las burocracias gubernamentales.

e) En contraste con el pasado inmediato las dos tendencias dominantes en la investigación político-administrativa- análisis de políticas y análisis de las

organizaciones públicas, convergen continuamente hacia los enfoques y objetos similares.

Como se ve, las grandes doctrinas filosóficas, llamadas desde ciertas corrientes como metarelatos y las grandes teorías en el marco de las ciencias políticas, llamadas como las metapolíticas, soportan hoy la andanada de especialistas, que presionan con sus estudios particulares los cambios en el paradigma, en las metodologías y claro en las políticas de cada uno de los sectores estudiados. La metapolíticas como teoría y metodología del análisis de las políticas también sufren estos cambios y puede que estén siendo obsoletas frente al nuevo panorama de exigencias.

6. INSTITUCIONALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Los estudios sobre las políticas públicas son muy amplios y han crecido en los últimos veinte años, en primera instancia por los cambios políticos y sociales, especialmente en América Latina, pero también, debido a la presión que ejercen experiencias diversas, algunas exitosas y otras fracasadas y la creación de centros de pensamiento en varios países, dedicados a la investigación sobre las políticas públicas. Sin duda el debate sobre el papel de Estado en las actuales sociedades, que oscila entre benefactor intervencionista o Estado reducido no intervencionista al estilo "*laissez faire, laissez passer*", ha fortalecido un marco de estudios muy fructíferos alrededor de las instituciones y las políticas públicas.

Uno de esos estudios sigue una ruta muy interesante que es la de dismantelar y develar un tipo de herencia negativa y perjudicial para la pluralidad de enfoques en el análisis de las políticas públicas denominada "*visión recibida*" basada en dos pilares conceptuales. Primero: La hechura de las políticas es igual a la toma de decisiones. Y Segundo: El propósito del análisis es aportar hechos y pruebas en vez de evidencias y argumentos. Esta ruta, permitirá de entrada un acercamiento a las políticas públicas, detectando errores de enfoques que serán útiles al momento de llegar a la especificidad de las interinstitucionalidad.

A partir de una serie de modelos y definiciones manuales, encontradas en el estado del arte de la investigación por parte del académico italiano, Doctor en Estadística y profesor de Análisis de Políticas Públicas Giandomenico Majone, en su texto, "*Los usos de los análisis de las políticas*", llega a la conclusión temprana que para esta visión recibida, resultan sinónimos la hechura de las políticas, la toma de decisiones racional, la solución racional de los problemas y el análisis de las políticas.

Este hallazgo le sirve al autor para demostrar que ha habido cierta obviedad y racionalidad ligera, al abordar el análisis de las políticas, sustentados, los que asumen esta limitada visión, en creer que basta con pensar que todo ello conduce al beneficio y al bien común, para que sea acertada, ignorando el contenido de los pensamientos, los enunciados y las conductas. Pero esta visión errada, produce algo más preocupante aún, a convertir el análisis de políticas en una rama de la matemática o la lógica, *lógica pura de la elección, a un conjunto de proposiciones autoevidentes no sujetas a otra prueba que su coherencia interna.*

¿Cómo afrontar esta herencia negativa? Revisando el concepto de decisión, encontrando que se pueden tomar buenas decisiones, razonables y respondiendo a coyunturas que exigen de ellas, como los momentos de crisis, urgencia o necesidad, pero que esto aun no garantiza una política, porque ella, es mucho más compleja que las meras elecciones, no pueden justificarse con decisiones singulares y ni siquiera con conjuntos de decisiones interrelacionadas citando a

Hugh Hecló, quien de manera inteligente coloca esta disyuntiva: ¿Hay sólo decisiones o también existen las no-decisiones y las no-políticas? Y si existen las no-decisiones y las no-políticas ¿cómo se evalúan?

El autor, con la inclusión de esta percepción, pone en aprietos a quienes homologan elección de decisiones con políticas en el sentido extremadamente amplio de lo que políticas es y significa, ya que el efecto de una no-decisión y una no-política, puede tener el mismo efecto que una decisión, es decir hay *una simetría completa*. En este sentido, el analista de políticas públicas, si se queda en esta lógica matemática de decisiones, no podría detectar las características ausentes o poco visibles, de cualidades deliberativas, producto de una complejidad humana que interviene. En consecuencia, Giandomenico Majone, propone un antídoto contra esta tendencia y lo prescribe así:

Los argumentos posdecisión se convierten en parte esenciales del proceso jurídico. Los argumentos de apoyo, las interpretaciones, las calificaciones, y desde luego, todo el debate que sigue a los primeros enunciados de una política llegan a integrarse en ella de manera similar y no pueden separarse de su primera sustancia. Por esta razón los responsables de las políticas necesitan, además de análisis prospectivos (predecisión), análisis retrospectivos (posdecisión) y probablemente más.

Existe un proceso intelectual paralelo para desarrollar la idea original de políticas, constantemente se requiere nuevos argumentos para dar a sus componentes la mayor coherencia interna y prepararla para cambios posibles en el contexto. Se llega así, a una nueva conclusión parcial, *Los argumentos son indispensables en la hechura de las políticas*.

Saber si una política pública es de calidad en cuanto a sus impactos y logros, requiere sin duda un marco racional, medible y evaluable pero al mismo tiempo, y es lo complejo del asunto, requiere ser considerado como un trabajo de artesanía. ¿Por qué como artesanía? El argumento es muy sencillo. La artesanía necesita de una elaboración lenta, larga práctica y agregados de creatividad individual que la hacen única. Así es el análisis de las políticas. El éxito de un análisis de políticas depende de un entendimiento claro de las posibilidades y limitaciones, de los materiales y las herramientas y de una relación altamente personal entre la persona y su tarea.

Es en Aristóteles donde se encuentran las claves más antiguas del pensamiento como una tarea artesanal: Material, eficiente, forma y final. Las categorías “evidencia” y “argumento” son fundamentales para entender la concepción del análisis como artesanía. El argumento es el articulador de los datos y la información de un análisis, expresadas como una mezcla compleja de declaraciones factuales y de evaluaciones subjetivas, sin desconocer las

deducciones lógicas y matemáticas incluirá estadísticas, opiniones de expertos, estimaciones, costos y beneficios, más matices y salvedades de todo tipo, saliéndose de toda medición formal de argumentos y de modelos preconcebidos a la manera de como se produce en un laboratorio. El analista como artesano es entonces según toda esta argumentación que nos precede aquí, un productor de argumentos a favor de las políticas.

El “saber cómo” y el “saber eso” que son la capacidad de hacer y tener conciencia de lo que se está haciendo, debe llevar a las instituciones y los hacedores de políticas a atravesar un proceso cognoscitivo y de reconocimiento de hechos que lo preparan para ejecutar la política. Pero esto no es suficiente, por cuanto, es necesario además de las competencias de los ejecutores tener en cuenta su experiencia en la acción concreta, en su capacidad de interrelación con la sociedad y con otros hacedores o funcionarios, incluso por que esta relación interinstitucional, es decir, con individuos que representan a otras instituciones, funciona como pares profesionales, que todo el tiempo están evaluando ese “saber cómo” o “saber de eso”.

Es necesario por ahora, afirmar que los Estados, sus instituciones y los hacedores y ejecutores de políticas públicas enfrentan un mundo lleno de incertidumbres, lo que exige creatividad incesante de las políticas y una atención especial al contexto a través de argumentos y reconstrucción racionales de ellas.

El Programa de investigación Russell-Sage de Metapolíticas plantea las más importantes cuestiones a que se enfrenta el análisis de políticas en el mundo actual:

Problemas procesales e institucionales. La argumentación de las políticas enfrentan hoy la necesidad de lenguajes adecuados, de acuerdos acerca del significado de las palabras y de criterios que convengan en medio de ambientes procesales e institucionales complejos y hostiles.

Problemas metodológicos. Los analistas necesitan conocer los diversos estilos y saber más sobre el significado de las diferencias entre política, decisión, problema, diseño, análisis, planeación, factibilidad, implementación y evaluación, para poder practicar la artesanía.

La artesanía de los analistas. Los analistas de políticas pueden aprender mucho de la sabiduría práctica de profesiones con muchos siglos de experiencia colectiva.

Políticas como teoría. La reconstrucción racional que practica el analista a partir de una secuencia compleja de acontecimientos y las doctrinas que sirven para tomar decisiones que le dan estabilidad y coherencia interna son los pilares de la hechura de las políticas. Sin embargo, esta sigue siendo una historia interna de las

políticas que no explica su desarrollo a partir de los deseos, creencias y fuerzas de individuos y grupos. En ese sentido la historia interna de las políticas no debería reemplazar a la historia externa sino, permanecer siempre a su lado.

Varios temas más orbitan alrededor de las instituciones y las políticas públicas. Uno de gran importancia para la comprensión de la problemática planteada, es el papel de las burocracias en los desarrollos políticos e institucionales y muy específicamente en el marco de las vicisitudes que atraviesan las políticas públicas que proyectan y aplican los gobiernos y los regímenes políticos actuales.

Como es apenas natural en un campo nuevo del conocimiento hay exigencias de exploración genuina, donde las incertidumbres teóricas se traducen en preguntas. El Profesor Oscar Oszlak*, introduce la siguiente pregunta ¿es posible y conveniente analizar el involucramiento de las burocracias públicas (o estatales) en la política y en la implementación de políticas a través de un análisis sistemático de las variables relativas al poder y la productividad de las organizaciones públicas?” Partiendo de varias perspectivas, entre ellas:

Rourke (1984), quien considera que el poder de las burocracias deriva de dos fuentes: (1) La habilidad para crear y satisfacer a grupos de votantes, y (2) Las habilidades técnicas que controlan y pueden aplicarse a resolver complejas cuestiones de políticas públicas.

Cayer y Weschler (1988) sintetizados por Ripley y Franklin, “Los burócratas no son neutrales en sus preferencias políticas, ni son controlados plenamente por fuerzas externas. Su autonomía les permite negociar exitosamente para conseguir buena parte de sus preferencias”.

Ilchman y Uphoff, quienes ponen al centro de esta reflexión el papel fundamental de la productividad burocrática en relación con el grado de éxito que alcanza el aparato burocrático.

El examen de los antecedentes históricos de la burocracia y su papel en el proceso de construcción social, que hace el profesor Oszlak “revela de qué modo surgen y se desarrollan las burocracias, cómo construyen su agenda, definen sus políticas y asignan sus recursos”. La existencia de *la burocracia como un resultado de las políticas estatales*, y partiendo de la afirmación plena, de que *una burocracia pública es lo que hace*, llegar a la conclusión inmediata de que *las burocracias son la expresión material del Estado*, no como un proceso racional y planificado, sino, más bien, errático y contradictorio.

Pero el Estado no ha sido el mismo a través de la historia como se pudo constatar, al menos teóricamente al principio de este ensayo. Si el Estado ha sufrido cambios, es predecible que una parte consustancial al Estado como las burocracias también hayan cambiado. Para responder a este punto, Oszlak, desarrolla un modelo conceptual que intenta explicar la dinámica burocrática tanto

en su interacción con sus clientelas y el régimen político (donde el poder aparece como variable central) como en los aspectos inherentes a su funcionamiento interno (donde los temas vinculados con la tecnología y la cultura adquieren mayor relevancia). Y agrega que las ONGs, el mercado y las redes sociales informales influyen y reciben transferencias de responsabilidades desde el Estado y las burocracias restándoles protagonismo, como elemento característica en las dos últimas décadas.

La burocracia estatal es una parte sensible del desarrollo institucional y de la aplicación de políticas públicas por parte de los Estados. Por eso, es fundamental, tener un enfoque abarcativo de las complejas relaciones entre burocracias y usuarios o beneficiarios, y entre burocracias y las instituciones.

El otro aspecto necesario de abordar es el de la Productividad burocrática, que sin duda nos remite ineludiblemente al clásico del pensamiento sobre las burocracias Max Weber. Por lo tanto, Weber sugiere que el modelo de la burocracia debe estructurarse sobre la base de las siguientes características:

- a. Carácter legal de las normas y de los reglamentos.
- b. Carácter formal de las comunicaciones.
- c. Racionalidad en la división del trabajo.
- d. Impersonalidad en las relaciones de trabajo.
- e. Jerarquía bien establecida de la autoridad.
- f. Rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados en guías y manuales.
- g. Competencia técnica y meritocrática.
- h. Especialización de la administración y de los administradores, como una clase separada y diferenciada de la propiedad (los accionistas).
- i. Profesionalización de los participantes.
- j. Completa previsibilidad del funcionamiento.

Y esto, le permite ubicar a las burocracias como *un sistema de producción formalmente investido con la misión de satisfacer ciertos objetivos, valores expectativas y demandas sociales*. Misión que se desarrolla en unos contextos, con unos recursos y a través de una compleja estructuración organizativa.

Pero el profesor Oscar Oszlak, nos vuelve a llamar la atención sobre que las burocracias no se desenvuelven de manera ideal y positiva. Tienen lo que el autor denomina, *Restricciones clientelistas y políticas*. Derivadas de los siguientes patrones de funcionamiento:

1. Es una organización amplia y única sin competidores.
2. La organización de separación y especialización del trabajo, crea feudos y monopolios sobre la producción de bienes.
3. Las normas y directrices son externos a la organización.

4. La clientela es cautiva dada la naturaleza de los intereses emanados de la oferta.

Lo que sugiere una estrecha relación entre las demandas sociales y la productividad burocrática, pero compleja y traumática en ciertos casos. Es un aspecto no desdeñable en la perspectiva de una calidad de las políticas públicas y de las estrategias eficientes con que ellas deban generar impactos y resultados.

Teniendo en cuenta que el objetivo de este ensayo es generar una especie de micro teoría sobre la interinstitucionalidad y los efectos que esta tiene sobre la calidad de las políticas públicas, es bueno tener en cuenta esta reflexión del profesor Oszlak, previendo las dificultades a la hora de formular y activar la acción de las instituciones y de sus ejecutores.

“Por su propia naturaleza, los patrones de comportamiento conflictivo dentro de y entre burocracias y regímenes, tienden a alterar las relaciones formales de interdependencia presentadas en el modelo analítico, sin observar algún esquema racional formal. Una vez adoptados, estos patrones de comportamiento se institucionalizan y existen paralelamente al comportamiento prescripto. Es esta coexistencia la que introduce un elemento de permanente contradicción e induce a la contraposición de “prescripción formal-comportamiento adaptativo” donde ciertos patrones de interacción, que realmente guían las expectativas, actitudes y comportamientos terminan por establecerse. Identificar y explicar estos patrones de comportamiento (...) e incorporarlos como un dato de la realidad sin asumir patología, podría conducir a procesos de formulación e implementación de políticas quizás menos ambiciosas, pero probablemente más sensibles a la complejidad de la dinámica intraburocrática y a los límites impuestos por el contexto político. Las perspectivas de desarrollo institucional para la implementación efectiva de políticas estatales dependen en gran medida de esta creciente concientización”⁶

⁶ BUROCRACIA ESTATAL: política y políticas públicas Oscar Oszlak. *posdata*. En: Revista de Reflexión y Análisis Político. Vol. XI, 2006, Abr: Buenos Aires, Argentina.

7. INTERINSTITUCIONALIDAD

7.1 MARCO CONCEPTUAL SOBRE INTERINSTITUCIONALIDAD

Dos aclaraciones iniciales:

Primera: El término interinstitucionalidad se toma en este estudio, partiendo del concepto de institución pública de Estado o de gobierno fundamentalmente, lo que no niega o no reconoce que organismos no gubernamentales, privados o internacionales independientes, desarrollen por mandato directo del Estado o en virtud de su misión y visión particular, políticas públicas, que afecten o impacten a un determinado grupo poblacional, sector social o comunidad específica. En todo caso, el centro de interés de este ensayo, es la institucionalidad gubernamental y estatal, sus dinámicas, desarrollos, su campo de acción y las estrategias que aplica para lograr sus objetivos donde, de antemano sabemos hoy que hay procesos interinstitucionales y de corresponsabilidad en marcha.

Segunda: El concepto de interinstitucionalidad en este ensayo es homologado al de intersectorialidad. Por cuestiones de espacio y tiempo, pero también y principalmente, porque no se ve una diferencia profunda entre ellos, en cuanto a su significado esencial y lo que cada uno de ellos indica en la práctica de las instituciones y las políticas públicas.

Existe un consenso general, en una corriente de investigadores, especialmente latinoamericanos, en que la interinstitucionalidad o la intersectorialidad es importante y quizás la única vía posible, al momento de abordar problemas estructurales de nuestras sociedades, como el de pobreza, por ejemplo. Así plantean investigadores chilenos su visión sobre la interinstitucionalidad o intersectorialidad:

“Existe consenso sobre la importancia y necesidad de un trabajo intersectorial entre las instituciones. La intersectorialidad, como estrategia de acción, está siendo valorizada e incorporada al discurso público; palabras como coordinación, alianzas, inter-institucionalidad, mesas de trabajo, están operativizándose en distintos programas e instancias del aparato público. Esta situación es particularmente evidente en los niveles institucionales del gobierno, donde se expresan las líneas rectoras del tipo de políticas públicas que se generan.”⁷

⁷ PS. ROZAS OSSANDÓN, Germán y PS. Edison Leiva Benavides. Acta Colombiana De Psicología 14, 5e-D18it, 0o5rial 5 Intersectorialidad En Las Políticas Orientadas A La Superación De La Pobreza En Chile: Una Perspectiva Desde La Psicología Comunitaria. p. 13.

Por otro lado, el concepto es aplicable a una gama de situaciones y problemáticas tanto en su carácter etiológico, como en la acción misma de afrontarlo y asumirlo. Por ejemplo, llama la atención que este concepto sea utilizado en la identificación de situaciones como la siguiente:

"El proyecto "Violencia Estudiantil Interinstitucional: atención y prevención" (...) La violencia estudiantil interinstitucional es entendida como las confrontaciones violentas *entre los estudiantes de diferentes centros educativos* de educación media del Área Metropolitana de San Salvador. Estas riñas se dan con cierta frecuencia en los espacios públicos como calles y parques en el centro de San Salvador y Soyapango; en las paradas de buses donde diferentes grupos de estudiantes se encuentran; y en las unidades y rutas de transporte público que movilizan a los alumnos de su zona de residencia hacia su centro educativo y viceversa. Son alumnos de diversos institutos públicos los que participan en las confrontaciones violentas, sin embargo, últimamente se ha observado mayor involucramiento de colegios privados a los cuales asisten alumnos de estratos sociales con pocos recursos".⁸

La anterior descripción de un problema específico en San Salvador, es intervenido partiendo de la caracterización del origen del problema, es decir, si los estudiantes que se enfrentan son de diversos colegios, entonces este problema es interinstitucional, a eso nos referíamos con una visión etiológica del problema, más su solución no tiene igual característica, no hay una acción interinstitucional ni mucho menos de corresponsabilidad en la forma como se asume las alternativas al problema.

Existen otros contextos donde se utiliza y se desarrollan roles diversos de la interinstitucionalidad en contextos concretos de la acción pública y de instituciones en varios países. Un ejemplo:

"La universidad Pedagógica Nacional desarrolla en su programa de postgrados, el *Doctorado Interinstitucional en Educación* en el marco del documento "Programa Interinstitucional de Doctorado en Educación" correspondiente al doctorado ofrecido por las Universidades: Pedagógica Nacional, Valle, Antioquia, Universidad Industrial Santander y Nacional de Colombia. (...) En un rediseño y proyección de dicho Programa de Doctorado, las Universidades Pedagógica Nacional, Valle y Distrital han acordado unir esfuerzos para continuar con la labor de formación avanzada en el campo de la Educación. Como resultado de este trabajo conjunto se presenta esta Propuesta de Doctorado Interinstitucional en Educación, comprometida con la

⁸ Documento del Ministerio de Educación del Salvador. 2003

consolidación de la comunidad académica y la investigación en el campo educativo”.⁹

Esta visión de doctorado de las universidades mencionadas, se acerca mucho más al rol que desde este estudio se quiere dar a la interinstitucionalidad, en cuanto se vislumbra un concepto de trabajo conjunto frente a un grupo determinado que son los estudiantes. Ya no es el sentido de origen de una problemática, sino, que se centra en el papel de trabajo colectivo de las instituciones universitarias para producir un efecto, que es el de formar doctores en educación o en palabras textuales del documento, *“responder al esfuerzo en que está empeñado el país por fortalecer y consolidar su capacidad científica y tecnológica y por “cambiar la relación de los Colombianos con el conocimiento”*

Se presentan así, de manera arbitraria dos ejemplos, para ilustrar la amplitud con que se utiliza el término y las diversas y múltiples visiones que referente a él existen, lo que en el marco de la riqueza del español nos lleva a un espectro conceptual amplio de la interinstitucionalidad.

Aunque el término, puede ser utilizado de diversa formas y darle así mismo, roles diferentes como se a visto, debemos tratar de aproximarnos a un concepto mucho más preciso y de mayor funcionalidad en relación con la investigación *la interinstitucionalidad y la corresponsabilidad como avance cualitativo en las políticas públicas.*

La Real Academia Española en su Diccionario de la Lengua Española, define interinstitucionalidad como *“Pertenciente o referido a dos o más instituciones relacionadas entre sí”*. Aunque las definiciones de diccionario se caracterizan por su exegetismo y precisión, podemos extraer de esta, un aspecto muy importante para los propósitos de la investigación y es la relación entre instituciones.

Sin embargo, como es obvio, se necesita avanzar más allá de la sola identificación de una relación entre instituciones y auscultar el sentido de esa relación, sus intenciones no expresadas, sus formas de operar, sus fines, en fin, sus cualidades, las cuales queremos sistematizar como aportes a las Políticas Públicas.

Si se une la definición exegética y las necesidades de la investigación, da como resultado la necesidad de construir entonces una definición propia que sin duda será ya uno de nuestros aportes a la reflexión teórica y conceptual sobre la interinstitucionalidad. Una aproximación a nuestra propia definición se podría leer de la siguiente manera: *“Pertenciente o referido a la acción de coordinación entre dos o más instituciones relacionadas entre sí, que aunque mantienen sus propios*

⁹ Doctorado Interinstitucional En Educación. Universidades del Valle, Pedagógica de Bogotá, Distrital Francisco José de Caldas de Bogotá. Bogotá, Noviembre de 2004.

objetivos, se unen para lograr un objetivo común en un proceso complejo de logros de consensos”

7.2 POR QUÉ SE PRODUCE LA INTERINSTITUCIONALIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

La tendencia de trabajo interinstitucional no es totalmente nueva. Las características de los nuevos tiempos en materia del desarrollo global empresarial, de nuevas tendencias en la administración tanto privada como pública y los requerimientos y exigencias de mercados, así como los nuevos desafíos del Estado y los gobiernos en un desarrollo humano sostenible, ponen de relieve los mecanismos de alianzas y procesos articulados entre las instituciones, a todo nivel, global, nacional, regional y local.

Como lo plantean Paul J. Di Maggio y Walter W. Powell (1991),

“El nuevo institucionalismo, en la teoría organizacional, se concentra en las estructuras organizacionales, y en los procesos, tomando como punto de partida la homogeneidad de prácticas y acuerdos encontrados en el mercado laboral, en las escuelas, en los estados, en las corporaciones”.

Aunque las características de los tiempos actuales son el individualismo y el egoísmo, contradictoriamente la institucionalidad, especialmente pública, busca romper esta tendencia y trabajar más en función de contextos sociales complejos y a la vez, adquirir un sentido de la acción pública en cuanto acción social, que afecta a conglomerados humanos.

Desde un marco general teórico, las preocupaciones sobre la interinstitucionalidad, hoy se han vuelto a reactivar por la vía de los estudios teóricos sobre la gobernabilidad, las instituciones públicas, las políticas públicas y los contextos actuales donde estos se desarrollan y actúan, contextos en los cuales ha tomado una inusitada trascendencia el rol ciudadano y sus aportes a la formulación de las mismas políticas públicas.

Una de las razones prácticas para asumir estrategias de interinstitucionalidad en las instituciones, es el intento de responder de manera integral a las exigencias complejas de los contextos sociales en que estas políticas deben actuar y obtener logros y resultados. La integralidad es uno de los aspectos más protuberantes en la actualidad cuando se habla de políticas públicas, lo cual remite inmediatamente a campos intersectoriales e interinstitucionales para poder cumplir con estos enfoques. Y esto es claramente identificado en los pocos estudios que sobre el tema se han desarrollado:

“Una de las principales razones que explican un mayor o menor grado de acción conjunta y de prácticas intersectoriales, tiene que ver con el convencimiento por parte de los actores que una gestión que demarque taxativamente ámbitos de acción está condenada al logro de resultados aislados y de impactos leves”¹⁰.

La necesidad de logros tangibles, medibles y evaluables es también, una razón de peso en la decisión de trabajar de manera interinstitucional. La idea y la percepción de que un trabajo colectivo, articulado y coordinado entre varios repotencia los impactos y permite mayores posibilidades de logros, aplicando políticas públicas con calidad.

Cuando una política de gobierno se transforma en política de Estado, es decir, cuando su ejecución deja de ser la expresión de la voluntad de un gobernante para atender una coyuntura y se convierte en la voluntad del conjunto de instituciones que forman el Estado y se le da el carácter de política permanente y estratégica, entonces surge la necesidad de implementar enfoques interinstitucionales, articulaciones de instituciones y objetivos comunes de todas ellas, más allá de sus roles específicos.

Resumiendo, las razones para que se produzca la interinstitucionalidad se podrían agrupar así:

Razones de contexto: Son las incidencias que recibe la política pública, que puede ser en la formulación o en la retroalimentación en el proceso de ejecución de las instituciones y el Estado. Esta incidencia la recibe la política pública, en forma de retos para actuar e impactar.

Razones organizacionales: La persecución de un objetivo, el cumplimiento de una meta, depende en gran medida de las capacidades organizacionales de la institución. Aunar esfuerzos institucionales en la búsqueda de los impactos esperados, estableciendo distribuciones organizacionales por instituciones, presupone un mayor impacto y una mayor fuerza institucional capaz de cumplir su cometido.

Razones de integralidad: Ser integral es tener una mirada completa del objeto de estudio y del objetivo al cual se dirige la acción institucional y pública. Esta necesidad e integralidad, produce otra necesidad que es la de buscar, en primera instancia, en la fase de formulación, la interinstitucionalidad, que identifique la contemplación de otras visiones y así poder llegar a un panorama integral del asunto

¹⁰ ROZAS OSSANDÓN. Op. cit., p 14.

Razones de Estado: Se refiere a razones estratégicas, que por lo regular remiten al concepto del desarrollo de nación y del mismo Estado y que generalmente obligan por medio de una ley, un acto administrativo o jurídico a articularse interinstitucionalmente para cumplir objetivos estratégicos.

Todas estas razones anteriormente expuestas, pueden considerarse razones endógenas del proceso de desarrollo de estrategias interinstitucionales o intersectoriales. Pero, ¿Cuáles serían los factores exógenos que activan la acción interinstitucional? A decir verdad, se necesitaría, otro ensayo para referirse a ello, sin embargo, se dejan planteados a manera de provocación de futuras reflexiones dos:

Uno, los sistemas internacionales de desarrollo, expresados a través de la cooperación internacional, del Sistema de Naciones Unidas y Foros internacionales de orientación de políticas públicas, los cuales formulan y recomiendan enfoques de tipo siguiente, en un problema clave del desarrollo de nuestros países, como es el de la educación de la infancia:

Esos programas han de ser integrales, estar centrados en todas las necesidades del niño y abarcar la salud, la nutrición y la higiene, además del desarrollo cognoscitivo y psicosocial. Las alianzas entre gobiernos, ONGs, comunidades y familias pueden contribuir a que se imparta a los niños una buena atención y educación, sobre todo a los más pobres, mediante actividades centradas en el niño y la familia, basadas en la comunidad y respaldadas por políticas nacionales multisectoriales y recursos adecuados¹¹.

Y dos, los centros de pensamiento e investigaciones sobre diversos temas del Estado, el desarrollo, la institucionalidad, políticas públicas y sociedad, algunos de ellos ligados e interrelacionados con políticas públicas continentales y que tienen desarrollos desiguales en el caso de América Latina en que por ejemplo, son Argentina, Chile y México, donde más se produce continua y crecientemente estudios, investigaciones y reflexiones sobre los problemas de los estado y las sociedades latinoamericanas.

Estas dos fuentes de orientación y recomendación permanente a los Estados y las sociedades del mundo en materia de políticas públicas, tienen dos factores en común, y es su integración por parte de expertos y su “presión” sobre los estados y los que deciden políticas públicas, para que trabajen de manera más integral e interinstitucional.

¹¹ Comité de Redacción, Foro Mundial de Educación. Comentario Detallado sobre el Marco de Acción de Dakar. París, UNESCO, 2000. p. 15. citado por la UNESCO en el documento Coordinación Intersectorial de Políticas y Programas de la Primera Infancia: Experiencias en América Latina. Santiago de Chile, octubre de 2004.

7.3 ¿CÓMO SE DA EL PROCESO DE LA INTERINSTITUCIONALIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

La interinstitucionalidad desarrolla, aunque esto sea casi siempre de manera inconsciente, ambientes de pensamiento complejo, ya que en ella se entrecruzan visiones, ideas, proyectos, capacidades e intereses diversos, que al ponerse en común, se encuentran en puntos, se distancias en otros, se develan en contradicciones, y al final el resultado es la interrelación inteligente de una estrategia al servicio de un objetivo común.

Al tener un objetivo común identificado con base en unas razones expuestas y socializadas, es necesario establecer espacios, mecanismos y rutas del accionar interinstitucional.

Uno de los primeros pasos en esta ruta es la de exploración y reconocimiento de los marcos institucionales específicos de cada uno de los actores que intervienen en la estrategia. Solo ejerciendo esta exploración o socialización de los marcos específicos de cada institución, se puede reconocer los alcances y las responsabilidades, aportes y compromisos que cada uno puede adquirir en el marco de una estrategia interinstitucional.

Reconocer los roles específicos de cada institución, produce además, una real valoración de los límites de sus capacidades y los vacíos que cada uno tiene, lo cual le da a la política pública objetividad y aspiraciones alcanzables, la blinda de demagogias y falsas expectativas ante la sociedad o el sector específico al cual va dirigida.

La complejidad de este proceso, que es el de poner de acuerdo a tantas visiones, en primera instancia, subjetivas de los individuos que representan a cada institución, en segunda instancia, de las funciones que cada institución tiene en el engranaje del Estado, y en tercera, los mecanismos con los cuales cada una lleva a cabo sus propios procesos, que aunque el Estado trata de unificar proceso en todas sus ramas, las particularidades de cada función imponen singularidades difíciles de homologar de una institución a otra.

En el como de la interinstitucionalidad, se debe tener en cuenta que se trata de orientar, ordenar y organizar la cooperación pública que redunde en el mejoramiento de la calidad de las políticas públicas y por consiguiente en beneficio de los usuarios y beneficiarios de las mismas.

El funcionamiento de una estrategia interinstitucional pasa por varios momentos, en los cuales intervienen factores que van desde la incertidumbre hasta la sobré valoración de la estrategia. Algunos estudios se han atrevido, desde experiencias concretas de trabajo y en el marco de métodos muy abiertos y cualitativos de investigación a plantear y describir la caracterización de algunos momentos:

“Si en este período observamos las agendas temáticas, las formas de organización del trabajo, los socios institucionales involucrados y también el proceso de buscar una identidad, podemos distinguir tres etapas:

- Una primera, de arranque y apertura (1990-91), donde la preocupación central giró en torno a la coordinación y la capacitación, un estado institucional "de gaseoso a líquido", en General.
- La segunda fase, de cierta diversificación y ampliación tanto temática como institucional (1992-93), pero también de preocupación por consolidar y concretar. Por eso creemos que el estado era entre "líquido y gelatinoso".
- Por último, la fase de búsqueda de concentración temática y de cualificación del trabajo (1994-95), donde definitivamente la participación popular se constituye en un eje ordenador. En esta fase se hizo conciencia colectiva de que el estado esencial del G-DRU es el "gelatinoso".

La fase 1994-95 ya no se da bajo el signo del Gallo y tiene que ver con un cambio cualitativo en la composición del aparato estatal y en una nueva percepción de sus acciones. Ya no se trata tan sólo de una búsqueda de "concentración temática" inserta en el mismo marco general (centralizado, urbanista y sectorializado), sino en otro, donde la dimensión espacial (municipal rural), la participación y la intersectorialidad pasan a ser el elemento ordenador. En este cambio del eje estratégico, el G-DRU demuestra la flexibilidad (¿gelatinosidad?) suficiente como para intentar nuevas metodologías de trabajo”¹².

En este ensayo se adopta una descripción de los momentos por lo que pasa el desarrollo de una acción interinstitucional de la siguiente forma.

Momento de incertidumbre. Ya que se ve peligrar el feudo institucional, la tradición y el estilo personal de cada funcionario, sin mencionar los posibles intereses, algunos inofensivos y otros no tanto de cada burocracia específica. Pero incertidumbre también, por lo desconocido en materia de lo nuevo que puede arrojar la experiencia.

Momento del descubrir: Cuando se ponen sobre la mesa las capacidades y limitantes de cada uno, se abre un mundo nuevo de apoyos, complementariedades y construcción colectiva, que lleva a un escrutinio tanto individual como institucional.

¹² CARAFA RADA, Carlos. (Coordinador) Mario Arrieta A. / Mauricio Lea Plaza / Javier Medina / José Antonio Quiroga T. / Rodolfo Soriano. CAPITALIZACIÓN DE EXPERIENCIAS DEL GRUPO INTERINSTITUCIONAL DE DESARROLLO RURAL (G-DRU) DE BOLIVIA.

Momento de la adecuación: La construcción de un objetivo común, producen rupturas visibles, los lenguajes cambian del yo al nosotros, las visiones avanzan en los enfoques integrales y las políticas públicas comienzan a andar enlazadas y articuladas. La concertación aparece aquí, como elemento sustancial del proceso. Lograr consensos, acuerdos y pactos, requiere un alto grado de concertación, de escucha y de trabajo en equipo.

Momento de la acción: La formulación no es ya una idea sino una práctica. La ejecución requiere de haber contemplado las fortalezas y debilidades en lo técnico, lo financiero y los alcances de la estrategia. Esta acción se entiende como unos impactos en una población, en unos usuarios, que ya no ven a una institución sino a una estrategia que involucra a varias, como un todo.

Momento de la retroalimentación y renovación. El seguimiento colectivo, la evaluación interinstitucional y los aportes e incidencia externas de la sociedad y del contexto, devuelven a la acción interinstitucional nuevos elementos para su renovación permanente.

La acción conciente y racional de una acción interinstitucional, es realmente un proceso complejo y sensible, por cuanto en últimas, se trata de cambios en la estructura de la mentalidad y los imaginarios de las burocracias y del aparato del Estado en su relación con la sociedad. Se trata del intento por vencer una tendencia histórica negativa del Estado, que se puede observar en el primer capítulo de este ensayo, en cuanto a la atomización de sus estructuras, la dispersión de sus fuerzas constitutivas y el fraccionamiento, producido además, por otra tendencia muy arraigada en el ámbito del pensamiento académico, como es la especialización en áreas específicas del conocimiento y la práctica de las burocracias estatales.

7.4 LA INTERINSTITUCIONALIDAD Y LA CALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Cuando se habla de calidad de las políticas públicas, en realidad se habla de la calidad institucional de un Estado. Los contextos de actuación interinstitucional, por su carácter de reunir diversidad de enfoques, ideas y propuestas, son en sí, una forma de elevar la calidad de las políticas públicas.

Si bien, desde el punto de vista técnico, la calidad de una política pública se puede medir, según:

- ❖ El control de legalidad.
- ❖ Auditoria de gastos y eficiencia en usos de recursos.
- ❖ Cumplimiento de los objetivos específicos.

- ❖ Impactos de cada política en materias como equidad, productividad y competencias entre otros.¹³

Es también cierto, que no existe un estándar único de factores y criterios que evalúen la calidad de las políticas públicas. Pero en términos más abiertos y cualitativos y desde el enfoque de políticas públicas que las entiende como un proceso de alta relación con la sociedad y con los contextos sociales, económicos, políticos y culturales, se pueden indicar algunos aspectos claves que permitan identificar un mayor o menor grado de calidad en las políticas públicas.

En este sentido, una política pública que sea formulada a través de un proceso de participación ciudadana, debe presuponer una mayor calidad que aquella formulada de manera aislada y en el frío ensordecedor del escritorio, o incluso si ha sido formulada por expertos tecno-burocráticos que exponen constantemente una fobia a cualquier participación ciudadana en lo que ellos consideran campos sagrados de la experticia y la especialización, la calidad no alcanza a superar la de aquella que ha sido confrontada con escenarios reales y con los futuros beneficiarios.

Una política pública que contempla entre sus estrategias una comunicación fluida y procesos de visibilización interinstitucional o intersectorial, conocida por todos y a la mano de todos, tendría mayores indicios de calidad que una que se mantiene oculta, clandestina y que solo es conocida por las excepciones en el procesos, es decir los expertos y los estudiosos que andan siempre en la búsqueda de marcos legislativos o de teorías y formulaciones que enriquezcan su propia marginalidad.

Una política pública que establece de antemano, momentos de seguimiento y evaluación parcial y además, prevé, procesos de evaluación final, ojala también, con participación ciudadana, es de mejor calidad que aquella que se ejecuta sin un momento de reflexión sobre el camino andado y pero aún si se ejecuta, pasa y se olvida.

El profesor Eugenio Lahera en su texto *Política y políticas públicas*, responde al interrogante de ¿Cómo hacer una política pública de calidad? y en el aparte titulado *características de una política pública de excelencia*, da la respuesta:

Las políticas públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública. Si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestólogos hacia al populismo inmediateista. Las políticas públicas de excelencia tienen características que favorecen una mejor

¹³ FERREIRA, Alejandro y SILVA M, Flipe. Agencia de Calidad de las Políticas Públicas. 28 de enero de 2009.

discusión política; la principal es que son comparables formalmente: 1. Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?). 2. Estimación de costos y de alternativas de financiamiento. 3. Factores para una evaluación de costo-beneficio social. 4. Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?). 5. Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?). 6. De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas). 7. Oportunidad política. 8. Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?). 9. Claridad de objetivos. 10. Funcionalidad de los instrumentos. 11. Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia)¹⁴

Aunque la interinstitucionalidad no aparece expresamente como un factor de calidad en las políticas públicas, todas esas características mencionadas anteriormente, son más viables de cumplir si se establecen ambientes interinstitucionales, donde los debates favorecen un carácter más democrático de la formulación ejecución y evaluación de las políticas públicas. En este sentido, un Estado que orienta, define y obliga a sus burocracias e instituciones a generar ambientes interinstitucionales e intersectoriales, es un estado que construye su propia calidad como Estado, que genera calidad para sus instituciones y que seguramente redundará en calidad de los beneficios recibidos por la sociedad.

7.5 ¿CUÁLES SON LAS VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA INTERINSTITUCIONALIDAD?

Para centrar la atención de quienes acceden a este ensayo y visibilizar con mayor precisión las ventajas y desventajas de la interinstitucionalidad se desarrolla un cuadro. El cuadro no pretende contraponer una a la otra ni hacer un balance simétrico entre ambas, se podría incluso plantear que se trata de un ejercicio “disperso” de identificación muy abierta de estas ventajas y desventajas.

¹⁴ LAHERA, Eugenio. *Política y políticas públicas, características de una política pública de excelencia*. Fuente: CIPE (1996): *Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets*”, Washington

INTERINSTITUCIONALIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	
VENTAJAS	DESVENTAJAS
Una mayor conciencia y acción racional de los funcionarios en la ejecución de las PP y por tanto una mayor calidad de estas apuntalada por estudios y teorías sobre la interinstitucionalidad	Hasta ahora, lo que hay es una tendencia voluntarista de trabajo interinstitucional, sin un proceso amplio de sistematización teórica ni conceptual.
Un juego de roles mejor definido al reconocer sus capacidades y límites como institución y funcionario	La formulación de las PP en ambientes interinstitucionales son más lentas y necesitan más tiempo para la toma de decisiones, lo que en las dinámicas gubernamentales puede generar efectos contraproducentes
Una cualificación constante de las burocracias gracias al intercambio permanente de experiencias y el debate que generalmente suscita definir objetivos comunes	Si los roles y las capacidades institucionales no se definen muy bien, la interinstitucionalidad se convierte en un carro pesado de mover y con ello se llega a la inoperancia e inmovilidad.
La ordenación y aprovechamiento máximo de las capacidades institucionales, tanto humanas, técnicas y financieras	Las estrategias interinstitucionales deben garantizar los recursos financieros y técnicos para su éxito, de otra manera solo será una política colectiva bien planeada con buenas intenciones pero sin impactos
Construcción de soluciones complejas a problemas complejos a través de un proceso integrador de visiones y políticas	La extrema centralización de las políticas de algunos Estados es un gran freno al trabajo interinstitucional ya que no se pueden tomar decisiones
Presupone una mayor sostenibilidad de los procesos en la medida en que las responsabilidades y la carga del trabajo es colectivo y no individual	
Es un ambiente más propicio para la transversalización de las políticas	
Configuración de visión integrales, globales y compartidas	
Genera escenarios de diálogo, debate e intercambio permitiendo un reconocimiento y un respeto basado en	

más en el trabajo y menos en las jerarquías	
Favorecen el autocontrol y la vigilancia colectiva tanto de las responsabilidades y obligaciones como de la utilización transparente de los recursos	
Favorece y presiona procesos de descentralización y mayor autonomía de las instituciones	
permite aprovechar de manera organizada el potencial humano y los recursos financieros de las diferentes instituciones	
Genera confianza, la formación social, el trabajo en grupo y el aprendizaje cooperativo tanto entre la institucionalidad como en los actores del contexto social.	

8. CONCLUSIONES

El objeto de estudio de las políticas públicas se amplía exponencialmente. El nivel de detalle que adquieren las formulaciones y reflexiones, requiere de teorías y micro teorías capaces de visibilizar los cambios que se producen al interior del Estado, las instituciones y las políticas públicas.

Se necesitan aportes para que la acción de las burocracias se desarrolle en un marco de conciencia sobre lo que se hace y para que los conglomerados humanos, a los cuales van dirigidas las políticas, asuman la conciencia del papel esencial que tienen en la construcción y ejecución de las mismas.

Tal vez sea necesario que todo funcionario, conozca el desarrollo histórico del estado y sus instituciones, así, estaría consciente de que la institución a la cual ofrece y entrega su fuerza de trabajo, no pertenece ni debe obedecer a caprichos ni intereses egoístas, sino que está allí, existe allí, en función de un sujeto social y político, que es el ciudadano. Si esto ocurriera, se estaría ante un profundo cambio de mentalidad, ante una real la dimensión cognitiva de la acción, que revolucionaría al mismo Estado y sus instituciones.

La calidad de la que se ha hablado en este ensayo, es esa, la de considerar las políticas públicas como producto de un contexto y no de la genialidad de las tecnocracias. Como producto de una interrelación entre ciudadano y Estado y no como resultado del desarrollo de las mismas instituciones.

La interinstitucionalidad, es parte de ese campo gris de las políticas públicas, aun por estudiar en su verdadera dimensión, los esfuerzos que se plasman en este ensayo, son más bien una aventura sobre un territorio nuevo del campo de estudio de las políticas públicas, que arroja muchas dudas en este incesante movimiento del conocimiento y la realidad.

Si de conclusión se trata, entonces de debe decir que la interinstitucionalidad como experiencia en los proceso de gobierno y ejecución de las políticas públicas es racionalizable, es sistematizable y ante todo puede ser pensada teóricamente.

BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, John M. *La política del desarrollo administrativo en Estados Unidos*. En revista *gestión y política pública* volumen xiv. número 2. ii semestre de 2005. pp. 227-255 227

ARRIAGADA, Irma. *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Santiago de Chile, octubre de 2007.

AYALA, José. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. En: *Revista Región y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, Vol. 13 No. 22, 2001.

BRUZÓN, Carlos J. *Notas sobre Teoría General del Estado*. Profesor de Teoría General del Estado. Departamento de Derecho, Universidad de Granma, Cuba.

CARRIÓ, María y FAZIO, Marisa. Ponencia: Valor estratégico de redes interinstitucionales en la formación de los profesionales en Ciencias de la Educación. Mendoza-Argentina. Instituto de Ciencias de la Educación- Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.

CASTELLANOS, José y CASTELLANOS, Carlos. *La gestión del desempeño en las organizaciones. Concepciones teóricas*. Mayo de 2010.

CORONIL, Fernando. *El estado de América Latina y sus Estados. Siete piezas para un rompecabezas por armar en tiempos de izquierda*. En la revista *NUEVA SOCIEDAD No 210, julio-agosto de 2007, ISSN: 0251-3552*.

CUNILL, Nuria. *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. En: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, Octubre 18 - 21 de 2005.

CRUZ-RUBIO, César. *Mapa de desarrollo teórico en política pública y policy change: estado de la cuestión y tendencias*. 07 de mayo de 2010

DA SILVA, Mónica. *Intersectorialidad e Interinstitucionalidad en las Políticas de Protección y Educación para la Primera Infancia*. En: II Jornadas del Servicio de Educación Inicial Investigaciones actuales en Primera Infancia y en el ámbito de la Educación Inicial. Uruguay. Facultad de Psicología. Universidad de la República del Uruguay. Abril, 11 y 12 de 2008.

DI MAGGIO, Paul J. y POWELL, Walter W. *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*. 1991.

DURAN, Esperanza. Nación y Estado: El Concepto de "pueblo" en Hegel. Texto digital.

ESCOBAR, Rosa. Reseña: Trabajo en grupo y aprendizaje cooperativo. En: "Psicología Educativa", México, Prentice Hal, 1999. Pág. 688.

FERREIRO, Alejandro y SILVA, Felipe. Agencia de Calidad de las Políticas Publicas. Chile 28 de Enero de 2009

FERNANDEZ, Cynthia y ESCOBAR, Carlos. Estudio sobre institucionalidad pública de derechos humanos. En: Revista ASIES No. 1 – 2010 Asociación De Investigación y Estudio. Guatemala, (enero 2006 - junio 2009).

FERNÁNDEZ, José Andrés. La Teoría del Estado de Hermann Heller El Catoblepas • número 30 • agosto 2004 • página 19

Fundación Kukulcan. Armonización de políticas públicas, rectoría ambiental y coordinación interinstitucional en materia de ambiente y recursos naturales. Agosto, 2008.

GARCÍA José M^a. Introducción histórica a la filosofía del estado (ii): Desde Locke a Hegel. Texto digital.

GÓMEZ, Claudia. Ponencia: Elementos Para La Construcción de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. En: "Congreso Internacional de Participación Ciudadana en la Prevención del Delito y la Seguridad Pública" Jalisco, México, Octubre 25 al 27 de 2006.

GOMEZ, Claudia y BARACALDO, Estela. La corresponsabilidad: una estrategia para la convivencia y la seguridad ciudadana en la Policía Nacional de Colombia En Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, Quito, No. 2, septiembre 2007, pág. 99-111.

IGLESIAS, Alicia. La organización de la investigación interdisciplinaria e interinstitucional sobre Desarrollo Local Sostenible. EN: Revista OIDLES - Vol 1, N° 1. Septiembre 2007

MAY, Hubert. *Aporte de Kant al concepto moderno del "Estado de derecho"*. Texto digital.

MEDELLÍN, Pedro. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. División de Desarrollo Social políticas sociales 93. Santiago de Chile, julio de 2004

MÉNDEZ, Ana María y GÓMEZ, Yahima. *La concepción marxista acerca del Estado: un reto a enfrentar en las sociedades latinoamericanas contemporáneas*

LAHERA, Eugenio. Políticas sociales. En: Política y políticas públicas. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile, agosto de 2004.

OSZLAK, Oscar. *Burocracia estatal: política y políticas públicas*. En revista POSTData, Argentina. 11, Abril de 2006. CEDES, Centro de Estudios de Estado y Sociedad.

RODRÍGUEZ, Jesús. Estado de derecho y democracia. Instituto Federal Electoral. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática no 12.mexico.

ROJAS, Francisco. *El nuevo mapa político latinoamericano. Para repensar los factores que marcan las tendencias políticas*. NUEVA SOCIEDAD 205.

ROZAS, Germán y LEIVA, Edison. Intersectorialidad en las Políticas orientadas a la superación de la pobreza en Chile: Una perspectiva desde la Psicología Comunitaria. En: Acta Colombiana De Psicología.

SHEPSLE, Kenneth A. y MARK S. Neoinstitucionalismo en ciencia política. Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento. En: Economía, Sociedad y Territorio. México, 2008. Vol. VIII, No. 26. Pág. 549 – 560.

SORIA, Leonor. Aportes para la discusión de la descentralización de las políticas públicas sociales. MIDES. Texto digital.

TREVES, Renato. La doctrina del Estado de Hermann Heller. Biblioteca jurídica virtual del Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM. México

ULLOA, Ana Lilia *“El Estado en Kant”* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, México.

UMAYAHARA, Mami. Coordinación Intersectorial de Políticas y Programas de la Primera Infancia: Experiencias en América Latina. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe OREALC/UNESCO. Santiago de Chile, octubre de 2004.

VERGARA, Rodolfo. Instituciones y políticas de gobierno: una mirada al caso de las políticas contra la pobreza. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000.