

Políticas públicas: criterios para medir su efectividad

FLORY FERNÁNDEZ CHAVES

PALABRAS DESCRIPTORAS: Efectividad, eficiencia, eficacia, políticas públicas

Resumen

Dentro de las múltiples formas de intervención del Estado en la sociedad, las políticas públicas tienen un papel protagónico por cuanto se convierten en una de las formas más visibles de su actuación.

Para evidenciar la importancia de dicho papel, en el artículo se realiza una caracterización conceptual de las políticas públicas en general.

Para medir su efectividad se deben tener claros sus términos componentes: la eficiencia y la eficacia; aclaración que se realiza en la segunda parte, donde se analizan los términos señalados y se comenta una serie de enfoques sugeridos para medirla.

INTRODUCCIÓN

Desde un punto de vista conceptual general, las políticas públicas son el medio por el cual los gobernantes actúan en toda una sociedad o en algún sector de la misma, poniendo en práctica los planes y los programas de acción ofrecidos a los gobernados, convirtiéndose a la vez en indicadores de la naturaleza y el modo de funcionamiento del aparato estatal, sus instituciones y sus estructuras, en un determinado lapso temporal.

En términos específicos dicha actuación puede transformarse en múltiples sectores de actividad: geográfica, política, económica, social, cultural, ética, moral, legal, laboral, científica, tecnológica, ambiental, etc. y bajo múltiples formas: propuestas generales, normas legislativas, decisiones gubernamentales, conjunto de planes y programas, etc.

A su vez, los alcances y límites de la actuación estatal están, en parte, determinados por diferentes marcos que afectan los posibles medios y recursos disponibles para el alcance de los objetivos y las metas propuestas, como son: condiciones geográficas, proceso histórico seguido por cada sociedad, instituciones desarrolladas a lo largo del mismo y manifestaciones jurídicas que regulan las relaciones entre los distintos sectores de cada sociedad en particular.

Una manera sencilla de conceptualizar las políticas públicas es verlas como:

“el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”, (y hablar) “de los actos y de los no actos comprometidos de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia.”
(Meny y Thoenig 1992: 89)

De acuerdo con los autores antes mencionados, dentro de las características principales de las políticas públicas se encuentran las de:

- identificarse bajo la forma de un contenido, donde se movilizan recursos para obtener resultados,
- prolongarse mediante una estructura referencial, orientadora y relativamente permanente, bajo la forma de un programa,
- expresar ciertas finalidades y preferencias por medio de orientaciones normativas más que por respuestas aleatorias,
- imponerse por un factor de coerción proveniente del ejercicio de la autoridad legal y del monopolio de la fuerza de los actores gubernamentales y
- afectar a todos los individuos cuyas situaciones están influidas por la competencia social de la acción pública. (Meny y Thoenig 1992: 90 y 91).

Existen diferentes tipologías clasificatorias de las políticas públicas, de acuerdo con los criterios utilizados para su clasificación, por ejemplo, desde el punto de vista del ámbito cubierto pueden ser locales, regionales o nacionales; desde el punto de vista del ejercicio del monopolio de la fuerza pueden ser directas o indirectas; desde el punto de vista de los beneficiarios pueden ser individuales o colectivas; etc.

En ese sentido, y como cualquier otra gestión del aparato gubernamental, las políticas públicas, surgen de la necesidad del Estado de satisfacer las múltiples, y a veces contradictorias, demandas de sus ciudadanos; por lo que es inevitable que en su formulación, ejecución y evaluación se presenten incoherencias, contradicciones, omisiones o duplicaciones, que en última instancia, limitan gravemente la capacidad de respuesta del aparato estatal

y reflejan los disímiles grados de poder de los distintos grupos sociales.

De modo que en el proceso de conformación del Estado-Nación, las políticas públicas juegan un papel fundamental, dada la necesidad de contar con una estrategia que permita el desarrollo de la sociedad, mediante el logro de objetivos geográficos, políticos, económicos, sociales, culturales, éticos, morales, legales, laborales, científicos, tecnológicos, ambientales, etc., claramente definidos.

Tal multiplicidad de objetivos e intereses revela la estrecha relación que debe necesariamente existir entre el desarrollo en el campo económico y otros campos, especialmente el social; pues no debe olvidarse que las personas deben ser el sujeto y el fin de los procesos de desarrollo, por lo que la calidad de vida de los habitantes de un país debe incluirse entre las preocupaciones fundamentales de las políticas públicas.

Para el logro de tales objetivos es imprescindible que las políticas públicas estén estrechamente relacionadas con los planes, proyectos y programas de desarrollo, de modo que tomen en cuenta los diferentes elementos de la dinámica social y contribuyan de manera efectiva, es decir, eficaz y eficiente, a alcanzar los objetivos propuestos, tanto para el corto como para el mediano y largo plazo.

En ese sentido, el proceso de elaboración de políticas públicas en cualquier campo debe llevarse a cabo dentro de un marco que contemple la participación de todos los actores afectados; de modo que sea producto de interacciones que contemplen la posibilidad de satisfacer la mayor gama de intereses posibles.

Así, dominios variados, suponen protagonistas también variados, como es el caso de las personas e instituciones involucradas, las cuales van desde toda la población de un país hasta los diferentes participantes individuales; lo mismo que cualquier tipo de organización, sea pública o privada.

En el cumplimiento de tal política el Estado debe llevar a cabo ciertas funciones consideradas clásicas tales como: proteger, conservar y valorizar, alentar y apoyar las manifestaciones de sus ciudadanos, difundir los bienes por los medios adecuados, formar a sus ciudadanos y cooperar con los otros países en el intercambio de bienes; así como otras de apoyo instrumental para el desarrollo humano, por ejemplo: financiar necesidades presupuestarias, planificar recursos y medios requeridos, identificar instrumentos de análisis e indicadores necesarios, perfeccionar las legislaciones pertinentes y formar tanto como capacitar los recursos humanos relacionados.

Para que la acción llevada a cabo por el Estado por medio de dichas funciones sea efectiva (eficiente y eficaz a la vez), debe tener repercusiones positivas, tanto en la calidad de vida en general, como en la vida en particular, de los habitantes de su territorio.

En ese sentido, son importantes los derechos que forman parte de la segunda generación de los derechos humanos fundamentales, contemplados en diferentes proclamações como la "Declaración Universal de Derechos Humanos", la "Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre", el "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", etc.

En ese orden de ideas, las políticas públicas en cualquier campo deben convertirse en los medios por los cuales el Estado, brinda y asegura las condiciones, necesarias y suficientes, para que dicho acceso y participación puedan realmente ser ejercidos por sus ciudadanos, de modo que la democracia se convierta en la respuesta política a la vigencia y puesta en práctica de los derechos y los deberes: derechos de las personas a participar de la vida de su país y del resto del mundo, lo mismo que deber del Estado de proveer los medios para que dicha participación se convierta en realidad.

Lo anterior por cuanto este tipo de derechos y de deberes son programáticos en el sentido de que su

promoción corre a cargo del Estado y su implantación es progresiva, por medio de acciones positivas que brinden los medios materiales para su desarrollo y puesta en práctica; de modo que no se conviertan en simples frases propagandísticas o queden al nivel de meras declaraciones teóricas.

Por la naturaleza tan compleja de las políticas públicas, descrita anteriormente, las etapas del proceso seguido para su elaboración implican múltiples tomas de decisiones, con base en la realización de también variadas interacciones entre los afectados por ellas, que pueden ser tanto personas individuales, como grupos u organizaciones.

Para analizar el proceso seguido para la elaboración de las políticas públicas, existen diferentes propuestas metodológicas, que reflejan las variadas posiciones teóricas de sus autores; sin embargo, a pesar de lo interesante y amplio del tema, desbordaría los propósitos de la presente reflexión el entrar en un análisis crítico de cada una de ellas.

Desde ese punto de vista, a continuación se describen brevemente los aportes realizados por cinco autores: uno español (Subirats), dos franceses (Meny y Thoenig), uno canadiense (Bellavance) y uno norteamericano (Lindblom), en un intento por ilustrar varios posibles enfoques sobre un mismo tema.

La selección de dichos autores obedece al propósito básico de comentar aportes de tratadistas, que reflejan las principales corrientes de pensamiento sobre las políticas públicas, como son la europea continental representadas por España y Francia, junto con la norteamericana con Canadá y Estados Unidos de América.

Subirats (1994) divide el esquema de análisis en varios pasos:

1. percepción y definición del problema,
2. identificación de los intereses afectados y el grado de organización,

3. posibilidades de acceso a los canales representativos,
4. consecución del estatuto adecuado para ser incluido dentro de la agenda,
5. formulación de una acción de respuesta o de una solución,
6. definición de objetivos y prioridades,
7. soportes de la solución propuesta,
8. puesta en práctica de la política (implementación),
9. evaluación y control de los efectos producidos y
10. mantenimiento, revisión o terminación de la política en cuestión.

Sin embargo, en el desarrollo de su propuesta Subirats ubica en cinco grupos las etapas mencionadas:

- a) definición del problema,
- b) alternativas de actuación,
- c) toma de decisiones y fijación de objetivos,
- d) puesta en práctica y
- e) evaluación.

Por su parte, Meny y Thoenig (1992) descomponen el análisis del proceso de elaboración de las políticas públicas en cuatro fases:

1. la aparición de los problemas públicos,
2. la decisión política,
3. la implementación y
4. la evaluación.

Bellavance (1985), a su vez, propone un modelo con una concepción integrada del análisis, que incluye tanto descripción como análisis, sin optar por ninguna metodología en particular y dividido en tres fases principales:

1. la elaboración, que comprende la emergencia y la formulación,
2. la adopción y
3. la ejecución o administración, que abarca la implantación y la gestión.

Por el contrario, **Lindblom** (1991) opina que:

“un análisis de políticas realizado paso a paso podría obscurecer los temas generales y fenómenos universales al buscar los aspectos que son únicos en cada etapa.” (...) (Por lo que sugiere) *“estudiar la elaboración de las políticas públicas como un proceso muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos.”* (Lindblom 1991: 11 y 13)

Para ello cuestiona la utilidad de los análisis, el papel de los analistas de políticas profesionales, los límites del análisis como alternativa a la política y sus posibles fallas, la importancia de los juegos de poder entre los decisores de políticas públicas, la burocracia, las empresas privadas, los grupos de interés y los ciudadanos comunes y corrientes de las democracias actuales y su incidencia en la formulación de la agenda pública.

El acudir a variadas fuentes y diversos enfoques para tratar el tema de las políticas públicas, obedece a la casi imposibilidad de obtener en un solo punto de vista las perspectivas necesarias para abarcar toda la riqueza y amplitud de los temas públicos, dado que la problemática tratada es un fenómeno complejo y multidimensional que necesariamente requiere y debe ser abordado desde diferentes ángulos.

Los enfoques resumidos se parecen en cuanto a que en términos generales tocan los mismos elementos del proceso de elaboración de políticas públicas: la detección política de un problema, las propuestas técnicas para su solución, su ejecución a cargo de las autoridades correspondientes y la participación en la evaluación de sus resultados por parte de diferentes grupos interesados en el asunto.

Las diferencias se presentan en lo que se refiere a la intensidad con que los diversos autores tratan los elementos mencionados: más prácticamente Subirats, más complejo por la variedad de temas Meny y Thoenig y más elaborado por la naturaleza de las variables Bellavance. Mientras que Lindblom es el más diferente de todos, porque cuestiona los aspectos que los demás consideran como esenciales y sugiere que el proceso de elaboración de las políticas públicas se plantee como es: un proceso “complejo”, “sin principio ni fin” y con límites “incierto”.

Como todo modelo, cualquiera que se proponga para el análisis del proceso de elaboración de las políticas públicas es más fácil de manejar entre más sencillo y menos variado sea en sus elementos componentes; mientras que conforme pretenda acercarse más a la realidad para explicarla mejor, se torna más difícil de aplicar al aumentar tanto la variedad como la cantidad de sus elementos componentes y las relaciones entre ellos.

De la descripción resumida de los cuatro enfoques anteriores puede concluirse que en el análisis de las políticas públicas se debe tomar en cuenta una serie de aspectos: políticos, legislativos, institucionales y administrativos, lo mismo que conceptuales, financieros y estadísticos. En ese sentido y para el caso específico de cualquier política pública, se deben identificar los principios, los conocimientos, las técnicas, los instrumentos, las estadísticas y los indicadores apropiados para cada campo en particular.

Con base en esas consideraciones, y parafraseando a Harvey (1980: 28), el análisis de las políticas públicas puede llevarse a cabo desde varios puntos de vista diferentes, según los aspectos que interese privilegiar:

1. institucional-administrativo, con el estudio de los organismos y las estructuras institucionales del sector a analizar,
2. jurídico-normativo, con el estudio de la legislación correspondiente,
3. financiero, con el estudio del financiamiento del desarrollo específico,
4. de relaciones internacionales, con el estudio de los aspectos pertinentes hacia y desde el exterior del país o
5. estadístico, con el estudio cuantitativo de los recursos disponibles y la definición de los indicadores correspondientes.

Como complemento del acercamiento conceptual planteado previamente, a continuación se desarrolla el enfoque propuesto por un tratadista del campo de la administración: Richard L. Daft (2000), considerado como el más completo para medir la efectividad de las políticas públicas en los términos de eficiencia y eficacia, como determinantes principales de la misma.

Se escoge a Daft, por cuanto en su propuesta toma en cuenta la evolución de varios enfoques sugeridos para medir la efectividad: desde los más tradicionales como los de objetivos, de recursos del sistema y de proceso interno, hasta los más novedosos como los de grupos de interés y de valores en competencia.

Criterios para determinar la efectividad de una política pública

Una labor fundamental de los encargados de las organizaciones es garantizar que los procesos y las actividades llevadas a cabo por sus unidades administrativas sean efectivas, en términos de alcanzar

simultáneamente los máximos niveles posibles de eficacia y de eficiencia. Para evaluar tal efectividad se hace necesario acudir a diferentes indicadores, de acuerdo con los aspectos que se desea medir y en función de las características particulares de cada organización, proceso o actividad.

Para los propósitos de la presente reflexión “efectividad” es la suma de la “eficiencia” más la “eficacia”, entendiendo por “eficiencia” el uso de la mínima cantidad de recursos para la producción de bienes o servicios y por “eficacia” el logro de los objetivos de la producción de bienes o servicios requeridos por la sociedad.

La necesidad de considerar al mismo tiempo la eficacia y la eficiencia, se deriva del hecho de que en última instancia ninguna organización puede ser realmente efectiva si no cuenta con los recursos humanos, financieros y materiales, necesarios y suficientes, para alcanzar los objetivos propuestos y brindar algún grado de satisfacción a todas las instancias interesadas en el desarrollo de sus funciones.

Por ello, “se ha sentado la hipótesis de que la eficiencia no puede ser por sí sola un valor, puesto que ella corresponde sólo a las relaciones y, por lo tanto, debe definirse en términos de propósitos y fines. Se ha propuesto, además, que la eficiencia se considere como un medio descriptivo de los aspectos que están implícitos en la realización de una labor (...)”. (Jiménez 1990: 43)¹

Si la eficiencia se relaciona con el uso de los recursos en el logro de los objetivos, entonces es el resultado de la racionalidad en el sentido de que se deben adecuar los requerimientos a los propósitos perseguidos; en otras palabras: una vez definidos los objetivos, se deben identificar los medios y los procedimientos adecuados para alcanzarlos, por lo que la eficiencia se convierte en una medida de la

relación técnica entre las entradas o insumos y las salidas o productos.

El problema con la racionalidad estriba en sus diferentes tipos: política, económica, social, ética, moral, legal, técnica, organizacional, etc., que pueden ser potencialmente contradictorios entre sí, pues cuando se persigue uno pueden abandonarse otros, o cuando se alcanza uno pueden perjudicarse los demás.

Para evitar dicho problema se debe, entonces, procurar la mejor manera de hacer las cosas, sean estas organizaciones, procesos o actividades, para que los recursos disponibles se utilicen del modo más racional posible y se garantice su empleo óptimo mediante la ejecución más adecuada, todo de acuerdo con cada situación particular.

Por su parte, la competencia de la eficacia gira alrededor del logro de los objetivos planeados, pues se interesa tanto por hacer lo apropiado mediante la selección de los objetivos adecuados a la organización, el proceso o la actividad, como por alcanzarlos haciendo las cosas necesarias y suficientes, que contribuyan a cumplir con los objetivos considerados adecuados en sus términos.

Por ejemplo, “el preguntarse sobre la eficacia de una determinada política implica en buena parte preguntarse sobre la implementación de la misma. Es decir, preguntarse sobre el nivel de racionalidad de su organización interna, sobre el grado de predictibilidad de la actuación del personal implicado, sobre las pautas de dirección seguidas y la claridad en los niveles de responsabilidad, sobre el nivel de respuesta o de reacción que la aplicación de la política genera en la misma organización, o sobre la adecuación de los recursos destinados a esta política con los objetivos planteados.” (Subirats 1994: 140)

1/ Para el autor mencionado la eficacia es el “cumplimiento del objetivo social y de las políticas establecidas con un fin determinado. Orienta la estrategia.” (Mientras que la eficiencia es el) “aprovechamiento máximo, oportuno y racional de los recursos humanos, financieros y materiales, para lograr el cumplimiento del objetivo social. Orienta las tácticas y al apoyo logístico.” (Jiménez 1990: 423)

La principal distinción con la eficiencia, entonces, reside en que mientras la eficiencia se preocupa por los medios, la eficacia lo hace por los fines, diferencia que repercute sobre el foco de la atención: la eficiencia se enfoca en los aspectos internos relacionados con la manera correcta de hacer las cosas, mientras que la eficacia lo hace en los aspectos externos, relacionados con la manera de hacer las cosas correctas.

Por esas divergencias en los focos de atención es imprescindible que la eficiencia y la eficacia vayan indisolublemente ligadas, lo cual se persigue con el concepto integrador de la efectividad: óptima utilización de los recursos disponibles (eficiencia) para el logro de los objetivos adecuados (eficacia).

Si ambas son insatisfactorias se provoca un desperdicio en los recursos por su utilización deficiente, que redundará en la imposibilidad o por lo menos dificultad para lograr los objetivos; es decir, por la ineficiencia no solo se malgastan los recursos, sino que tampoco se cumplen los propósitos usados como justificación para su uso.

Si la eficiencia es satisfactoria, pero la eficacia no lo es, se estaría frente al caso de un uso intensivo y racional de los recursos, haciendo bien las cosas que no se debieron haber hecho. En el caso contrario se estaría frente al logro de los objetivos, pero de una manera precaria, inadecuada o insatisfactoria e insostenible en el largo plazo.

De ahí que la única combinación viable y sostenible en el largo plazo se convierte en la satisfacción de ambos criterios simultáneamente: haciendo bien las cosas que hay que hacer, mediante la utilización racional de los recursos disponibles, al menor costo, esfuerzo y tiempo, para asegurar de ese modo la permanencia, la estabilidad y el crecimiento continuado de la organización, del proceso o de la actividad en sí.

Como sistemas abiertos, las organizaciones interactúan con las organizaciones de otros sistemas de su ambiente externo, obtienen recursos humanos, financieros, materiales, etc. y brindan resultados como productos, servicios, ideas, etc., después de un proceso de transformación dentro de su ambiente interno. Desde ese punto de vista, su efectividad puede evaluarse en cualquiera de las tres dimensiones básicas: los recursos, el proceso de transformación o los resultados.

De acuerdo con Daft (2000: 59) tal manera de evaluar la efectividad se conoce como los “*enfoques tradicionales de la efectividad*” y consisten básicamente en tres: enfoque de objetivos, enfoque de recursos del sistema y enfoque de proceso interno.

Si se desea centrar la atención en la evaluación de la efectividad en la dimensión de los resultados, se está prestando atención al logro de los objetivos propuestos, por lo cual el análisis en esa dimensión también es conocido como el enfoque de metas organizacionales.

Tal enfoque evalúa la efectividad de la organización concentrándose más en los objetivos alcanzados que en los medios utilizados para hacerlo, lo cual tiene sentido si se considera que las organizaciones se crean deliberadamente para alcanzar determinados objetivos y las actividades que llevan a cabo también persiguen determinados objetivos.

El problema con los objetivos es que pueden ser múltiples (oficiales y reales) y a diferentes plazos (corto, mediano o largo), por lo que pueden ser contradictorios entre ellos, especialmente si no se establece una jerarquía de prioridades para alcanzarlos en un determinado horizonte temporal y espacial.

Además de lo anterior para poder aplicar correctamente este enfoque en la evaluación de la efectividad es imprescindible que los objetivos sean operativos, es decir, que puedan definirse por las

acciones necesarias para alcanzarlos, observarlos o medirlos y tengan de ese modo un grado superior de empiricidad, esto es, que sean verificables por la experiencia en términos de indicadores.

Entre esos indicadores se encuentran unos más cuantitativos y otros menos, como por ejemplo: estabilidad financiera, rentabilidad, crecimiento, eficiencia, participación en el mercado, conservación de los recursos, calidad de los bienes o servicios, diversificación de las actividades, investigación y desarrollo de nuevos productos, desarrollo de la administración o sensibilidad y responsabilidad social.

Por la naturaleza tan compleja de los objetivos y de los indicadores para medirlos cuantitativamente, este enfoque es más utilizado en las empresas privadas, donde existe más tradición de registros contables y financieros que permiten la medición cuantitativa por medio del establecimiento de estándares de desempeño, los cuales pueden perfectamente ser utilizados como indicadores para la evaluación de la efectividad.

Por el contrario, si la atención se centra en la evaluación de la efectividad en la dimensión de los recursos, se está poniendo el énfasis en la capacidad de la organización para adquirir del ambiente los recursos necesarios y suficientes para mantenerse en el corto plazo y sobrevivir en el largo plazo; por lo que es importante observar su aumento o su disminución a lo largo del tiempo y su relación con el desempeño obtenido.

En ese sentido, los indicadores para este enfoque giran alrededor del entorno: habilidad de anticipar cambios en el ambiente externo que puedan afectar su provisión de recursos; sensibilidad de reacción ante tales cambios, previstos o imprevistos, por medio de su adecuada percepción e interpretación; capacidad de negociación para adquirir en el corto plazo, y conservar en el largo plazo, los recursos necesarios y suficientes para su existencia continuada y exitosa.

Dado que la mayor parte de los recursos son escasos, y entre más escasos más valiosos, este enfoque permite evaluar la efectividad en términos tanto absolutos como relativos, lo que le otorga un mayor grado de flexibilidad, y, por ende, de utilidad, en su aplicación a diferentes organizaciones, procesos o actividades donde la obtención de indicadores para los objetivos, como los señalados previamente, es difícil de lograr.

El riesgo que se corre cuando se aplica este enfoque para la evaluación de la efectividad, es concederle más importancia a la obtención de los recursos, en detrimento de la naturaleza y calidad de su aplicación. En otras palabras: interesarse más por investigar cuántos recursos se obtienen y olvidarse de cómo y cuán adecuadamente se están utilizando esos recursos para alcanzar los objetivos planteados.

Mientras que si la atención se centra en la evaluación de la efectividad en la dimensión del proceso de transformación, se coloca el énfasis en el ambiente interno y en el papel que los integrantes de las organizaciones, de los procesos o de las actividades juegan en el mismo, con exclusión del ambiente externo.

La naturaleza de los indicadores posibles también varía con respecto a los enfoques anteriores, aunque igualmente pueden ser tanto de índole cuantitativa como cualitativa: ambiente del trabajo, calidad de vida laboral, satisfacción de los integrantes, espíritu de equipo, lealtades personales y grupales, coordinación entre las unidades administrativas, comunicación entre los integrantes, manejo adecuado de los niveles de conflicto interpersonales e intergrupales, etc.

Aunque este enfoque tiene la ventaja de enfatizar la armonía del funcionamiento interno como un factor clave para el éxito de cualquier organización, proceso o actividad, tiene la desventaja fundamental de no tomar en cuenta la influencia del ambiente externo como contexto dentro del cual se

llevan a cabo los procesos internos, por lo que se constituye en una perspectiva sumamente limitada para la evaluación de la efectividad.

Por todos los aspectos previamente descritos no puede decirse que exista, y muchos menos que sea válido, un enfoque único para evaluar la efectividad de organizaciones, procesos o actividades, pues en ella inciden aspectos tan importantes como cantidad y calidad de recursos y resultados o tan imprescindibles como moral, estabilidad, flexibilidad, motivación, etc., de sus participantes.

Por ello actualmente se considera que a pesar de que:

“los tres enfoques de la efectividad organizacional – objetivo, recursos del sistema, proceso interno – tienen algo que ofrecer, cada uno dice sólo parte de la historia.” (Para superar tal situación) *“hace poco se introdujeron los enfoques integradores de la efectividad organizacional. Estos reconocen que las organizaciones hacen muchas cosas y tienen muchos resultados. Combinan varios indicadores de efectividad en un marco de referencia. Estos incluyen el concepto de intereses y los enfoques de valores en competencia.”* (Daft 2000: 64)

En el enfoque de intereses la evaluación de la efectividad se lleva a cabo analizando el mayor o menor grado de satisfacción de los grupos interesados en las organizaciones, en los procesos o en las actividades, como pueden ser los propios dueños o sus representantes, los colaboradores internos, los receptores externos, las autoridades gubernamentales, los diversos grupos de la sociedad civil, etc., por lo que pueden ubicarse tanto dentro como fuera de organizaciones, procesos o actividades.

Así como es diversa la naturaleza de los grupos interesados, también son diversos los criterios utilizados por cada uno de ellos para evaluar la efectividad de las organizaciones, procesos o

actividades: por ejemplo, los dueños o sus representantes se interesan por la solvencia y el rendimiento financiero; los colaboradores internos por la calidad de su vida laboral y todo lo que ello implica; los receptores externos por la cantidad y calidad de los bienes y servicios recibidos; las autoridades gubernamentales por el cumplimiento de sus deberes; los diversos grupos de la sociedad civil por la colaboración con sus asuntos, etc.

La ventaja principal de este enfoque es que retoma parte de los enfoques tradicionales por su énfasis simultáneo en los ambientes interno y externo de las organizaciones, los procesos o las actividades; lo que lo obliga a incluir indicadores relativos a todas las dimensiones comentadas (los recursos, el proceso de transformación y los resultados) como un reconocimiento explícito de la complejidad y multidimensionalidad del concepto de efectividad.

Ahora bien debe reconocerse, asimismo, que esto puede convertirse, a la vez, en su principal desventaja, por la dificultad de incorporar en el enfoque toda la variedad y cantidad de indicadores diferentes para cada grupo interesado, de naturaleza tanto cuantitativa como cualitativa.

Otra dificultad potencial en la aplicación del enfoque estriba en la asignación de prioridades para la atención de los intereses de los diversos grupos afectados, pues no brinda criterios para diferenciar entre ellos; además de que la satisfacción de un grupo interesado casi siempre se obtiene a cambio de la insatisfacción de otro.

En un intento por combinar los diversos indicadores para la evaluación de la efectividad de organizaciones, procesos y actividades, surge el enfoque de valores en competencia en el cual:

“mediante una amplia lista de indicadores de desempeño, un panel de expertos en efectividad organizacional los clasificó de acuerdo con su similitud. El análisis arrojó dimensiones subyacentes de efectividad que representaban

valores en competencia de la administración.”
(Daft 2000: 65)

Las dimensiones subyacentes de efectividad son la de enfoque y la de estructura. La primera hace alusión a si la preocupación se centra en el ambiente interno o por el contrario en el ambiente externo de las organizaciones, los procesos o las actividades; mientras que la segunda se refiere a si la valoración se encuentra en la estabilidad, mediante el control descendente, o en la flexibilidad por medio de la adaptación y el cambio.

De la combinación de los extremos de las dimensiones descritas surgen cuatro modelos de valores en competencia:

- modelo de proceso interno: por su enfoque interno y estructura estable, los objetivos principales son de mantener el *statu quo* por medio de la aplicación de mecanismos adecuados para la comunicación, el manejo de la información y la toma de las decisiones,
- modelo de relaciones humanas: por su enfoque interno y estructura flexible, los objetivos principales son de lograr la satisfacción de los colaboradores internos mediante su capacitación y desarrollo para el crecimiento permanente,
- modelo de objetivo racional: por su enfoque externo y estructura estable, los objetivos principales son los de eficiencia, productividad y utilidades, alcanzables por medio de estrictos procesos de planificación y control, y finalmente el
- modelo de sistemas abiertos: por su enfoque externo y estructura flexible, los objetivos principales son los del crecimiento y la adquisición de los recursos necesarios para ello, los que lo hacen similar al enfoque de recursos del sistema descrito previamente.

La utilidad de este enfoque estriba en destacar la necesidad de que los encargados de organizaciones, procesos o actividades, deben seleccionar cuáles valores recibirán más atención y cuáles menos, pues aunque los cuatro coexistan, no todos tienen la misma prioridad en un determinado momento. Además de ello, los dominantes usualmente cambian con el transcurso del tiempo, en la medida en que organizaciones, procesos o actividades experimentan nuevas demandas de sus ambientes internos y externos.

CONSIDERACIONES FINALES

Como puede observarse, la medición global de la efectividad de organizaciones, procesos o actividades, es algo casi imposible de lograr, pues en cada situación particular intervienen múltiples factores, tanto cuantitativos como cualitativos, importantes de tomar en cuenta, pero no siempre susceptibles de medición numérica.

Por ello, “en las organizaciones no lucrativas, donde los procesos internos y los criterios de producto no suelen ser cuantificables, la satisfacción de los interesados o la adquisición de recursos puede ser el único indicador de efectividad posible.” (Además de que) “desde el punto de vista de la gente que está fuera de la organización, como investigadores académicos o del gobierno, pueden ser preferibles los valores de los interesados y en competencia.”
(Daft 2000: 69)

Cuando se trata de evaluar la efectividad de algo tan complejo como las políticas públicas, complejidad proveniente de la diversidad de los elementos que intervienen tanto en el proceso de elaboración como en la puesta en práctica, se vuelve casi inevitable coincidir con la opinión del autor comentado, por cuanto el Estado, mediante sus actuaciones, afecta en mayor o menor grado la vida de todos sus ciudadanos.

Por consiguiente, en la presente reflexión se considera la satisfacción de los grupos interesados como el criterio básico que debe tomarse en cuenta para evaluar la efectividad de las políticas públicas; por lo que es fundamental estudiar todos y cada uno de ellos para identificar el mayor o menor grado de satisfacción desde el punto de vista de los grupos afectados por las actividades estatales.

Una manera de caracterizar las actividades de los grupos interesados es incluir en ellas: *“todas las interacciones a través de las cuales los individuos y grupos privados sin autoridad gubernamental pretenden influir en las políticas públicas, junto con las interacciones e influencias de los funcionarios del gobierno que van más allá del uso directo de su autoridad.”* (Lindblom 1991: 110)

De acuerdo con Lindblom entre las fuentes de influencia de los grupos interesados se encuentran: la persuasión mediante el análisis partidista, el uso de la reglamentación, la entrega del voto y el apoyo a las campañas electorales. (P. 113 a 116)

Influencia que obviamente es diferente en función de los recursos financieros, intelectuales, organizacionales y de tiempo, disponibles para ejercerla, por lo que muchas veces se corre el riesgo de ver subordinado el interés común a los intereses particulares de cada grupo.

Subirats (1994) considera por su parte que los *“grupos de interés”* apenas son un actor más dentro del conjunto de actores relevantes en los procesos de formación de las políticas públicas, como pueden ser las propias instituciones estatales: el

parlamento, el sistema judicial, el gobierno o la burocracia; tanto como los partidos políticos, la opinión pública o los simples ciudadanos. (P.22)

Por lo cual, desde su punto de vista, existe una especie de *continuum* entre las etapas de formulación e implementación donde: *“no puede sostenerse realmente que exista una clara y neta separación entre formuladores de una política, órganos y sujetos que han de ponerla en práctica y personas o grupos representativos de los intereses sociales afectados.”* (Subirats 1994: 118)

Para el análisis de ese *continuum* aporta el concepto de *“entramado, network o comunidad”* para designar a: *“un entramado de actores institucionales políticos y sociales que hacen frente a una tarea o programa de actuación específica. La estructura de esos entramados y las interacciones entre sus actores influencia su rendimiento, es decir, la calidad de la política aplicada y la efectividad de su implementación.”* (Subirats 1993: 119)

Tal concepto es propuesto como construcción analítica susceptible de incluir a todos los sujetos, tanto públicos como privados, con capacidad de tomar decisiones referentes a la utilización de los recursos en la solución de determinados problemas, por lo que afectan tanto como resultan afectados por la política concreta de que se trate.

Además, los intereses de los integrantes en la comunidad cambian en términos de la función económica que realicen, el servicio que presten, el territorio que abarquen y el asesoramiento que brinden.

BIBLIOGRAFÍA

Bellavance M. *Las políticas gubernamentales. Elaboración, gestión y evaluación.* Les Editions d'Arc Inc., traducción libre. Ottawa, 1985.

Daft R. L. *Teoría y diseño organizacional.* International Thomson Editores, sexta edición. México, D.F., 2000.

Harvey E. R. *Acción cultural de los poderes públicos. Bases para un relevamiento institucional y administrativo de los países de América.* (OEA) Ediciones de Palma, sin número de edición. Buenos Aires, 1980.

Jiménez W. *Introducción al estudio de la teoría administrativa.* Limusa-Noriega, sin número de edición. México, D.F., 1990.

Lindblom Ch. E. *El proceso de elaboración de políticas públicas.* Ministerio para las Administraciones Públicas, primera edición. Madrid, 1991.

Meny Y. y Thoenig J. *Las políticas públicas.* Editorial Ariel, S.A., primera edición. Barcelona, 1992.

Subirats J. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración.* Ministerio para las Administraciones Públicas, segunda reimpresión. Madrid, 1994.