

# CONTRADICCIONES DIALECTICAS EN LAS POLITICAS PUBLICAS

Dr. Erwin O. Aguirre de Lázaro

DESOF S. A.

## **Introducción. Contradicciones dialécticas**

Es objetivo del presente trabajo, esbozar algunas ideas de un tema que, si bien mencionado, no parece haber sido explícitamente desarrollado en la literatura: Las contradicciones dialécticas en las políticas públicas <sup>(1)</sup>.

Desde las posiciones de la dialéctica materialista, se comprende como contradicciones dialécticas, la existencia en los objetos, fenómenos, procesos y sistemas, de los elementos, estructuras y tendencias, en las cuales emergen sucesivamente “nexos” de “identidad” (o “coincidencia”, “unidad”), “ semejanza”, “diferencia” (o “diversidad”), “oposición” y “contradicción” (o *contradicción polar* – Marx), que devienen “mutuamente excluyentes” <sup>(2)</sup>.

Tales elementos, estructuras y tendencias, son contrarios, porque se oponen recíprocamente; a la vez, tienen relaciones de “inseparabilidad” mejor que “unidad” <sup>(3)</sup> y esto es lo que condiciona su lucha.

Precisamente, la “lucha” o el “despliegue” de los contrarios para la superación de las contradicciones internas, es la causa del “desarrollo” (“automovimiento”, “cambio” e “impulso”), de cada objeto, fenómeno, proceso y sistema <sup>(4)</sup>.

En el “momento” de la superación de un par de contradicciones, su negación dialéctica fija (causa, marca) la “transición” de aquellas a otras y su “interdependencia”, pasando por “conexiones” (y “vinculación” e “interconexión”), “eslabones” (o *eslabones mediadores* – Marx), o “mediaciones” <sup>(5)</sup>.

Punto de partida de tal proceso es identificar la contradicción genética del sistema: “Si Marx no nos dejó una «Lógica», “dejó, en cambio, la *lógica del Capital*”; cuyo “comienzo” es “el «Ser» más simple, común, inmediato, de masas: La mercancía”. “Su análisis como relación social. Un *doble análisis*, deductivo e inductivo – lógico e histórico”, de “la *relación* más (...) fundamental (...) y cotidiana de la sociedad burguesa”. “En ese fenómeno sencillísimo (en esa «célula» de la sociedad burguesa), el análisis revela los gérmenes de *todas* las contradicciones de la sociedad” capitalista.

“La posterior exposición nos muestra el desarrollo (*a la vez* crecimiento y movimiento) de dichas contradicciones y de esa sociedad, en la  $\Sigma$  de sus partes individuales, de su comienzo, a su fin. Tal debe ser el método de exposición (o estudio) de la dialéctica en general; porque, para Marx, la dialéctica de la sociedad burguesa, es solo un caso particular de la dialéctica” <sup>(6)</sup>.

A la particularidad de la dialéctica y, en particular, de las contradicciones dialécticas, en dependencia del tipo de objeto, se había referido Engels: “Cada clase de cosas tiene (...) su modo peculiar de ser negada, de tal manera que engendre un proceso de desarrollo; y lo mismo ocurre con las ideas”. “No basta saber que el tallo de cebada y el cálculo infinitesimal caen bajo las leyes de la negación, para cultivar fructíferamente cebada, o (...) realizar operaciones de diferenciación e integración” <sup>(7)</sup>.

De las particularidades de las contradicciones dialécticas en las políticas públicas, trata el epígrafe siguiente.

### **Políticas públicas**

Hay muchas definiciones de **políticas públicas** <sup>(8)</sup>. Aquí se asume que son *productos (o exumos) del sistema político, consistentes en decisiones y acciones estratégicas de órganos de gobierno, con impacto en toda la sociedad, o una parte de la misma externa de dichos órganos.*

O sea, que las políticas públicas, no son todas las decisiones ni actuaciones de los órganos de gobierno (entendiendo como tales los sistemas organizacionales los cuales ejercen el poder estatal y sus dependencias en cada nivel estructural), ni aquellas:

- Cuyo cumplimiento se realiza mediante una o unas pocas actividades rutinarias.
- Que nada más conciernen a esos órganos.

Por el contrario, las políticas públicas son solo una parte de las decisiones y actuaciones de los órganos de gobierno; a saber, aquellas:

- Cuyo cumplimiento debe realizarse mediante, o inacciones, o bien programas, proyectos, u otras acciones, las cuales integren un conjunto de actividades, que generen cambios cualitativos (impacto) en la sociedad o parte de la misma.
- Sobre asuntos (objetos de políticas públicas) que conciernen a un conjunto no vacío, ni unitario, de personas (aquí y en lo sucesivo, jurídicas, naturales, o ambas), no pertenecientes a tales órganos. Esas personas pueden residir dentro del espacio físico en el cual el órgano de gobierno ejerce su poder, o fuera del mismo.

De modo genérico, los **objetos de políticas públicas** son enumerados en la “Nomenclatura para los campos de las ciencias y las tecnologías” de la UNESCO, campo *Ciencias políticas* (59), disciplina *Ciencia política* (02), sub – disciplinas:

- |                                 |                                       |
|---------------------------------|---------------------------------------|
| 01. Política agrícola           | 10. Política sanitaria                |
| 02. Política cultural           | 11. Política industrial               |
| 03. Política comercial          | 12. Política de la información        |
| 04. Política de comunicaciones  | 13. Planificación política            |
| 05. Política demográfica        | 14. Política científica y tecnológica |
| 06. Política económica          | 15. Política social                   |
| 07. Política educativa          | 16. Política de transportes           |
| 08. Política del medio ambiente | 99. Otras                             |
| 09. Política exterior           |                                       |

Dada tal definición, las políticas públicas se relacionan directamente con los temas de la governabilidad, definida por Prats como la capacidad de formular e implantar decisiones –en particular, políticas– públicas<sup>(9)</sup>; y el de la governanza, entendida según Mayntz como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores (= sujetos sociales) gubernamentales y no gubernamentales<sup>(10)</sup>; decisiones que, acorde con Kooiman, se adoptan para solucionar problemas o superar **barreras** (= debilidades y amenazas, en términos de dirección estratégica), o bien aprovechar **potencialidades** (= fortalezas u oportunidades, en esos términos)<sup>(11)</sup>.

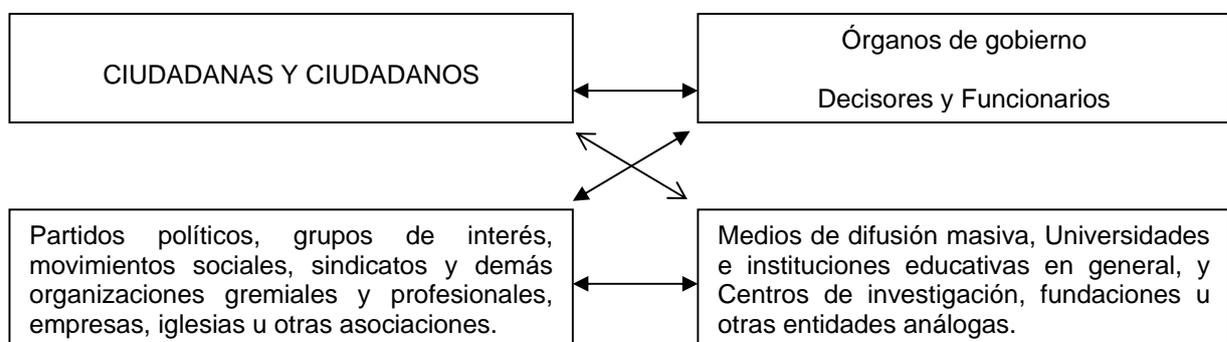
En el proceso de inclusión en la agenda gubernamental, formulación (o diseño), implementación (o implantación) y evaluación de políticas públicas, hay al menos 23 contradicciones dialécticas, en las 4 dimensiones siguientes:

- Sujetos y métodos (14 contradicciones): Gobernantes Vs. Gobernados; Individuos Vs. Sistemas organizacionales; Sociedad civil Vs. Sociedad política; Participación e inclusión Vs. Exclusión; Necesidad Vs. Libertad; Saber popular Vs. Conocimiento experto; Transparencia Vs. Opacidad; Acuerdo colectivo Vs. Decisión individual; Costos externos Vs. Costos de transacción; Todo Vs. Partes; Diversidad y diferenciación Vs. Unidad e integridad; Unitarismo Vs. Federalismo; Descentralización Vs. Centralización; Legitimación por Efectividad o eficacia (resultados u objetivos) Vs. Métodos para ejercer el poder.
- Fines y medios (3 contradicciones): Multiplicidad Vs. Unicidad de objetivos; Necesidades Vs. Posibilidades; Desarrollo Intensivo Vs. Extensivo.
- Temporalidad (5 contradicciones): Proactivo Vs. Reactivo e Innovación Vs. Crisis y rutinas; Futuro Vs. Presente (o Perspectivo e Inmediato), Futuro Vs. Pasado; Más lentitud e información Vs. Más rapidez e insuficiencia de información.
- Formulación Vs. Implantación (1 contradicción).

**Gobernados Vs. Gobernantes:** La contradicción genética en la política, es aquella entre governantes (= administradores, directivos, dirigentes, gerentes, jefes, líderes, políticos, regentes, regidores, tomadores de decisiones o *decisores*; vocablo este último que aquí se usará) y governados (= administrados, dirigidos, partidarios, prosélitos, regidos, seguidores, subordinados).

Esa contradicción se manifiesta en el proceso de las políticas públicas, en la dimensión de los sujetos sociales de aquél y los métodos que aplican.

Los sujetos sociales son, ante todo, las clases sociales. Estas y otros grupos sociales, participan individual, colectiva e institucionalmente, como *actores*, que pueden representarse así:



Donde se define como funcionario al trabajador o empleado de un órgano de gobierno, quien participa en el proceso de preparación, implantación y control de las decisiones que toman los decisores.

Obviamente, las cuatro categorías no son excluyentes: Los miembros de los órganos de gobierno, asociaciones y entidades, suelen ser ciudadanas y ciudadanos.

Los medios de difusión masiva, instituciones educativas y demás entidades análogas, pueden ser propiedad o, por cualquier otra razón, responder a los intereses, tanto de los órganos de gobierno, como de las asociaciones. Éstas, a su vez, pueden tener nexos íntimos con los órganos de gobierno, en “Estados corporativos”. Y todos tienen orientación clasista.

Cabe aclarar, además, que cada categoría, como expresión de la *unidad en la diversidad*, es heterogénea, tanto en el conjunto de sus elementos componentes, como al interior de cada uno.

Vale también precisar que las relaciones de poder entre tales actores, en un lugar y momento dados, son asimétricas; siendo función, según *Prats*, de su capacidad para formular, implantar y controlar políticas públicas; o alterar, postergar e ignorar su cumplimiento; variar las reglas para la toma de decisiones; o movilizar a otros sujetos sociales contra o en pro de las mismas <sup>(12)</sup>.

El poder de cada sujeto social resulta función de dos conjuntos de variables, concernientes al objeto de política pública y el propio actor; y si éste no es uno de los órganos de gobierno, entonces también será función de un tercer conjunto de variables relacionadas con esos órganos <sup>(13)</sup>:

- Objeto de política. En qué medida tiene prioridad (= prelación respecto a otros temas, urgencia e importancia), real y no retórica, en la *agenda gubernamental*.
- Actor. En qué medida tiene:
  - Recursos humanos, materiales, espaciales (en particular, lugares donde reunirse o convocar a otras personas), informativos y financieros.
  - Alianzas estratégicas, o integración en redes, con otros actores locales y externos.
  - Apoyo popular e internacional a sus demandas y su inclusión en la agenda pública.
  - Prestigio.
  - Carisma de su líder.
  - Cohesión interna; en particular, en qué grado la opinión de su líder o representante, concuerda con la de todos o, al menos, la mayoría de sus demás miembros (si el actor es un grupo) o seguidores (de ser un individuo).
  - Tipo de relación con los demás sujetos sociales concernidos: Dominación – subordinación, cooptación, cooperación, competencia, o bien conflicto.
  - Acceso a, confianza de, creencias y valores compartidos con, e influencia sobre, los decisores y funcionarios.
  - Confianza en, e influencia de, los decisores y funcionarios.
- Órganos de gobierno (si el actor no es uno). En qué medida tienen (o no):
  - Facultades y recursos; o bien falta de autonomía y dependencia respecto a ese u otros actores.
  - Relaciones con otros actores no gubernamentales – y cuáles son estos.
  - Actuación con transparencia u opacidad.

Dados tales actores y relaciones entre los mismos, emergen dos contradicciones:

**Individuos Vs. Sistemas organizacionales:** A las personas *naturales* se oponen dialécticamente las personas *jurídicas* integradas por aquellas, pero que parecen ser entes autónomos.

Al respecto, *Silverman* criticó la imagen de los sistemas organizacionales como entidades vivas con necesidades seudo – biológicas, explicando que dichos sistemas, en cuanto tales, no tienen necesidades, ni ejecutan acciones independientes de los seres humanos que los componen. Su “reificación” adscribiéndoles esas cualidades, es una injustificada extensión del lenguaje coloquial, por una parte y, de la otra, un juicio de valor, el cual oculta el hecho de que las más importantes necesidades o acciones las cuales se atribuyen a los sistemas organizacionales, resultan sospechosamente similares a las de los decisores organizacionales, o aquellas las cuales creen los consultores y teóricos que tratan de mejorar su desempeño<sup>(14)</sup>.

Un caso particular de lo antedicho sería la “estadolatría”. Pero ésta conduce a la contradicción entre:

**Sociedad civil Vs. Sociedad política:** Gramsci calificó como “estadolatría”, “una determinada actitud hacia el «gobierno de funcionarios» o sociedad política, que en el lenguaje común es la forma de vida estatal a la que se” denomina “Estado y que vulgarmente es entendida como todo el Estado”.

“La afirmación de que el Estado se identifica con los individuos (...) de un grupo social, como elemento de cultura activa, o sea, como un movimiento para crear una nueva civilización, un nuevo tipo de hombre<sup>(15)</sup> y de ciudadano, debe servir para determinar la voluntad de construir, en el marco de la sociedad política, una sociedad civil compleja y bien articulada, en la que el individuo particular se gobierne por sí mismo, sin que por ello éste su autogobierno, entre en conflicto con la sociedad política, sino, por el contrario, se convierta en su continuación normal, en su complemento orgánico”. De ahí que la “«estadolatría» no deba ser abandonada a sí misma”, ni “convertirse en fanatismo teórico y ser concebida como «perpetua»: Debe ser criticada”, “para que se desarrolle(n) y produzca(n) nuevas formas de vida estatal, en las que la iniciativa de los individuos y grupos sea «estatal», aunque no se deba al gobierno de funcionarios; hacer que la vida estatal se vuelva «espontánea»”, es decir, no esté pautada rígidamente, sino dé más grados de libertad a la “«iniciativa individual»”<sup>(16)</sup>.

O sea: La sociedad política debe desarrollar, no una burocracia rígida, sino “una sociedad civil compleja y bien articulada, en la que el individuo particular se gobierne por sí mismo”, asumiendo crecientemente funciones y facultades estatales, así como facilitando la flexibilidad e “iniciativa” creciente para el “autogobierno”. Y eso conduce a una nueva contradicción:

**Participación e inclusión Vs. Exclusión:** ¿Los actores son solo los decisores y funcionarios de los órganos de gobierno, sin participación, o con participación formal, de las personas sobre las cuales recae el impacto de las políticas públicas (concernidas); o bien éstas son partícipes reales del proceso?. Y en el supuesto de que sean partícipes, ¿lo son todas las concernidas, o bien solo parte de las mismas?. En particular, ¿quiénes son los?:

- ¿Establecedores de agenda (“agenda setters”)?
- ¿Controladores de las decisiones adoptadas?

En esa serie de ideas, juegan un papel de distorsión el clientelismo, favoritismo y particularismo políticos<sup>(17)</sup>; así como, en general, las prácticas anti – democráticas con procedimientos seudo – democráticos que describe *Mansilla*<sup>(18)</sup>. Preguntas clave al respecto son<sup>(19)</sup>:

- ¿Decisores y funcionarios perciben al resto de la ciudadanía como generador de problemas, por sus tendencias intrínsecas al conflicto, delito, desorden, negligencia e indisciplina; que, por ende, debe ser objeto de las políticas públicas, pero no sujeto de su formulación, implantación y evaluación?. ¿O bien lo perciben, además, cual generador de soluciones, dadas sus capacidades inherentes de auto – regulación u organización?
- ¿El desarrollo de una sociedad solo es factible mediante un ejercicio del poder por decisores y funcionarios competentes y órganos de gobierno con facultades y recursos adecuados, pero excluyente de otros actores; o bien exige, también, el logro de sinergias entre aquellos y otros sujetos sociales, en particular la participación real (y no formal, ni retórica) de los gobernados, así como la creación y el funcionamiento de redes multinivel que integren a esos órganos, entidades no estatales y los gobernados mismos?
- ¿Los gobernados deben constituir una ciudadanía pasiva, o bien activa?. ¿Ser meros cumplidores de las políticas públicas y receptores pasivos de los beneficios sociales resultantes de las mismas, que intervengan solo cuando se les convoque o movilice; o bien partícipes de su formulación, implantación y evaluación, quienes actúen adicionalmente por iniciativa propia?

Las respuestas a tales preguntas llevan a la contradicción entre **Participación e inclusión Vs. Exclusión**. Meadocrowft <sup>(20)</sup> reseña como provechos de una participación real (y no formal, ni retórica):

1° Por sus ventajas:

- Mejorar la calidad de la decisión, al aumentar la información sobre cuya base se toma y la comunicación entre las partes concernidas con la misma.
- Facilitar su cumplimiento, al prever mejor las barreras y vías para superarlas, e incrementar la comprensión y el apoyo de sus ejecutores.
- Elevar su legitimidad, al ser percibido “el proceso (...) como justo e inclusivo”.
- Contribuir a la educación ciudadana, al *aprender haciendo* sobre “toma de decisiones políticas”, “ciertas cuestiones técnicas y científicas”, y “la complejidad de los valores e intereses implicados”; como premisa para seguir participando.

2° Por “consideraciones relativas a los conceptos de justicia y derecho”:

Se argumenta que, “independientemente de la calidad de las decisiones resultantes, es justo y apropiado que los afectados por una decisión tengan la oportunidad de participar en el proceso a través del cual ésta se toma“. “Si democracia significa «gobierno por la gente», entonces los individuos y / o comunidades y / o grupos implicados, tienen derecho a intervenir directamente en el proceso político”.

3° Por “la importancia de la participación como medio para definir la identidad individual y colectiva”:

Con independencia también “de la calidad de la decisión, se considera que el proceso de participación en la elaboración de políticas tiene un valor intrínseco”, “porque proporciona a los individuos y / o comunidades y / o grupos” implicados, “la oportunidad de establecer y expresar prioridades, defender sus intereses y valores, conformar el mundo en el que vivirán, y definir sus identidades”.

Y para que tales beneficios se realicen, Meadocrowft plantea que las personas concernidas, deben <sup>(21)</sup>:

- Estar presentes o representadas.
- Tener acceso a la información acerca del proceso y sus resultados.
- Mantener una comunicación multidireccional (y no una transmisión unilateral), que permita reconocimiento, negociación y compromiso.

Según él, métodos alternativos o complementarios para ello, son “reuniones abiertas, encuestas de opinión y grupos focales, foros deliberativos (tales como paneles consultivos de ciudadanos o jurados ciudadanos), mesas redondas de grupos de interesados, grupos de trabajo y referéndums” <sup>(22)</sup>. Otras dos condiciones necesarias para la participación, son:

- El funcionamiento democrático de los órganos de gobierno y, por extensión, los partidos políticos; pues es poco probable que prácticas autoritarias y burocráticas al interior de tales entidades, sean compatibles con una participación efectiva de la ciudadanía en la política, según Barreda y Costafreda (23).
- El desarrollo de metodologías o tecnologías de administración pública que promuevan, hagan factible y faciliten, la participación de todos los actores concernidos en el proceso de toma de decisiones; dando, como diría Marx, tratamiento desigual a personas desiguales (24).

Una de las líneas de desarrollo en tal sentido es, como ya se dijo, la creación y el funcionamiento de redes multinivel (en los ámbitos local, municipal, provincial, nacional e internacional), que organicen la cooperación entre órganos de gobierno, entidades no estatales y representantes de los ciudadanos o los ciudadanos mismos; mediante relaciones horizontales de interdependencia, a fin de solucionar problemas complejos, con muchas personas concernidas, en condiciones de restricciones de recursos; lo que impone retos administrativos sobre: Negociación de reglas de conducta, emergencia de valores e intereses compartidos, articulación del consenso respecto a los objetivos y las vías para su consecución, establecimiento de prioridades en función de asignar recursos, al igual que monitoreo de los resultados alcanzados y el empleo de los recursos invertidos; todo lo cual se facilita con un soporte apropiado de telemática <sup>(25)</sup>.

Ahora bien: De los provechos de la participación reseñados por Meadocrowft, una parte son independientes de la calidad de las decisiones y actuaciones resultantes; pero su punto de partida –lo cual resulta lógico– fue las ventajas de aquella.

Sin embargo, hay condiciones y contradicciones las cuales manifiestan que un estudio de la relación costo – beneficio de la participación no es trivial. Y eso conduce a nuevas contradicciones:

**Necesidad Vs. Libertad:** Las *regularidades, condiciones y tendencias objetivas*, así como los métodos de actuación apropiados, imponen restricciones al proceso de políticas públicas; a la vez, los actores, mediante su actividad práctica consciente, pueden acelerar o atrasar ese proceso, en dependencia de su voluntad, al igual que del conocimiento de *aquellas* y estos, como explicara Engels <sup>(26)</sup>. Pero eso conduce a la contradicción siguiente.

**Saber popular Vs. Conocimiento experto:** Una objeción a la participación es que la preparación, adopción y el control de las decisiones públicas y en general, necesita un nivel de información que solo tienen dirigentes y funcionarios; así como, por extensión, especialistas no gubernamentales, pero que laboran por encargo de aquellos.

Ello conduce a preguntar: ¿La información se basa en la experiencia e intuición, o bien en conclusiones y propuestas resultantes de labores profesionales, servicios científico – técnicos e investigaciones científicas?. Y de ser producto de tales labores, servicios e investigaciones, ¿se hicieron por personas competentes e imparciales, o individuos comprometidos con resultados *a priori* para justificar decisiones ya tomadas?.

Pero asumiendo que sea información objetiva producida por expertos competentes e imparciales, emergen contradicciones que fueron explicadas por Emery <sup>(27)</sup>:

“El aparente dilema es: «¿Cómo el experto hace su contribución», “sin alienar a las personas?»». Esto casi tiene las marcas de una paradoja”: “Mientras más conocimiento acumula el experto, mayor es la brecha de incompreensión entre él y las demás personas y menos probablemente irán junto con él a implementar sus” propuestas; “o, dicho de otra manera: Mientras más sepa, menos podrá hacer”. “No” puede” sugerirse alguna vía para resolver este dilema, a menos que” se afronte “simultáneamente otro: La “propuesta “que se oriente a producir un nuevo estado de las cosas, parece presuponer” el conocimiento de la situación tanto deseada como actual, la brecha entre ambas, al igual que los cursos alternativos de acción a seguir, y recursos necesarios y suficientes a invertir, para la transformación. “Para la mayoría de los cambios sociales, esto presupone una cantidad impresionante de saber”.

Cuando el sistema social y su entorno están variando tan aceleradamente, “el conocimiento es cada vez menos relevante. El dilema es: «¿Cómo se pudiera esperar un mejoramiento de” las decisiones, “ante un conocimiento relativamente decreciente?»». Otra vez” se termina sorpresivamente con una nueva paradoja: “Mientras más cambie la sociedad, más” se necesita ser capaz de administrarla, “pero menos se poseerá el saber” para ello.

Él aclara que ambas paradojas comparten el supuesto de un “conocimiento experto”, como sustento de un *tecnocratismo* que somete a una crítica detallada, la cual incluye al cuestionamiento del modelo “racional” de toma de decisiones y sus variantes <sup>(28)</sup>.

Emery concluye que la contradicción entre Saber popular Vs. Conocimiento experto, se supera compartiendo información y construyendo el consenso, hasta lograr lo que *Lasswell*, en relación con el “knowledge in”, denominó “conocimiento equivalente” del “experto, dirigente y ciudadano” <sup>(29)</sup>. Pero eso conduce a la contradicción siguiente.

**Transparencia Vs. Opacidad:** ¿En qué medida los actores concernidos y en particular la ciudadanía, tienen información para realmente influir en el establecimiento de las agendas pública y gubernamental, así como la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas?. ¿Y en qué medida los órganos de gobierno niegan a los demás actores y en especial a la ciudadanía el acceso a esa información, alegando amenazas u ocultando debilidades?. Como escribiera Gramsci, “la alta burocracia no escribe sobre su propia actividad” <sup>(30)</sup>.

**Acuerdo colectivo Vs. Decisión individual:** Otra objeción a la participación es que, si solo una o unas pocas personas intervienen, entonces la toma de la decisión será más barata y rápida.

Según Guerrero, a más partícipes “y, particularmente de portadores del poder de veto, mayores son las instancias de decisión y los controles para asegurar la obediencia a la decisión; como consecuencia, las condiciones de la implementación propenden más a propiciar desviaciones y retardos de la *policy* en curso, y a la necesidad de tutela de quienes están a cargo de la” implantación, en dependencia del “régimen de implementación” que disponga las “relaciones de cooperación” entre los actores <sup>(31)</sup>.

Por demás, la suposición de mayor calidad y aceptación con el acuerdo colectivo, está condicionada por el método para su adopción: ¿resulta del arribo a un consenso, o bien de la solución de compromiso a la cual se llegó tras una negociación, o por la compulsión o presión grupal en aras de la unanimidad (groupthink)?. ¿Se acudió al grupo, solo a fin de legitimar una decisión ya tomada?.

Pero mientras menos personas sean partícipes del proceso, más probable será que las políticas públicas –y decisiones y actuaciones públicas en general– respondan a intereses minoritarios, según *Barreda y Costafreda* <sup>(32)</sup>.

Además, la supuesta ventaja de rapidez, está condicionada por la medida de centralización, pues mientras mayor ésta sea, con más lentitud se hará. De otra parte, aumentar la cuantía de los partícipes, no necesariamente implica incrementar la duración del proceso, si aquellos tienen un ideario compartido, según *Prats* <sup>(33)</sup>.

La polémica respecto a si es más barata (o cara) la decisión individual, en comparación con el acuerdo colectivo, conduce a una nueva contradicción:

**Costos externos Vs. Costos de transacción:** Según *Buchanan* <sup>(34)</sup>, la toma de decisiones políticas tiene dos tipos de costos:

- Externos: Aquellos resultantes de que las decisiones (en este caso, de políticas públicas) beneficien a unas personas, perjudicando a otras; por lo cual éstas tenderán a rechazar dichas decisiones, con la consiguiente falta de consenso.
- De transacción: Aquellos resultantes del proceso de articulación o construcción del consenso y por ende serán tanto mayores, cuantas más personas estén concernidas.

Como ambos costos son inversamente proporcionales, el “cálculo del consenso” será la búsqueda del *punto de equilibrio* en el que la suma de aquellos sea mínima. Luego, la decisión individual puede ser más cara que un acuerdo colectivo, si eleva costos externos; aunque también pudiera resultar más barata, si baja costos de transacción.

**Todo Vs. Partes:** Entre suprasistema, sistema, subsistemas y elementos; así como condiciones externas e internas.

Según *Kooiman*: “Los sistemas socio – políticos se autocontienen –resuelven sus propias contradicciones internas– en el contexto de las siempre cambiantes relaciones con su entorno” <sup>(35)</sup>.

Al respecto, la contradicción entre todo – partes, **no** debe superarse sobre la base de la primacía de solo uno de los elementos, pues no puede fortalecerse al todo debilitando a sus partes, ni viceversa. Luego, se debe negociar y llegar a consenso, sobre los intereses entre los distintos niveles (como nación, provincia, municipio, localidad) y al interior de los mismos.

La supremacía de las partes respecto al todo en cada país (Local Vs. Nacional) se asocia con el anarquismo y neoliberalismo; este último, al argumentar que la *mundialización* borra las fronteras estatales y la nueva dicotomía es Local Vs. Global.

En sentido contrario, la hipertrofia de lo nacional sobre lo local, se asocia con el autoritarismo y burocratismo, preponderancia de la unidad e integración sobre la diversidad y diferenciación, así como la centralización excesiva. Pero eso remite a otras dos contradicciones.

**Diversidad y diferenciación Vs. Unidad e integración:** El principio dialéctico de *unidad en la diversidad*, en los sistemas organizacionales, se manifiesta como su *diferenciación e integración*. Estos últimos conceptos fueron introducidos por Paul Lawrence y Jay Lorsch, quienes definieron <sup>(36)</sup>:

- **Integración:** “proceso” de “lograr la unidad de los esfuerzos entre los diversos subsistemas, en el cumplimiento” del objetivo del sistema organizacional.
- **Diferenciación:** “estado de segmentación del sistema organizacional en subsistemas, cada uno de los cuales tiende a desarrollar atributos particulares en relación con los requisitos impuestos por su” entorno.

La contradicción dialéctica entre *diferenciación* e *integración*, se manifiesta en un conjunto de indicadores, cuyos valores suelen moverse dentro de un continuo:

- Coordinación del trabajo Vs. su división y especialización.
- Políticas de unificación, centralización y coordinación, Vs. diversificación, descentralización y funcionamiento semi – autónomo.
- Formalización efectiva de las acciones conjuntas Vs. su desregulación; o regulaciones inefectivas, en desuso u omisas.
- Aplicación de sistemas de planificación y control, procedimientos para el enlace, y comunicaciones formales e informales, Vs. su no aplicación, o existencia formal.
- Educación en la unidad Vs. diversidad.
- Existencia y funcionamiento real de órganos consultivos y permanentes o temporales de staff, que controlen funcionalmente, como sustento estructural de lo antedicho; Vs. inexistencia, o no funcionamiento, de tales órganos.

En la organización política de un país, se manifiesta en la contradicción **Unitarismo Vs. Federalismo**, que ha sido muy tratada en la literatura.

**Descentralización Vs. Centralización:** La centralización excesiva de facultades en el nivel superior o “verticalismo” en la toma de decisiones, al minimizar la iniciativa en los órganos de gobierno en los niveles intermedios y de base, y estimular a estos a la espera de las orientaciones de aquél, los libera de responsabilidad y les permite realizar una *delegación de autoridad a la inversa*, transfiriendo decisiones que les competen, al nivel superior; con lo cual logran, según Crozier, “tener en jaque, a un mismo tiempo”, tanto a los decisores, como a los usuarios de sus resultados <sup>(37)</sup>. Kliksberg añade que “la concentración de poder y consiguiente rigidez del proceso de decisiones, conspiran directamente contra el uso de las experiencias y habilidades potenciales de los” demás actores concernidos; “atentando, por tanto, contra la productividad”; luego, “es imprescindible compartir el poder, para lograr eficiencia” <sup>(38)</sup>.

En el otro extremo, acorde con políticas neoliberales, una descentralización excesiva de facultades, pero sin asignación de recursos, pretende liberar de responsabilidad a los órganos de gobierno en el nivel superior, en detrimento de los bienes y servicios públicos a los ciudadanos <sup>(39)</sup>.

**Legitimación por Efectividad o eficacia (resultados u objetivos) Vs. Métodos para ejercer el poder:** Una objeción adicional a la participación es que a la ciudadanía no le interesa el proceso de formular, implantar ni evaluar las políticas públicas, sino los bienes y servicios resultantes de las mismas; tesis que puede servir para justificar el autoritarismo, burocratismo y tecnocratismo – e incluso, el despotismo ilustrado.

Ciertamente, la distribución de bienes y servicios que satisfagan necesidades de la ciudadanía, eleva la eficacia o efectividad del sistema político y, con ello, su legitimidad; pero, ¿en qué medida se logra un conocimiento cabal de tales necesidades, sin dar participación?. ¿Y en qué medida darla, sea una de las necesidades a satisfacer?. Sin participación, ¿qué garantía existe de que dicha distribución no termine haciéndose sobre la base de creencias, intereses, e incluso caprichos, de los decisores, funcionarios y grupos de presión, al margen de las demandas de la ciudadanía?.

Cabe recordar los argumentos dados sobre Saber popular Vs. Conocimiento experto y agregar que no todas las políticas públicas proveen bienes y servicios, al menos tangibles.

Recapitulando sobre la dimensión de sujetos y métodos: La participación debe llevar a lo que Kooiman denominó “gobernanza interactiva, fundada sobre interacciones amplias y sistémicas entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados”. Él argumenta que: “Ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarias para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados. Ningún actor tiene una perspectiva suficiente para utilizar eficientemente los instrumentos necesarios. Ningún actor tiene un potencial de acción suficiente para dominar de forma unilateral”. Y concluye que: “La teoría de la gobernanza empieza en la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las sociedades a ser gobernadas – y gobernándolas”.

“Estas sociedades necesitan orden, pero nada puede cambiar sin dinamismo. Requieren semejanzas para permitir comunicación, pero diversidad para obtener nuevas percepciones. Necesitan estándares para reducir la incertidumbre y el riesgo, pero complejidad para solventar problemas y crear oportunidades”<sup>(40)</sup>.

Él añade que: “Cuanto mayor es el espacio que crea una interacción, mayor es la libertad de los actores para seleccionar los valores, objetivos e intereses que querrán procurarse posteriormente. Una interacción que crea espacios, se caracteriza por una gran amplitud de acción y un alto grado de flexibilidad. A la inversa, cuanto más controlada sea la interacción, mayor va a ser su influencia contraria a las aspiraciones de los actores. En interacciones fuertemente controladas, los valores, objetivos e intereses de los actores, y el nivel al que pueden aspirar, están influidos, más por componentes estructurales de las interacciones, que por los actores que ejercen influencia en estas interacciones. A mayor espacio, más abierta es la estructura de la interacción. Una estructura abierta, es menos sensible a la entropía, que una cerrada. Se pueden introducir nuevos impulsos y compensar la tendencia a la entropía”<sup>(41)</sup>.

Esto último se sintetiza en que sistemas abiertos y con más grados de libertad y organización, son menos sensibles a perturbaciones externas e internas, que aquellos cerrados y rígidos.

Su flexibilidad, eleva su capacidad de auto – transformación, asumiendo como referente a sí mismo y su pasado (= *autopoyesis*<sup>42</sup>). Pero esa capacidad es una potencialidad, que deviene realidad en dependencia de la orientación a fines y su correspondencia con los medios disponibles; lo que nos conduce a otra dimensión del tema y sus correspondientes contradicciones:

**Fines y medios: Multiplicidad Vs. Unicidad de objetivos:** Contradicción entre la consecución de varios propósitos, que permiten mayor impacto, pero implican más esfuerzos y dispersión de recursos, o bien su concentración en una meta. O sea: ¿La decisión tiene múltiples objetivos, o bien uno solo?. En cualquiera de los dos casos:

- ¿El o los objetivos son claros, estimulantes, factibles y precisos; o bien ambiguos, potencialmente contradictorios y cuyo cumplimiento se percibe como improbable?.

- ¿Qué sistema de valores tienen como referencia, según se refleja en preceptos constitucionales, otras regulaciones legales, e instituciones?.

**Necesidades Vs. Posibilidades:** A mayor aspiración de los órganos de gobierno de brindar servicios públicos con fines de bien común (bienestar general, justicia social, etc.), más expectativas sobre tales servicios y mayores demandas de otros nuevos, con la consiguiente contradicción entre necesidades crecientes, e insuficientes posibilidades para satisfacerlas. Esa contradicción puede superarse mediante tres vías:

- Aumentando las posibilidades de los órganos de gobierno, con más regulaciones y acopio de recursos; o bien disminuyendo las aspiraciones y expectativas de la ciudadanía, y los bienes y servicios a ésta; opciones ambas que pueden causar sucesivamente frustración de los gobernados, reducción de la efectividad o eficacia del sistema político, y pérdida de su legitimidad.
- Fijando prioridades. Pero, ¿quién y sobre cuáles bases las establece?. Dado que la determinación de prioridades implica satisfacer ahora solo algunas necesidades y postergar las demás, ¿cómo se asegura que las prioridades respondan a las demandas de los gobernados, y no a los intereses, e incluso caprichos, de los decisores, funcionarios y grupos de presión?.

La tercera vía es una nueva contradicción:

**Desarrollo Intensivo Vs. Extensivo:** El aumento en la provisión de bienes y servicios, puede lograrse, no solo incrementando los recursos (vía extensiva), sino también usándolos más eficientemente (vía intensiva), para lo cual hay cinco cursos alternativos de acción <sup>(43)</sup>:

- 1° Mayores resultados con más gasto de recursos, si el aumento en estos es menor al de aquellos.
- 2° Mayores resultados con igual gasto de recursos.
- 3° Mayores resultados con menos gasto de recursos (lo ideal).
- 4° Iguales resultados con menos gasto de recursos.
- 5° Menores resultados con menos gasto de recursos, si la disminución en estos es mayor que la de aquellos.

Mas la idea de **desarrollo** conduce a la *dimensión temporal*:

**Temporalidad. Proactivo Vs. Reactivo e Innovación Vs. Crisis y rutinas:** ¿Las políticas públicas se trazan a fin de, creativamente, aprovechar *potencialidades* y construir el futuro; o bien para, de modo tradicional, superar *barreras* a lo que ya ocurrió en el pasado?.

Ciertamente, las *amenazas* y *debilidades* exigen respuestas; que, como regla, son urgentes. Pero el mayor impacto suele lograrse aprovechando las *oportunidades* y *fortalezas*. Según Drucker <sup>(44)</sup>: “Es una queja universal el que los” decisores “no adjudiquen (...) tiempo ni pensamientos suficientes al futuro”. “La queja es válida” y por eso “pagan elevados precios”. Pero “es inútil quejarse”. “La negligencia del futuro es solo un síntoma: El” decisor “pasa por alto el futuro, porque no puede superar el presente. También eso es un síntoma”. “Las tareas del presente generalmente insumen todo el tiempo del” decisor; “sin embargo, rara vez se efectúan en la forma debida. Pocos” decisores “están (...) satisfechos de su desempeño en las tareas inmediatas. Se sienten atrapados en un «círculo vicioso»”. “Sabemos que los programas de emergencia que intentan «resolver» un determinado problema «urgente», rara vez logran resultados correctos y duraderos. No obstante, pasan de un programa de emergencia a otro. Peor aún, no ignoran que

los mismos problemas se repiten, sin que importe cuántas veces fueron «resueltos». “Antes de que un” decisor “pueda pensar en enfrentar el futuro, tiene que estar en condiciones de solucionar los problemas del presente en menos tiempo y con mayor eficacia y” perdurabilidad.

Todo sistema organizacional tiene “tres dimensiones distintas” de su “quehacer”:

- “Lograr eficacia en el presente”.
- “Identificar y aprovechar el potencial”.
- “Transformarse para el futuro”.

“Cada tarea requiere un enfoque especial”, “formula diferentes interrogantes” y “conduce a conclusiones distintas. Sin embargo, son inseparables” y “deben realizarse en el mismo momento: Hoy. Las tres deben ser encaradas con la misma organización, los mismos recursos (...) y en el mismo proceso”. “El futuro no se hará mañana: Se construye hoy, en gran parte” por “las decisiones y acciones dirigidas al quehacer actual. En la misma forma, lo que se hace con vistas al futuro, incide directamente en el presente. Las tareas se superponen. Requieren una estrategia unificada. De no ser así, es imposible llevarlas a cabo”. Y para ello, hay que considerar un conjunto de criterios, entre los cuales:

- “Los resultados se logran mediante la explotación de las oportunidades, no por la resolución de los problemas. Todo lo que se puede esperar de la resolución de un problema es el retorno a la normalidad. Lo máximo que se puede lograr es eliminar una restricción a la capacidad de (...) obtener resultados. Los resultados en sí, deben provenir de la explotación de las oportunidades”.
- “Los recursos, para producir resultados, deben asignarse a oportunidades, más que a problemas”. Ciertamente, “no es posible ignorar todos los problemas, pero estos pueden y deben ser minimizados”.
- La eficacia y “efectividad, más que la eficiencia, es esencial”. “El interrogante decisivo no es cómo hacer las cosas correctamente, sino” cuáles son las cosas correctas que hacer, “concentrando en ello los recursos y esfuerzos”.
- “Lo que existe, se está volviendo viejo. Decir que la mayoría de los” decisores “gastan casi todo su tiempo en encarar problemas de hoy, es un eufemismo. Gastan casi todo su tiempo en los problemas de ayer”. “Lo que existe (...) es (...) el producto del ayer” (38).

Obviamente, hace falta una labor de pronóstico y planificación estratégica, con metodologías apropiadas, como la de la escuela francesa de prospectiva, para la cual “lo más importante no es prever, sino emprender”, pues “el futuro no se prevé, sino se construye” (Blodel). A tal fin, Michel Godet diseñó, validó y desarrolló en un conjunto de obras <sup>(45)</sup>, una metodología con gran rigor teórico y soporte matemático, a fin de construir futuros deseables y factibles, por él denominados **futuribles**.

La *política* se ha conceptualizado como el *arte de lo posible*. Con pensamiento prospectivo, quizá deba percibirse como el *arte de diseñar futuribles y hacerlos realidad*.

**Futuro Vs. Presente.** Parece razonable sacrificar pequeñas mejoras presentes, en pro de grandes beneficios futuros.

Pero, ¿cuán seguros son esos beneficios, en comparación con la certeza de aquellas mejoras?.

Y ¿de qué futuro estamos hablando: cuán breve o prolongado es el lapso hasta su alcance?. ¿Vale la pena sacrificar el presente, por un “futuro luminoso” lejano e incierto?. ¿Se justifica el riesgo de que los sacrificios presentes sigan en el futuro, mientras los decisores alegan la influencia negativa de factores imprevistos (o no previstos), como regla externos?. Una manifestación de tal contradicción entre lo prospectivo e inmediato, es el establecimiento de las tasas de consumo (en el presente) y acumulación (para el futuro).

**Futuro Vs. Pasado.** Las políticas públicas se suelen diseñar e implantar partiendo de antecedentes que simplifiquen el proceso, por una parte y, de la otra, den consistencia y continuidad a las acciones de administración pública.

Pero eso, según *Aguilar*, discrepa de la necesidad de reparar errores y dar respuestas innovativas a cambios en el entorno internacional, la sociedad y su administración pública misma <sup>(46)</sup>. Como dijo *Kliksberg*, no debe buscarse precedentes, para situaciones sin precedentes <sup>(47)</sup>. Una pregunta crucial es: ¿Qué hacen con más frecuencia los decisores y, por extensión los funcionarios y órganos de gobierno: Invocar el pasado, o bien proyectar el futuro?.

**Más lentitud e información Vs. Más rapidez e insuficiencia de información:** ¿La decisión es tomada con más lentitud e información, o bien con más rapidez e insuficiencia de información?. ¿Qué resulta más importante: La premura u oportunidad con que se adopte la decisión, o la calidad de la información que la fundamente?.

Y para terminar: **Formulación Vs. Implantación:**

- La formulación e implantación de políticas públicas cuyo resultado sea bienes y servicios públicos, es una de las vías para elevar la legitimación del sistema político, en la medida que aumenta su efectividad o eficacia; pero también puede disminuir la legitimidad del sistema, si en el proceso de realizar aquellas, los órganos de gobierno ejercen su poder con arbitrariedad e intolerancia respecto a otros puntos de vista (48). La intolerancia se manifiesta, no solo al establecer barreras a la expresión de otros puntos de vista, sino, además, al tolerar su exposición, mas rechazándolos a priori por el mero hecho de discrepar de la posición oficial; u oyéndolos solo cortes y formalmente, pero sin considerarlos.
- La formulación de políticas públicas que prevén la provisión de bienes y servicios públicos los cuales satisfagan demandas de los gobernados, crean en estos expectativas que pueden ser frustradas en la implantación de aquellas, si ésta es inefectiva o postergada, por administración incompetente, calidad baja o variable de los bienes o servicios brindados, déficit imprevisto (o no previsto) de recursos, emergencia de otras prioridades con la consiguiente reasignación de recursos, regulaciones y trámites excesivos e innecesarios, u otras causas análogas (49).
- La implantación de las políticas públicas cuya formulación hicieron decisores, depende de que no sean éstas alteradas, postergadas e ignoradas, por los funcionarios que debieran ejecutarlas (50), o los decisores mismos.

En 2004, *Ronda y Marcané* <sup>(51)</sup>, en su reseña de la literatura sobre las estrategias organizacionales, hallaron que los modelos para su trazado, centran alternativamente su atención en la:

- Planeación y, por ende, son modelos de planeamiento estratégico.
- Determinación de los objetivos y las vías para su consecución.
- Elaboración de la Misión y Visión, así como las vías para su consecución.

En tales modelos, la fase menos tratada es la de implantación de la estrategia diseñada y, en relación con ello, la integración de los niveles estratégico, táctico y operacional; lo cual correlacionan con que 9 de cada 10 estrategias trazadas, se queden en la fase de planeamiento, sin llegar a cumplirse. Según las opiniones de los expertos por ellos consultados, las causas de la no integración de los niveles estratégico, táctico y operacional, son:

▪ En los decisores:

- Excesiva centralización de la toma de decisiones. Poca participación de sus subordinados en la preparación y adopción de aquellas.
- Hipertrofia de la gestión, sobre la planificación, la organización y el control.
- Insuficiente preparación.

▪ En las prácticas administrativas:

- Realización del planeamiento, cumplimiento y control, como actividades separadas y secuenciales, y no integradas e iterativas.
- Escasos fundamentos teóricos y metodológicos.

▪ En las teorías administrativas:

- Baja integración.
- Débil elaboración de métodos para la implantación.
- No identificación de las variables que más influyen en la eficacia de la implantación.

En relación con esto último, al comparar los modelos para estrategias administrativas revisados, con las variables propuestas por los expertos consultados, *Ronda* y *Marcané* hallaron que aquellos tienen con menos frecuencia:

- Cambio de la cultura organizacional,
- Liderazgo para ese cambio y, en general, la transformación estratégica del sistema organizacional,
- Trazado de políticas y
- Rediseño de la estructura organizativa.

La evaluación de políticas públicas debe servir, no solo a fin de generalizar experiencias positivas y enmendar errores, sino también para la rendición de cuentas (accountability) de los gobernantes a los gobernados y la comprobación del respeto por aquellos de los límites o restricciones a su poder.

Pero a tales fines, se necesita un marco jurídico e institucional que permitan, tanto el “control desde abajo” <sup>(52)</sup>, como la transparencia informativa sobre las decisiones y acciones de los decisores y funcionarios; pues, de lo contrario, ¿en qué medida la evaluación cumplirá los propósitos antedichos y será objetiva, si la hacen los mismos órganos de gobierno y en condiciones de opacidad?

## **Conclusiones**

Se logró el objetivo de bosquejar algunas ideas sobre las contradicciones dialécticas específicas de las políticas públicas. Se identificaron 23 de aquellas, agrupadas en 4 dimensiones acerca de los sujetos, fines, métodos, medios y temporalidad en la formulación e implantación de dichas políticas; cuyo punto de partida es la contradicción entre gobernantes – gobernados. Esas contradicciones no son disyuntivas, sino conjuntivas: No se trata de asumir una de las categorías y suprimir la otra, sino de integrar ambas.

## **Recomendaciones**

Incluir este tema en la capacitación, tanto de gobernantes, como de gobernados; y profundizar en su estudio.

## **Bibliografía**

1. Adolfo Gómez, Conrado (dic. / 2005): “Influencia de los grupos de interés y asociación en las reformas y los sistemas de salud”, en “Gerencia y políticas de salud” N° 9, Bogotá, pp. 62-80. Tomado de <http://www.javeriana.edu.co/biblos/revistas/salud/pdf-revista-9/EspacioAbierto-1.pdf>, el 26/05/08.
2. Aguilar Villanueva, Luís Fernando (1992): “Estudio introductorio” a “La hechura de las políticas públicas”, M. A. Porrúa, México D. F., pp. 15-76.
3. Aguilar Villanueva, Luís Fernando (2007): “El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza”, conferencia en el 12° Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y Administración Pública, Santo Domingo (R. Dominicana), 30/10/07-02/11/07, 15 págs. Tomada de <http://www.clad.org.ve/congreso/aguilav.pdf>, el 28/05/08.
4. Aguirre, E. (jun./2007): “Cómo hacer un pronóstico por escenarios”, en “Cuestión” N° 48, FNAMCCP, México D. F., pp. 12-21. Incluido en la “Biblioteca virtual para formación postgraduada de directivos del sector salud – Versión 2007”, MINSAP. Escuela Nacional de Salud, La Habana, 2008.
5. Bardhan, Pranab (2005): “Democracia local y gobernanza”, en “Instituciones y Desarrollo” N° 16:2, Barcelona, pp. 7-14. Tomado de <http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=13452>, el 29/05/08.
6. Barreda, Mikel y Costafreda, Andrea (2005): “La contribución de las instituciones políticas a la superación de las desigualdades: Un balance de la democratización latinoamericana”, en “Instituciones y Desarrollo” N° 16:2, Barcelona, pp. 15-48. Tomado de <http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=22661>, el 29/05/08.
7. Buchanan, James M. (19/01/2001): “Mi peregrinaje intelectual”, conferencia en la Universidad Francisco Marroquín, Ciudad de Guatemala. Tomada de <http://www.elcato.org/node/1294> y <http://www.hacer.org/pdf/Buchanan1.pdf>, el 26/05/08.
8. Buchanan, James M. (may .- jun. / 2002): “El cálculo del consenso 40 años después”, en “Apuntes de Economía y Política” N° 7:1, Centro para el Análisis de las Decisiones Públicas del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Francisco Marroquín, Ciudad de Guatemala, pp. 2-4. Tomado de <http://www.cadep.ufm.edu.gt/revapuntes/apuntes007.pdf>, el 26/05/08.

9. Carrillo Barroso, Ernesto y Tamayo, Manuel (oct. – dic / 2002): “La legitimidad de la administración pública: Un enfoque de cultura política”, en “Foro Internacional” N° 42:4 (170), Colegio de México, México D. F., pp. 683-715. Tomado de [http://revistas.colmex.mx/revistas/7/art\\_7\\_325\\_1357.pdf](http://revistas.colmex.mx/revistas/7/art_7_325_1357.pdf), el 26/05/08.
10. Crozier, Michel (1992): “Estado modesto, Estado moderno: Estrategia para el cambio” (1ª esp., 2ª fr.), Fondo de Cultura Económica, México D. F.
11. Curcio, Leonardo (1998): “Toma de decisiones”, Instituto Federal Electoral, México D. F.
12. Diniz, Eli (2005): “Reforma del Estado, gobernabilidad y sostenibilidad de la democracia”, en “Instituciones y Desarrollo” N° 16:1, Barcelona, pp. 107-132. Tomado de <http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=13466>, el 29/05/08.
13. Dror, Yehezkel (S/F): “Escuela para dirigentes”, 54 págs. Tomado de <http://www.escuelagobierno.org/inputs/Escuela%20para%20dirigentes.pdf>, el 26/05/08.
14. Emery, Fred (1981): “Planning for real but different worlds”, in Emery, F. (ed.): “Systems thinking”, Penguin, Bungay (Suffolk, U. K.), T – II, pp. 56-80.
15. Engels, F. (1878): “Anti – Dühring”, Pueblo y Educación, La Habana, 1973.
16. Engels, F. (05/08/1890): “Carta para Konrad Schmidt”, en “Obras escogidas de Marx y Engels” en un volumen, Progreso, Moscú, pp. 714-715.
17. Engels, F. (21-22/09/1890): “Carta para Joseph Bloch”, en “Obras escogidas de Marx y Engels” en un volumen, Progreso, Moscú, pp. 717-719.
18. Engels, F. (27/10/1890): “Carta para Konrad Schmidt”, en “Obras escogidas de Marx y Engels” en un volumen, Progreso, Moscú, pp. 719-725.
19. Engels, F. (14/07/1893): “Carta para Franz Mehring”, en “Obras escogidas de Marx y Engels” en un volumen, Progreso, Moscú, pp. 726-730.
20. Engels, F. (25/01/1894): “Carta para W. Borgius”, en “Obras escogidas de Marx y Engels” en un volumen, Progreso, Moscú, pp. 730-732.
21. Fleury, Sonia (2002): “El desafío de la gestión de las redes de políticas”, en “Instituciones y Desarrollo” N° 12-13, Barcelona, pp. 221-247. Tomado de <http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=185853>, el 29/05/08.
22. Fleury, Sonia (2003): “Reforma del Estado”, en “Instituciones y Desarrollo” N° 14-15, Barcelona, pp. 81-12. Tomado de <http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=184631>, el 29/05/08.
23. Fleury, Sonia (2005): “Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad”, en “Instituciones y Desarrollo” N° 16:1, Barcelona, pp. 133-170. Tomado de <http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=13467>, el 29/05/08.
24. Godet, M. (1977): “Crise de la prévision, essor de la prospective”, Presses Universitaires de France, Paris.
25. Godet, M. (1985): “Prospective et Planification Stratégique”, Organisation, Paris.
26. Godet, M. (1991): “De l’anticipation à l’ action”, Dunod, Paris. Traducido al español como “De la anticipación a la acción: Manual de Prospectiva y Estrategia”, Marcombo, Barcelona, 1993 (1ª esp.).

27. Godet, M. (1996): “La caja de herramientas de la Prospectiva Estratégica: problemas y métodos” (1ª esp.), Prospectiker, Barcelona.
28. Godet, M. (1997 – 1ª y 2007 – 3ª): “Manuel de Planification Stratégique”, Dunod, Paris, TT - I y II.
29. Godet, M. (2006 – 2ª): “Creating futures: Scenario – planning as a strategic management tool, Economica – Brookings.
30. Godet, M. (2008 – 2ª): “Le courage du bon sens, pour construire l’avenir autrement”, O. Jacob, Paris.
31. Gramsci, Antonio (1929-1935): “Cuadernos de la cárcel” en seis tomos, Editoriales Era y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México D. F., 1999.
32. Grueger, H. y Zumaquero, O. (nov.-dic./1984): “El incremento de la efectividad (...)”, en “Economía y Desarrollo” N° 83, Instituto de Economía de la Universidad de La Habana, pp. 87-97.
33. Guerrero Orozco, Omar (1993): “Políticas públicas: Interrogantes”, en “Revista de Administración Pública” N° 84, México D. F., pp. 83-88. Tomado de <http://omarguerrero.org/articulos/PPinterrogan.pdf> el 11/07/08.
34. Guerrero Omar, Guillermo (1999): “Los usos del análisis de implementación de políticas”, en “Signos públicos” N° 1, ESAP, Medellín, pp. 41-68. Tomado de <http://omarguerrero.org/articulos//PPimplementa.pdf>, el 29/05/08.
35. Cf. Kliskberg, Bernardo (1991): “Perspectiva de la gerencia empresarial en los años 90”, en “Pensamiento iberoamericano” N° 19, pp. 141-163.
36. Kooiman, Jan (2005): “Gobernar en gobernanza”, en “Instituciones y Desarrollo” N° 16:1, Barcelona, pp. 171-194. Tomado de <http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=13469>, el 29/05/08.
37. Lasswell, Harold D. (1985): “Estructura y función de la comunicación en la sociedad”, en Moragas, M. (ed.): “Sociología de la comunicación de masas”, G. Gill, Barcelona, T – II, pp. 1-10.
38. Lenin (1914-1915): “Cuadernos filosóficos”, Política, La Habana, 1964; en particular, tanto los resúmenes de los libros de Hegel, “Ciencia de la Lógica” y “Lecciones de historia de filosofía”. Como “Plan de la dialéctica de Hegel” y “Sobre la dialéctica”.
39. Lenin (17/11/1917): “A la población”, en Lenin: “Obras escogidas” en 12 Tomos, Progreso, Moscú, 1975, T – VII, pp. 414-416.
40. Lenin (17/12/1917): “Informe sobre la situación económica de los obreros de Petrogrado y las tareas de la clase obrera”, pronunciado en la reunión de la Sección Obrera del Soviet de Diputados Obreros y Soldados de Petrogrado, en Lenin: “Obras escogidas” en 12 Tomos, Progreso, Moscú, 1975, T – VII, pp. 433-435.
41. Lenin (entre 06-09/01/1917): “¿ Cómo debe organizarse la emulación ?”, en Lenin: “Obras escogidas” en 12 Tomos, Progreso, Moscú, 1975, T – VII, pp. 455-465.
42. Lenin (24/01/1918): “Informe sobre la actividad del Consejo de Comisarios del Pueblo” al Tercer Congreso de los Soviets de Diputados Obreros, Soldados y Campesinos de Toda Rusia” , en Lenin: “Obras escogidas” en 12 Tomos, Progreso, Moscú, 1975, T – VII, pp. 488-506.

43. Lenin (13-26/04/1918): “Las tareas inmediatas del Poder Soviético”, en Lenin: “Obras escogidas” en 12 Tomos, Progreso, Moscú, 1975, T – VIII, pp. 90-129.
44. Macías – Aymar, Iñigo (2005): “¿ La desigualdad de ingresos limita la calidad de la democracia?: Primeros resultados”, en “Instituciones y Desarrollo” N° 16:3, Barcelona, pp. 249-278. Tomado de <http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=79106>, el 29/05/08.
45. Cf. Mansilla, H. (abr. / 2000): “Los límites de la democracia contemporánea y de las teorías de transición”, en “Nueva sociedad” N° 166, pp. 62-75. Tomado de [www.nuso.org/upload/articulos/2839\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2839_1.pdf), el 29/05/08.
46. Marx, C. (1875): “Glosas marginales al Programa del Partido Obrero Alemán”, en “C. Marx (y) F. Engels – Obras escogidas” en un volumen, Progreso, Moscú, 1975, pp. 329-346.
47. Mayntz, Renate (nov. / 2000): “Nuevos Desafíos de la teoría de la Governance”, en “Instituciones y Desarrollo” N° 7, Barcelona, 10 págs. Tomado de <http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=187660>, el 02/06/08.
48. Meadowcroft, James (2003): “Participación y estrategias para el desarrollo sostenible”, en “Instituciones y Desarrollo” N° 14-15, Barcelona, pp. 123-138. Tomado de <http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=184636>, el 29/05/08.
49. Medina Salgado, César y Espinosa Espínola, Mónica T. (S/A): “La toma de decisiones en un mundo posmoderno: De la racionalidad al caos”, en “Gestión y estrategia”, edición en Internet del Departamento de Administración de la UAM – Azcapotzalco, México. Tomado de <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc10.htm>, el 15/07/08.
50. Messner, Dirk (2003): “La arquitectura de gobernanza global en la economía globalizada: El concepto del *World Economic Triangle*”, en “Instituciones y Desarrollo” N° 14-15, Barcelona, pp. 139-170. Tomado de <http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=184644>, el 29/05/08.
51. Mintzberg, H. y Quinn, J. (eds. – 1995): “El proceso estratégico” (1ª esp., 2ª ing.), Prentice – Hall Hispanoamericana, México D. F.
52. Navarro, Marc (2005): “Gobernanza descentralizada y desigualdad: Una aproximación institucional”, en “Instituciones y Desarrollo” N° 16:3, Barcelona, pp. 307-334. Tomado de <http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=79105>, el 29/05/08.
53. Prats, Joan Oriol (2003): “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, en “Instituciones y Desarrollo” N° 14-15, Barcelona, pp. 239-269. Tomado de <http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=184669>, el 29/05/08.
54. Prats, Joan (18/08/2006): “Modelos de gobernanza: La burocracia”, en “Gobernanza” N° 49, Barcelona. Tomado de <http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=594350&art=594356>, el 29/05/08.
55. Real Dato, José (2002): “Visiones sobre el papel de los actores no gubernamentales en las políticas públicas”, conferencia en el 7º Congreso Internacional de CLAD sobre la reforma del Estado y administración pública, Lisboa (Portugal), 8-11/10/02. Tomado de <http://www.bdp.org.ar/facultad/catedras/cp/analisispp/Actores%20no%20gubernamentales.pdf>, el 11/07/08.
56. Ronda, G. y Marcané, J. (ene. – abr. / 2004): “De la estrategia a la dirección estratégica ...”, en “Ciencias de la Información” N° 35:1, IDICT, La Habana, pp. 4-13.

57. Silverman, D. (1970): “The theory of organisations”, Heinemann, London.
58. UNESCO: “Nomenclatura para los campos de las ciencias y las tecnologías”, UNESCO, Paris; tomado de <http://www.cytod.org/Documentos/C%F3digos%20Unesco%20y%20CYTED/C%F3digo%20Unesco.doc>, el 04/05/08.
59. Varela Barrios, Edgar (2003): “La mercantilización de lo público”, en “Instituciones y Desarrollo” N° 14-15, Barcelona, pp. 359-385. Tomado de <http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=184680>, el 29/05/08.
60. Whitehead, Lawrence (2005): “Democratizando el desarrollo”, en “Instituciones y Desarrollo” N° 16:1, Barcelona, pp. 387-406. Tomado de <http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=13483>, el 29/05/08.

## Referencias bibliográficas y Notas:

---

<sup>1</sup> Yehezkel Dror es uno de quienes se ha referido expresamente a ello: “uno de los principales requerimientos para gobernar en” condiciones de “profunda incertidumbre, es percibiendo, aceptando y procesando las contradicciones. Siguiendo algunas tendencias en lógica moderna, el gran pensamiento político debe abrazar y manejar las contradicciones, si toman la forma de procesos dialécticos e ironías de la historia, o de requerimientos políticos contradictorios, o de conocimiento de contradicciones en estimaciones, o más”. Pero no desarrolló esa tesis. Cf. Dror, Y.: “Escuela para dirigentes”, p. 40 y ss.

<sup>2</sup> Cf. Lenin (1964): “Cuadernos filosóficos”, Política, La Habana, pp. 93, 105, 128, 132-133, 218-219, 311 y 351; entre otras.

<sup>3</sup> Ibíd., p. 102.

<sup>4</sup> Ibíd., pp. 110, 213, 218, 221, 247-248 y 351-352; entre otras.

<sup>5</sup> Ibíd., pp. 99, 118-120, 129, 133-134, 152, 156, 201, 214, 217-219, 245 y 353; entre otras.

<sup>6</sup> Ibíd., pp. 311-312 y 352-353.

<sup>7</sup> Engels, F. (1878): “Anti – Dühring”, Pueblo y Educación, La Habana, 1973, p. 172.

<sup>8</sup> Para una reseña de las definiciones, cf. Guerrero Orozco, Omar (1993): “Políticas públicas: Interrogantes”, en “Revista de Administración Pública” N° 84, México D. F., p. 86.

<sup>9</sup> Cf. Prats, Joan Oriol (2003): “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, en “Instituciones y Desarrollo” N° 14-15, Barcelona, p. 248.

<sup>10</sup> Cf. Mayntz, Renate (nov. / 2000): “Nuevos Desafíos de la teoría de la Governance”, en “Instituciones y Desarrollo” N° 7, Barcelona.

<sup>11</sup> Cf. Kooiman, Jan (2005): “Gobernar en gobernanza”, en “Instituciones y Desarrollo” N° 16:1, Barcelona, p. 172.

<sup>12</sup> Cf. Prats, Joan Oriol (2003): “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, en “Instituciones y Desarrollo” N° 14-15, Barcelona, p. 243.

<sup>13</sup> Cf. Ibíd., loc. cit. Ver además Fleury, Sonia (2005): “Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad”, en “Instituciones y Desarrollo” N° 16:1, Barcelona, p. 153 y Real Dato, José (2002): “Visiones sobre el papel de los actores no gubernamentales en las políticas públicas”, conferencia en el 7° Congreso Internacional de CLAD sobre la reforma del Estado y administración pública, Lisboa (Portugal), 8-11/10/02.

<sup>14</sup> Cf. Silverman, D. (1970): “The theory of organisations”, Heinemann, London, Cap. II.

<sup>15</sup> U “hombre nuevo”.

<sup>16</sup> Gramsci, Antonio: “Cuadernos de la cárcel”, Editoriales Era y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México D. F., 1999, T – III, pp. 282-283.

<sup>17</sup> Ibíd., pp. 25 y 30. Ver además Fleury, Sonia (2005): “Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad”, en “Instituciones y Desarrollo” N° 16:1, Barcelona, p. 137.

<sup>18</sup> Cf. Mansilla, H. (2000): “Los límites de la democracia contemporánea y de las teorías de la transición”, en “Nueva sociedad” N° 166, pp. 62-75.

- <sup>19</sup> Cf. Aguilar Villanueva, Luís Fernando (2007): “El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza”, conferencia en el 12º Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y Administración Pública, Santo Domingo (R. Dominicana), 30/10/07-02/11/07, pp. 5-9; y Fleury, Sonia (2005): “Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad”, en “Instituciones y Desarrollo” Nº 16:1, Barcelona, pp. 146-148.
- <sup>20</sup> Cf. Meadowcroft, James (2003): “Participación y estrategias para el desarrollo sostenible”, en “Instituciones y Desarrollo” Nº 14-15, Barcelona, pp. 124-125.
- <sup>21</sup> *Ibíd.*, pp. 126-127.
- <sup>22</sup> *Ibíd.*, p. 130.
- <sup>23</sup> Barreda, Mikel y Costafreda, Andrea (2005): “La contribución de las instituciones políticas a la superación de las desigualdades: Un balance de la democratización latinoamericana”, en “Instituciones y Desarrollo” Nº 16:2, Barcelona, p. 31.
- <sup>24</sup> Cf. Marx, C. (1875): “Glosas marginales al Programa del Partido Obrero Alemán”, en “C. Marx (y) F. Engels – Obras escogidas” en un volumen, Progreso, Moscú, 1975, pp. 334-335.
- <sup>25</sup> Cf. Fleury, Sonia (2002): “El desafío de la gestión de las redes de políticas”, en “Instituciones y Desarrollo” Nº 12-13, Barcelona, pp. 224 y ss.; Mayntz, Renate (nov. / 2000): “Nuevos Desafíos de la teoría de la Governance”, en “Instituciones y Desarrollo” Nº 7, Barcelona; Messner, Dirk (2003): “La arquitectura de gobernanza global en la economía globalizada: El concepto del *World Economic Triangle*”, en “Instituciones y Desarrollo” Nº 14-15, Barcelona, pp. 139-170; y Varela Barrios, Edgar (2003): “La mercantilización de lo público”, en “Instituciones y Desarrollo” Nº 14-15, Barcelona, p. 381.
- <sup>26</sup> Cf. Engels, F.: Cartas a Konrad Schmidt el 05/08/1890 y 27/10/1890, Joseph Bloch el 21-22/09/1890, Franz Mehring el 14/07/1893 y W. Borgius el 25/01/1894; las cinco, en “Obras escogidas de Marx y Engels” en un volumen, Progreso, Moscú, pp. 714-732.
- <sup>27</sup> Emery, Fred (1981): “Planning for real but different worlds”, in Emery, F. (ed.): “Systems thinking”, Penguin, Bungay (Suffolk, U. K.), T – II, pp. 70-76.
- <sup>28</sup> Aguilar criticó agudamente al modelo racional, argumentando: “Es libresco suponer o exigir que un gobierno encare al conjunto de las decisiones públicas”, todas “complejas y tornadizas, con un ordenamiento coherente de valores conceptualizados correctamente, que cuente oportunamente con toda la información requerida, que construya todas las opciones políticas relevantes, que haga un cálculo puntilloso de las consecuencias de sus actos y una ponderación exhaustiva entre las opciones, y cuente con un repertorio de teorías causales capaces de guiar cualquier toma de decisión. Las decisiones siguen, más bien, la regla pragmática de «salir del (...) lío»”, aunque la misma no justifica “caer en la improvisación irracional”. Aguilar Villanueva, Luís Fernando (1992): “Estudio introductorio”, en Aguilar, F. (ed.): “La hechura de las políticas”, Miguel Ángel Porrúa, México D. F., p. 48. Cf. Además pp. 48-49. Pero **no** son objeto del presente trabajo los *modelos* para la toma de decisiones. Al respecto, ver las reseñas de Curcio, Leonardo (1998): “Toma de decisiones”, Instituto Federal Electoral, México D. F.; y Real Dato, José (2002): “Visiones sobre el papel de los actores no gubernamentales en las políticas públicas”, conferencia en el 7º Congreso Internacional de CLAD sobre la reforma del Estado y administración pública, Lisboa (Portugal), 8-11/10/02; así como Medina Salgado, César y Espinosa Espínola, Mónica (S/A): “La toma de decisiones en un mundo posmoderno: De la racionalidad al caos”, en “Gestión y estrategia”, edición en Internet del Departamento de Administración de la UAM – Azcapotzalco, México.
- <sup>29</sup> Lasswell, Harold D. (1985): “Estructura y función de la comunicación en la sociedad”, en Moragas, M. (ed.): “Sociología de la comunicación de masas”, G. Gill, Barcelona, T – II, pp. 9-10. Cf. además a Meadowcroft, James (2003): “Participación y estrategias para el desarrollo sostenible”, en “Instituciones y Desarrollo” Nº 14-15, Barcelona, p. 127.
- <sup>30</sup> Gramsci, Antonio: “Cuadernos de la cárcel”, Editoriales Era y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México D. F., 1999, T – II, p. 273.
- <sup>31</sup> Guerrero Omar, Guillermo (1999): “Los usos del análisis de implementación de políticas”, en “Signos públicos” Nº 1, ESAP, Medellín, pp. 61 y 64.
- <sup>32</sup> *Ibíd.*, pp. 21-23.
- <sup>33</sup> Prats, Joan Oriol (2003): “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, en “Instituciones y Desarrollo” Nº 14-15, Barcelona, pp. 252-253.
- <sup>34</sup> Cf. Buchanan, James M.: “Mi peregrinaje intelectual” y “*El cálculo del consenso 40 años después*”, en la bibliografía.
- <sup>35</sup> *Ibíd.*, p. 189.
- <sup>36</sup> Cf. Lawrence, P. & Lorsch, J. (jun./1967): “Differentiation and integration in complex organizations”, in “Administrative Science Quarterly”, pp. 3-4.

- 
- <sup>37</sup> Crozier, Michel (1992): “Estado modesto, Estado moderno: Estrategia para el cambio” (1ª esp., 2ª fr.), Fondo de Cultura Económica, México D. F., p. 89.
- <sup>38</sup> Kliskberg, Bernardo (1991): “Perspectiva de la gerencia empresarial en los años 90”, en “Pensamiento iberoamericano” N° 19, p. 149.
- <sup>39</sup> Cf. Varela Barrios, Edgar (2003): “La mercantilización de lo público”, en “Instituciones y Desarrollo” N° 14-15, Barcelona, pp. 364-374 y 378-379.
- <sup>40</sup> Kooiman, Jan (2005): “Gobernar en gobernanza”, en “Instituciones y Desarrollo” N° 16:1, Barcelona, pp. 175 y 192-193.
- <sup>41</sup> *Ibíd.*, p. 178.
- <sup>42</sup> Cf. Medina Salgado, César y Espinosa Espínola, Mónica (S/A): “La toma de decisiones en un mundo posmoderno: De la racionalidad al caos”, en “Gestión y estrategia”, edición en Internet del Departamento de Administración de la UAM – Azcapotzalco, México.
- <sup>43</sup> Cf. Grueger, H. y Zumaquero, O. (nov.-dic./1984): “El incremento de la efectividad (...)”, en “Economía y Desarrollo” N° 83, Instituto de Economía de la Universidad de La Habana, pp. 87-97.
- <sup>44</sup> Drucker, F. (1970): “La gerencia efectiva” (2ª ed. esp.), Sudamericana, B. Aires, pp. 13-14, 16 y 18-19.
- <sup>45</sup> Cf. Godet, M.: “Crise de la prévision, essor de la prospective”, Presses Universitaires de France, Paris, 1977; “Prospective et Planification Stratégique”, Organisation, Paris, 1985 (1ª); “De l’anticipation à l’action”, Dunod, Paris, 1991 (1ª), traducido al español como “De la anticipación a la acción: Manual de Prospectiva y Estrategia”, Marcombo, Barcelona, 1993 (1ª esp.); “La caja de herramientas de la Prospectiva Estratégica: problemas y métodos”, Prospectiker, Barcelona, 1996 (1ª esp.); “Manuel de Planification Stratégique”, Dunod, Paris, 1997 (1ª) – 2007 (3ª), TT - I y II; “Creating futures : Scenario – planning as a strategic management tool, Economica – Brookings, 2006 (2ª); “Le courage du bon sens, pour construire l’avenir autrement”, O. Jacob, Paris, 2008 (2ª). Ver además Aguirre, E. (jun./2007): “Cómo hacer un pronóstico por escenarios”, en “Cuestión” N° 48, FNAMCCP, México D. F., pp. 12-21. Incluido en la “Biblioteca virtual para formación postgraduada de directivos del sector salud – Versión 2007”, MINSAP. Escuela Nacional de Salud, La Habana, 2008.
- <sup>46</sup> Cf. Aguilar Villanueva, Luís Fernando (1992): “Estudio introductorio”, en Aguilar, F. (ed.): “La hechura de las políticas”, Miguel Ángel Porrúa, México D. F., pp. 48-49.
- <sup>47</sup> Cf. Kliskberg, Bernardo (1991): “Perspectiva de la gerencia empresarial en los años 90”, en “Pensamiento iberoamericano” N° 19, p. 142.
- <sup>48</sup> Cf. Aguilar Villanueva, Luís Fernando (2007): “El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza”, conferencia en el 12º Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y Administración Pública, Santo Domingo (R. Dominicana), 30/10/07-02/11/07, pp. 1-2.
- <sup>49</sup> *Ibíd.*, pp. 2-3.
- <sup>50</sup> Cf. Adolfo, C. (dic. / 2005): “Influencia de los grupos de interés y asociación en las reformas y los sistemas de salud”, en “Gerencia y políticas de salud” N° 9, Bogotá, p. 71.
- <sup>51</sup> Cf. Ronda, G. y Marcané, J. (ene. – abr. / 2004): “De la estrategia a la dirección estratégica ...”, en “Ciencias de la Información” N° 35:1, IDICT, La Habana, pp. 4-13.
- <sup>52</sup> Cf. Lenin (17/11/1917): “A la población”, en Lenin: “Obras escogidas” en 12 Tomos, Progreso, Moscú, 1975, p. 415; Lenin (17/12/1917): “Informe sobre la situación económica de los obreros de Petrogrado y las tareas de la clase obrera”, pronunciado en la reunión de la Sección Obrera del Soviet de Diputados Obreros y Soldados de Petrogrado, en *Ibíd.*, T – VII, p. 435; Lenin (entre 06-09/01/1917): “¿ Cómo debe organizarse la emulación ? en *Ibíd.*, T – VII, p. 463; Lenin (24/01/1918): “Informe sobre la actividad del Consejo de Comisarios del Pueblo” al Tercer Congreso de los Soviets de Diputados Obreros, Soldados y Campesinos de Toda Rusia” , en *Ibíd.*, T – VII, p. 501; Lenin (13-26/04/1918): “Las tareas inmediatas del Poder Soviético” , en *Ibíd.*, T – VIII, p. 102; entre otros. La Habana, 26/07/2009.