



INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE

MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS-MGPP

ESTUDIOS DE CASO N° 111

Factores determinantes para completar el proceso de transición de una política pública desde la fase predecisional a la fase de implementación. El caso del plan estratégico de la Zona Seca, Nicaragua
Guillermo Incer Medina

Esta es la versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Magíster en Gestión y Políticas Públicas
Fono (562) 9784067, Fax (562) 6894987
www.mgpp.cl - mgpp@dii.uchile.cl
República 701, Santiago, Chile

Resumen

¿Por qué muchos temas que se instalan en la agenda pública con relativo éxito no logran trascender y transformarse en políticas o programas concretos? ¿Por qué es tan recurrente que muchos diseños técnicamente robustos se “engaveten” o “abandonen”? ¿Qué conviene más cómo diseñador de políticas: ser más técnico o más político? Estas y otras preguntas similares son las que han guiado la construcción y análisis del presente estudio de caso. Si bien sus respuestas no son simples, precisas e inequívocas, este estudio indaga algunas de las posibles causas a las interrogantes planteadas.

La falta de indicación de los mecanismos y las estructuras de implementación en los diseños, la discordancia entre las políticas territoriales y las políticas nacionales, el mal manejo del marketing y de los tiempos políticos, la obsesión sobre la participación, la planificación o la utilización excesiva de tecnologías y la incapacidad de los diseñadores de políticas para hacer y ver otras cosas que van más allá de sus especialidades son, entre otros, los factores que se identifican como relevantes en este estudio de caso para la ocurrencia del fenómeno recién descrito. La importancia de estudiar este tema radica en que muchas veces se da por hecho que la transición entre una etapa y otra en el ciclo de vida de las políticas públicas es lineal y espontánea, en circunstancias que con frecuencia la realidad demuestra que efectivamente no es así.

El caso bajo análisis fue el proceso de agendación, formulación y toma de decisión del Plan Estratégico de Desarrollo de la Zona Seca, experiencia que ocurrió en Nicaragua a finales del año 2002. En ella, los alcaldes de 11 municipios entablaron -de la mano de una ONG- negociaciones con autoridades del gobierno central, con el propósito de encontrar soluciones a problemas ingentes en la zona, desencadenando un extenso proceso de negociación, el que si bien consiguió algunos logros, finalmente no derivó en la implementación de ninguna política pública. Este caso se desarrolló mediante la utilización de la metodología “guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social” y estuvo orientado específicamente a responder la pregunta de investigación *¿Cuáles son los elementos que deben asegurarse en el proceso de agendación y formulación de una política para que esta sea susceptible de implementarse?*

I. Introducción

El mundo de la gestión de las políticas públicas está lleno de supuestos que perjudican su éxito. Uno de ellos es pensar que el ciclo de una política es lineal y que la transición entre una y otra etapa es espontáneo y fluido. Sin embargo, la realidad muestra que esto no es necesariamente así. Precisamente, este estudio de caso se basa en el cuestionamiento de este supuesto. La atención del mismo está puesta específicamente en la transición de una política desde su etapa de diseño hasta su implementación efectiva. Una implementación que se entiende como la operación concreta de la política, es decir, la transformación de *inputs* en *outputs* y el diseño concebido como el proceso de agendación, formulación y cabildeo de una alternativa de política. La pregunta que se trata de responder específicamente en este estudio es *cuáles son los elementos que deben asegurarse en el **proceso de agendación y formulación** de una política para que esta sea susceptible de implementarse*. La hipótesis subyacente que hay detrás de la misma es que no toda alternativa de política que se diseña necesariamente se implementa.

Sobre ello, la experiencia muestra que el fenómeno de “engavetamiento” o “abandono”, es decir, las alternativas de política que no llegan a implementarse son recurrentes en la práctica de la gerencia pública y social. Es así como este estudio de caso sugiere que los gerentes sociales tienen que considerar, entre el diseño de una política y su implementación, elementos como la indicación del dispositivo organizativo que debe orientar la implementación de la política, la conexión con las estrategias y políticas nacionales y la unión entre el proceso técnico de la formulación y el contexto político. Esto si desean aumentar las posibilidades de implementación. A su vez, entender cómo se gestionan puede resultar interesante, dada la enorme cantidad de recursos humanos y financieros que se invierten y desperdician por la ocurrencia de este fenómeno.

El caso que se estudia para estos fines es el **Proceso de Agendación, Formulación y Toma de Decisión del Plan Estratégico de Desarrollo de la Zona Seca**. Una experiencia que se inició a finales del año 2002, cuando los alcaldes de 11 municipios del Occidente de Nicaragua acudieron a una Organización No Gubernamental llamada Instituto de Investigaciones y Gestión Social (INGES), con el fin de que esta les ayudara a establecer contacto con autoridades públicas de alto rango. Lo que se perseguía era buscar la manera de introducir iniciativas de desarrollo trabajadas a nivel local en la Estrategia de Reducción de Pobreza que el Gobierno Central formuló en esa época. El relato de esta experiencia describe como poco tiempo después de esta solicitud se logró establecer contacto con altas autoridades del gobierno y se pudo acordar el inicio de un proceso de negociación que se extendió por casi tres años para finalmente no terminar en ninguna acción concreta. ¿Cómo los alcaldes y la ONG lograron introducir el tema en la agenda pública? ¿Cuáles fueron las alternativas que surgieron del proceso? ¿Cómo se intentó darles forma de política pública? ¿Qué actores fueron los protagonistas en el proceso y cómo se desempeñaron? ¿Qué ocurría en el contexto mientras se planificaban las alternativas de política? Estas interrogantes son las que intenta responder el presente estudio de caso.

La construcción de esta investigación se realizó sobre la base de la metodología “Guía Práctica para la Elaboración de Estudios de Caso sobre Buenas Prácticas de Gerencia Social” desarrollada por Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar (2004). Esta metodología sugiere que para analizar las prácticas de gerencia social es conveniente explicar la trayectoria y la operación de la política en cuestión. En este caso concreto, la *trayectoria*

se explicará describiendo *cómo logró instalarse el tema de la Zona Seca en la **agenda pública***, en tanto que la operación se abordará respondiendo a la pregunta de *por qué fracasó la fase de **formulación y toma de decisiones***.

Si bien el recurso al cual se recurre para abordar estos temas es la explicación narrativa¹, antes de proceder con ella es preciso conocer el Relato del Caso.

1 La explicación narrativa consiste en establecer conexiones entre eventos singulares, de manera tal que sea empíricamente evidente cómo unos tuvieron efectos sobre otros (Barzelay y Cortázar, 2004, p. 25).

II. Resumen del Relato Del Caso²

1. Introduciendo Demandas Locales en la Agenda

El 18 de octubre del año 2002, altos funcionarios del Gobierno Central de Nicaragua se comprometieron a buscar alternativas de solución para una serie de demandas planteadas por los alcaldes de 11 municipios del occidente del país en un acto solemne denominado “Los Acuerdos de Achuapa”. Este acto no fue un hecho puntual, sino la cúspide de un extenso proceso que partió en el seno de las reflexiones del equipo de dirección de una ONG nacional llamada Instituto de Investigaciones y Gestión Social (INGES). Dicho proceso de reflexión comenzó a finales de 2001, con la conformación de un equipo multidisciplinario de profesionales promovido por el equipo técnico de INGES y creado para discutir las bases teóricas de una propuesta de Desarrollo Económico con Visión Empresarial. La idea era diseñar una estrategia que sirviera de alternativa al modelo de desarrollo asistencialista impulsada desde hacía ya varios años por la cooperación internacional en la “Zona Seca”³ a través de las ONG´s locales. Dicha propuesta se estaba construyendo mediante amplios procesos de consulta. Por un lado, el equipo técnico del INGES promovió debates con líderes comunitarios de base sobre la visión de desarrollo económico de la región y, por otro, el equipo multidisciplinario realizó reuniones sistemáticas con profesionales de una amplia gama de especialidades. Entre ellos, economistas, ingenieros agrónomos, arquitectos y sociólogos; la gran mayoría miembros de universidades públicas del país.

A similares conclusiones había llegado la Asociación de Municipios de León Norte (AMULEON), la cual a fines del año 2000 había logrado estructurar el documento “**PRSPcito**”. Este realizaba un diagnóstico cualitativo sobre la situación socioeconómica de sus cinco municipios, el cual se elaboró a propósito de la consulta nacional que estaba promoviendo la Secretaría Técnica de la Presidencia, con el fin de recolectar propuestas para desarrollar una “Estrategia de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza” (ERCERP).

INGES y AMULEON estaban en pleno proceso de discusión acerca de cómo lograr que sus propuestas fueran incorporadas a las políticas públicas de envergadura nacional cuando ocurrió algo repentino. En otra región del país, en el Departamento de Matagalpa, un grupo de personas en situación de extrema pobreza se tomó una de las principales vías de la carretera panamericana y con ello logró captar la atención de la opinión pública nacional y, por supuesto, también del gobierno. Este hecho tuvo implicancias relevantes para el proceso que se desarrollaba en la Zona Seca, puesto que, en declaraciones públicas referidas a la crisis en Matagalpa, el Ministro de Agricultura hizo referencia directa a la situación similar en la cual se encontraban los Municipios de occidente.

2 Para ver el documento completo visitar: <http://www.enlaceacademico.org/base-documental/biblioteca/documento/proceso-de-decision-de-politicas-publicas-en-la-zona-seca-de-nicaragua/>

3 Se llama Zona Seca a una región del noroccidente de Nicaragua compuesta por 11 municipios de dos de los principales Departamentos del país: León y Chinandega. Dichos Municipios son: El Sauce, Achuapa, El Jicaral, Malpaisillo, Santa Rosa, Villanueva, Somotillo, Santo Tomás, San Francisco, San Pedro y Cinco Pinos.

“El ministro de agricultura de aquel entonces, Leopoldo Navarro, hizo un comentario que fue vital para insertarnos en esa negociación: si algún territorio tenía el derecho a reclamar ese era el de los pueblos de la Zona Seca de occidente. En la zona de Matagalpa llovía y había comida, por lo que la gente no se moría de hambre, pero en la zona occidente no se cultivaba por la sequía y habían pasado dos años en esas condiciones. La situación era horrible en esa zona”⁴.

Al escuchar las declaraciones, el Director del INGES y el equipo multidisciplinario que trabajaba con él vieron la oportunidad de sacar partido y establecer relaciones con el gobierno central. Rápidamente el directivo se puso en contacto con la Asociación de Municipios de León Norte (AMULEON) y con la Asociación de Municipios de Chinandega Norte (AMUNORCHI). Su propósito era convencerlos de formar una coalición como Zona Seca para aprovechar la oportunidad y, de paso, conseguir su aval para coordinar un despacho con el Secretario de Planificación de la Presidencia. Larios obtuvo ambas cosas.

2. Negociando los “Acuerdos de Achuapa”

El encuentro entre las autoridades locales y el gobierno central se llevó a cabo el 18 de octubre de 2002 en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Achuapa (Municipio de León Norte). El ambiente en el pueblo era festivo ese día y, a la vez, se producía una importante demostración de participación social.

“Había centenares de líderes en las calles y el gobierno se sintió presionado. No eran sólo los alcaldes sentados frente a los ministros, sino que era una presión mucho más fuerte y muy bien articulada”⁵.

Iniciado el evento y luego de las palabras de bienvenida, los participantes se dividieron en dos mesas: la mesa social y la mesa productiva. La primera de ellas se conformó con representantes de los Ministerios de Familia, Educación y Salud, además de algunos representantes locales que trabajaban temas sociales. En esta mesa se discutieron las demandas de “carácter urgente” que estos municipios tenían en materia social y se esbozaron las demandas de “carácter estratégico” factibles de tomar en el mediano plazo. La mesa productiva, por su parte, se enfocó principalmente en los temas más estratégicos o de largo plazo. Esta comisión fue integrada por los técnicos de las alcaldías, los productores locales, los representantes de ONG´s, las autoridades universitarias y los funcionarios de gobierno vinculados a temas de producción y de medio ambiente. En esta mesa se discutieron temas puntuales sobre la situación de la energía eléctrica, las telecomunicaciones, las carreteras y el fomento de la producción, entre otros. Entre sus integrantes hubo consenso que el tema productivo tenía que verse con una óptica de más largo plazo, más estratégica e integral, porque no era suficiente lo que el territorio disponía hasta ese momento. Entonces surgió la idea de hacer un **Plan Estratégico de Desarrollo para la Zona Seca** (Plan Estratégico en adelante). Esta idea fue propuesta específicamente por el ingeniero Víctor Tercero, quien estaba allí como delegado técnico del Ministerio Agropecuario y Forestal. Él era un especialista con amplia experiencia en Planificación del Desarrollo Regional, con estudios de Doctorado en regiones asiáticas de climas similares a la Zona Seca y, además, había trabajado en ese territorio tiempo atrás.

4 Entrevista a Irving Larios, Director Ejecutivo del INGES.

5 Entrevista a Irving Larios, Director Ejecutivo del INGES.

“¿Por qué se da esto en su momento? Bueno, porque así son las cosas yo estaba allí como actor siendo funcionario del Ministerio Agropecuario y Director de Políticas, con experiencia de 20 años en planificación regional... Entonces estaba agazapado con mis ideas y surgió la oportunidad. Si otra persona hubiera intervenido hubiese hecho otra cosa”⁶.

Hecha la intervención de Tercero, la reunión cerró delegando en su persona la coordinación de la elaboración del Plan Estratégico y, de paso, se dispuso que para los próximos días se llevara a cabo la primera reunión para planificar las acciones concretas en torno a ello. Una vez pactado ese acuerdo, el acto finalizó con la redacción y la firma de la totalidad de los acuerdos a los cuales había llegado cada mesa de trabajo, además de la conformación de una Mesa de Seguimiento. Los resultados de esta reunión se conocen como **“Los Acuerdos de Achuapa”**.

3. Diseñando el Plan Estratégico de la Zona Seca

La primera acción concreta que se llevó a cabo para materializar los acuerdos pactados en Achuapa fue la reunión convocada por el Ministerio de Gobernación para especificar el plan de trabajo que iba a servir para elaborar el Plan de Estratégico. Dicha reunión se celebró cinco días después de la reunión de Achuapa y a ella asistieron los miembros más importantes de las mesas productiva y social.

En esta reunión, la mesa productiva conformada anteriormente en los “Acuerdos de Achuapa” discutió cuáles deberían ser los pasos a seguir para llegar a la elaboración del documento final del Plan Estratégico. Una vez finalizado el proceso de discusión de la mesa se consensuó que para concretar los puntos señalados, lo más lógico era seguir un proceso escalonado que contemplara cuatro momentos: a) la recolección y sistematización de los planes existentes, b) su análisis y la identificación de ejes de trabajo, c) las consultas y trabajo de campo, y d) la redacción del documento final.

Concluida esta reunión de planificación de la metodología, las mesas de trabajo ejecutaron sus planes de acción. Es así como para enero de 2003 la mesa productiva contaba con una ficha detallada de casi la totalidad de estudios y documentos que esbozaban el estado social y económico de la Zona Seca (tanto cualitativo como cuantitativo). Completada la etapa de recopilación de información, la mesa productiva inició la segunda etapa: el análisis de los estudios diagnósticos y la elaboración de los ejes estratégicos del Plan Estratégico. Los ejes consensuados por los actores locales en esta etapa fueron: desarrollo de la capacidad económica, infraestructura, uso de suelo, gobernabilidad y protección de grupos vulnerables.

Una vez establecidos y validados los ejes de trabajo, el ingeniero Tercero procedió a darles contenido técnico y estimaciones presupuestarias. Para ello, el funcionario contó con el apoyo de un pequeño equipo técnico del proyecto forestal del Ministerio Agropecuario, el cual estaba conformado por personas con habilidades de planificación estratégica y especialidades en temas forestales similares a las suyas. La metodología que utilizó

6 Entrevista a Víctor Tercero, ex Director de Políticas del Ministerio Agropecuario y Forestal.

el equipo consistió en constatar la información cualitativa provista por los informantes calificados, mediante la implementación de herramientas tecnológicas y formales.

“Aquí entraron dos corrientes que todo planificador moderno conoce: Primero, se entrevistó a representantes que conocen la zona (Universidades, ONG´s, Asociaciones de Productores, religiosos, campesinos y políticos, entre otros) en talleres planificados para este efecto... Eso fue conformando un cuadro con una fuente original de información muy sólida y buena, porque se contrastó con la práctica. Simultáneamente, unimos las prácticas técnicas y analíticas como las fotografías, las imágenes de satélite y los mapas, y con ello construimos unos escenarios de la situación actual respectiva basados en lo que la ciencia y la tecnología nos orientaban, de acuerdo a la información de cómo manejar información documental.”⁷

Este proceso de formulación del documento de Proyecto del Plan Estratégico se extendió desde mayo hasta octubre de 2003. Al finalizar este proceso técnico, tanto cualitativo como cuantitativo, el Plan Estratégico se había constituido en un documento compuesto por **una caracterización socioeconómica de la Zona Seca, lineamientos estratégicos, FODA, metas, mapas, objetivos, visión y misión de la zona, una cartera de proyectos y una estimación presupuestaria que ascendía a 35 millones de dólares**. Nótese que ninguno de esos componentes contemplaba instrumentos para la operativización del Plan Estratégico. Nótese también que su culminación estuvo lista exactamente un año después de los “Acuerdos de Achupá”. Más allá de ello, para su coordinador, sin embargo, el resultado del proceso fue bastante satisfactorio en lo referente al contenido y sobre todo en el carácter participativo del mismo.

“Fue el proceso más limpio, más pulcro y más prolijo en el que he participado. Estado, ONG´s, gobiernos municipales, sociedad civil y sector privado buscando todos juntos solución a un problema difícil como alternativa a la anarquía social y al caos”⁸.

Las Asociaciones de Municipios y autoridades del gobierno central ratificaron el primer borrador del Plan Estratégico el 15 de octubre de 2003 y se dio por finalizado en diciembre del mismo año en una reunión semi-formal en el Municipio de Somotillo (Municipio de Chinandega Norte). Con este documento se daba por concluida la formulación del “Plan Estratégico de Desarrollo Regional Rural de la Zona Seca”.

4. Planificando la Implementación del Plan Estratégico

Finalizado el documento oficial del Plan Estratégico, las Asociaciones de Municipios y el INGES se vieron enfrentados a la pregunta de cómo hacer para echarlo a andar. Para responder a esta interrogante, Irving Larios, Director del INGES, pidió nuevamente ayuda al ingeniero Tercero. Este aceptó y de inmediato realizó una serie de reuniones y encuentros para discutir el tema (entre enero y febrero de 2004). Concluida estas instancias, el equipo a cargo de ellas determinó que lo idóneo en este caso era diseñar e impulsar una figura jurídica y política denominada Corporación de Desarrollo. Nótese que la figura se concebía como “jurídica y política”, no operativa.

⁷ Entrevista a Víctor Tercero, ex Director de Políticas del Ministerio Agropecuario y Forestal.

⁸ Ídem.

Cuando el quipo decidió impulsar esta idea, Tercero les presentó un esquema sobre cómo se debía constituir dicha instancia y funcionar en forma teórica. Se trataba de una organización política independiente, no tenía marco legal, involucraba a varias instituciones públicas y privadas, y su forma de operación no estaba descrita en detalle. Aún así, los alcaldes aceptaron la propuesta y se comprometieron a gestionarla frente a las autoridades del gobierno central.

“La propuesta que hice durante las reuniones con los alcaldes y el INGES fue crear una Corporación Regional de Desarrollo de los Municipios del Norte de León y Chinandega. Esta corporación la habíamos visualizado como un instrumento orgánico que manejara fondos para el desarrollo local. Debía ser un organismo que le diera soporte a las ideas que estaban en el Plan Estratégico, ya que sin él sería difícil echar a andar el plan y todo quedaría en puro diálogo” (Aguirre, 2005).

Una vez que los alcaldes aceptaron la iniciativa, el INGES propuso que se efectuara una reunión con el Secretario de la Presidencia. El objetivo de dicha instancia era conseguir un compromiso formal y escrito que vinculara a la Corporación de Desarrollo con los Planes de Inversión del Estado. Para ello, se acordó que debía proponerse un instrumento jurídico específico denominado **Contrato de Desarrollo**. Cabe destacar que el link que se quería lograr con las Inversiones del Estado era mediante una organización aún no del todo clara y sin respaldo institucional o jurídico como la Corporación de Desarrollo.

La reunión con el Secretario de la Presidencia se realizó el 28 de mayo de 2004 en el Municipio de Santa Rosa del Peñón (Municipio de León Norte), instancia a la cual nuevamente asistieron altos funcionarios del gobierno central, las Asociaciones de Municipios, el INGES y representantes de los Concejos Departamentales de León y Chinandega. En ella, el ingeniero Tercero expuso su propuesta sobre lo que debería ser la Corporación de Desarrollo. Con estos antecedentes sobre la mesa, la asamblea acordó, entre otros: 1) conformar una comisión encargada de redactar el Contrato de Desarrollo que fuera presidida por el Viceministro Sandino del Ministerio de Gobernación (el mismo que había gestionado la reunión de los “Acuerdos de Achuapa”); 2) organizar un foro con representantes del gobierno central y la comunidad cooperante, a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, para buscar el financiamiento de la Corporación de Desarrollo; y 3) conformar una comisión de seguimiento presidida por el Secretario de la Presidencia encargada de velar por el cumplimiento de los demás acuerdos.

Los resultados de esta reunión se conocieron como los **“Acuerdos de Santa Rosa”** y marcaron el punto de partida de lo que debía ser el instrumento de materialización para la implementación del Plan Estratégico, es decir, de la Corporación de Desarrollo. Nótese, sin embargo, que este evento ocurrió casi 18 meses después de los “Acuerdos de Achuapa” y a seis meses de que concluyera el Plan Estratégico. Nótese, además, que hasta ese momento no se sabía exactamente qué era la Corporación de Desarrollo ni qué rol debían jugar en ella cada uno de los actores involucrados. Tampoco se habían conseguido los recursos económicos para conformarla, así como tampoco el gobierno se había comprometido a extender el mandato a los ministerios involucrados para que participaran de ella.

5. Abandonando el Plan Estratégico

En noviembre de 2004 se terminó y entregó el Plan de Inversión y el Borrador de Contrato de Desarrollo y, con ello, se cerró un ciclo de dos años de negociación entre los actores locales y la Secretaría de la Presidencia. A partir de allí empezó un nuevo ciclo con nuevos protagonistas y nuevos planes.

Durante ese mismo mes de noviembre de 2004, en Nicaragua se celebraron elecciones para alcaldes, vicealcaldes y concejales municipales. Las autoridades electas asumieron sus cargos en enero de 2005 y a partir de allí se desplazó a la generación de alcaldes y técnicos que habían negociado los “Acuerdos de Achuapa”, los “Acuerdos de Santa Rosa” y el “Plan Estratégico”. Por su parte, el Viceministro Sandino (quien lideró los “Acuerdos de Achuapa” por parte del gobierno) salió del Ministerio de Gobernación y se trasladó al Ministerio de Hacienda. Igualmente, el ingeniero Tercero (quien coordinó la elaboración del Plan Estratégico) terminó su contrato como encargado de políticas del Ministerio Agropecuario y concluyó su trabajo en el Estado. El INGES, por su parte, fue perdiendo desde el año 2005 a algunos miembros importantes de su equipo directivo -los cuales, a su vez, se dedicaron a labores organizativas de algunos partidos políticos-, en el marco de la preparación de las elecciones municipales y principalmente de cara a las elecciones presidenciales de 2006.

Por otra parte, el Secretario de la Presidencia, Eduardo Montealegre (quien aprobó la realización del Plan de Inversión y el Contrato de Desarrollo) renunció a su puesto a fines de 2004 para dedicarse a su candidatura a la Presidencia de la República realizada en el año 2006. Su puesto fue asumido por el joven empresario Juan Sebastián Chamorro, quien se había desempeñado hasta antes de la renuncia de Montealegre como negociador del Gobierno de Nicaragua ante los organismos multilaterales de cooperación para su incorporación en la iniciativa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries, Países Pobres Altamente Endeudados).

Una de las primeras acciones que Chamorro llevó a cabo desde su toma de posesión como Secretario Técnico de la Presidencia fue realizar una propuesta a la corporación estadounidense “Cuenta Reto del Milenio”, con el fin de que ésta considerara a Nicaragua como posible destino de inversión. Dicha propuesta fue presentada en octubre de 2004 al Gobierno de los Estados Unidos y aceptada por el mismo a inicios de 2005. Con la aprobación de la propuesta hecha por el Gobierno de Nicaragua, se decidió instalar en los Departamentos de León y Chinandega -incluyendo la Zona Seca- lo que se denominó **la Cuenta Reto del Milenio Nicaragua**. Se trataba de un programa de cinco años, cuyo principal trabajo giraría en torno a tres componentes: el desarrollo de negocios rurales, la infraestructura vial y el fortalecimiento de los derechos de propiedad.

¿Qué es la Corporación Reto Del Milenio?

Es un programa de asistencia norteamericano diseñado para “reducir la pobreza por medio del crecimiento económico” en algunos de los países más pobres del mundo.

Irving Larios, Director Ejecutivo del INGES, al analizar el nuevo panorama de inversión que se estaba gestando para la Zona Seca, decidió convocar a los nuevos alcaldes para unir fuerzas con el gobierno central, de tal forma que la Cuenta del Milenio orientara sus inversiones al Plan Estratégico. Esta vez, sin embargo, su propuesta no tuvo acogida, ya que gran parte de los alcaldes no se sumó al llamado del INGES. Cuando Larios recibió esta respuesta decidió recurrir a las organizaciones de base. La preocupación era que para ese entonces la Cuenta del

Milenio y la Secretaría de la Presidencia realizaban los estudios de identificación y diagnóstico en la Zona Seca y el INGES veía en ello la oportunidad de gestionar la Corporación de Desarrollo.

No obstante lo anterior, en el transcurso de las reuniones el mismo equipo del INGES detectó que la Cuenta del Milenio tenía una lógica distinta para intervenir la Zona Seca y que, además, según Larios, había intereses personales de por medio, ya que Chamorro aspiraba a ser Presidente de dicha cuenta (lo que efectivamente ocurrió).

“Lo que pasa es que este modelo (el del Plan Estratégico) se empujó con los técnicos del Ministerio Agropecuario que tenían una visión distinta a la Secretaría de la Presidencia. Hay que recordar que la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo eran los conglomerados y la nuestra era una visión territorial, no de conglomerado. Las dos propuestas no eran comunes. Además, ellos (el gobierno) metieron la Cuenta Reto del Milenio para financiar parte de esto y no la Corporación de Desarrollo”⁹.

Frente a esta situación, Larios intentó establecer contacto nuevamente con su ex aliado, el Ministro de Relaciones Exteriores, y consiguió un despacho conjunto. Para su sorpresa, el ministro le comentó en una reunión que las directrices desde la Presidencia habían cambiado y que, en adelante, la respuesta que el Gobierno ofrecería a la Zona Seca era única y exclusivamente la Cuenta del Milenio. Al recibir esta respuesta, Larios se dirigió nuevamente a los alcaldes, con el fin de comunicar la noticia y estos le ratificaron que en adelante trabajarían en esa línea. De paso, le notificaron que también prescindirían de la intermediación del INGES para comunicarse con el gobierno y que, además, gestionarían sus inversiones directamente con la Cuenta Reto del Milenio. Incluso, algunos ya lo habían hecho y en efecto habían conseguido beneficios concretos para sus municipios.

Posteriormente, cuando la Cuenta inició funciones en 2006 y empezó a ofrecer opciones productivas y de crédito a los agricultores y ganaderos, el INGES y los promotores del Plan perdieron a otros aliados más y así sucesivamente se fueron quedando virtualmente solos con esa bandera. De esta manera, el Plan Estratégico perdía a sus padrinos que lucharan por él hasta quedar finalmente en el olvido. Hoy en día, el Plan de la Zona Seca no es más que un referente de planificación para sus protagonistas principales, cuyos resultados concretos nunca se lograron materializar.

9 Entrevista a Irving Larios, Director Ejecutivo del INGES.

III. Análisis del Caso

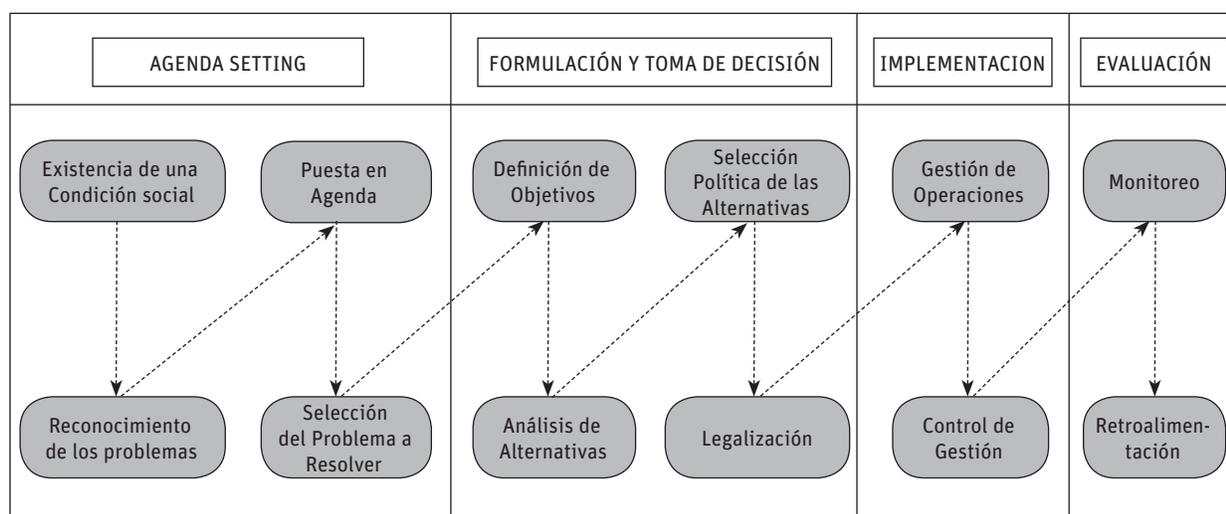
1. La Política Pública vista como un Ciclo

Muchos analistas han tratado de entender las políticas públicas simplificándolas y proponiendo modelos de análisis basados en etapas o fases. Si bien la mayoría de ellos reconoce que la realidad excede con creces la simplicidad de estos modelos, también distinguen la gran utilidad que tiene observar el complejo proceso de las políticas públicas bajo la óptica de etapas que componen un ciclo.

El modelo seleccionado para abordar este estudio de caso es el que propone Fisher et.al. (2005). Este consiste en una síntesis del estudio de varias posturas sobre este tema y descompone el ciclo de la política pública como un proceso de cuatro etapas: 1) **Agendación**, 2) **Formulación y Toma de Decisiones**, 3) **Implementación** y 4) **Evaluación**. Cada una de estas etapas se divide, a su vez, en una serie de subetapas. Por ejemplo, la etapa de Agendación se compone de las subetapas de reconocimiento del problema, puesta en agenda y selección del problema, entre otras. La etapa de formulación y toma de decisiones, por su parte, se divide en las subetapas de definición de objetivos, análisis de alternativas y selección política de alternativas, y así sucesivamente.

Con el fin de darle profundidad a este modelo y utilizarlo como base para analizar el caso del Plan Estratégico, estas subetapas se han complementado con aportes de otros autores como Adriana Delgado (2002), Eugenio Lahera (2008), la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo Chilena (SUBDERE, 2008) y Barzelay y Cortázar (2004), entre otros. El siguiente esquema es una representación basada en el modelo de Fisher *et. al.* (2005), enriquecido por los autores citados, y es el que se propone para analizar el caso del Plan Estratégico.

Figura 1: Ciclo Ideal de una Política Pública



Fuente: Elaboración propia en base a Fisher et. al. (2005) complementado con aportes de Delgado (2002), Lahera (2008), Barzelay y Cortázar (2004), y la SUBDERE (2008).

Es importante hacer notar que, a pesar de que las etapas están dispuestas en forma consecutiva, esto no se debe entender como que el ciclo de la política pública es un proceso lineal. “En los hechos es probable que en algunos casos, una política pública pudiere haberse iniciado sin seguir la secuencia lógica del ciclo, ni necesariamente haber contemplado todas las etapas” (SUBDERE, 2008, p. 24). Por lo tanto, si bien esta es una herramienta auxiliar para entender el ciclo de vida del Plan Estratégico, se trata nada más de un apoyo y de ninguna manera se entenderá como una camisa de fuerza en el análisis.

2. Analizando la Trayectoria del Plan Estratégico de la Zona Seca

“Las Políticas Públicas existen siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar ciertos objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático” (Roth, 2002, citado por la SUBDERE, 2008, p. 11). Esta definición señala un punto muy importante que ayuda a esclarecer si finalmente el Plan Estratégico fue o no una política pública: **la responsabilización institucional**. Si se analiza detenidamente el caso del Plan Estratégico, fácilmente se puede notar que nunca hubo institución pública alguna que asumiera su implementación. Por lo tanto, sin nadie que gestionara, fue difícil alcanzar el fin último de toda política que es cambiar el estado de las cosas. En lenguaje de la definición recién citada: no se alcanzó a materializar el proceso que llevaría a cumplir el objetivo de solucionar el estado percibido como problemático, en este caso, el subdesarrollo de la Zona Seca. Dicho esto, se puede concluir que el Plan Estratégico, dada sus características, nunca llegó a constituirse como una política pública.

Pero entonces, ¿qué fue exactamente el Plan Estratégico? En palabras simples, se trató de un ejercicio de planificaciones sucesivas, cuya finalidad era solucionar el problema del subdesarrollo de la Zona Seca, pero que nunca se logró articular para ello. En términos de la Guía para la Formulación de Políticas Públicas Regionales de la SUBDERE Chilena (2008), esto es igual a decir que la política no logró desarrollar lo que se llama **capacidad de resolución y ejecución**, es decir, no tuvo la capacidad de poner en marcha acciones concretas, a pesar de que logró definir las de manera más o menos aceptable. Si se evalúa el Plan Estratégico en los términos del modelo de ciclo de política propuesto para su análisis, puede decirse que este tuvo éxito en la etapa de Agendación, si bien no logró que la fase de Formulación y Toma de Decisiones asegurara las condiciones para llegar a la etapa de Implementación, que es donde finalmente se concretan las acciones que brindan productos de valor para los ciudadanos.

El por qué no se logró completar esta transición en el ciclo de la política es lo que a continuación se profundiza con el Análisis de la Práctica del Plan Estratégico. Lo importante a destacar hasta aquí es el hecho de que el Plan Estratégico logró avanzar con relativo éxito hasta la fase de Formulación y Toma de Decisiones, aunque en el proceso ocurrieron fallas técnicas y políticas que impidieron su avance exitoso a la etapa de Implementación.

A continuación se presenta un análisis de esta operación de política. El primer paso consiste en analizar cómo se logró poner en agenda el tema de la Zona Seca, lo cual corresponde a la primera etapa del ciclo.

3. Aprovechando Ventanas de Oportunidad para Ubicar un Tema en Agenda

“La incorporación de una cierta temática como parte de una política pública requiere de un proceso previo, el haber sido socialmente problematizada y políticamente visibilizada, para así llegar a ser parte de la agenda pública” (Lahera, 2008). Efectivamente, las políticas públicas no nacen de la nada, usualmente requieren que algo o alguien llame la atención sobre cierta situación para que las autoridades de gobierno pongan su atención sobre el tema. En el caso particular de la Zona Seca, el tema entró en agenda gracias al aprovechamiento de una **Ventana de Oportunidad**¹⁰. Dicha Ventana de Oportunidad surgió cuando convergieron las tres “corrientes” que Kingdon (1995) señala como críticas para tales fines. Estas son: la **Corriente de Problemas**, la de **Políticas** y la **Política**¹¹.

Antes de que estas corrientes converjan, sin embargo, estas deben nacer o activarse desde algún lugar. En el caso de la Zona Seca, la **Corriente de Problemas** se activó gracias al reconocimiento del problema que existía en la región. Este reconocimiento tuvo su génesis en las reflexiones del INGES y AMULEON, los que desde fines del año 2001 observaban que la región venía siendo desarrollada bajo un modelo asistencialista por parte de la cooperación internacional y que, además, esta se estaba quedando fuera de la Estrategia de Reducción de Pobreza formulada por el gobierno para esa época. Estas preocupaciones fueron tomando forma más concreta cuando el INGES decidió conformar la comisión multidisciplinaria de profesionales para analizar la situación y cuando AMULEON determinó indagar cuál era la visión de desarrollo que los habitantes de la zona querían para el futuro. En este contexto, la **Corriente de Políticas** se activó como consecuencia directa de la Corriente de Problemas, puesto que de la mesa multidisciplinaria del INGES surgió la iniciativa de formular la Propuesta de Desarrollo Económico con Visión Empresarial, en tanto que de la consulta de AMULEON emergió el PRSPcito. La **Corriente Política**, finalmente, se activó gracias al ánimo nacional que para ese entonces había en Nicaragua, donde la entrada del país en la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados hizo que el gobierno central estuviera susceptible a atender demandas sociales, puesto que de esto dependía su permanencia en ella.

Cabe destacar, sin embargo, que la existencia per se de las corrientes no aseguró que el tema de la Zona Seca entrara en agenda. Stephen Hilgartner (1998) señala que si bien es necesario entender que existe una población inmensa de situaciones que pueden ser catalogadas como problemas potenciales, solo una pequeña fracción de ellas llega a dominar el discurso político y social. Una situación que, en parte, se debe a que los gobiernos tienen una capacidad limitada para sobrellevar más de un problema social a la vez. Según este mismo autor, esto es lo que se denomina *carrying capacities*. Por lo tanto, para que un problema logre sobresalir sobre la amplia existencia de otros problemas que compiten por la atención de las autoridades es necesario que ocurra lo que Kingdon (1995) denomina el **Acoplamiento de las Corrientes**.

10 Una ventana de oportunidad es la chance para que impulsores de propuestas puedan empujar sus ideas o llamar la atención sobre algún tema en especial (Kingdon, 1995).

11 La Corriente de Problemas es una condición preexistente que en algún momento pasa a ser definida como un problema de interés público. La Corriente de Políticas, por su parte, es un conjunto de ideas o proyectos que flotan en el ambiente de la comunidad de políticas. La Política, por último, es el ánimo o interés político que un amplio número de individuos comparte sobre determinados temas en algún momento determinado del tiempo (Zahariadis, 1999).

Según este autor, para que las corrientes se acoplen es necesario que exista un **Empresario de Política** que en algún momento crítico del tiempo las haga converger. En el caso de la Zona Seca, claramente el empresario de políticas que realizó dicha función fue el director ejecutivo del INGES, Irving Larios, quien aprovechó el **Evento Dramático**¹² de la toma de carreteras en Matagalpa, así como las declaraciones del Ministro Agropecuario para acoplar las corrientes. Pero, ¿cómo logró Larios dicho acoplamiento? Básicamente haciendo uso de lo que Zahariadis (1999) define como **Estrategias y Posiciones**, más lo que Hilgartner (1998) define como **Drama**. Las Estrategias son las formas en cómo se piensan y estructuran los problemas en conjunto con las soluciones, en tanto que las Posiciones son las conexiones y el nivel de persistencia que existen respecto de un tema o área de política. En el caso de Larios, su **Estrategia** consistió en pensar el desarrollo de la Zona Seca como algo de largo plazo, en el que la intervención del Estado debía ser protagónica y para ello la incidencia política desde el territorio tenía que ser concebida como un bloque o coalición y no de manera aislada (es decir, Chinandega norte, por un lado, y León Norte, por el otro). Para concretar dicha estrategia fueron fundamentales sus contactos en el gobierno central y sus habilidades de negociación (su **Posición**), herramientas que le facilitaron el establecimiento de conexiones efectivas cuando se dieron las oportunidades. Cabe destacar que dichas conexiones fueron establecidas hacia arriba y hacia abajo. Hacia abajo para conformar la **coalición** con las Asociaciones de Alcaldes, gremios, unidades técnicas, universidades y ONG´s. Y hacia arriba para establecer **campañas de presión** sobre la Secretaría de la Presidencia y el Ministerio de Gobernación, a los cuales abordó de manera **dramática**, es decir, exponiendo el problema de la Zona Seca de forma persuasiva, lo cual según Hilgartner (1998) ayuda a sobrevivir en el proceso de competencia por la atención pública. Por lo tanto, fue la combinación de la Estrategia y la Posición de Larios lo que finalmente hizo la diferencia para situar el tema de la Zona Seca en agenda cuando se abrió la Ventana de Oportunidad.

4. Las Alternativas de Políticas y la Oportunidad de Elección

Cuando un tema logra llamar la atención de las autoridades públicas se abre una **Oportunidad de Elección** con miras a encontrar posibles alternativas de solución¹³. En el caso de la Zona Seca, esta Oportunidad de Elección tuvo lugar en los “Acuerdos de Achuapa”, ocasión en la que los problemas que el INGES y AMULEON habían identificado en la Zona Seca, así como las alternativas que habían construido, tuvieron la oportunidad de ser considerados por el gobierno central.

Resulta curioso notar que a pesar de que había propuestas concretas disponibles (Estrategia con Visión Empresarial del INGES y PRSPcito), las cuales, además, se construyeron en forma participativa y bajo el auspicio de una comunidad de políticas calificadas (Comisión Multidisciplinaria y AMULEON), ninguna de ellas obtuvo el respaldo oficial de parte del gobierno. ¿Por qué el gobierno no las convirtió en política pública? La respuesta es que ambas estaban incompletas o inconclusas, por lo tanto, no estaban listas para que la autoridad emitiera mandato sobre ellas. En el caso del PRSPcito, el diagnóstico cualitativo estaba levantado únicamente para la

12 **Evento Dramático** se refiere al suceso o crisis que llama la atención de los tomadores de decisión (Zahariadis, 1999).

13 John Kingdon (1995) citando a Cohen, March and Olsen (1972) define una Oportunidad de Elección como un cesto de basura, en el cual se crean y depositan varios tipos de problemas. Por lo tanto, los productos están en función del mix de “basura” (problemas, soluciones, participantes y recursos de los participantes) que se ponen en el “cesto” y la forma en que esta se procesa.

mitad de la región en cuestión (León Norte), por lo que no daba cuenta de la otra mitad (Chinandega Norte)¹⁴ y, por ende, no se tenía un conocimiento preciso de la condición de toda el área de intervención. Por su parte, la Estrategia con Visión Empresarial del INGES aún no estaba acabada, pues apenas plasmaba una serie de ideas generales y macropropuestas que todavía no aterrizaban en proyectos o programas concretos, con especificación de costos y competencias institucionales.

¿Qué se hizo al ver que las opciones disponibles no servían a la autoridad para emitir mandato? Se recurrió a la comunidad de políticas y se escogió entre las opciones que sus miembros pudieron suministrar (en base a sus recursos y capacidades). Según Nikolaos Zahariadis (1999), en este tipo de escenarios usualmente los **Participantes Ocultos**¹⁵ juegan un rol fundamental. En el caso de los “Acuerdos de Achuapa”, el Participante Oculto destacado fue el ingeniero Víctor Tercero del Ministerio Agropecuario, quien lanzó la idea de formular el Plan Estratégico como maniobra de largo plazo para la Zona Seca. Este actor logró captar la atención y tener buena receptividad en la audiencia, principalmente porque su propuesta era compatible con la visión del INGES y de las Asociaciones de Alcaldes -respecto a la visión de largo plazo y a la integralidad de la política- y, segundo, por la credibilidad de su opinión dada su experiencia y formación profesional. Hay que recordar que Tercero era Ph.D. en Planificación Regional, tenía más de 20 años de experiencia en la materia y actuó como delegado técnico del Ministerio Agropecuario y Forestal en los “Acuerdos de Achuapa”).

Por lo tanto, es posible concluir que a partir de la conjunción de estos dos factores, esto es, la falta de alternativas completas y convincentes más la participación oportuna del Participante Oculto, se selecciona el Plan Estratégico como la alternativa de política a formularse. Con esto se puede decir que la Etapa de Agendación queda agotada y el problema de la Zona Seca efectivamente se instala en la palestra pública. Haciendo un balance del proceso hasta este punto, se puede ver que el Reconocimiento del Problema fue bastante bien abordado por los participantes, en gran parte por la visión estratégica del INGES y AMULEON, que el tema se insertó con éxito en la Agenda Pública -gracias a la gestión de Irving Larios, quien acopló las Corrientes de Políticas-, y que la selección de la alternativa de política a ser desarrollada se hizo en base a la propuesta hecha por un Participante Oculto, en el marco de la Oportunidad de Elección abierta durante los “Acuerdos de Achuapa”.

5. De la Formulación Técnica a la Toma de Decisiones

Si el Plan Estratégico estaba tan bien integrado con las visiones y estrategias territoriales, si operaba con ejes de acción bien definidos, si tenía claras las fortalezas y debilidades de la zona, si contaba con soporte tecnológico y científico, si manejaba proyectos concretos que le dieran sustento y, además, se había construido de manera ampliamente participativa y legítima ¿por qué su transición hacia la implementación no se consiguió fácilmente? Esto se debió principalmente a tres cosas. En primer lugar, porque el dispositivo organizativo que debía orientar la implementación del Plan Estratégico era ambiguo y nunca se terminó de diseñar (la Corporación de Desarrollo). En segundo lugar, porque el Plan estaba desconectado de las estrategias y políticas nacionales. Y en tercer lugar,

14 Es importante recordar que la Zona Seca se compone de 11 municipios, seis de León Norte y cinco de Chinandega Norte.

15 Los Participantes Ocultos son especialistas en determinadas áreas de políticas que lanzan ideas en el momento preciso y, de acuerdo a la acogida que estas tengan, se convierten en propuestas seleccionadas.

porque el proceso técnico de formulación estuvo desconectado del contexto político. Para fines de este análisis se utilizará el término **Aspectos Técnicos** para referirse a los dispositivos organizativos de la política y **Aspectos Políticos** para indicar todo lo relacionado con el contexto y la política.

Lo primero que cabe destacar sobre los Aspectos Técnicos es que en el proceso de formulación -e incluso en la metodología empleada para construir el Plan- no se contemplaron cuáles serían las organizaciones que debían asumir total o parcialmente la implementación. Si bien la **Corporación de Desarrollo** tenía esa intención, esta no estuvo suficientemente profundizada, ya que su diseño únicamente contemplaba la estructura y composición institucional, en tanto que no especificaba roles y compromisos económicos y/o técnicos de cada una de ellas¹⁶. De esta manera, el Plan Estratégico se fue constituyendo como un plan bastante bien descrito en sus componentes, pero con pocas luces sobre cómo echarlos a andar.

Por otra parte, el diseño del Plan Estratégico carecía de lo que la SUBDERE (2008) cataloga como **Coherencia Externa**, es decir, un vínculo específico entre la política territorial y los programas o políticas nacionales. En el caso particular de la Zona Seca, y el contexto que se vivía en Nicaragua para la época del diseño (ánimo nacional de la iniciativa HIPC), este hecho fue fundamental, ya que al desligar el Plan Estratégico de la Estrategia de Reducción de Pobreza que se gestaba a nivel nacional -como política territorial- evidentemente se le restó viabilidad política. Es necesario recordar que dicho ánimo nacional inclinaba las preferencias del gobierno hacia políticas con la filosofía de los cluster productivos y que, por tanto, una opción alternativa como la **Cuenta del Milenio**, que era más afín a la línea de los cluster, podía desplazar al Plan Estratégico (con una visión de desarrollo endógeno). Esto es lo que Lahera (2008) denomina **Coincidencia (o divergencia) de Intereses**. En el caso del Plan Estratégico, sus intereses y los del gobierno no coincidían, en cambio los de la Cuenta del Milenio y el gobierno sí. Debe recordarse el comentario que hacía el director del INGES, Irving Larios, cuando reflexionaba en retrospectiva sobre las posturas políticas que detectaba para ese entonces: “Acordate que la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo eran los conglomerados y la nuestra era una visión territorial, no de conglomerado. No eran comunes las dos propuestas. Además, el gobierno introdujo la Cuenta Reto del Milenio para financiar parte de esto y no consideró a la Corporación de Desarrollo”¹⁷.

Sobre los **Aspectos Políticos**, lo que al Plan Estratégico le hizo falta fue conseguir el mandato político para instaurar la Corporación de Desarrollo y financiar los proyectos. En términos de Mazmanian (1983), a esto es lo que se llama **Legalización de la Política**. Según este autor, esto sirve para formalizar las actividades proyectadas y se logra consiguiendo el respaldo de los poderes Ejecutivo y Legislativo. El **Contrato de Desarrollo** que se logró firmar para implementar el Plan Estratégico tenía cierta intención de apuntar hacia dicha legalización, pero no lo logró. ¿Por qué? En primer lugar, porque la intención con la cual se propuso al gobierno central en los “Acuerdos de Santa Rosa” no era precisamente instaurar la Corporación de Desarrollo o comprometer recursos específicos del Presupuesto General de la República para financiar los proyectos, sino más bien establecer una “declaración de compromiso” de parte del gobierno para con la Zona Seca. En segundo lugar, porque la negociación de dicho contrato se hizo con funcionarios de gobierno que no tenían suficiente autoridad para desplegar los mandatos y recursos necesarios para legalizar la política (las negociaciones siempre se establecieron con funcionarios de segundo nivel: Viceministros, Secretarios Técnicos y Funcionarios Técnicos, entre otros). Y en tercer lugar,

16 Ver anexo II con diagrama de funcionamiento de la Corporación de Desarrollo.

17 Entrevista a Irving Larios, Director Ejecutivo del INGES.

porque no se manejaron bien los **Tiempos Políticos o el Timing**. Esto quedó en evidencia, por ejemplo, con la falta de previsión de las elecciones municipales y la consecuente rotación de alcaldes y funcionarios técnicos de las alcaldías o con la falta de previsión de las elecciones nacionales y la consecuente rotación de ministros y funcionarios públicos del nivel central. La importancia de estos cambios fue de primer orden, ya que con el desplazamiento de las personas que estuvieron inmersas en el proceso de **Agendación y Formulación** se desplazó también el apoyo y los canales de comunicación para gestionar políticamente el Plan Estratégico.

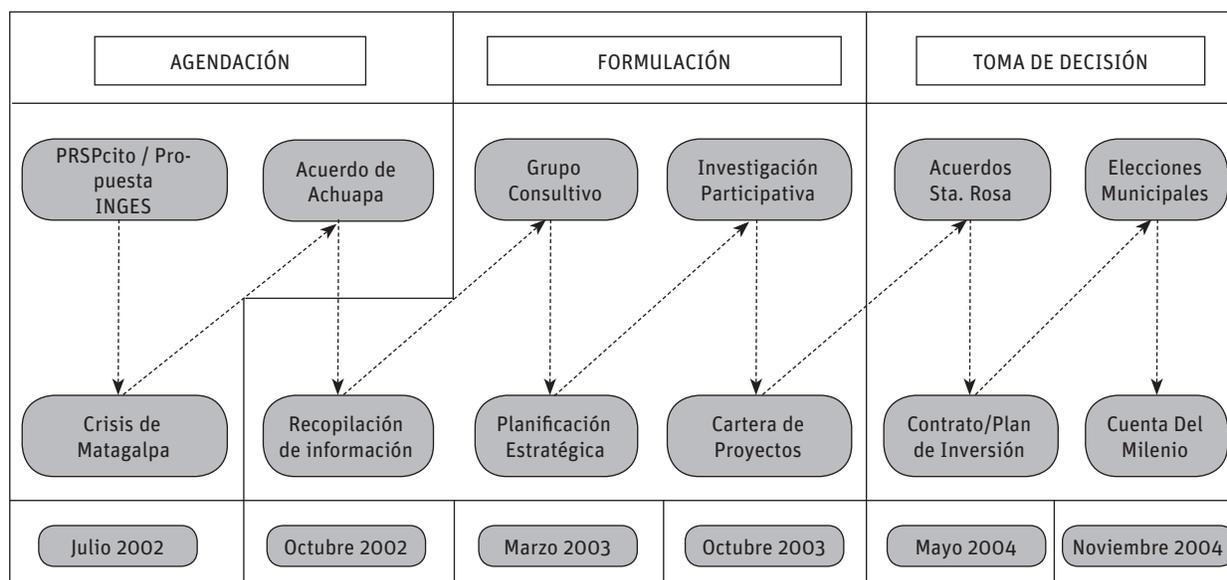
En suma, el no contemplar los criterios técnicos citados anteriormente y, a su vez, no haber tenido presentes los aspectos políticos de contexto que ocurrieron durante el proceso de formulación hizo que hubiese una descoordinación entre “las políticas” y “la política”, es decir, entre lo técnico y lo político. Este divorcio fue fatal para el Plan Estratégico, ya que hizo que no coincidieran los momentos claves con los productos claves, las personas claves en los procesos claves y la receptividad política de ideas que eran buenas.

IV. Conclusiones

1. Síntesis del Análisis del Caso

El siguiente esquema representa la Trayectoria y Práctica del Proceso de Agendación y Formulación del Plan Estratégico. En él se resumen los momentos críticos y las operaciones que se vincularon a ellos en la práctica.

Figura 2: Trayectoria Real del Plan Estratégico



Fuente: Elaboración propia en base al Relato del Caso.

En el análisis del Proceso de Agendación se concluye que este tuvo éxito, porque consiguió su propósito de poner el tema de la Zona Seca en agenda, a la vez de acoplar las Corrientes de Políticas. Esto, gracias a la buena gestión de la **Estrategia y Posición** de Irving Larios durante la crisis de Matagalpa. Poniendo esto en términos de la primera pregunta de investigación que guió la construcción de este estudio de caso (¿cómo logró instalarse el tema de la Zona Seca en la **agenda pública**?) se puede concluir que esto se consiguió porque hubo un empresario de política audaz que aprovechó la apertura de una Ventana de Oportunidad y el ánimo nacional ante la ocurrencia de un evento dramático.

Una vez que el tema entró en agenda y se escogió hacer el Plan Estratégico como medida para resolver los problemas sociales de la Zona Seca, se señaló que resultaba curioso que se hubiera escogido esta idea y no las alternativas que se venían construyendo en los territorios: la Estrategia con Visión Empresarial del INGES y el PRSPcito. Al respecto se señaló que dichas alternativas no fueron seleccionadas, porque ambas estaban incompletas y que, por lo tanto, no estaban listas para que la autoridad emitiera mandato sobre ellas. Ante esta situación,

se señaló que la intervención del **Participante Oculto**, el ingeniero Tercero, fue determinante para seleccionar el nuevo rumbo de acción (en este caso particular, el Plan Estratégico).

Sobre la **Formulación de la Propuesta Técnica** de la Política, se señaló que el equipo técnico optó por seguir un proceso compuesto por cuatro etapas: Evaluación Anterior, Planificación Estratégica, Investigación de Acción Participativa y Elaboración de la Cartera de Proyectos. Según se señaló, este procedimiento tuvo sus fortalezas, pero se vio afectado por ciertos aspectos que resultaron ser fundamentales para la no transición del mismo hacia la etapa de Implementación. Puesto esto en términos de la segunda pregunta de investigación (¿Por qué fracasó la fase de Formulación y Toma de Decisiones?), la respuesta es que esta etapa fracasó por tres razones: porque el diseño original del Plan no contemplaba el dispositivo organizativo que debía orientar la implementación, porque la estrategia del Plan estaba desconectada de las políticas nacionales priorizadas por el gobierno de la época y, finalmente, porque los promotores de la política no supieron anteponerse a los acontecimientos del contexto político.

Nuevamente, si todo lo anterior se pone en perspectiva de la pregunta de investigación central (¿Cuáles son los elementos que deben asegurarse en el proceso de **Agendación y Formulación** de una política para que esta sea susceptible de implementarse?) se puede responder que en el proceso de Agendación, Formulación y Toma de Decisiones de una política lo importante es especificar los mecanismos y estructuras de implementación. Junto con esto, se debe procurar la concordancia entre las políticas territoriales y las políticas nacionales, hacer un buen manejo del marketing y los tiempos políticos, procurar niveles de participación aceptables -pero no demasiado excesivos como para entorpecer o alargar demasiado el proceso de Formulación-, planificar lo estrictamente necesario, utilizar tecnologías, pero sin descuidar lo político, y procurar que los diseñadores de políticas detecten los elementos que pueden afectar la viabilidad de la política, a pesar de que vayan más allá de sus especialidades.

2. Lecciones Aprendidas

Lección 1: Un encuentro o acto político no es importante en sí mismo

Un encuentro político es un medio no un fin. Se trata de un evento donde se logra sentar a negociar a importantes autoridades de gobierno y no necesariamente implica que tendrá resultados positivos para los fines que se persiguen. Llegar a una instancia de negociación con propuestas incompletas o ambiguas hace que se desperdicien las oportunidades escasas y a veces únicas de conseguir compromisos políticos, por lo tanto, se debe tener cuidado de cuándo y cómo preparar uno de ellos. En este estudio de caso se hizo evidente que la incapacidad de hacer propuestas concretas en los momentos críticos es una fuente importante de fracaso político para las políticas.

Lección 2: El lapso entre la Formulación y la Toma de Decisión de una política no debe ser muy prolongado

Existe un lapso finito y breve en el cual una política pública en formulación tiene posibilidades de obtener mandato político. La competencia por el interés público es enorme y las oportunidades de conseguirlo son escasas. Esto hace que la relación entre el tiempo y el interés público sea inversa. Es decir, mientras más se demore el período de Formulación, menores son las posibilidades de que el tema encuentre condiciones políticas favorables para ser respaldado. Y viceversa, a menor sea el tiempo de Formulación, mayores posibilidades de encontrar un ambiente político ávido de apoyo.

Lección 3: Hay que legalizar el diseño de la política cabildeando al nivel adecuado

Tener conexiones políticas con autoridades de segundo nivel es fundamental en el proceso de Agendación y Formulación. Sin embargo, cuando se trata de acudir al mandato político vinculante, para pasar a la parte operativa de una política (Implementación), es necesario cabildear al más alto nivel (al menos para experiencias similares a esta). La implantación de una política requiere de muchos recursos humanos, técnicos y financieros. Solo funcionarios de primer nivel tienen el poder de ponerlos a disposición de la política o no.

Lección 4: En la Formulación Técnica de una política lo importante es lograr el balance entre el rigor técnico, la legitimidad y la viabilidad política

Este caso dio muestras de que no importa cuán participativo sea el proceso de formulación ni cuán avanzadas sean las tecnologías empleadas en él si ello no va íntimamente ligado a los procesos políticos y el interés de los políticos. El balance entre estos tres aspectos es fundamental, ya que de ello depende el éxito de la transición hacia las últimas etapas del ciclo de políticas. No es ni lo uno ni lo otro, son los tres en forma simultánea.

V. Bibliografía

- AGUIRRE, A. (2005). “Los Acuerdos de Achuapa / Una Experiencia de Concertación Local/Nacional” (1. Ed.). Managua, Nicaragua: PAVSA.
- BARDACH, E. (1998). “Getting agencies to work together: The practice and theory of managerial craftsmanship”. Washington D.C: The Brookings institution.
- BARZELAY M., CORTÁZAR J.C (2004). “Guía Práctica Para La Elaboración De Estudios De Caso Sobre Buenas Prácticas De Gerencia Social”. Washington D.C: INDES/BID.
- CHILE, SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (2008). “Guía Teórico Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales”. Santiago de Chile.
- CLARK, A. (1998). “Eugene Bardach: Ocho Pasos para el Análisis de Políticas. Un Manual para la Práctica”. México, CIDE: Miguel Ángel Porrúa.
- DELGADO, A. (2002). “Contribución del Análisis de Políticas a la Formulación y Gestión de Políticas Públicas”, Papel Político N° 14, septiembre (85-98).
- FISCHER, F., MILLER, G., SIDNEY, M. (2005). “Theories of The Policy Cycle”. Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods (Routledge). Forthcoming.
- GRAGLIA, E., KUNZ, D., MERLO, I. (n.d). “Modelo Relacional de Diseño de Políticas Públicas”. Obtenido el 05 de Noviembre de 2009 en <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/d/d6/graglia-kunz-merlo.pdf>.
- GUERRERO, E. (2006). “Transversalizando la perspectiva de género mediante instrumentos de control de gestión: el caso del Programa de Mejoramiento de la Gestión”. Washington D.C: INDES/BID.
- HILGARTNER, S. (1998). “The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model”. The American journal of sociology, vol. 94, No.1 (53-78)
- KINGDON, J. W (1995). “Agendas, Alternatives and Public Policies” (2. Ed). London: Addison-Wesley Educational Publishers.
- LAHERA, E. (2008). “Introducción a las Políticas Públicas” (2.ed). Santiago de Chile
- LUSTHAUS, C. (2002). “Evaluación Organizacional: Marco Para Mejorar El Desempeño”. IDRC/BID
- MAZMANIAN, D. (1983). “Implementation and Public Policy”, with a new postscript / Daniel A. Mazmanian, Paul A. Sabatier. Glenview, III: Scott, Foresman.
- ZAHARIADIS N. (1999) in Theories of the policy process, Edited by Paul A. Sabatier p. cm (Theoretical lenses on public policy) Boulder, Colorado: Westview Press.

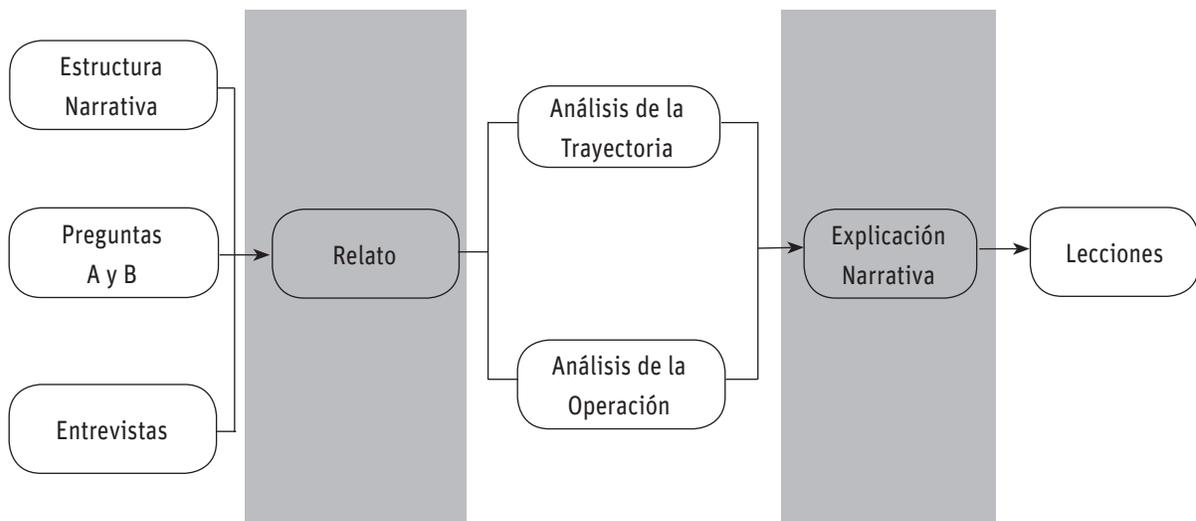
ANEXO I: Metodología del Estudio

La metodología utilizada para construir y analizar el proceso de Agendación, Formulación y Toma de Decisiones del Plan Estratégico de la Zona Seca fue la que Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar desarrollaron para el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo en 2004¹⁸.

La finalidad de esta metodología consiste en analizar “Buenas Prácticas” y tiene como principal propósito comprender el desarrollo y la operación de las prácticas de gerencia social, mediante la construcción de casos de tipo “Instrumental”¹⁹. Para ello, los autores proponen desarrollar los casos mediante la elaboración de dos instrumentos: a) un relato o aproximación narrativa del evento en cuestión y b) una explicación narrativa. Cada uno de estos instrumentos tiene, a su vez, una serie de herramientas auxiliares que facilitan su construcción. Por ejemplo, para elaborar **el Relato** se propone realizar una “estructura narrativa”, redactar una serie de preguntas de investigación “teóricas” (o de tipo A) y unas preguntas más “específicas” (o de tipo B) para posteriormente hacer entrevistas a personas protagonistas del proceso en estudio. Por su parte, la **Explicación Narrativa** se auxilia de instrumentos como el “análisis del diseño de la práctica” y “análisis del contexto”.

De la conjunción de estos dos instrumentos resulta un análisis estructurado sobre la “trayectoria” y “operación” de la política en cuestión, de los cuales -por cierto- se pueden extraer importantes lecciones para mejorar los procesos de gerencia social. En términos simples, puede decirse que el Relato sirve para reconstruir la historia que posteriormente será analizada formalmente mediante la Explicación Narrativa.

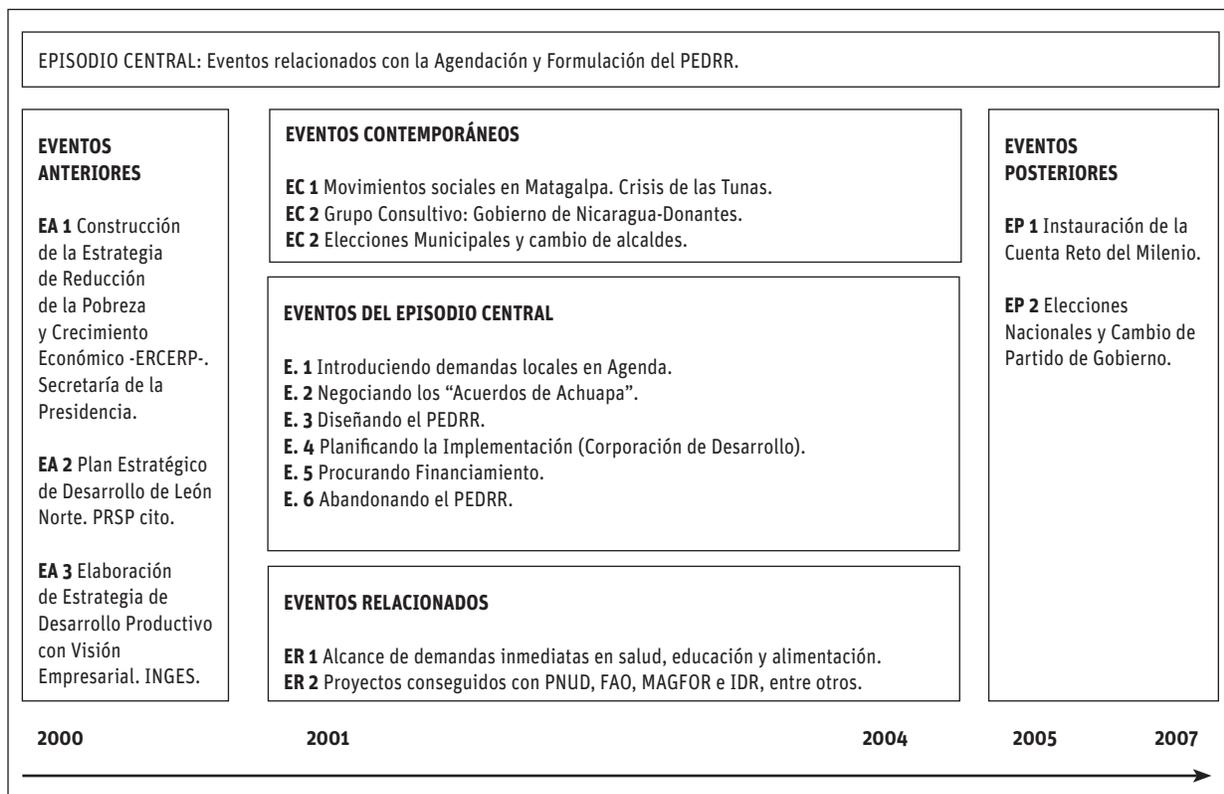
De manera esquemática la metodología puede entenderse de la siguiente forma:



18 Para ver más detalles sobre esta metodología consultar “Guía Práctica para la Elaboración de Estudios de Caso sobre Buenas Prácticas en Gerencia Social”. INDES, Barzelay y Cortázar, 2004.

19 Estos son casos en los cuales el estudio de una experiencia singular tiene sentido, porque permite responder a una inquietud, pregunta o problemática que excede la experiencia en cuestión. (Stake, 1995, citado por Barzelay y Cortázar, 2004, p. 8).

En el caso particular de este estudio, la Estructura Narrativa que se construyó para elaborar el Relato fue la siguiente:



Como se puede observar, la historia o “**Episodio Central**” que se relató fue el proceso de Agendación y Formulación del Plan Estratégico, el cual, a su vez, fue dividido para fines de análisis en seis subeventos: Introduciendo demandas locales en Agenda, Negociando los “Acuerdos de Achuapa”, Diseñando el PEDRR, Planificando la Implementación, Procurando Financiamiento y Abandonando el PEDRR. Dicho episodio central fue, a su vez, influido por una serie de eventos registrados antes y durante su ocurrencia. Los eventos más importantes que ocurrieron antes o “**Eventos anteriores**” fueron: La construcción de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y Crecimiento Económico -ERCERP-, la elaboración del PRSPcito y el diseño de la Estrategia de Desarrollo Productivo con visión Empresarial del INGES. Por su parte, los eventos que sucedieron durante el transcurso del diseño del Plan Estratégico o “**Eventos Contemporáneos**” fueron: Los Movimientos Sociales en Matagalpa, el Grupo Consultivo y las Elecciones Municipales con su respectivo cambio de alcaldes. Los principales eventos registrados como consecuencia del proceso de diseño del plan o “**Eventos Relacionados**”, por su parte, fueron: El alcance de demandas inmediatas en salud, educación, alimentación y los proyectos conseguidos con organizaciones como el PNUD, FAO, MAGFOR e IDR, entre otros. Finalmente, los eventos que acontecieron después del proceso de diseño o “**Eventos Posteriores**”, pero que guardan vinculación con este, fueron: La instauración de la “Cuenta Reto del Milenio” y las Elecciones Nacionales con el respectivo cambio de Partido de Gobierno.

Las preguntas de investigación que se elaboraron para guiar las entrevistas realizadas, así como el análisis del caso en general fueron las siguientes:

PREGUNTA (A)²⁰:

¿Cuáles son los elementos que se deben asegurar en el **proceso de Agendación y Formulación** de una política para que esta sea susceptible de ser implementada?

PREGUNTAS (B 2)²¹:

B 2.1 ¿Cómo se logró instalar el tema de la Zona Seca en la agenda pública?

B 2.2 ¿Por qué fracasó la fase de Formulación y Toma de Decisiones?

Por otra parte, para sustentar el estudio y obtener la información necesaria para construir el relato, se realizaron nueve entrevistas. El detalle de las personas entrevistadas y sus respectivos cargos se muestra en la siguiente tabla:

Nombre	Cargo e Institución
1. Irving Larios	Director Ejecutivo del INGES
2. Víctor Tercero	Ex Director del Programa Forestal del Ministerio Agropecuario y Forestal
3. Juan José Ortiz	Consultor
4. Juan José Rayo	Ex Coordinador de AMULEON
5. Alfonso Calero	Director del Programa de Fomento Económico del INGES
6. Sara Arosteguí	Ex Delegada Territorial del Ministerio de Salud en el Municipio de El Sauce
7. Marina Flores	Funcionaria del Cuenta del Milenio
8. Luis Picado	Funcionario del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
9. Alejandra Gómez	Jefa de Unidad Técnica del INGES

Además, para la construcción del relato se consultaron fuentes de información bibliográficas. Entre ellas, el documento del Plan Estratégico, el libro “Los Acuerdos de Achuapa: una experiencia de concertación local/nacional”, ayudas memorias de reuniones y asambleas, las actas de los “Acuerdos de Achuapa” y “Acuerdos de Santa Rosa”, y el Contrato de Desarrollo. La información obtenida se procesó por medio del software QSR. Nvivo versión 8.0.

20 Las preguntas tipo A son las que se refieren no a la experiencia singular sino al tema teórico que se desea abordar, a través del estudio de dicha experiencia (Barzelay y Cortázar, 2004, p. 33).

21 Las preguntas tipo B 2 son las que tienen un carácter más bien explicativo, inquiriendo por qué ocurrieron los eventos de la manera cómo lo hicieron (Barzelay y Cortázar, 2004, p. 34).

VI. Estudios de caso

Publicados en 1996

Estudio de Caso N° 1
LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.

César Pastore Britos.

Estudio de Caso N° 2
AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).

Fernando Correa Alsina.

Estudio de Caso N° 3
EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.

Walter Orellana Rocha.

Estudio de Caso N° 4
EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

Ramón Borges Méndez.

Estudio de Caso N° 5
INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.

Patricia Noda Videau.

Estudio de Caso N° 6
EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.

María Lila Iwasaki.

Estudio de Caso N° 7
LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?

Cristián Saieh Mena.

Estudio de Caso N° 8
DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.

Sandra Lerda y Francisco Sabatini.

Estudio de Caso N° 9
CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.

Soledad Ubilla.

Estudio de Caso N° 10
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.

Cecilia Montero y Carlos Vignolo.

Estudio de Caso N° 11
CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.

Claudio Orrego Larraín.

Publicados en 1997

Estudio de Caso N° 12
MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.

Fernando Díaz Mujica.

Estudio de Caso N° 13
GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.

Liliana Cannobbio Flores.

Estudio de Caso N° 14
LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.

Luis Gonzalo Urcullo Cossío.

Estudio de Caso N° 15
GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.

Alejandra Faúndez Meléndez.

Estudio de Caso N° 16
ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.

Julio Waldo López Aparicio.

Estudio de Caso N° 17
LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUTORIANO.

Luis Esteban Lucero Villarreal.

Estudio de Caso N° 18
LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.

Marvin Francisco Discua Singh.

Publicados en 1998

Estudio de Caso N° 19
ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Juan Carlos Cortázar Velarde.

Estudio de Caso N° 20
LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

Claudio Rodolfo Rammsy García.

Estudio de Caso N° 21
LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

Michel-Ange Pantal.

Estudio de Caso N° 22

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL (ISAPRES).

Cecilia Má, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.

Estudio de Caso N° 23

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

Juan Enrique Vargas Viancos.

Estudio de Caso N° 24

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

David Mieres Valladares.

Estudio de Caso N° 25

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).

Alejandro Esteban Rodríguez.

Estudio de Caso N° 26

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

Georgina Paniagua Ramírez.

Estudio de Caso N° 27

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

Sixto Carrasco Vielma.

Estudio de Caso N° 28

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.

Estudio de Caso N° 29

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA: PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

José Antonio Terán Carreón.

Estudio de Caso N° 30

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

Ana María Güémez Perera.

Estudio de Caso N° 31

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

Claudia Muñoz Salazar.

Publicados en 1999

Estudio de Caso N° 32

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA.

Nelson Shack Yalta.

Estudio de Caso N° 33

PROGRAMA CHILE - BARRIO: ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

María Gabriela Rubilar Donoso.

Estudio de Caso N° 34

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ.

Cecilia Má Cárdenas.

Estudio de Caso N° 35

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS.

Ricardo Cordero Vargas.

Estudio de Caso N° 36

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA.

Luzmari Martínez Reyes.

Estudio de Caso N° 37

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ (1995 - 1997).

Pablo Franky Méndez.

Estudio de Caso N° 38

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA (1990 - 1997).

Urby Pantoja Vásquez.

Estudio de Caso N° 39

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO

Irma Miryam Monasterolo.

Estudio de Caso N° 40

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN.

César Chanamé Zapata.

Estudio de Caso N° 41

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA.

Teresa Reinaga Joffré.

Estudio de Caso N° 42

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE (1983 - 1989).

Justo Tovar Mendoza.

Publicados en 2000

Estudio de Caso N° 43
ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981-1989 Y 1990-1998.

Julio Castro Sepúlveda.

Estudio de Caso N° 44
INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN CHILENO.

Danae de los Ríos Escobar.

Estudio de Caso N° 45
POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA.

Jorge Menéndez Gallegos.

Estudio de Caso N° 46
ANÁLISIS DE LAS SEÑALES ECONÓMICAS EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN BOLIVIA.

Jorge Ríos Cueto.

Estudio de Caso N° 47
POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA.

Edgar Rojas Calderón.

Estudio de Caso N° 48
ANÁLISIS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR

Irma Lorena Dueñas Pacheco.

Estudio de Caso N° 49
EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA REGULATORIA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA.

Tatiana Genuzio Patzi.

Estudio de Caso N° 50
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA EN CHILE.

Roberto Godoy Fuentes.

Estudio de Caso N° 51
GESTIÓN DE BILLETES EN EL BANCO CENTRAL.

John Vela Guimet.

Estudio de Caso N° 52
EL CRÉDITO COMO INSTRUMENTO PARA FINANCIAR EL ACCESO Y LA MANTENCIÓN DE ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE.

Juan Salamanca Velázquez.

Publicados en 2001

Estudio de Caso N° 53
EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE DE NICARAGUA.

Raquel del Carmen Aguirre.

Estudio de Caso N° 54
LA GESTIÓN ESTRATÉGICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LA PAZ.

Humberto Rosso Morales.

Estudio de Caso N° 55
EDUCACIÓN SUPERIOR EN NICARAGUA: ¿EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL ESTADO?

Emilio Porta Pallais.

Estudio de Caso N° 56
SEGURO DE DESEMPLEO EN CHILE.

Juan Pablo Severin Concha.

Estudio de Caso N° 57
FORMACIÓN DOCENTE: CENTROS REGIONALES DE FORMACIÓN DE PROFESORES (CERP).

Juan Eduardo Serra Medaglia.

Estudio de Caso N° 58
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. EL CASO CHILENO (1994 - 2000).

Álvaro Vicente Ramírez Alujas.

Estudio de Caso N° 59
CONTENCIÓN DE COSTOS EN MEDICAMENTOS: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y EL CASO CHILENO.

Lucas Godoy Garraza.

Estudio de Caso N° 60
LA REFORMA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA DE 1998: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNABILIDAD.

Fernando Pachano Ordóñez.

Publicados en 2002

Estudio de Caso N° 61
EL ENFOQUE DE GÉNERO DENTRO DEL PROGRAMA DE REFORMA DEL SERVICIO CIVIL NICARAGÜENSE: ANÁLISIS DEL AMBIENTE INSTITUCIONAL.

María Andrea Salazar Mejía.

Estudio de Caso N° 62
REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA: EVALUACIÓN DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN.

Cinthya Arguedas Gourzong.

Estudio de Caso N° 63
LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO MÁS ALLÁ DE LO ESTATAL: EL CASO DEL FONDO DE RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DEL EJE CAFETERO (FOREC) EN COLOMBIA.

Jorge Iván Cuervo Restrepo.

Estudio de Caso N° 64
INSERCIÓN LABORAL JUVENIL: ANÁLISIS DE VARIABLES RELEVANTES Y PERSPECTIVAS DE POLÍTICA.

Sergio Antonio Ibáñez Schuda.

Estudio de Caso Nº 65
LA DEMANDA POR JUSTICIA, UN PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA.
Rafael Mery Nieto.

Estudio de Caso Nº 66
ANÁLISIS DE IMPACTO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN EN LA ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE EN EL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS DE CHILE.
Carlos René Martínez Calderón.

Estudio de Caso Nº 67
ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR GÉNERO Y ANÁLISIS DE LA CONCENTRACIÓN DEL EMPLEO FEMENINO EN EL SECTOR TERCIARIO.
Paula Ximena Quintana Meléndez.

Estudio de Caso Nº 68
RENDIMIENTO ESCOLAR EN CHILE EN ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS: ¿QUÉ NOS MUESTRA LA NUEVA EVIDENCIA?
Claudia Marcela Peña Barría.

Estudio de Caso Nº 69
DETERMINACIÓN DE LOS FACTORES EXPLICATIVOS DE LOS RESULTADOS ESCOLARES DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL PERÚ.
José Carlos Chávez Cuentas.

Publicados en 2003

Estudio de Caso Nº 70
COSTA RICA: IMPORTANCIA Y PERSPECTIVAS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON CHILE.
Leonardo José Salas Quirós.

Estudio de Caso Nº 71
DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE EMPLEADOS DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO DE CHILE EN LOS AÑOS 1990 Y 2000.
Paula Daniela Bustos Muñoz.

Estudio de Caso Nº 72
VIABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA EN BOLIVIA (1990 - 2001).
Juan Carlos Camacho Encinas.

Estudio de Caso Nº 73
LA POLÍTICA Y PROGRAMAS SOCIALES INTEGRALES DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA: UN DESAFÍO A LA GESTIÓN PÚBLICA.
Valeria Andrea Sánchez de Buglio.

Estudio de Caso Nº 74
INCENTIVOS A ESCUELAS Y MAESTROS: LA EXPERIENCIA DEL "PLAN DE ESTÍMULOS A LA LABOR EDUCATIVA INSTITUCIONAL" EN EL SALVADOR.
Juan Carlos Rodríguez.

Estudio de Caso Nº 75
COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CHILE. SU EVOLUCIÓN Y EFECTOS EN EL ÁMBITO ECONÓMICO 1990 - 2000.
Carmen Gloria Marambio Ortiz.

Publicados en 2004

Estudio de Caso Nº 76
POBLACIÓN PENAL Y MERCADO LABORAL: UN MODELO EMPÍRICO PARA EL PERÍODO 1982-2002 EN LA REGIÓN METROPOLITANA.
Antonio Frey Valdés.

Estudio de Caso Nº 77
LA PROMESA DE LAS COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICAS: EL CASO DE CHILECOMPRA (2000-2003).
Karen Angelika Hussmann.

Estudio de Caso Nº 78
UN SISTEMA DE INFORMACIÓN DE APOYO A LA GESTIÓN DE LAS CIUDADES CHILENAS.
Víctor Contreras Zavala.

Estudio de Caso Nº 79
AÑOS DE ESTUDIO Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN NICARAGUA EL CASO DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL
José Ramón Laguna Torres.

Estudio de Caso Nº 80
LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL FRENTE A LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO. EL DESAFÍO DE LA REGIÓN DE O'HIGGINS.
Marlene Sepúlveda Cancino.

Estudio de Caso Nº 81
MUNICIPIOS EFECTIVOS EN EDUCACIÓN.
María Angélica Pavez García.

Publicados en 2005

Estudio de Caso Nº 82
EFECTOS EN LOS SECTORES AGROPECUARIOS Y AGROINDUSTRIAL CHILENO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CHILE Y COSTA RICA.
Mauricio Reyes Reyes.

Estudio de Caso Nº 83
AUTONOMÍA DE LAS FINANZAS LOCALES EN PERÚ.
Mónica Tesalia Valcárcel Bustos.

Estudio de Caso Nº 84
INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, UNA NECESIDAD URGENTE PARA CHILE: EL FONDO PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN DE PROYECTOS.
María Elisa Ansoleaga Moreno.

Estudio de Caso Nº 85
LA LICITACIÓN DE DEFENSA PENAL PÚBLICA EN EL NUEVO PROCESO PENAL CHILENO.
Cristián Andrés Letelier Gálvez.

Estudio de Caso Nº 86
EVALUACIÓN DE EFECTIVIDAD DEL FOMENTO FORESTAL EN CHILE, PERÍODO 1996-2003.
Gerardo Andrés Valdebenito Rebolledo.

Estudio de Caso N° 87
¿SEGURIDAD SOCIAL PARA TODOS O UNOS POCOS?
Mariela Solange Torres Monroy.

Estudio de Caso N° 88
FACTORES CLAVES EN LA RELACIÓN INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN CHILE.
(Análisis del modelo matemático de licitación para Junaeb y el proyecto Fondef de estimación de riesgos y costos de reducción del arsénico en el aire para el diseño de una normativa)
Claudia Andrea Mardones Fuentes.

Publicados en 2006

Estudio de Caso N° 89
LOS DIÁLOGOS CIUDADANOS POR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: UNA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.
Pablo Iván Rupin Gutiérrez.

Estudio de Caso N° 90
IMPACTO DE LOS RECURSOS HIPC Y PNC EN LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE BOLIVIA.
José Luis Tangara Colque.

Estudio de Caso N° 91
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: REPRESENTACIONES DE LAS ÉLITES SOBRE LOS MECANISMOS Y POSIBLES IMPACTOS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DISTRIBUTIVA.
Elizabeth Rivera Gómez.

Estudio de Caso N° 92
INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA DEL ESTADO.
Luis Antonio Riquelme Contreras.

Estudio de Caso N° 93
SECTOR INFORMAL EN HONDURAS: ANÁLISIS Y CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO A PARTIR DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES.
David Ricardo Pineda Zelaya.

Estudio de Caso N° 94
BALANCE DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE 1990-2005 "UNA MIRADA REGIONAL Y MUNICIPAL".
Cristian Marcelo Leyton Navarro.

Estudio de Caso N° 95
LAS TRANSFERENCIAS FISCALES Y EL GASTO PÚBLICO EN LA FEDERACIÓN BRASILEÑA: UN ANÁLISIS DE LA INEQUIDAD ESPACIAL EN EL ACCESO A BIENES SOCIALES Y TERRITORIALES.
Cristina Aziz Dos Santos.

Estudio de Caso N° 96
HACIA UNA NUEVA ETAPA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL CHILENA: EL CASO CELCO.
Alejandra Contreras Altmann.

Publicados en 2007

Estudio de Caso N° 97
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAR LOS RIESGOS DE DESASTRES NATURALES EN CHILE.
Antonia Bordas Coddou.

Estudio de Caso N° 98
DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA CHILE BARRIO.
Claudio Martínez Villa.

Estudio de Caso N° 99
ADULTOS MAYORES EN LA FUERZA DEL TRABAJO: INSERCIÓN EN EL MERCADO LABORAL Y DETERMINANTES DE LA PARTICIPACIÓN.
Javiera Marfán Sánchez.

Estudio de Caso N° 100
EL SECTOR FORESTAL EN CHILE Y SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO.
Fernanda Solórzano Mangino.

Estudio de Caso N° 101
DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL PROGRAMA DE FOMENTO - PROFO CORPORACIÓN DE FOMENTO PRODUCTIVO.
Marvin García Urbina.

Publicados en 2008

Estudio de Caso N° 102
ANÁLISIS CRÍTICO DE LA POLÍTICA DE CONCESIONES VIALES EN CHILE: BALANCE Y APRENDIZAJES.
Haidy Nevenka Blazevic Quiroz.

Estudio de Caso N° 103
ESTRATEGIAS PARA DETECTAR COLUSIÓN: LECCIONES PARA EL CASO CHILENO.
Elisa Echeverría Montúfar.

Estudio de Caso N° 104
GOBERNABILIDAD E INSTITUCIONES EN HAITÍ: UN ANÁLISIS EXPLORATORIO.
Jean Gardy Victor.

Estudio de Caso N° 105
HACIA UN MODELO SOSTENIBLE DE TURISMO COSTERO EN REPÚBLICA DOMINICANA: ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES.
Matías Bosch Carcuro.

Publicados en 2009

Estudio de Caso N° 106
DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL Y PROPUESTA DE MEJORAMIENTO
DE LA AGCI.

Omar Herrera.

Estudio de Caso N° 107
EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS A TRAVÉS DEL
SISTEMA INTEGRAL DE ATENCIÓN CIUDADANA.

Carola Córdova Manríquez.

Estudio de Caso N° 108
FAMILIAS ADOLESCENTES Y JÓVENES EN CHILE: CAMBIOS, ASIN-
CRONÍAS E IMPACTOS EN SUS FORMAS DE INTEGRACIÓN SOCIAL.
Julieta Palma Palma.

Estudio de Caso N° 109
CORRESPONSABILIDAD ESTADO - SOCIEDAD CIVIL EN EL ÁMBITO
DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA EN SITUACIÓN DE
VULNERABILIDAD SOCIAL.

Carlos Andrade Guzmán.

Estudio de Caso N° 110
CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DEL CONFLICTO TRABAJO-FAMILIA:
DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Catalina de la Cruz Pincetti.

Publicados en 2010

Estudio de Caso N° 111
FACTORES DETERMINANTES PARA COMPLETAR EL PROCESO DE
TRANSICIÓN DE UNA POLÍTICA DESDE LA FASE PREDECISIONAL A
LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN. EL CASO DEL PLAN ESTRATÉGICO
DE LA ZONA SECA, NICARAGUA.

Guillermo Incer Medina.

Estudio de Caso N° 112
DETERMINANTES DEL TRABAJO INFANTIL Y ADOLESCENTE EN
NICARAGUA.

Wilber Bonilla Canda.

Estudio de Caso N° 113
IMPACTO DE LA CRISIS DE WALL STREET SOBRE LAS FINANZAS
INTERGUBERNAMENTALES: EL ROL DE LAS TRANSFERENCIAS EN
EL CASO BOLIVIA.

Karen Martínez Oña.