

Ciencias sociales y políticas públicas

GIOVANNA VALENTI NIGRINI*

ULISES FLORES LLANOS**

Resumen: El artículo versa sobre el origen de las políticas públicas como campo de especialización dentro de las ciencias sociales. Realiza un estudio sobre el nivel analítico presente en las ciencias sociales, la ciencia de las políticas y las políticas públicas con respecto a los problemas de la sociedad, de acuerdo con su grado de especialización y, como tal, en sus diferencias metodológicas y de objetivos de investigación. Asimismo, analiza cómo ha sido el desarrollo del estudio de las políticas públicas en Latinoamérica.

Abstract: The paper goes about the origin of public policy as an area of study within the social sciences. It performs a study on the analytical nature of the social sciences, policy sciences and public policies regarding the problems of society, with regard to their degree of specialization and their differences in methodology and research goals. It also analyzes the development of the study of public policy in Latin America.

Palabras clave: ciencias sociales, ciencia de las políticas, políticas públicas, Latinoamérica.

Key words: social sciences, policy sciences, public policies, Latin America.

El presente trabajo constituye el inicio de un proyecto más amplio sobre el estudio de las políticas públicas en América Latina. Su intención es guiar la reflexión sobre las propiedades de las “políticas públicas” como campo de reflexión y análisis, a partir de sus semejanzas, diferencias y potenciales interrelaciones con el resto de las disciplinas que integran a las ciencias sociales, para después plantear la forma en que se han practicado en América Latina. Tras este diagnóstico preliminar,

* Candidata a doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana. Directora general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México (Flacso-México). Temas de especialización: políticas públicas, educación y mercado laboral. Dirección: Carretera al Ajusco 377, col. Héroes de Padierna, Delegación Tlalpan, C.P. 14200, México, D.F. Tel. (55) 3000 0203; fax: (55)3000 0284; correo electrónico: gvalenti@flacso.edu.mx.

** Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-México). Investigador asistente de la Dirección General. Temas: metodología, políticas públicas, acceso a la información. Se le localiza en la Dirección General de Flacso-México. Correo electrónico: fflores@flacso.edu.mx.

en el que se destacan tanto las deficiencias como las tendencias recientes que prefiguran una mayor profesionalización, se finaliza con algunas reflexiones sobre preguntas no exploradas que son relevantes tanto para la disciplina como para el contexto latinoamericano.

EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS COMO SUBCAMPO DE LAS CIENCIAS SOCIALES

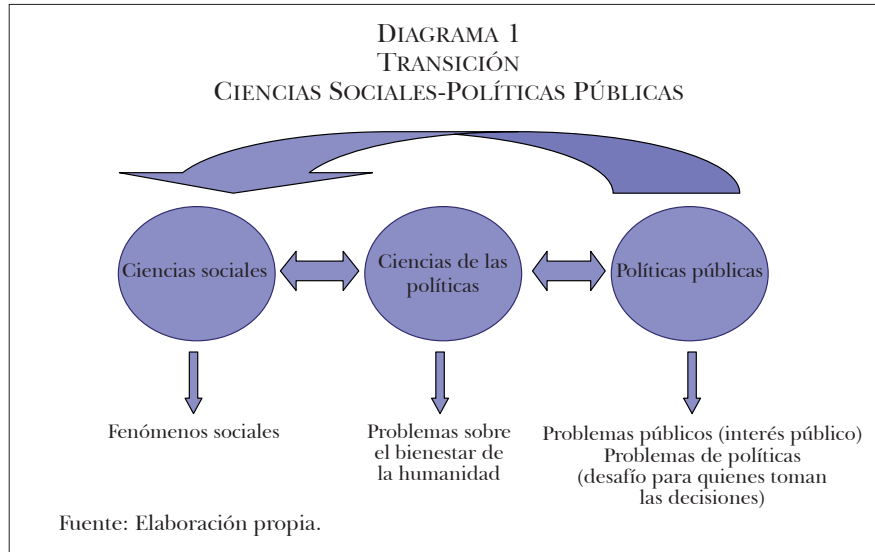
Llamamos ciencias sociales al conjunto de disciplinas que de manera especializada estudian los fenómenos humanos, buscando su comprensión a partir de la descripción y explicación de los hechos sociales. Desde este punto de vista, los estudiosos de las ciencias sociales se preguntan: ¿qué factores explican las relaciones sociales?, ¿por qué sucedieron y surgen fenómenos sociales? y ¿qué es esperable que suceda? Para dar respuesta a estas preguntas, tradicionalmente recurren a marcos teóricos de alcance amplio (“grandes relatos”) que generalmente destacan el papel explicativo de variables de carácter estructural.

El conocimiento producido por las ciencias sociales puede ser utilizado para tomar decisiones dirigidas a la solución de problemas relativos al bienestar de las relaciones humanas, entendidas en el contorno social. Asimismo, proporcionan información sobre el contexto en el que surgen los problemas y la forma en que los determinan, así como los factores que los explican. Cuando las ciencias sociales dirigen sus esfuerzos a los problemas del bienestar, entramos en el terreno de las ciencias de la política (Lasswell, 1992[1951]). Avanzando un grado en la especificidad del objeto de investigación, el estudio de las políticas públicas se concentra en aquellos problemas humanos que, de todos los concebibles por las nombradas originalmente ciencias de las políticas, son de interés público, así como en la forma en la cual quienes toman las decisiones deben enfrentarse a estos problemas.

El diagrama 1 presenta de manera gráfica el objeto de estudio que es propio de cada una de estas tres orientaciones disciplinarias, subrayando sus interrelaciones.

En lo sucesivo, se abundará sobre las modalidades de estudio de los problemas de las sociedades, planteadas por las nombradas ciencias de las políticas y su paso hacia las políticas públicas. La preocupación de Lasswell (1951) consistía en la tensión de la desarticulación de diversas disciplinas en torno a objetivos que tenían repercusión en el ámbito social. La idea

básica era crear una especie de conglomerado que articulara el conocimiento capaz de resolver las problemáticas sociales y cuyas conclusiones estuvieran basadas en el criterio más racional, es decir, que redujeran la incertidumbre del ambiente.



El propósito de las ciencias sociales y su validez han dependido de su habilidad para ofrecer una guía práctica para las decisiones sociales y políticas (Fisher, 1983: 399). Sin embargo, aparte de algunos consensos respecto de que el ámbito de la política (*policy*) es multidisciplinario y orientado hacia los problemas, hay poco acuerdo sobre lo que la investigación de políticas es o debería ser. En la terminología de Kuhn, no hay conciliación acerca de un aparente paradigma que guíe el proceso de acumulación de conocimiento en el campo.

Cabe antes insistir en su especificidad de las políticas públicas con respecto a los atributos que hemos establecido para nuestra definición básica de las ciencias sociales. Así, mientras las ciencias sociales tienen un objeto omnicomprendido, las ciencias de la política se distinguen por su orientación hacia los problemas y, por su lado, las políticas públicas subrayan los aspectos decisionales y con orientación hacia la publicidad del impacto de las acciones de diversos agentes sociales. Esto viene acompañado por un carácter distintivo en cuanto a las metodologías utilizadas y los objetivos de la investigación. Ahora bien, se debe aclarar que las diferencias entre

cada área son de énfasis más que de categorías excluyentes, pues uno u otro elemento puede estar incluido en más de un subcampo.

CUADRO 1
DIMENSIONES DE ESTUDIO DE LAS CIENCIAS SOCIALES,
LAS CIENCIAS DE LA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

	<i>Ciencias sociales</i>	<i>Ciencias de la política</i>	<i>Políticas públicas</i>
¿Qué estudian?	Grandes fenómenos sociales	Conocimiento <i>de y en</i> el proceso de las políticas con una orientación hacia los problemas	Problemas públicos y decisiones
¿Cómo lo estudian?	Teorías y metodologías explicativas y comprensivas	Metodologías que aporten evidencia empírica para avanzar en el conocimiento	Enfoques multidisciplinares y multimetódicos
¿Para qué?	Describir, comprender y explicar los grandes fenómenos sociales	Problemas fundamentales del hombre en sociedad	Resolución de problemas que obstaculizan el bienestar público

Fuente: Elaboración propia.

LAS CIENCIAS DE LA POLÍTICA (*POLICY SCIENCES*)

Las ciencias de la política surgen en el periodo inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial. En esta coyuntura, se presentaron tres factores que configuraron la modalidad que adquiriría este campo del conocimiento. En primer lugar, se trataba de un contexto de escasez y déficit fiscal en el que se imponía la necesidad del uso racional de los recursos. Por otro lado, en las comunidades académicas se había difundido el interés por analizar los grandes problemas con nuevas herramientas metodológicas. Asimismo, diversas disciplinas de las ciencias sociales coincidieron en adquirir una orientación hacia la detección de los problemas que tuvieran un impacto negativo sobre el bienestar de la humanidad, acompañada de la propuesta de posibles soluciones.

El énfasis dado a la reducción de la incertidumbre y la racionalidad respecto de la comprensión de los problemas, establecidas de forma sistemática dentro de un proceso, correspondían a esa urgencia por hacer

del saber de las ciencias sociales, un tanto disperso y con un reducido consenso, algo más centrado en la resolución del conflicto social y la construcción del saber aplicado dentro del ámbito propio de las actividades del Estado.

Es importante destacar que esta orientación hacia los problemas y sus soluciones dejó como impronta una vocación empírica y multidisciplinaria en las ciencias de las políticas. Por un lado, la elaboración de interpretaciones relevantes de los problemas de políticas determinadas exige la búsqueda y la sistematización de evidencia. Por el otro, la naturaleza múltiple y diversa de los problemas resta utilidad a los cortes rígidos de la realidad en los que se basa la división disciplinaria, obligando más bien a la participación de diversas perspectivas en la adecuada concepción del problema específico y sus ramificaciones.

Por lo general, se acepta que los estudios pertenecientes a las ciencias de las políticas pueden ser divididos en dos categorías, dependiendo de la perspectiva que adopten con respecto al proceso de decisiones (*policy-decision making*). Estas dos categorías son etiquetadas como “conocimiento de las políticas” y “conocimiento *en* las políticas” (Lasswell, 1992[1951]).

Los estudiosos que adoptan el enfoque del “conocimiento *de* las políticas” se concentran en las causas y los efectos, los procesos contenidos, las restricciones y las modalidades de la hechura de las políticas, así como en el hecho mismo de que suceden. Buscan producir descripciones, definiciones, clasificaciones y explicaciones del proceso por medio del cual un gobierno toma decisiones relativas a la solución de problemas públicos. Se preguntan cómo y por qué determinados problemas adquieren el estatus de públicos, esto es, incluidos en la agenda pública, mientras que otros no, así como las razones y las formas en las que los gobiernos introducen en la agenda algunos problemas públicos mientras que excluyen otros.

El estudio *de* las políticas (*policy*) abstraigo el concepto de operación e instrumentación del gobierno, considerando sus factores políticos asociados a la producción de programas y estrategias de acción, es decir, analiza los instrumentos y aspectos destacados por el gobierno, principalmente los agentes conocidos como los operadores de las políticas. Esclarece los patrones de implementación y los criterios valorativos a los que se recurre en la elección y evaluación de los programas, así como aquellos que determinan si las políticas deben ser mantenidas, cambiadas o canceladas. Dadas sus características, este enfoque ha sido adoptado principalmente por politólogos, sociólogos y administradores públicos.

Por su parte, el enfoque del “conocimiento *en* las políticas” se centra en el proceso mismo de la elaboración de las políticas públicas (*policy analysis*). Por un lado, este enfoque consiste en una actividad normativa de construir y evaluar la(s) mejor(es) opción(es) de política, relativas a determinados problemas públicos. Por el otro, a fin de llevar a cabo esta ponderación, el estudio *en* las políticas conlleva una dimensión claramente positiva que incorpora la metodología científica (tanto de las ciencias sociales como de las ciencias naturales) en el proceso de las políticas con el propósito de corregirlas y mejorarlas. Este recurso a criterios científicos, información pertinente y al conocimiento existente, tiene el propósito de incrementar la racionalidad en la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de política. Por lo general, ésta es la perspectiva privilegiada por economistas, administradores, analistas de sistemas e ingenieros, entre otros.

Ahora bien, más allá de estas distinciones, las ciencias de las políticas comparten por lo menos tres atributos:

- *Contextualidad*: las problemáticas no se dan de manera aislada sino que responden a un proceso social, político o económico específico. Cada contexto imprime una dinámica a las políticas y a las reglas que las definen.
- *Orientación hacia problemas*: los estudios de las políticas se apropian de las actividades intelectuales relacionadas con el reconocimiento de problemas públicos, esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas. Buscan no sólo tener una aplicación práctica, sino generar nuevo conocimiento y aprendizaje compartido.
- *Diversidad en el uso de y aplicación de métodos*: esto con el fin de recuperar y sistematizar la información útil para la toma de decisiones (Parsons, 2007: 53). Los métodos básicamente pueden encontrarse entre los conjuntos cualitativo y cuantitativo, con un sinnúmero de posibles técnicas de análisis.

Si las ciencias de las políticas tienen como objeto de atención los problemas y sus decisiones, las políticas públicas adquieren su identidad disciplinaria al desplazar la orientación hacia las políticas en sí mismas, de tal forma que el conocimiento científico es aplicado en este caso al propio proceso de las decisiones (*policy process*), si bien recurriendo en la misma medida a una perspectiva multidimensional e interdisciplinaria.

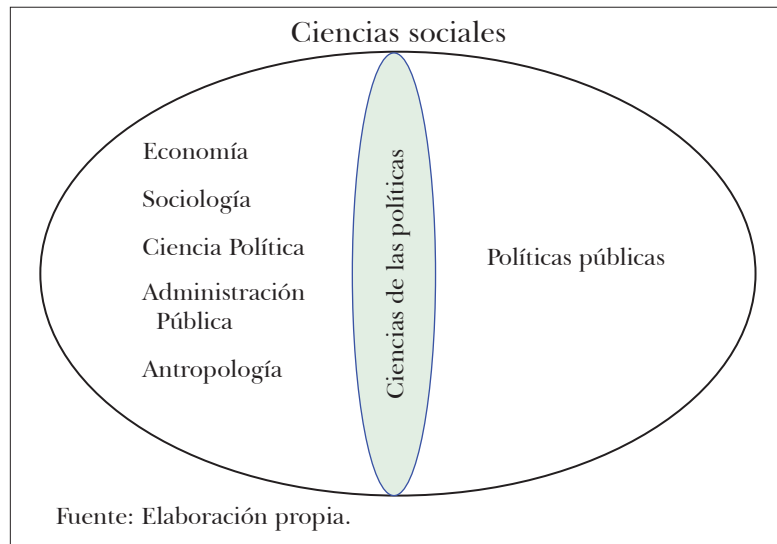
Todo esto, claro está, sin que se pierda el contenido esencialmente social que hace que tanto las ciencias de las políticas como las políticas públicas sean parte del más amplio campo de las ciencias sociales.

En los orígenes del concepto, la tarea de las políticas públicas y su relación con las ciencias de las políticas, consistía en encontrar las formas apropiadas de conectar la teoría y la práctica. Así, autores como Brewer y De Leon (1983), poniendo énfasis en el contexto político, organizaron la discusión alrededor de seis fases del proceso: inicio, estimación, selección, implementación, evaluación y finalización. La verdadera estructura y contexto del proceso de políticas determinaría, por sí mismo, lo que constituye un conocimiento relevante para quienes toman las decisiones. Ante diferentes fases del proceso político puede entonces esperarse que se requieran diferentes maneras de conjuntar el conocimiento (Fischer, 1983: 402).

Desde una perspectiva epistemológica, diversos autores buscaban desarrollar una lógica de análisis que distinguiera las metodologías de política de aquellas empleadas en las ciencias sociales, conformando primero los contextos de estudio para sus análisis centrados en el proceso. Autores como Paris y Reynolds (1983) explicaban que en sus inicios, la mayoría de los análisis de políticas estaba moldeada por las metodologías dominantes de las principales corrientes de las ciencias sociales. Su preocupación es que las perspectivas epistemológicas de las ciencias sociales han —implícita o explícitamente— establecido los ideales metodológicos del análisis de políticas. Sin embargo, tal como ellos argumentan, la investigación de políticas no es un tipo de estudio científico; es, más bien, un estudio con sus propias necesidades y estándares. Esto no quiere decir que sean ilegítimas o que sean menos demandantes como muchos científicos sociales asumen; estos juicios son el desafortunado resultado de la aplicación inapropiada de los parámetros científicos a la investigación de políticas (Fischer, 1983: 404). Haciendo un análisis en retrospectiva, podríamos tal vez decir que Laswell mismo falló en ver la conexión entre diferentes procesos de decisión y los modos de investigar alternativos (Fischer, 1983: 402), o bien que éstos se fueron perfeccionando.

El diagrama 2 muestra la forma en que se integran las distintas disciplinas hasta ahora mencionadas.

DIAGRAMA 2
UBICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DENTRO
DE LAS CIENCIAS SOCIALES

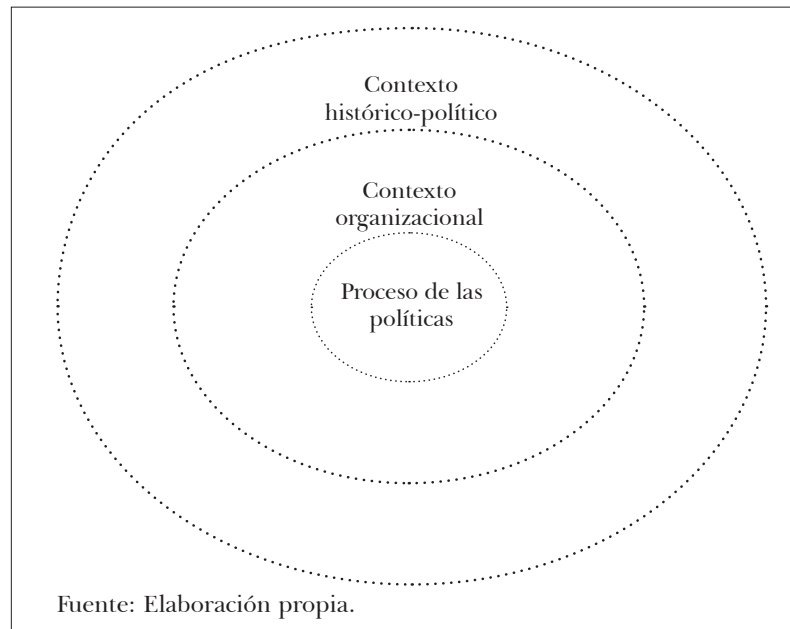


LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas se ocupan de estudiar y dilucidar las mejores estrategias para resolver problemas públicos. Para la definición de este enfoque son cruciales tanto la noción de “política” (*policy*), que alude a la distinción entre lo público y lo privado (Valenti y Bazúa, 1993: 10), como la noción de “problema de política”. Al concentrarse en el proceso de toma de decisiones, esta perspectiva ha recuperado la importancia del contexto, en el sentido de que se presta atención a la forma en que los procesos decisionales vienen condicionados por las características de la organización en la que se toman las decisiones, las que a su vez están, al menos parcialmente, determinadas por un contexto histórico político específico. Aunque también, cabe aquí precisar, la racionalidad de quienes toman las decisiones y quienes diseñan políticas imprimen en gran medida su visión para abordar los problemas, cuestión sobre la que volveremos más adelante. El diagrama 3 ilustra la perspectiva anterior.

Asimismo, el estudio de las políticas públicas se desenvuelve en tres niveles analíticos, cuya interrelación es mejor capturada por la termi-

DIAGRAMA 3
PROCESOS DE POLÍTICAS EN CONTEXTO



nología del idioma inglés (véase cuadro 2). En el nivel más general se encuentra la *polity*, que en el contexto hispanoparlante actual se puede remitir a la noción de Estado. En este nivel, es posible discriminar entre distintas variedades de Estado, como son el democrático, el autoritario y el autocrático. El nivel intermedio está constituido por la *politics*, que es la actividad que realizan distintos grupos por acceder al poder estatal y conservarlo. Esta actividad adquirirá distintas modalidades según sea el tipo de Estado en el que se desarrolle. Por ejemplo, en un Estado democrático, la *politics* tendrá un carácter abierto y competitivo, lo que no se presentará en los dos tipos restantes. Finalmente, la *policy* consiste en las estrategias desarrolladas por los actores autorizados por el poder estatal con el objetivo de tomar decisiones determinadas. Una vez más, dado el carácter competitivo del acceso al poder de los Estados democráticos, en la planeación estratégica para tomar decisiones los actores muy posiblemente valorarán más aquellas que cuentan con el apoyo público, o al menos con la aprobación de sectores amplios de la sociedad (Valenti y Del Castillo, 1997: 95).

CUADRO 2
NIVELES ANALÍTICOS EN EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS

<i>Nivel analítico</i>	<i>A qué se refieren los contextos latinoamericanos</i>	<i>Características</i>
Polity	Estado	Tipo de Estado (democrático, autocrático, autoritario)
Politics	Proceso de lucha entre grupos por el poder estatal	Relaciones democráticas, autoritarias, en función del tipo de Estado
Policy	Estrategias de acción Decisiones de gobierno	Públicas/privadas en función del tipo de gobierno

Fuente: Elaboración propia.

La estrategia central de la orientación hacia las políticas públicas está determinada por el objetivo de proponer formas más eficaces en la resolución de problemas públicos, en específico de las tareas de los gobiernos. Para ello, es necesario en principio contar con información sobre: *a)* la capacidad del gobierno para ofrecer soluciones y *b)* definir cuáles problemas tienen mejores probabilidades para generar mecanismos de solución.

Nótese que, a este respecto, en el estudio de las políticas públicas está implícita una distinción de carácter weberiano (no tan marcada, por ejemplo, en el caso de las ciencias de las políticas). Los valores y las ideologías juegan un papel importante en la determinación de cuáles problemas merecen ser atendidos y en las preferencias que se tienen sobre los resultados producidos por distintas alternativas. Sin embargo, dado el objetivo de atender un problema público determinado, la dilucidación de las mejores estrategias de acción, terreno de las políticas públicas, es una iniciativa que se aborda desde una perspectiva técnica y científica, no desde las ideologías o las posiciones políticas (Valenti y Del Castillo, 1997: 96)

El énfasis en el contexto, los niveles analíticos escogidos para el análisis y la estrategia problema-solución son elementos del estudio de las políticas públicas cuya coherencia viene dada por tres conceptos clave:

- A. Las *políticas* se refieren a las estrategias de acción racionales y sistemáticas, dispuestas por un agente (organizaciones gubernamentales o no gubernamentales), que implican intervención, atención o solución a problemas de interés público en áreas como: bienestar, salud, educación, seguridad, cultura, etcétera.
- B. *Problema público*. Se refiere a un estado de cosas en la vida social que es considerado indeseable por un grupo de ciudadanos, por la “opinión pública” o por la autoridad, con base en una argumentación centrada en el interés público.
- C. *Problema de política*. Es un problema de decisión, esto es, una situación en la que el actor de la política (por ejemplo, el gobierno) ya sabe que hay un problema y que se puede solucionar, pero no sabe aún qué hacer. Para saberlo, requiere del análisis de políticas.

CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Comenzamos esta sección reiterando las diferencias entre las ciencias sociales y las políticas públicas. Aunque la política pública es una rama disciplinaria contenida dentro de las ciencias sociales, con las que se vinculan por el interés en los problemas de la sociedad, las ciencias sociales se distinguen por el predominio de los intereses macrocientíficos, en comparación con las políticas públicas que son guiadas principalmente por un interés práctico con bases científicas.

Así, en el marco epistemológico y teórico desarrollado por las ciencias sociales, como herramienta para elaborar análisis explicativos y comprensivos, los problemas relacionados con la toma de decisiones no ocupan un lugar importante. En cambio, han tendido a privilegiar el estudio de grandes actores relacionado con variables estructurales, como son las clases sociales, las naciones o las corporaciones. Ahora bien, el señalamiento de estas divergencias para adquirir un carácter propositivo, debe ser acompañado de una reflexión sobre las posibles formas en las que las ciencias sociales, dada la especificidad de su enfoque, pueden contribuir a enriquecer los estudios sobre políticas públicas. Podemos mencionar aquí algunas líneas de reflexión sobre cada una de las cuales sería necesario indagar hasta qué punto, en la práctica de la investigación, existe una asociación entre las políticas públicas y las ciencias sociales:

- a) Mayor reflexión racional sobre los problemas y sus posibles soluciones.
- b) Ampliación de la perspectiva de los modelos sociales y eventualmente incremento de la racionalidad en los procesos de producción de políticas.
- c) Diversificación de opciones y desarrollo de nuevos criterios de selección de alternativas.
- d) Mejorar el entendimiento de áreas amplias de conocimiento o su relación con tópicos específicos.
- e) Incorporación de condiciones presentes, explicaciones causales o interpretación de hechos como elementos que deberían ser considerados en los procesos de toma de decisiones en distintos niveles de política.
- f) Desarrollo de criterios útiles para la evaluación de políticas gubernamentales y las condiciones más efectivas para su respectiva puesta en práctica.
- g) Provisión de instrumentos cuantitativos y cualitativos así como de indicadores para efectos de medición.

ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La práctica de las políticas públicas y la aplicación de los principios teóricos en los que se basan las conclusiones y recomendaciones, así como la retroalimentación del saber generado, es una tarea del análisis de las políticas. Propiamente, el análisis de políticas públicas puede definirse restrictiva o ampliamente. Una definición relativamente limitada ha sido hecha por Weimer y Vining (1999: 27), como el asesoramiento orientado al cliente, en lo relativo a las decisiones públicas, e informado sobre los valores sociales. Una definición más amplia, aunque un tanto general, ha sido dada por Dye (1987: 7-9) como el estudio de las causas y consecuencias de las políticas públicas (Gormley, 2007: 298). De acuerdo con Fisher, el análisis de políticas públicas se ha convertido en la mayor actividad dentro de las ciencias sociales, convirtiéndolo en una especie de pequeña industria.

En palabras de Dunn (1994 [1981]), el proceso para el análisis de las políticas

es una serie de acciones intelectuales llevadas a cabo dentro de un proceso que consiste en actividades esencialmente políticas. Estas actividades políticas pueden ser descritas como el proceso de elaboración de la política (*policy*) y visualizadas como una serie de fases interdependientes ordenadas a través del tiempo: formación de agenda, formulación de la política, adopción, implementación y evaluación de la política. Los analistas de políticas públicas pueden producir información relevante para una, muchas o todas las etapas del proceso de elaboración, dependiendo del tipo de problema enfrentado por el cliente para el análisis de políticas.

En esta tónica, los análisis se han caracterizado por seguir diversos énfasis, dentro de los cuales dos disciplinas han tenido, en términos generales, mayor o menor influencia: la Economía y las ciencias políticas. La principal contribución de la Economía al campo de análisis de políticas públicas ha sido la de mejorar nuestra comprensión sobre la utilidad de las consecuencias de las políticas, tanto pasadas como actuales.

El enfoque económico basado en los principios del utilitarismo y de la economía del bienestar busca maximizar sus preferencias esperadas. Los que proponen la elección racional, emplean análisis costo-beneficio como su principal metodología de políticas y argumentan que es valioso trascender el estudio de la conducta económica. En cambio, la principal contribución de la Ciencia Política ha sido la de mejorar el entendimiento de sus causas o la forma en cómo el proceso de hechura de dichas políticas realmente funciona (Gormley, 2007: 301). Entre ambos enfoques de la negociación política, el ejercicio del poder y la eficiencia económica, se ha debatido el desarrollo de la disciplina.

Suponiendo que el campo de la política pública aspira al nivel de una disciplina, sus estudiosos primero deben establecer un cierto grado de profesionalización. Tal como lo describe Kuhn, la estructura de una “ciencia profesional” incluye el establecimiento de normas de investigación reconocidas por todos, un diario de registro y una red para el intercambio intelectual (Schneider *et al.*, 1982: 102).

Con el tiempo, comenzaron a surgir diversos momentos y énfasis en el desarrollo de las políticas públicas. Estos énfasis contemplan el proceso de inclusión de los problemas públicos a la agenda política, lo que integra el análisis de los actores involucrados, la identificación de la(s) historia(s) causales del problema a resolver, los procesos de legiti-

mación que abordan tanto recursos, reglas e instituciones involucrados como las estrategias que orientan la política pública (Subirats *et al.*, 2008: 127-150).

En los últimos años se ha privilegiado el énfasis por la claridad de los resultados a través de los procesos de evidencia y en donde la información juega uno de los papeles más importantes. Sin embargo, en América Latina aún falta generar una mayor apropiación del concepto en términos de su mayor estudio y aplicación práctica.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

Los estudios de políticas públicas en América Latina han tendido más a importar enfoques de políticas públicas sin debatir sus implicaciones y adecuaciones al contexto regional. Esta propensión, se puede decir, ha caracterizado a la totalidad de las ciencias sociales practicadas en la región (posiblemente con la excepción de la teoría de la dependencia). Sin embargo, se la debe considerar particularmente perniciosa para el caso de un área de estudios centrada en los problemas y que destaca el papel explicativo del contexto, factores ambos que tendrían que orillar a prestar atención a la especificidad.

Asimismo, la condición de periferia de la región determinó una tardía incorporación del debate sobre las políticas públicas, toda vez que la discusión se dio hasta finales de la década de los ochenta, cuando la “base de legitimidad” de los gobiernos autoritarios tras las crisis económicas se vino abajo (Morris, 1991) y como tal se impuso la necesidad de recuperar el espacio público, cambiar los modelos de toma de decisiones existentes y brindar soluciones racionales de gobierno a los crecientes problemas económicos y sociales (Valenti y Bazúa, 1993: 38). Adicionalmente, el hecho de que las políticas públicas tengan presencia en el discurso político dio pie a que se forme una confusión analítica entre las políticas públicas y las políticas gubernamentales, esto es, se entiende a las primeras más como objeto de estudio que como campo de conocimiento e, incluso, el abuso en su uso discursivo ha dañado en gran medida su cuidado metodológico.

Podemos decir que, lamentablemente, el campo de los estudios de política pública en América Latina no ha tenido un desarrollo amplio y tampoco una identificación o surgimiento de alguna especie de paradigma preeminente. El énfasis actual para desarrollar conociemien-

tos propios sobre el estudio y análisis de políticas públicas en Latinoamérica radica en la comprensión de las causas asociadas a las problemáticas de la región y los factores asociados a sus interrelaciones con el contexto.

Existe un factor contextual más identificado en la región latinoamericana que determina que el enfoque amplio de políticas públicas ha tendido a reflexionarse desde el Estado. La razón es que, a diferencia de lo que sucede en contextos liberal-democráticos, en la región latinoamericana el Estado es un actor que dificulta o coadyuva en el proceso de las políticas en mayor medida, es decir, no es posible concebir un modelo analítico o una propuesta desde las políticas públicas sin que se considere la intervención condicionante del Estado, basada en la legitimidad del derecho como vehículo institucional de la ciudadanía (Habermas, 1998).

El papel de las propuestas de los científicos sociales y profesionales depende de si el sistema político es democrático o autoritario, dado que la forma de Estado determina el nivel de predominio de lo público, también entendido como interés general, refiriéndonos con esta expresión a las cuestiones relativas a la identificación de los problemas y la formación de la agenda pública, las formas de asignación del financiamiento, la evaluación y monitoreo de los programas, el papel de la sociedad civil en la implementación y evaluación, entre otros factores.

Hay que destacar que en los últimos años, con las oleadas de transición a la democracia en América Latina, aunque con algunos países en franco retroceso, esta relación se ha ido reconfigurando poco a poco aunque aún sin un impacto de mayor peso. La nueva realidad a la que se han venido despertando diversos gobiernos en la región es la existencia de una nueva lógica de ejercer el poder: la negociación y el acuerdo. La conducción de las estructuras político-administrativas debe ahora no sólo recurrir a la jerarquía, sino a la capacidad de persuasión basada en los argumentos.

Mientras que en Estados Unidos y algunos países de Europa occidental “la orientación hacia las políticas” aparece como enfoque predominante a partir de las décadas de los sesenta y los setenta, en América Latina surge como herramienta innovadora hasta la década de los noventa. De forma paralela, mientras que en otras latitudes se debatía cómo solucionar problemas y orientar las políticas para lograr un crecimiento económico con bienestar social, en nuestra región se debatía ideológicamente qué modelo de desarrollo implantar.

La experiencia de otros países a través del análisis comparado, puede ser relevante en la medida en que conforma diversos parámetros que amplía las probabilidades de éxito en las políticas. Diversos organismos internacionales cumplen una labor importante en la medida en que evalúan los resultados de las instituciones en los países y comparten la información para su posterior comparación. Comprender mejor las condiciones y experiencia de otras naciones es un requisito para aprender de ellas y así poder transportar aprendizajes y evaluar la probable puesta en marcha, adaptación o rechazo de las políticas (Klein *et al.*, 2006).

Las características propias de cada país, el contexto político-institucional en gran medida determinan, por un lado, las demandas de conocimiento científico-social estratégico para orientar el rumbo de las políticas públicas y su relación con la formación de la agenda de las políticas y, por el otro, la demanda de conocimiento científico-técnico para la corrección de las fallas en las mismas.

Una cuestión importante, independientemente de la afinidad metodológica que desarrolla cada investigador, es la necesidad de formar modelos explicativos dentro de las innumerables relaciones que surgen de las problemáticas de las políticas. Las políticas públicas, al ser una gran intersección de la esfera de acción pública, pueden tener una orientación diversa de sus análisis, los cuales comprenden la modelación basada en agentes, cambio institucional, cambio normativo, entre otras. Los estudios de políticas actualmente poseen grandes orientaciones que subrayan, por un lado, las etapas del ciclo de políticas y, por otro, influencias disciplinarias con mayor preponderancia como la nueva gestión pública.

La racionalidad de las políticas debe estar en función del diseño de mecanismos eficientes. Es decir, la racionalidad adecuada para que pueda operar una política pública radica en gran medida en la delineación de incentivos adecuados que induzcan a la gente a realizar acciones óptimas y eficientes que pueden repercutir en el espacio público, así como restringir las acciones indeseadas de los encargados públicos. Hay que ponderar que, en términos del derecho y su vinculación con las políticas, los contratos y acuerdos legales son siempre incompletos y que en ese sentido también la interpretación juega un papel importante para la realización de los proyectos.

Sin duda, tanto los hacedores de políticas como los analistas de las mismas han influido en los diversos contextos para que el campo de las políticas posea énfasis diferenciados. Caplan (1975 en: Schneider, 1982) condujo un estudio de la naturaleza y el nivel de dependencia

de la información de ciencias sociales para la formulación de políticas por parte de funcionarios de nivel superior y llegó a la conclusión de que el problema de la subutilización del conocimiento se debe en parte al interés de los *policymakers* en soluciones inmediatas y tangibles de los problemas reales. El *policymaker* está aparentemente mucho más influido por las fuentes no profesionales de la información. Esto implica pensar que una de las finalidades primordiales de las políticas es la capacidad de planear y articular de mejor forma el futuro.

En años más recientes, durante la década de los noventa, la agenda de las políticas públicas comenzó a poner el énfasis en la importancia estratégica de la evidencia, concebida ésta como punto de articulación entre información, conocimiento y aprendizaje. Una primera implicación de este giro es que la política basada en la evidencia rechaza las visiones ideológicas, parte del pragmatismo y favorece las redes que se basan en la demostración y el convencimiento.

Podemos detenernos aquí en el concepto de “red de evidencia”. Su objetivo consiste en elevar la calidad y capacidad para coadyuvar en el proceso de las políticas a través de las diversas herramientas, tales como:

- Publicación de documentos de trabajo para discusión.
- Formación de redes para compilación de información.
- Manejo de recursos de la web para intercambio de información.
- Seminarios de especialización y entrenamiento constante.

Las redes de información son una de las manifestaciones del giro hacia la política basada en la evidencia, comprendidas dentro del contexto de las sociedades basadas en el conocimiento. De igual importancia es la práctica de la revisión sistemática, que es una modalidad de síntesis de investigación que da prioridad al valor del conocimiento existente para el diseño de políticas, procesándolo de tal forma que sea útil y entendible a quienes toman decisiones, esto es, se trata de una forma de gestión del conocimiento. La revisión sistemática, como síntesis, tiene las siguientes propiedades:

- Utiliza los enfoques de la investigación social.
- Aporta estrategias de triangulación entre estudios más que evaluar estudio por estudio.

- Una aproximación más incluyente a los métodos.
- Una aproximación más incluyente a las fuentes.
- Involucra al usuario.
- Le preocupa la utilidad.

La información como elemento abstracto de intercambio comunicativo e interacción, en este sentido, puede ser comprendida de forma compleja si ponderamos tres elementos básicos: 1) puede aludir, estructurada de forma discursiva, a las sensaciones, de tal forma que genera adeptos y adversarios, es decir, puede conformar consensos y disensos; 2) posee una dimensión física, en la medida en que conforma propiamente las evidencias, da muestra de ellas, prueba y refuta; 3) conforma saber y cultura, es decir, trasciende en el tiempo y da la posibilidad de ser (re)interpretada, revalorada y puede dar pauta para conformar nuevo conocimiento (Morin, 1990).

Autores como Dunn y Majone han puesto también énfasis en los argumentos de las políticas. Reconocen que la cuestión de la interpretación es central en el proceso de las recomendaciones; Dunn plantea la necesidad de presentar una estructura lógica —tanto empírica como normativa— de los argumentos usados en las diversas etapas de la política. Ilustra la forma en que una declaración empírica particular puede llevar a conclusiones normativas diferentes. En cada caso puede ser usada para ilustrar la forma en que la información surge en las fases particulares del proceso analítico (Fischer, 1983: 406). Para Majone, la eficiencia económica no basta para conformar opciones adecuadas de política que cumplan de manera pragmática con criterios racionales. Hace falta también que las propuestas sean presentadas con argumentos y evidencias hacia los diversos públicos y convenzan de ser las mejores opciones que puede haber (Majone, 1997 [1989]). La legitimidad a través de la información y la comunicación constituye el puente necesario para ampliar el carácter público de las acciones gubernamentales.

De hecho, las evidencias son un factor que interviene en el grado de relevancia que adquiere un problema. Éstas pueden convertirse en argumentos para transformar la comprensión del contexto en problemático, de tal forma que puedan ser llevadas o no a la agenda para su solución. Esto reafirma la idea de la simbiosis existente entre los argumentos y las evidencias para comprender la vocación persuasiva de las políticas públicas (Goodin, 2006) e imprime un nuevo carácter en la gobernanza

que demanda nuevos estilos para hacer las políticas, de tal forma que maximicen los diversos esfuerzos de consulta, persuasión, deliberación y coordinación.

En los últimos años, la complejidad de los asuntos públicos ha provocado una reflexión de vuelta sobre el proceso y los resultados de las políticas. Diversas fallas en los procesos y en los resultados han replanteado la necesidad de esclarecer puntos nodales de tal forma que permitan una mejor comprensión metodológica y, aventurándose un poco, una mayor reducción de la incertidumbre respecto de sus fallas.

Los problemas de políticas públicas son diversos y los responsables de diseñar soluciones se mueven en un contexto de la misma naturaleza: información incompleta, divergencia de intereses, regulación restrictiva, instituciones inacabadas son algunos de los factores que se pueden ponderar dentro de un análisis. Complementar cada uno de estos elementos constituye una de las preocupaciones actuales para los hacedores y analistas de políticas. La comprensión de esta dinámica en su conjunto, así como de los factores e influencia de éstos en el bienestar de las sociedades, implica comprender los cambios que se producen, los elementos que provocaron esos cambios, la adaptación a los mismos y la conformación de nuevos problemas que provocarán más cambios.

El incremento del número de agentes y sus interacciones dentro de un sistema determinado para conformar acuerdos y diseñar soluciones, implica la generación de nuevas estrategias competitivas, podríamos llamarlas de supervivencia. En ese sentido, la adaptación de los agentes políticos por mantener resultados óptimos en sus negociaciones y por comprender mejor el sistema de intercambios de información y acciones para la cooperación, podría ampliar las posibilidades de la optimización de resultados (Holland, 1995).

Los modelos que analizan las estrategias de cooperación basados en agentes se pueden caracterizar por dos elementos: 1) la densidad relativa del cambio en la población objetivo y 2) la frecuencia de las estrategias usadas (Bardach, 2006). Este tipo de reflexiones es fundamental en la actualidad en dos sentidos: uno, la comprensión que se puede tener de los contextos cambiantes y dinámicos que envuelven a las problemáticas de carácter público y, relacionado con el anterior, la posibilidad que esta comprensión abre de ampliar el énfasis en la predicción y la reducción de incertidumbre respecto del futuro, en la medida en que se aclaran las probabilidades asociadas al comportamiento de dichos agentes. En el mundo real el *policymaking* es conducido dentro del marco de la economía

política “compuesta por los medios sociales y los mecanismos a través de los cuales los grupos tratan de resolver los problemas de producción y distribución” (Fischer, 1983: 407).

Las perspectivas para el análisis de las políticas públicas son variadas en la medida en que se pueden orientar hacia diversos senderos que influyen en los resultados. Los diversos análisis existentes pueden pasar por el cálculo de los efectos sociales de las políticas; la evaluación del desempeño de las organizaciones y la eficiencia institucional; los problemas de coordinación e interconexión de las políticas; los costos de oportunidad en la elección (Bardach, 2006), entre otros. La interdependencia de los efectos de las políticas y sus potenciales análisis a realizar se multiplica. El punto de enseñanza que nos deja el análisis de las políticas públicas en entornos de complejidad es la facultad de analizar a las políticas como un proceso en el tiempo, es decir, dinámico. Sin embargo, analizar estos procesos implica un reto para poder conformar modelos de análisis más sistematizados, con amplio valor explicativo. El punto primordial y paso siguiente dentro de las políticas públicas es ahondar en los análisis de prospectiva, de tal forma que nos permita examinar diversas estrategias anticipatorias y que podamos comprender el análisis como grandes mapas intertemporales de riesgos y oportunidades.

Hacer políticas públicas es, en gran medida, una configuración única diseñada solamente a través de los pasos de la racionalidad inmersos en un laberinto de variables en gran medida incalculables. Sin embargo, el reto del campo de las políticas es ese mismo: comprender los patrones que pueden influir en su correcta realización. Las políticas son una práctica compleja, con diversas interacciones, más que simplemente una acumulación de enunciados complejos. Lo que sí debe de operar en el estudio de las políticas públicas son las propuestas de solución. La distinción de su énfasis público radica en su mayor impacto hacia un ámbito determinado, pero su discusión fundante no es problema de carácter nominal, sino metodológico.

COMENTARIOS FINALES

Se hizo un repaso general de las políticas públicas, el concepto y sus elementos como campo y objeto de estudio. Como ya fue mencionado, en la actualidad el estudio de las políticas públicas se encuentra en una reflexión que le permite organizar el conocimiento acumulado, así como

reorganizar metodológicamente los aportes que ha venido haciendo para la resolución de problemas públicos. Las variadas formas en que se aborda su estudio le han permitido, por un lado, tener enfoques diversos para analizar los fenómenos sociales problemáticos y, por otro, formar un campo híbrido (Arellano, 1996) de conocimientos con una aplicación práctica y directa en los problemas de interés público. Esto ha contribuido a darle un espacio importante dentro de las ciencias sociales y una simbiosis única entre las disciplinas en las que se apoya.

Sin embargo, en América Latina falta aún conformar una apropiación del concepto, así como identificar diversas problemáticas comunes que han impedido a la región establecer canales de cooperación más productivos, tanto para la conformación de propuestas de solución como para la generación de escuelas de pensamiento propias para el intercambio de conocimiento. Recientemente, se han hecho esfuerzos por incorporar las reflexiones del campo hacia el entendimiento de las circunstancias de cada país, pero aún se siguen incorporando modelos exitosos sin una reflexión más detallada de las probabilidades de éxito y la adecuación hacia los contextos sociales particulares. Cabe recordar que la definición de incentivos para motivar la cooperación puede tener lógicas distintas en ambientes diversos.

Estas tendencias más recientes parecerían estar conduciendo el campo de políticas públicas en América Latina hacia un terreno más cercano al saber aplicado y, por lo tanto, apropiado para el enfoque que nos ocupa. Podemos reiterar aquí que entre las tareas pendientes en la región aún está la necesidad de construir un marco analítico adecuado para la detección de los problemas propios de la región, con un correlato metodológico que a su vez sea capaz de evaluar las alternativas de solución.

Nuestras reflexiones sobre la relación entre ciencias sociales y las políticas públicas conducen a plantear el tema de la relación entre la resolución de problemas de nivel micro y la necesidad de cambios macroestructurales. Este tema no sólo es pertinente para el análisis de los procesos de América Latina, sino que de hecho es una cuestión aún no resuelta por el *policy analysis*. En el sentido de Klein, necesitamos seguir haciendo análisis de la operación que tienen las instituciones, así como de los intereses que se conforman en la arena política. A esto podemos añadir la necesidad de ampliar el análisis de la conformación de preferencias en el nivel micro y su correspondencia con los ámbitos de intercambio e interacción social.

Por otro lado, diversas discusiones se han esgrimido en torno a un desarrollo cualitativo o cuantitativo de los análisis dentro de las ciencias sociales, para conformarlas como saberes más “precisos” o certeros respecto de sus argumentos fundamentales. Lo cierto es que la discusión puede volverse tan dicotómica como se le quiera ver. Las políticas públicas, en su desarrollo y afán por la resolución racional de las problemáticas, pasaron por este dilema. El estudio de las políticas públicas ha optado por seguir en la convergencia (o divergencia) multidisciplinaria y en la perspectiva de que no existen metodologías únicas para abordar una innumerable cantidad de fenómenos, aunque sí existen algunas más certeras que otras.

Las conclusiones que uno puede describir de un análisis empírico están determinadas por los supuestos que uno elabora y los datos obtenidos. En la investigación en ciencias sociales los datos están típicamente limitados, mientras que el rango de supuestos es muy amplio, de aquí que las conclusiones generalmente aceptadas tienden a ser débiles. Los desacuerdos respecto de los determinantes del comportamiento humano, la naturaleza de las interacciones sociales y la consecuencia de las políticas públicas persisten dado que los investigadores que analizan bajo otros supuestos llegan a conclusiones válidas, lógicamente diferentes.

Una forma productiva de relacionar las ciencias sociales con las políticas públicas podría comenzar preguntándose sobre la dirección causal entre los niveles micro y macro, las posibles formas por las que la agregación de microsoluciones podría producir modificaciones estructurales (o las razones por las que la estructura permanece inmutable ante transformaciones en el nivel micro) y las condiciones necesarias para que las mejoras en el nivel estructural impacten positivamente en la solución de problemas específicos.

El reto no es sencillo. Las diversas metodologías de análisis deben buscar los puntos de convergencia para encontrar ecos teóricos, pero sobre todo que se dirijan hacia la solución de los problemas. La concepción de racionalidad puesta en ello será fundamental para encontrar las afinidades de la multidisciplinaria ante problemas similares en contextos distintos.

Ampliar la reflexión de estas problemáticas nos permitirá entender por qué otras regiones han encontrado caminos de solución que les permiten generar innovación y desarrollo al mismo tiempo, lo que nos permitirá contextualizar de forma más racional el proceso para la correcta adaptación de políticas en el país, así como entender que con la confi-

guración de políticas adecuadas se pueden lograr mejores resultados en los ámbitos macro y micro.

Sin duda, el campo de las políticas públicas aún tiene mucho que decir. Generar la mayor información disponible para su análisis contribuirá a la mejora de propuestas. Aunque cabe concluir aquí que de igual forma que los problemas públicos plantean dilemas complejos, las políticas públicas para las posibles soluciones deben buscar ser eficientes y pertinentes en el ámbito social. La resolución de los problemas depende no sólo de mejores sistemas de información, retroalimentación de los análisis y la evaluación de los mismos, sino de la adecuada intervención de los múltiples actores antes y durante el proceso de las políticas. Aprender haciendo (*learning by doing*) constituye el paso obligado para el aprendizaje y conformación del conocimiento de y para las políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- ARELLANO GAULT, David. "Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad, hacia una perspectiva diferente". En *Gestión y Política Pública* 2, vol. 5, 319-347. México: Centro de Investigación y Docencia Económica, 1996.
- BARDACH, Eugene. "Policy Dynamics". En *The Oxford Handbook of Public Policy*, coordinado por Robert Goodin *et al.*, 336-366. Nueva York: Oxford University Press, 2006.
- BOX-STEFFENSMEIER, M. Janet *et al.* "Political Science Methodology". En *The Oxford Handbook of Political Methodology*, coordinado por M. Janet Box-Steffensmeier, Henry Brady y David Collier, 3-31. Nueva York: Oxford University Press, 2008.
- BREWER, Garry D., y Peter de Leon. *The Foundations of Policy Analysis*. Homewood, Ill.: The Dorsey Press, 1983.
- DUNN, William N. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1994 [1981].

- DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1987.
- FISHER, Frank. "Methodological Foundations for Public Policy Analysis: A Review Essay". *Policy Studies Journal*, vol. 12 (1983): 399-409. [Disponible en línea]: <<http://www3.interscience.wiley.com/journal/119547449/abstract?CRETRY=1&SRETRY=0>>, 2005.
- GOODIN, Robert *et al.* "The Public and its Policies". En *The Oxford Handbook of Public Policy*, coordinado por Robert Goodin *et al.*, 3-35. Nueva York: Oxford University Press, 2006.
- GORMLEY, William T. Jr. "Public Policy Analysis: Ideas and Impacts". *Annual Review of Politic Science*, vol. 10 (2007): 297-313.
- HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez, sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Editorial Trotta, 1998.
- HOLLAND, John. *Hidden Order: How Adaptation Builds Complexity*. Cambridge: Perseus Books, 1995.
- KLEIN, Rudolf, y Theodore R. Marmor. "Reflections on Policy Analysis: Putting it Together Again". En *The Oxford Handbook of Public Policy*, coordinado por Robert Goodin *et al.*, 892-912. Nueva York: Oxford University Press, 2006.
- LASSWELL, Harold D. "La orientación hacia las políticas". En *El estudio de las políticas públicas*, compilado por Luis F. Aguilar Villanueva, 79-103. México: Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- LASSWELL, Harold D. "La concepción emergente de las ciencias de políticas". En *El estudio de las políticas públicas*, compilado por Luis F. Aguilar Villanueva, 105-117. México: Miguel Ángel Porrúa, 1992[1951].
- MAJONE, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997[1989].
- MORIN, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Cladema, 2003.
- MORRIS, Stephen D. "Reestructuración económica y la crisis del autoritarismo: un enfoque global". En *Transiciones a la democracia en Europa*

- y *América Latina*, compilado por Carlos Barba Solano *et al.*, 77-99. México: Flacso/ Miguel Ángel Porrúa, 1991.
- PARIS, David C., y James F. Reynolds. *The Logic of Policy Inquiry*. California University, Berkeley: Longman, 1983.
- PARSONS, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2007.
- SCHNEIDER, Janet A.; Nancy J. Stevens; Louis G. Tornatzky. "Policy Research and Analysis: An Empirical Profile, 1975-1980". *Policy Sciences* 2, vol. 15 (diciembre, 1982): 99-114.
- SUBIRATS, Joan; Peter Knoepfel; Corinne Larrue; Frédéric Varone. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, 2008.
- VALENTI, Giovanna, y Fernando Bazúa. "Hacia un enfoque amplio de política pública". *Revista de Administración Pública* 84 (1993): 25-81. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- VALENTI, Giovanna, y Gloria del Castillo. "Interés público y educación superior: un enfoque de política pública". En *Políticas públicas y educación superior*, compilado por Alejandro Mungaray y Giovanna Valenti, 89-118. México: ANUIES, 1997.
- WEIMER, David Leo, y Aidan R. Vining. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992.