

## **Propuesta de un modelo para el análisis comparado de la implementación de las políticas nacionales de gestión de riesgos, de los países centroamericanos**

Willian Ernesto Marroquín\*

### **Resumen**

En este artículo, se realiza un análisis comparado de las políticas nacionales de gestión de riesgos (PNGR) de los países centroamericanos. Para ello, se identifican los factores que contribuyen a reducir la brecha o déficit de implementación de una política pública a través de un modelo conceptual de cinco elementos constitutivos: leyes y reglamentos, objetivos, grupos objetivo, instrumentos de intervención pública y burocracia. A partir de este modelo, se construyen tres índices (implementación, cambio social y estructuración) que se utilizan para el estudio comparado de las políticas. Como datos de entrada al modelo, se utiliza el conjunto de actos formales de cada país (leyes, decretos, reglamentos, textos marcos u orientadores, entre otros) que surgen del proceso de formación y diseño de una política pública. Finalmente, se presenta un método para hacer ajustes a una política pública que permita lograr una implementación más cercana a la planificada.

### **Palabras clave:**

política pública, implementación, gestión de riesgos, ajustes de política, modelo, leyes.

\* Coordinador de Tecnologías de Información y Comunicación, UCA

## 1. Introducción

En este artículo, se realiza un análisis comparado de las políticas nacionales de gestión de riesgos (PNGR) de los países centroamericanos. El análisis trata de identificar los factores que contribuyen a reducir la brecha o déficit de implementación de una política pública y, para ello, como primer paso, es necesario definir un marco analítico o modelo conceptual que sirva como referente común sobre el cual se pueda realizar un diagnóstico de la situación de cada una de las PNGR de los países de la región. A partir de este modelo se construyen tres índices (implementación, cambio social y estructuración) que se utilizan para el estudio comparado de las políticas. Como datos de entrada al modelo, se utilizan el conjunto de actos formales de cada país (leyes, decretos, reglamentos, textos marcos u orientadores, entre otros) que surgen como salidas del proceso de formación y diseño de una política pública y que expresan la decisión política de los diversos actores políticos sobre cómo abordar la solución de un problema considerado como público. En nuestro caso, este problema público o tópico sustantivo de estudio es la gestión de riesgos en cada uno de los países de la región.

Se entenderá como “gestión de riesgos” las actuaciones que tienen por finalidad alcanzar el objetivo político de reducir el riesgo de desastres (RRD)<sup>1</sup>. Esta gestión se realiza de manera correctiva (abordando los riesgos existentes), prospectiva (evitando la construc-

ción de riesgos a través de una buena planificación), compensatoria (seguros y la transferencia de riesgos) y, por supuesto, a través de las medidas tradicionales de gestión de riesgo de desastres, como son la preparación, la respuesta a la emergencia y la recuperación. En general, la decisión política de los diferentes actores (gobiernos nacionales y locales, sector privado y sociedad civil en general) para reducir el riesgo de desastres se formaliza a través de acuerdos institucionales, marcos orientadores y legislativos (llamados actos formales de la política) los cuales incluyen, a su vez, mecanismos y procesos que fortalecen la gobernanza del riesgo (EIRD/ONU, 2011, p. 10).

### 1.1. La historia de desastres en Centroamérica y las políticas para reducir el riesgo de desastres

La historia de desastres de Centroamérica indica presumiblemente que esta zona se encuentra entre las más vulnerables del mundo. Por ejemplo, el registro de desastres de EM-DAT<sup>2</sup> (Centre for Research on the Epidemiology of Disaster, CRED) muestra que los diez desastres<sup>3</sup> de mayor impacto —en número de muertos, número de personas afectadas y pérdidas económicas— para cada uno de los países de la región arroja un consolidado de: 136 276 muertos, 22 462 514 afectados y 19.55 billones de dólares en pérdidas económicas. Sin embargo, el impacto de los desastres en cada país tiene sus particularidades: Costa Rica y Panamá han tenido el

1. El *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters* (CRED) define un desastre como “una situación o evento que sobrepasa la capacidad local, que necesita de asistencia externa nacional o internacional; un evento que no se puede predecir, ocurre de manera súbita y causa gran daño, destrucción y sufrimiento humano”.§
2. Base de datos de desastres a nivel global desarrollada por Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) con apoyo de la Université Catholique de Louvain, Brussels, Belgium. Este centro, con apoyo de USAID/OFDA (Office of Foreign Disaster Assistance), mantiene la base de datos mundial de desastres EM-DAT (“Emergency Event Database”) con más de 19 500 registros en el 2011.
3. EM-DAT en el perfil de cada país únicamente muestra los diez desastres de mayor impacto en tres categorías: número de muertos, número de afectados y cantidad estimada de daños económicos. Para que un desastre se incluya en la base de datos, debe cumplir al menos uno de los siguientes criterios: 10 o más personas reportadas muertas, 100 o más personas reportadas como afectadas, declaración del estado de emergencia, y el país solicita ayuda internacional.

menor impacto; Guatemala ha tenido la mayor cantidad de muertos y afectados, seguido de Honduras y Nicaragua; mientras que El Salvador<sup>4</sup> ha tenido la mayor cantidad de pérdidas económicas por desastres seguido de Honduras, Guatemala y Nicaragua.

De acuerdo a la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo a Desastres —PCGIR— (CEPREDENAC, 2010, pág. 5), los desastres en la región muestran una tendencia al aumento en los últimos años: “Entre 1998 y 2008, más tormentas azotaron la región, a menudo el doble de la media de los últimos cincuenta años [....]. Un ejemplo concreto de esta realidad lo sufrió Centroamérica en octubre de 1998, cuando el paso del huracán Mitch provocó la muerte de más de nueve mil personas y afectó directamente a más tres millones”. Así mismo, el documento *Estado de la región* (Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2011, pág. 364), en sus hallazgos referidos al cambio climático, señala que:

- Centroamérica es señalada como el “punto caliente” más vulnerable al cambio climático entre las regiones tropicales del mundo.
- Diversos estudios identifican a Centroamérica entre las regiones del mundo con mayores problemas de seguridad alimentaria ante el cambio climático.

Frente a esta realidad, los países centroamericanos han reconocido la relación entre desastres y desarrollo; es decir, que la ocurrencia de desastres frena y limita las posibilidades de desarrollo de la región y, a su vez, que un mal desarrollo aumenta las vulnerabilidades y, por ende, el riesgo a desastres. El reconocimiento de este problema colectivo por parte de los países de la región los ha impulsado a concretar decisiones políticas

en gestión de riesgos en dos direcciones: 1) La adopción de instrumentos y mecanismos internacionales y regionales para reducir el riesgo de desastres y; 2) El fortalecimiento de las instituciones nacionales responsables de la gestión de riesgos.

El presente estudio se enmarca dentro del análisis de las Políticas Nacionales de Gestión de Riesgos (PNGR) de cada uno de los países de Centroamérica, las cuales tienen como marcos regional a la PCGIR y como internacional al *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. En enero de 2005, las Naciones Unidas organizaron la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (realizada Kobe, Hyogo, Japón). En dicha conferencia, se reconoce que las pérdidas (tanto en víctimas<sup>5</sup> como económicas) que ocasionan los desastres van en aumento y, por lo tanto, ponen en peligro los avances logrados en el desarrollo por parte de los países. Así mismo, se reconoce que el riesgo de desastres surge de la interacción entre las amenazas, los factores de vulnerabilidad (físicos, sociales, económicos, culturales, ambientales y otros) y la exposición física. En tal sentido, como acuerdos de la Conferencia se estableció el *Marco de Acción de Hyogo (MAH) para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*, que señala la existencia de deficiencias y retos particulares —para todos los países— en cinco ámbitos o componentes: gobernanza, esto es, marcos institucionales, jurídicos y normativos; identificación, evaluación y vigilancia de los riesgos y alerta temprana; gestión de los conocimientos y educación; reducción de los factores de riesgo subyacentes; y preparación para una respuesta eficaz y una recuperación efectiva.

Dado que el interés de este estudio está en analizar las políticas nacionales de gestión

4. Los diez desastres de mayor impacto en El Salvador han dejado alrededor de US\$6.5 billones en pérdidas económicas.

5. “Víctimas” incluye número de muertos y afectados por un desastre.

de riesgos de los países de la región, aquí se discute con mayor detalle lo relacionado con la gobernanza: marcos institucionales, jurídicos y normativos que menciona el MAH. Al respecto, dentro de las prioridades de acción (Naciones Unidas, 2005, pág. 12) de este componente se reconoce que:

Los países que elaboran marcos normativos, legislativos e institucionales para la reducción de los riesgos de desastre y que pueden elaborar indicadores específicos y mensurables para observar el progreso tienen más capacidad para controlar los riesgos y concitar el consenso de todos los sectores de la sociedad para participar en las medidas de reducción de los riesgos y ponerlas en práctica.

En términos generales, el MAH es un conjunto amplio de acciones que deben poner en marcha cada uno de los países para fortalecer su gobernanza del riesgo. La EIRD/ONU publica cada dos años el informe GAR (Global Assessment Report), el cual mide el progreso de las acciones del MAH en cada una de los países. El último reporte realizado es el *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres: revelar el riesgo, replantear el desarrollo (GAR 2011)* y muestra avances en los cinco componentes del MAH para todos los países del mundo.

Ahora bien, las PNGR de cada uno de los países se encuentran normadas en un conjunto de *actos formales* que se presentan en la tabla 1.2 y que constituyen los datos de entrada al modelo de evaluación de la brecha de implementación propuesto en este estudio.

**Tabla 1.2. Actos formales de las políticas nacionales de gestión de riesgos de los países centroamericanos**

| País        | Actos formales de la PNGR                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nicaragua   | Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de la República de Nicaragua (PNGIR-NIC) (borrador)<br>Ley creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPPRED), sus Reglamentos y Normas Complementarias. Ley 337.<br>Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015.<br>Plan nacional de respuesta del SINAPPRED, componente del Proyecto “Reducción de la Vulnerabilidad ante Desastres en Nicaragua”, financiado mediante crédito AIF/3487- NI con el Banco Mundial.                                                              |
| Guatemala   | Política nacional para la reducción de riesgo a los desastres en Guatemala. Aprobada en acta 03-2011 según acuerdo 06-2011.<br>Acuerdo número 06-2011. SE-CONRED.<br>Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. Decreto número 106-96. Organismo legislativo, Congreso de la República de Guatemala.<br>Plan nacional de respuesta (PNR). CONRED                                                                                                                                                                                                             |
| El Salvador | Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo a Desastres (PNGIRD). Borrador de marzo de 2011.<br>Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres. Decreto legislativo número 777, publicada el 31 de agosto de 2005.<br>Reglamento de Funcionamiento de las Comisiones del Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres. Decreto presidencial número 20.<br>Plan de reducción de la vulnerabilidad y fortalecimiento de las capacidades del Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres 2011-2015. |
| Costa Rica  | Plan nacional para la gestión del riesgo 2010-2015.<br>Ley nacional de emergencias y prevención del riesgo. Decreto legislativo número 8488. Publicado el 11 de enero de 2006.<br>Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo. Decreto número 34361-MP.                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

| País     | Actos formales de la PNGR                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Panamá   | DECRETO EJECUTIVO N.º 177, de 30 de abril de 2008. Se reglamenta la Ley de 11 de febrero de 2005.<br>Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres, noviembre de 2010.<br>Gaceta Oficial Digital. Año CVII Panamá, R. de Panamá, miércoles 12 de enero de 2011, N.º 26699-B.                                                                          |
| Honduras | Ley del sistema nacional de gestión de riesgos (SINAGER). Decreto 151-2009. Tegucigalpa, M. D. C. 28 de agosto de 2009.<br>Reglamento de la ley del sistema nacional de gestión de riesgos (SINAGER). Acuerdo legislativo número 032-2010.<br>Plan Nacional de Gestión Integral de Riesgos, Honduras. Borrador 2012.<br>Ley de Contingencias. Decreto número 9-90 E. |

Fuente: Elaboración propia.

## 1.2. Metodología de la investigación

La metodología de esta investigación es de tipo descriptiva basada en el análisis bibliográfico de tipo documental. Se parte de estudiar los marcos internacional y regional de gestión de riesgos, tales como el MAH (Naciones Unidas, 2005) y la PCGIR (CEPREDENAC, 2010). Esta revisión se complementa con el análisis de las bases de datos de desastres (Centre for Research on the Epidemiology of Disaster CRED) y de evaluación de avances en Gestión de Riesgos (EIRD/ONU) de los países de la región centroamericana disponibles para consulta en línea, junto con las recomendaciones del informe GAR 2011 (EIRD/ONU, 2011). Todo esto contribuye a una mejor comprensión del tópico sustantivo o problema colectivo de la política que tiene que ver con la identificación de mecanismos que contribuyen a la reducción del riesgo de desastres (RRD) desde un enfoque integral de gestión de riesgos.

Luego de conocer el problema colectivo o tópico sustantivo —como lo llaman algunos autores— y los marcos orientadores para la gestión de riesgos, se procede al diseño del modelo conceptual. Para ello, se estudia la literatura especializada en políticas públicas, principalmente autores que tienen un enfoque de análisis de la implementación de tipo *top-down*, tales como Sabatier y Mazmanian (*La implementación de la Política Pública: un marco de análisis*, 2000) y Pressman y Wildavsky (*Implementación: Cómo grandes*

*expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, 1998). Esto se complementa con el estudio de los aportes de políticas públicas del clásico libro de Meny y Thoenig (*Las políticas públicas*, 1992) y los aportes recientes de Subirats *et al.* (*Análisis y gestión de políticas públicas*, 2008). Para la formación conceptual y cuantificación de variables e índices, se utilizan los conceptos teóricos sobre este tema para la ciencia política desarrollados por Sartori (*Malformación de los conceptos en política comparada*, 2012) y el enfoque práctico de análisis del servicio civil de Longo, desarrollado para el BID (*Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil*, 2006). Todo esto junto con otros documentos, informes y artículos hicieron posible la elaboración del modelo conceptual propuesto en esta investigación.

Finalmente, se estudiaron los actos formales de las políticas nacionales de gestión de riesgos (PNGR), de la tabla 1.2, que —como datos de entrada al modelo— sirvieron para elaborar un diagnóstico de la situación de la gestión de riesgos de los seis países de la región. Para cada país, se calculan tres índices que, en conjunto, ayudan a evaluar la capacidad de los actos formales para reducir la brecha de implementación de cada uno. Estos resultados se utilizan, desde una perspectiva comparada, para hacer recomendaciones, las cuales se espera contribuyan a la reducción del déficit de implementación. Estas recomendaciones se conocen en el campo de las políticas públicas como *policy-settings*.

## 2. Esquema de análisis

### 2.1. El análisis de las políticas públicas

#### 2.1.1. Definición de políticas públicas y enfoques para el análisis de la implementación

El estudio comparado de las políticas nacionales de gestión de riesgos de los países de Centroamérica requiere, para su abordaje, que se definan algunos conceptos básicos de políticas públicas. Como introducción, es pertinente mencionar que los análisis de políticas públicas surgieron en la década de los años cincuenta, del siglo anterior, a propuesta de Harold Lasswell<sup>6</sup>, quien sugirió a la comunidad científica que se realizaran este tipo de análisis desde la Ciencia Política. En los años siguientes, este tipo de estudios se fueron consolidando de tal forma que Dunn (citado por Fischer, Miller & Sidney, 2007, pág. 19) definió el análisis de políticas públicas como sigue: “[Se trata de] una disciplina de las ciencias sociales aplicadas que utiliza múltiples métodos de investigación y de argumentación para producir y transformar la información relevante de la política en ajustes (*policy-settings*) que permitan resolver los problemas de política”. Así mismo, para el interés de este estudio se consideran dos definiciones de políticas públicas: la primera debida a Dye (en Subirats *et al.* (2008, pág. 38)), que la define como “*todo aquello que los gobiernos deciden hacer, o no hacer*” y, la segunda, de Subirats *et al.* (2008, pág. 38) que define a la política pública como:

una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos —cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían—, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como

colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema político que resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).

Considerar estas dos definiciones de políticas públicas nos permite señalar y reafirmar que en las decisiones y acciones (incluso inacciones, como establece Dye) tomadas para resolver el problema colectivo está presente una autoridad pública —de hecho, las políticas públicas son consideradas como salidas o productos del sistema político—; y además, estas decisiones y acciones se concretan en actos formales<sup>7</sup> que adquieren la forma de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos de implementación y directrices administrativas, documentos marcos u orientadores y otros. Estos actos formales persiguen cambiar la conducta de grupos sociales que se supone son los causantes del problema colectivo (se les llama *grupos objetivo*) en beneficio de otros grupos sociales o actores.

Tradicionalmente los estudios de políticas públicas dividen su análisis en etapas y casi siempre siguen el esquema propuesto por Jones (1984), que reduce el proceso a cinco etapas: identificación del problema, formulación de la solución, toma de decisiones, implementación y evaluación. Para el propósito de este estudio, se considerará el ciclo de Jones, pero reducido a tres etapas: 1) formación y diseño de la política (que incluye las etapas de identificación del problema, formulación de la solución y toma de decisiones), 2) implementación y 3) evaluación. De manera más específica, este estudio se sitúa en el punto de conexión entre la etapa de formación y diseño de la política, y la etapa de implementación.

6. Lasswell es considerado el fundador del campo de estudio de las políticas públicas.

7. Estos actos formales definen en términos jurídicos el mandato público que los legisladores y el ejecutivo formulan para solucionar el problema público de naturaleza colectiva.

El interés principal se centra en cómo asegurar una implementación efectiva<sup>8</sup> de una política pública una vez que el sistema político ha establecido un conjunto de actos formales (ley, una regla, un estatuto, un decreto, un reglamento o una orden) para darle solución al problema colectivo. En otras palabras, el estudio trata de explicar cómo “si se decide hacer X se obtiene Y”, y se realiza con el propósito de entender y comprender la dinámica del proceso de formación-diseño e implementación para hacer recomendaciones (*policy settings*) que contribuyan a formulaciones exitosas de políticas públicas. Esta diferencia, distancia, brecha o déficit que existe entre la decisión (X) y lo que ocurre en la realidad (Y) se conoce en la literatura como *brecha de implementación* (*Implementation Gap*), un término propuesto por primera vez por Dunsire (Meny & Thoenig, 1992, pág. 162).

Uno de los primeros estudios sobre la implementación de políticas públicas fue el realizado por Pressman y Wildavsky y que fue publicado en el libro *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*, del año 1973, el cual, si bien recibió diversas críticas, abrió las posibilidades de planificar la implementación no solo a través del enfoque *top down* —que ha sido común en la administración pública—, sino que a través de otros enfoques como el *bottom up* y el enfoque híbrido basado en comunidades o redes de política, para citar algunos. El enfoque adoptado en este estudio es el *top-down*, el cual parte desde los actos formales de la política para identificar una teoría general de la implementación que permita hacer predicciones acerca de si la legislación decidida será implementada con eficacia (optimizando los recursos y los resultados); y que además reduzca la brecha de implementación.

### 2.1.2. Aspectos básicos del enfoque del análisis *top-down*

Dado que el enfoque *top-down* ha sido ampliamente estudiado en la literatura, me limitaré en este apartado a destacar algunos elementos fundamentales que son convenientes para este estudio y que ya han sido tratados antes por diversos autores. Así por ejemplo, Meny & Thoenig (1992, págs. 159-160) consideran a la implementación como una “*secuencia lineal que desciende desde el centro a la periferia*”, en donde se transforman los objetivos en medios, se sustituye a la política por la técnica y desaparece el conflicto para dar paso a las racionalidades gestionarias, es decir, aquellas que buscan alcanzar el principio de eficiencia basado en la optimización de los recursos y de los resultados<sup>9</sup>. En este sentido, para Meny & Thoenig (1992, pág. 159) implementar significa que:

- quien decide asigna al ejecutor una tarea sobre la base de criterios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad;
- la política pública se comunica y confía al ejecutor bajo la forma de interacciones específicas detalladas, procedimientos operacionales y programas de actividad;
- el ejecutor pone en práctica las instrucciones conforme a los objetivos y las indicaciones dadas por el ejecutor.

Para Sabatier (Revuelta V., 2007, pág. 144) el enfoque *top-down* debe analizar el logro de los objetivos, el comportamiento de los grupos objetivo y la burocracia en relación a la política pública y, además, se deben identificar los principales factores que afectan los resultados de la política. Entre estos últimos factores se tienen los siguientes: a) para aumentar las

8. Es decir, que produzca los resultados esperados.

9. También se conoce como enfoque de la administración racional.

posibilidades de éxito de la política pública es necesario crear escenarios, estrategias y mecanismos de participación de diversos actores; b) la ampliación de las instancias de coordinación y de negociación en diferentes niveles (local, regional, nacional y supranacional) y sectores dificulta alcanzar los resultados deseados; c) el enfoque parte del supuesto de la existencia de objetivos claros y consistentes, algo que no siempre se encuentra en una política pública. Por su parte, otros autores como Van Meter y Van Horn en (Revuelta V., 2007, pág. 150) consideran importante estudiar el nivel de cambio y de consenso requerido para lograr un mayor éxito en la implementación de la política. Estos autores parten de la idea de que, si una política introduce pequeños cambios y goza de un gran consenso entre los diversos actores, tiene más posibilidades para ser exitosa.

## 2.2. Modelo conceptual para el análisis de la política pública

Para el desarrollo del análisis comparado de las políticas nacionales de gestión de riesgos de los países de Centroamérica, son necesarios tres elementos: 1) seleccionar un enfoque de análisis; 2) crear un modelo conceptual; 3) establecer un método que permita la operacionalización de las variables y los índices del modelo conceptual, con fines de comparación.

El primer elemento, referido al enfoque de análisis, fue abordado en la sección 2.1.1., en donde se seleccionó al enfoque *top-down* modificado para este fin, principalmente porque su objetivo de análisis —predicción/recomendaciones sobre la política— coincide con los intereses de este estudio. Obviamente, para poder hacer predicciones y recomendaciones, es necesario desarrollar un modelo teórico de la implementación, el cual se desarrollará en esta sección bajo el nombre de “modelo conceptual”. El tercer elemento para

el estudio se refiere a la operacionalización de las variables e índices del modelo, que se desarrolla en la sección 2.3.

El modelo utilizado se construye con base en la definición de implementación de Meny & Thoenig. Estos autores la definen como “la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” (Meny & Thoenig, 1992, pág. 158), la cual se divide en dos partes que estos autores llaman el análisis del sistema de acción en dos ámbitos: el proceso y la estructura<sup>10</sup>.

El “marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” pertenece al ámbito del proceso o de la prescripción, en donde la autoridad pública decide, define y fija los contenidos y objetivos de la política pública, establece los problemas que se van a resolver, los criterios de priorización y los procedimientos requeridos para lograr el cambio social esperado. Por lo tanto, el ámbito del proceso se desarrolla en “el campo social deseado, afectado o proyectado” y se concreta, en lo que llama los actos formales de la política. La “generación de actos y efectos” pertenece al ámbito de la estructura, en donde se realizan los fenómenos (los hechos de la política) de manera concreta a través del conjunto de interacciones y juego político de los actores en un escenario en donde se viven los problemas y se aplican las decisiones.

Los ámbitos del proceso y de la estructura son parte del sistema de acción de la implementación de la política pública e interactúan entre sí de manera circular, de tal forma que los actos y efectos de la estructura pueden cambiar el marco normativo de intenciones, de textos y de discursos, principalmente por el proceso de aprendizaje del decisor (la autoridad pública) que surge del traslado del sistema de acción a la estructura (o a la ejecu-

10. El análisis de la implementación como proceso y estructura fue introducido por R. Mayntz. El proceso designa la teoría o la prescripción, y la estructura designa la realidad de los fenómenos (Meny & Thoenig, 1992).

ción). Este sistema de acción circular entre proceso y estructura se apoya en una teoría de cambio social de la política pública. Esta teoría no siempre se encuentra establecida de manera explícita, por lo que hay que recurrir a información clave de la política pública para identificarla. Meny & Thoenig sugieren investigar sobre los objetivos enunciados, el tiempo de la implementación para obtener los resultados, los actores afectados y beneficiados, entre otros para identificar esta teoría de cambio social. O como lo establece Roth (2009, pág. 116) "... es necesario que, de una parte, se indique lo que se desea obtener como objetivo final por medio del cambio de comportamiento de los destinatarios y, de otra parte, se especifiquen los medios por los cuales se puede obtener el cumplimiento de estos cambios por parte de los destinatarios". Este marco analítico descrito en los párrafos anteriores se presenta como un modelo conceptual en la figura 2.1.

La red de acción pública que opera en la estructura está compuesta por tres grupos de actores: la autoridad pública, los grupos objetivos y los grupos beneficiarios. Como resultado del sistema de acción en la estructura surgen adicionalmente los grupos terceros (de afectados o beneficiados) que tenderán a formar coaliciones con los grupos objetivo y de beneficiarios. Aquí es importante notar que los grupos objetivos son aquellos actores cuya conducta se considera como la causa directa o indirecta del problema colectivo que la política pública quiere resolver; y los beneficiarios finales son aquellos a los que el problema colectivo afecta de manera adversa y cuya situación se desea mejorar (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, págs. 63-65). En este modelo, la distancia entre

el campo social deseado y el real es lo que se conoce como la brecha o déficit de implementación. Contribuir a reducir este déficit es uno de los objetivos centrales de este estudio y, para ello, se trabajará únicamente con el sistema de acción identificado en el modelo como "el proceso". Es decir, no se considerará en este estudio, de manera directa, lo que sucede en la estructura.

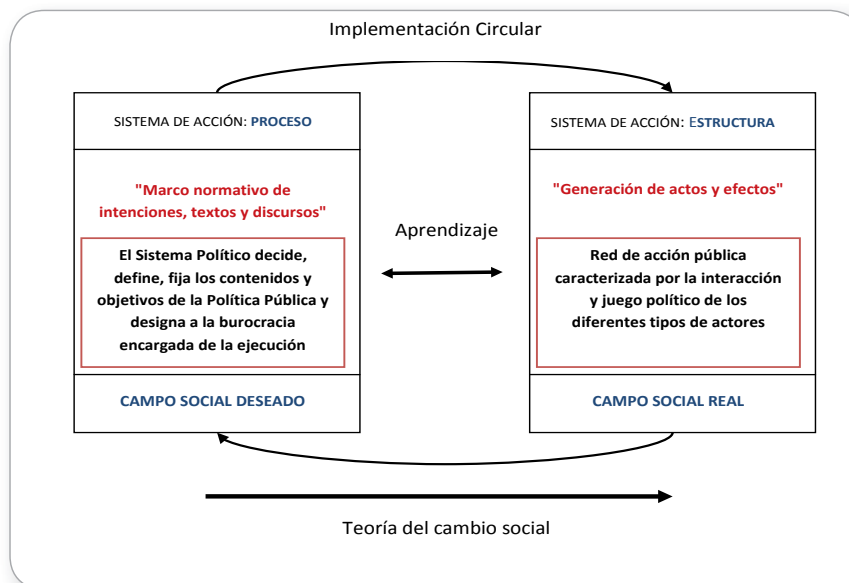
### **2.2.1. Modelo teórico de estudio: el proceso**

Una vez seleccionado el proceso como objeto de estudio, es necesario identificar sus elementos constitutivos, ya que son estos los que se utilizarán para los diagnósticos de las políticas de cada país y para la obtención de sus índices.

En primer lugar, hay que situarnos en nuestro objeto de investigación, que de acuerdo a Meny & Thoenig consiste de un "marco normativo de intenciones, textos o discursos" que fueron producto de las primeras tres etapas del ciclo de Jones (identificación del problema colectivo, formulación de la solución y toma de decisión) y que para este estudio se resume en una sola etapa: la de formación y diseño de la política. Este marco normativo de decisiones e intenciones ha sido expresado por el sistema político en una serie de actos formales que podrían incluir diversos documentos tales como una ley, un decreto, un reglamento, un texto orientador o una orden.

Los elementos constitutivos pertenecen a tres marcos del modelo: el normativo, el programático y el burocrático. Cada uno de estos marcos se explica a continuación:

**Figura 2.1. Modelo conceptual para el análisis de la implementación de una política pública**



Fuente: Elaboración propia con base en (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 175).

### 2.2.1.1. Marco normativo

La inclusión de los documentos, ley, decreto, reglamento, texto orientador entre otros, como actos formales para el análisis no es antojadiza, sino más bien ha surgido como parte de la evolución conceptual de diferentes actores en relación a los materiales normativos. Así en los estudios de Van Meter y Van Horn (1975) se refieren indistintamente a diversos tipos de política como una ley promulgada, una resolución judicial o un decreto o programa. Sabatier y Mazmanian (1981) en su clásico enfoque top-down se refieren a la implementación de un estatuto o ley. Y finalmente, el enfoque de Rein y Rabinovitz (1978) en su imperativo legal<sup>11</sup> toman la legislación como el centro de la implementación y, además, estos últimos autores consideran que es necesario promulgar

regulaciones administrativas más operativas (Revuelta V., 2007, págs. 140-141).

Como se puede observar de este recorrido, la ley y sus reglamentos son los instrumentos más formales que se utilizan en las políticas públicas para dar forma y plasmar las decisiones políticas. Además, funcionan como los instrumentos más importantes para influir en el comportamiento social principalmente de los grupos objetivo. Por esta razón, el primer elemento de análisis dentro del proceso de nuestro modelo es la ley y sus reglamentos identificados en el modelo como el marco normativo (ver figura 2.2).

### 2.2.1.2. Marco programático

Dentro de los actos formales de la política, también será necesario identificar tres

11. Rein y Rabinovitz consideran tres imperativos que pueden ser conflictivos a la hora de la implementación de una política pública: el legal, que se refiere al respeto de los actores por la legalidad y por la subordinación jerárquica a las autoridades; el organizativo: que tiene que ver con el apego de los actores a normas (interés de servicio, la factibilidad técnica, la moral profesional, etc.) y; el consensual: se refiere a que la acción acordada requiere consenso, tanto al interior de las dependencias encargadas de la implementación como en el sistema político.

elementos adicionales que juntos constituyen lo que en este estudio se denomina el marco programático. El primer elemento tiene que ver con la identificación del campo social deseado, es decir, la solución prevista para resolver el problema colectivo con la implementación de la política. Este campo social deseado se encuentra generalmente en la definición de los objetivos de la política escritos en los diferentes actos formales y constituyen un elemento fundamental de análisis dentro del proceso. Tal como lo expresa Subirats *et al.* (2008, pág. 155) los objetivos “definen el estado que se considera satisfactorio y que se pretende alcanzar a través de la solución adoptada”.

Así mismo, a partir de los objetivos, los diseñadores de la política (*policy-makers*) conciben los instrumentos de intervención pública que en los actos formales de una política se identifican usualmente con el nombre de ejes de intervención. Estos instrumentos de intervención pública constituyen el segundo elemento de análisis dentro del marco normativo y se utilizan para alcanzar los objetivos de la política. Los instrumentos de intervención se relacionan con los cambios esperados de los grupos objetivo con relación al problema colectivo de la política. Una definición precisa de estos cambios facilita que la política pública genere los resultados deseados. Tal como lo expresa Subirats *et al.* (2008, pág. 157) en la política se “determinan los derechos y obligaciones que directamente se les confieren [a los grupos objetivo], así como el grado, tipo, amplitud y calidad de las intervenciones públicas previstas”. Para este autor, la acción sobre los grupos objetivo es “condición sine qua non para convertir en efectiva una política pública” (2008, págs. 157-158).

De esta forma, la caracterización de los grupos objetivo constituye el tercer elemento de análisis dentro del marco programático. En este marco se ha incluido lo que en el modelo de implementación se conoce como “teoría del cambio social” (ver figura 2.2), que incluye a las hipótesis causal y de intervención, es decir,

la relación estrecha entre objetivos, grupos objetivo e instrumentos de intervención.

### 2.2.1.3. Marco burocrático

Finalmente, se considera al marco burocrático. Como sucede en la mayoría de los casos, es la burocracia la encargada de la ejecución de las decisiones de la política pública y, por lo tanto, constituye un elemento de análisis fundamental dentro del proceso. Contrario a lo establecido por Weber de que la burocracia actúa de manera neutral, imparcial y con criterios técnicos e impersonales, en la ejecución de una política pública, cada vez es más evidente que las burocracias influyen grandemente en todo el ciclo de las políticas públicas. De hecho, diversos autores atribuyen el fracaso de las políticas públicas al comportamiento de las burocracias en la implementación. Este es el caso de Kaufman (en Revuelta V., 2007, pág. 142), que identifica tres variables de la burocracia como determinantes del fracaso de la implementación: el proceso de comunicación, las capacidades y las actitudes hacia la política. De manera similar, autores como Bailey y Mosher (1968) y Pressman y Wildavsky (1973) consideran las relaciones intergubernamentales como el principal asunto que afecta la implementación (Revuelta V., 2007, págs. 142-143).

Así mismo, Rein y Rabinovitz (1978) identifican, en su modelo de análisis, tres imperativos que ejercen influencia en el proceso de implementación: legal, organizacional (burocrático-racional) y consensual. Y cuando se refieren al imperativo burocrático-racional, mencionan que “la ley podrá ser aplicada solo si parece ser razonable y justa para los burócratas” (Revuelta V., 2007, pág. 143). La burocracia se analizará en este estudio a través de varios aspectos, tales como: el tipo de actores, la coordinación horizontal, la coordinación vertical, la centralidad en los actores clave, la politización, el contexto y la relación con otras políticas públicas y la apertura de la política a la participación de diversos actores. En la figura 2.2, se resumen los elementos de

análisis para el modelo teórico de estudio (el proceso). Es decir, estos elementos se convertirán en las variables de análisis del proceso.

#### **2.2.1.4. Índices que calcular en el modelo conceptual**

Como se mencionó antes, el objetivo de este estudio es desarrollar un modelo de análisis de política pública sobre el cual puedan ser evaluadas las distintas políticas de gestión de riesgos de los seis países de Centroamérica: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Hasta este momento, se han identificado los cinco elementos básicos para el análisis del proceso; faltaría ahora definir los índices sobre los cuales se realizaría el análisis comparado. Pero antes, es pertinente aclarar a qué tipo de análisis comparado nos referimos en este estudio.

Dado que se trata de un análisis comparado, el método de investigación se basará en casos “comparables” —para nuestro caso las políticas de Gestión de Riesgos (PGR)— que Juan Linz (citado por Lijphart, 1971, pág. 689) define como: “La comparación de aquellos sectores [políticas públicas, en nuestro caso] de dos o más sociedades que tienen un gran número de características en común, pero que a la vez difieren en algunas que son cruciales y que podrían ser más fructíferas ...”. Es decir, si bien las políticas de gestión de riesgos comparten muchas características comunes —las cuales es necesario identificar—, el énfasis se realizará sobre aquellos aspectos diferentes que logran reducir la brecha o déficit de implementación. Así mismo, este estudio se apoya en el análisis de contenido documental sobre los actos formales

generados para este tipo de políticas en cada uno de los países de Centroamérica.

Es decir, en este estudio se trata de investigar, en los actos formales de la política, aquellos aspectos que podrían contribuir a la disminución de las disfunciones en la implementación prevista. Luego, a partir de las mediciones de los elementos constitutivos del modelo (llamadas variables del modelo), se procederá a construir índices que nos indiquen en qué grado los actos formales están en la capacidad de disminuir la brecha o déficit de implementación. Para ello se construyen tres índices: el índice de implementación, el índice de cambio social y el índice de estructuración. Las razones de por qué estos índices son del interés en este estudio se explica a continuación: el primer índice que construir es el índice de implementación, que indica el grado en que las condiciones de partida —establecidas en los actos formales— contribuyen a disminuir el déficit de implementación.

Ahora, para la selección de los otros dos índices de este estudio, se considera la recomendación de Sabatier y Mazmanian (en Revuelta V., 2007, pág. 144)):

De acuerdo con nuestra visión, el rol crucial de los análisis de implementación es identificar los factores que afectan el logro de los objetivos estatutarios a través de todo su proceso. Estos pueden ser divididos en tres amplias categorías: 1) la tratabilidad del problema contemplado en el estatuto; 2) la habilidad del estatuto para estructurar favorablemente el proceso de implementación; y 3) el efecto neto de la variedad de variables políticas en el balance de apoyo para los objetivos estatutarios.

**Figura 2.2. Elementos de análisis para el modelo teórico de estudio: el proceso.**

A partir de esta recomendación, se considerarán dos índices adicionales: el índice de cambio social (que tiene que ver con la tratabilidad del problema colectivo) y el índice de estructuración (que tiene que ver con la capacidad de la ley para estructurar adecuadamente el proceso de implementación). Ambos índices hacen referencia a los puntos 1 y 2 apuntados por Sabatier y Mazmanian en el texto citado. Así, el índice de cambio social indica la capacidad de los actos formales de la política para el logro de los objetivos a través de incidir en

el cambio de comportamiento de los grupos objetivo que lleve a la solución del problema colectivo. Esto, obviamente, pasa por fortalecer la coherencia entre objetivos e instrumentos de intervención establecidos en la política, lo que tiene estrecha relación con todos los elementos del marco programático. Por su parte, el índice de estructuración indica la habilidad del marco normativo de la política para estructurar adecuadamente el proceso de implementación. En la figura 2.3, se presenta el modelo conceptual definitivo para el análisis de este estudio.

**Figura 2.3. Modelo conceptual completo para este estudio**

### 2.3. Metodología para operacionalizar las variables y los índices del modelo conceptual

#### 2.3.1. Método de cálculo

El proceso para operacionalizar las variables y los índices del modelo se basa en dos nociones fundamentales: la cuantificación y la formación de conceptos. Como indica Sartori (2012, pág. 36), la cuantificación se realiza a través de la medición, el tratamiento estadístico y la formalización matemática; sin embargo, Sartori comenta que en la «Ciencia Política, la mayor parte de la cuantificación es del tipo de medición y consiste de una de estas tres operaciones: la atribución de valores numéricos (medición pura o simple), el *rank ordering*, esto es, la determinación de posiciones en una escala (escalas ordinales), la medición de distancias o intervalos (escalas de intervalos)”.

Para el caso de este estudio, se realiza la medición de las variables, leyes y reglamentos, objetivos, grupos objetivo, instrumentos de intervención y burocracia (elementos constitutivos del modelo) y, a partir de estas mediciones, se construyen los índices de implementación, cambio social y estructuración. Es decir, el estudio se queda al nivel de medición y no se realizan tratamientos estadísticos ni se avanza hacia la formalización matemática mediante modelos matemáticos. De igual manera las operaciones que se utilizan aquí son dos: la medición pura o atribución de valores numéricos y el *rank ordering*, principalmente para los índices.

Ahora bien, tal como lo establece Sartori (2012, págs. 38,40), “la formación de conceptos es anterior a la cuantificación” y enseguida expresa que “los conceptos de cualquier ciencia social no son solo elementos de un sistema teórico, sino que también son, de la misma manera, contenedores de datos. Lo que definimos como datos no son más que información distribuida en y refinada por contenedores conceptuales”. Para

Sartori, el concepto incluye tanto al elemento conceptual como también una serie de elementos llamados proposiciones. De esta manera, cuando Sartori habla de formación de conceptos se refiere tanto a la formación de proposiciones como a la resolución de problemas. Y considera pertinente hablar de una estructura conceptual compuesta de dos partes: “a) los términos de observación (términos obtenidos de cosas observables) y b) la disposición vertical de estos términos a lo largo de una escala de abstracción” (Sartori, 2012, pág. 45). De tal forma, que “se hace más abstracto y más general un concepto reduciendo sus propiedades o atributos y, viceversa, un concepto se hace más específico mediante la adición o el despliegue de calificaciones, es decir, mediante el aumento de sus atributos o propiedades” (Sartori, 2012, pág. 48).

El detalle completo de este proceso se describe en Marroquín, 2013, (págs. 24-50), en donde se presentan las 67 proposiciones para las distintas variables utilizadas en este estudio. Así mismo, se explica el cálculo de los índices de implementación, de cambio social y de estructuración. A continuación, se presenta brevemente la metodología para la operacionalización de las variables y de los índices del modelo de este estudio:

**a) Formación del concepto.** Para cada variable se desciende en la escala de abstracción, es decir, se hace más específica agregando más características y atributos al concepto. Estas propiedades se obtienen de la literatura especializada en políticas públicas y se describen mediante el uso de proposiciones. Estas proposiciones tomadas en conjunto caracterizan a una variable; es decir, contribuyen a la formación del concepto de la variable. Además, las proposiciones se definen como valores óptimos en el sentido de que la asignación de un valor contribuye a un mayor o menor acercamiento al concepto, en otras palabras el valor indicaría qué tanto está presente una proposición (característica o atributo) en la variable o índice que se analiza.

**b) Valoración y ponderación.** Cada una de las proposiciones correspondientes a una variable se valora con una escala de cuatro posiciones, con valores de 0 a 3, siendo 3 la posición más próxima al óptimo expresado por la proposición que sirve de análisis, y 0 la posición más alejada de dicho óptimo. La escala de valoración es similar a la adoptada por Longo (2006, pág. 48). Cada proposición tiene asignado un peso (o ponderación) que puede ser 1, 2 o 3 e indica la importancia de la proposición dentro de la definición del concepto. Para cada proposición se define el valor máximo de referencia (VMR), que es simplemente el producto del valor máximo que puede tener la proposición (3, en nuestro caso) por su peso en la definición del concepto. Una vez encontrado el valor para cada una de las proposiciones, se procede a cuantificar la variable en la escala de 0 a 1, para ello se multiplica cada valor de una proposición por su peso y se suman todos los resultados y, luego, este resultado parcial se divide por la suma de los VMR de cada una de las proposiciones.

**c) Cálculo de los índices.** Los índices son instrumentos de cuantificación del modelo y concentran un conjunto básico de dimensiones de análisis —en nuestro caso tres: implementación, cambio social y estructuración— para facilitar la tarea de comparación. Cada índice tiene una definición conceptual que se obtiene de la literatura especializada en políticas públicas y se describe mediante el uso de proposiciones. Pero a diferencia de las variables (cuyos valores son asociados por criterio de experto), los valores de las proposiciones de los índices se obtienen a partir de la identificación de las proposiciones de las variables del modelo que contribuyen al valor óptimo de cada proposición del índice. (El cálculo del valor de un índice cualquiera se explica en Marroquín, 2013, págs. 26-28).

### **3. Diagnóstico de la situación de las políticas nacionales de gestión de riesgos (PNGR) en relación a sus capacidades para reducir el déficit de implementación.**

#### **3.1. Análisis comparado de las PNGR de los países centroamericanos**

Como casos de estudio en esta investigación, se analizaron los actos formales (ver tabla 1.2) de las políticas nacionales de gestión de riesgos de los seis países de Centroamérica: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Cada uno de los actos formales de estos países fue revisado de manera exhaustiva y, luego, se procedió a la operacionalización de las variables del modelo según el método de cálculo explicado en la sección 2.3.1 (ver ejemplo del caso de Nicaragua en anexos A.7 (Marroquín, 2013, pág. 162),). Para ello se preparó una hoja de cálculo en Excel con las 67 proposiciones para cada uno de los elementos constitutivos del modelo teórico que se describen en la tabla 2.20 (2013, pág. 46). Los resultados de este proceso de cuantificación para cada uno de los países se presentan en la tabla A.1 (2013, pág. 149) de los anexos. Esta información se utilizó para realizar un diagnóstico de la situación de las políticas nacionales de gestión de riesgos de cada uno de los países en relación a sus capacidades para reducir el déficit de implementación.

En la tabla 3.1, aparece un cuadro resumen de estos diagnósticos de situación junto con el cálculo de los índices de implementación desarrollados en este estudio. Para las 11 variables de los marcos programáticos, normativos y burocráticos de cada uno de los seis países estudiados (66 datos en total), se estableció una clasificación ordinal de *deficiente*, *bueno* y *sobresaliente*, en donde

la demarcación en la escala son los percentiles 25 y 75 de los 66 datos; es decir, si el 25 % de los datos está por debajo del percentil 25 (cuyo valor obtenido fue de 0.61), se considera *deficiente*; si el 25 % de los datos está por encima del percentil 75 (cuyo valor obtenido fue de 0.8075), se considera como *sobresaliente*; y el 50 % de los datos contenidos entre los percentiles 25

y 75 se consideran en la escala de *bueno*. Las evaluaciones de esta escala en los datos se muestran también en la tabla 3.1. Si bien, en todas las variables deben hacerse ajustes de acuerdo a las formaciones conceptuales del modelo debido a que no llegan al valor normalizado de 1.0, se considera que los países deben priorizar aquellas variables en que sus datos están en la escala deficiente.

**Tabla 3.1. Diagnóstico de la situación de las PNGR para reducir el déficit de implementación**

|                                                                                        | Costa Rica    | El Salvador   | Guatemala     | Honduras      | Nicaragua     | Panamá     |
|----------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------|
| <b>Marco programático</b>                                                              |               |               |               |               |               |            |
| Objetivos                                                                              | 0.56          | 0.72          | 0.69          | 0.46          | 0.61          | 0.72       |
|                                                                                        | Deficiente    | Bueno         | Bueno         | Deficiente    | Bueno         | Bueno      |
| Grupos objetivo/hipótesis causal                                                       | 0.67          | 0.67          | 0.37          | 0.53          | 0.8           | 0.5        |
|                                                                                        | Bueno         | Bueno         | Deficiente    | Deficiente    | Bueno         | Deficiente |
| Instrumentos de intervención                                                           | 0.58          | 0.71          | 0.63          | 0.54          | 0.71          | 0.63       |
|                                                                                        | Deficiente    | Bueno         | Bueno         | Deficiente    | Bueno         | Bueno      |
| <b>Marco burocrático</b>                                                               |               |               |               |               |               |            |
| Tipo de actores: mono o plural                                                         | 0.71          | 0.76          | 0.62          | 0.67          | 0.86          | 0.57       |
|                                                                                        | Bueno         | Bueno         | Bueno         | Bueno         | Sobresaliente | Deficiente |
| Grado de coordinación horizontal: integrada versus fragmentada                         | 0.79          | 0.77          | 0.71          | 0.79          | 0.85          | 0.42       |
|                                                                                        | Bueno         | Bueno         | Bueno         | Bueno         | Sobresaliente | Deficiente |
| Grado de coordinación vertical: integrada versus atomizada.                            | 0.92          | 0.83          | 0.67          | 0.88          | 0.92          | 0.63       |
|                                                                                        | Sobresaliente | Sobresaliente | Bueno         | Sobresaliente | Sobresaliente | Bueno      |
| El grado de centralidad de los actores clave: centralizado versus igualitario          | 0.87          | 0.87          | 1             | 0.87          | 0.93          | 0.67       |
|                                                                                        | Sobresaliente | Sobresaliente | Sobresaliente | Sobresaliente | Sobresaliente | Bueno      |
| El grado de politización: politizado versus burocrático                                | 0.93          | 0.67          | 0.4           | 0.67          | 0.67          | 0.6        |
|                                                                                        | Sobresaliente | Bueno         | Deficiente    | Bueno         | Bueno         | Deficiente |
| El contexto que fijan las otras políticas públicas: homogeneidad versus heterogeneidad | 0.67          | 0.8           | 0.93          | 0.73          | 0.67          | 0.33       |
|                                                                                        | Bueno         | Bueno         | Sobresaliente | Bueno         | Bueno         | Deficiente |
| El grado de apertura: abiertos versus cerrados                                         | 0.9           | 0.52          | 0.57          | 0.81          | 0.86          | 0.57       |
|                                                                                        | Sobresaliente | Deficiente    | Deficiente    | Sobresaliente | Sobresaliente | Deficiente |
| <b>Marco normativo</b>                                                                 |               |               |               |               |               |            |
| Leyes y reglamentos                                                                    | 0.62          | 0.66          | 0.52          | 0.66          | 0.9           | 0.61       |
|                                                                                        | Bueno         | Bueno         | Deficiente    | Bueno         | Sobresaliente | Bueno      |
| <b>Índices</b>                                                                         |               |               |               |               |               |            |
| Índice de implementación                                                               | 0.704         | 0.717         | 0.635         | 0.664         | 0.782         | 0.579      |
| Índice de cambio social                                                                | 0.659         | 0.691         | 0.466         | 0.570         | 0.747         | 0.582      |
| Índice de estructuración                                                               | 0.736         | 0.721         | 0.609         | 0.676         | 0.835         | 0.616      |

Fuente: Elaboración propia.

Un diagnóstico rápido<sup>12</sup> de los actos formales de las PNGR de los países de la región, basado en los resultados de la tabla 3.1, nos indica que, en relación al marco programático de las políticas, Costa Rica y Honduras deben mejorar sus objetivos; Guatemala, Panamá y Honduras deben precisar e identificar de mejor manera a los grupos objetivo; y Costa Rica y Honduras deben hacer mejoras en sus instrumentos de intervención pública (ver figura 3.1, escala *deficiente* en tabla 3.1).

En general, a partir de la figura 3.1 (a), se observa que los marcos programáticos de los países están bien contruidos; sin embargo, Honduras debe mejorar significativamente en sus tres elementos constitutivos. Así mismo, los países que sobresalen en la conformación del marco programático son Nicaragua y El Salvador.

En cuanto al marco normativo (leyes y reglamentos), todos los países muestran logros significativos (figura 3.1 (b), escalas *bueno* y *sobresaliente* en la tabla 3.1); sin embargo, Guatemala debe fortalecer sus actos formales normativos, debido a que es el país con resultados más bajos de la región en esta variable (escala *deficiente*). Como se observa en la figura 3.1 (b), Nicaragua es el país de la región

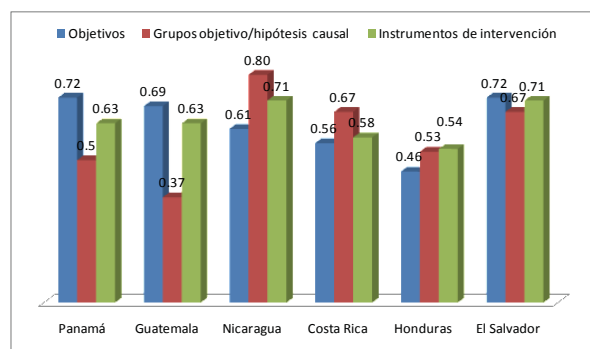
con mejor conformación de su marco normativo (escala *sobresaliente* en la tabla 3.1).

En cuanto al marco burocrático, que se describe, especifica y planifica en los actos formales de las PNGR de los países, se observa que Costa Rica, Nicaragua y El Salvador son los países que tienen mejor establecido el rol de sus burocracias en estos actos formales (ver figura 3.1 (c)<sup>13</sup>).

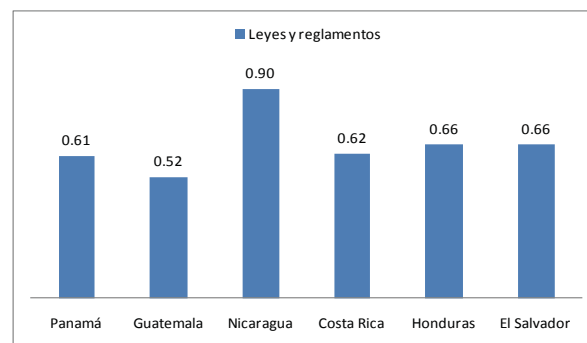
En la tabla 3.2, aparece una descripción del tipo de burocracias identificadas en los actos formales de cada uno de los países de la región siguiendo lo explicado en las sección 2.3.3. Es decir, la *burocracia ideal* es aquella que en tipo de actores es mono (es decir, un actor único), la coordinación horizontal y vertical esté integrada, el grado de centralidad de los actores clave es centralizada, se tiene una burocracia técnica, el contexto es homogéneo y, en cuanto al grado de apertura, son burocracias abiertas. Los países que más se acercan a este ideal son Nicaragua, Costa Rica y El Salvador.

Una vez realizado el diagnóstico de la situación de los *actos formales* de las PNGR —en función de disminuir el déficit de implementación—, se obtienen los índices de salida del modelo teórico, según se establece en el modelo de la figura 2.3.

**Figura 3.1. Diagnóstico de situación para las PNGR: marco programático, marco normativo y marco burocrático**



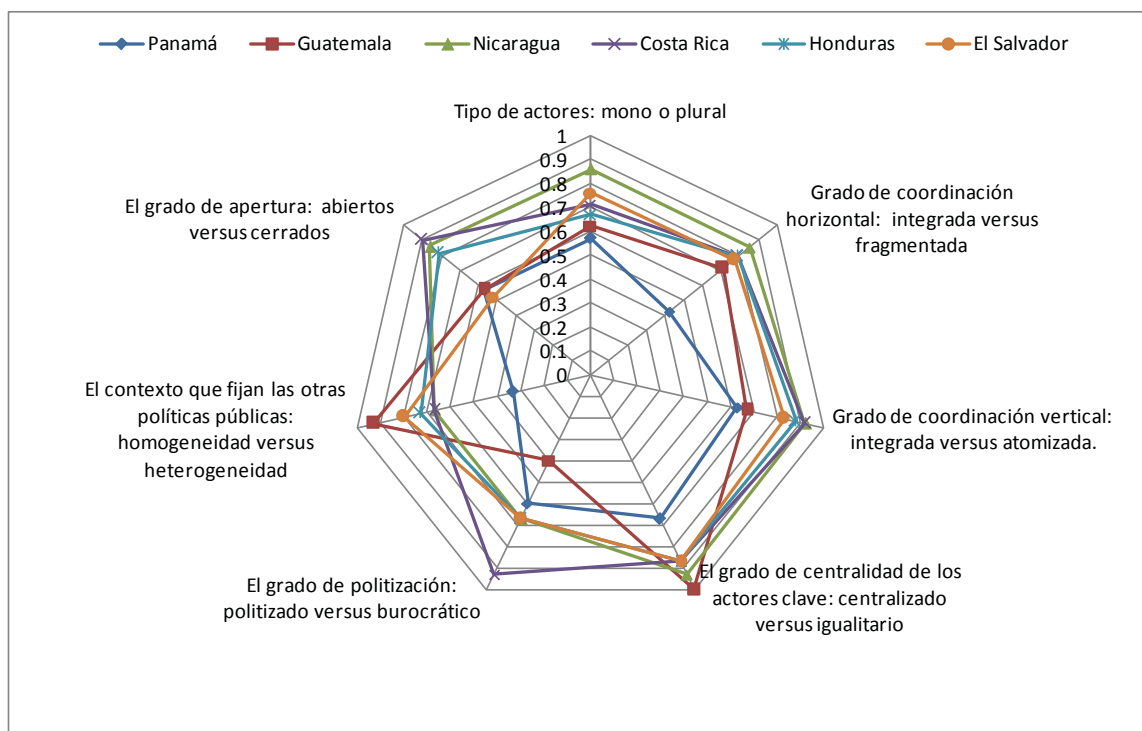
(a) Marco programático



(b) Marco normativo

12. En este diagnóstico rápido se consideran aquellos países con valoraciones deficientes en sus variables.

13. El gráfico de Kiviat ofrece de manera visual los países que tienen mejor definidas sus burocracias en los actos formales, es decir, aquellos países que más se acercan a la forma del heptágono.



(c) Marco burocrático

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 3.2. Descripción del tipo de burocracias en los actos formales de las PNGR**

| Marco burocrático                                                                      | Costa Rica             | El Salvador           | Guatemala                       | Honduras     | Nicaragua    | Panamá                |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-----------------------|---------------------------------|--------------|--------------|-----------------------|
| Tipo de actores: mono o plural                                                         | Mono                   | Mono                  | Mono                            | Mono         | Mono         | Mono                  |
| Grado de coordinación horizontal: integrada versus fragmentada                         | Integrado              | Integrado             | Integrado                       | Integrado    | Integrado    | Fragmentado           |
| Grado de coordinación vertical: integrada versus atomizada.                            | Integrado              | Integrado             | Integrado                       | Integrado    | Integrado    | Integrado             |
| El grado de centralidad de los actores clave: centralizado versus igualitario          | Centralizado           | Centralizado          | Centralizado                    | Centralizado | Centralizado | Centralizado          |
| El grado de politización: politizado versus burocrático                                | Rutinariamente técnico | Técnico               | Con posibilidad de politización | Técnico      | Técnico      | Técnico               |
| El contexto que fijan las otras políticas públicas: homogeneidad versus heterogeneidad | Homogénea              | Homogénea             | Homogénea                       | Homogénea    | Homogénea    | Heterogénea           |
| El grado de apertura: Abiertos versus cerrados                                         | Abierto                | Necesita más apertura | Necesita más apertura           | Abierto      | Abierto      | Necesita más apertura |

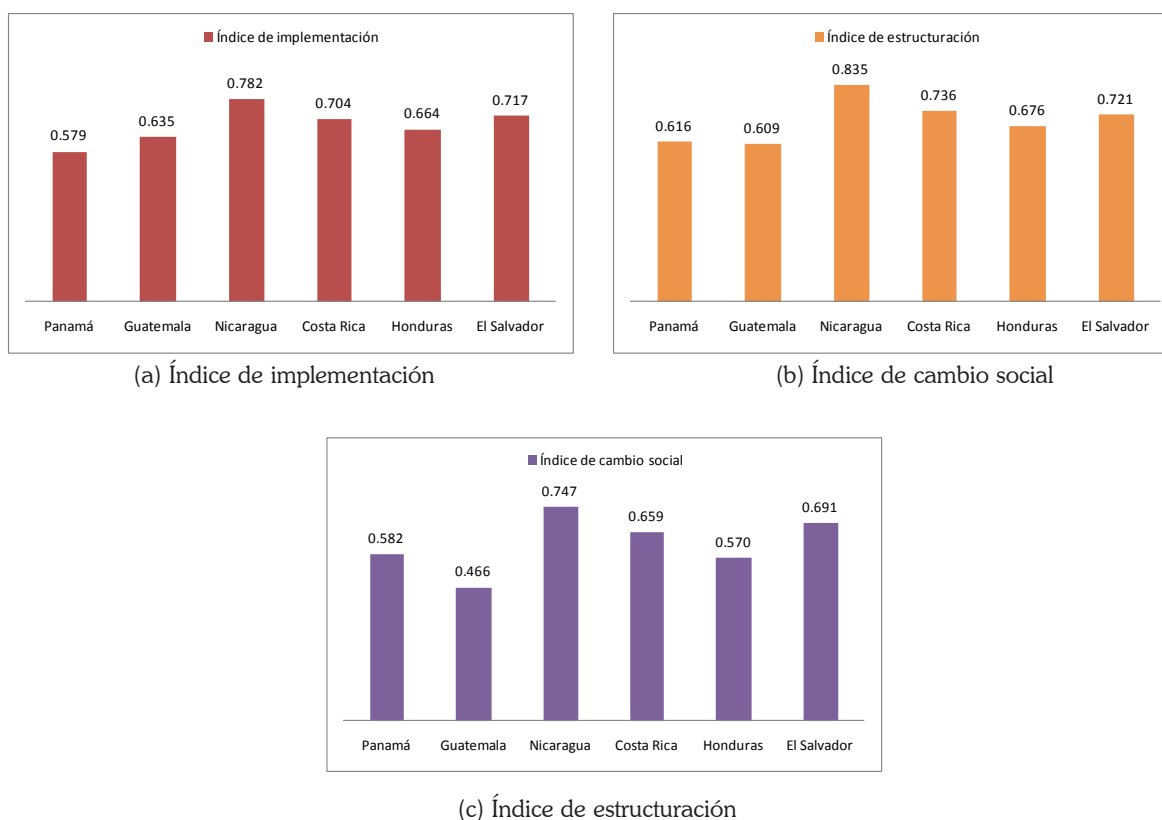
Fuente: Elaboración propia.

### 3.1.1. Índice de implementación para cada una de las PNGR de los países de la región

El índice de implementación nos indica el grado en que las condiciones de partida, establecidas en los actos formales, contribuyen a disminuir el déficit de implementación. El valor de este índice para cada uno de los países de la región se muestra en la tabla 3.1 y de manera gráfica se presenta en la figura 3.2 (a). Los resultados completos se presentan en la tabla A.2 de los anexos (Marroquín, 2013, págs. 154-155). En la figura 3.2 (a), se observa que los países con mayores capacidades —de acuerdo a sus actos formales— para reducir la brecha de implementación son Nicaragua, El Salvador y Costa Rica.

Para simplificar el análisis de esta sección, en la tabla 3.3 se han introducido categorías que engloban a cada una de las proposiciones que conforman el índice de implementación. Las categorías en las que los países obtienen valoraciones deficientes se convierten en recomendaciones de mejora para los actos formales. Así por ejemplo, El Salvador debe mejorar en sus actos formales las categorías: programación en tiempo, la obediencia perfecta y los incentivos a la burocracia. Costa Rica debe mejorar las categorías: programación en tiempo y teoría del cambio social. Y este proceso se sigue para cada uno de los países tomando como referencia la tabla 3.4. Una vez que los países han superado las valoraciones deficientes, deben poner atención en las categorías con valoraciones de *bueno*, siguiendo de esta manera un proceso de mejora continua.

**Figura 3.2. Índices de implementación, cambio social y de estructuración.**



Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 3.3. Categorías y proposiciones que conforman el índice de implementación**

| N  | Categoría                    | Proposición                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | Programación en tiempo       | En la política pública, se establece el horizonte de tiempo disponible, la duración y el calendario previstos para obtener sus resultados                                                                                                                                       |
| 2  | Acceso a recursos            | Se prevé que, en la política, el acceso a los recursos será suficiente -ni demasiado ni poco- y que la disponibilidad de recursos será adecuada.                                                                                                                                |
| 3  | Teoría de cambio social      | Tal como está redactada la política pública existe conformidad en la teoría de cambio social sobre la que descansa la concepción de la política; es decir, sobre el hecho de que exista realmente una relación entre las consecuencias esperadas y las intervenciones públicas. |
| 4  | Un solo ejecutor             | Para una política pública hay un solo ejecutor, claramente designado y con libertad de movimientos.                                                                                                                                                                             |
| 5  | Comprensión de objetivos     | La buena comprensión y el acuerdo personal de los ejecutores en cuanto a los objetivos que se han de promover. Esta es una condición necesaria para su motivación.                                                                                                              |
| 6  | Procedimientos y tareas      | La existencia de procedimientos y de tareas bien especificadas y organizados según una secuencia correcta.                                                                                                                                                                      |
| 7  | Comunicación y coordinación  | Existe una comunicación y una coordinación perfectas entre los ejecutantes                                                                                                                                                                                                      |
| 8  | Obediencia perfecta          | la obediencia perfecta, es decir, la ausencia de los ejecutores frente a la autoridad que decide.                                                                                                                                                                               |
| 9  | Claridad programas-objetivos | A la política que se va a ejecutar no le faltan claridad y precisión en la formulación de los programas concretos destinados a alcanzar los objetivos deseados.                                                                                                                 |
| 10 | Incentivos a la burocracia   | A los ejecutores se les ofrecen estímulos positivos para el éxito.                                                                                                                                                                                                              |
| 11 | Opinión pública              | La política no desencadena reacciones hostiles de la opinión pública o veleidades de captación en intereses particulares, frente a los cuales los ejecutores se encuentran desarmados.                                                                                          |

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 3.4. Valoraciones para las categorías/proposiciones del índice de implementación**

| N  | Categoría                    | Costa Rica    | El Salvador   | Guatemala     | Honduras      | Nicaragua     | Panamá        |
|----|------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 1  | Programación en tiempo       | Deficiente    | Deficiente    | Deficiente    | Deficiente    | Deficiente    | Deficiente    |
| 2  | Acceso a recursos            | Bueno         | Bueno         | Bueno         | Bueno         | Bueno         | Bueno         |
| 3  | Teoría de cambio social      | Deficiente    | Bueno         | Bueno         | Bueno         | Bueno         | Bueno         |
| 4  | Un solo ejecutor             | Bueno         | Sobresaliente | Sobresaliente | Sobresaliente | Sobresaliente | Deficiente    |
| 5  | Comprensión de objetivos     | Sobresaliente | Bueno         | Bueno         | Bueno         | Bueno         | Bueno         |
| 6  | Procedimientos y tareas      | Bueno         | Sobresaliente | Bueno         | Bueno         | Sobresaliente | Bueno         |
| 7  | Comunicación y coordinación  | Sobresaliente | Bueno         | Bueno         | Sobresaliente | Sobresaliente | Bueno         |
| 8  | Obediencia perfecta          | Sobresaliente | Deficiente    | Deficiente    | Bueno         | Bueno         | Deficiente    |
| 9  | Claridad programas-objetivos | Bueno         | Sobresaliente | Sobresaliente | Bueno         | Bueno         | Sobresaliente |
| 10 | Incentivos a la burocracia   | Bueno         | Deficiente    | Deficiente    | Bueno         | Sobresaliente | Deficiente    |
| 11 | Opinión pública              | Sobresaliente | Bueno         | Deficiente    | Bueno         | Bueno         | Deficiente    |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la tabla A.2 (Marroquín, 2013, págs. 154-155) y tomando como percentiles 25 y 75 los valores de 50 y 80 respectivamente.

### 3.1.2. Índice de cambio social para cada una de las PNGR de los países de la región

El índice de cambio social indica la capacidad de los actos formales de la política en el logro de sus objetivos, a través de incidir en el cambio de comportamiento de los grupos objetivo, que lleve a la solución del problema colectivo de la política. El valor de este índice para cada uno de los países se muestra en la tabla 3.1 y, de manera gráfica, se presentan en la figura 3.2 (b). Los resultados completos se presentan en la tabla A.3 de los anexos (Marroquín, 2013, págs. 155-156).

En la figura 3.2 (b), se observa que los países con mayores capacidades —de

acuerdo a sus actos formales— para incidir en el cambio de comportamiento de los grupos objetivos son Nicaragua, El Salvador y Costa Rica. Para facilitar el análisis, en la tabla 3.5 se han introducido categorías que engloban cada una de las proposiciones que conforman el índice de cambio social. Las categorías en las que los países obtienen valoraciones deficientes se convierten en recomendaciones de mejora para los actos formales. Y una vez superadas, se debe proceder con las valoraciones buenas. Así por ejemplo, Honduras debe mejorar en sus actos formales las categorías: horizonte de tiempo, diversidad de comportamiento y porcentaje de la población. Por su parte, Nicaragua debe mejorar la categoría: horizonte de tiempo.

**Tabla 3.5. Categorías y proposiciones que conforman el índice de cambio social**

| N | Categoría                        | Proposición                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Características de la burocracia | Las características de las agencias encargadas de la implementación. Ejecutores movilizados.                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 2 | Objetivos enfocados              | Los objetivos deben ser enfocados en contraposición a simplemente enunciados.                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 3 | Horizonte de tiempo              | El horizonte de tiempo cubierto.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 4 | Grupos objetivo                  | Los administrados afectados.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 5 | Dificultades de cambio           | Dificultades en el manejo del cambio. Existen dificultades para medir los cambios en la gravedad de ciertos problemas, para relacionar estos cambios con las modificaciones deseadas en el comportamiento de los grupos objetivo y para desarrollar la tecnología que permita capacitar a los grupos objetivo en el establecimiento de tales cambios. |
| 6 | Diversidad de comportamiento     | Diversidad del comportamiento prohibido. Cuanto mayor sea la diversidad del comportamiento que se desea regular, más difícil será formular reglamentos claros y, por lo tanto, será menos probable la consecución de los objetivos normativos.                                                                                                        |
| 7 | Porcentaje de la población       | Porcentaje de la población en una jurisdicción política cuyo comportamiento necesita ser modificado.                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 8 | Apoyo externo                    | El apoyo que existe en el ambiente político hacia las políticas.                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 9 | Alcance del cambio               | Alcance de las modificaciones en el comportamiento de los grupos objetivo. A mayor cantidad de cambios requeridos en el comportamiento, más difícil será lograr una implementación exitosa.                                                                                                                                                           |

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 3.6. Valoraciones para las categorías/proposiciones del índice de cambio social**

| N | Categoría                        | Costa Rica    | El Salvador   | Guatemala     | Honduras      | Nicaragua     | Panamá        |
|---|----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 1 | Características de la burocracia | Sobresaliente | Sobresaliente | Bueno         | Sobresaliente | Sobresaliente | Bueno         |
| 2 | Objetivos enfocados              | Bueno         | Sobresaliente | Sobresaliente | Bueno         | Bueno         | Sobresaliente |
| 3 | Horizonte de tiempo              | Deficiente    | Deficiente    | Deficiente    | Deficiente    | Deficiente    | Deficiente    |
| 4 | Grupos objetivo                  | Bueno         | Sobresaliente | Bueno         | Bueno         | Sobresaliente | Bueno         |
| 5 | Dificultades de cambio           | Sobresaliente | Bueno         | Bueno         | Bueno         | Bueno         | Bueno         |
| 6 | Diversidad de comportamiento     | Bueno         | Bueno         | Deficiente    | Deficiente    | Bueno         | Deficiente    |
| 7 | Porcentaje de la población       | Deficiente    | Bueno         | Deficiente    | Deficiente    | Bueno         | Deficiente    |
| 8 | Apoyo externo                    | Sobresaliente | Deficiente    | Bueno         | Bueno         | Sobresaliente | Bueno         |
| 9 | Alcance del cambio               | Bueno         | Sobresaliente | Bueno         | Bueno         | Sobresaliente | Bueno         |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la tabla A3 (Marroquín, 2013, págs. 155-156) y tomando como percentiles 25 y 75 los valores de 42.361 y 68.056 respectivamente.

### 3.1.3. Índice de estructuración para cada una de las PNGR de los países de la región

El índice de estructuración muestra la habilidad del marco normativo de la política para estructurar adecuadamente el proceso de implementación. Sabatier y Mazmanian (2000, págs. 336-345) al preguntarse cómo la ley estructura el proceso de implementación encuentran tres aspectos: a través de la selección de las instituciones responsables; a través de la influencia que pueda ejercer sobre la orientación política de los funcionarios de las dependencias; y mediante la regulación de las oportunidades de participación que otorgue a actores no pertenecientes a las agencias. El valor de este índice para cada uno de los países se muestra en la tabla 3.1 y, de manera gráfica, se presentan en la figura 3.2 (c). Los resultados completos se presentan

en anexos en la tabla A.4 (Marroquín, 2013, págs. 156-157).

En la figura 3.2 (c), se observa que los países que mejor estructuran en sus marcos normativos el proceso de implementación para reducir la brecha de implementación son Nicaragua, El Salvador y Costa Rica. Las categorías en las que los países obtienen valoraciones deficientes se convierten en recomendaciones de mejora para los actos formales. Y una vez superadas se debe proceder con las valoraciones buenas. Así por ejemplo, Panamá debe mejorar en sus actos formales las categorías: participación de actores externos y la interacción jerárquica. Guatemala debe mejorar las categorías: influencia política, participación actores externos, validez de la teoría causal, recursos financieros, funcionarios comprometidos y participación favorable.

**Tabla 3.7. Categorías y proposiciones que conforman el índice de estructuración**

| N  | Categorías                     | Proposición                                                                                                                                                                                                                               |
|----|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | Selección de instituciones     | Selección de instituciones adecuadas y responsables.                                                                                                                                                                                      |
| 2  | Influencia política            | Influencia sobre la orientación política de los funcionarios de la burocracia.                                                                                                                                                            |
| 3  | Participación actores externos | Regulación de las oportunidades de participación que otorgue a actores no pertenecientes a las agencias (burocracia).                                                                                                                     |
| 4  | Jerarquización de objetivos    | Presión y jerarquización de los objetivos normativos.                                                                                                                                                                                     |
| 5  | Validez de teoría causal       | Validez de la teoría causal incorporada a la ley.                                                                                                                                                                                         |
| 6  | Recursos financieros           | Recursos financieros disponibles para la instancia encargada de la implementación.                                                                                                                                                        |
| 7  | Interacción jerárquica         | Grado de interacción jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación.                                                                                                                                         |
| 8  | Normas de decisión             | Grado en que las normas de decisión de las instancias responsables prestan apoyo o se ajustan a los objetivos normados. Es necesario formular las normas de decisión que las dependencias encargadas de la implementación deberán acatar. |
| 9  | Funcionarios comprometidos     | Asignación del programa a las agencias y funcionarios comprometidos con los objetivos normativos.                                                                                                                                         |
| 10 | Participación favorable        | Grado en el que las oportunidades de participación otorgadas a actores externos favorecen a los partidarios de la ley.                                                                                                                    |

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 3.8 Valoraciones para las categorías/proposiciones del índice de estructuración**

| N  | Categoría                      | Costa Rica    | El Salvador   | Guatemala  | Honduras      | Nicaragua     | Panamá        |
|----|--------------------------------|---------------|---------------|------------|---------------|---------------|---------------|
| 1  | Selección de instituciones     | Bueno         | Bueno         | Bueno      | Bueno         | Sobresaliente | Bueno         |
| 2  | Influencia política            | Sobresaliente | Bueno         | Deficiente | Bueno         | Bueno         | Bueno         |
| 3  | Participación actores externos | Deficiente    | Deficiente    | Deficiente | Deficiente    | Sobresaliente | Deficiente    |
| 4  | Jerarquización de objetivos    | Bueno         | Sobresaliente | Bueno      | Deficiente    | Sobresaliente | Bueno         |
| 5  | Validez de teoría causal       | Bueno         | Bueno         | Deficiente | Deficiente    | Bueno         | Bueno         |
| 6  | Recursos financieros           | Bueno         | Bueno         | Deficiente | Bueno         | Bueno         | Sobresaliente |
| 7  | Interacción jerárquica         | Sobresaliente | Bueno         | Bueno      | Sobresaliente | Sobresaliente | Deficiente    |
| 8  | Normas de decisión             | Sobresaliente | Sobresaliente | Bueno      | Sobresaliente | Sobresaliente | Sobresaliente |
| 9  | Funcionarios comprometidos     | Sobresaliente | Bueno         | Deficiente | Bueno         | Bueno         | Bueno         |
| 10 | Participación favorable        | Bueno         | Deficiente    | Deficiente | Bueno         | Bueno         | Deficiente    |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la tabla A.4 (Marroquín, 2013, págs. 156-157) y tomando como percentiles 25 y 75 los valores de 59.320 y 81.624 respectivamente.

### 3.1.4. Metodología para ajustes de política (*policy-settings*) en cada una de las PNGR de los países de Centroamérica

En la tabla 3.9, aparece un total de 30 categorías asociadas a las proposiciones que se utilizan en la formación conceptual de los

índices de implementación, cambio social y estructuración junto con las valoraciones de *deficiente*, *bueno* y *sobresaliente* para cada uno de los países de la región. Esta clasificación fue obtenida usando los percentiles 25 y 75 de cada conjunto de datos de las categorías que definen a cada índice, según se explican y calculan en las secciones 3.1.1, 3.1.2 y 3.1.3.

**Tabla 3.9. Recomendaciones generales para el ajuste (*policy-settings*) a las PNGR de los países de Centroamérica.**

| N  | Categoría                        | Costa Rica    | El Salvador   | Guatemala     | Honduras      | Nicaragua     | Panamá        |
|----|----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 1  | Programación en tiempo           | Deficiente    | Deficiente    | Deficiente    | Deficiente    | Deficiente    | Deficiente    |
| 2  | Acceso a recursos                | Bueno         | Bueno         | Bueno         | Bueno         | Bueno         | Bueno         |
| 3  | Teoría de cambio social          | Deficiente    | Bueno         | Bueno         | Bueno         | Bueno         | Bueno         |
| 4  | Un solo ejecutor                 | Bueno         | Sobresaliente | Sobresaliente | Sobresaliente | Sobresaliente | Deficiente    |
| 5  | Comprensión de objetivos         | Sobresaliente | Bueno         | Bueno         | Bueno         | Bueno         | Bueno         |
| 6  | Procedimientos y tareas          | Bueno         | Sobresaliente | Bueno         | Bueno         | Sobresaliente | Bueno         |
| 7  | Comunicación y coordinación      | Sobresaliente | Bueno         | Bueno         | Sobresaliente | Sobresaliente | Bueno         |
| 8  | Obediencia perfecta              | Sobresaliente | Deficiente    | Deficiente    | Bueno         | Bueno         | Deficiente    |
| 9  | Claridad programas-objetivos     | Bueno         | Sobresaliente | Sobresaliente | Bueno         | Bueno         | Sobresaliente |
| 10 | Incentivos a la burocracia       | Bueno         | Deficiente    | Deficiente    | Bueno         | Sobresaliente | Deficiente    |
| 11 | Opinión pública                  | Sobresaliente | Bueno         | Deficiente    | Bueno         | Bueno         | Deficiente    |
| 12 | Características de la burocracia | Sobresaliente | Sobresaliente | Bueno         | Sobresaliente | Sobresaliente | Bueno         |
| 13 | Objetivos enfocados              | Bueno         | Sobresaliente | Sobresaliente | Bueno         | Bueno         | Sobresaliente |
| 14 | Horizonte de tiempo              | Deficiente    | Deficiente    | Deficiente    | Deficiente    | Deficiente    | Deficiente    |
| 15 | Grupos objetivo                  | Bueno         | Sobresaliente | Bueno         | Bueno         | Sobresaliente | Bueno         |
| 16 | Dificultades de cambio           | Sobresaliente | Bueno         | Bueno         | Bueno         | Bueno         | Bueno         |
| 17 | Diversidad de comportamiento     | Bueno         | Bueno         | Deficiente    | Deficiente    | Bueno         | Deficiente    |
| 18 | Porcentaje de la población       | Deficiente    | Bueno         | Deficiente    | Deficiente    | Bueno         | Deficiente    |
| 19 | Apoyo externo                    | Sobresaliente | Deficiente    | Bueno         | Bueno         | Sobresaliente | Bueno         |
| 20 | Alcance del cambio               | Bueno         | Sobresaliente | Bueno         | Bueno         | Sobresaliente | Bueno         |

| N  | Categoría                      | Costa Rica    | El Salvador   | Guatemala  | Honduras      | Nicaragua     | Panamá        |
|----|--------------------------------|---------------|---------------|------------|---------------|---------------|---------------|
| 21 | Selección de instituciones     | Bueno         | Bueno         | Bueno      | Bueno         | Sobresaliente | Bueno         |
| 22 | Influencia política            | Sobresaliente | Bueno         | Deficiente | Bueno         | Bueno         | Bueno         |
| 23 | Participación actores externos | Deficiente    | Deficiente    | Deficiente | Deficiente    | Sobresaliente | Deficiente    |
| 24 | Jerarquización de objetivos    | Bueno         | Sobresaliente | Bueno      | Deficiente    | Sobresaliente | Bueno         |
| 25 | Validez de teoría causal       | Bueno         | Bueno         | Deficiente | Deficiente    | Bueno         | Bueno         |
| 26 | Recursos financieros           | Bueno         | Bueno         | Deficiente | Bueno         | Bueno         | Sobresaliente |
| 27 | Interacción jerárquica         | Sobresaliente | Bueno         | Bueno      | Sobresaliente | Sobresaliente | Deficiente    |
| 28 | Normas de decisión             | Sobresaliente | Sobresaliente | Bueno      | Sobresaliente | Sobresaliente | Sobresaliente |
| 29 | Funcionarios comprometidos     | Sobresaliente | Bueno         | Deficiente | Bueno         | Bueno         | Bueno         |
| 30 | Participación favorable        | Bueno         | Deficiente    | Deficiente | Bueno         | Bueno         | Deficiente    |

Fuente: Elaboración propia.

Cada país debe ajustar sus actos formales partiendo de las categorías en las que se encuentra *deficiente* y luego entrar en un proceso de mejora continua con las valoraciones de tipo *bueno* y finalmente con las tipo *sobresaliente*.

Una metodología que puede ayudar en este proceso se ilustra con el siguiente ejemplo: El Salvador está *deficiente* en la categoría “participación de actores externos” (categoría 23, tabla 3.9) que se asocia a la proposición *Regulación de las oportunidades de participación que otorgue a actores no pertenecientes a las agencias (burocracia)*, que corresponde a la proposición 3 del índice de estructuración de la tabla 3.7. Una vez identificada la proposición del índice, se obtienen las proposiciones del modelo que se utiliza para construirlo en la tabla 2.19 del índice de estructuración. En este caso, son las proposiciones 19 y 56, las cuales corresponden a las proposiciones del modelo (ver tabla 2.20 en Marroquín, 2013, págs. 46-50): “Se identifican en la política instrumentos de intervención incentivadores” y “la ley, regula de manera adecuada las oportu-

nidades de participación a actores que no pertenecen a las agencias públicas”, respectivamente. Estas dos proposiciones y sus valores (proposición 19: 2 y proposición 56: 1 en la tabla A.1 de Marroquín, 2013, págs. 149-151) ya nos orientan acerca de que en El Salvador se deben mejorar las intervenciones o acciones públicas de incentivos a agentes externos en los actos formales y, además, los mecanismos de participación se deben formalizar a través de modificaciones de ley, decretos o reglamentos según corresponda en cada país. Un buen ejemplo de comparación u apoyo para El Salvador sería la revisión del marco normativo de Nicaragua, país que en esta categoría tiene una evaluación *sobresaliente* (tabla 3.9). La metodología para realizar el *policy settings* se presenta en los siguientes pasos:

1. Para el país seleccionado, identificar la categoría de análisis en la tabla 3.9.
2. Identificar la proposición para la categoría en las tablas 3.5, 3.6 o 3.7, según corresponda al índice de implementación, cambio social o de estructuración.

3. Identificar los códigos de las proposiciones que construyen la proposición del índice en las tablas 2.17, 2.18 o 2.19.
4. Obtener los valores de las proposiciones del paso 3 en la tabla A.1, fila: número de la proposición; columna: valor. Y sus definiciones en la tabla 2.21.
5. Hacer recomendaciones a la política o *policy settings*.

#### 4. A manera de epílogo. Una discusión sobre el modelo presentado

El aporte esencial de este estudio ha sido el desarrollo metodológico de cómo pasar de definiciones conceptuales teóricas a la elaboración de un modelo práctico, el cual a través de procesos de formación conceptual y cuantificación, permitiera realizar un diagnóstico de la situación de la política a través de los cinco elementos constitutivos del modelo: objetivos, grupos objetivo, intervenciones públicas, leyes y reglamentos y la burocracia. Este modelo se aplica a los actos formales obtenidos después de la fase de formación y diseño de la política, que incluye a las primeras tres etapas del ciclo de Jones que se refieren a la identificación del problema, la formulación de la solución y la toma de decisiones. A través de un proceso de cuantificación de variables e índices del modelo, se produce y transforma la información relevante de la política en un propuesta de ajustes (*policy-settings*) que permitan mejorar los actos formales de la política. La metodología del *policy-settings* se desarrolló y discutió en la sección 3.1.4 de esta investigación. A continuación, se presenta una breve discusión del modelo y su aplicación a las PNGR de los seis países de Centroamérica:

##### Dificultades encontradas para la aplicación del modelo

[1] La principal dificultad para la aplicación del modelo a las PNGR fue la identificación de los grupos objetivo, ya que en los actos formales de estas políticas no son identi-

cados con claridad. De igual manera, dado que estas políticas son de reciente creación —han sido desarrolladas luego del huracán Mitch en 1998— la mayoría de los esfuerzos de los países ha estado en desarrollar actos formales que contribuyan al fortalecimiento de las mismas instituciones o agencias públicas encargadas de la implementación. Esto ocasiona un problema a la hora de aplicar el modelo, debido a que las mismas agencias públicas ejecutoras se definen en las políticas como grupos objetivo, es decir, como responsables del problema colectivo: la gestión de riesgos.

[2] En cuanto a los índices desarrollados (de implementación, de cambio social y de estructuración), la principal dificultad que se encontró está en el cálculo del índice de cambio social, debido a la poca información en los actos formales para identificar con claridad a los grupos objetivo. Esto conduce a una vaga definición de los instrumentos de intervención pública en las políticas, porque no es posible asociar acciones con cambios esperados en los grupos objetivo. Este es un problema en la formación y diseño de las PNGR de todos los países de la región centroamericana.

##### Potencialidades del modelo

[1] El modelo permite hacer una evaluación rápida del déficit de implementación de una política pública toda vez que se dispongan de los actos formales que se obtienen, a partir de los acuerdos del sistema político, durante la fase de formación y diseño de la política. La operacionalización de las variables es sencilla, dado que se utiliza una escala de cuatro posiciones {0, 1, 2, 3}.

[2] Para el proceso de recomendaciones o ajustes a la política pública (*policy-settings*) se ha diseñado una metodología sencilla de recorrido hacia atrás que se describe en la sección 3.1.4. Esta metodología consiste en que, a partir de las categorías de los índices en los que la política es *deficiente*, se identifican

hacia atrás las proposiciones del modelo en las que hay que realizar mejoras para disminuir la brecha de implementación.

### Limitaciones del modelo

[1] Es posible que algunas proposiciones del modelo contribuyan muy poco a la definición conceptual de una variable o un índice. Si este fuera el caso, habría que eliminarlas, pero para ello es necesario hacer un análisis estadístico de las proposiciones, algo que quedó fuera del alcance de este estudio. Así mismo, es necesario mejorar la redacción de algunas proposiciones para facilitar su proceso de cuantificación por parte de los expertos.

[2] Una limitante del modelo es la escala amplia de trabajo. Si bien se obtiene un diagnóstico rápido del déficit de implementación de la política, los ajustes recomendados a los actos formales se deben manejar con cuidado. Un punto de decisión en esta investigación fue el de la escala de trabajo que utilizar en el proceso de cuantificación {0, 1, 2, 3} contra una escala más detallada que utiliza el BID para el cálculo de las dimensiones de análisis del servicio civil de los países de Latinoamérica, es decir, la escala {0, 1, 2, 3, 4, 5}. Se optó por usar la escala más simple porque en la metodología se utilizaron únicamente los documentos de la política (actos formales), y no era posible realizar visitas y entrevistas a expertos (más información sobre la política) de cada uno de los países que podría facilitar una cuantificación más fina. Es decir, para el nivel de información que se obtiene de los *actos formales* de las políticas, se consideró que era suficiente utilizar cuatro posiciones para la cuantificación.

### **Referencias bibliográficas**

- ACUERDO EJECUTIVO NÚMERO 032-2010. (30 de julio de 2010). REGLAMENTO DE LA LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS (SINAGER). Tegucigalpa, Honduras: Presidente constitucional de la República.
- Centre for Research on the Epidemiology of Disaster CRED. (s.f.). *EM-DAT The International Disaster Database*. Recuperado el 4 de Septiembre de 2012, de EM-DAT The International Disaster Database: <http://www.emdat.be/result-country-profile>
- CEPREDENAC. (2010). *Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo a Desastres (PCGIR)*. Panamá: SICA.
- CNE. (Enero de 2010). Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015: Marco estratégico para la aplicación de la política de Gestión del Riesgo. San José, Costa Rica: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- CNE. (21 de Noviembre de 2007). Reglamento a la ley nacional de emergencias 8488. San José, Costa Rica: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- CONRED. (Marzo de 2011). *Política nacional para la reducción de riesgo a los desastres en Guatemala*. Guatemala, Guatemala: Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. Aprobada en acta 03-2011 según acuerdo 06-2011.
- CONRED. (7 de noviembre de 1996). Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. 1-28. Guatemala, Guatemala: Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. Decreto número 106-96. Organismo legislativo, Congreso de la República de Guatemala.
- CONRED. (s.f.). *Plan Nacional de Respuesta (PNR)*. Recuperado el 10 de septiembre de 2012, de CONRED: [http://www.conred.gob.gt/www/index.php?option=com\\_content&view=article&id=56&Itemid=102](http://www.conred.gob.gt/www/index.php?option=com_content&view=article&id=56&Itemid=102)
- COPECO. (Enero de 2012). Plan Nacional de Gestión Integral de Riesgos. Tegucigalpa,

- Honduras: Comisión Permanente de Contingencias. Documento en Borrador.
- DECRETO EJECUTIVO 177. (30 de abril de 2008). Reglamento de la Ley 7 de 11 de febrero de 2005. Panamá, Panamá: MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA.
- DECRETO LEGISLATIVO N.º 8488. (27 de octubre de 2005). Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa.
- Decreto Legislativo N.º: 777. (18 de agosto de 2005). San Salvador, El Salvador: Ley de protección civil, prevención y mitigación de desastres. Órgano Legislativo.
- DECRETO NÚMERO 9-90-E. (13 de octubre de 1993). Tegucigalpa, Honduras: Congreso Nacional de la República de Honduras.
- Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres. (Enero de 2010). Plan de reducción de la vulnerabilidad y fortalecimiento de las capacidades del Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres 2011-2015. San Salvador, El Salvador: Secretaría de Asuntos de Vulnerabilidad.
- EIRD/ONU. (s.f.). *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2011*. Recuperado el 5 de Septiembre de 2012, de Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2011: <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/hfa/viewer.html>
- EIRD/ONU. (2011). *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres: Revelar el riesgo, replantear el desarrollo (GAR 2011)*. Ginebra, Suiza: Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas.
- Fernández, A. (2005 ). "Las políticas públicas". En M. Caminal B., *Manual del Ciencia Política*. (Segunda edición 1999, quinta reimpresión 2005 ed., págs. 460-482). Madrid, España: Editorial TECNOS (Grupo Anaya, S. A.).
- Fischer, F., Miller, G. J., & Sidney, M. S. (2007). Introduction. En F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney, *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (págs. 19-25). Boca Raton, Florida, USA: CRC Press by Taylor & Francis Group, LLC.
- Gobierno de El Salvador. (Marzo de 2011). Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo a Desastres -PNGIRD-. San Salvador: Secretaría de asuntos de vulnerabilidad. Documento en borrador.
- Informe Barómetro (2012). Informe Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles en Centroamérica y República Dominicana. En F. Longo, & M. Iacoviello, *Informe de Síntesis* (págs. 1-24). Centroamérica: Latinobarómetro.
- Jeffrey, P., & Wildavsky (1998). *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* (Primera edición en español de la tercera en inglés ed.). México: Fondo de cultura económica.
- LEY 337. (8 de marzo de 2000). Ley creadora del Sistema Nacional para la prevención, mitigación y atención de desastres. Managua, Nicaragua: Asamblea Nacional de la República de Nicaragua.
- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review* , 65 (3), 682-693.
- Longo, F. (2006). Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio

- Civil. En K. Echebarría (Ed.), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina* (págs. 4-52). Washington, DC, USA: Banco Interamericano de desarrollo (BID).
- Marroquín, W. E. (2013). *Propuesta de un modelo para el análisis comparado de la implementación de las políticas nacionales de gestión de riesgos de los países centroamericanos*. San Salvador: (Tesis de Maestría en Ciencia Política) Universidad Centroamericana (UCA).
- Meny, I., & Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas* (Primera edición). (S. Del Carril, Trad.) Barcelona: Editorial Ariel, S.A.
- Miranda, D. (2009). *Formulación de la Política de Turismo en El Salvador*. San Salvador: (Tesis de Maestría en Ciencia Política) Universidad Centroamericana (UCA).
- Molina, F. A. (2007). *Política energética en El Salvador a partir de 1994*. San Salvador: (Tesis de Maestría en Ciencia Política) Universidad Centroamericana (UCA).
- Naciones Unidas. (2005). *Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres*. Kobe, Hyogo, Japón: Naciones Unidas.
- Programa Estado de la Nación (Costa Rica). (2008). *Estado de la región en desarrollo humano sostenible: un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*. San José, Costa Rica: Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (2011). *Cuarto Informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible* (Primera edición: octubre 2011). San José, Costa Rica: Estado de la Nación.
- Revuelta V., B. (2007). La implementación de políticas públicas. *DÍKAION*, 21 (16), 135-156.
- Roth, A. N. (2009). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación* (Séptima edición). Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (2000). "La implementación de la Política Pública: un marco de análisis". En L. Aguilar-Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas* (Tercera edición, págs. 323-372). México: Miguel Angel Porrúa, Librero-editor.
- Sartori, G. (2012). "Malformación de los conceptos en política comparada". En J. Islas L. (Ed.), *Cómo hacer Ciencia Política: lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales* (M. A. Ruiz de Azúa, Trad.). Págs. 27-80). México: Taurus, Pensamiento.
- SINAGER. (21 de julio de 2009). Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos. Tegucigalpa, Honduras: Congreso Nacional de la República de Honduras.
- SINAPRED. (Marzo de 2010). Plan Nacional de Gestión del Riesgo Nicaragua. Managua, Nicaragua: Asamblea Nacional de la República de Nicaragua.
- SINAPRED. (2011). Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de la República de Nicaragua (PNGIR-Nic.). Managua: Sistema Nacional para la prevención, mitigación y atención de desastres. Documento en borrador.
- SINAPROC. (2010). Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres. Panamá: Sistema Nacional de Protección Civil.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.