

01

Política pública

Luis F. Aguilar

COMPILADOR

BBAP **df**
BIBLIOTECA BÁSICA
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA


siglo
veintiuno
editores

siglo xxi editores, méxico

CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREROS,
04310 MÉXICO, DF
www.sigloxxieditores.com.mx

salto de página

ALMAGRO 38, 28010
MADRID, ESPAÑA
www.saltodepagina.com

biblioteca nueva

ALMAGRO 38, 28010
MADRID, ESPAÑA
www.bibliotecanueva.es

siglo xxi editores, argentina

GUATEMALA 4824, C 1425 BUP
BUENOS AIRES, ARGENTINA
www.sigloxxieditores.com.ar

anthropos

DIPUTACIÓN 266, BAJOS,
08007 BARCELONA, ESPAÑA
www.anthropos-editorial.com

portada de león muñoz santini

primera edición, 2010

segunda reimpresión, 2012

© escuela de administración pública del df y secretaria de educación del df

ISBN 978-607-95516-0-5 (obra completa)

ISBN 978-607-95516-1-2 (volumen 1)

© siglo xxi editores, s.a. de c.v.

ISBN 978-607-03-0252-7 (obra completa)

ISBN 978-607-03-0267-1 (volumen 1)

derechos reservados conforme a la ley
impreso y hecho en méxico

INTRODUCCIÓN

LUIS F. AGUILAR

Tener gobiernos cuyas acciones directivas sean de impecable naturaleza pública y de probada eficacia es una justa exigencia ciudadana. Las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aun eficiencia, son lo que en términos genéricos puede llamarse política pública. De inmediato se observa que estas acciones de gobierno tienen una doble dimensión, política y técnica, un componente normativo y un componente científico-técnico. Por un lado son acciones de política, en tanto se orientan a realizar objetivos de interés y beneficio social general (en el marco de las prescripciones constitucionales y legales), y por el otro son acciones que se sustentan en un razonamiento técnico-causal con el fin de alcanzar los objetivos deseados y conseguir que las intenciones de los gobernantes se vuelvan hechos sociales.

La bidimensionalidad constitutiva de la política pública es algo que toma en consideración la disciplina académica que estudia la manera en que las políticas se analizan y desarrollan, así como el ejercicio profesional que se encarga de diseñarlas, promover su decisión y efectuarlas. El componente político y el técnico de la política pública (PP) se articulan bien, sin rispideces ni tensiones, cuando las acciones decididas por el gobierno cuentan con suficiente aceptación social y producen los resultados esperados. Otras veces los dos componentes de la política no se corresponden, se confrontan y uno trata de prevalecer sobre el otro, cosa que ocurre cuando las consideraciones políticas llevan a prometer situaciones sociales valiosas, hermosas, pero que no son factibles o son insensatamente costosas, o cuando a los decisores de las PP no les importan mucho las consecuencias políticas, acaso desastrosas, que provocan sus decisiones técnicamente fundadas.

En un primer apartado abordaré el nacimiento de la disciplina de las PP en Estados Unidos a mediados del siglo xx y su recepción en México al final de la década de los años ochenta y expondré los

motivos de su aparición, sus objetivos principales y su perspectiva. En un segundo apartado ofreceré una definición de la PP y expondré el proceso mediante el cual la política toma forma, se lleva a cabo y se transforma. En un tercer momento prestaré atención a algunos modelos relevantes de análisis y decisión de PP y destacaré la tensión e interdependencia entre el momento racional (analítico-técnico) de la PP y el momento político. En un cuarto apartado expondré de modo sucinto las operaciones constitutivas del desarrollo de la política, y mostraré en qué consisten y qué problemas deben resolver a fin de que la PP se diseñe y realice de modo apropiado y aceptable. Concluiré con algunas observaciones sobre la manera en que se han entendido y practicado en el pasado la disciplina y el ejercicio profesional de las PP y apuntaré las tendencias contemporáneas que están transformando el ejercicio analítico y político de la PP.

EL NACIMIENTO DE LA DISCIPLINA DE POLÍTICA PÚBLICA Y SU RECEPCIÓN EN MÉXICO

El nacimiento de la disciplina en Estados Unidos

Antes de que la PP tomara forma académica y profesional en Estados Unidos a mitad de la década de los años cincuenta del siglo pasado, el proceso mediante el cual los gobiernos formulaban y decidían sus políticas económicas y sociales no había sido objeto de estudio. En las ciencias sociales no existía una disciplina que estudiara sistemáticamente el proceso de decisión de las políticas, que explicara la manera en que los gobiernos seleccionaban y definían los problemas públicos y aclarara cuáles eran los criterios que seguían al decidir las acciones que consideraban apropiadas para resolver los problemas públicos y producir los objetivos públicos deseados. Tampoco se tenían estudios probados que señalaran la forma en que los gobiernos se relacionaban con las organizaciones de la sociedad económica, civil y política a lo largo del proceso decisorio y que mostraran si ese tipo de relaciones favorecía o dificultaba que las decisiones del gobierno fueran apropiadas y eficaces para realizar las aspiraciones sociales de beneficio público.

El proceso decisorio de las políticas (*the policy decision-making pro-*

cess) era objeto de opinión, según los intereses políticos en juego, pero no era objeto de conocimiento: no se sabía fundadamente cómo se desarrollaba y concluía la decisión ni cómo y por qué permanecía o cambiaba en el tiempo. El interés y el objeto de conocimiento de la ciencia política eran única o principalmente la legitimidad política del gobierno, relacionada con la estructura y el funcionamiento del régimen político (sistema electoral y de partidos, composición de los poderes públicos, sus normas de relación, las relaciones entre los niveles de gobierno y las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, y otros), pero no el proceso mediante el cual el gobierno legítimo diseñaba, deliberaba, decidía y llevaba a cabo sus acciones directivas. La disciplina de la administración pública de entonces tampoco tenía como objeto de conocimiento el proceso por el cual el gobierno elaboraba sus decisiones y decidía las PP, pues la administración se entendía tradicionalmente como la actividad que se encarga de organizar la forma en que habrán de ejecutarse las decisiones del gobierno a fin de que sean eficaces, pero no del proceso mediante el cual las decisiones son elaboradas, que es actividad exclusiva de la cúpula directiva y cuyas decisiones son vinculantes para los administradores. En suma, a la ciencia política le importaba el ascenso, la instauración y la actuación legítima del gobierno, pero no el proceso decisorio directivo del gobierno y su eficacia, mientras que a la administración pública le importaba el cumplimiento eficaz de las decisiones del gobierno pero no su elaboración ni la corrección de su elaboración.

La disciplina de las PP surge para llenar este vacío de conocimiento, para conocer cómo se toman las decisiones de gobierno (bajo cuáles supuestos, cuáles consideraciones y procedimientos, cuál interacción entre los actores...) y para saber si se toman con base en datos, análisis y cálculos racionales, que incrementan la eficacia de la acción decidida, o si en cambio se sustentan en otros criterios. Bajo la premisa fundada de que el conocimiento es fundamental para que las decisiones sean eficaces, la disciplina surge con el objetivo de conocer la manera en que toma forma el proceso de decisión del gobierno y de saber si el conocimiento guía la deliberación decisoria y hasta qué punto. Por consiguiente, desde su fundación, impulsada por Harold D. Lasswell,¹ la disciplina de política pública, que fue entendida en

¹ El libro que puede ser señalado como el inicio de la disciplina es *The policy sciences: Recent developments in scope and method*, editado por Harold D. Lasswell y Daniel Lerner (Stanford University Press) y publicado en 1951. En dicha obra se afirma que las

modo multi e interdisciplinario como “ciencias de políticas” (*policy sciences*), se interesó por la idoneidad causal de la PP para realizar sus propósitos, por la eficacia directiva del gobierno, que es posible solo mediante conocimiento científico. La pregunta que la disciplina quería resolver, en palabras de Laswell, era “cómo aumentar la función *inteligencia* para aumentar la racionalidad de la política”. Por ende la disciplina tuvo un doble objetivo: “el conocimiento de” la PP, es decir, conocer la manera en que una política (de salud, educativa, urbana, ambiental, agropecuaria, etc.) ha evolucionado en el tiempo, cuáles son los factores que explican por qué se ha desarrollado con esos objetivos, instrumentos y actores y a qué factores se deben los cambios que para bien o para mal ha experimentado a lo largo de los años, y “el conocimiento en” la PP, es decir, emplear los métodos y resultados del conocimiento en la elaboración de las políticas, hacer que incidan o influyan en la decisión con el fin de sustentar o mejorar su corrección y eficacia. Ambos objetivos se enlazan y tienen como propósito final fomentar y asegurar la calidad informativa y analítica de la decisión de la PP y, en consecuencia, mejorar la capacidad directiva del gobierno.

Desde su origen, la disciplina puso el énfasis en la *eficacia* de la PP y, por lo tanto, en su dimensión cognoscitiva más que en su dimensión político-institucional. La propensión de la disciplina hacia un conocimiento de índole técnica (“razón instrumental”) se debe a que la dimensión institucional de las decisiones de política del gobierno —la legitimidad del gobernante y la legalidad de su actuación— no constituía un problema y se consideraba asegurada en las condiciones del Estado democrático norteamericano, o bien porque los aspectos institucionales eran ya el objeto de conocimiento de la ciencia política o jurídica, que estudiaban la legitimidad de la acción del gobierno. El problema e interés de conocimiento de la PP no es la legitimidad política del cargo del gobernante o la legalidad de su decisión y actuación, como tampoco lo es la idoneidad del arreglo

ciencias sociales comparten una “orientación hacia las políticas”, ya que manifiestan un interés cognoscitivo creciente por el proceso decisorio de la política y porque sus resultados informativos y analíticos aportan la base racional al proceso de decisión de las políticas, mejorando su pertinencia y eficacia. El proyecto de una ciencia dedicada al estudio y a la mejora de la decisión de las políticas no es un proyecto veleidoso, pues las ciencias sociales muestran interés cognoscitivo en la decisión de políticas y poseen la capacidad de orientar la decisión con sus métodos, modelos e hipótesis probadas.

administrativo que va a encargarse de implementar la decisión directiva, el cual es considerado respetuoso de la legalidad, disciplinado jerárquicamente, profesional y técnicamente experto. La PP supone correctamente que, desde una perspectiva institucional, el régimen político democrático y el sistema burocrático vigente son un contexto institucionalmente válido. Por consiguiente, el interés —problema— del objeto de conocimiento de la PP es la identificación de las condiciones que hacen posible que las decisiones de gobierno sean eficaces, de sus condiciones causales, que solo el conocimiento empírico puede establecer.² En resumen, el foco cognoscitivo de la disciplina no es *la validez institucional* del régimen o de la acción del gobernante, sino *la validez directiva* de las decisiones del gobernante (si el gobierno lleva su sociedad a algún lado o va a la deriva), su capacidad técnica para realizar los objetivos sociales buscados. Dicho en términos tradicionales, el interés de conocimiento de la disciplina de PP no es la legitimidad política del gobernante por su institucionalidad sino por la inteligencia y la eficacia de sus decisiones: por sus resultados y rendimiento social. Se requiere un gobierno conocedor, experto, además de legítimo.³

La disciplina da por segura la validez institucional de las decisiones del gobernante, en tanto se enmarcan en los valores políticos del Estado de derecho y del régimen democrático, pero no así su validez científica o técnica. Fue correcto entonces que la naciente disciplina se denominara más específicamente “ciencias de las políticas de la democracia” (*policy sciences of democracy*) y se concibiera como un conjunto interdisciplinario de ciencias a las que les importa que el

² Sin entrar en detalles en este momento, es necesario apuntar que la eficacia de la acción del gobierno o de la PP refiere a su *causalidad*, a su capacidad de producir efectos. Por consiguiente, es fundamental tener un concepto correcto de la causalidad gubernamental o pública. En el enfoque cognoscitivo de la disciplina de PP la causalidad es entendida únicamente en modo técnico o científico; técnico, en tanto supone que las variables institucionales y políticas están presentes y operan correctamente, pero la disciplina no plantea con precisión si la causalidad gubernamental o pública es solo técnica o incluye componentes políticos e institucionales. Este punto se abordará en “Una mirada al futuro de la política pública”.

³ Justamente porque a la disciplina le interesa conocer y resolver el problema de la idoneidad causal de la decisión de gobierno puede presentarse como *ciencia*, como conocimiento de explicaciones causales empíricamente validable o refutable. Su interés cognoscitivo consiste en identificar y emplear modelos e hipótesis causales que sustenten la eficacia de la decisión gubernamental y cuya eficacia puede ser comprobada o evaluada por los resultados observables que produce la política decidida.

gobierno democrático incorpore métodos, teoremas y tecnologías en sus decisiones para estar en condiciones de resolver los problemas sociales y generar bienestar a sus ciudadanos sin excepción. Al momento de gobernar importan las *ciencias y tecnologías* que habilitan que el gobierno democrático tenga eficacia directiva y no solo *las instituciones* democráticas. Ciencias y no solo instituciones, conocimiento y no solo leyes.

El planteamiento de la PP sobre la eficacia del gobierno democrático fue algo nuevo en un tiempo en que en forma acrítica se consideraban equivalentes el valor político del régimen democrático y su eficacia directiva. La novedad del planteamiento se entendió cabalmente en la década de los años cincuenta, cuando el régimen comunista-socialista de la posguerra cobraba cada vez más fuerza en el mundo, y se lo comparó con el régimen democrático, no en el plano ideológico-político sino en el de la eficacia directiva. En el ámbito de los valores políticos el comunismo no representa un desafío, pues su totalitarismo es una forma de Estado racionalmente insostenible y despreciable, pero sí representa un reto en el terreno del crecimiento económico y el desarrollo social, pues los países en los que se ha establecido muestran capacidad de modernizar, industrializar, incrementar productividad, generar empleo, universalizar la seguridad y el bienestar social. En consecuencia, hay que plantear la cuestión de la superioridad de la democracia en el terreno concreto del proceso de gobernar, de los aspectos instrumentales y del rendimiento social de sus decisiones. En el enfoque de las PP, la cuestión de la democracia consiste en acreditar la superioridad directiva o gubernativa a la cual quiere contribuir, más que su superioridad institucional.⁴

En relación con lo anterior, el problema se ubica más específicamente en determinar si el patrón directivo del gobierno comunista, que es la planificación central integral, “el gobierno por planes”, es superior al patrón directivo de las democracias liberales, en las que no todo es planificable, pues en las sociedades mentalmente libres, políticamente pluralistas y económicamente abiertas, no todos los comportamientos de los ciudadanos pueden ser objeto de planifica-

⁴ Dicho al margen, la pregunta acerca de si un gobierno representativo es también efectivo o acerca de qué tipo de representatividad se requiere para que el gobierno democrático sea efectivo sigue siendo una clave vigente, parcialmente resuelta. En tono atrevido pero no infundado puede afirmarse que en el terreno del rendimiento social la cuestión de la superioridad de la democracia respecto de otros regímenes no está enteramente resuelta y hay que construirla institucional y técnicamente.

ción ni es posible prescribir al conjunto de la ciudadanía los fines que deben perseguir y los instrumentos que deben emplear para alcanzarlos, tanto en el ámbito económico como en otros campos sociales y personales, sin entrar en la discusión de que es prácticamente imposible que el gobierno cuente con los elementos cognoscitivos y técnicos para poder hacer una planeación social integral eficaz. En las democracias liberales, “el gobierno por políticas” es el modo propio de gobernar. Las políticas son planes de acción específicos (no holísticos), enmarcados por leyes precisas, que reconocen las libertades de sus ciudadanos y, en consecuencia, tienen límites precisos al abordar determinados campos de acción social (por ejemplo en las transacciones de los mercados que, por definición, no son planificables por un poder externo a sus actores). Las políticas suelen incluir la participación de los ciudadanos, combinan la acción del gobierno con la de los ciudadanos según el tipo de problemas que se abordan y no todas son regulatorias, prescriptivas o prohibitivas de conductas. En suma, la posibilidad de que la democracia liberal se afirme internacionalmente y goce de la confianza ciudadana depende de los resultados de su gobernanza por políticas, que muestran que en términos de desarrollo social y crecimiento económico tienen un impacto mayor y más sostenido que la gobernanza por planes centrales de un gobierno dominante e impositivo. Este crucial problema político, relativo a la productividad y eficacia social de la democracia, es al que quiere dar respuesta la disciplina de PP.

La novedad e importancia de su enfoque hizo que la disciplina, después de las obligadas aclaraciones, discusiones y negociaciones con los saberes establecidos de la academia, se expandiera con rapidez y tuviera aceptación. Surgieron cursos, programas de posgrado, departamentos y centros de investigación en las universidades, en sintonía con la expansión notable de las políticas sociales de los gobiernos a partir de los años cincuenta. Al desarrollarse la disciplina aparecieron diversos enfoques y corrientes en los que la ciencia económica se colocó como la referencia, lo que no dejó de suscitar polémicas. El primer efecto de la evolución de la disciplina fue la pérdida de su carácter multi-interdisciplinario, que fue sustituido por el enfoque unidisciplinario del análisis económico, que acentuaba la racionalidad y eficiencia del gasto de las políticas (particularmente las sociales), hasta el punto en que la disciplina abandonó su nombre original y llegó a llamarse “análisis de políticas” (*policy analysis*).

En el nuevo enfoque las consideraciones de costo-eficiencia de las PP fueron primordiales, por encima de la eficacia social de las políticas, cuyas fallas y fracasos no se atribuían al análisis sino a la gestión administrativa o al desempeño incorrecto de los servidores públicos.

El dominio de la perspectiva de la eficiencia económica en el análisis y diseño de las PP fue favorecido por la crisis fiscal que experimentaron los Estados sociales en los años setenta y ochenta y que los obligó a establecer políticas de estabilización y ajuste para reordenar las finanzas públicas y reconstruir la capacidad estatal de cumplir con sus funciones públicas. En polémica con la tendencia economicista, la ciencia política y la sociología prestaron atención a la manera en que los actores políticos y sociales se interrelacionaban a lo largo del proceso de elaboración e implementación de la política y mostraron cómo el tipo de relación practicado era el factor que condicionaba las decisiones de gasto, además de señalar que el éxito de las políticas dependía no solo de la asignación racional de los recursos públicos, sino de factores políticos (como la aceptación y el apoyo social, la neutralización de los opositores) y administrativos (como la idoneidad organizativa, gerencial y operativa de los organismos y el personal encargados de llevar a cabo la política). El mapa actual de la disciplina de las PP muestra un continente unidisciplinario, en el que el análisis económico es predominante y subordina a los demás enfoques, y uno multidisciplinario, en el que el análisis jurídico, politológico y administrativo, además del económico, son componentes fundamentales y se combinan en el diseño de las PP. Los dos continentes son a veces distantes y antagónicos, a veces fronterizos y complementarios.⁵

⁵ A comienzos de los años setenta irrumpió en el campo de la disciplina de PP el tema de la *implementación de las políticas públicas*, que sacudió la disciplina, al cuestionar la validez o la suficiencia del análisis de las políticas, debido a que eran numerosas las evidencias que mostraban que, después de la decisión, al momento de poner en práctica la política, tenían lugar diversas interacciones entre los gobiernos, los funcionarios y las organizaciones sociales, que afectaban en mayor o menor medida la realización de sus objetivos, pero cuya existencia e implicaciones no habían sido previstas por el análisis que sustentó el diseño y la decisión de la PP. En medio de las polémicas se perfilaron dos posiciones: los autores que tenían la certeza de que la originalidad de la disciplina consistía en el análisis del proceso decisorio de las PP, de modo que los problemas de la implementación eran de índole administrativa o política, que la ciencia política y la administración pública debían estudiar y proponer soluciones, y los autores que consideraron que la disciplina tenía que ir más allá del análisis previo a la decisión y del simple diseño de la política y debía incluir investigación sobre cómo era implementada la política decidida. El aporte cognoscitivo de la disciplina quedaría limitado si no tenía nada que decir respecto de la implementación de las políticas, que es el proceso crucial

La recepción de la disciplina en México

El interés por la disciplina de la política pública comenzó en México en los años ochenta,⁶ cuando se hizo evidente el agotamiento del patrón de gobierno que el Estado desarrollador autoritario había seguido por décadas: dirigismo y proteccionismo económico, centralismo, laxa legalidad u oportunismo legal, corporativismo y populismo, politización de la administración pública... El principio del fin del régimen autoritario empezó con la quiebra fiscal del Estado desarrollador mexicano (1982), que desencadenó una profunda crisis económica nacional y desembocó en una aguda crisis del sistema político y del modo de gobernar, ya que los graves errores de decisión económica no fueron considerados de orden técnico sino que se atribuyeron a la naturaleza autoritaria de una presidencia que carecía de contrapesos y controles y a un sistema político que se reproducía sin competencia electoral. La devastadora crisis fiscal y política del Estado desarrollador autoritario, junto con la crisis de la economía nacional, obligaron a tomar dos decisiones históricas: la democratización del régimen y la liberalización de la economía.

La disciplina de PP aparece en el país en medio de la inconformidad social generalizada a causa de la crisis. Al presentarse como una actividad de conocimiento que exige que las decisiones del gobierno acrediten su naturaleza pública y su eficacia, el enfoque de la disciplina de PP encajó perfectamente con la insurgencia cívica de los años ochenta a favor de la democratización del régimen y contribuyó con su enfoque y conceptos a sostener y depurar el clima democratizador. Ante la crisis del sistema político los más insistieron en la necesidad de asegurar un proceso electoral confiable, legal e imparcial, que posibilitara la alternancia en el poder, que fue considerada la condición

mediante el cual los propósitos de las políticas se vuelven hechos reales, o si el análisis predecisional de la PP no incluía en su análisis las posibles interacciones y hechos sociales que condicionarían la realización de sus objetivos. Las dos posiciones permanecen tanto en la docencia como en la investigación. Personalmente, me inclino por la posición que considera que los problemas de la implementación solo pueden ser planteados y resueltos desde enfoques de ciencia política y de gestión pública (como diseño organizacional, gestión de calidad, gestión del desempeño, control de gestión, etc.).

⁶ Esta fecha es apropiada, pues la primera maestría en PP se abrió en el ITAM en el otoño de 1988, y años después, a partir de 1991, comenzaron a publicarse diversas antologías y estudios introductorios sobre políticas públicas de mi autoría, editados por Miguel Ángel Porrúa. La primera maestría en PP en universidades públicas fue la de la UAM-Xochimilco, en 1992.

básica o la sustancia misma de la transición democrática, y cuyo supuesto y consigna era la destitución y sustitución de los personajes del régimen autoritario. Otros, los menos, insistimos en que la democracia, aunque se sustente en elecciones libres, equitativas y legales, es un orden político-institucional de raíces republicanas y liberales, a cuya construcción no se había prestado atención, movidos por el ímpetu de derrocar a los autoritarios y abrir las puertas a una nueva generación de dirigentes. El proceso electoral legal e imparcial asegura la legalidad del cargo del gobernante, su legitimidad política, pero hay que asegurar también su responsabilidad y competencia directiva a fin de que el gobernante democrático pueda ser realmente gobierno. Para esto hay que crear el orden institucional, fiscal y administrativo propio de la democracia. Justamente los objetivos y los métodos de la disciplina de las PP contribuyen a crear las condiciones que la democracia requiere para estar en aptitud de gobernar, pues buscan asegurar la naturaleza pública y la calidad técnica-económica-administrativa de las decisiones de gobierno. En suma, la recepción de la disciplina de PP en México prestó mayor atención *al momento gubernativo de la democracia*, que no podía ser descuidado por el momento electoral de la democracia, aunque este por varias razones resultaba más llamativo y popular. Interesaba sin duda un gobierno representativo y legal pero también uno que mostrara ser directivamente competente y eficaz. Hasta la fecha esta es la situación irresuelta en el país.

Al momento de su aparición en México la disciplina se vio obligada a polemizar en diversos frentes con los modos tradicionales de entender y practicar la acción de gobierno. Para empezar, el concepto de “lo público”, cuyo contenido y alcance es indefinible sin referencia a lo privado (desde la *polis* griega y la república romana hasta el Estado occidental moderno), tuvo como efecto político reivindicar y revalorar las libertades privadas y obligó a circunscribir con precisión el ámbito de lo público, lo que es responsabilidad del Estado, y el ámbito de lo que son intereses y responsabilidades privados. La idea de lo público como valor diverso pero no adverso a los valores privados resultaba ser en esos años algo incompatible para un gobierno que, por razones ideológicas o de control político, había tolerado a duras penas al mundo privado y lo tenía subordinado, aduciendo que era opuesto a la vocación popular, justiciera y “revolucionaria” del régimen. Asimismo, el concepto de interés y beneficio público era entendido sociológica más que republicana o liberalmente, de modo

que era equivalente al interés o al beneficio de la nación, del pueblo, de las mayorías populares, de las masas, y revestía una importancia superior a los intereses privados, considerados de menor valía, perniciosos para el desarrollo y que, por consiguiente, debían someterse a la voluntad de la nación y al pueblo (en la práctica, a la voluntad del gobierno). La categoría de lo público introdujo un incómodo ruido cultural y político, en tanto no puede ser de ningún modo sinónimo de lo nacional ni de lo popular, particularmente si estas nociones sofocan o afectan el valor del mundo privado y son utilizadas como soporte de justificación de autoritarismos y totalitarismos. Asimismo, la propuesta del “gobierno por políticas” cuestionó al “gobierno por planes”, que paradójicamente había reaparecido en el país en los ochenta y se había convertido en norma constitucional.⁷

Los conceptos de la disciplina promovieron también la distinción entre decisión-acción del gobierno y decisión-acción pública. No toda política gubernamental es pública o tiene naturaleza y sentido público a menos que reúna ciertos requisitos: obedezca la ley públi-

⁷ Una de las características de la aparición de la PP en el país fue su crítica directa a la idea de gobernar conforme a un “plan nacional de desarrollo”, que el gobierno de los años ochenta había considerado que era la forma apropiada de gobierno para superar la profunda crisis económica del país y la había elevado como principio constitucional de Estado (arts. 25 y 26). Gobernar de acuerdo con un plan podía parecer algo sensato después de las decisiones erróneas de una presidencia sin controles y parecía significar que mediante el plan la sociedad sabría con claridad los objetivos e instrumentos directivos que seguiría el gobierno y se sepultaría la acción presidencialista caprichosa, arbitraria u oportunista, cuyas tristes consecuencias sociales estaban a la vista en esos años de crisis. Sin embargo, el plan significaba una puesta al día del dirigismo económico del gobierno y una reconstrucción de la presidencia como el agente central de la “rectoría del desarrollo nacional”, que dejaba poco espacio al ejercicio de las libertades económicas de los ciudadanos (cuyo campo constitucional de acción eran las áreas “no estratégicas ni prioritarias” del desarrollo). El gobierno por planes mantenía asimismo un tono autoritario, al suponer que las acciones de las organizaciones y personas en el plano económico y social eran susceptibles de ser planificadas, se les podía y debía imponer prioridades, objetivos, áreas, instrumentos. De manera extraña y paradójica, la propuesta del plan aparecía en un momento en el que sectores sociales y regiones clave del país se resistían a reproducir su subordinación a las órdenes del gobierno presidencialista y trataban de restablecer sus libertades políticas y económicas, dado que habían perdido confianza en la capacidad directiva del gobierno. En los hechos, el plan a ser “popularmente consultado” era elaborado y decidido en las oficinas de la presidencia, y era gestionado por un “sistema de planeación democrática” que reproducía la cadena de mando de gobernantes y funcionarios por todos los puntos del país, sin incorporar realmente las propuestas de los ciudadanos. Para un desarrollo de estas consideraciones, véase el artículo “El aporte de las políticas públicas”, en *Democracia, desarrollo y políticas públicas*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2005.

ca (sin arbitrariedades y discriminaciones), gaste responsablemente los recursos públicos (sin corrupciones e ineficiencias), incorpore la opinión, la participación y la corresponsabilidad del público ciudadano, sea transparente y rinda cuentas de sus acciones y resultados al público ciudadano, e incansablemente mire por el interés y el beneficio públicos, evitando ser capturada por poderosos grupos de interés políticos o económicos. En suma, no toda decisión del gobierno, por ser decisión de un gobierno legítimo, es decisión pública, así como no toda decisión del gobierno por ser *del* gobierno es decisión *de* gobierno.

El proyecto cognoscitivo y profesional de las PP fue así, por un lado, una denuncia de las distorsiones públicas del régimen autoritario y, por el otro, una propuesta acerca del modo propio de gobernar de las democracias y de su mejora permanente. A diferencia de su nacimiento en Estados Unidos, la recepción mexicana de las PP —y muy probablemente la latinoamericana también— se caracterizó por enlazar desde el inicio la dimensión institucional y la científico-técnica de la decisión gubernativa. PP significó desde el inicio exigir la naturaleza pública de la política, de las políticas y del poder público, así como exigir eficacia directiva al gobierno, que solo podía lograrse si sus decisiones se sustentaban en información, análisis e incorporación de modelos causales. Desde su origen, PP articula institucionalidad y ciencia-tecnología. Lamentablemente mucha producción y docencia, por varias razones, han favorecido una orientación que ve la PP como un análisis única o primordialmente técnico o económico, desarticulado de la naturaleza político-institucional del proceso de gobernar y del sistema político-administrativo que lo enmarca.

LA DEFINICIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA, SU PROCESO Y SUS OPERACIONES CONSTITUTIVAS

Un gobierno dirige su sociedad mediante varios actos de autoridad, que toman la forma de acciones coactivas, legales, políticas, financieras y administrativas, que son diferentes en asuntos, fines, instrumentos, destinatarios, duración y alcances. Un subconjunto específico y sobresaliente de la acción pública de gobierno son las políticas pú-

blicas. Por PP se entiende: 1] un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema; 2] un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; 3] un conjunto de acciones a emprender que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas y cuya decisión las convierte formalmente en públicas y legítimas; 4] un conjunto de acciones que son llevadas a cabo por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles); 5] un conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad.

Una PP no es una acción de gobierno singular y pasajera, en respuesta a circunstancias políticas particulares o a demandas sociales del momento. Las características fundamentales de la PP son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público (constitucional o legalmente prescritos) y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política por personal de la administración pública o en asociación con actores sociales o mediante delegación de atribuciones a los actores sociales. Pero lo distintivo de la PP es el hecho de integrar un *conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas*, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos: un patrón de actuación. Dicho de otra manera, lo específico y peculiar de la PP consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente. La estructura estable de sus acciones durante un cierto tiempo es lo específico y lo distintivo de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos PP.⁸

⁸ En un gran número de países, debido a que la estructura de la financiación/presupuestación pública es programática, los *programas* son las acciones concretas que

La PP es la clase de acción directiva de gobierno más extendida, pues cubre prácticamente todos los campos de responsabilidad del Estado y de mayor importancia social, y *la actividad que integra las varias dimensiones políticas, legales, financieras y administrativas del gobernar*. En efecto, la PP recoge las demandas de los sectores civiles y políticos, las reelabora en objetivos y acciones legalmente compatibles, aprovecha la información y el conocimiento que existen en una sociedad para seleccionar las acciones y las formas de organización capaces de producir los objetivos decididos, e incluye el cálculo de los recursos públicos que las acciones necesitan para operar y alcanzar los resultados esperados. Dicho de otro modo, alrededor de la política pública en curso o en proyecto se enlazan leyes, poderes públicos, actores políticos y sociales, recursos financieros y procesos administrativos.

La PP ha de ser considerada como un *plan de acción*. Pero, a diferencia de lo que en nuestra cultura política suele llamarse plan (nacional, estatal, de desarrollo, de gobierno), la PP no es un plan holístico que pretende abarcar todo el campo de acción de la sociedad y que toma en consideración solo la acción del gobierno, al que considera el actor determinante en la definición del sentido de dirección de la sociedad, de su agenda, instrumental y forma de organización. Esta idea englobadora de gobierno que el plan implica en nuestro país y en otros

los gobiernos llevan a cabo para realizar sus funciones públicas y atender los problemas públicos, en razón de que los programas son las acciones gubernamentales que disponen de recursos públicos. En este contexto, la PP puede ser entendida como *un programa específico*, que atiende a una población objetivo determinada, aborda un problema particular o singular o presta un servicio concreto. Sin embargo, hay que tener presente que el concepto-término “programa” proviene de otra gramática, la de las finanzas públicas, y no de la política pública. O bien puede ser entendida como *el conjunto estructurado de programas*. En este nivel de abstracción, la PP es el plan de acción del gobierno orientado al cumplimiento de una función pública, la atención de un problema público o a la provisión de un servicio público, que son complejos, multidimensionales, integrados por varios elementos. En correspondencia, los objetivos de la PP son integrales, agregados, y sus lineamientos de acción generales. En cambio, los programas son acciones específicas y particulares, que siguen los lineamientos generales de la política y contribuyen a alcanzar sus objetivos integrales, pero se enfocan en atacar los problemas, componentes o hechos particulares de la situación social que calificamos como problema público o servicio público. En este sentido lo que llamamos política de seguridad, de salud, educativa, ambiental, agrícola o de transporte es (debería ser) un conjunto estructurado y coherente de programas específicos o particulares, que abordan determinadas dimensiones o componentes particulares del problema mayor o integral que denominamos inseguridad pública, destrucción ambiental, pobreza, mortalidad infantil, migración, violencia intrafamiliar, infraestructura obsoleta, limitado capital humano...

mantiene el supuesto de que el gobierno es todopoderoso, omnisciente y dispone de la plena aprobación social. El pluralismo democrático, la racionalidad limitada, la escasez (e interdependencia) de recursos y las restricciones legales son más que suficientes para afirmar que un proyecto de gobierno tan extremo y ambicioso es inviable.

La PP se entiende, en cambio, como un plan específico de acción, un plan limitado, orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas públicos específicos y con la mejora de situaciones de vida social, cada una de las cuales es diferente y posee su propia circunstancia. El espíritu que anima la disciplina de PP y el “gobierno por políticas” es el de un gobierno por asuntos, por temas, concreto, orientado a entender y resolver la singularidad distintiva de los problemas sociales, sean crónicos o críticos. Por ende, se trata de un gobierno que diseña acciones ajustadas, peculiares, cortadas a la medida de esas situaciones problemáticas específicas, a partir de la premisa de que el gobierno reconoce sus límites legales, cognoscitivos, financieros, organizativos, etc. Si se quiere sostener en el país el concepto de plan, por razones de prescripción constitucional más que de consistencia intelectual y viabilidad práctica, entonces puede entenderse y diseñarse *el plan como el conjunto integrado y coherente de políticas públicas específicas, sectoriales*, así como las PP han de ser entendidas como el conjunto integrado y coherente de programas y proyectos particulares.

La PP es pensada además en la disciplina como un *proceso* y no como una acción singular de gobierno, autorreferida y autocontenida. La PP es un proceso integrado por varias *acciones intelectuales* (de información, análisis, cálculo, crítica...) y *acciones políticas* (de movilización, discusión, persuasión, negociación, acuerdo...), interdependientes y eslabonadas, que preceden y preparan la toma de decisión del gobierno y posteriormente la llevan a cabo. En este sentido, la PP no es o no solo es el acto de decisión de la máxima autoridad pública, sino un proceso cuya estación central es sin duda la toma de decisión, pero que implica actividades que preceden y prosiguen a la decisión gubernamental. La PP es sin duda el objeto y el contenido preciso de la decisión gubernamental, pero la PP se ha iniciado antes, con una serie de actividades y decisiones particulares sobre varios asuntos, que preparan y estructuran la decisión gubernamental principal, y se extiende después mediante decisiones y actividades prácticas que la efectúan y la ajustan conforme a los acontecimientos y las circunstancias. La PP

es entonces un *proceso más que un acto de decisión*.⁹ La decisión de la PP es el acto gubernamental en sentido estricto, pues la política alcanza a tener calidad pública en razón de la decisión del gobierno legítimo. Sin embargo, en la etapa anterior de la deliberación o formulación de la política, así como en la etapa posterior de su lanzamiento y efectuar, participan actores extragubernamentales de varios tipos que interactúan con las autoridades, funcionarios y asesores del gobierno. En tanto proceso de decisión y no solo acto decisorio gubernamental independiente, la PP es producto de la interacción gobierno-sociedad, un producto compartido entre el poder público y el público ciudadano según diversas formas y grados de interlocución e influencia. Es pública y no solo gubernamental.

En la disciplina el concepto de PP ha sido elaborado principalmente como *proceso de solución de problemas*. Esta elaboración significa fundamentalmente dos cosas. Las situaciones sociales que llamamos de interés público, beneficio público, necesidad pública, o que calificamos como situaciones injustificables de inequidad, represión, inseguridad, discriminación, pobreza, y que consideramos que el gobierno debe intervenir para atender y modificar, son reelaboradas conceptualmente en el enfoque de PP como *problema público*. En consecuencia, las políticas son entendidas como *solución, respuesta*, y han de ser diseñadas de modo que sean acciones cuyos efectos y resultados cambien la configuración de la situación social llamada problema. El entendimiento de la PP como respuesta a problemas sociales es una construcción epistemológica necesaria y correcta, pues de este modo la política puede ser objeto de conocimiento científico, cuya finalidad es descubrir y probar nexos causales. Al ser conceptualizada como respuesta o solución a problemas sociales, *la PP es una hipótesis causal*, una acción causal cuyos efectos empíricos producirán supuestamente una situación social con atributos diversos a la situación que es considerada problema. El

⁹ Aunque en español hablamos de “toma de decisión”, el análisis nos dice que la decisión es un proceso, un proceso interdependiente (más que secuencial), integrado a) por una fase previa de deliberación en la que se discuten y ponderan los pros y los contras de ciertos objetivos, instrumentos, acciones, actores, resultados y tiempos; b) por el momento decisorio que corta la deliberación indefinida y en el que se deciden formalmente los objetivos, las acciones para realizarlos y los actores que se harán cargo de ellas, y c) por una fase posterior ejecutiva en la que se lleva a efecto la decisión y en la que se deciden cambios de las acciones para ajustar la decisión a las circunstancias que se presenten, algunas de las cuales son imprevistas e imprevisibles. En resumen, la decisión es un proceso hecho de decisiones previas y posteriores, antecedentes y consecuentes.

formato conceptual solución-problema remite al modelo causa-efecto, que es distintivo de la ciencia y la tecnología.

Es de observarse que “problema” significa una valoración, un juicio de valor, mientras “respuesta” significa un juicio de hecho. Una situación social es calificada como problema cuando debido a sus propiedades actuales y a sus efectos en la vida de las personas es considerada opuesta, contradictoria o alejada a la situación que una sociedad y su gobierno valoran y prefieren, por lo que se la descalifica y se exige que sea removida, disuelta, delimitada, corregida, mejorada... La referencia de una situación social empírica a un sistema de valores políticos y sociales (relacionados con dignidad humana, libertad, justicia, bienestar, seguridad, etc.) es lo que hace que la situación sea juzgada negativamente como un problema a resolver. En cambio, la referencia a un sistema de conocimientos, tecnologías y modelos gerenciales es lo que hace que una acción pueda ser calificada como la que resuelve (remueve, corrige, acota, controla, mejora, etc.) la situación criticada e indeseada. Una PP es, entonces, esencialmente bidimensional, valorativa y técnica; se orienta a producir la situación social valorativamente deseada y posee la eficacia causal para producirla, eliminando la indeseada. Se regresa de nuevo a la naturaleza pública de la política y a su eficacia causal, técnicamente sustentada.

La concepción de la PP como solución de problemas públicos ha constituido el criterio de *la clasificación de las políticas*. T. J. Lowi (1964), en un artículo fundamental,¹⁰ fue quien introdujo la primera clasificación, que se ha vuelto de uso aceptado, aun si debe refinarse. Las políticas son “distributivas” si el problema puede ser resuelto mediante distribución o asignación de recursos (materiales, humanos, financieros, en especie, en efectivo). Se llamarán en cambio “regulatorias” si el tipo de problema no puede ser resuelto a menos que se regulen las conductas de las personas mediante prohibiciones o prescripciones y se generen los incentivos para promover la observancia de la norma. Se llamarán “redistributivas” si el tipo de problema es de magnitud estructural y abarca toda la sociedad, por lo que no puede ser resuelto a menos que se lleve a cabo una redistribución de la propiedad, el poder y el estatus social, a lo largo y ancho de la sociedad. En estas consideraciones la naturaleza del problema define el tipo, el instrumental y el alcance de las PP, pero la clasificación incluye tam-

¹⁰ “Public policy, case studies, and political theory”, *World Politics*, vol. xvi, 1964, pp. 677-715.

bién una escala de conflictualidad real o potencial, de modo que los gobiernos toman sus decisiones no solo con referencia a la naturaleza del problema, sino con referencia al conflicto que la solución del problema conlleva, consideración que hace que los gobiernos se inclinen por unas políticas y no otras, prefieran unas y excluyan otras.¹¹

Al ser entendida la PP como un proceso de solución de problemas públicos fue lógico buscar cuáles eran las operaciones que integran el proceso, los eslabones de la cadena decisoria. Las primeras propuestas sobre sus actividades constitutivas fueron varias y se formularon desde diversos criterios, aunque a lo largo del tiempo se ha normalizado el número y el tipo de actividades que integran el proceso. Más allá de los nombres usados, las operaciones intelectuales y políticas interdependientes que constituyen e integran la PP son:

- 1] La formación de la agenda.
- 2] La definición del problema público.
- 3] La hechura o formulación de la política, es decir, la construcción de opciones para resolver el problema.
- 4] La decisión o la selección entre opciones.
- 5] La comunicación de la política.
- 6] La implementación de la política.
- 7] La evaluación de la política.

¹¹ Las PP “distributivas” responden a las demandas particulares de determinados grupos de ciudadanos, que no entran en conflicto con las de otros grupos, y en principio existen recursos públicos para atenderlas todas de algún modo, razón por la cual los demandantes quedan razonablemente satisfechos. Las “regulatorias” atienden problemas que en su raíz son conflictos entre ciudadanos o grupos de ciudadanos particulares, dado que los efectos de las conductas de unos perjudican las propiedades, libertades o condiciones de vida de los otros, de modo que hay que establecer normas que regulen las conductas, y al hacerlo se da razón a unos y se le quita a otros, con el resultado de que hay ciudadanos conformes e inconformes, apoyadores y críticos. Las regulatorias resuelven conflictos y suscitan conflictos nuevos, aunque el conflicto queda acotado al círculo de determinados grupos. Las “redistributivas” son en cambio las políticas de más alto riesgo y exigen gran legitimidad y habilidad política del gobernante, ya que enfrentan la tarea de reorganizar la estructura de la sociedad, que es la causa real de los conflictos sociales que se reproducen a cada momento y se extienden. Las redistributivas resuelven conflictos sociales de fondo pero en medio de polémicas, críticas, movilizaciones y hasta comportamientos violentos de amplios sectores de la población, pues redistribuyen nada menos que la propiedad (por ejemplo, políticas de reforma agraria), el poder político (otorgar voto universal y directo, reconocer a partidos políticos excluidos) o hacen que la dignidad social de los ciudadanos sea universalmente igual (políticas contra formas de discriminación o segregación por raza, género, religión).

Antes de la decisión central del gobierno hay tres actividades previas y después de ella hay otras tres actividades, aunque no deben ser concebidas como momentos o pasos de una secuencia cronológica de antes y después. En realidad son operaciones intelectuales y políticas que la decisión de la política requiere llevar a cabo para poder ser pública, ser real y ser eficaz, independientemente del momento temporal en que se ejecuten. El trabajo analítico y político está presente en todas y cada una de las actividades del proceso, antes y después de la decisión gubernamental. Sin embargo, las operaciones prácticas que se encargan de la comunicación y la implementación de las acciones decididas ocurren naturalmente después de la decisión, así como la actividad de evaluación de las políticas tiene lugar al cierre de un cierto tiempo o ciclo, particularmente si lo que se evalúa son los productos o los resultados de la política. El diseño o formulación de la PP corresponde al primer conjunto *predecisional* de actividades analíticas y políticas, mientras el segundo conjunto *posdecisional* se refiere a la implementación y evaluación de las políticas.

Cada una de esas actividades anteriores o posteriores son en realidad *decisiones* acerca de ciertos asuntos específicos que son componentes de la PP e influyen en la configuración y la ejecución de la decisión gubernamental de la PP. En la fase previa de la deliberación, las decisiones que se toman son numerosas e importantes, pues se decide si algo es realmente problema público o no, si el gobierno debe actuar o no, cuáles son los pros y los contras de actuar o de no hacer nada; se decide también en qué consiste el problema; cuáles son sus componentes, sus causas y sus efectos; cuál es el tipo de acciones que por sus instrumentos y actores podrían enfrentar el problema y controlar sus daños y expansión nociva; cuáles son los recursos financieros, legales y humanos que se necesitan; qué resultados deben esperarse de las acciones de la política y antes de cuánto tiempo, etcétera.

Una vez que el proceso de deliberación terminó y el gobierno se decidió por una cierta política, se procederá a decidir cuál es el tipo de comunicación social apropiado para informar a la ciudadanía sobre la política decidida y qué medios de comunicación se usarán y para qué tipo de público; también se tomarán decisiones sobre las unidades administrativas y el personal que será responsable de implementar la política y sobre sus habilidades, especificaciones y responsabilidades de trabajo. También habrá que decidir sobre la periodicidad del flujo de recursos en apoyo a las acciones y los criterios

de transparencia en su uso; sobre los requisitos que deberá cumplir la población beneficiaria, y si la política será implementada solo por unidades y personal de la burocracia o si participarán y en qué modo y hasta qué grado organizaciones privadas y sociales. Cuando hay incumplimientos, atrasos, conflictos, hechos imprevistos y otras situaciones que afectan la eficacia de la política, deberán tomarse decisiones acerca de cómo resolver las contrariedades. Lo mismo ocurre en la actividad de evaluación, cuyo diseño posiblemente se hace antes de la decisión gubernamental y su puesta en práctica después de la decisión. En primer lugar, hay que decidir cuál será la unidad o la materia a evaluar: si se evaluará el impacto o los resultados sociales de la política o la calidad de sus productos (bienes y servicios) o el desempeño del personal o la satisfacción del ciudadano, y si se evaluará primordialmente la legalidad de la actuación de los participantes, el costo-eficiencia de la política, su eficacia social o su rendimiento político-electoral. En segundo lugar, y en correspondencia con la primera decisión, habrá que decidir acerca del método a seguir a lo largo de la evaluación, que incluye la recopilación, procesamiento, análisis y presentación de datos, así como la definición del tipo de estándares e indicadores.

EL PROCESO DECISORIO DE LAS POLÍTICAS: ENTRE LA RAZÓN Y LOS INTERESES POLÍTICOS

El modo en que se relacionan o deben relacionarse las consideraciones técnicas y las consideraciones políticas en el proceso de elaboración o ejecución de las políticas ha sido uno de los problemas teóricos más atractivos de la disciplina de la PP y una de las tensiones desgastantes que los decisores de las políticas experimentan habitualmente. Originalmente la disciplina consideró que lo esencial y lo relevante de su contribución al proceso decisorio de la PP era su actividad de análisis técnico, de razón instrumental. Mientras las consideraciones sobre la corrección legal de la política son materia de los estudios jurídicos y las consideraciones políticas son asunto de la ciencia política o de los experimentados decisores políticos, las consideraciones técnicas son lo característico del análisis de las PP y toman la forma de un análisis causal y la forma de un análisis económico-financiero. El primer aná-

lisis determina cuáles son las acciones causalmente apropiadas que la PP debe contemplar a fin de realizar sus objetivos; el segundo análisis determina cuál es la asignación de recursos correcta para que la política pueda ejecutarse y sea costo-eficiente, económicamente racional. El aporte del análisis racional (técnico y económico) consiste en evitar que se decidan acciones causalmente desacertadas y acciones innecesariamente dispendiosas, que sustraen recursos a otras actividades gubernamentales. Ineficacia y desperdicio (para no mencionar corrupción) son atributos de irracionalidad directiva que debilitan la confianza social en el gobierno y erosionan su legitimidad.

La exigencia de que la elaboración de la PP se sustente en un análisis racional de eficacia y eficiencia obligó casi de inmediato a la disciplina a aclarar su concepto de *racionalidad* y a enfrentar críticas porque dejaba de lado la política, que era considerada con desprecio como el terreno irracional de las pasiones, mentiras, oportunismos, intereses, corrupción. En el momento de la aclaración, la discusión se centró en el tema de si el análisis, el diseño y la decisión de las PP debían tener como referencia y norma la racionalidad estricta o bien “la racionalidad limitada” (H. Simon). Concretamente la discusión se centró en la pregunta de si la PP debía elaborarse según el arquetipo de la racionalidad del hombre económico, que considera que los decisores y los demandantes de decisiones son actores que se comportan con el propósito de maximizar beneficios y minimizar costos, tienen toda la información pertinente sobre su circunstancia, ponderan todas las opciones relevantes de acción y eligen la que asegura la maximización de los valores deseados; o si, en cambio, los analistas, diseñadores y decisores públicos deben aceptar con realismo que los supuestos de la racionalidad estricta no se cumplen en el campo del gobierno y de la PP y, por ende, deben reconocerse las limitaciones de su análisis y decisión, debido a que no disponen de un ordenamiento coherente de las preferencias de los ciudadanos en un asunto público, no poseen la información requerida o los modelos causales probados ni tampoco construyen o están seguros de haber construido todas las opciones relevantes de acción para atacar el problema, por lo que tampoco están ciertos de cuál es el curso de acción a elegir que maximizaría el valor buscado, la acción realmente eficaz y exitosa. ¿Son los gobiernos actores ilustrados, omniscientes, o son actores de conocimiento social limitado, aunque tengan buena fe y estén socialmente comprometidos?

Las dudas y críticas del debate sobre el tipo de racionalidad apropiado para el análisis de las PP tuvieron el efecto de debilitar la visión olímpica que originalmente se tenía o exigía de la PP, entendida como el curso de acción correcto, eficaz y eficiente de solución de problemas públicos, sustentado en un cálculo científico, tecnológico y económico riguroso. Las dudas y críticas rebajaron también las pretensiones exageradas de investigadores y asesores que consideraban que es posible practicar una ciencia exacta de las decisiones de política y pensar las PP como planes maestros de efectividad segura o muy probable, como si las restricciones cognoscitivas y políticas no fueran inherentes a toda decisión de gobierno y no limitaran el análisis. El debate mostró que las PP no disponían de modelos causales en muchos de los problemas públicos que debían atacar y que la eficacia de la PP implica dimensiones políticas de aceptación social, y no solo cálculos técnicos.

El debate no está cerrado de ningún modo, particularmente en el campo de la política macroeconómica y financiera, en la que está probado que las decisiones que se desvían del criterio de la racionalidad estricta provocan efectos económicos nocivos, tales como déficit público, inflación, devaluación, que desencadenan a su vez efectos desestabilizadores en la economía real y en el bienestar social. El enfoque más realista de “racionalidad limitada” se ha normalizado en cambio a lo largo de estos años como método de análisis y decisión en la mayor parte de las PP, no obstante que el criterio de la racionalidad estricta deba exigirse y sea una posición responsable en numerosas políticas sociales a fin de atacar a fondo problemas sociales crónicos mal tratados a lo largo del tiempo, aun si provoca inconformidades y críticas sociales, y a pesar de que sean atendibles los señalamientos de numerosos autores cuando afirman que el gobierno no podrá justificar ante la sociedad que su política es la mejor o la más apropiada y, por ende, que es un dirigente responsable y capaz, si no procede en forma rigurosamente racional al momento de elaborar sus políticas y cede en cambio a inercias decisorias, a arreglos políticos injustificables y a las rutinas del aparato administrativo.

La “racionalidad limitada” de análisis y decisión ha tomado varias formas, pero la más conocida y practicada es la del “incrementalismo”, ideado por Charles E. Lindblom, que fue el primer autor que criticó con agudeza la racionalidad estricta que él llamó “omnicomprensiva”, “exhaustiva”. En su opinión los gobiernos pueden de-

cidir racional y responsablemente frente a los espinosos problemas públicos sin tener que comprometerse con los supuestos y requisitos de la racionalidad omnisciente. Es tan exagerado como absurdo pretender que ante cada problema una sociedad o un gobierno dispongan de los modelos causales, técnicos y económicos para darles debida respuesta. En sus decisiones los gobiernos suelen seguir la regla pragmática de “salir del lío, del atolladero” más que el arquetipo de la racionalidad pura y al pie de la letra; “se van por las ramas” más que “ir a la raíz” y, fuera de metáfora, los gobiernos siguen en su análisis y decisión “el método de las comparaciones sucesivas limitadas”, que Lindblom divide en dos variantes: “el incrementalismo simple” y “el incrementalismo inconexo”.

El procedimiento metodológico incremental consiste en registrar primero que la PP que está por decidirse para hacer frente a un problema público no es una decisión inédita, sin antecedentes, sino forma parte de una historia de decisiones que sociedad y gobierno han tomado a lo largo de los años para responder a las diversas manifestaciones del problema (por ejemplo: improductividad agropecuaria, deserción escolar, pobreza rural, degradación urbana), por lo que al momento de la decisión actual se sabe bien qué políticas han producido cuáles consecuencias en qué campos de la vida social. Reconocer la condición histórica de la PP tiene como efecto metodológico reducir el universo de las opciones de política a considerar y limitarse a examinar solo aquellas “que difieren muy poco de las políticas que actualmente se llevan a cabo”. Por consiguiente, el diseño de la nueva política preserva los componentes de la política anterior que han funcionado, corrige las acciones cuyo desempeño ha estado por debajo de las expectativas, suprime los elementos notoriamente ineficaces e innova incrementalmente la política en curso, introduciendo nuevos elementos o modificando el peso de algunas variables. El hecho de que para la toma de decisiones se seleccionen solo las opciones políticas que comparativamente se separan poco o están en el margen de las que se encuentran en operación representa una posición gubernamentalmente responsable, puesto que no se deciden acciones sobre cuyos efectos no se tiene conocimiento probado y que lanzarían a la sociedad hacia aventuras de probable fracaso, y es además una posición intelectualmente responsable, pues las reformas incrementales permiten calcular razonablemente las consecuencias de la nueva opción y reducir sus probabilidades de error y daño. La

metodología de las comparaciones sucesivas limitadas fue menos discutida que la posición política de Lindblom, quien consideró que el estilo incremental o gradualista de gobernar era el propio y obligado de las democracias pluralistas, “poliárquicas”, en las que actúan grupos de interés poderosos, bien informados y organizados, autónomos y capaces de presión efectiva, de modo que el diseño de la PP no puede introducir innovaciones (“grandes saltos”) tales que fracturen el equilibrio existente entre organizaciones que son política y económicamente fundamentales para un país, a menos que el gobierno quiera, tontamente, provocar movilizaciones de contestación y al final una crisis política.

En el marco del enfoque de racionalidad limitada aparecieron otras propuestas, que modularon el análisis racional de otro modo o que se distanciaron de la exigencia de racionalidad e incorporaron consideraciones de transacción política afirmando que los diálogos, las negociaciones y “los ajustes mutuos entre las partes” son un factor determinante de la elaboración y decisión de las PP reales. Los nuevos esquemas y recomendaciones para elaborar las políticas son: el “arte y artesanía” (Giandomenico Majone, Aaron Wildavsky), el “escáner mixto” (Amitai Etzioni), el “análisis partisano” (Lindblom) y, más allá del análisis, la “interacción social” (Lindblom, Wildavsky), que nos recuerda que en numerosas ocasiones la transacción política que tiene lugar entre el gobierno, los partidos políticos y las organizaciones sociales es más importante y determinante que el análisis, particularmente cuando los elementos cognoscitivos son insuficientes para tomar la decisión sobre una PP.

El enfoque de “artesanía” (Majone), fiel al valor del análisis racional en el diseño de las políticas, reconoce las diversas restricciones que limitan el trabajo del analista o del gobernante, restricciones legales, informativas, teóricas (de modelos causales), de recursos y de consenso político. La propuesta consiste en llevar a cabo un análisis que, en vez de presentarse como verdadero o técnicamente perfecto, ofrezca razones sobre por qué la PP decidida, bajo las restricciones que se experimentan, es la más apropiada para abordar el problema en cuestión, y que elimine sus componentes más nocivos. Racionalidad del análisis significa ofrecer razones para favorecer el acuerdo político acerca de la idoneidad de una PP en el marco de las condiciones limitantes de una determinada situación social, más que para asegurar la estimación causal incontrovertible, la “verdad” de la PP. A

semejanza de la artesanía, que es una actividad en la que el artesano, a partir de las limitaciones de los materiales con los que trabaja, produce objetos cuyas formas y diseños son apreciados por el público, la actividad del análisis de PP debe orientarse a diseñar la política más apropiada, la mejor política posible, a partir de las restricciones de información, conocimiento y aceptación que el analista y el gobernante enfrentan, y lograr que la ciudadanía y los opositores reconozcan la idoneidad de la política y admitan que es lo mejor que puede hacerse en las actuales circunstancias.

En condiciones políticas y cognoscitivas limitantes, lo importante es que el analista utilice todas las evidencias y todos los argumentos a su disposición para convencer al gobierno y a la ciudadanía de que la política elaborada es la mejor en las actuales condiciones limitantes y que su idoneidad para producir resultados positivos (aun si no los enteramente deseados) puede ser defendida y justificada racionalmente. No existe un análisis que en todos los casos puede encontrar la decisión racional maximizadora de objetivos a través de instrumentos probados de eficacia técnica y eficiencia económica, que él llama “decisionismo”. Lo que puede y debe exigirse al análisis es que ofrezca argumentos para mostrar que la decisión en pro de una política, a pesar de y a partir de las limitaciones y obstáculos de los cuestionamientos, no es arbitraria, absurda e irresponsable; que responda a las críticas, aclare las dudas y los aspectos controvertidos; que esté dispuesto a mejorar y evolucionar el diseño de la política a partir de la discusión y, sobre todo, que rinda cuentas a la ciudadanía de las razones por las que un gobierno se decidió por esa política y no por otra. En suma, es un análisis que tiene como objetivo último la aceptación de la política, más que su impecabilidad técnica. Este esquema enlaza con el gobierno democrático, definido como gobierno mediante discusión y deliberación, un “gobierno dialéctico” desde la polis griega. La democracia no puede ser entendida superficialmente como un régimen que opera y se equilibra a través de la transacción pluralista de grupos de interés poderosos, aunque no ofrezcan razones de sus acuerdos a nadie. El valor de la democracia y de sus PP reside fundamentalmente en una idea de diálogo racional, más que de arreglo transaccional de la política, pues es el régimen en que se respetan las posiciones diversas, se ha institucionalizado la discusión y se decide con referencia a argumentos que pueden ser validados por los demás y llegar a acuerdos razonables. “La discusión puede producir resultados que van más

allá de la capacidad de los métodos autoritarios o tecnocráticos de la elaboración de las políticas” (Majone, 1989: 2).

Una tercera estrategia analítica, que quiere resolver más bien salomónicamente el dilema entre racionalismo e incrementalismo, es el “escáner mixto” (Etzioni). Se presenta como una tercera vía que considera que al acercar y combinar los dos enfoques puede mejorarse la calidad del análisis y de la decisión de la política. Por un lado, se reconoce que los gobiernos enfrentan con frecuencia problemas sociales de alta complejidad, cuya solución requiere que se haga la exploración más completa posible de la situación para conocer sus componentes, dimensiones y causas determinantes, pues si solo se conoce el problema tal como ha sido definido por la política en curso, y si solo se conocen los resultados de las modificaciones incrementales, lo más probable es que la cuestión social se agrave y extienda, porque no se atacan las dimensiones y causas reales del problema, que se desconocen. No se puede estar más que de acuerdo. Por otro lado, es sabido que los analistas y decisores están sometidos a restricciones de varios tipos, comenzando con las de tiempo y recursos y terminando con las de información, conocimiento y apoyo social, por lo que es prácticamente imposible llegar a tener una visión profunda y detallada de la totalidad y complejidad del problema, dado que la decisión urge y su postponición o lentitud deliberativa serían factores que agudizarían el problema y ocasionarían que la sociedad cuestionara la confusión o indecisión del gobierno. En consecuencia, se propone un enfoque doble que combina la exigencia de tener una visión lo más completa posible de la situación social problemática, como lo exige el método racional, y no conformarse con el concepto que el análisis incremental tiene del problema, que además no cuestiona y solo corrige poco a poco a partir de los resultados de sus intentos pausados. Sin embargo, al hacerse el esfuerzo del análisis holístico se debe ser consciente de que no es posible metodológicamente, y acaso no tiene sentido para la acción gubernamental, intentar llegar a un conocimiento teórico exhaustivo de todos los componentes del problema, de sus interdependencias y de los factores causales que ocasionan la existencia y agravamiento del problema, por lo que se procede selectivamente a examinar en profundidad y en detalle aquellos elementos y causas particulares del problema que la visión panorámica permitió descubrir como relevantes y trabajar en ellos, como lo propone el incrementalismo, pero cuyo defecto metodológico y decisorio es que con-

centra la atención en aquellos componentes y causas particulares del problema que les son ya conocidos, sin exigirse indagar más a fondo en la constitución y etiología del problema. En suma,

el escáner mixto emplea dos cámaras, por así decir: una cámara de gran angular que cubre todo el campo pero sin gran detalle y una cámara que se enfoca en aquellas áreas que, reveladas por la primera, merecen un examen en profundidad. La exploración mixta puede dejar tal vez de lado áreas problemáticas que solo un enfoque de detalle pondría de manifiesto, pero es probable que el incrementalismo no vea los lugares más obvios de las áreas que no le son conocidas (Etzioni, 1967: 339).

No hay que quedar atrapado por las minuciosidades del análisis incremental que trabaja solo sobre lo que conoce, y renunciar al análisis de fondo de ciertas situaciones, que probablemente nos hará conocer otras dimensiones y causalidades del problema. Pero tampoco hay que ir tras una teoría integral explicativa de las situaciones sociales, como si el análisis de política fuera una actividad técnica, académica, sin descubrir y destacar los elementos del problema que el gobierno puede atacar y modificar (“la factibilidad gubernamental”).

La cuarta propuesta es la del análisis con partido tomado, “el análisis partisano” o partidario (Lindblom). Aún se trata de análisis, pero de un análisis racionalizador, más que racional, de políticas, pues las actividades informativas, analíticas y argumentativas se realizan desde la decisión que actores políticos o sociales determinantes ya tomaron a favor o en contra de una cierta política, a partir de sus preferencias valorativas o sus compromisos políticos, por lo que se trata de defender la posición frente a las críticas de los adversarios o justificarla ante rivales y prestigiarla entre los ciudadanos. Se trata de un análisis políticamente condicionado y funcional, cuyo principal propósito es facilitar los entendimientos entre los actores políticos y sociales que son clave para echar a andar una política, más que producir una modelación causal y económica de las políticas en abstracto, que por lo demás es imposible o no pertinente.

Esta propuesta se ubica prácticamente en la frontera entre el análisis y la política, y da la impresión de que las prácticas de la política se vuelven más importantes que el análisis en la formulación de las PP. Ya se había mencionado que “los ajustes mutuos entre las partes”, utilizando el análisis o modulándolo, resolvían más problemas públicos

y con mayor frecuencia que los análisis refinados. El nuevo paso de Lindblom es la idea de la “elaboración interactiva de la política”, que significa que las numerosas interacciones competitivas y cooperativas, jerárquicas o asociadas, mediante intercambios y acuerdos, que practican las personas y los grupos para resolver los problemas de su vida, con la participación del gobierno en diversos grados y modos, son estrategias de acción colectiva que resuelven problemas de interés público, son políticas públicas en vivo, “establecen y elaboran políticas” y “pueden remplazar al análisis y lograr soluciones en donde el análisis falla” (Lindblom, 1980: 27). Estas consideraciones desbordadas se equilibran cuando se reconoce que la interacción política, aunque puede sustituir al análisis, también lo necesita, pues sus datos y argumentos ayudan a que las negociaciones políticas no se diriman por la fuerza o el engaño y terminen entonces por ser falsas soluciones de problemas. El análisis es un factor de control de las posiciones infundadas y arbitrarias de los participantes (que no pueden probar lo que afirman) durante su proceso de acercamiento y entendimiento, así como un instrumento de persuasión. La “interacción” regresa a las tesis del “análisis partidario”.

Por un camino semejante pero con otra idea de la interacción política y social se mueve A. Wildavsky, que introduce la distinción entre “cavilación intelectual” e “interacción social”, y los considera componentes interdependientes del análisis y la formulación de la PP. En su perspectiva, el análisis de PP no busca resolver problemas (que llegan predefinidos) sino “crear los problemas” o “crear problemas que puedan ser resueltos”, lo cual significa que el análisis frente al problema que se quiere resolver debe primero contrastar las aspiraciones con los recursos que se tienen, lo deseable con lo factible, y a partir del equilibrio entre los fines y los medios definir el problema, un problema soluble, destacando los componentes y las causas del problema sobre las que el gobierno puede intervenir, hacer algo y puede modificar. La construcción de problemas solubles es el trabajo y la finalidad del análisis de las PP y es una posición racional que conduce a elaborar una política realista cuyo diseño señala a la comunidad política los objetivos que puede desear y querer porque son los que razonablemente pueden alcanzarse conforme a los recursos (cognoscitivos, financieros, tecnológicos, legales) que una sociedad y un gobierno poseen en un cierto tiempo. En este enfoque, el análisis racional y la PP, que es su producto, se vuelven un recurso de pedagogía política que

enseña a gobernantes y ciudadanos a aclarar y redimensionar sus metas (en oposición a ensueños, exigencias desbordadas, ilusiones, etc.) conforme a los alcances y límites de las capacidades gubernamentales y sociales. Esta tarea de ilustración política hace que el análisis deje de ser una cavilación intelectual, un exclusivo ejercicio teórico-técnico en oficinas, y entre de lleno en la interacción política, sea una actividad de un “proceso social”, pues la propuesta de PP será impráctica a menos que, en diálogo con los poderes públicos, los funcionarios y las organizaciones sociales muestren las ventajas de disciplinar los deseos, jerarquizar las preferencias, aplazar las demandas y, al mismo tiempo, persuadan acerca de la necesidad o la conveniencia de que exista una mayor regulación de las conductas, una mayor contribución fiscal, una mayor corresponsabilidad ciudadana, que harían que se incrementasen los alcances de la política pública. Esto significa que el análisis incluye participación ciudadana, interlocución entre expertos y políticos, debate público y formación de acuerdos. “Hay un desplazamiento del criterio de corrección al criterio del acuerdo” (Wildavsky, 1979: 399). No obstante, el análisis como cavilación racional no pierde su sentido ni deja todo a la dinámica del proceso social, pues su información, modelos y métodos cuestionan, controlan, depuran la dinámica de la interacción social cuando ésta cae en estancamientos, simulaciones, y es presa de las propuestas de los poderosos, los influyentes o los oportunistas astutos.

A manera de recapitulación, puede afirmarse que las ideas más influyentes del análisis de políticas se distribuyen entre una posición extrema que acentúa la importancia indispensable del análisis racional estricto para decidir una PP correcta y eficaz y otra posición extrema que deja la decisión de la política al juego de los poderes y al arreglo entre intereses organizados. Afortunadamente han surgido finas posiciones intermedias que han tratado de equilibrar razón y política, destacando que en las democracias liberales y sociales la formulación de las políticas significa discutir, ofrecer razones, aceptar críticas, argumentar y llegar a acuerdos aunque sean parciales y temporales, y esto implica disposición a la interacción política y social, además de pensamiento experto. El análisis de PP, visto de esta manera, representa entonces una actividad de aprendizaje colectivo acerca del mejor modo de resolver los problemas de interés público, que entraña practicar seriamente un análisis técnico pero en comunicación con la ciudadanía. El interminable ir y venir entre el análisis experto y la

participación ciudadana sirve entre otras cosas para criticar los oportunismos y las ilusiones desbordadas de los ciudadanos, a los que no les cuesta nada levantar demandas que rebasan las capacidades del gobierno, así como para cuestionar los análisis de pizarrón con modelos cuantitativos elaborados pero desconectados de la realidad social y sin interés por prever las consecuencias políticas de las políticas.

LAS OPERACIONES DEL PROCESO DE LA POLÍTICA Y SUS CONTRIBUCIONES

Se afirmó anteriormente que el proceso de la PP está constituido por un conjunto de actividades anteriores y posteriores a su decisión, que son fundamentales para que la política tome forma y se ejecute. Cada una de las actividades aporta un elemento que la política requiere para poder establecerse como una respuesta aceptada y eficaz en la solución del problema público. La primera actividad del proceso es la llamada “formación de la agenda”, que es el proceso social y político mediante el cual una situación de la vida social es calificada y aceptada como problema público y, por lo tanto, como una realidad que el gobierno debe atender y que tiene que ser objeto de una PP. Su trabajo consiste en indagar cuáles fueron los hechos sociales que ciudadanos y políticos consideraron que eran problemas de interés público, que se colocaron en la agenda de gobierno como temas de alta prioridad y que dieron origen a la necesidad de formular una PP de respuesta y movilizar los recursos del Estado. Particularmente se averigua cuáles fueron los actores sociales que plantearon el problema, cuál fue la información y qué evidencias o argumentos se emplearon para convencer a la sociedad y justificar (si es que lo hicieron) que se trataba de un problema de genuino interés público al que el gobierno debía prestar atención y dar respuesta para evitar males públicos mayores, entre otras razones. Se averigua también cuáles fueron eventualmente los otros actores sociales que se opusieron a que determinados hechos sociales fueran considerados problemas públicos, qué argumentos presentaron (si es que lo hicieron) para oponerse, corregir o matizar las posiciones de los activistas e impedir que el planteamiento del problema llamado público se extendiera por toda la sociedad, fuera aceptado tal cual y penetrara en la agenda del gobierno sin modifi-

caciones. La averiguación acerca de cuáles fueron los grupos sociales cuyas posiciones sobre el tema fueron excluidas es decisiva, y tal vez no solo en este tema. El descubrimiento de grupos sociales sin voz y sin posibilidades de acceso a la agenda para presentar sus problemas y necesidades llevará a plantearse la pregunta acerca de las relaciones que en la formación de la agenda gubernamental practican los grupos económicos, sociales, políticos y los gobernantes, a fin de conocer si son relaciones simétricas, incluyentes, que justifican con razones sus posiciones, o si son relaciones en las que ciertos grupos suelen ser los dominantes con base en su poder y estamento, más que en razones. Equidad o exclusión, uso de la razón o prepotencias y engaños, marcan desde la formación de la agenda el destino político y administrativo de una PP.

La segunda actividad se relaciona con *la definición del problema* (por ejemplo, del desempleo, de la pobreza, del incremento de la criminalidad, la migración, la improductividad del sector manufacturero o la destrucción ambiental) que difundieron los promotores de la política, que hizo suya el gobierno o que aceptaron los sectores sociales interesados en que se pusiera en marcha una PP para atender el problema de su preocupación. La definición del problema abarca los elementos que se considera son los elementos distintivos y socialmente nocivos del problema, así como las causas o los factores a los que se imputa la existencia del problema y su agravamiento. El trabajo del analista de PP consiste en valorar la corrección de la definición y la explicación del problema, que condicionarán el diseño y la decisión de la política. Para ello recurrirá a la información disponible confiable, a los resultados probados de la investigación teórica y de la aplicación tecnológica o a las historias de éxito que acreditan otros gobiernos y, con mucha frecuencia, cuando la información y el conocimiento de los componentes y las causas del problema son inexistentes, limitados e inciertos, los analistas y gobernantes deberán interactuar con el público interesado a fin de acordar con él la definición que incluirá la PP y que es la posible a partir de la información, el conocimiento y los recursos disponibles.

El análisis de corrección puede tomar dos caminos. El primero consiste en comparar la definición y explicación de la PP con la definición del problema y las hipótesis explicativas que aceptan las comunidades científicas (de medicina, ingeniería, química, biología, sociología), a fin de descubrir qué tipo de brecha se abre entre ellas, registrar las

limitaciones o errores conceptuales de la política y proceder a modificar planteamientos y acciones. Este camino, en el que la racionalidad de la política pública es el criterio o la norma de decisión, es de utilidad innegable, pero puede ser inviable o muy dificultoso, pues con frecuencia la definición y la explicación que la PP incorpora tiene que ser diferente de la científica o la tecnológica por varias razones: a] porque los problemas públicos a atender (por ejemplo resolver la violencia intrafamiliar, la criminalidad urbana, el bajo rendimiento escolar de ciertas capas sociales) no han sido objetos de estudio científico, no hay teoría ni modelo causal, o b] porque si el gobierno asumiera la definición-explicación científica le sería imposible actuar y atacar el problema, pues estaría obligado a desarrollar acciones que traspasan sus fronteras legales, económicas y políticas, creando entonces problemas más graves que los que pretende resolver. En estos casos el camino a seguir es el indicado por los modelos de “racionalidad limitada”: aceptar que frente a un determinado problema se tienen límites cognoscitivos y técnicos insuperables en el corto plazo, por lo que hay que diseñar y decidir políticas que disminuyan la probabilidad de graves errores y daños (incrementalismo), o realizar el mejor análisis y diseño de PP en esas circunstancias restrictivas y someterlo a validación, mejora y acuerdo con los opositores y el público interesado a través del diálogo, la discusión, la interlocución (“arte y artesanía”, “interacción social”, “análisis con partido tomado”).

La tercera actividad se relaciona con la *construcción de las opciones* de acción para atacar el problema público y con la selección de la opción que se considera la apropiada. La tarea de la actividad consiste en identificar cuál fue el criterio dominante en la deliberación y decisión o el que jerarquizó la importancia de los demás criterios: ¿fue la racionalidad económica estricta, la viabilidad política, la factibilidad administrativa? Asegurado el criterio de la legalidad de todas las políticas, la averiguación de cuál fue el criterio determinante y cuál la jerarquización de los criterios de la decisión es crucial para entender por qué se eligió una PP con una configuración específica, con ciertos objetivos e instrumentos, y se dejaron de lado otras políticas posibles, aceptables y ejecutables. Muchas veces el punto débil de las PP no se encuentra en defectos de información o conocimiento sino en la parcialidad o impertinencia del criterio preferencial de la decisión que tomaron las autoridades. El análisis puede llevar a descubrir que la politización de la decisión (particularmente si fue capturada por

grupos sociales poderosos) es la responsable de los magros resultados de una PP, pero en otros casos los malos resultados pueden deberse al exceso del criterio de eficiencia económica, que llevó a tomar decisiones que no incluyeron suficientemente la consideración de las reacciones políticas que suscitaría la PP o las capacidades organizativas y operativas de la administración pública y que tampoco mostraron cuidado para asegurar que el costo-eficiencia de la política, que beneficia al Estado con el ahorro de recursos, se tradujera en beneficios constatables para los ciudadanos.

La actividad de “la comunicación de la política” se encarga de diseñar las acciones de comunicación que hay que practicar para informar, explicar, aclarar, justificar, defender la política decidida y para llegar a los públicos interesados en el asunto y al público en general. En este punto las decisiones sobre los medios de comunicación y las tecnologías de información se enlazan con acciones que preservan los valores políticos democráticos de la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la contraloría social. Por último, en el desarrollo de la PP debe tomarse en consideración cuál es o será *el proceso de implementación* que se considera apropiado para que la PP camine sin grandes obstáculos hacia la meta de los resultados deseados, y *la evaluación* que tiene a su cargo valorar, con referencia a ciertos estándares, el desempeño de los operadores, la calidad de los productos y los resultados sociales de la política a fin de validarla, corregirla o mejorarla.

El proceso de implementación de la política es crucial porque muchos de los defectos de la política se ubican en la fase posdecisional de su operación y gestión. La bibliografía sobre la implementación de las PP muestra que en ese proceso reemergen las realidades políticas y administrativas que no se tomaron en consideración al momento de formular y decidir la política. En la fase de la implementación, el análisis de PP se vuelve un análisis organizacional, gerencial y operativo de la administración pública, que consiste en valorar la estructura administrativa del organismo u organismos encargados de la implementación de la política, en determinar si existe una división apropiada del trabajo (sin confusiones, traslapes, redundancias de papeles y responsabilidades de los agentes participantes), si se cuenta con el equipo adecuado, con personal competente y si hay un proceso de operaciones idóneo con estándares de desempeño, producto y resultado. Asimismo hay que examinar los patrones de dirección o

gerencia que practican las autoridades encargadas del seguimiento, acompañamiento, medición, control de la gestión y evaluación de los actores participantes en la efectuación de la política. Muchos análisis ponen el dedo en la llaga de la pobre gestión de la PP, que muestra defectos en reglamentos y procedimientos, distribución de la autoridad y sistema de trabajo y patrón directivo, o que señala incumplimientos y negligencias operativas.¹² Además de este estudio administrativo, hay que prestar atención a los componentes políticos de la implementación, pues es justamente el momento en el que reaparecen los grupos de interés, los partidos políticos, los gobiernos locales, los organismos internacionales, las organizaciones de los potencialmente beneficiarios de las políticas, cada uno de ellos con sus intereses y urgencias, visiones del problema, expectativas acerca de la acción del gobierno y presiones sobre el gobierno, que impactan en el desarrollo de la política, impulsándola, descarrilándola o encareciéndola hasta el punto de hacerla improcedente.

En la disciplina de PP ha habido discusiones muy agudas acerca de si el proceso de implementación de la PP debe seguir el modelo jerárquico-burocrático de la administración pública tradicional o si justamente este arreglo es el causante de los estancamientos y fracasos del desarrollo de la política y debe sustituirse por esquemas organizativos “posburocráticos”, descentralizados, en los que se otorga poder de decisión a los niveles operativos de la organización y en los que el principio de actuación es lograr la calidad del servicio en beneficio del ciudadano, más que la observancia rigurosa de reglamentos y procedimientos que, por definición, no podrán contemplar la variación de las situaciones reales y condenarán a las PP, particularmente cuando se trata de políticas de servicios, a decepcionar las expectativas de los ciudadanos, generar inconformidades y no producir el impacto social esperado. En cualquier caso, al momento de diseñar la PP ha-

¹² La relación entre el análisis y la gestión de la PP es algo que permanece sin una solución satisfactoria tanto en la disciplina de la PP como en la administración pública. Desde su comienzo, por razones epistemológicas y de afirmación académica y profesional, la PP quiso establecerse como un campo de estudio disciplinario y ejercicio profesional diferente al de la AP, especializado en la decisión pública, más que en su ejecución. Los analistas de la política no se consideraban sus administradores, y prescribían lo que las organizaciones y el personal de la administración pública debía realizar. Esta visión dicotómica del campo se afirmó con mayor fuerza cuando el análisis de PP se convirtió en puro análisis económico de las decisiones y acciones, dejando fuera de consideración otros aspectos, particularmente el de su factibilidad administrativa.

brá que considerar y programar con mucho cuidado su proceso de implementación, conocer la forma de organización, dirección y operación de las unidades administrativas y sociales que se harán cargo de la efectuación de la política, la historia de su desempeño anterior, las capacidades de su personal y su grado de compromiso con el problema que la política aborda, además de la idoneidad del equipo y la disponibilidad de recursos.

La *evaluación* cierra y abre un ciclo o espiral de la política. Los resultados de la evaluación, si es metodológicamente apropiada, nos dan una fotografía de la política en curso, de su grado de institucionalidad y corrección técnica, a la vez que nos ofrecen también elementos informativos sobre lo que hay que corregir y mejorar en el diseño y la operación de la política, con lo cual se reforma la política e inicia un nuevo ciclo o se eleva a otro nivel. El ejercicio de evaluación incluye un buen número de decisiones. En primer lugar, debe decidirse con referencia a cuál valor público (legalidad, integridad, carácter público, transparencia, eficiencia económica, eficacia social) se evaluará la política, para saber hasta qué grado respetó y realizó el valor preferido. Una vez decidido el valor de referencia, hay que darle forma operativa, es decir, hay que establecer los estándares o normas de operación que deberán cumplirse (que prescriben el tipo de acción que respeta o realiza cabalmente el valor institucional o administrativo) y los indicadores empíricos que permiten observar y medir si las acciones llevadas a cabo cumplen con el estándar y hasta qué grado. Una vez definido el marco de referencia de la evaluación, hay que decidir cuáles serán las materias en las que se enfocará la evaluación de la política, las cuales suelen ser la conducta de los directivos y del personal, el desempeño del personal o de unidades administrativas específicas, la calidad de sus productos (la calidad de los bienes y servicios públicos), su impacto o resultado social (cambio de las condiciones sociales), la satisfacción del ciudadano consumidor de los servicios públicos o de los beneficiarios de la política y otros. Además hay que decidir los métodos y técnicas de recopilación y procesamiento de datos y de presentación de resultados, así como la periodicidad de la evaluación, para que sea relevante y útil. En conclusión, cuanto menos conocimiento causal probado se tiene para sustentar la política, la evaluación desempeña un papel más importante como fuente de conocimiento técnico, porque al mostrar los resultados o efectos de la política y señalar las realidades que pueden ser consideradas como

sus causas nos ayuda a entender mejor las relaciones causales apropiadas entre las acciones y los objetivos deseados, las cuales mejorarán el diseño y la ejecución de la PP. Dicho de otro modo, en ausencia de modelos causales probados que sustenten las decisiones de políticas, la evaluación es el recurso cognoscitivo que tenemos a disposición y que como una linterna en la oscuridad nos conduce progresivamente a descubrir los factores causales que están en la base de los problemas crónicos y los desastres sociales que se padecen desesperadamente.

UNA MIRADA AL FUTURO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Desde su nacimiento, la disciplina de PP se ha enfocado a preservar y fortalecer los dos fundamentos distintivos de la acción directiva del gobierno, su institucionalidad o carácter público y su eficacia en la solución de los problemas sociales. El valor social de los gobiernos descansa en esos dos fundamentos. Sin embargo, la cuestión acerca de la competencia y la eficacia directiva de los gobiernos se ha convertido hoy en la cuestión de mayor consideración entre los ciudadanos y en las disciplinas que estudian al gobierno, debido a que las transformaciones de la economía y la sociedad contemporánea han hecho que la composición y la solución de los problemas públicos se hayan vuelto más complejas y que los gobiernos hayan disminuido su capacidad de respuesta, pues tienen que vincular sus decisiones y acciones con los actores de la sociedad económica, civil e internacional.

Aunque la disciplina y la práctica de la PP se moverán en el futuro por numerosos caminos tras nuevos propósitos y en respuesta a nuevos problemas, son previsible los siguientes temas: *a*] el concepto de *eficacia gubernamental o pública*, que incluya pero rebase el predominante enfoque técnico de la eficacia o causalidad de la PP; *b*] la *integración o integralidad* de los componentes de la PP, que supere la actual fragmentación en la que ha caído la política y que ocasiona incoherencias y contradicciones que afectan su eficacia; *c*] la consideración de la PP como una acción constitutiva de *la gobernanza* o proceso de gobernar, de modo que su análisis, diseño y operación se ajuste a las características de la gobernanza pública contemporánea.

La cuestión acerca de la eficacia de los gobiernos tiene como premisa esclarecer el concepto de *la eficacia gubernamental o la eficacia*

pública que a la PP se exige. ¿Qué es la eficacia gubernamental?, ¿en qué consiste? En los últimos años se tiene un concepto limitado y hasta unilateral de la eficacia gubernamental, pues se acentúa de manera predominante o única el aspecto técnico de la eficacia, la cual es entendida como la idoneidad causal de la acción gubernamental para efectuar las situaciones económicas y sociales que el gobierno o grupos de ciudadanos eligieron como sus fines u objetivos preferidos, aunque con frecuencia no consideraron si eran propósitos realizables a partir de los recursos legales, financieros, políticos y cognoscitivos de la sociedad y del gobierno. El concepto técnico de eficacia-eficiencia resulta fundamental y correcto, pero es limitado o insuficiente en los asuntos públicos y de gobierno, puesto que la eficacia gubernamental incluye los componentes técnicos o de índole causal, pero también los componentes legales y políticos, que son de índole valorativa. Una acción gubernamental es considerada socialmente eficaz por lo que efectivamente ha hecho y por el modo en que lo ha hecho, es decir, *por los efectos y por los atributos de la acción*, por sus productos y por las cualidades del proceso mediante el cual los ha producido. Importa que la actuación gubernamental realice las situaciones sociales deseadas y elimine los elementos de las situaciones sociales indeseadas y nocivas, pero importa asimismo que la actuación gubernamental preserve y confirme los valores fundamentales de un Estado constitucional, un régimen liberal-democrático-social y una convivencia social equitativa y respetuosa. Importan tanto *los efectos* como *los valores* de la acción gubernamental, tanto el producto como el proceso. No es aceptable constitucional y socialmente cualquier causalidad, y el rechazo político o el boicot social a una PP, aun si es técnicamente apropiada, la hacen ineficaz.

Es prácticamente imposible calificar de eficaz a un gobierno que, al actuar para resolver los problemas y las necesidades materiales de la comunidad o de grupos de ella, deja de lado o transgrede valores fundamentales de la convivencia (libertades, derechos, tolerancia, respeto, veracidad, equidad) o valores centrales de la relación republicana y democrática entre el gobierno y los ciudadanos, pues su transgresión generará repudio social a la política decidida por el gobierno, críticas a su validez o idoneidad, y seguramente provocará problemas de otro tipo, acaso más graves, que harán efímera o frágil la eventual solución del problema o la satisfacción de la necesidad material. Más aún, es muy probable que los problemas materiales de la precariedad de la

vida de poblaciones o grupos sociales jamás se resuelvan si al mismo tiempo no se neutralizan y sancionan las transgresiones de los valores fundamentales de la vida en común y de la equidad de trato entre los ciudadanos. Por ejemplo, la pobreza como situación real de vida de conjuntos de población no podrá resolverse significativamente a menos que se combata la discriminación, la inequidad, la impunidad, así como tampoco se puede sostener una política de crecimiento económico si no se respeta la libertad y la propiedad privada o los contratos. En breve, los problemas que una sociedad padece y denuncia no encuentran solución satisfactoria a menos que se resuelvan también las infracciones que autoridades, funcionarios o grupos sociales, o los beneficiarios mismos de la política, cometen contra los principios valorativos de la convivencia social. La PP eficaz es la que incluye factores técnicos e implica estándares legales, institucionales y morales en el trato con los ciudadanos. Este concepto integral de eficacia gubernamental o pública mantiene firme la necesidad de una base de información técnica, de asignación racional de los recursos públicos, y exige costo-eficiencia en las acciones, pero es escéptica respecto de la creencia racionalista desmesurada de que la PP puede producir los efectos deseados del gobierno y la sociedad, porque tiene siempre a la mano el modelo causal o la tecnología apropiada y efectiva. Las más de las veces no hay tal cosa en las acciones del gobierno.¹³

Un segundo factor de la ineficacia actual de las PP depende de su desarticulación respecto de las otras políticas y en sí misma. Las PP

¹³ Se deja aquí de lado otro aspecto central de la discusión sobre la eficacia causal de la PP, que se relaciona con el hecho de que las PP, o en general las acciones del gobierno, no disponen siempre de un modelo causal probado que fundamente su idoneidad causal para realizar sus objetivos. En numerosas decisiones de PP el componente técnico de la eficacia causal es inexistente o no ha sido comprobado, de modo que solo la obligación legal de actuar a fin de responder a una demanda o problema social o el soporte político (potencial o mayoritario) de una política son los motivos que impulsan a tomar una decisión y los criterios para juzgar su eficacia. Precisamente en razón de que muchas PP no descansan en enunciados de validez técnica o causal, nacieron otros esquemas de análisis, fundados en la racionalidad limitada o en el entendimiento político entre gobierno, partidos, ciudadanos, que justificaron la decisión de la PP, consideraron aceptables sus efectos probables y apreciaron la intervención gubernamental como un aporte a la solución del problema, aun si no resolutorio o eficaz del todo. En este contexto, la "eficacia gubernamental" no es evaluada desde una referencia técnica (particularmente cuando no se tiene un modelo causal probado), sino desde un mirador más integrado, que valora que el gobierno haga algo y disminuya los males en una cantidad observable y que su actuación tenga apoyo social, que sea aceptada suficientemente por beneficiarios y ejecutores.

de un gobierno suelen estar disociadas entre sí, desvinculadas, y los programas o proyectos específicos que en su conjunto constituyen una política (de educación, salud, ambiental) suelen ser inconexos, segmentados, hasta el extremo de ser incompatibles y contraponerse. El diseño, la implementación y la evaluación de la PP, así como se practican, nos han conducido a ver los árboles y a perder de vista el bosque. *Se ha perdido visión de Estado y visión integral de gobierno* al momento de analizar y diseñar las políticas. Lo usual en la práctica académica y profesional es que los problemas públicos se traten de modo separado, autocontenido, y que su solución sea vista como un fin en sí mismo y no como un fin intermedio que es importante alcanzar porque crea las condiciones para avanzar con mayor eficacia hacia la solución de problemas de mayor escala o de mayor complejidad en su composición y causalidad.

La oposición de la disciplina a la creencia del gobierno eficaz mediante plan holístico (nacional, de desarrollo) hizo que las PP se enfocaran correctamente a atender problemas públicos específicos, a identificar sus contextos, componentes y causas particulares y a encontrar la respuesta apropiada, sin comprometerse con visiones ideológicas imprácticas o con proyectos irrealizables de gran sociedad que no cuentan con la base cognoscitiva requerida. Sin embargo, el acento en la especificidad del análisis de políticas, y la tendencia actual de las evaluaciones y de los presupuestos a exigir que las políticas-programas obtengan resultados en modo eficiente, han propiciado que los analistas y decisores desagreguen cada vez más las políticas en programas y proyectos particulares y los orienten a la atención de asuntos especiales, singulares y micro. Más aún, el análisis de PP no solo se ha singularizado sino que se ha segmentado, pues los problemas públicos, abreviados, reducidos, empequeñecidos, son estudiados en modo fragmentado. Un problema público se define y analiza sin tomar en consideración el análisis de los otros problemas, sin averiguar si el problema en estudio es componente o efecto de otra situación social considerada también problema o si los problemas son interdependientes. Se diseña asimismo la política o el programa sin referencia al diseño o la configuración de otras políticas, con el resultado de que puede haber incoherencias y contraposiciones entre sus objetivos e instrumentos y que los resultados de una política puede echar por tierra las realizaciones alcanzadas por la otra política. Sobran evidencias de estas discrepancias y conflictos mutuos tanto

entre los programas que integran una política como entre las políticas. Por ejemplo, hoy la política de educación o de salud o agrícola o ambiental es un universo de decenas o tal vez hasta de un centenar de programas (dada la estructura programática del presupuesto) que no están alineados en modo coherente hacia los objetivos generales y sustantivos de la política general ni observan sus lineamientos generales de acción, por lo que chocan entre sí y se perjudican mutuamente, afectando la eficacia global de la política. La actual política de protección social, por su lado, al no haber considerado la política fiscal, la económica o la laboral, ha fomentado la informalidad, la ilegalidad, la baja productividad y la evasión fiscal.

La fragmentación de la actividad gubernamental, que ocasiona o agrava su ineficacia directiva, es lo que explica que hoy se dé más importancia a evaluar la coherencia entre los programas que integran una política (*la coherencia o la consistencia de la política*) que a evaluar el desempeño de los programas particulares. Explica también por qué se ha introducido el criterio de “transversalidad” en la formulación y ejecución de las políticas, que es una referencia valorativa que deben tomar en consideración todas las políticas y todos los programas del gobierno a fin de estar en condiciones de resolver un problema público complejo, multidimensional, o de asegurar el cumplimiento de un valor público fundamental, que no es posible resolver o cumplir mediante políticas o programas singulares y separados, aun si son exitosos. Es una paradoja gubernamental que coexistan programas particulares de alto desempeño con un bajo rendimiento de la política que los engloba y que debería articularlos. Se tienen programas específicos de educación y salud con extraordinarios beneficios sociales, mientras la política educativa o de salud está desestructurada en su conjunto y evidencia fatiga, al mostrar resultados inaceptables en desarrollo humano o en equidad social.

Los ejercicios segmentados de análisis y evaluación de PP, que se interesan solo en estructurar el asunto particular que captura su atención o en medir el desempeño particular de un programa, han dejado de contribuir a la unidad de acción directiva del gobierno, justamente cuando hoy se cuestiona agriamente al Estado contemporáneo por su desarticulación, fragmentación, pulverización y aun contradicción interna entre los cientos o miles de sus organismos, leyes, programas, proyectos, que no forman una unidad, que se mueven en diversas y hasta opuestas direcciones y que, por ende, restan al gobierno capa-

cidad y eficacia de conducción social. Es lógico entonces que exista hoy, en reacción, la tendencia a superar la dispersión de la PP y a reintegrarla a la acción de gobierno como un componente esencial de la gobernanza o del proceso de gobernar, el cual ha de ser a su vez entendido como parte o componente esencial de un régimen político o del sistema político-administrativo de un Estado. La reubicación de la PP en el proceso de gobernar y en su marco político-administrativo golpea la actual tendencia a autonomizar el diseño de la PP y contribuye a mejorar la idoneidad de su formulación e implementación, incrementando su aporte a la eficacia directiva del gobierno. Regresar a entender que la PP es la acción mediante la cual el gobierno dirige a la sociedad lleva a enmarcar el análisis y la decisión de la política en el contexto de una gobernanza precisa.

Sin entrar en detalles, conviene recordar que la disciplina de la PP nació y se desarrolló en un arreglo político-institucional y en un patrón de gobierno, típico de la posguerra, que ha ido cambiando a partir de los años ochenta por varios factores endógenos y exógenos, entre los cuales dos han sido decisivos: la democratización del régimen político y la liberalización-globalización de la actividad económica. La mayor parte de los supuestos, enfoques y métodos de análisis de la PP son correspondientes a lo que se llama “vieja gobernanza”, al modo específico de gobernar de la posguerra (en México al modo de gobernar del sistema político presidencial y central posrevolucionario para el desarrollo del país), y al tipo de relaciones que existían entonces entre el gobierno estatal y las organizaciones económicas, civiles y políticas de los ciudadanos, cuyas principales características fueron: amplia autonomía decisoria del gobierno y alineación política de las organizaciones económicas y sociales al gobierno; elaboración de las PP en predominante modo gubernamental; implementación de las políticas por medio de las burocracias de gobierno y, sobre todo, *autosuficiencia gubernamental* en la dirección de la sociedad, es decir, el supuesto o la convicción de que el gobierno puede definir y realizar por sí mismo los objetivos de interés público y las PP. En suma, la disciplina y la práctica original de la PP formó parte de una gobernanza en la que el gobierno era el protagonista social, impositivo o convincente, y en la que las organizaciones sociales alinearon bastante sus demandas, intereses y expectativas a los planes y propósitos del gobierno. El protagonismo gubernamental comenzó a menguar con la desastrosa crisis fiscal y política de los Estados sociales en los años

setenta y ochenta y, en consecuencia, con la afirmación mundial del consenso neoliberal en política y economía.

Al ejercerse en un contexto de democracia y liberalización económica de alcance global, el proceso de gobernar se ha ido configurando de otro modo, puesto que la capacidad de rectoría económica del gobierno ha disminuido (no tiene el control de la dinámica económica), se ha incrementado la independencia política de la sociedad al realizar sus intereses económicos y se ha extendido la voluntad de los ciudadanos de participar e influir en la definición y gestión de los asuntos públicos, con una poderosa expansión de la esfera pública que el gobierno ya no acota ni controla. La “nueva gobernanza” es descrita como un cambio del modo jerárquico de gobernar mediante mando y control hacia uno más descentralizado, horizontal, interdependiente, relacional, interactivo, participativo, en red, en el que los actores públicos y privados, gubernamentales y sociales, practican formas de diálogo y negociación para ajustar sus intereses, conciliar sus diferencias y acordar los objetivos y futuros preferidos de la sociedad, que serán el marco de referencia para elaborar las políticas, prestar los servicios públicos de beneficio social y decidir proyectos de inversión cruciales para la viabilidad y la prosperidad de la sociedad. Este nuevo y obligado proceso de gobernar presiona a los métodos y prácticas tradicionales de análisis, decisión e implementación de las PP.

Frente a la nueva gobernanza, habrán de preservarse algunos métodos de análisis y gestión de políticas y otros tendrán que modificarse. Es invariable la exigencia de la eficacia social de la PP y la de su eficiencia económica, que es el modo racional de la eficacia. Por consiguiente, en el análisis y diseño de las PP seguirá siendo irrenunciable la búsqueda de información objetiva y actualizada, así como la producción e incorporación de teoremas, modelos y tecnologías causales, que aseguren la asignación eficiente de los recursos públicos y la eficacia de las acciones directivas, pero en el entendido de que la eficacia gubernamental contiene y rebasa la dimensión técnica. En cambio, deberá cambiar la relación que practica el gobierno con las corporaciones privadas y las organizaciones sociales al momento de identificar y definir el problema público y decidir las acciones y los actores que se responsabilizarán de la atención al problema. Los métodos de análisis y decisión de la PP ya no podrán ser burocráticamente monopolizados por autoridades, funcionarios y asesores expertos, y deberán incluir prácticas de interlocución sistemática con el público ciudadano infor-

mado, conocedor e interesado, de modo que la PP será cada vez más una coproducción público-privada, gubernamental-ciudadana, que conjunta y equilibra las ideas, propuestas, recursos y compromisos de los actores gubernamentales y los sociales, con lo que ganará en eficacia: incrementará su capacidad causal técnica y su aceptación social.

El nuevo modo de elaborar las PP, conforme a las características del gobernar contemporáneo, obligará a modificar las prácticas de interlocución gubernamental con la ciudadanía y a institucionalizar como obligatorias las prácticas de participación e involucramiento ciudadano en el diseño, decisión y efectucción de las políticas. Es visible en varios países el cambio que han experimentado las actividades de identificación de necesidades, consulta, opinión pública, presupuestación, formulación, comunicación, contraloría y evaluación de las PP, en las que se ha incrementado la influencia de las organizaciones ciudadanas y de las firmas económicas, nacionales o internacionales.

En las actuales condiciones sociales, en las que se expande la economía independiente, crece la participación ciudadana en los asuntos de interés público y se afirma la autonomía personal en la gestión de los proyectos de vida, el gobierno no puede ya ni definir ni realizar por sí mismo el sentido de dirección de la sociedad, que las PP expresan y efectúan. La gobernanza jerárquica, de arriba hacia abajo, gubernamental(ista), es hoy limitada y no puede ser el esquema de análisis, formulación y ejecución de las PP. El gobierno sigue siendo una instancia necesaria y potente, pero gobernar es una actividad en la que los recursos y las acciones del gobierno son insuficientes y requiere actores extragubernamentales para cumplir sus funciones públicas y crear un futuro social de prosperidad y equidad. En el contexto actual aumenta la posibilidad de que la política pública sea en verdad una obra pública, un producto elaborado por la autoridad pública y el público ciudadano. Este es el futuro a la vista que modificará el modo de entender, analizar y efectuar las políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Aguilar, Luis F. (1991), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- (1992), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

- Aguilar, Luis F. (1993), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- (2000), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- (2004), “Recepción y desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México”, *Sociológica*, año 19, núm. 54.
- Bardach, E. (2008), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- Subirats, Joan (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ruiz Sánchez, Carlos (2002), *Manual para la elaboración de políticas públicas*, México, Universidad Iberoamericana/Plaza y Valdés.

BIBLIOGRAFÍA AVANZADA

- Aguilar, Luis F. (2005), “Las políticas públicas: Su aporte”, *Democracia, desarrollo y políticas públicas*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2009), “Marco para el análisis de las políticas públicas”, *Política pública y democracia en América Latina*, México, EGAP/Miguel Ángel Porrúa.
- Lindblom, Charles E. (1980), *The policy-making process*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Majone, G. (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Parsons, W. (2007), *Introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso.
- Sabatier, Paul A. (1999), *Theories of the policy process*, Boulder, Westview Press.
- Wildavsky, A. (1979), *Speaking truth to power*, Boston, Little Brown & Company.