

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

ÍNDICE

PRESENTACIÓN, <i>por</i> MARCELO EBRARD CASAUBON	9
PRÓLOGO, <i>por</i> MARA NADIEZHDA ROBLES VILLASEÑOR	11
INTRODUCCIÓN, <i>por</i> LUIS F. AGUILAR	17
UNA REVISIÓN DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS: DE LASSWELL A SABATIER, <i>por</i> PETER DELEON	61
LA CIENCIA DE “SALIR DEL PASO”, <i>por</i> CHARLES E. LINDBLOM	74
LOS USOS DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS, <i>por</i> GIANDOMENICO MAJONE	94
LA POLÍTICA PÚBLICA COMO VARIABLE DEPENDIENTE: HACIA UN ANÁLISIS MÁS INTEGRAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, <i>por</i> JOSÉ LUIS MÉNDEZ	115
POLÍTICAS PÚBLICAS. MÁS ALLÁ DEL PLURALISMO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, <i>por</i> RODOLFO CANTO SÁENZ	151

AGRADECIMIENTOS

La Escuela de Administración Pública del Distrito Federal agradece a las siguientes instituciones su apoyo para editar la Biblioteca Básica de Administración Pública: Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Universidad de California, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma de Sinaloa, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Cámara de Diputados (LX Legislatura), X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Programa Caribeño a Nivel Universitario de Gestión Pública, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C. Así como a las siguientes revistas: *Reforma y Democracia*, *Revista de Administración Pública*, *Revista Buen Gobierno*, *Revista Foro Internacional*, *Revista de Gestión y Política Pública*, *Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, *Revista Vasca de Administración Pública*, *California Management Review*, *Public Administration Review*. Asimismo editoriales: Fondo de Cultura Económica, Miguel Ángel Porrúa, Alianza Editorial, Editorial Porrúa, Editorial Espasa Calpe, Editorial Fineo, Ediciones Lilmod, Editorial Norma, Editorial Taurus, Grupo Editorial Tomo, Éditions La Découverte, Lynne Rienner Publishers, Routledge Publishers, Russell Sage Foundation, Sage Publications, Taylor and Francis Group, Harvard Business School Press, Princeton University Press, Oxford University Press.

Reproducción autorizada en los términos de la Ley Federal del Derecho de Autor, bajo licencia del CEMPRO (Centro Mexicano de Protección y Fomento de los Derechos de Autor) número CP15/10 para:

- p. 61 Peter Deleon, “Una revisión del proceso de las políticas públicas: de Lasswell a Sabatier”, *Revista de Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), vol. VI, núm. 1, 1997, México.
- p. 151 Rodolfo Canto Sáenz, “Políticas Públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana”, *Revista de Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), vol. IX, núm. 2, 2000, México.

PRESENTACIÓN

Desde nuestra perspectiva, un gobierno de izquierda debe asumir el desafío y la responsabilidad de conducir los asuntos públicos para conseguir equidad, con la convicción de que es posible aplicar métodos y conocimientos racionales, explícitos y modernos en la práctica de las políticas de gobierno para resolver con mayor eficacia los problemas de la población. Es por ello que decidimos emprender la ruta de profesionalizar a los servidores públicos mediante el estudio de las teorías y las prácticas de la administración gubernamental. Así, propusimos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la creación de una institución académica de alto nivel dedicada a la formación y actualización de los servidores públicos, como mecanismo de mejora continua en la inacabable tarea de conseguir la solución de los retos que enfrenta la capital mexicana.

Así nació la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal a inicios del 2009 y ya comienza a entregar frutos de su actividad en diversas formas: cursos, seminarios, talleres de actualización profesional en áreas específicas de la gestión ciudadana, conferencias especializadas, baterías de exámenes para la certificación de mandos medios y superiores del Gobierno del DF y, en este caso en particular, los primeros nueve textos de una biblioteca especializada en el entendimiento, análisis e implementación de políticas públicas.

En la Biblioteca Básica de Administración encontramos una cuidadosa selección de textos fundamentales, reunidos y editados bajo el cuidado de expertos ampliamente reconocidos nacional e internacionalmente por sus aportaciones a los campos de la interacción entre la sociedad y el gobierno, el enfoque estratégico en la gestión pública, la participación ciudadana, la evolución de la administración pública mexicana y su perspectiva histórica, los procesos de calidad en el sector público y el sentido moral de los poderes públicos, temas todos ellos de indudable importancia y relevancia para la vida cotidiana en la sociedad contemporánea.

Estoy seguro de que esta biblioteca será una compañera cercana y un activo valioso para los servidores públicos no sólo del Gobierno

del Distrito Federal sino de México y Latinoamérica: de todos los que estamos empeñados en luchar por la democracia, la equidad, la perspectiva de género, la rendición de cuentas y la sustentabilidad.

MARCELO EBRARD CASAUBON
Jefe de Gobierno del Distrito Federal

PRÓLOGO

El Gobierno del Distrito Federal tiene como principio el mandato ciudadano de construir una ciudad de México justa, respetuosa del estado de derecho, segura, próspera y solidaria con todos sus habitantes, especialmente con aquellos que enfrentan mayores dificultades. Como gobierno democrático que es, está comprometido a actuar sujeto a la supremacía de la ley, a manejarse con transparencia, a mantenerse abierto a la participación ciudadana y a pugnar por el logro de la equidad.

Para llegar a tan elevados fines se requiere bastante más que solo la intención de emprenderlos, porque el tamaño, la diversidad y la complejidad de la capital son extraordinarios y requieren por tanto de visión de Estado, estrategias de largo plazo y todo el caudal de conocimientos y experiencias que sea posible reunir.

Casi lo primero que salta a la vista es la percepción de que ese proyecto y visión de ciudad no podrá realizarse sin una administración pública de calidad, lo cual implica contar con un cuerpo de funcionarios públicos orgullosos de trabajar en el gobierno de la ciudad para beneficio de sus ciudadanos, respetuosos de la ley, cuidadosos de los recursos públicos, con un alto grado de competencia profesional, eficientes en su desempeño, proveedores de servicios de calidad y dispuestos a modificar las situaciones sociales injustas y a tratar con respeto a todas las personas.

Otro rasgo fundamental de esta visión es la cultura de la planificación democrática y la evaluación de la acción administrativa, porque las políticas y los programas de servicio deberán ser planeados con base en caracterizaciones claras de los problemas; con objetivos y metas precisos y con las acciones necesarias para lograrlos, además de con el establecimiento de estándares de calidad e indicadores de desempeño explícitos y medibles.

Como puede fácilmente comprenderse, el factor humano desempeña un papel fundamental para la consecución de estos objetivos, pues no basta con disponer del instrumental técnico y los recursos financieros y materiales para las tareas diarias, sino que todo ello deberá nece-

sariamente sustentarse en la voluntad, las actitudes y el conocimiento, cualidades estas intrínsecamente personales y dependientes en buena medida de aspectos educativos y de convivencia profesional.

Sin embargo, el Gobierno del Distrito Federal carecía de una institución dedicada a atender expresamente las necesidades específicas de formación y profesionalización de sus servidores públicos, y por ello surgió la idea y el plan de creación de la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, hoy en día la institución responsable de formar los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, promoviendo a la par un elevado estándar de calidad en las tareas de la función pública.

Sabemos que la percepción ciudadana acerca de la administración y el servicio público en el mundo es lacerantemente precaria; sin cortapisas se asocia a los servidores públicos con corrupción e incompetencia, entre otros males, por lo que nuestro reto es mayúsculo. No solo se trata de comenzar a abordar los problemas de la ciudad de México de manera diferente, buscando equidad, sustentabilidad, recuperación del espacio público, ampliación y diversificación del transporte público, además de aplicando convicciones y competencias de servidores públicos probos y capaces, genuinamente empeñados en trabajar para los ciudadanos, sino de dar pruebas a la ciudadanía del carácter genuino del proceso.

El Gobierno del Distrito Federal es consciente de que no bastan las buenas intenciones o tan solo destinar mayores presupuestos o aumentar las coberturas de los programas: es necesario aplicar conocimientos, habilidades y técnicas; estar al tanto de los avances producidos por los estudiosos de la administración pública, impulsar institucionalmente el derecho y la obligación de estudiar, de actualizarnos, de reflexionar, de compararnos con la teoría, de ponernos a prueba.

Así, parte integral de las labores de la EAPDF consiste en producir materiales académicos de trabajo para servidores públicos pero también para los estudiosos de la administración pública y de la ciudadanía interesada. Por eso decidimos emprender la construcción de la Biblioteca Básica de Administración Pública, un proyecto editorial que reúne textos fundamentales para quienes se propongan ejercer su función de servidor público “con todas las de la ley”, es decir, mediante el estudio y la consulta directa de las fuentes más importantes del conocimiento y la práctica de políticas públicas.

Se trata de materiales originalmente escritos en español por espe-

cialistas locales y regionales, y de traducciones especializadas que ponen las teorías y experiencias internacionales más relevantes al alcance no solo de los servidores públicos tanto del Gobierno del Distrito Federal como de otros estados de la República, así como de América Latina, sino también de lectores en los países de habla hispana interesados en encontrar y conocer una visión actual de la administración pública que a todos nos impacta.

Es de notar que un esfuerzo tan amplio (la primera parte de esta Biblioteca Básica de Administración Pública consiste en nueve volúmenes) requirió la participación de todo un equipo de trabajo encabezado por el notable coordinador general de esta obra, el doctor Luis F. Aguilar Villanueva, especialista señero en la gestión pública en el mundo, de amplia y reconocida trayectoria avalada por decenas de sus libros y publicaciones, a quien se reconoce como el introductor del enfoque de las políticas públicas en América Latina, y ahora presidente del Comité de Administración Pública de la ONU. Para cada tomo de los que integran la Biblioteca, Luis F. Aguilar convocó a un muy destacado especialista, referente en su campo de conocimiento, quien reunió el trabajo de múltiples expertos que, en muchos casos, cedieron sus derechos de autor y reservas sobre los artículos, investigaciones y obras realizadas.

Nuestra Biblioteca Básica es publicada además por una editorial de relevancia y prestigio como lo es Siglo XXI, empresa que difunde y fortalece la cultura mediante la obra de autores pioneros del pensamiento, seleccionando y creando obras que impulsan el crecimiento y desarrollo de múltiples sectores de la sociedad.

El volumen 1 de la serie está a cargo del propio Luis F. Aguilar; inicia con un ensayo sobre la disciplina de las políticas públicas escrito por él especialmente para la ocasión e incorpora textos fundamentales sobre el tema que le da título: *Política pública*.

El segundo tomo se llama *Administración pública* y explora aspectos relativos a la complejidad organizacional e institucional. Fue compilado por el doctor Enrique Cabrero Mendoza, eminente investigador en las áreas de gerencia y finanzas públicas, análisis organizacional y gestión municipal y políticas públicas, quien se desempeña como director general del prestigiado Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Administración pública mexicana del siglo xx es el título del tercer volumen, editado por la doctora María del Carmen Pardo, cuyo currícu-

lum, trayectoria académica y publicaciones la consolidan como una de las autoras imprescindibles en el estudio de la administración pública. Ella encabeza los textos dedicados a analizar la evolución de la administración pública mexicana a la luz del avance de la modernización de la sociedad mexicana y de su sistema político.

Participación ciudadana en las políticas públicas es el volumen 4 de la serie, realizado por el doctor Manuel Canto Chac, destacado profesor-investigador y autor de obras publicadas en México, España y Colombia, entre otros países. La participación ciudadana resulta crucial para el desarrollo y asentamiento de las políticas públicas, y América Latina ha sido en diversos grados precursora de movimientos civiles, como los que analiza en su artículo introductorio y presenta en los textos seleccionados.

El volumen 5 es *Organización e instituciones*, a cargo del maestro Roldofo Vergara Blanco, quien a sus credenciales académicas añade su experiencia en la gestión de la administración pública. En su artículo introductorio explora las múltiples formas en que surgen, prosperan y decaen las relaciones entre organizaciones e instituciones diversas.

Es el turno de los estudios históricos: en el volumen 6, titulado *Administración pública mexicana del siglo XIX*, el doctor Roberto Rives, autor y coautor de libros especializados en el tema, los explora, explica y analiza, examinando las diversas fases de la administración pública en su tránsito del Imperio a la República, así como en sus etapas de desarrollo a partir de un esquema de organización central hasta llegar al federalismo, con todas sus implicaciones para la época presente.

Gestión de calidad es el nombre de nuestro séptimo libro, compilado por el maestro Francisco Moyado Estrada, cuya formación académica en México y Barcelona, así como su extensa carrera y experiencia en la administración pública, le permiten ofrecer una visión amplia sobre la implantación de las políticas de calidad necesarias para mejorar efectivamente el desempeño de los gobiernos, dando con ello sustento y seguimiento a los compromisos establecidos con los ciudadanos.

El tomo 8 de la colección se titula *Gestión estratégica*, trabajo llevado a cabo por el maestro Ernesto Velasco Sánchez, de liderazgo emergente en el campo de la administración pública, con estudios en El Colegio de México y en Birmingham. Su enfoque versa sobre la necesidad y la conveniencia de asumir perspectivas estratégicas en la gestión y la planeación públicas, ajustando si fuera necesario los

modos internos de la organización para volverla capaz de enfrentar los desafíos presentados por su entorno.

Esta primera fase de la Biblioteca cierra con broche de oro con el volumen 9, *Ética pública*, realizado por el doctor Mauricio Merino, quien además de su ampliamente reconocida experiencia y trayectoria académica, fuera consejero electoral en el Instituto Federal Electoral (IFE). Resulta propio concluir la primera serie de libros sobre gestión de políticas públicas con el tema de la ética, porque si no somos capaces de en efecto darle contenido moral al servicio público, entonces nuestra tarea pierde sentido, profundidad y trascendencia.

Luis F. Aguilar lo resume así: tener gobiernos cuyas acciones directivas sean de impecable naturaleza pública y de probada eficacia es una justa exigencia ciudadana y es el objetivo esencial del análisis, diseño e implementación de las políticas públicas.

Nada nos haría sentir más satisfechos si, discrepando o en acuerdo con los textos que hoy les ofrecemos, los servidores públicos del Distrito Federal, del país y de América Latina, decidieran incluir, como su nombre pretende, nuestros libros en su biblioteca básica, al lado de las correspondientes leyes, reglamentos y códigos. Reciban pues esta contribución del Gobierno del Distrito Federal dedicada a los servidores con auténtica vocación de servicio público.

MARA NADIEZHDA ROBLES VILLASEÑOR

Directora

Escuela de Administración Pública del Distrito Federal

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.

UNA REVISIÓN DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS: DE LASSWELL A SABATIER*

PETER DELEON**

INTRODUCCIÓN

Hace más de 45 años, Harold D. Lasswell articuló el primer uso formal del concepto de “ciencias de las políticas”. Si bien durante siglos los consejeros habían proporcionado a los dirigentes asesoría política informal, Lasswell fue el primero en definir de manera coherente lo que constituía este “nuevo” enfoque del gobierno (Lasswell, 1951; también Lasswell y Kaplan, 1951). Desde entonces, las ciencias de las políticas, casi siempre bajo la rúbrica del análisis de las políticas y, después, de la administración pública, han hecho grandes avances para lograr una amplia aceptación, con toda seguridad en Estados Unidos, y cada vez más en otras naciones. Pero ya que el concepto “ciencias de las políticas” se acerca al medio siglo, cabe preguntarse cuáles han sido sus resultados en términos de la visión original de Lasswell, su operación cotidiana y, lo que es más importante, su éxito. Los observadores más pesimistas estarían de acuerdo con los profesores Schön y Rein (1994: xvi), quienes escribieron que “el movimiento analítico de las políticas que Harold Lasswell inició a principios de la década de los cincuenta ha fracasado en gran medida”.

Hace tres años, en El Colegio de México, señalé qué partes de las ciencias de las políticas podrían beneficiarse si éstas se reorientaran y enmendaran, si se “reinventara el futuro” (deLeon, 1994a) para

* Publicado originalmente en *Revista de Gestión y Política Pública*, editada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), vol. VI, núm. 1, 1997, México.

** El autor es profesor de la Escuela de Graduados en Asuntos Públicos de la Universidad de Colorado en Denver. Este documento se presentó como parte del XX aniversario del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en la ciudad de México, el 3 de junio de 1996. Agradezco los agudos comentarios de los profesores Omar Guerrero (UNAM) y José Luis Méndez (El Colegio de México). Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

acercarlo a mis actuales estudios, que aparecen en mi libro *The policy sciences of democracy* (en prensa). Este año preferiría generalizar menos y ser también menos prescriptivo; abordar, más bien, un aspecto en particular de la visión que Lasswell tenía de las ciencias de las políticas. Él llevó a la práctica gran parte de sus ideas para lograr mayor calidad en la forma de gobierno, mejorando la calidad de la información que se le proporciona al gobierno. Dedicó especial atención al “proceso de las políticas”, o las etapas o fases funcionales que una política (o proceso) gubernamental determinada debería transitar durante su “vida política”. A pesar de que, en efecto, se basaba en el escenario político estadounidense, pueden explorarse sus límites más generales observando otros sistemas políticos, como en México.

CONOCIMIENTO EN EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS

Lasswell hizo hincapié en lo que llamó “el conocimiento *del* proceso de las políticas” y “el conocimiento *en* el proceso de las políticas”, de los cuales el segundo es más sustantivo (por ejemplo, ¿cuánto CO₂ puede liberarse a la atmósfera sin provocar un calentamiento global de proporciones desastrosas?) y el primero es más procesal (¿de qué modo interviene públicamente una organización política democrática para reducir las emisiones de CO₂?). Él concibió un “mapa conceptual [que] debería ofrecer una guía que le permitiera obtener una imagen más general de las fases principales de cualquier acto colectivo” (Lasswell, 1971: 28) y enunció siete “etapas” de lo que posteriormente llamó “el proceso de decisión”:

- inteligencia
- promoción
- prescripción
- invocación
- aplicación
- terminación
- evaluación.

Esta lista refleja el origen de lo que ha sido el concepto más aceptado de las ciencias de las políticas, es decir, el proceso de las políticas,

el procedimiento mediante el cual se propone, examina, realiza y, tal vez, concluye una política determinada (véase Lasswell, 1956).

Posteriormente, Garry D. Brewer, uno de los alumnos de Lasswell en la Universidad de Yale, propuso una lista derivada (que casi con toda seguridad contaba con la aprobación específica de Lasswell) que, con otras alternativas muy similares de autores distintos ha dado forma a gran parte de la agenda de investigación que han llevado a cabo los analistas de políticas públicas en las últimas dos décadas (Brewer, 1974), en términos tanto sustantivos como procesales:¹

- iniciación
- estimación
- selección
- implementación
- evaluación
- terminación.

Por lo visto, la idea de delinear el proceso de las políticas fue muy admirada, ya que, como se mencionó, muchos autores se han beneficiado del esquema de manera explícita o implícita. Por ejemplo, *Public policy making*, de James Anderson (1975), y *An introduction to the study of public policy*, de Charles Jones (1970), fueron de los primeros volúmenes sobre “procesos de las políticas”; en 1983 Brewer y deLeon publicaron su libro en el que desplegaban por completo las etapas y las razones fundamentales del proceso de las políticas. Estas tres obras (y otros modelos análogos, como el de Judith May y Aaron Wildasky, 1978) centraron la atención del lector en “el conocimiento *de*”: en el funcionamiento del proceso de las políticas como algo orientado por el proceso.

De igual importancia, estos volúmenes y su apoyo (o al menos su aplicación) al modelo del proceso de las políticas fueron la luz que guió a toda una generación de investigaciones realizadas por connotados estudiosos de las políticas, en la medida en que estudiaban las *etapas* por sí mismas, y no temas específicos. Estos trabajos incluyen los siguientes clásicos innegables:²

¹ A principios de la década de los ochenta, cuando Garry Brewer y Peter deLeon finalizaban su *The Foundations of Policy Analysis* (1983), le pidieron a Lasswell que escribiera un anexo. Él decidió no hacerlo y explicó que el libro y su formato estaban bien así.

² Obviamente, ésta pretende ser una lista representativa antes que completa; aquí se presentan disculpas a aquellos que no aparecen.

- Iniciación: *Innovation in America*, de Nelson Polsby (1984), y *Agendas, alternatives and public policy*, de John Kingdon (1984).
- Estimación: *Systematic thinking for social action*, de Alice Rivlin (1971), y *Analysis of public decisions*, de Eduard Quade (1983).
- Implementación: *Implementation...*, de Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1973); *The implementation game*, de Eugene Bardach (1977).
- Evaluación: *Evaluation research*, de Eduard Suchman (1967), y *The gift relationship*, de Richard Titmus (1971).
- Terminación: *Are governmental organizations immortal?*, de Hebert Kaufman (1976), y *Every war must end*, de Fred Ikle (1971).

En *Advice and consent* (1988), deLeon comparó las fortalezas y las debilidades relativas de segmentar el esquema del proceso de las políticas en tanto que afectaba la agenda de investigación de las ciencias de las políticas. Por un lado, estos trabajos vinieron a enriquecer las ciencias de las políticas, pues Polsby y otros estudiosos de este campo habían subrayado la gran complejidad que han pasado por alto los teóricos de las ciencias políticas y de la economía que buscan modelos más rigurosos y predictivos. Por ejemplo, al detallar el enorme drama que representó la Administración para el Desarrollo Económico (ADE) y su increíblemente embarazoso ballet con la ciudad de Orlando, iniciado en parte para poner un alto a la violencia urbana potencial (que con toda seguridad no formaba parte de la misión inicial de la ADE), Pressman y Wildavsky demostraron cuán involucrada puede estar y, de hecho, cuán tortuosa puede ser la implementación de una política pública. Además, el énfasis en el proceso alejó la investigación del estudio estricto de las instituciones, como iba a ser cada vez más el caso de la ciencia de la política. Los análisis de las diversas etapas demostraron claramente la insistencia de Lasswell en el enfoque multidisciplinario de las ciencias de las políticas.

Sin embargo, al mismo tiempo estos análisis de las etapas específicas en el modelo del proceso de las políticas tenían una clara desventaja, pues hacían que los estudiosos se dirigieran solo a una etapa a la vez, negando, por lo tanto, el proceso completo; es decir, expresado en la jerga de los economistas, optaron por entender las existencias antes que el flujo. Y, por último, muchos encargados de elaborar las políticas llegaron a considerar el proceso como un conjunto diferenciado de movimientos: primero se define el problema, luego un conjunto completamente distinto de actores implementa la opción de la

política pública elegida, una tercera etapa define la evaluación, etc. Así, ellos preferían un proceso episódico y desarticulado en lugar de uno más continuo y progresivo, y un fenómeno de las políticas que en apariencia se realizara en un plazo relativamente corto, que fuera más adecuado para la agenda del encargado de elaborar las políticas, a uno que durara toda la vida de una política pública determinada. Por último, la imagen del proceso de las políticas implicaba cierta linealidad —por ejemplo, primero iniciación, luego estimación... y luego (posiblemente) terminación—, en oposición a una serie de acciones de retroalimentación o de vueltas recursivas (por ejemplo, la estimación puede llevar de regreso a la iniciación, no al paso siguiente, la selección, mientras que la implementación y la evaluación se retroalimentan insistentemente entre sí), que caracterizaban las operaciones o políticas de un proceso de políticas..

Sin embargo, muchos están de acuerdo en que el esquema del proceso de las políticas y sus diversas etapas ocuparon el primer plano cuando menos durante buena parte de los años setenta y ochenta. Para muchos fue la “sabiduría convencional” que se forjó en una disciplina emergente, casi siempre pasando por alto la advertencia presciente de Albert Hirschman (1970) en el sentido de que los paradigmas, a menos que se estudien de cerca, pueden convertirse en un obstáculo para el entendimiento.

EN BUSCA DE UNA TEORÍA...

No fue sino hasta fines de la década de los ochenta cuando Paul Sabatier (véase Sabatier, 1988 y 1991), a menudo en colaboración con Hank Jenkins-Smith (1993), propuso que la heurística del proceso de las políticas (término acuñado por ellos) tenía “serias limitaciones como base para sustentar la investigación y la enseñanza) (Jenkins-Smith y Sabatier, 1993: 3) y, de manera más específica, que el proceso de las políticas negaba “el papel de las ideas —en particular de las ideas que comprendían los aspectos relativamente técnicos de los debates de las políticas públicas— en la evolución de las políticas” (Sabatier, 1993: 15).

Sabatier plantea seis quejas muy concretas acerca del proceso de las políticas en cuanto concepto unificador dentro de las ciencias de las políticas (Jenkins-Smith y Sabatier, 1993: 3-4):

- 1] “El modelo por etapas realmente *no es un modelo causal*.” Es decir, no se presta para predecir, ni siquiera para indicar de qué modo una etapa lleva a la otra.
- 2] “El modelo por etapas *no proporciona una base clara para probar las hipótesis empíricas*.” Por lo tanto, no está dispuesto a ser confirmado, enmendado ni inventado.
- 3] “La heurística por etapas padece de una *imprecisión descriptiva al plantear una serie de etapas...*”
- 4] “La metáfora de las etapas padece un *enfoque legalista*, de arriba abajo inherente.”
- 5] “La metáfora de las etapas *subraya inadecuadamente el ciclo de las políticas como la unidad temporal de análisis*.” En otras palabras, niega el concepto de un sistema de relaciones intergubernamentales.
- 6] “La metáfora de las etapas no alcanza a proporcionar un vehículo adecuado para integrar los papeles de los análisis de las políticas *y el aprendizaje orientado por las políticas a través del proceso de políticas públicas*.”

Las críticas de Sabatier estaban bien formuladas y meditadas, a pesar de que no siempre abordaban los temas que utilizaban la metáfora del proceso de las políticas.³ Por ejemplo, Brewer y deLeon nunca propusieron que el mismo incluyera un *modelo*, tal como afirmaba Sabatier, pues se habían dado cuenta de que no era adecuado para probar hipótesis formales ni para predecir con mucha exactitud. Más bien, consideraban que el proceso de las políticas era como un dispositivo (en realidad una heurística) que ayudaría a desagregar una red de otro modo inconsútil de transacciones de las políticas públicas, como la retrataba con demasiada frecuencia la ciencia política. Propusieron que cada segmento y cada transición estuvieran diferenciados por distintas acciones y propósitos. Por ejemplo, la estimación de las políticas era una actividad analítica que buscaban (casi siempre) con afán los analistas de una oficina gubernamental, mientras que la implantación la realizaba otro conjunto completamente diferente de actores, que por lo general trabajaban fuera de la dependencia gubernamental, que debían interactuar con un conjunto definido de clientes externos y que a veces tenían que alterar literalmente los pro-

³ Una revisión más completa del ensayo de Sabatier y Jenkins-Smith se encuentra en deLeon (1994). Sabatier recurrió a más de un esquema del proceso de las políticas, ya que también en sus críticas incluye a Elinor Ostrom y Richard Hofferbert

pósitos de la política pública en vista de las necesidades locales. Sin embargo, la metáfora del proceso de las políticas en general implicaba un sistema. En el símil de Brewer y deLeon (1983), el “modelo” del proceso de las políticas era como un médico: este puede examinar la circulación sanguínea de un paciente, pero nunca puede olvidarse de que la circulación está contenida dentro de un sistema (o sea, el cuerpo) y de que le es vital. En este sentido, Brewer y deLeon nunca afirmaron que las etapas fueran unidireccionales ni que carecieran de capacidad de retroalimentación.

Sin embargo, estas reservas o réplicas no buscan disminuir la importancia de la agenda de investigación de Sabatier y Jenkins-Smith, cuya base no estaba, ni con mucho, cerca de descartar la heurística del proceso de las políticas, como los autores podrían habernos hecho creer. Más bien podría afirmarse que en el fondo de su esquema de la coalición de apoyo se referían explícitamente a una clara laguna en el proceso de las políticas, en este caso el inicio de la política pública (o lo que otros han llamado la “definición del problema”). Su libro *Policy change and learning* habla directamente de sus metas, es decir, explicar cómo toman forma los nuevos programas (o los que en verdad han sido revisados), los cuales a veces duran más de una década y se llevan a cabo a pesar de un gran número de partidos de oposición que no son tanto derrotados como cooptados por lo que Sabatier y Jenkins-Smith llaman una “coalición de apoyo”. Además, las peculiares contribuciones que han hecho a la investigación de las políticas públicas —en contraste, digamos, con Polsby— son importantes, pues se centran explícitamente en las diferencias entre los elementos dinámicos y estáticos de las políticas, proporcionan un mayor conocimiento entre lo que llaman los temas secundarios *versus* los temas medulares, y tratan de incorporar cambios en los “valores” a medida que permiten que las normas se conviertan en una parte formal de las consideraciones de la política pública. Podemos ver contribuciones análogas hechas por los profesores Baumgartner y Jones (1993) cuando describen los sucesos de las políticas en términos de una serie regular de acontecimientos disparadores, o lo que llaman “equilibrios interrumpidos”. Todas estas áreas han sido históricamente descuidadas por los analistas de políticas públicas (véanse Schön y Rein, 1994, y deLeon, 1994a) y, por lo tanto, han afectado de manera adversa el discernimiento que ofrece el esquema de la política pública consensual.

EN EQUILIBRIO

A pesar de las contribuciones de los profesores Sabatier y Jenkins-Smith, aún es necesario preguntarse sobre sus críticas respecto a si, en el mejor de los casos, las mejoras marginales para fomentar resultados de las investigaciones en el proceso de las políticas irían de la mano con el fomento de esfuerzos de investigación en ese mismo sentido. Propongo que la respuesta es positiva, que el esquema del proceso de las políticas aún sirve como una heurística valiosa. En primer lugar, como he sugerido, y a pesar de sus repetidas protestas,⁴ existe cierta duda respecto a si ellas y el esquema de la coalición de apoyo han brotado del paradigma creado por el modo del proceso de las políticas. Y, para ser justo, no está claro qué es lo que queremos de ellas, pues parece que gran parte de la investigación central todavía está por realizarse dentro de un esquema, siempre y cuando pueda admitirse que el proceso de las políticas *no* es un modelo en el sentido formal de la palabra. Brewer y deLeon (y sospecho que otros “procesadores de las políticas”) prefieren considerar la heurística de ese proceso como una forma de ver y categorizar actores y acciones de modo que ayuden a desenmarañar y dilucidar determinadas políticas, de manera retrospectiva (que es, por supuesto, la más clara) y —con un poco más de cuidado— prospectiva. Como sabe muy bien el lector, este no es un logro menor, aunque no nos ayuda a contemplar en definitiva la siguiente montaña amenazante de las políticas. Discutir si representa un “modelo”, una “metáfora” o una “heurística” no sirve de mucho en la medida en que reconozcamos sus principales fortalezas (por ejemplo, un medio para considerar las acciones de las políticas) y sus debilidades concomitantes (una carencia de capacidad de predicción), y actuar en consecuencia.

En segundo lugar, puede demostrarse que gran parte de las reiteraciones más radicales de la investigación sobre políticas públicas —me refiero a los temas pospositivistas, incluida la investigación de la hermenéutica y de la teoría crítica— también podría incorporarse fácilmente al paradigma del proceso de las políticas. Por ejemplo, la teoría crítica prueba que las “comunicaciones sistemáticamente distorsionadas” son una amenaza para las bases en las que se sustentan una buena política y la legitimidad social; es decir, según Jürgen Habermas, una “racionalidad comunicativa”. Una transición fácil con-

⁴ Él se basa en numerosas conversaciones con el profesor Sabatier sobre el tema.

sistiría en describir un movimiento que se dirige hacia una mayor racionalidad comunicativa en términos de una mejor definición de los problemas, o lo que Lasswell originalmente llamó la función de la “inteligencia”, y, después, la etapa de iniciación. Otros pospositivistas, como Fischer y Forester (1993), se ubicarían en el mismo lugar. De igual manera, las nuevas contribuciones a la investigación de las políticas públicas, como la etnografía o la negociación mediada, bien pueden caber en el modelo del proceso de las políticas sin socavar —antes bien, mejorando— su validez para comprender dichas políticas, trabajar con ellas o, aún mejor, perfeccionarlas. La tarea final es, por supuesto, uno de los lances originales de Lasswell.

La pregunta más apremiante no es “si el proceso de las políticas” sino el esquema (o heurística) del proceso de las políticas puede ser útil para llevar a las ciencias de las políticas hacia un conjunto de teorías orientadas por la política pública. Después de todo, es evidente que la clara intención de Sabatier y Jenkins-Smith era buscar una teoría de las políticas, no la denigración de la heurística del proceso de las políticas de los falsarios. En este punto en particular, la respuesta debe ser mucho más agnóstica, pues el “teorema de la maximización” que propuso Lasswell parece depender demasiado del razonamiento económico tradicional; simplemente, existen demasiados ejemplos en los que no prevalece el *imperium economia* —no obstante lo conveniente y seductor que resulta—, como se apresuran a señalar Etzioni, Bellah y los comunitaristas. Tampoco parece convincente el trabajo de Dror (1971) sobre la metateoría, incluso 20 años después.

Por ejemplo, apenas en fechas recientes el presidente estadounidense William Clinton aceptó un componente totalmente nuevo que forzaría el presupuesto, cuando dio la orden de que se otorgaran mayores beneficios a los veteranos estadounidenses de la guerra de Vietnam que hubieran contraído cáncer de próstata, basando esta decisión en pruebas científicamente no concluyentes que vinculaban el cáncer de próstata con el desfoliador agente naranja. Si se tiene en cuenta que casi tres millones de hombres pelearon en Vietnam y que 10% de ellos (sin importar su experiencia en Vietnam) contrae cáncer de próstata, los beneficios gubernamentales podrían ser sustanciales (Purdum, 1996). Así, y más a nuestro favor, las acciones del presidente Clinton difícilmente parecen validar un enfoque económico en sentido estricto.

En este caso, cabría preguntarse si las ciencias de las políticas se

verían beneficiadas en caso de adoptar una perspectiva de análisis de sistemas (léase el “modelo” del proceso de las políticas), más que una perspectiva de sistema general; es decir, si aceptaran el proceso de las políticas con su limitado valor, y lo dejaran atrás en busca de cosas más grandes y mejores. Este es un enfoque más holístico que busca, tal vez con tropiezos, acercarse al panorama completo, lleno de los intimidantes requisitos de las complejidades y vínculos propios de este acercamiento; en física, una perspectiva de sistemas generales se conocería como GTU o gran teoría unificadora, es decir, el santo grial de la mayoría de los físicos. Sin embargo, el análisis (del griego “desatar o soltar”) de sistemas intenta responder la cuestión de las partes desagregadas en lugar de una totalidad mucho más prohibitiva. En defensa de aquella puede admitirse que los vínculos siguen siendo escurridizos, pero al menos se tiene alguna idea de lo que compone a las partes (o, de igual importancia, lo que no las compone). Si bien esta información puede parecer apenas poco más que un incidente aislado e inconexo, gracias a Kuhn se sabe que estos son los elementos de las “revoluciones científicas” (Kuhn, 1962). En vista de que la mayor parte de la investigación política abordó episodios idiosincrásicos, nos conformaríamos con dedicarnos a la búsqueda de una serie de teorías de mediano alcance, como empezó a hacer Robert Merton hace algunos años (1968).

En cuanto al proceso de las políticas, todavía no podríamos comprender de qué manera funciona todo el sistema de la *teoría verificable* (o, si se prefiere la terminología de Popper, *falsable*), pero con la ayuda de John Kingdon (1984), por ejemplo, tenemos una mejor idea de cómo se formulan las agendas y cómo se presentan las alternativas de las políticas públicas. Y, como nos ha aconsejado Charles Lindblom a lo largo de los años (Lindblom y Cohen, 1971 y Lindblom, 1990), mientras los santos griales estén bien y a salvo de nuestra avaricia, incluso el “conocimiento utilizable” y el “salir del paso” nos proporcionan una valiosa iluminación por sí mismos.

CONCLUSIÓN

En pocas palabras, antes de desechar a un amigo útil, en este caso el proceso de las políticas o el esquema por etapas de las políticas pú-

blicas, necesitamos, en primer lugar, estar seguros de que en realidad merece un lugar en el basurero de los paradigmas abandonados; en segundo lugar, tener un enfoque mejor y más sólido en el cual confiar, y, en tercero, saber que incluso en nuestra búsqueda de lo teórico podemos no darle mucha utilidad a la práctica. Ninguno de estos criterios es un argumento decisivo o siquiera fuerte para abandonar el esquema del proceso de las políticas. Para terminar, el paradigma del proceso de las políticas nunca nos ha dado todo lo que hubiéramos querido de él, de modo que debemos hacernos dos preguntas: en lugar de formulaciones de políticas alternativas, ¿hemos abrumado el esquema de las políticas con posiciones heroicas? Y, más importante aún, ¿exactamente qué es lo que queremos que nos dé? ¿Una teoría, un cambio político o sucesos? Tal vez, pero si no es así, como de seguro es el caso, entonces la perspicacia ciertamente operativa o, como observó Lasswell, una “mejor inteligencia que conduzca a un mejor gobierno”, es una alternativa aceptable.

Por supuesto, fue F. Scott Fitzgerald —el consumado analista de las políticas de los ruidosos años veinte—, al escribir acerca del fatalmente desilusionado Jay Gatsby, quien nos ofreció lo que podría ser una apropiada elegía para el preocupado y calumniado esquema, heurística o modelo del proceso de las políticas cuando dijo:

Gatsby creía en la luz verde, en el futuro feliz que año tras año retrocede ante nosotros. Aunque en este momento nos evite, no importa... Mañana correremos más rápido, estiraremos más los brazos... Y una buena mañana...

REFERENCIAS

- Anderson, James (1975), *Public policy making*, New Holt, Rinehart and Winston.
- Bardach, Eugene (1977), *The implementation game*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R. y Brian D. Jones (1993), *Agendas and instability in American politics*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Bellah, Robert *et al.* (1985), *Habits of the heart*, Nueva York, Harper & Row.
- Brewer, Garry D. (1974), “The policy sciences emerge: To nurture and structure a discipline”, *Policy Sciences*, vol. 5, núm. 3, septiembre, pp. 239-244.

- Brewer, Garry D. y Peter deLeon (1983), *The foundations of policy analysis*, Monterey, Brooks/Cole.
- deLeon, Peter (1988), *Advice and consent: The development of the policy sciences*, Nueva York, The Russell Sage Foundation.
- (1994a), “Reinventing the policy sciences: Three steps back to the future”, *Policy Sciences*, vol. 27, núm. 1, pp. 77-95.
- deLeon, Peter (1994b), “The policy sciences redux: New roads to post-positivism”, *Policy Studies Journal*, vol. 22, verano, pp. 200-212.
- (1997), *Democracy and the policy sciences*, Albany, State University of New York Press.
- Dror, Yehezkel (1971), *Design for the policy sciences*, Nueva York, American Elsevier.
- Etzioni, Amitai (1988), *The moral dimension*, Nueva York, The Free Press.
- Fischer, Frank y John Forrester (eds.) (1993), *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham, Duke University Press.
- Hirschman, Albert O. (1970), “The search for paradigms as a hindrance to understanding”, *World Politics*, vol. 22, núm. 3, abril, pp. 329-343.
- Ikle, Fred Charles (1971), *Every war must end*, Nueva York, Columbia University Press.
- Jenkins-Smith, Hank C. y Paul A. Sabatier (1993), “The study of the public policy process”, Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith (eds.) (1993), *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*, Boulder, Westview Press.
- Jones, Charles (1970), *An introduction to the study of public policy*, Belmont, Wadsworth.
- Kaufman, Herbert (1976), *Are governmental organizations immortal?*, Washington, D. C., The Brookings Institution.
- Kingdon, John (1984), *Agendas, alternatives, and public policy*, Boston, Little, Brown & Company.
- Kuhn, Thomas (1962), *The structure of scientific revolutions*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Lasswell, Harold D. (1951), “The policy orientation”, Daniel Lerner y Harold D. Lasswell (eds.), *The policy sciences*, Stanford, Stanford University Press.
- (1956), *The decision process*, College Park, University of Maryland Press.
- Lasswell, Harold D. y Abraham Kaplan (1951), *Power and society*, New Haven, Yale University Press.
- Lindblom, Charles E. (1990), *Inquiry and change*, New Haven, Yale University Press.
- Lindblom, Charles E. y David K. Cohen (1971), *Usable knowledge*, New Haven, Yale University Press.
- May, Judith V. y Aaron B. Wildavsky (eds.) (1978), *The policy cycle*, Beverly Hills, Sage Publications.

- Merton, Robert K. (1968), *Social theory and social structure*, Nueva York, The Free Press (1a. ed., 1949).
- Polsby, Nelson W. (1984), *Political innovations in America*, New Haven, Yale University Press.
- Pressman, Jeffrey L. y Aaron B. Wildavsky (1973), *Implementation...*, Berkeley, University of California Press.
- Pardum, Todd S. (1996), "Clinton orders expanded agent orange benefits", *New York Times*, 29 de mayo, pp. A1 y A12.
- Quade, Edward S. (1983), *Analysis for public decisions*, Nueva York, American Elsevier.
- Rivlin, Alice M. (1971), *Systematic thinking for social action*, Washington, D. C., The Brookings Institution.
- Sabatier, Paul A. (1988), "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein", *Policy Sciences*, vol. 21, núms. 2-3, pp. 129-168.
- (1991), "Towards better theories of the policy process", *PS: Political Sciences & Politics*, vol. 24, núm. 2, junio, pp. 147-156.
- (1993), "Policy change over a decade or more", Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith (eds.) (1993), *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*, Boulder, Westview Press.
- Schön, Donald A. y Martin Rein (1994), *Frame reflection*, Nueva York, Basic Books.
- Suchman, Edward A. (1967), *Evaluative research*, Nueva York, The Russell Sage Foundation.
- Titmus, Richard (1971), *The gift relationship*, Nueva York, Pantheon Books of Random House.

Supongamos que un administrador recibe la responsabilidad de formular una política para combatir la inflación. Podría comenzar tratando de enlistar en orden de importancia todos los valores, por ejemplo el pleno empleo, la ganancia razonable, la protección del pequeño ahorrador, la prevención de un desplome en el mercado de valores. Luego podría enumerar todos los resultados de las diversas políticas posibles y clasificarlas como más o menos eficientes para lograr un máximo de estos valores. Desde luego esto requeriría una investigación de una magnitud prodigiosa acerca de los valores de los miembros de la sociedad y una cantidad igualmente inmensa de cálculos acerca de cuánto de cada valor equivale a cuánto de otro valor. El administrador diseñaría entonces todas las opciones de política posibles. En un tercer paso, procedería a comparar sistemáticamente su conjunto de opciones y a determinar cuál sería capaz de lograr la mayor cantidad de valores.

Al comparar las políticas, podría apoyarse en cualquier teoría disponible que ofreciera generalizaciones respecto de las distintas clases de políticas. Al considerar la inflación, por ejemplo, compararía todas las políticas a la luz de la teoría de precios. Como no hay alternativas que escapen a su análisis, consideraría el control central estricto y la abolición de todos los precios y mercados, así como la eliminación de todos los controles públicos y la liberación completa del mercado, examinándolas a la luz de cualquier generalización teórica que pudiera encontrar para fundamentar tales economías hipotéticas. Finalmente, trataría de elegir la que de hecho maximizara los valores.

Una línea alternativa para abordar el problema sería que el administrador se planteara explícita o implícitamente como su objetivo principal la meta relativamente sencilla de mantener los precios es-

* Publicado originalmente como “The Science of Muddling Trough”, *Public Administration Review*, núm. xxxix, 1959, pp. 317-336. La versión en español está tomada de Luis F Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, traducción de Margarita Bojalil.

tables. Algunas otras metas, por ejemplo el pleno empleo, también son preferibles, pero terminarían por cuestionar o complicar el objetivo principal. En realidad, el administrador podría haber tomado en cuenta otros valores sociales que no fueran de su interés en ese momento, y tal vez no intentaría siquiera jerarquizar los pocos valores que considera importantes. Si se le presionara, no dudaría en admitir que ha dejado de lado muchos valores pertinentes e ignorado muchas otras posibles consecuencias importantes de sus políticas.

El segundo paso sería describir las relativamente pocas alternativas de política que le vinieron a la mente y proceder a compararlas. En general no encontraría un cuerpo teórico suficientemente preciso que le fuera útil y que le permitiera ponderar las consecuencias de cada una de las pocas alternativas que tomó en consideración a partir de las políticas que conocía gracias a controversias anteriores. En cambio, se basaría principalmente en el registro de la experiencia anterior, que le indicaría las consecuencias de los pequeños pasos anteriores de política para predecir las consecuencias futuras de pasos similares.

Aún más, encontraría que las alternativas políticas combinan los objetivos o los valores de distintas maneras. Por ejemplo, una política podría ofrecer estabilidad del nivel de precios a costo de cierto riesgo de desempleo, otra podría ofrecer una menor estabilidad de precios pero también un menor riesgo de desempleo. Por lo tanto, en su siguiente paso —la elección final— combinará la elección entre valores y la elección entre los instrumentos conducentes para realizar los valores. Es evidente que su acercamiento es muy diferente al proceso más mecánico del primer método de decisión de políticas, que escogía solo los medios que mejor cumplieran los fines especificados y jerarquizados previamente. Como los partidarios del segundo enfoque solo esperan lograr sus metas parcialmente, saben que deberán repetir sin cesar la secuencia que acabamos de describir, a medida que cambian las condiciones y aspiraciones y conforme mejora la exactitud de la predicción.

A LA RAÍZ O POR LAS RAMAS

Para problemas complejos, el primero de estos dos enfoques es imposible. Se puede describir, pero no se puede utilizar más que para problemas relativamente simples, y aun así solo en forma modificada.

Supone capacidades intelectuales y fuentes de información que los hombres simplemente no tienen, por lo que es absurdo emplearlo como enfoque para elaborar política cuando el tiempo y el dinero que pueden asignarse a un problema de política son limitados. Empero, llama la atención que usualmente se instruya a los administradores públicos a que no utilicen el primer método. En realidad, la administración pública tiene, política o legalmente, funciones y limitaciones circunscritas, razón por la cual concentra su atención en relativamente pocos valores y pocas políticas alternativas entre las innumerables opciones de acción que podrían imaginarse. De hecho, pone en práctica el segundo método.

Curiosamente, sin embargo, en la bibliografía de la toma de decisiones, el análisis de políticas, la planeación y la administración pública se privilegia el primer enfoque, lo que deja a los administradores públicos que enfrentan decisiones complejas en la posición de practicar lo que muchos predicán pero pocos ponen en práctica. Tal vez exagero por el interés de hacer el hincapié necesario en este punto. Ciertamente, los autores de esta bibliografía son conscientes de las capacidades limitadas del hombre y de que es inevitable abordar las políticas con un estilo semejante al segundo enfoque, pero los intentos por formalizar la formulación racional de las políticas, esto es, por señalar de manera explícita cuáles son los pasos a seguir en el proceso, usualmente hacen referencia al primer enfoque, y no al segundo.¹

La tendencia a pensar que la formulación de políticas, aun frente a problemas complejos, procede conforme al primer enfoque, se ha fortalecido por la atención que le han prestado y el éxito que han tenido la investigación de operaciones, la teoría estadística de decisiones y el análisis de sistemas. Las características de estos procedimientos, típicas del primer enfoque, son la claridad en el objetivo y su valoración explícita, la amplitud de la visión y, si es posible, la cuantificación de valores para facilitar el análisis matemático. Pero estos procedimientos avanzados siguen siendo en gran medida técnicas apropiadas solo para resolver problemas de pequeña escala, en los que el número total de variables a considerar es pequeño, y los problemas valorativos limitados. Charles Hitch, de la división de eco-

¹James G. March y Herbert A. Simon caracterizan la bibliografía de manera similar. También dan pasos importantes para describir un modelo menos heroico de toma de decisiones, como puede verse en los artículos recientes de Simon. Véase *Organizations*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1958, p. 137.

nomía de la Corporación Rand, uno de los centros más importantes en la aplicación de estas técnicas, ha escrito:

A partir de mi experiencia en Rand y en otros sitios, puedo afirmar con base empírica que la investigación de operaciones es el arte de suboptimizar, es decir, de resolver algunos de nuestros problemas menores, y que las dificultades aumentan y nuestra competencia especializada disminuye en órdenes de magnitud a medida que intentamos ascender a un nivel superior de toma de decisiones. El tipo de modelo explícito y simple que usan con tanta eficiencia los investigadores de operaciones ciertamente puede reflejar la mayoría de los factores significativos que influyen en el control del tráfico de un puente, pero la proporción de la realidad importante que podemos representar con cualquier modelo o modelos semejantes al estudiar, por ejemplo, una decisión relevante de política exterior, parece ser trivial.²

En consecuencia, en este trabajo propongo aclarar y formalizar el segundo método, al que se le ha prestado muy poca atención en la bibliografía. Dicho método podría describirse como el "método de las comparaciones limitadas sucesivas". Lo contrastaré con el primer enfoque, que podría llamarse el "método racional exhaustivo u omnicompreensivo" (*rational-comprehensive method*).³ De manera más impresionista y breve podrían caracterizarse respectivamente como el método de irse por las ramas y el método de ir a la raíz. El primero se construye a partir de la situación actual, paso a paso, muy gradualmente; el segundo parte cada vez de nuevos fundamentos y se construye sobre la base del pasado, en tanto la experiencia ha sido incorporada en una teoría, y está siempre dispuesto a comenzar desde la base. Comparemos las características de los dos métodos en los términos más simples.

² "Operations research and national planning – A dissent", *Operations Research*, núm. 718, octubre de 1957. Aunque en respuesta a un artículo Hitch disiente de ciertas anotaciones particulares, se acepta generalmente su argumento de que la investigación de operaciones es para problemas de bajo nivel. Ejemplos de la clase de problemas a los que se aplica la investigación de operaciones se encuentran en C. W. Churchman, R. L. Ackoff y E. L. Arnoff, *Introduction to operations research*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1957, y J. F. McCloskey y J. M. Copping (eds.), *Operations research for management*, vol. II, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1956.

³ Supongo que los administradores frecuentemente toman decisiones de políticas y asesoran en la toma de decisiones. Y para los propósitos de este trabajo considero sinónimos la toma de decisiones y la elaboración de políticas.

Racional-exhaustivo (a la raíz):

- 1] Aclaración de valores u objetivos, distintos de y usualmente previos al análisis empírico de políticas alternativas.
- 2] La formulación de políticas se basa en el análisis de medios-fines: primero se aíslan los fines, después se buscan los medios para lograrlos.
- 3] La prueba de una “buena” política es que puede comprobarse que es el medio más adecuado para los fines deseados.
- 4] El análisis es exhaustivo; se toma en cuenta cada factor pertinente importante.
- 5] Usualmente se basa en una teoría.

Comparaciones sucesivas limitadas (por las ramas):

- 1b] La elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas no son distintos uno del otro, sino que están estrechamente interrelacionados.
- 2b] Como los medios y los fines no son distintos, el análisis medios-fines con frecuencia es inadecuado o limitado.
- 3b] La prueba de una buena política es normalmente que varios analistas estén de acuerdo acerca de ella (sin que estén de acuerdo en que es el medio más adecuado para un objetivo acordado por todos).
- 4b] El análisis es drásticamente limitado.
 - i. No se presta atención a posibles consecuencias importantes.
 - ii. No se presta atención a potenciales alternativas políticas importantes.
 - iii. No se presta atención a valores afectados importantes.
- 5b] Una sucesión de comparaciones reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría.

Si damos por hecho que el método de raíz es conocido y comprensible, acto seguido intentaremos aclarar por contraste su alternativa competidora. Al explicar el segundo método, describiremos cómo la mayor parte de los administradores aborda de hecho las cuestiones complejas, y que el método de ir a la raíz, pretendidamente el “mejor” modelo, en realidad no es operante para cuestiones de políticas complejas, por lo que los administradores se ven obligados a usar el método de las comparaciones limitadas sucesivas.

EL ENTRELAZAMIENTO DE LA VALORACIÓN Y EL ANÁLISIS EMPÍRICO (1B)

La manera más fácil de entender cómo se incorporan los valores en el método de las comparaciones sucesivas limitadas es analizar cómo con frecuencia el método de la raíz se viene abajo a causa de su tratamiento de los valores u objetivos. La idea de que antes de examinar las opciones de políticas se establezcan los valores con toda claridad resulta atractiva, pero ¿qué sucede cuando intentamos abordar de esta manera problemas sociales complejos? La primera dificultad es que ni los ciudadanos, ni los congresistas, ni los administradores públicos están de acuerdo en muchos valores u objetivos fundamentales. Aun si se le ha prescrito un objetivo específico al administrador, es muy posible que el desacuerdo se localice en los subobjetivos. Consideremos, por ejemplo, el conflicto descrito en el estudio realizado por Meyerson y Banfield acerca de la Comisión de Vivienda de Chicago⁴ respecto a dónde situar viviendas públicas, un desacuerdo que ocurría a pesar de que todos compartían el objetivo claro de que había que ofrecer un cierto número de unidades habitacionales públicas en la ciudad. De manera similar entran en conflicto los objetivos al trazar las carreteras, en el control de tráfico, en la administración de los salarios mínimos, en el desarrollo de instalaciones turísticas en parques nacionales o acerca del control de insectos.

Los administradores no pueden evadir estos conflictos basándose en la preferencia de la mayoría, porque en la mayor parte de los asuntos públicos no suele haber preferencias, a menos que la discusión pública logre despertar la atención de la ciudadanía hacia la cuestión. Aún más, se discute si no debería tomarse en cuenta también la intensidad de las preferencias, además del número de personas que prefieren cada alternativa. Ante esta situación, los administradores a menudo se ven obligados a tomar decisiones sobre políticas sin haber podido aclarar previamente los objetivos.

Aun si un administrador se decide a asumir sus propios valores como un criterio de decisión, con frecuencia no sabe cómo jerarquizarlos cuando entran en conflicto. Supongamos, por ejemplo, que un administrador debe asignar nuevas viviendas a los inquilinos de edificios que van a ser demolidos. Un objetivo puede ser vaciar los edificios con rapidez, otro encontrar las viviendas adecuadas para las personas

⁴ Martin Mayerson y Edward C. Banfield, *Politics planning and the public interest*, Glencoe, The Free Press, 1955.

desalojadas, otro evitar problemas con los residentes de otras áreas que no ven con buenos ojos una inmigración masiva, otro usar la persuasión al tratar con todos los interesados, otro es... etc. ¿Cómo puede decidir alguien, aun para sí mismo, la importancia relativa de los valores parcialmente en conflicto? Una jerarquización simple no basta; idealmente es preciso saber cuánto de un valor merece la pena sacrificar por algo de otro valor. La respuesta es que normalmente el administrador elige —y debe elegir— entre políticas que combinan estos valores de distintas maneras. No puede aclarar sus valores primero y elegir entre las políticas después.

Un tercer punto, más sutil, subyace a los dos primeros. Los objetivos sociales no siempre tienen el mismo valor relativo. Un objetivo puede ser altamente valorado en una circunstancia, y otro en una circunstancia diferente. Si, por ejemplo, un administrador valora mucho la prontitud con la que su dependencia puede realizar sus proyectos y las buenas relaciones públicas, importa poco cuál de los dos valores potencialmente en conflicto prefiera en abstracto o en general. Pero frente a las cuestiones concretas de políticas, los administradores no pueden esquivar preguntas tales como: ya sea que estemos o no cumpliendo con los valores de prontitud y con los valores de buenas relaciones públicas, ¿vale la pena sacrificar un poco de velocidad por una clientela más satisfecha, o es mejor arriesgarse a hacer enojar a la clientela para poder proseguir rápidamente con nuestro trabajo? La respuesta a una pregunta así varía según las circunstancias.

El problema del valor es siempre, como lo muestra el ejemplo, un problema de ajustes marginales. No hay manera de establecer los objetivos o los valores marginales más que en términos de políticas particulares. Que se prefiera un valor a otro en una situación de decisión no significa que suceda lo mismo en otro contexto, en el que solo podría hacerse a costa de sacrificar otros valores. Los intentos de jerarquizar u ordenar los valores en términos generales y abstractos de manera que permanezcan constantes de decisión en decisión terminan siempre por ignorar preferencias marginales importantes. Este tercer punto es muy significativo. Aun si todos los administradores compartieran un mismo ordenamiento de valores, objetivos y limitaciones, les sería imposible formular sus valores marginales en situaciones reales de elección.

Incapaces de formular primero los valores importantes y elegir después entre las políticas para lograrlos, los administradores han de elegir únicamente entre las diversas políticas alternativas que ofrecen

diferentes combinaciones marginales de valores. En forma un poco paradójica, la única manera viable de revelar los valores marginales importantes, incluso los de uno mismo, es describir la política que en una circunstancia dada se escogería para alcanzarlos. A no ser de manera burda y vaga, no conozco ninguna otra manera de describir —o aun de entender— cuáles son mis valoraciones respecto de, digamos, la libertad *vs.* la seguridad, la rapidez *vs.* la exactitud en las decisiones gubernamentales, o impuestos más bajos *vs.* mejores escuelas, que describir mis preferencias por ciertas elecciones de políticas específicas escogiendo cada vez una pareja de alternativas.

En resumen, hay que distinguir dos aspectos en el proceso de determinación de los valores, tal como ocurre en la realidad. El primero es claro: la valoración y el análisis empírico están entrelazados; esto es, se elige entre valores y entre políticas al mismo tiempo. De modo menos simplista, se elige simultáneamente una política para lograr ciertos objetivos y los objetivos mismos. El segundo aspecto está relacionado con el primero pero es distinto: el administrador centra su atención en valores marginales o incrementales. Esté consciente de ello o no, las grandes formulaciones generales de objetivos no le parecen muy útiles para su trabajo, por lo que en la realidad procede a hacer comparaciones específicas marginales o incrementales. Supongamos que enfrenta dos políticas, X y Y . Las dos prometen cumplir los objetivos a , b , c , d y e en la misma medida. Pero X le promete algo más de f que Y , mientras que Y le promete algo más de g que X . Al elegir entre ellas, en realidad se le ofrece la alternativa de una cantidad marginal o incremental de f a expensas de una cantidad marginal o incremental de g . Los únicos valores que importan a su elección son estos incrementos en los que difieren las dos políticas. Cuando el administrador finalmente escoge entre los dos valores marginales, escoge en realidad entre las políticas.⁵

Por lo que respecta a la discusión sobre si el intento de aclarar los objetivos con antelación a la elección de las políticas es una operación más o menos racional que el entrelazamiento entre la valoración marginal y el análisis empírico, hay que decir que la diferencia principal estriba en que, de cara a problemas complejos, la primera operación es imposible e irrelevante y la segunda es posible y pertinente.

⁵ La línea del argumento es, por supuesto, una extensión de la teoría de la elección de mercado, especialmente la teoría de la elección del consumidor, a las elecciones de políticas públicas.

La segunda es posible porque el administrador no necesita más que analizar los valores en los cuales difieren las varias opciones políticas y no debe preocuparse por ellos excepto en tanto difieren marginalmente. Su necesidad de informarse acerca de los valores u objetivos se reduce de manera drástica en comparación con la necesidad que plantea el método de ir a la raíz. Y su capacidad de detectar, comprender y relacionar los valores no se fuerza hasta el punto de romperse.

RELACIONES ENTRE MEDIOS Y FINES (2B)

La toma de decisiones suele formalizarse como una relación de fines-medios: se conciben los medios para ponderarlos y elegirlos a la luz de las metas últimas elegidas con independencia y con anterioridad a la elección de los medios. Esta es la relación de fines-medios según el método de ir a la raíz. Pero de lo que acabamos de decir se sigue que este tipo de relación fines-medios es posible solo en la medida en que los valores acordados sean compatibles y estables en el margen. Por lo tanto, la relación fines-medios suele estar ausente en el método de irse por las ramas, en donde los medios y los fines se escogen simultáneamente. Sin embargo, muchos consideran que es absurdo separarse de la relación fines-medios en los términos concebidos por el método de ir a la raíz. Les parece que solo una relación así hace posible determinar si la elección de una política es mejor o peor que otra. ¿Cómo puede un administrador saber si ha tomado una decisión sabia o errada si no tiene valores u objetivos anteriormente definidos de cara a los cuales juzgar sus decisiones? La respuesta a esta pregunta tiene que ver con la tercera diferencia entre el método de la raíz y el método de la rama: cómo decidir la mejor política.

LA PRUEBA DE LA “BUENA” POLÍTICA (3B)

Según el método de ir a la raíz, una decisión es “correcta”, “buena” o “racional” si puede demostrarse que mediante ella se logra un objetivo específico y además puede especificarse el objetivo sin describir simplemente la decisión. Cuando los objetivos se definen desde el en-

foque marginal o incremental de los valores, a veces es posible comprobar que una cierta política realmente logra alcanzar los objetivos deseados, pero el establecimiento preciso de los objetivos casi siempre toma la forma de la descripción de la política elegida o de una alternativa a la misma. Para mostrar que una política está equivocada no basta ofrecer el argumento abstracto de que no se cumplieron con ella los objetivos importantes; hay que proceder a mostrar por qué razón habría de ser preferida otra política.

Hasta aquí no debería resultar difícil ver de manera distinta el tema de la solución de problemas. En efecto, muchos administradores seguramente concordarían con que la discusión realmente útil acerca de la corrección de una política es la que lleva a hacer comparaciones entre ella y las otras políticas que podrían haberse elegido. Pero, ¿qué ocurre cuando los administradores no pueden ponerse de acuerdo sobre los valores u objetivos, ya sea en términos abstractos, o marginales? ¿Cuál es entonces la prueba de una "buena" política? Para el método de ir a la raíz no hay ninguna prueba. Si falla el acuerdo respecto de los objetivos no hay ningún estándar para medir la "corrección" de una política. Para el método de las comparaciones sucesivas limitadas, la prueba es el acuerdo respecto de la política misma, un acuerdo siempre posible aun cuando no se pueda llegar a un acuerdo respecto a los valores.

Se ha dicho que el acuerdo del Congreso sobre lo deseable que es ampliar la pensión de jubilación se basa tanto en los deseos de los liberales de fortalecer los programas de bienestar del gobierno federal como en el de los conservadores de reducir la presión de los sindicatos para que haya planes privados de pensión. Si esto es así, puede verse con toda claridad cómo individuos de diferentes ideologías pueden ponerse de acuerdo en políticas concretas. Los mediadores en los conflictos de trabajo mencionan un fenómeno similar: las partes en disputa nunca podrán ponerse de acuerdo sobre los criterios para dirimir sus conflictos, pero pueden hacerlo en torno a propuestas específicas. De manera similar, cuando el objetivo de un administrador es un medio para alcanzar otro objetivo, es muy probable que se ponga de acuerdo con otros actores sobre una política determinada. El acuerdo sobre una medida política se convierte, entonces, en la única prueba viable para determinar su corrección. Si un administrador trata de ir más allá e intenta conseguir el acuerdo del otro sobre los fines, debe ser consciente de que se embarca en una empresa inútil y en una controversia innecesaria.

El acuerdo sobre la política como prueba de la "mejor" política

parece un sustituto muy pobre para verificar su idoneidad respecto a sus objetivos, pero debe recordarse que los objetivos mismos solo alcanzan validez final mediante el acuerdo. Así, el acuerdo es la prueba de la “mejor” política en ambos métodos. Pero mientras el método de ir a la raíz exige el acuerdo acerca de los objetivos de la decisión, en particular cuáles de estos objetivos son los que deben perseguirse, el método de ir por las ramas se apoya en el acuerdo donde sea que ocurra. En este sentido, no es irracional que un administrador defienda la corrección de una política aunque no pueda especificar para qué sirve.

ANÁLISIS NO EXHAUSTIVO (4B)

Idealmente, el análisis racional-exhaustivo no deja fuera nada importante. Ahora bien, resulta imposible tomar en consideración todo lo que es realmente importante a menos que lo “importante” se defina de manera tan estrecha que el análisis sea en realidad bastante limitado. Las limitaciones de las capacidades intelectuales humanas y de la información disponible acotan la capacidad del hombre y hacen que no pueda ser integral. De hecho, nadie puede practicar el método racional-exhaustivo frente a problemas realmente complejos. Por otra parte, cada administrador debe encontrar maneras de simplificar drásticamente la complejidad del problema.

Un administrador que participa en la formulación de políticas económicas agrícolas no puede en principio ser un experto en todas las políticas posibles. Ni siquiera puede entender por completo una sola política. Al diseñar un programa de suelos no puede anticipar exitosamente cuál sería el impacto de un mayor o menor ingreso de las unidades productivas en, digamos, la urbanización, los vínculos familiares, la necesidad eventual de revisar la seguridad social y los problemas consiguientes de impuestos como consecuencia de las nuevas responsabilidades federales en la seguridad social o las responsabilidades municipales de los servicios urbanos. Tampoco puede anticipar, para seguir otra línea de repercusiones, los efectos del programa en los precios de los productos agrícolas en los mercados externos y las implicaciones subsecuentes para las relaciones exteriores, incluyendo aquellas que surgen de la rivalidad económica entre Estados Unidos y la Unión Soviética. En el método de las comparaciones limitadas sucesivas, la sim-

plificación se logra sistemáticamente de dos maneras. Primero, al limitar las comparaciones entre políticas a las que difieren relativamente poco de las que están en curso en la actualidad. Tal limitación reduce de inmediato el número de las alternativas por investigar y simplifica también de manera drástica la naturaleza de la investigación de cada una de ellas. Ya no es necesario emprender la investigación exhaustiva de una alternativa y de sus consecuencias; solo se requiere estudiar aquellos aspectos en los que la alternativa propuesta y sus consecuencias difieren del *statu quo*. La comparación empírica de las diferencias marginales entre políticas alternativas que difieren únicamente en forma marginal es, por supuesto, la contrapartida de la comparación incremental o marginal de los valores que se discutió antes.⁶

RELEVANCIA Y REALISMO

Muchos investigadores han observado que en las democracias occidentales los administradores públicos y los analistas de políticas limitan sus análisis en gran medida a las diferencias marginales o incrementales de las políticas, las que a su vez se eligen porque solo difieren incrementalmente. No lo hacen, sin embargo, tan solo porque necesitan simplificar sus problemas con urgencia, sino también para ser pertinentes. En efecto, las democracias cambian sus políticas casi siempre a través de ajustes incrementales. No se mueven a grandes saltos.

Se ha hablado con frecuencia de la naturaleza incremental del proceso político en Estados Unidos. Los dos partidos políticos principales coinciden en lo fundamental, y ofrecen alternativas a los votantes con diferencias en puntos relativamente pequeños. Ambos partidos favorecen el pleno empleo, pero lo definen de formas un poco distintas; ambos promueven el desarrollo de los recursos hidráulicos, pero en modos ligeramente diferentes, y ambos favorecen el seguro de desempleo, pero no con el mismo nivel de prestaciones. De manera similar, las variaciones de la política de un partido ocurren en gran medida a través de una serie de cambios relativamente pequeños. Se puede constatar que solo poco a poco se fue aceptando la idea de que hacer-

⁶ En mi artículo "Policy analysis", *American Economic Review*, núm. 298, junio de 1958, hay una definición más precisa de políticas incrementales y una discusión de si un cambio que a un observador le parece "pequeño" podría no parecerse a otro.

se cargo de los desempleados era responsabilidad del gobierno. Este cambio en las posiciones partidarias empezó a darse a principios de los años treinta y encontró su culminación en la Ley de Empleo de 1946.

La conducta de los partidos está arraigada a su vez en las actitudes del público elector. Los teóricos políticos saben que la democracia en Estados Unidos no puede sobrevivir sin un acuerdo fundamental que inhiba de entrada cuestiones potencialmente conflictivas. Esta actitud política conduce a que los debates en torno de las políticas se limiten a diferencias más o menos pequeñas entre ellas.

Dado que el administrador deja de lado las políticas que son políticamente imposibles, y por lo tanto irrelevantes, no es una estrategia caprichosa buscar la simplificación del análisis, examinando únicamente las políticas que difieren solo de manera incremental. Debido a los límites de conocimiento de los responsables de elaborar las políticas, la simplificación, que únicamente centra la atención en los aspectos susceptibles de pequeñas modificaciones respecto de la política en curso, es el mejor modo de aprovechar al máximo el conocimiento disponible. En efecto, ya que las políticas que se toman en cuenta se parecen mucho tanto a las actuales como a las del pasado, el administrador puede contar con buena información y cierta intuición. Por el contrario, las propuestas no incrementales de políticas resultan ser insignificantes desde el punto de vista político e impredecibles en sus consecuencias.

El segundo método de simplificación del análisis consiste en ignorar posibles consecuencias relevantes de las políticas, así como los valores que podrían ser dañados por las consecuencias que se omitió tomar en consideración. Esto parece revelar una escasez alarmante de comparaciones limitadas sucesivas, pero puede responderse que, aun si por azar se dejaran fuera algunas políticas, esta manera de formular la política es más inteligente que el intento inútil de análisis integral, que rebasa por mucho la capacidad humana. En la realidad, sin embargo, las exclusiones no tienen por qué ser arbitrarias o al azar.

EN BUSCA DE ALGÚN GRADO DE EXHAUSTIVIDAD

Supongamos que cada valor al que no presta atención una instancia gubernamental es de interés fundamental al menos para otra. En este caso podría lograrse una división útil del trabajo, y ninguna tendría

que realizar tareas que rebasaran sus capacidades. Un sistema semejante quizá sería deficiente porque una instancia podría destruir un valor antes de que la otra entrara en acción para protegerlo o a pesar de sus esfuerzos por protegerlo. Pero la posibilidad de que se pierdan valores importantes existe en cualquier forma de organización, aun en las que intentan abarcar con sus planes más de lo humanamente posible.

La virtud de esta división hipotética del trabajo es que cada interés o valor importante suele tener en la sociedad su "perro guardián". Estos perros guardianes pueden proteger los intereses dentro de su ámbito de competencia de dos maneras bastante distintas: primero, revirtiendo los daños realizados por otras instancias; segundo, anticipando y atajando el daño antes de que ocurra. En una sociedad como la estadounidense, en la que los individuos son libres de asociarse para dedicarse a casi cualquier interés común que pudieran tener y en la que las dependencias gubernamentales son sensibles a los miembros de estos grupos, funciona un sistema bastante parecido al que acabamos de describir. Casi cada interés tiene su perro guardián. Sin pretender que cada interés tenga un perro guardián poderoso en todos los casos, puede decirse que el funcionamiento del sistema de intereses suele asegurar más la atención cabal a los valores de toda la sociedad que cualquier intento de comprensión intelectual exhaustiva.

En Estados Unidos, por ejemplo, ninguna parte del gobierno intenta tener una visión integral de la política de distribución del ingreso. Pero la política evoluciona y responde a una gran variedad de intereses. A través de un proceso de ajuste mutuo entre grupos de agricultores, sindicatos, municipalidades y consejos escolares, autoridades fiscales, dependencias gubernamentales con responsabilidades en las áreas de vivienda, salud, carreteras, parques nacionales, incendios y policía, se logra una distribución del ingreso que permite que los problemas distributivos particulares que se hubieran descuidado en algún punto de los procesos de decisión se vuelvan el asunto central en otro punto.

El ajuste mutuo va más allá de las formas explícitas de negociación entre grupos; persiste a través de los impactos respectivos de un grupo sobre otro aun cuando no estén en comunicación. A pesar de sus imperfecciones y peligros latentes, este proceso ubicuo de ajuste mutuo logra adaptar las políticas a un mayor número de intereses que si fuera un proceso centralizado. Notemos también cómo el esquema incremental de la toma de decisiones encaja con el esquema de presiones múltiples, ya que cuando las decisiones son solo incrementales

—relacionadas de manera muy cercana con las políticas conocidas—, es más fácil para un grupo anticipar la clase de maniobras que otro podría realizar, o reparar el daño infligido.⁷

El partidismo y la estrechez de criterio, para usar términos peyorativos, pueden ser a veces cualidades de la toma racional de decisiones, pues aseguran que lo que descuide una instancia otra lo contemple, y pueden especializar a personal con puntos de vista distintos. Es válida la idea de que el gobierno federal está en condiciones de lograr una coordinación racional eficaz si cuenta con un conjunto de valores compartido⁸ (definiendo “racional” como la práctica del método de ir a la raíz en la toma de decisiones). Pero también es posible lograr un alto grado de coordinación administrativa si cada instancia ajusta sus políticas a los intereses de las otras instancias en el curso del proceso fragmentado e inconexo de toma de decisiones que acabo de describir.

A pesar de las obvias limitaciones del enfoque incremental en su análisis de las políticas, por la exclusión arbitraria y fragmentación que comporta, el método de la rama con frecuencia parece ser muy superior al de la raíz. En este método la exclusión inevitable de factores es accidental, no sistemática e indefendible, a diferencia del método de la rama, en el que las exclusiones son deliberadas, sistemáticas y defendibles. Idealmente el método de la raíz no excluye nada, pero en la práctica no puede evitarlo. El método de la rama no necesariamente deja de lado consideraciones y objetivos de largo plazo. Es claro que deben omitirse valores importantes al considerar las políticas y que a veces la única manera de prestar la atención adecuada a los objetivos de largo plazo es desatendiendo las consideraciones de corto plazo. Pero los valores omitidos pueden ser obviamente de largo o de corto plazo.

SUCESIÓN DE COMPARACIONES (5B)

El elemento distintivo final del método del irse por las ramas es que las comparaciones, junto con la elección de las políticas, ocurren en una serie cronológica. La política no se hace de una vez por todas; se

⁷ La liga entre la práctica del método de las comparaciones limitadas sucesivas y el ajuste mutuo de intereses en un proceso de toma de decisiones muy fragmentado le añade una nueva faceta a las teorías pluralistas del gobierno y la administración pública.

⁸ Herbert Simon, Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson, *Public administration*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1950, p. 434.

hace y rehace sin cesar. La elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados que también van cambiando a la luz de nuevas consideraciones. La adopción de decisiones de política es, en el mejor de los casos, un proceso difícil. Ni los científicos sociales ni los políticos o los administradores públicos saben todavía lo suficiente acerca del mundo social para evitar los errores que cometen una y otra vez en sus pronósticos sobre las consecuencias de las políticas. Un *policymaker* sabio cuenta, por consiguiente, con que sus políticas logren solo en parte lo que espera, y que al mismo tiempo produzcan consecuencias imprevistas e indeseadas. Por consiguiente, al decidir a lo largo de una *sucesión* de cambios incrementales, evita de diversas maneras errores serios.

En primer lugar, conocer las secuencias anteriores de los pasos de una política permite al decisor prever las consecuencias probables de pasos posteriores similares. En segundo lugar, no necesita intentar grandes saltos hacia sus objetivos, cosa que le exigiría predicciones más allá de su conocimiento y del de cualquier otro, porque no espera que su política sea la resolución final de un problema. Su decisión solo es un paso, que si tiene éxito puede ser seguido rápidamente por otro. Tercero, es capaz de comprobar sus predicciones al dar el siguiente paso. Por último, con frecuencia puede poner remedio con bastante rapidez a un error pasado con mayor rapidez que si la política avanzara en trancos más drásticos y espaciados en el tiempo.

Contrastemos este análisis comparativo de cambios incrementales con la aspiración teórica del método de la raíz. El hombre no puede pensar sin clasificar, sin subsumir una experiencia bajo una categoría más general de experiencia. El intento de categorizar lo más posible y de encontrar proposiciones generales que puedan aplicarse a situaciones específicas es lo que yo llamo "teoría". Mientras que el análisis de la raíz depende mucho de la teoría, no ocurre lo mismo con el método de la rama. Los analistas que prefieren el método de ir a la raíz dan por hecho que la teoría es la manera más sistemática y económica de utilizar el conocimiento pertinente para entender un problema específico. Aun concediendo este supuesto, el triste hecho es que no tenemos teorías adecuadas para aplicarlas a problemas en ninguna área de las políticas, aunque la teoría sea más adecuada en ciertos ámbitos —como la política monetaria, por ejemplo— que en otros. El análisis comparativo, que conlleva el método de irse por las ramas, es una alternativa sistemática a la teoría.

Supongamos que un administrador tiene que elegir entre un pequeño grupo de políticas que difieren solo incrementalmente entre sí, y la política actual. Podría tener la aspiración de “entender” cada una de las alternativas; por ejemplo, conocer todas las consecuencias de cada aspecto de cada política. En este caso necesitará, por supuesto, la teoría. En los hechos, sin embargo, para los propósitos de la toma de decisiones, solo requiere conocer las consecuencias de cada uno de los aspectos en los que las políticas difieren una de otra. Para esta aspiración mucho más modesta no precisa la teoría (aunque le podría ser de gran ayuda, si la tuviera), porque puede proceder a aislar las diferencias probables examinando las diferentes consecuencias de las políticas pasadas. Se trata de un programa factible porque puede basar sus observaciones en una larga secuencia de cambios incrementales.

Por ejemplo, sin una teoría social más acabada de la delincuencia juvenil que la que los especialistas han elaborado hasta ahora, uno no puede entender de ninguna manera cómo una variedad de políticas públicas, digamos de educación, vivienda, recreación, empleo, relaciones interétnicas y policía podrían favorecer o prevenir la delincuencia. Ahora bien, sin un conocimiento semejante no es posible obtener la visión total del problema que prescriben los modelos del método de la raíz. En contraste, si uno meramente quiere poner en juego el conocimiento que es suficiente para elegir entre un pequeño grupo de políticas similares — políticas alternativas de procedimientos judiciales para jóvenes infractores—, pueden analizarse comparativamente los resultados que alcanzaron decisiones políticas similares en el pasado.

TEÓRICOS Y PRÁCTICOS

Esta diferencia explica —al menos en algunos casos— por qué el administrador con frecuencia siente que el consultor externo o el especialista académico no le es de gran ayuda y por qué el académico, a su vez, insiste en la necesidad de más teoría. También explica por qué un administrador frecuentemente se siente más seguro cuando sigue sus propias intuiciones que cuando se guía por el consejo de los teóricos. Los teóricos con frecuencia le piden al administrador tomar el camino menos directo para resolver sus problemas; en efecto, le piden que se rija según los mejores cánones del método científico,

cuando el administrador sabe que la mejor teoría disponible no funciona tan bien como las comparaciones incrementales, más modestas. Los teóricos no se dan cuenta de que con frecuencia el administrador en realidad está operando con un método sistemático. Sería tonto llevar esta explicación demasiado lejos, ya que a veces los decisores prácticos ni tienen un enfoque teórico ni utilizan las comparaciones sucesivas, ni ningún otro método sistemático.

Puede valer la pena hacer hincapié en que la teoría es a veces de una utilidad extremadamente limitada en la elaboración de políticas al menos por dos razones bastante diferentes. La teoría se nutre de hechos; una teoría puede construirse si se reúne una gran cantidad de observaciones, y normalmente no es lo bastante precisa para aplicarla al proceso de las políticas que se desarrollan en cambios pequeños. Por el contrario, el método comparativo no tiene una necesidad tan grande de datos y dirige la atención del analista solo a aquellos datos que son importantes para las elecciones finas que debe realizar el decisor.

Con respecto a la precisión de la teoría, la teoría económica es un buen ejemplo. Predice que una economía sin dinero y sin precios asignará erróneamente los recursos en ciertas áreas específicas. Pero este descubrimiento tiene que ver con una alternativa muy lejana a la clase de políticas que los administradores enfrentan y en las que necesitan ayuda. Por otra parte, no es lo bastante precisa para predecir las consecuencias de las políticas que limitan las fusiones de empresas, y esta es la clase de cuestión en la que requieren ayuda los administradores. La teoría económica solo alcanza suficiente precisión para contribuir a resolver cuestiones de política concretas en áreas relativamente restringidas; su utilidad en la toma de decisiones es siempre tan limitada que necesita complementarse con el análisis comparativo.

LA COMPARACIÓN SUCESIVA COMO SISTEMA

Las comparaciones limitadas sucesivas son un método o un sistema, no el fracaso de un método por el que los administradores deban pedir perdón. Esto no quiere decir que no tengan muchas imperfecciones, cosa que no hemos explicado en este trabajo. Por ejemplo, el método no tiene un mecanismo interno que garantice que se preserven todos los valores importantes. Por otra parte, puede llevar al decisor a no

tomar en cuenta políticas excelentes solamente porque la cadena de los pasos sucesivos de las políticas no las contempla. Es preciso decir, por consiguiente, que bajo este método, como también bajo algunas de las variantes más finas del método de la raíz —la investigación de operaciones, por ejemplo—, se formularán tanto políticas absurdas como políticas sabias.

¿Por qué, entonces, molestarse en describir el método con todo detalle, como lo hemos hecho? Porque es, en realidad, un método usual para formular políticas, y es la herramienta en la que más pueden confiar los administradores y los analistas de políticas para resolver problemas complejos.⁹ También porque en muchas circunstancias será superior a cualquier otro método disponible de toma de decisiones para resolver problemas complejos, y ciertamente superior al intento fútil de lograr una comprensión sobrehumana. La reacción del administrador público a la exposición del método no será tanto la de quien ha descubierto algo nuevo como la de quien ha entendido mejor un método conocido. Pero al volverse más conscientes en su práctica de este método, los administradores podrían hacerlo con mayor habilidad y saber cuándo extender o limitar su uso. En efecto, es un método que practican, aunque no logren explicarse bien a bien por qué hay opiniones en extremo polarizadas sobre su manera de “salir del paso” —*muddling through*—, que a veces se considera una forma muy fina de solución de problemas y a veces ni siquiera se considera un método. Yo sospecho que si existe un sistema en lo que se conoce como “salir del paso”, este es.

Una de las consecuencias incidentales de la aclaración del método es entender por qué los administradores tienden a sospechar que un

⁹ En otra parte he explorado este mismo método de creación de políticas tal como lo practican los analistas políticos académicos (“Policy analysis”, *American Economic Review*, núm. 298, junio de 1958). Aunque se ha presentado aquí como un método para administradores públicos, no resulta menos necesario para analistas más alejados de cuestiones políticas inmediatas, a pesar de las tendencias de éstos a describir sus propias empresas analíticas como si fueran el método racional-exhaustivo, basándose especialmente en la teoría. De igual manera, es inevitable recurrir a este mismo método en la resolución personal de problemas, para la cual a veces es difícil separar los medios de los fines, cuando las aspiraciones y los objetivos están en desarrollo constante y es urgente simplificar drásticamente la complejidad del mundo real si se pretende resolver los problemas en el tiempo que es posible dedicarles. Para un economista acostumbrado a manejar el concepto marginal o incremental en los procesos de mercado, la idea central en el método es que tanto la evaluación como el análisis empírico son incrementales. Es por esto que en otros artículos me he referido al método como el “método incremental”.

consultor no habla pertinente y responsablemente cuando en realidad, de acuerdo con toda la evidencia objetiva ordinaria, podría estar haciéndolo. El problema está en el hecho de que la mayoría de nosotros estudiamos los problemas de políticas dentro de un marco de referencia integrado por nuestra visión de una cadena de elecciones de políticas sucesivas efectuadas hasta el presente. Nuestra opinión acerca de las políticas adecuadas (respecto, digamos, al control del tráfico urbano) está influida en gran medida por el conocimiento que poseamos sobre los pasos incrementales realizados hasta el presente. Un administrador posee un conocimiento muy personal sobre la historia de decisiones pasadas que los "extraños" no comparten, razón por la cual su opinión y la del "extraño" diferirán en maneras que pueden parecerles difíciles de entender. Aunque aparentemente ambos hablen con inteligencia, a cada uno le parecerá insatisfactorio el análisis del otro. La pertinencia de la cadena de sucesión de políticas resulta aún más clara cuando un estadounidense trata de discutir, digamos, las políticas antimonopolio de un suizo, porque las cadenas de políticas en los dos países son asombrosamente diferentes y, en consecuencia, ambos individuos han organizado su conocimiento de formas muy distintas.

Si este fenómeno es una barrera para la comunicación, entenderlo promete un enriquecimiento de la interacción intelectual en la formulación de políticas. Una vez que se entienda la fuente de la diferencia, en ocasiones a un administrador le resultará estimulante buscar a un analista que conozca y tenga experiencia con una cadena de políticas diferente de la suya.

Esto plantea otra vez la cuestión que hemos discutido acerca de las ventajas y desventajas de una mentalidad homogénea entre los administradores de gobierno. Aunque gran parte de la teoría organizativa defiende las virtudes de los valores comunes y los objetivos organizacionales acordados, las dependencias deberían tener dos tipos distintos de personal que se enfrente a problemas complejos en los que es inaplicable el método de ir a la raíz: administradores cuya opinión se base en cadenas de políticas distintas a las que conoce la mayoría de los miembros de la organización y administradores cuyos valores o intereses personales o profesionales generen una diversidad de puntos de vista (quizá gente que provenga de diferentes especialidades, clases sociales, áreas geográficas) para que, incluso dentro de una sola instancia, pueda fragmentarse la toma de decisiones y unas partes de esa instancia puedan funcionar como perros guardianes de las otras partes.

En un estudio reciente sobre el estado de su disciplina, dos conocidos economistas británicos observan que el progreso indiscutiblemente alcanzado en las principales áreas de la economía está acompañado por “errores graves y evitables que, en ocasiones, llegan al punto de descuidar las evidencias obvias o las ideas y conceptos elementales, establecidos y aceptados”. “Enfoques con alto grado de elaboración y errores obvios —continúan—, coexisten en la misma rama de un tema, en los escritos de un mismo autor o incluso en una misma publicación.”¹

Aunque la economía y el análisis de políticas difieren en tradición disciplinaria y nivel de crecimiento, el desarrollo del análisis de políticas en las últimas dos décadas deja una impresión similar: progreso acompañado de errores y desequilibrios serios. Sus avances significativos en capacidad técnica (o al menos en el uso de técnicas elaboradas por otras disciplinas), la amplitud de sus intereses de investigación y planes de estudio, coexisten con una fe ingenua en las más recientes técnicas de gestión y con un descuido casi total de las habilidades tradicionalmente consideradas esenciales por los buenos consejeros de gobierno, tales como la habilidad para argumentar, comunicar y evaluar evidencias. Aunque el análisis de políticas ha ganado reconocimiento público como disciplina académica y como profesión, sus aspectos artesanales son desconocidos y malentendidos, y no han ido más allá de unos pocos conceptos generales y de evidencia anecdótica dispersa. Y, cosa más incómoda aún, el impacto de los numerosísimos análisis en el proceso de formación de las políticas es con frecuencia dudoso y, a veces, nulo.

* Publicado originalmente como “The Uses of Policy Analysis”, *The Future and the Past: Essays on Programs*, Russell Sage Foundation, 1978. La versión en español está tomada de Luis F. Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, traducción de Jonathan Molinet.

¹ P. T. Bauer y A. A. Walters, “The state of economics”, *The Journal of Law and Economics*, vol. xx, núm. 1, 1977, pp. 1-23.

Sorprendentemente, hay puntos ciegos en la retina profesional. Por ejemplo, los analistas de políticas honran la racionalidad y la consideran su *raison d'être*, aunque ya hace años que los psicólogos sociales han adelantado argumentos convincentes —que revisaré en las siguientes páginas— para sostener que la racionalidad se entiende mejor como algo que ocurre en la posdecisión, más que en la predecisión; en el momento posterior más que en el previo a la decisión.² Por lo tanto, uno esperaría encontrar que entre los posibles modos de indagación los análisis retrospectivos (posdecisión) ocuparan su lugar junto a los análisis prospectivos (predecisión) más convencionales. Sin embargo, la bibliografía del análisis de políticas tiende a igualar retrospcción analítica con “racionalización” de la decisión y, por ende, a dejarla fuera del límite considerado profesionalmente decente.

Estos y otros defectos del análisis de políticas están genéticamente relacionados; resultan de una visión, no solo de las políticas sino también del análisis, tan difundida entre analistas y legos que merece llamarse la visión aceptada. Dos de sus tesis revisten importancia particular. Primero, la hechura de las políticas es igual a la toma de decisiones; segundo, el propósito del análisis es aportar hechos y pruebas en vez de evidencias y argumentos. Estos dos supuestos tienen consecuencias perjudiciales porque han privado a los analistas de una variedad de enfoques necesarios para enfrentar exitosamente los múltiples problemas que encaran los responsables de elaborar las políticas.

LA VISIÓN ACEPTADA

La visión convencional del análisis fue sintetizada a principios de los años cincuenta en la Corporación Rand y parecidos “tanques de pensamiento” interesados en las políticas. Se trata de un compuesto conceptual que incluye elementos de investigación de operaciones y ciencias administrativas, de microeconomía y teoría de decisiones, con una rociada de ciencia social y de la conducta. Una línea continua de desarrollo une los primeros estudios de operaciones militares e industriales de estrategia y logística con las preocupaciones más

² Karl E. Weick, *The social psychology of organizing*, Reading, Addison Wesley, 1969, pp. 34-38, y Leon Festinger, *A theory of cognitive dissonance*, Stanford, Stanford University Press, 1957.

globales del análisis de sistemas en los años sesenta y buena parte del actual análisis de políticas. La eficiencia técnica como meta o criterio de elección fue remplazada por la eficiencia económica que, a su vez, ha sido atemperada con consideraciones de equidad y factibilidad política. No obstante, el marco de referencia analítico original todavía es claramente reconocible y vigente, aunque se haya modificado la atención inicial a los problemas de asignación de recursos.

En términos de la visión aceptada resultan sinónimos la hechura ideal de las políticas, la toma de decisiones racional, la solución racional de los problemas y el análisis de políticas.³

Hay una correspondencia uno a uno entre las etapas del proceso de políticas y las fases del análisis. Por ejemplo, esta lista de pasos puede interpretarse como una descripción idealizada de la elaboración racional de las políticas, o bien como una fórmula del análisis de políticas:

Objetivo ⇔ modelo ⇔ hipótesis de acción control ⇔ predicción ⇔ variar la acción control hipotética ⇔ revisar la acción control hipotética ⇔ revisar la predicción ⇔ repetir para escoger el óptimo ⇔ actuar ⇔ observar la conducta ⇔ refinar el objetivo ⇔ revisar el modelo ⇔ actualizar la predicción y optimización ⇔ actuar otra vez ⇔ continuar la observación ⇔ todo a la luz de las cambiantes circunstancias externas.⁴

En la base de la visión aceptada y de sus categorías básicas de análisis —metas alternativas, restricciones y criterios de elección— se encuentra un compromiso más profundo con una concepción teleológica de las políticas. De acuerdo con esta concepción tal como es formulada por John Rawls son correctas las instituciones y actos que, entre las alternativas disponibles, producen el mayor bien o al menos tanto bien como cualquiera de las otras instituciones y actos concebidos como posibles. Rawls agrega: “Las teorías teleológicas ejercen una profunda atracción intuitiva puesto que parecen materializar la ideas de racionalidad. Es natural pensar que la racionalidad consiste en maximizar algo [...] Desde luego es tentador suponer como evidente que las cosas deberían organizarse de tal manera que conduzcan al bien mayor.”⁵

³ David Braybrooke y Charles E. A. Lindblom, *Strategy of decision*, Nueva York, The Free Press, 1963.

⁴ J. Bray, *Decision in government*, Londres, Gollancz, 1970, p. 269.

⁵ John Rawls, *A theory of justice*, Nueva York, Oxford University Press, 1973, p. 24 (trad. esp. *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989).

Este concepto de racionalidad lamentablemente no se aplica de manera directa a la toma de decisiones bajo incertidumbre en la que debe elegirse entre distribuciones probabilísticas alternativas de resultados, no entre alternativas con un solo valor. Pero está disponible un sustituto de esta racionalidad bajo la forma de la coherencia entre las creencias y preferencias de cada uno. En las palabras de I. J. Good, “racionalidad [...] significa coherencia. Con más precisión, significa coherencia de los juicios previos que ya no es posible sustentar con honestidad. Esta coherencia debe relacionarse con alguna teoría de racionalidad, esto es, con una teoría de pensamientos, enunciados y conductas racionales.”⁶

Esta concepción de racionalidad, sin embargo, ignora el contenido de los pensamientos, los enunciados y las conductas. No es una teoría positiva, sino un conjunto de prescripciones o reglas de coherencia, como la lógica. “Las teorías prescriptivas del pensamiento y de las decisiones se interesan en la coherencia formal entre oraciones o entre decisiones, no en su contenido.”⁷ Cabe parafrasear al cardenal Newman: los teóricos de las decisiones están más interesados en decidir correctamente que en las decisiones correctas. La visión aceptada, llevada a sus últimas consecuencias lógicas, convertirá el análisis de políticas en una rama de la matemática aplicada —optimización restringida— o en una rama de la lógica, a saber, lógica pura de la elección, un conjunto de proposiciones autoevidentes no sujetas a otra prueba que su coherencia interna. Es obvio que este programa nunca se ha llevado a cabo completamente, pero sobrevive como ideal o como patrón de comparación, a la manera del modelo de competencia perfecta que usan los economistas para comparar mercados reales.

Son muchos los ataques contra la visión comúnmente aceptada. El paradigma de políticas como toma de decisiones o como solución de problemas ha sido criticado con argumentos cognitivos, heurísticos, institucionales y valorativos, al igual que con prejuicios ideológicos,⁸ pero no todos los ataques han sido realmente contundentes. Todavía falta una formulación nítida de las diferencias básicas entre las

⁶ I. J. Good, “How rational should a manager be?”, *Management Science*, vol. 8, núm. 4, julio de 1962 (pp. 383-393).

⁷ J. Marschak, “Decision making: Economic aspects”, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, t. 4, Nueva York, Macmillan, 1968, pp. 42-54.

⁸ Las críticas de Simon, Lindblom, Banfield, Wildavsky y Tribe son bien conocidas y no necesitan ser repetidas aquí.

políticas y las decisiones, así como una discusión cabal acerca de las implicaciones que estas diferencias comportan para la práctica del análisis de política.

LAS POLÍTICAS CONTRA LAS DECISIONES

Una decisión, en el sentido de la teoría de decisiones, es una elección o juicio realizado con base en los datos disponibles, entre cursos de acción bien definidos y cuyas consecuencias en varios “estados primigenios” se comprenden razonablemente bien. La elección debe hacerse en la situación que el decisor confronta *inmediatamente*, tomando en cuenta desde la situación presente las consecuencias probables de cada posible decurso de acción.⁹ Se subrayan los términos para llamar la atención sobre el sentido de urgencia, necesidad y aun de crisis que está implícito en la noción de decisión (la palabra griega para decisión es *krisis*, del verbo *krinein*: separar, decidir, juzgar). Los teóricos de la decisión gustan citar a Pascal: *il faut parier, il faut choisir*.

En efecto, los administradores públicos deben escoger frecuentemente en situaciones muy cercanas al modelo de la teoría de decisiones: ¿dónde construir una escuela o un hospital? ¿Qué programa adoptar para el próximo año escolar? ¿Hay que mejorar una instalación inadecuada o construir una nueva? De todos modos las políticas son, por mucho, más complejas que las meras elecciones y no pueden justificarse con decisiones singulares, ni siquiera con conjuntos de decisiones interrelacionadas. Para citar a Hugh Hecló:

Parece útil entender que las políticas son algo más amplio que las muestras tangibles de la legislación y de las regulaciones administradas por los departamentos gubernamentales. Una política, como una decisión, puede consistir en no hacer algo —por ejemplo, la inacción que evita que algunos grupos se liberen de ciertos costos—. Así, la política no parece ser un fenómeno que se autodefina; es una categoría analítica cuyos contenidos son determinados por el analista, no por el hacedor de las políticas ni por las muestras de la legislación o la administración. No existe ningún dato inequívoco que constituya las políticas y esté en el mundo a la espera de ser descubierto. Una

⁹J. W. Tukey, “Conclusions versus decisions”, *Technometrics*, vol. 2, núm. 4, noviembre de 1960, pp. 423-433.

política puede considerarse en última instancia como un curso de acción o como inacción, en vez de acciones o decisiones específicas, y como tal curso tiene que ser percibida por el analista en cuestión. Las políticas existen no por intuición sino por interrogación de los fenómenos políticos.¹⁰

Hay, dice Heclo, no-políticas precisamente igual que hay no-decisiones. Pero es importante darse cuenta de que en la lógica de la toma de decisiones una no-decisión es tratada a la par de todas las decisiones; hay una simetría completa entre la decisión de no hacer nada y todas las demás alternativas permisibles.¹¹ Por otro lado, si seguimos a Heclo cuando define las políticas como reconstrucciones racionales o teorías acerca de cómo las piezas de decisión y conducta se ajustan entre sí en un patrón coherente, entonces una no-política tiene significación especial para el analista. En efecto, implica que hay una falta total de coherencia interna en la secuencia estudiada de acontecimientos, sin que pueda dar forma a un patrón significativo. Aun si entendemos las “políticas” en el sentido más convencional de elecciones deliberadas, el hecho de que un responsable de hacer políticas no llegue a una conclusión definida acarrea implicaciones que están ausentes por entero en el caso de la no-decisión. Las políticas, una vez que se han alcanzado, tienden a convertirse en doctrinas, dirigen y justifican la acción gubernamental por algún tiempo, por lo que no pueden emprenderse a la ligera.

En realidad Chester Barnard se refiere a no-políticas más que a no-decisiones cuando escribe: “El fino arte de la decisión consiste en no decidir cuestiones que de momento no son pertinentes; en no decidir prematuramente; en no tomar decisiones que no puedan realizarse, y en no tomar decisiones que deberían tomar otros”.¹² Las políticas presentan características que están enteramente ausentes en las decisiones, poseen cierta cualidad de deliberación, de permanencia relativa, y la posibilidad de desarrollo doctrinal. Estas características se reconocen, aunque confusamente, en el lenguaje cotidiano. Se puede hablar de “hacer cumplir una decisión”, pero difícilmente de “hacer cumplir una política”, situaciones o acontecimientos.

¹⁰ H. Hugh Heclo, “Review article: Policy analysis”, *British Journal of Political Science*, núm. 2, 1973, pp. 83-108.

¹¹ J. W. Tukey, *op. cit.*

¹² Chester L. Barnard, *The functions of the executive*, Cambridge, Harvard University Press, 1938, p. 194; anotado por Tukey, *op. cit.*

Si las políticas se identifican con las decisiones, su desarrollo únicamente puede interpretarse como cambios de opinión en los decisores. Ahora bien, muchas políticas son el resultado de interacciones complejas e imprevistas de decisiones previas. Son, en palabras de Hume, resultados de la acción humana, no del designio humano. Hay un notable fenómeno contemporáneo que Wildavsky¹³ llama la “creciente autonomía del ambiente de las políticas” —es decir, estas se convierten en su propia causa—. Este fenómeno revela muy claramente los límites del análisis de decisiones como una aproximación general al estudio de las políticas.

El problema de la comunicación en las organizaciones constituye otra razón importante para distinguir entre decisiones y políticas. El decisor de la teoría de decisiones, como el consumidor de la teoría económica, es el único juez y ejecutor de sus propias decisiones. Pero incluso en la organización más compactamente centralizada son pocas las decisiones tomadas por individuos singulares, y todavía menos las que son puestas en práctica por una sola persona. Casi siempre hay necesidad de explicar la decisión y persuadir a otros para que la acepten. Las razones subjetivas y habitualmente tácitas que guiaron al decisor suelen ser inadecuadas para satisfacer este requisito. En consecuencia, deben suministrarse argumentos diferentes apropiados para la comunicación interpersonal y cuidadosamente elaborados para un público particular. Las políticas y las decisiones también difieren significativamente a este respecto, ya que los argumentos posdecisión, aunque son irrelevantes para la lógica de la elección, son parte integral de la elaboración y el desarrollo de las políticas.

Una analogía legal puede contribuir a aclarar este punto. Un juez puede decidir un caso con base en su noción subjetiva de imparcialidad, pero su opinión debe enmarcarse en las categorías objetivas del argumento legal. Cualquier desarrollo subsecuente del caso (por ejemplo, una apelación) deberá basarse en la opinión hecha pública, no en los sentimientos y preferencias subjetivas del juez. De esta manera, los argumentos posdecisión se convierten en parte esencial del proceso judicial. Los argumentos de apoyo, las interpretaciones, las calificaciones, y desde luego todo el debate que sigue a los primeros enunciados de una política llegan a integrarse en ella de manera similar y no pueden separarse de su primera sustancia. Por esta razón, los responsables de

¹³ Aaron Wildavsky, “Policy as its own cause”, *Speaking truth to power policy analysis as an art and craft*, Boston, Little, Brown & Company, 1979.

las políticas necesitan, además de análisis prospectivos (predecisión), análisis retrospectivos (posdecisión), y probablemente más. Que la mayoría de los analistas rehúyan esta clase de análisis solo puede explicarse por las restricciones que suscita en sus mentes la visión aceptada.

ANÁLISIS PROSPECTIVO Y RETROSPECTIVO

En términos de la visión aceptada, el análisis de políticas solo puede ser prospectivo, puesto que su papel consiste en asesorar al encargado de elaborar la política para que llegue a tomar una decisión.

En primer lugar, deben investigarse sistemáticamente los objetivos del decisor y los criterios que son relevantes para elegir entre las alternativas que prometen alcanzar los objetivos. Enseguida, es necesario identificar las alternativas, examinar su factibilidad y costo, tomando en cuenta el riesgo y el tiempo. Finalmente, debe hacerse el intento de diseñar mejores opciones de acción y seleccionar objetivos diferentes, si resulta que los anteriores fueron insatisfactorios.¹⁴

Aun los críticos de la visión aceptada parecen estar satisfechos con esta descripción; solo discrepan acerca de los métodos y las consideraciones que estiman relevantes para realizar la tarea. En la mente de la mayoría de los profesionales, como estableciera Lasswell, la tarea consiste “en estudiar el proceso de decidir o escoger y en evaluar la relevancia del conocimiento disponible para resolver problemas particulares”.¹⁵ Mancur Olson Jr. argumenta que “un análisis lógico de las políticas normalmente debería comenzar con el objetivo en cuestión y después proseguir con la consideración de cualquier alternativa disponible de medios”;¹⁶ en muchas situaciones esta es la aproximación más apropiada. Pero resulta peligroso considerar que este es el único uso legítimo del análisis. Si un analista contara con

¹⁴ E. S. Quade, “Introduction”, E. S. Quade y W. I. Boucher (eds.), *Systems, analysis and public policy*, Nueva York, American Elsevier, 1968, p. 11.

¹⁵ H. D. Lasswell, “Policy sciences”, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, t. 12, Nueva York, Macmillan, 1968, pp. 181-189.

¹⁶ Mancur Olson, “An analytic framework for social reporting and policy analysis”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 388, marzo de 1970, pp. 112-126.

toda la información importante, incluyendo el conocimiento completo de las consecuencias de todas las alternativas posibles, y partiera de un conjunto dado de objetivos, de modo que las decisiones fueran casi automáticas, entonces el problema central del análisis de políticas, desde luego, sería puramente lógico: encontrar la mejor asignación de los medios disponibles entre los distintos objetivos. Pero cuando el analista solo conoce en forma imperfecta los objetivos y las restricciones, cuando sus datos son de dudosa confiabilidad y cuando las acciones no se siguen automáticamente de las decisiones, la lógica pura no es ni más ni menos importante para la hechura efectiva de las políticas que la lógica formal para la práctica de la ingeniería. En el resto de esta sección me concentraré en los usos del análisis una vez que se ha alcanzado una conclusión. En las siguientes discutiré las habilidades artesanales que se requieren para producir argumentos en materia de políticas que sean lógicamente consistentes y también sustantivamente adecuados.

Decidir, incluso decidir racionalmente, no es suficiente. Las decisiones deben aceptarse y llevarse a la práctica; además de los procesos organizacionales de implementación, debe haber un proceso intelectual paralelo para elaborar y desarrollar la idea original de políticas. Puesto que una política existe por algún tiempo, constantemente se requieren nuevos argumentos para dar a sus distintos componentes la mayor coherencia interna posible y ajustarlos también, en lo posible, a las cambiantes condiciones externas. Por otra parte, los hacedores de las políticas frecuentemente actúan bajo la presión de acontecimientos externos o bajo la fuerza de sus convicciones personales. En tales casos los análisis prospectivos no pueden desempeñar un papel significativo en la hechura de las políticas. El análisis, sin embargo, sigue siendo necesario después de haber elaborado la política con objeto de proporcionarle una base doctrinal, aumentar el acuerdo, responder a las críticas, descubrir nuevas implicaciones y mejorar su compatibilidad con otras políticas. Tradicionalmente estos propósitos han sido desechados como intentos de “racionalización”. Desde luego, una de las críticas recurrentes que se hacen al análisis es que suministra “racionalizaciones seudocientíficas” a posiciones que están determinadas política o burocráticamente. Por ejemplo, se ha dicho que McNamara usó “estudios que mostraban que la proporción costo-efectividad era mayor para la defensa pasiva que para la defensa activa [...] para impugnar a los progresistas que querían misiles an-

tibalísticos, a pesar de que la oposición de McNamara a los misiles antibalísticos se basaba en otros factores”.¹⁷

Sea o no cierto este alegato, no es necesariamente deshonesto o meramente “racionalizador” usar argumentos basados en consideraciones distintas a las que llevaron a la adopción de cierta posición particular. Ya hemos visto que los argumentos de política no son pruebas formales. Una prueba lógica o matemática es o bien verdadera, o bien falsa; si es verdadera obtiene automáticamente el asentimiento de cualquier persona capaz de entenderla. A su vez, los argumentos solo son más o menos plausibles, más o menos convincentes, para un público particular. Además no hay una manera única de construir argumentos. Los datos y la evidencia pueden seleccionarse de muchas formas a partir de la información disponible y hay varios métodos alternativos de análisis y para ordenar valores. No hay nada intrínsecamente reprehensible en seleccionar la combinación de datos, hechos, valores y métodos analíticos que se considere más apropiada para convencer a un público particular. Los argumentos posdecisión-retrospección, en la terminología de Aaron Wildavsky,¹⁸ son indispensables en el proceso de hechura de las políticas. Para continuar con nuestra analogía jurídica, el derecho permite explícitamente que la opinión en la que se declaran las razones de una determinada decisión judicial pueda ser posterior a la decisión, y no precederla. Igualmente, distintos jueces pueden estar de acuerdo con una decisión pero discrepar sobre la mejor manera de justificar la razón, por lo cual tienen la oportunidad de presentar sus posiciones en argumentos separados. En suma, la opinión de un juez no es la premisa de un silogismo que concluye en una decisión, sino más bien un medio para acrecentar la fuerza persuasiva de una decisión y para controlar racionalmente las conclusiones, impidiendo que asienten las decisiones provenientes de consideraciones extralegales.¹⁹ La elaboración de políticas tiene necesidades similares, y si los analistas son reacios o incapaces de satisfacerlas, los responsables de hacer las políticas no tienen otra opción que ir a otra parte en busca de asistencia.

También puede mostrarse que la visión aceptada y la concepción del método científico en que se basa son metodológicamente obsole-

¹⁷ C. A. Murdock, *Defense policy formation*, Syracuse, Syracuse University Press, 1974, p. 95.

¹⁸ Aaron Wildavsky, *Speaking truth to power*, Boston, Little, Brown & Company, 1979.

¹⁹ P. Calamandrei, *Processo e democrazia*, Padua, CEDAM, 1954.

tas e históricamente inexactas.²⁰ Pero, como arguye Karl E. Weick, la racionalidad medios-fines también es insatisfactoria desde un punto de vista psicológico:

La racionalidad tiene sentido respecto de lo que ha sido, no de lo que será. Es un proceso de justificación por el que los actos pasados se hacen aparecer como razonables para el actor mismo y para las personas ante las que se siente responsable. Es difícil para una persona ser racional si no sabe precisamente acerca de qué debe ser racional. Para crear racionalidad solo tiene la posibilidad de examinar de varias maneras algún conjunto de acciones. Para los actores es posible hacer declaraciones elaboradas y detalladas de sus planes. Sin embargo, es un error suponer que, después, estos planes controlan su conducta. Si observamos de cerca, resultará claro que la conducta está bajo el control de más determinantes que las establecidas expresamente en el plan. Y al concluir las acciones, nunca será cierto que el plan se ha cumplido exactamente como se dijo al comienzo. Pero algo se habrá cumplido, y este algo, junto con lo que tenga de sentido, constituye la racionalidad.²¹

Pero si abandonamos la racionalidad de medios-fines o nos rehusamos a aceptarla como la única forma de racionalidad, ¿nos privamos de la posibilidad de evaluar los resultados y argumentos de las políticas, y nos resignamos a un enfoque de “ahí se va”? La respuesta es no. Pero para mostrar que es posible evitar el total subjetivismo en la hechura de las políticas se impone considerar el análisis como una artesanía.

EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS COMO TRABAJO ARTESANAL

No se pueden sistematizar completamente los preceptos de una artesanía. Sin imitación inteligente, larga práctica y algún grado de creatividad individual no puede lograrse el dominio de una artesanía. Pero, a pesar de la carencia de reglas explícitas y de criterios evaluativos formales, resulta fácil para un conocedor distinguir entre artesanía buena y mala. Esto se debe a que el conocedor tiene un conocimiento íntimo de eso que Gombrich ha llamado la microestructura del estilo

²⁰ G. Majone, “Policies as theories”, trabajo presentado al Joint ORSA/TIMS Meeting, San Francisco, 1977, inédito.

²¹ Karl E. Weick, *op. cit.*, p. 38.

de un artista.²² Del mismo modo, para entender los aspectos artesanales del análisis y para apreciar la calidad de un producto terminado, se debe aprender a examinar la microestructura de los argumentos analíticos.

Existe una similitud innegable entre los trabajos de un analista y los de un artesano tradicional. En ambos casos la ejecución exitosa depende de un entendimiento claro de las posibilidades y las limitaciones de los materiales y las herramientas, al igual que de una relación altamente personal entre la persona y su tarea. El buen trabajo analítico no puede producirse de forma mecánica, del mismo modo que el trabajo artesanal fino no puede producirse en masa. El estilo desempeña aquí un gran papel, pues determina el valor y la aceptabilidad de un producto analítico, así como la calidad del producto final de un artesano. Por supuesto, también hay diferencias obvias: los artesanos usan materiales concretos para producir un objeto con una forma dada y un propósito bien definido, mientras que los analistas usan datos, herramientas técnicas y modelos para producir evidencias y argumentos. Con estas diferencias en mente, revisemos las categorías del análisis aristotélico clásico del trabajo artesanal y busquemos aplicarlas al trabajo del analista de políticas.²³

El esquema de Aristóteles (descrito en la *Ética Nicomaquea*) considera cuatro constituyentes (o “causas”) de la tarea artesanal: material, eficiente, formal y final. Estas se refieren, respectivamente, a la sustancia física sobre la que trabaja el artesano, al agente y a las herramientas que usa para darle forma, a la forma que adquiere la sustancia y al propósito de la actividad —esto es, la creación de un objeto específico— o las funciones que cumple ese objeto. Con modificaciones apropiadas las mismas categorías se aplican al trabajo analítico. El componente material serían los datos, la información y las construcciones conceptuales usadas en el planteamiento del problema por analizar; las herramientas técnicas y modelos serían el componente eficiente de la tarea del analista; la forma de la tarea sería el argumento que allega la evidencia y del que se extrae la conclusión, y el componente final sería la conclusión misma, con las actividades relacionadas de comunicación e implementación.

²² E. H. Gombrich, *Art and illusion*, Princeton, Princeton University Press, 1971, 2a ed.

²³ J. R. Ravetz ha demostrado la pertinencia del esquema aristotélico para analizar los aspectos artesanales de la investigación científica. Véase su *Scientific knowledge and its social problems*, Harmondsworth, Penguin, 1973.

Este esquema ofrece una manera alternativa de describir la estructura fina de la tarea del analista. Como vimos antes, el paradigma de la toma de decisiones usa las mismas categorías (objetivos, criterios, alternativas, restricciones, etc.) para describir el quehacer del analista y las etapas o componentes del proceso de decisión; por consiguiente, limita el alcance del análisis a la predecisión, al modo de indagación propio de la solución de problemas. La concepción del análisis como artesanía proporciona categorías (datos, información, herramientas, evidencias, argumentos) que son aplicables a cualquier tipo y estilo de análisis, tanto retrospectivo como prospectivo, descriptivo como prescriptivo, argumentativo como “científico”.

Para ilustrar las clases de cuestiones que sugiere el enfoque artesanal, consideremos las categorías “evidencia” y “argumento”.²⁴ El argumento es el eslabón que enlaza los datos y la información con las conclusiones de un estudio analítico. La estructura del argumento será, normalmente, una mezcla compleja de declaraciones factuales y de evaluaciones subjetivas. Junto con deducciones lógicas y matemáticas, incluirá inferencias estadísticas empíricas y analógicas, referencias a la opinión de expertos, estimaciones de costos y beneficios, además de matices y salvedades de distintos tipos. Esta complejidad inevitable vuelve imposible cualquier prueba formal del argumento; cualquier prueba que se haga debe confiar en una variedad de normas profesionales que corresponden a los diferentes métodos analíticos empleados, así como en la plausibilidad y la fuerza de los resultados y en los criterios compartidos de adecuación.

La naturaleza de la evidencia es crucial en esta clase de prueba, puesto que una evaluación incorrecta de su fuerza e idoneidad antes de incluirla en el argumento puede conducir a trampas en el momento de sacar conclusiones. La evidencia no es sinónimo de datos ni tampoco es igual a información; es información seleccionada e introducida en un punto específico del argumento para persuadir a un público particular de la verdad o falsedad de un enunciado tácito. Seleccionar datos o modelos inapropiados, ponerlos en el lugar equivocado del argumento o escoger un estilo de presentación inapropiado para el público esperado puede destruir la efectividad de la información usada como evidencia a pesar de su valor cognitivo intrínseco. Los criterios para evaluar evidencias y para evaluar hechos deben ser distintos

²⁴ G. Majone, “Pitfalls of analysis and the analysis of pitfalls”, *Urban Analysis*, 1977, vol. 4, pp. 235-253.

entre sí. Los hechos pueden evaluarse en términos de cánones lógicos abstractos, pero la evidencia debe evaluarse conforme a una cantidad de factores peculiares a una situación dada, tales como la naturaleza específica del caso, el tipo de público, las “reglas de evidencia” prevalentes e incluso la capacidad persuasiva del analista.

La categoría “evidencia” ha recibido poca atención en las ciencias naturales —tal vez en forma justificada—, pero se la ha descuidado también en las discusiones metodológicas del análisis de políticas en las que la omisión es mucho más seria. Ravetz señala que ni las ciencias naturales descriptivas ni las teóricas requieren habilidades muy desarrolladas para probar evidencia más allá de las pruebas ya implicadas al producir la información, porque normalmente se tiene una gran masa de datos para un argumento relativamente simple, o bien un argumento complejo que necesita relativamente poca evidencia. Sin embargo, hay campos en los que los problemas exigen tanto argumentos complejos como grandes masas de datos y en los que no puede asumirse automáticamente que la información sea confiable y significativa. En derecho y en historia, por ejemplo, la evidencia se ha reconocido explícitamente como una categoría conceptual autónoma. Sin embargo, aunque el análisis de política implica argumentos complejos y grandes cantidades de datos de dudosa confiabilidad y significación, los problemas de evidencia no han sido objeto de atención permanente.

Por ejemplo, de acuerdo con una opinión ampliamente difundida entre los analistas, un buen modelo de políticas debería asemejarse tanto como sea posible a los modelos formalizados de las más exitosas ciencias “duras”. En consecuencia, hay una peligrosa tendencia a considerar que los productos de los modelos son “hechos”, más que evidencias a usar en un argumento junto con otros datos e información. Como resultado, “la documentación de los modelos y las fuentes de datos están en un estado increíblemente primitivo [...] Una documentación pobre hace imposible que cualquiera, excepto quien hizo el modelo, reproduzca los resultados de la modelización e indague los efectos que resultan de los cambios en el modelo. A veces, por razones comerciales, un modelo es conservado como propiedad de quien lo ideó. Al cliente solo le está permitido ver los resultados, no los supuestos.”²⁵ Es clara la naturaleza controversial de muchos modelos significativos de políticas en el caso de asuntos que Weinberg

²⁵ M. Greenberger, M. A. Grenson y B. L. Crissey, *Models in the policy process*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1976, p. 338.

ha llamado “transcientíficos”,²⁶ por ejemplo la controversia sobre los efectos de los bajos niveles de radiación en la salud. Los datos disponibles son compatibles con dos modelos diferentes: el modelo lineal y el modelo de umbral para los efectos dosificados. Los modelos, sin embargo, conducen a diferentes recomendaciones de política. En términos del segundo, los eventuales daños a la salud pueden tratarse adecuadamente mediante normas y otras formas de control de riesgo, mientras que el primer modelo sugiere prohibir todas las actividades que conlleven riesgos de irradiación, puesto que rechaza que exista un nivel de exposición seguro arriba del punto cero. Dados los valores numéricos de las probabilidades de daños mayores a la salud, no puede efectuarse ningún experimento dentro de restricciones realistas de tiempo y recursos que haga posible decidir confiablemente entre los dos modelos. Es claro que en tales casos, muy frecuentes en las discusiones de políticas, los modelos no puedan ofrecer más que evidencia.

No obstante, para que los modelos sean usados como evidencia deben satisfacer ciertos requisitos de procedimiento; deben estar “en forma apropiada”, como dirían los abogados. Tal vez para evaluar modelos y otros argumentos técnicos necesitamos algo análogo a una ley de evidencias, con distinciones muy elaboradas entre distintos tipos de evidencias, testimonios, pruebas de hecho, presunciones e interpretaciones. Aunque la generación de datos absorbe grandes cantidades de tiempo e ingenio entre quienes hacen modelos, la inferencia de conclusiones a partir de los datos frecuentemente se realiza a través de argumentos que no pueden someterse a ningún escrutinio estricto. Ninguna habilidad técnica puede compensar la torpeza para estructurar argumentos o el descuido para trazar las distinciones necesarias entre datos, información, evidencia y conclusiones.

Como sugiere nuestra breve discusión sobre los modelos, el análisis de políticas no puede desempeñarse de manera competente ni usarse de manera apropiada sin apreciar sus aspectos artesanales. El analista como artesano es un productor de argumentos en favor de las políticas; se parece más a un abogado —un especialista en argumentos legales— que a alguien capaz de resolver problemas en el sentido de la visión aceptada o a un científico valorativamente neutral según la tradición positivista. Esto no quiere decir que las habilidades para re-

²⁶ Alvin M. Weinberg, “Science and trans-science”, *Minerva*, vol. 10, núm. 2, abril de 1972, pp. 209-222.

solver problemas y el conocimiento objetivo sean innecesarios para el análisis de políticas, sino que su papel en los asuntos prácticos es más problemático que lo que las nociones prevalentes permitían pensar.

SABER CÓMO Y SABER ESO EN LA HECHURA DE LAS POLÍTICAS

La elaboración de políticas, como cualquier otro tipo de actividad humana consciente, implica simultáneamente “saber cómo” y “saber eso”. “Saber cómo” es la capacidad de hacer ciertas cosas, adaptar la conducta a las nuevas circunstancias; “saber eso” es la conciencia de las proposiciones generales y de las reglas de conducta explícitas. De acuerdo con la visión aceptada, muchos analistas tienden a confundir estos dos tipos de conocimiento al suponer que la hechura racional de políticas debe incluir la observancia de reglas y el uso completo de cualquier información significativa accesible. Más precisamente, piensan que las políticas racionales deberían estar precedidas por el reconocimiento intelectual de un plan detallado de acción. El hacedor de políticas debería atravesar primero por un proceso cognoscitivo, reconocer ciertos hechos y principios generales, pues la política solo puede ejecutarse en concordancia con estos dictados. En las palabras de Carol Weiss:

el concepto prevalente de utilización de la investigación subraya la aplicación de conclusiones específicas de investigación a la adopción de decisiones específicas. Hay entonces un problema: se requiere información o comprensión para generar una solución o para escoger entre soluciones alternativas; la investigación proporciona el conocimiento faltante y después los decisores llegan a una solución.²⁷

Este modelo conceptual es insatisfactorio, al menos por dos razones. Primero, porque comporta una concepción errada del papel práctico del conocimiento. Segundo, porque implica una teoría pre-evolucionista de la acción. Cuando evaluamos el desempeño de los que elaboran las políticas estamos mucho más preocupados por sus habilidades y competencias que por su repertorio cognoscitivo, y con-

²⁷ Carol Weiss, “Research for policy’s sake: The enlightenment function of social research”, *Policy Analysis*, vol. 3, núm. 4, verano de 1977, p. 533.

sideramos lo que hacen —y cómo lo hacen— más que el cuerpo de verdades que llevan incorporadas en su acción.

Naturalmente, cuando los responsables de hacer las políticas eligen, operan restricciones físicas, técnicas, económicas e institucionales. Se necesita conocimiento especializado para determinar qué restricciones son importantes en una situación particular, pero obviamente para asegurar que un curso de acción será exitoso no es suficiente el simple hecho de saber que hay restricciones importantes en un problema dado. En un mundo de incertidumbre no se puede ofrecer al que formula las políticas una previsión suficiente para garantizar que su política será “buena” o exitosa, ni un conocimiento perfecto del presente y del pasado, ni una conciencia completa del estado actual del conocimiento en materia de pronóstico y toma de decisiones. Más aún, es dudoso que el hacedor de políticas “racional” y con conocimientos tenga una ventaja comparativa sobre el hacedor de políticas más atrevido y aventurero.

En un ambiente incierto y cambiante, la “bondad” y el “éxito” solo adquieren significado después de que una política ha sido puesta en práctica, otra manera de expresar la idea de Weick citada antes: “la racionalidad tiene sentido en relación con lo que ha sido, no con lo que será”. Weick expresa su argumento en términos psicológicos, pero puede llegarse a la misma conclusión en términos de evolución. El pensamiento preevolucionista supuso que los únicos patrones exitosos de conducta son los que emergen como resultado de metas y planes predeterminados. Hoy sabemos que tales patrones pueden aplicarse como herencia, mutación y selección natural. De modo similar, es dable argüir que las políticas pueden ser “buenas”, “exitosas” o “racionales” solo *a posteriori*, en la medida en que llegaron a *adaptarse* a las condiciones reinantes y fueron *adoptadas* por el ambiente político.²⁸ Esta aplicación da sentido a conductas, muy observadas entre los hacedores de políticas (incrementalismo, ajustes adaptativos, imitaciones y “racionalizaciones”), que deben parecer irracionales o deshonestas para los modelos dominantes de elaboración de políticas. Sin embargo, una discusión completa de tales cuestiones queda fuera del alcance de este trabajo, que busca ofrecer una base conceptual para un programa de investigación y debe dejarlas para otro momento.

²⁸ La importancia del pensamiento evolutivo para el análisis económico ha sido demostrada por Armen Alchian, “Uncertainty, evolution and economic theory”, *Journal of Political Economy*, 1950, pp. 211-221.

EL PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN DE METAPOLÍTICAS RUSSELL-SAGE

La metapolítica es la teoría o la metodología del análisis de políticas. El estilo del discurso sobre políticas ha cambiado tan significativamente en la última década que hay una urgente necesidad de nuevas metodologías para complementar e incluso remplazar las de corte más tradicional. Por ejemplo, los científicos del “interés público”, los que abogan por los consumidores, los ambientalistas y los abogados activistas están desempeñando un papel cada vez más significativo al conformar o alterar el curso de las políticas públicas. Pero los analistas entrenados en el estilo escéptico de la visión aceptada están mal equipados para operar en un ambiente cargado de controversia y abierto desacuerdo entre expertos de igual reputación. Las habilidades analíticas tradicionales pueden llegar a ser técnicamente obsoletas si —como en muchas áreas de políticas, desde las evaluaciones de tecnología y el control de riesgo hasta el establecimiento de estándares y la planeación urbana— hay una necesidad urgente de soluciones procesales, más que sustantivas.

Este trabajo ha introducido un enfoque alternativo en el análisis de políticas. En dicho enfoque desempeñan un papel central la producción y la evaluación de argumentos y la reconstrucción racional de las políticas. No obstante, quedan muchas cuestiones por investigar antes de que el enfoque pueda volverse operativo. El Programa de Investigación de Metapolíticas Russell-Sage tiene como propósito concentrar la atención académica en las más importantes de estas cuestiones.

PROBLEMAS PROCESALES E INSTITUCIONALES

En la discusión previa acerca de la propensión a usar los productos de los modelos como hechos más que como evidencia indicamos la falta de criterios para probar la significación y adecuación de las proposiciones empleadas en los argumentos relativos a las políticas. En efecto, la estructura de un discurso formal y serio depende *de facto*, si no *de jure*, de acuerdos acerca del significado de las palabras, de qué hechos son obvios o se puede suponer que lo son, de qué es importante para un propósito particular, etc., pero los desacuerdos tácitos son tan comunes como los acuerdos tácitos.

En general usamos tres grupos de criterios para juzgar la corrección de las declaraciones: los criterios lógicos que utilizan las reglas deductivas, los criterios empíricos basados en hechos de experiencia y reglas de inducción, y los acuerdos convencionales. Sin embargo, en un argumento complejo sobre políticas no siempre es fácil decidir qué criterios son importantes para un asunto y contexto dados. Sería interesante, por lo tanto, revisar algunos de los debates de política bien documentados (como las controversias sobre los misiles antibalísticos y la energía nuclear) para determinar qué criterios evaluativos se utilizaron explícita o implícitamente, al igual que las reglas de evidencia, los criterios de adecuación y los principios metodológicos generales que consideraron confiables los defensores de las diferentes posiciones. Otras cuestiones relacionadas que merecen un examen cuidadoso son: ¿cómo se evalúan, en un contexto de políticas, las teorías y las evidencias? ¿Cuáles son los mejores medios para asegurar que se escucharán las voces de todos los partidos y para sostener una multiplicidad de aproximaciones a los problemas de las políticas (cómo seguir en la práctica el mandato de Protágoras, “hacer más fuerte el caso más débil”)? ¿Qué condiciones institucionales y procesales fomentan el debate productivo? Esta última cuestión es particularmente importante. Para responderla puede comenzarse con el examen de la experiencia acumulada al poner en práctica la legislación federal relativa a la participación ciudadana en los procesos regulatorios, o experiencias análogas en varios países. También sería útil una revisión crítica de las proposiciones recientes para establecer “tribunales científicos” y otras instituciones semejantes, como el Centro para la Resolución de Conflictos Ambientales y el Foro de Energía.

PROBLEMAS METODOLÓGICOS

La concepción de las políticas como argumentos ha sido contrastada con la concepción más tradicional de las políticas como decisiones y resolución de problemas. En la bibliografía se han discutido otras concepciones que han influido en la práctica del análisis de políticas. Por ejemplo, las políticas como búsqueda del bien público, las políticas como política (*politics*), y las políticas como proceso social. Claramente, diferentes estilos de análisis corresponden a diferentes

concepciones de las políticas, aunque estas diferencias y su significación práctica están a la espera de una investigación sistemática. Las diferencias de estilo se reflejan no solo en el uso de los datos y los tipos de información y en la selección de las herramientas analíticas, sino también en el significado que se asigna a términos clave como política, decisión, problema, diseño, análisis, planeación, factibilidad, implementación y evaluación. Los analistas necesitan saber más sobre el significado de estas diferencias y los cambios sutiles de sus significados para poder practicar la artesanía. Igualmente, se necesita que investiguen las preguntas relativas a qué estilos de análisis son más apropiados para qué propósitos específicos, y si es posible elaborar una metodología común que permita obtener conclusiones analíticas menos dependientes del contexto, y menos prejuiciadas en términos conceptuales.

LA ARTESANÍA DE LOS ANALISTAS

¿Qué habilidades cognoscitivas deberían poseer los analistas para desempeñar las siguientes funciones discutidas en este trabajo? ¿Qué trampas principales deberían aprender a evitar y qué estilos de conducta y de pensamiento deberían adquirir? Ciertamente se necesitan nuevos conceptos y técnicas, pero tal vez es más necesario adaptar y reinterpretar las que están disponibles. Por ejemplo, como indiqué antes, el significado y el uso de un modelo computacional es muy diferente cuando es considerado como evidencia más que como la conclusión de un estudio de políticas; lo mismo es cierto para cualquier otra técnica formal de procesamiento de datos. El trabajo del analista puede describirse en términos de categoría como problema, datos, información, evidencia, herramientas y argumentos. Una razón para preferir estas categorías, en vez de las más tradicionales —objetivos, alternativas, consecuencias y elección—, es que pueden hacer más fácil la comparación del análisis de políticas con las profesiones más consagradas del derecho, la medicina y la historia. Por ejemplo, al usar estas categorías podemos examinar las formas que utilizan los métodos de estas profesiones para evaluar evidencia, y compararlas con las que usa el análisis de políticas. Asimismo podemos examinar hasta dónde se adaptan a las situaciones del análisis de políticas

las normas empleadas para evaluar la calidad del trabajo profesional en las disciplinas citadas. En otras palabras, los analistas de políticas pueden aprender mucho de la sabiduría práctica de profesiones con muchos siglos de experiencia colectiva.

LAS POLÍTICAS COMO TEORÍAS

Las políticas pueden ser entendidas como teorías desde dos perspectivas, discutidas anteriormente, diferentes pero relacionadas. Primero, como la reconstrucción racional que practica el analista a partir de una secuencia compleja de acontecimientos. Segundo, desde el punto de vista de los actores, como doctrinas que se desarrollan a partir de decisiones y acciones anteriores que les dan estabilidad y coherencia interna.

La reconstrucción racional de una política es esencialmente una historia de esa política, pero no una historia *externa*; es decir, una explicación de su desarrollo en términos de los deseos, creencias y fuerzas de individuos y grupos, sino más bien la historia *interna* de una política, que en vez de sus epifenómeno se ocupa de la lógica más interior de su desarrollo, de las situaciones problemáticas objetivas y de las posibilidades. Idealmente las historias internas ofrecen “explicaciones de mano invisible” al mostrar cómo “algún patrón o diseño completo, que se consideraba iba a ser efectuado cabalmente por los individuos o grupos encargados de su realización, en realidad fue producido y mantenido por un proceso que de manera alguna tenía en mente el patrón o diseño”.²⁹ Desde luego, no todos los fenómenos políticos pueden explicarse en semejantes términos y la historia externa siempre será necesaria para proporcionar datos y ofrecer comprobaciones empíricas. La historia interna de las políticas no debería reemplazar la historia externa, sino permanecer firmemente a su lado. Hasta ahora solo tenemos algunas pocas historias externas buenas. Sería interesante saber cuánto del dominio cubierto por estos estudios podría explicarse en términos puramente “internos”, y en dónde (y por qué) se vuelven indispensables las consideraciones externas.

²⁹ Robert Nozick, *Anarchy, state and utopia*, Nueva York, Basic Books, 1974, p. 18. Véase también Aaron Wildavsky, “Policy as its own cause”, *Speaking truth to power*, *op. cit.*

LA POLÍTICA PÚBLICA COMO VARIABLE DEPENDIENTE: HACIA UN ANÁLISIS MÁS INTEGRAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS*

JOSÉ LUIS MÉNDEZ**

INTRODUCCIÓN

El campo de las llamadas “políticas públicas” ha venido adquiriendo una creciente importancia dentro de las ciencias sociales contemporáneas. Dicho campo estudia los diversos aspectos relacionados con estas políticas, tales como: *a*] los procesos de definición de los objetivos públicos del Estado; *b*] el desarrollo de organizaciones y programas dirigidos a alcanzar dichos objetivos, y *c*] el impacto de estos programas.

Aunque en Estados Unidos este campo viene desarrollándose desde cuando menos los años cincuenta, en México y América Latina apenas comienza a emerger, aunque de una manera bastante rápida.¹

Algunas de las preguntas centrales dentro de este campo de estudio han sido: 1] ¿qué es una política pública? y 2] ¿cómo podemos entender su surgimiento y evolución? Dado que el Estado puede con-

* Publicado originalmente en la *Revista Foro Internacional*, editada por el Colegio de México A. C., vol. 33, núm. 1, 1993, México.

** Agradezco los comentarios de B. Guy Peters, Luis F. Aguilar, José Luis Méndez H., Mitchell Seligson, Mario Ojeda, Annabelle Conroy, Enrique Cabrero y Myriam Cardoso. También fueron provechosas las discusiones con estudiantes de El Colegio de México, la Universidad Iberoamericana y el CIDE.

¹ Aunque este campo tiene raíces en la Alemania del siglo XVIII, generalmente se reconoce como texto fundador el de H. Laswell y D. Lerner (eds.), *The policy sciences. Recent developments in scope and method*, Stanford, Stanford University Press, 1951. Recientemente han aparecido en México varias publicaciones sobre el tema; véanse L. F. Aguilar, “Política pública y gobierno del Estado”; M. Merino, “El gobierno fuera del centro”, y P. H. Moreno, “Diagnóstico y perspectivas de la descentralización en México, intento de aplicación de un enfoque de política pública”, todos en *Revista del Colegio*, octubre de 1990. Luis F. Aguilar ha publicado varias antologías excelentes comentadas, como *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, y *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992. Véase también O. Guerrero, “Políticas públicas para la reforma del Estado”, *La reforma del Estado*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992.

cebirse en parte como un conjunto de organizaciones responsables de formular y ejecutar políticas públicas, la investigación dirigida a responder estas preguntas es fundamental para el mejor y más preciso entendimiento de la naturaleza del Estado.² Por otro lado, también podría abrir posibilidades para una mayor eficacia, y propiciar una democracia más directa y permanente en muchas áreas que afectan la vida cotidiana de los ciudadanos. En mi opinión, una democracia administrativa responsablemente ejercida debe ser complemento indispensable de la democracia electoral; sabemos que, aunque esta última implica un control fundamental de los gobernados sobre los gobernantes, tiene la desventaja de que solo puede ser ejercida cada cierto tiempo.³

El propósito de este artículo es contribuir a una mayor precisión en algunos de los instrumentos analíticos que utiliza este campo de estudios, a fin de entender mejor la naturaleza del Estado y la democracia.

Podría decirse que todo campo de estudios tiene cuando menos dos elementos esenciales: un conjunto de variables independientes o causas, por un lado, y un conjunto más o menos circunscrito de variables dependientes o efectos, por el otro. En mi opinión, una disciplina avanzará más conforme mejor definidas estén sus variables y más clara sea la relación entre el cambio en las variables dependientes y el cambio en las variables independientes. Esto último hace de ambos tipos de variables elementos complementarios: si la escala de variación de una variable dependiente no está bien definida, no puede establecerse claramente su vinculación con una o más variables independientes, y por lo tanto resulta difícil explicar su comportamiento. A su vez, si un enfoque o una teoría no precisa su objeto de estudio no se puede saber bien a bien qué está proponiendo. Así, ambos tipos de variables son como las dos piernas de un campo de estudio: ambas necesitan estar en un plano más o menos similar para que dicho campo pueda “caminar” equilibradamente (y con el tiempo “correr”).

En este sentido, el campo de estudios de las políticas públicas (entre otros de las ciencias sociales) ha tenido cuando menos dos

² Ó. Oszlak y G. O'Donnell, “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”, H. Flores y J. Nef, *Administración pública: Prospectivas críticas*, San José, ICAP, 1984, pp. 376-377.

³ Véase José Luis Méndez, “La importancia crucial de la reforma administrativa para el desarrollo político”, *Teoría y praxis*, IAP-Nuevo León, 1993.

problemas importantes que han dificultado el desarrollo de análisis precisos. Por un lado, no ha visto su objeto de estudio como variable (en este caso, como variable dependiente o efecto). Por el otro, en ocasiones tampoco ha visto sus teorías explicativas o causales como variables (en este caso independientes).

El vacío conceptual ha sido verdadera y sorprendentemente profundo en lo que se refiere a la variable dependiente; a este respecto bien podría asegurarse que el campo de las políticas públicas, y en especial lo que dentro de este Dye ha llamado el área de “determinación de políticas”,⁴ ha estado avanzando muy “desequilibradamente”. En términos figurados, podríamos decir que esta disciplina ha caminado con una pierna bien desarrollada —la del estudio de las causas de las políticas— y una mucho más pequeña y subdesarrollada —la del estudio del comportamiento de estas políticas—. Dicho de otra manera, existen varios enfoques para entender las políticas públicas, y estos han sido comentados y desarrollados profusamente, en cierta medida porque forman parte de una comunidad académica más amplia que la interesada en las políticas públicas. Por lo tanto, la “pierna de las teorías” ha desarrollado una variable de músculos cuyo accionar conjunto nos ha permitido avanzar en el conocimiento de la realidad. Esto no quiere decir que el desarrollo de teorías haya carecido de problemas. Uno de estos, como veremos en seguida, ha sido la concentración en macroenfoques que ven la realidad social no como algo variable sino con características universales y permanentes. No obstante, algunos enfoques teóricos sí han logrado pasar de la etapa de los conceptos a la de las variables.⁵ Así, contamos en este campo con algunas variables independientes que en efecto son “variables”, es decir, que varían a lo largo de cierta dimensión. De hecho, uno de los propósitos de este artículo es reseñar algunos de los enfoques y variables independientes que más han llamado la atención recientemente.

Sin embargo, la otra pierna de este campo de estudios, la de las variables dependientes, se ha desarrollado mucho menos. Esto es, el trabajo conceptual en torno de los ejes o escalas de variación de las políticas públicas como efectos ha sido mucho menor. Obviamente

⁴ T. Dye, *Policy analysis*, Alabama, University of Alabama Press, 1976.

⁵ G. Sartori, *La política: Lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 73-75.

muchos de los estudios de políticas públicas, si no es que la mayoría, implican el análisis de las mismas como variables dependientes. Así, se ha tratado de ver hasta qué punto son “exitosas”, “eficientes”, “democráticas”, etc. Sin embargo, la idea que se trata de destacar aquí es que generalmente la política pública no ha sido desarrollada como variable dependiente en forma conceptualmente amplia y sistemática. En muchos de los casos, por ejemplo, la definición de sus escalas de variación no ha sido explicitada, y sin una definición más clara de dichas escalas es difícil comparar las políticas públicas entre diferentes países, periodos y áreas de política pública.

La falta de un mayor desarrollo conceptual de las políticas públicas como variables dependientes se ha debido en parte a las dificultades para llegar a un acuerdo respecto a qué es una política pública. Las definiciones en este sentido han proliferado y en realidad no resulta fácil pensar que algún día se llegue a un consenso en torno a una definición rigurosa. Debido a que la tarea de la medición, inherente a la idea de variable, requiere un proceso de definición previo,⁶ la falta de un acuerdo sobre la última no ha facilitado el desarrollo conceptual de los elementos básicos de una escala de variación.

Como se verá más adelante, esta es solo una de las muchas dificultades presentes que obstaculizan la construcción de escalas de las políticas públicas como variables dependientes. Sin embargo, a mi parecer, estas dificultades no deben detenernos en el desarrollo de esta tarea, que creo necesaria y posible. Es necesaria porque el estudio preciso y sistemático de esta área no puede avanzar sin una definición mínima de algunos elementos constitutivos de su objeto de estudio y sin el desarrollo de este como variable dependiente. Además, una definición de dichos elementos me parece posible si, como se verá más adelante, nos mantenemos en un cierto nivel conceptual.

Este artículo busca fomentar el mayor desarrollo de la “pierna” más débil del campo de las políticas públicas, a fin de que dicho campo, al caminar más equilibradamente, pueda avanzar mejor en su exploración de la realidad. Busca concebir la política pública como variable dependiente y ligar con mayor claridad la variación en esta con la variación en las variables independientes. Con este objetivo en mente, el artículo desarrolla, por un lado, una escala

⁶ *Ibid.*, p. 75.

para observar las políticas públicas como variables dependientes; por otro lado, se deducen o presentan más explícitamente las predicciones que respecto a las políticas públicas harían algunos enfoques recientes.

El cuadro 1 sintetiza la propuesta que en este sentido se desarrolla en las siguientes secciones del ensayo. Dicho cuadro presenta la predicción o rango de predicción de cinco enfoques, descritos en la segunda sección, en relación con una escala de variación de las políticas públicas como variables dependientes, la cual se formula en la primera sección.

Cuadro 1. Algunos enfoques recientes para el análisis de las políticas públicas y sus predicciones

<i>Enfoques</i>	<i>Predicciones sobre el tipo de política pública</i>		
	<i>Pasiva</i>	<i>Semiactiva</i>	<i>Activa</i>
Macroenfoques			
Estadista			
Pluralista			
Enfoques de alcance medio			
Estilos nacionales			
Estilo estadista			
Estilo pluralista			
Arenas de política pública			
Arena distributiva			
Arena redistributiva			
Arena regulatoria			
Arena mayoritaria			
Ecológico			
Coalición + crisis + solución			X
Crisis + solución			
O crisis + coalición		X	
Crisis o coalición o solución	X		

NOTA: "X" indica el lugar en que las políticas públicas tenderían a situarse en la escala de acuerdo con cada enfoque.

HACIA UNA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO VARIABLES DEPENDIENTES

El problema de la definición

¿Qué es la política pública? Como ya señalé, parece imposible que aquí, como en otras áreas, la mayoría de los autores logre alcanzar un consenso. Las definiciones abundan y la batalla terminológica parece prolongarse *ad infinitum*. Esto se debe a la complejidad del tema y a que los supuestos de diferentes enfoques y áreas de política pueden implicar énfasis distintos.⁷ En realidad, insistir en una definición rigurosa ha resultado ser más problemático que útil.⁸

El problema de la definición puede mitigarse si consideramos una definición muy general que recupere solo los elementos señalados por la mayoría de los autores. Así, por ejemplo, casi todas las definiciones incluyen una visión de la política pública como la acción del Estado dirigida a cumplir ciertos objetivos. Una definición como esta bien podría ser aceptada mayoritariamente, pero no dejaría de parecer un concepto “estirado”, esto es, sin un “contrario” empírico (y, por lo tanto, con una extensión excesiva).⁹ Por ejemplo, en esta definición podría caber la decisión del Estado (que ya es una forma de acción) de no tomar acciones específicas para solucionar un problema determinado, lo que para algunos autores constituiría también una política pública.¹⁰ Así, esta definición parecería abarcarlo todo, ya que una política pública incluiría los casos en los que el Estado interviene para solucionar un problema pero también los casos en los que no interviene (su posible contrario empírico). Esta definición implicaría, en el mejor de los casos, desaprovechar la utilidad que nos dan los conceptos que sirven precisamente para distinguir.

Las consideraciones anteriores me llevan a estar de acuerdo con

⁷ L. Aguilar, *La hechura...*, *op. cit.*, pp. 29-40; O. Guerrero, *op. cit.*, p. 51.

⁸ R. Speckhard, “Public policy studies: Coming to terms with reality”, *The Journal of the Northeastern Political Science Association*, primavera de 1982, p. 512.

⁹ G. Sartori, *op. cit.*, p. 294.

¹⁰ H. Hecho, “Review article: Policy analysis”, *British Journal of Political Science*, núm. 2, 1972, p. 85; W. Dunn, *Introduction to public policy analysis*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1981, p. 61; J. Heidenheimer, H. Hecho y C. T. Adams, *Comparative public policy*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1983, p. 2; J. Treadway, *Public policymaking in the American States*, Nueva York, Praeger, 1985, p. 6.

quienes han distinguidos entre una política y una decisión,¹¹ e incluso ir más allá para proponer dos tipos más de situaciones. Así, propondría diferenciar cuatro niveles:

1] Situaciones en las que el Estado no reconoce un problema y, por lo tanto, ni siquiera existe una decisión consciente de no tomar acciones específicas. Por ejemplo, en algunos países o periodos un Estado puede no reconocer un problema demográfico, de alimentación o ambiental y ni siquiera considerar si toma medidas similares a las asumidas en otros países (tales como el control del número de niños que se pueden tener en China, el racionamiento de comida que se ha dado en Cuba o la regulación de la conducta ecológica de la sociedad que hoy —mas no siempre— se da prácticamente en todo el mundo). Esta situación podría ser denominada “inacción pública”.

2] Situaciones en las que el Estado reconoce un problema, elabora un diagnóstico, establece un objetivo e incluso una estrategia, pero decide no ir más allá; es decir, no toma acciones específicas o de corte estratégico para solucionar el problema. Un ejemplo podría ser cuando se reconoce el problema de una crisis o la falta de competitividad económica pero se llega a la conclusión de que la solución debe dejarse en manos del mercado (probablemente a esto se refería el secretario adjunto de Comercio de Estados Unidos, Frank Weil, cuando dijo: “nosotros tenemos una política industrial en este país: la política es que no queremos una política industrial”).¹² A veces un Estado puede tomar la decisión de no actuar y con ello tomar una postura o esperar la consecución de un objetivo por medio de su “no actuación” (un ejemplo podría ser la negativa de Estados Unidos hasta los años sesenta a intervenir en las decisiones locales sobre discriminación racial). A esta situación podríamos llamarla “decisión pública”, ya que básicamente supone una decisión, en este caso la de dejar las cosas como están.

3] Situaciones en las que el Estado, ante un problema determinado, ejecuta una estrategia o programa de acciones dirigidas a su solución a través de ciertos incentivos (monetarios, legales, de organización, etc.) y formas (gestión pública directa, gestión semipública, subcontratación, etc.). Yo reservaría el término “política pública” para este último tipo de situación.

¹¹ Véase Aguilar, *La hechura...*, *op. cit.*, pp. 21-40, donde además se ofrece una excelente discusión en torno a la definición de política pública.

¹² C. Johnson (ed.), *The industrial policy debate*, San Francisco, Institute of Contemporary Studies, p. 8.

4] Estos tres tipos de situaciones tienen efectos, previstos e imprevistos, en la sociedad. Tales efectos, sin embargo, no son los únicos que llevan a un determinado estado o situación en alguna área o aspecto de las sociedades. Un estado (con minúscula) social, económico o político no solo se deriva de una inacción, decisión o política pública, sino de una combinación de estos y otros factores. Debido a un mal diagnóstico o a circunstancias cambiantes, una política puede, por ejemplo, agravar un problema. Empero, no se puede decir por esto que la política misma estaba dirigida a agravarlo. La combinación de varias decisiones públicas tomadas por separado puede llevar a un determinado estado o situación no previsto por ninguna de estas. Así, en oposición a otros autores,¹³ yo haría una distinción conceptual adicional y a las situaciones mencionadas las denominaría “resultados públicos”.

Debido a que todos tienen consecuencias potencialmente significativas para una sociedad, los tres primeros tipos de situaciones pueden ser igualmente importantes. La importancia de las consecuencias de una “decisión pública” es lo que probablemente ha llevado a algunos autores a querer incluirlas también bajo el término “política pública”.¹⁴ Sin embargo, creo que esto no justifica no distinguir ambas situaciones con el fin de llegar a conceptos “claros y distintos” (es decir, con un contrario empírico). Y aunque una decisión pública puede tener algunos elementos de política pública, no los tiene todos (especialmente los relacionados con la ejecución de un paquete estratégico de acciones), por lo que creo conveniente reservar este último término para cuando todos los elementos están presentes.

Así, podría establecerse una distinción entre una decisión y una política pública a partir de una concepción de esta última basada en la ejecución, por medio de ciertos incentivos, de un “paquete” estratégico de acciones relacionadas consciente y específicamente con una solución u objetivo general¹⁵ (otros autores usan términos parecidos, como “programa”,¹⁶ “curso”¹⁷ o “serie”¹⁸ de acciones). En este

¹³ *Ibid.*, p. 7.

¹⁴ Tal es el caso de Heidenheimer *et al.*, p. 7. Véase también Johnson, *op. cit.*, p. 7.

¹⁵ T. A. Smith, *The comparative policy process*, Santa Bárbara, Clio Press, 1975, p. 1.

¹⁶ H. Laswell y A. Kaplan, *Power and society*, New Haven, Yale University Press, 1950, p. 71; G. Starling, *The politics and economics of public policy*, Homewood, The Dorsey Press, 1979, pp. 4 y 7.

¹⁷ H. Hecló, *op. cit.*, p. 84; J. Anderson *et al.*, *Public policies and politics in America*, North Scituate, Duxbury Press, 1978; Heidenheimer *et al.*, *op. cit.*, p. 2.

¹⁸ R. Rose, “Comparing public policy: An overview”, *European Journal of Political Research*, abril de 1973, p. 73.

sentido, una “decisión pública” sería una acción pública específica que no busca el desencadenamiento de un paquete de acciones de tipo estratégico.

Obviamente estos tres tipos de situaciones están definidos aquí como tipos ideales y podrían situarse a lo largo de un continuo. A decir de Weber, un tipo ideal es un concepto que “se distancia de la realidad, sirviendo para el conocimiento de esta en la medida en que, mediante la indicación del grado de aproximación de un fenómeno histórico a uno o varios de estos conceptos, quedan tales fenómenos ordenados conceptualmente”.¹⁹

En lo que se refiere cuando menos a las políticas públicas, la realidad es tan compleja que la definición de política pública anteriormente expresada no podría ser otra cosa que un tipo ideal. Como ha dicho Heclo: “La política pública no parece ser un fenómeno que se defina a sí mismo; es una categoría analítica”.²⁰ Con base en los trabajos de Lindblom²¹ y tantos otros que los han seguido,²² podríamos decir que muchas veces las políticas públicas son “blancos nebulosos en movimiento”, ya que con frecuencia los objetivos generales, el paquete consecuente de acciones y las relaciones entre ambos no pueden verse con claridad y además se están moviendo. La mayoría de las veces las políticas públicas son ejercicios de exploración y aprendizaje constantes. Eso se debe a que: *a*] casi siempre hay cierta incertidumbre en los procesos de formulación y ejecución de las mismas, lo que lleva a una retroalimentación permanente entre las diferentes etapas de las políticas públicas, y *b*] su contexto cambia frecuentemente. “Una política no es algo que acontece de una vez por todas. Es algo que se rehace sin cesar. Elaborar una política es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones.”²³

Ciertamente, este movimiento constante de las políticas públicas hace muy difícil su estudio. Sin embargo, es aún más difícil cuando no tenemos un punto de referencia conceptual o cuando este no se

¹⁹ M. Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 17.

²⁰ Heclo, *op. cit.*, p. 85.

²¹ C. E. Lindblom, *The policy making process*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1968, p. 4.

²² Véanse Heidenheimer *et al.*, *op. cit.*, p. 3; B. Wittrock y P. deLeon, “Policy as a moving target: A call for conceptual realism”, *Policy Studies Review*, agosto de 1986, p. 45, así como Ó. Oszlak y G. O’Donnell, *op. cit.*, p. 385.

²³ Lindblom, en L. Aguilar, *La hechura...*, *op. cit.*, p. 49.

encuentra lo suficientemente diferenciado (es decir, cuando no tienen un contrario empírico).

El movimiento constante de las políticas podría hacernos pensar que no tiene sentido un tipo ideal basado en gran medida en los objetivos generales de dichas políticas y en su dirección consecuente. Sin embargo, si bien es cierto que a veces la fuerte retroalimentación entre las diversas etapas o el cambio de contexto hacen que las políticas públicas se muevan a ritmos vertiginosos, habría que considerar que “ciertas orientaciones inherentes [a las políticas públicas] frecuentemente parecen supuestos virtualmente dados en cualquier situación”.²⁴ En otras palabras, aunque algunas veces las políticas cambian a ritmos vertiginosos ante situaciones de alta incertidumbre, en ocasiones esta no es tan alta o los Estados prefieren no cargar con el costo político de un cambio incesante en las políticas. Así, también es posible encontrar casos en los que el Estado decide buscar ciertos objetivos y probar (o imponer) un curso durante cierto periodo (por ejemplo, en periodos de crisis o en ciertas áreas de política), aun cuando no esté del todo seguro de que sea el curso más adecuado o cuando existan presiones para cambiarlo. Además, si los objetivos iniciales de una política cambian en la práctica o si no se sabe bien a bien cuáles son, esto nos llevaría a decir que hay una política nueva, diferente o simplemente vaga (o, en los términos que discutiremos más adelante, “pasiva”), y no a decir que la política carece totalmente de dirección.

En síntesis, no debemos suponer que las políticas siempre formulan y luego siguen un objetivo general, pero tampoco que nunca buscan cumplir uno o varios objetivos generales por lo menos durante un periodo breve. En mi opinión, las políticas públicas tienden a seguir una dirección (inherente a la tan repetida idea de “curso”, “serie”, etc.), lo cual hace que el tipo ideal de política pública arriba mencionado, y que desarrollamos con mayor precisión más adelante, tenga sentido como tal. Esta dirección, por débil que sea, es la que permite identificar un “paquete” específico de acciones. Si la eliminamos, como probablemente algunos incrementalistas radicales recomendarían, el concepto de “política” quedaría de nuevo con un contrario empírico demasiado difuso (por decir lo menos).

Como puede verse, nos encontramos ante un problema conceptual complejo. Si bien llegar a una definición tiene sentido debido a

²⁴ A. J. Heidenheimer *et al.*, *op. cit.*, p. 4.

que, en aras de la claridad analítica, hay que diferenciar el concepto de política pública de otros conceptos (o contrarios empíricos), a la vez es difícil que dicha definición aprehenda los rasgos básicos de una realidad sumamente variada. Por lo tanto, también es difícil que surja un acuerdo en torno de una definición, y cabría esperar que el debate sobre las definiciones, aunque sean ideales, continúe.

En todo caso, la propuesta de este artículo es que un camino posible para salir de esta suerte de dilema, o cuando menos para no paralizarse, es pasar de la etapa de los conceptos a la de las variables. En otros términos, el problema de la definición puede mitigarse si en lugar de ver las políticas públicas a través de los limitados lentes de una definición las vemos como variables, a fin de aprehender mejor la variedad de casos o situaciones de una realidad social compleja. Más que en tipos ideales, probablemente lo que hay que hacer es comenzar a pensar en escalas ideales. Así, en la propuesta de escala que desarrollo más adelante utilizo el tipo ideal de política pública antes descrito para construir una escala ideal de políticas públicas, en la que dicho tipo ideal se acerca en realidad más a uno de los puntos de la escala (el de una política pública “activa”).

LA POLÍTICA PÚBLICA COMO VARIABLE DEPENDIENTE. EL ACTIVISMO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Después del análisis de la sección anterior podríamos concluir que, aunque puede ser sano que continúe el debate en torno de una definición, esto no debería impedirnos pasar del ámbito de los conceptos al de las variables, a fin de medir con mayor precisión el comportamiento de las políticas públicas.

Para ello no nos sirven las definiciones generales que puedan ser unánimemente aceptadas (con amplia extensión y reducida connotación),²⁵ tales como “la acción del Estado dirigida a cumplir ciertos objetivos” (véase Sartori, p. 80) o incluso una más general, que satisfaga a algunos incrementalistas, como “un conjunto de acciones estatales y privadas”.

Estas definiciones se mantendrían en un nivel demasiado simple o limitado para la construcción de una escala más precisa que nos sir-

²⁵ G. Sartori, *op. cit.*, pp. 79 y 293; M. Bunge, *La investigación científica*, Madrid, Ariel, 1985, p. 84.

va para observar las políticas públicas como “variables” dependientes. Esta tarea parecería requerir un listado de algunos elementos básicos de una política pública. Así, con el fin de construir una escala de variación hemos considerado una serie de elementos de las políticas públicas a partir del tipo ideal arriba descrito. Estos no pretenden servir para la construcción de una definición general que sea unánimemente aceptada, ni de una muy rigurosa que incluya todos los elementos potenciales de una política pública (con amplia connotación y reducida extensión). Se trata básicamente de un listado de elementos que pueda servirnos mejor para desarrollar escalas de variación, dentro de las cuales podamos observar las políticas públicas como “variables” dependientes (sin que esto excluya necesariamente otros usos). De esta manera podríamos pasar de un nivel de análisis más limitado (que, por decirlo así, solo usa pinceles gruesos y pocos colores) a un nivel más complejo (que pueda pintar más fino y con más tonos).

Acercarnos a un listado de los elementos básicos de una política pública implica considerar qué la hace una “política” y qué la hace “pública”. Como explicaré más adelante, el tipo de escala que me interesa explorar inicialmente hace que me concentre en la política pública como política. Por lo tanto, la referencia al aspecto público de dicha política será de tipo disyuntivo y no continuo.²⁶

A mi parecer, una política tendría, como política, cuando menos seis elementos básicos, a saber: 1] el problema, 2] el diagnóstico, 3] la solución, 4] la estrategia, 5] los recursos y 6] la ejecución. En general, toda política pública se relaciona con un problema percibido o presentado como público, que es el punto de referencia y la fuente originaria de donde surge la dirección inherente a toda política. Por otro lado, las políticas públicas implican un diagnóstico (aunque sea político) de cuando menos algunas de las causas del problema y algunas de las medidas que pudieran resolverlo o mitigarlo. Este diagnóstico está detrás de dos de los elementos de las políticas: la solución y la estrategia. De este modo, tales políticas implican uno o varios objetivos globales, que se consideran o se presentan como la solución del problema, así como una estrategia o programa de acción dirigido, al menos en términos políticos, a alcanzar dichos objetivos generales; la estrategia está constituida por un paquete de acciones relacionadas y generalmente con un cierto orden temporal. Ahora bien, como han

²⁶ G. Sartori, *op. cit.*, p. 73. Esto no implica que el grado de lo público sea menos importante; únicamente que el énfasis en el mismo llevaría a otro tipo de escala.

recalcado varios autores,²⁷ para que una política exista, el paquete de acciones previsto tiene que realizarse en alguna medida. Así, las políticas públicas también implican la disposición de ciertos recursos, que llevan a la realización de las acciones propuestas por la estrategia. Por supuesto, el grado en el que una política pública contenga cada uno de estos elementos varía mucho. Por ejemplo, a veces el problema, el diagnóstico, la estrategia o algún otro elemento podrían quedar establecidos más implícita que explícitamente, o los recursos o las “acciones esperadas” ser inadecuados o mínimos.

Cada uno de estos elementos tendría a su vez varios aspectos especialmente importantes. Así, por ejemplo, respecto al problema habría que tomar en cuenta cuando menos tres de ellos: *a*] su legitimidad frente a otros problemas; *b*] la legitimidad de la definición del tipo de problema, y *c*] la claridad con la que el problema mismo se define.

En cuanto al diagnóstico, habría que considerar la claridad y la legitimidad de los supuestos en los que se basa la definición de la naturaleza específica del problema, las soluciones encontradas, y la estrategia presentada.

En cuanto a la solución, los aspectos por tomar en cuenta serían su claridad y legitimidad,²⁸ y los conocimientos de los involucrados.

Estos aspectos de la solución podrían considerarse asimismo para la estrategia. Sin embargo, esta también podría implicar la consideración del ámbito de acción y coordinación que prevé. Obviamente, las acciones estratégicas podrían ser de diferente tipo (desde presupuestarias hasta publicitarias).

En cuanto a los recursos, habría que considerar su cantidad y tipo (de organización, presupuestarios y legales).

Finalmente, la realización de las acciones “programadas” en una política pública tendría dos aspectos: *a*] su realización propiamente dicha y *b*] la evaluación de dicha realización.

Con base en los elementos arriba mencionados, es posible acercarnos a una definición ideal aún más precisa de la política pública.²⁹ Sin

²⁷ Véase M. Wright, “Policy community, policy network and comparative industrial policies”, *Political Studies*, núm. 36, 1988. p. 599, y P. Eisenger, “Do the American states do industrial policy?”, *British Journal of Political Science*, núm. 20, 1991, p. 528.

²⁸ He usado aquí el término *legitimidad* en un sentido restringido. Así, por ejemplo, un problema legítimo sería aquel que se juzga conveniente atacar; un diagnóstico legítimo sería aquel que se considera acertado, y una solución y estrategia legítimas serían aquellas que se juzga conveniente ejecutar.

²⁹ Viendo dicha política pública como: *I*] La ejecución de un “paquete” de acciones

embargo, quisiera insistir en que el sentido principal de este listado es establecer una escala de variación. Esta es una tarea difícil que puede hacerse con diferente grado de precisión y cuya operacionalización es complicada. Con todo, para empezar, podría ser adecuada una escala con pocos puntos de medición y construida de manera general. Así, yo propondría una escala con tres puntos de medición: una política pública activa, una semiactiva y una pasiva.

Antes de pasar a describirla, es conveniente aclarar algunos puntos respecto a esta escala:

1] Su propósito es ofrecer una primera aproximación a ciertos parámetros básicos en un área hasta ahora muy poco desarrollada; en otras palabras, creo que dicha escala puede ser muy útil para el estudio de las políticas como variables dependientes, pero puede desarrollarse aún más.

2] Queda claro que una política pública difícilmente cabría, en sentido estricto, en alguno de estos tipos de política, ya que, como en el caso de nuestra definición de política pública, estos son definidos en términos estáticos e ideales.

Por lo tanto, el propósito de dichos tipos no puede ser otro que el de servir como puntos de referencia generales que nos ayuden a ubicar (temporalmente) estas políticas en un lugar o en un espacio determinados dentro de la escala; en este sentido, podríamos decir, por ejemplo, que en un periodo una política pública tiende a acercarse más a un tipo que a otro o a ubicarse en un espacio determinado entre los puntos de la escala. Valga aclarar que si bien esta escala puede ser útil como marco de referencia, no supone pasar por alto la necesidad del análisis "histórico-concreto" de toda la política pública. La posibilidad de diferentes combinaciones, entre otras cosas, puede hacer de la ubicación de una política en esta escala una tarea compleja, que requerirá que el investigador la ponga en su contexto

estratégicas relacionadas, así como la abstención inducida de actores estatales y privados, respecto a otras acciones, 2] utilizando como incentivos uno o varios recursos (de organización, económicos, legales, etc.), 3] siguiendo un cierto orden establecido por una estrategia de acción, 4] a fin de cumplir ciertos objetivos generales fijados por el Estado, 5] gracias a un diagnóstico, 6] en donde dicha estrategia u objetivos generales se asocian con la resolución de un problema percibido por el Estado como público. Con esta definición y listado de elementos no se quiere decir que en la realidad haya una secuencia temporal necesaria entre los mismos, ni que estos no cambien a lo largo de la evolución de una política.

específico.³⁰ Con todo, aunque no siempre nos permita definir con precisión una política, creo que una escala como esta facilita mucho la comparación, ya sea de una misma política a lo largo del tiempo o de varios países, o de diferentes tipos de políticas.

3] Como la escala tiene un objetivo esencialmente heurístico, no pretendo ofrecer aquí una operación precisa o universal de los elementos constitutivos de cada punto de ella. Esta tarea, ciertamente difícil, sería más propia de investigaciones empíricas concretas que de un artículo como el presente. Por lo tanto, cada punto de la escala está presentado más bien de manera heurística o general; sin embargo, sobre todo para que el lector tenga una mejor idea de aquello a lo que nos estamos refiriendo en cada uno de esos puntos, se presentan algunas pistas que pueden servir para su operacionalización (sobre todo para el punto más alto y más bajo de la escala, a partir de los cuales podrían deducirse los indicadores para la parte intermedia).

4] Como ya lo indiqué, en la escala mi interés se centraría más en el grado de “activismo” de la política pública como política que en el grado en que es pública; simplemente asumiré que en los tres puntos de la escala la participación del Estado es muy importante a lo largo de los diferentes aspectos del desarrollo de una política pública. Me concentro por el momento en la política pública como política debido a que me interesa capturar su grado de eficacia, es decir, el grado en que cumple con los objetivos que declara perseguir. En otras pa-

³⁰ Por ejemplo, en una política, el problema, objetivo general y estrategia pueden ser claros y bien conocidos, pero muchas de las acciones previstas no ejecutarse (probablemente por falta de legitimidad o de los recursos adecuados). En este caso dicha política quizá podría situarse en el punto más bajo de la escala. La ubicación de una política puede ser también difícil porque la operacionalización de los tipos puede hacerse de distintas formas. Además, está por verse si deben asignarse pesos diferentes a cada uno de los elementos básicos de una política. En principio parecería que el grado de ejecución de una política es especialmente importante para que la misma sea activa, semiactiva o pasiva. A su vez, el grado de ejecución dependería en gran medida de la legitimidad del problema, los objetivos y la estrategia. El problema con la asignación de pesos diferenciales es que estos pueden variar de acuerdo con el tipo de política u otros factores. Además, habría que tener cuidado de no adoptar visiones cuantitativas simplistas o usar inadecuadamente la idea del continuo. En este sentido, bien puede ser que diferentes combinaciones de elementos produzcan resultados distintos o que después de cierto punto una relación lineal deje de existir (P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol [eds.], *Bringing the state back in*, Nueva York, Cambridge University Press, 1985, p. 352). Por ejemplo, sería interesante explorar hasta qué punto una política excesivamente activa comienza a tender hacia la ineffectividad. Aunque no fue posible hacerlo en este artículo, estos asuntos deben tratarse con mayor profundidad.

labras, una política activa tendería a alcanzar en mayor medida sus objetivos declarados mientras que una política pasiva tendería a alcanzarlos en menor medida.³¹ No me interesa profundizar aquí sobre el grado de lo público de la política pública porque no estoy del todo cierto, por decir lo menos, de la relación entre el grado de lo público (entendido como el grado de participación del Estado) y el grado de efectividad de una política; a veces una política altamente pública puede ser muy efectiva, pero a la vez una política menos pública —en el sentido, por ejemplo, de que hace uso de la contratación privada— también puede ser efectiva y alcanzar sus objetivos declarados.

5] La idea de usar los términos “activo”, “semiactivo” y “pasivo” provino en parte de la política exterior de México, en la cual términos similares (especialmente el primero) comenzaron a ser usados a partir de los setenta. A su vez, la extensión de su uso en el lenguaje cotidiano de la política exterior mexicana se debió en buena medida a los influyentes análisis de Ojeda,³² quien usó por primera vez en México las nociones de “activo” y “pasivo” para el estudio de la política exterior. Creí conveniente usarlos para esta escala porque el grado de actividad de los actores públicos y privados presente en una política me pareció un aspecto importante de las políticas públicas. Con todo, conviene aclarar que el criterio de “activismo” usado en este artículo para la construcción de la escala implica también el grado de legitimidad (en el sentido antes mencionado) de los diferentes elementos de una política y el grado de conocimiento de estos por parte de los actores. Quizá la legitimidad y el conocimiento de la política sean tan importantes para la construcción de esta escala como su nivel de actividad. Sin embargo, bien podría decirse que estos elementos culminan o se concretan en el nivel de la actividad. Por esta razón decidí mantener los términos activo, semiactivo y pasivo para denominar los puntos de la escala.

El punto más alto de la escala propuesta, el de una política pública activa, podría definirse heurísticamente como aquel en el que:

1] La legitimidad del problema es alta para la mayoría de los fun-

³¹ Obviamente este es solo un concepto de efectividad. Como las decisiones públicas, una política pasiva podría ser efectiva para conseguir objetivos no declarados o no explícitos. Asimismo, una política activa no será siempre la más adecuada, como por ejemplo en situaciones de alta incertidumbre.

³² M. Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, p. 177; *El surgimiento de una política exterior activa*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986.

cionarios públicos “normativos” (*staff*), la mayoría de los funcionarios públicos “operativos” y la mayoría de los grupos sociales relacionados con el problema. Un camino posible para poner en operación este concepto es el del lugar otorgado al problema en la agenda pública por estos funcionarios y grupos (el cual se podría obtener por medio de un cuestionario). En este punto de la escala el problema estaría considerado dentro de la agenda inmediata o “decisoria”; es decir, como un problema que requiere una acción inmediata del Estado.³³ Como se observó, uno de los aspectos de las políticas públicas es el de la definición del tipo del problema. Este punto de la escala implicaría una definición clara y legítima para los funcionarios y grupos arriba mencionados, la que podría operacionalizarse por medio de las respuestas a preguntas específicas sobre el tema dirigidas a estos actores.

2] Los supuestos del diagnóstico, en los que se basan la definición de la naturaleza o tipo de problema y la relación del problema con una solución y estrategia específicas, son claros y legítimos para la mayoría de los tres tipos de actores arriba mencionados. De nuevo, parecería que la mejor forma de operacionalizar este elemento sería mediante las respuestas a preguntas específicas al respecto.

3] La solución al problema es clara y legítima, además de que es bien conocida por la mayoría dentro de cada uno de los tres tipos de actores. Este último aspecto podría operacionalizarse por medio de la existencia o no de un plan formal. De hacerse así, este punto de la escala implicaría, por ejemplo, la publicación y distribución de un plan formal en el que se presente y justifique la solución.

4] La estrategia propuesta es también clara, legítima y bien conocida por los actores. El grado de conocimiento de la estrategia podría operacionalizarse por medio de la existencia o no de un plan formal. Si se operacionalizara así, este punto de la escala implicaría la publicación y distribución de un programa estatal formal. Además, esta estrategia prevé un nivel comparativamente alto de coordinación entre el Estado y los actores involucrados en la política, lo mismo que de acción estratégica. El grado de coordinación podría operacionalizarse con base en el funcionamiento o no de instancias formales de coordinación o con un cuestionario; el nivel de acción podría especificarse con base en los puntos 5 y 6 que se describen a continuación.

³³ J. Kingdon, *Agendas, alternatives and public policies*, Boston, Little, Brown & Company, 1984, p. 4.

5] Los recursos de organización presupuestarios y legales son adecuados o suficientes para la ejecución del nivel de acción previsto por la estrategia. Los recursos de organización podrían operacionalizarse con base en el nivel jerárquico de la organización encargada de la política, así como en el grado de disciplina e integración internas de dicha organización. Los recursos presupuestarios podrían operacionalizarse con base en el nivel comparativo de los recursos presupuestarios asignados. Para la operacionalización de los recursos legales se observaría el tipo de base jurídica de la política y de la organización encargada de ella.

De operacionalizarse de esta forma, este punto de la escala implicaría que las organizaciones encargadas de la política pública se encuentran en las altas esferas gubernamentales, tienen a la mayoría de las entidades relacionadas con el problema directamente bajo su mando (es decir, estas no están desconcentradas, descentralizadas o en un nivel jerárquico semejante), que los recursos presupuestarios asignados son suficientes para ejecutar la estrategia propuesta (y por lo tanto son comparativamente altos) y que la política y la organización están sustentadas en leyes o decretos propios y específicos.

6] La ejecución de la serie de acciones programada por la estrategia se realiza de una manera cercana a la prevista. Por ejemplo, los recursos son gastados y sus receptores realizan las actividades encomendadas. Esto puede operacionalizarse por medio de los resultados de las evaluaciones estatales de las políticas y organizaciones. En caso de no contar con ellos, tendría que utilizarse un cuestionario específico.³⁴

³⁴ Cabe insistir en que aquí se está haciendo referencia al concepto de activismo de las políticas públicas, diferente, por ejemplo, del concepto de fuerza de las mismas. Este último concepto ha originado todo un debate en torno a la caracterización de los Estados. Véanse al respecto P. Katzenstein (ed.), *Between power and plenty*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1978; P. Evans *et al.*, 1985, *op. cit.*; J. Hall y J. Ikenberry, *El Estado*, México, Nueva Imagen, 1991; P. Evans, "Predatory, developmental and other apparatuses: A comparative political economy perspective on the Third World state", ponencia presentada en el XV Congreso Internacional de LASA, 4-6 de diciembre de 1989. Con todo, probablemente sería útil tratar de acercarse a una definición de una política pública fuerte considerando las lecciones ofrecidas por este debate. En este sentido, dicha política podría ser aquella que tuviese cuando menos dos elementos: 1] en ella el Estado logra una "autonomía integrada" con los grupos sociales afectados (Evans, *op. cit.*). Esto es, el Estado logra captar e incorporar los intereses de los grupos sociales, ya que tiene una relación cercana con estos, pero a la vez es capaz de defender los intereses generales o de largo plazo de la nación, ya que goza de una autonomía

El punto intermedio de la escala, el de una política pública semiactiva, podría definirse heurísticamente como aquel en el que:

- 1] La legitimidad del problema es mediana (esto es, el problema es considerado un problema de la agenda gubernamental o sistémica mas no de la “decisoria”);³⁵ la definición del tipo de problema es un poco confusa y no del todo legítima para varios de los actores.
- 2] Los supuestos del diagnóstico en los que se basan la definición de la naturaleza o tipo de problema y la relación del problema con una solución y estrategia específicas no son del todo claros y legítimos para varios de los actores dentro de las categorías mencionadas.
- 3] La solución propuesta por la política no es del todo clara, legítima y bien conocida para varios de los actores.
- 4] La estrategia propuesta tampoco es del todo clara, legítima ni bien conocida para varios de los actores. La estrategia prevé solo una cierta coordinación entre los actores involucrados en la política o un nivel de acción que se consideraría intermedio.
- 5] Los recursos de organización, presupuestarios y legales se encuentran solo en el grado intermedio de acción previsto para la estrategia.
- 6] La ejecución del grado intermedio de acción propuesto por la estrategia se realiza de una forma cercana a la prevista.

El punto más bajo de la escala, el de una política pública pasiva, podría definirse heurísticamente como aquel en el que:

- 1] La legitimidad del problema es baja (esto es, el problema está situado al final de la agenda gubernamental); la definición del tipo de problema es confusa y poco legítima para muchos de los actores.

significativa respecto a dichos grupos sociales, y 2] la política pública es legítima pero flexible; esto es, si bien el Estado incorpora los intereses sociales, también puede resistir la prolongación injustificada de beneficios y aprender de los errores para cambiar las políticas (Hall e Ikenberry, *op. cit.*, pp. 195-196). El concepto de una política fuerte podría servir para desarrollar otra escala útil para el análisis de las políticas públicas, pero tampoco es el único posible. Podrían desarrollarse escalas basadas en otros criterios, como el del grado en el que una política resuelve un problema, el número de gente a la que beneficia directamente, el grado en que es pública, etcétera.

³⁵ J. Kingdon, *op. cit.*, p. 4.

- 2] Los supuestos del diagnóstico en los que se basan la definición de la naturaleza o tipo de problema y la relación del problema con una solución y estrategia específicas son confusos y poco legítimos para muchos de los actores.
- 3] La solución propuesta por la política es confusa, poco legítima y poco conocida para muchos de los actores (esto tiende a implicar la difusión de la política por medio de declaraciones públicas más que por la distribución de un plan formal).
- 4] La estrategia propuesta también es confusa, poco legítima y poco conocida para muchos de los actores (esto tiende a implicar una estrategia difundida a través de la comunicación oral más que por medio de la publicación de un programa formal). La estrategia supone una coordinación entre los actores involucrados en la política y un nivel de acción comparativamente bajo.
- 5] Los recursos de organización, presupuestarios y legales son apenas suficientes para la ejecución del grado de acción previsto por la estrategia. Esto podría implicar que la o las organizaciones encargadas de la política pública se encuentran en esferas bajas, tienen poca autoridad sobre las entidades relacionadas con el problema, cuentan con recursos presupuestarios que alcanzan el bajo grado de acción previsto y no están basadas en leyes o decretos específicos que les den un sustento legal amplio.
- 6] La ejecución del bajo grado de acción propuesto por la estrategia se realiza de una forma cercana a la prevista.³⁶

Aunque por supuesto la utilidad de esta escala queda a juicio de los lectores, varias investigaciones me han mostrado que el grado de legitimidad, conocimiento y actividad forman un campo importante de las políticas públicas. Esto puede deberse a que, en cierto sentido, tal campo está relacionado con la efectividad de dichas políticas.

Por un lado, los diversos elementos para el desarrollo de la escala aquí propuesta surgieron en gran medida de una investigación comparativa de políticas de fomento industrial en Nuevo León (1985-1991) y Pensilvania (1979-1987) que actualmente estoy realizando.³⁷

³⁶ Como puede verse, en este nivel hay un impacto negativo de cada una de las etapas sobre la siguiente: un problema confuso, así como poco legítimo y conocido, tiende a implicar un diagnóstico y estrategia semejantes. Este impacto negativo podría continuar hasta la ejecución: probablemente una política confusa, poco legítima y poco conocida no se ejecutará de una manera cercana a la prevista.

³⁷ J. L. Méndez, *Public policies and organizations for economic development in Nuevo León*,

Este análisis busca argumentar que en esos dos estados se dio en ciertos años una transición de una política de fomento industrial “pasiva” a una “activa”. Esta implicó el reconocimiento de una crisis económica como un problema público prioritario, la elaboración y difusión de planes y programas de acción para resolver dicho problema, el surgimiento de nuevas organizaciones y el ejercicio de recursos presupuestarios comparativamente altos para ejecutar esos planes y programas. Esta investigación sigue la lógica científica del llamado “diseño de casos más diferentes”³⁸ o “comparación remota”.³⁹ Con base en esta lógica metodológica, el estudio explora la utilidad del enfoque ecológico, que describiré más adelante, para explicar el surgimiento de esta política activa.

Por otro lado, como ya lo indiqué, la escala partió también de los trabajos de Ojeda,⁴⁰ sobre todo en lo que se refiere al grado de “actividad” de una política. Ojeda estudia el paso en México de una política exterior “pasiva” a una “activa” a partir de los años setenta. En este sentido, describe ciertos momentos en los que hay un incremento notable en el número de giras y misiones internacionales, así como de recepciones de delegaciones extranjeras, relaciones y sedes diplomáticas en el exterior, nuevas y diferentes iniciativas internacionales, etc. Otros investigadores han utilizado el concepto de política “activa” tanto en el área de política exterior como en otras.⁴¹

Finalmente, vale la pena hacer notar que Hayes,⁴² basándose en Brown,⁴³ presenta cuatro tipos de “cambio de política pública”: a] políticas racionales incrementales; b] innovación federal; c] innovaciones no in-

México (1985-1991) and Pennsylvania, United States (1979-1987), proyecto de tesis doctoral, Universidad de Pittsburgh, 1991 (mimeo.), y “Políticas públicas para el desarrollo industrial en Nuevo León y Pennsylvania, 1979-1991”, ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional de LASA, Los Ángeles, 24-27 de septiembre de 1992.

³⁸ H. Teune y A. Przeworski, *The logic of comparative social inquiry*, Nueva York, Wiley Interscience, 1970, p. 34.

³⁹ M. Duverger, *Métodos de las ciencias sociales*, México, Ariel, 1983, p. 420.

⁴⁰ M. Ojeda, *Alcances y límites...*, op. cit., p. 177, y *El surgimiento...*, op. cit.

⁴¹ R. Green, “México, la política exterior del nuevo régimen”, *Foro Internacional*, núm. 69, 1977, p. 4; Y. Shapira, “La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: Retrospectiva”, *Foro Internacional*, núm. 73, 1978, p. 89; O. Pellicer, “Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980”, *Foro Internacional*, núm. 82, 1980, p. 149; J. Máttar, “Algunas consideraciones acerca del impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte sobre la pequeña industria en México”, *Idea Económica*, marzo-abril de 1991, p. 21.

⁴² M. Hayes, *Incrementalism and public*, Nueva York, Longman, 1992, pp. 149-151.

⁴³ L. Brown, *New policies, new politics*, Washington, D. C., Brookings Institution, 1983.

crementales, y d] innovación racionalista. Los criterios de su tipología solo están brevemente desarrollados y son un tanto diferentes a los aquí descritos, pero van en una dirección parecida. Así, por ejemplo, sus dos últimos tipos se acercarían a lo que yo llamo “política activa”, en la medida en que incluyen una solución clara y una estrategia que busca ser efectiva, a las que se llega ya sea de manera súbita, como en la política del *New Deal* (innovación no incremental) o gradual, como en la política ambiental estadounidense (“innovación racionalista”).

En todo caso, independientemente del grado de utilidad de la escala aquí propuesta, el objetivo de este artículo de definir las políticas públicas como variables dependientes me parece de suma importancia. Gracias a esta definición resulta más fácil establecer el vínculo entre variables dependientes e independientes. A esto es precisamente a lo que me abocaré enseguida.

ALGUNOS ENFOQUES RECIENTES PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los enfoques para el estudio de las políticas públicas pueden dividirse en dos grandes grupos. En el primero se encuentran los que aquí llamaré macroenfoques, que resaltan algún tipo predominante de relaciones sociales para explicar la naturaleza de las políticas públicas. Los enfoques del segundo grupo pueden denominarse de alcance medio y argumentan que la naturaleza de las políticas varía de acuerdo con algún factor específico. Este artículo se concentrará en presentar algunos de los enfoques que más han llamado la atención recientemente: dos macroenfoques, el pluralista y el estatista, así como tres de alcance medio: 1] el enfoque de los estilos nacionales, que pone énfasis en el tipo de cultura; 2] el enfoque ecológico, que considera el papel de los contextos sociopolíticos, y 3] el enfoque de las arenas de la política pública, que subraya el tipo de sector o problema inherente a una política (industrial, ambiental, etc.). Aunque estos enfoques no deben verse como necesariamente excluyentes,⁴⁴ a partir de los supuestos de cada uno de ellos podemos deducir o hacer predicciones diferentes respecto a las políticas, como mostraré enseguida.

⁴⁴ G. Freeman, “National styles and policy sectors: Explaining structured variation”, *Journal of Public Policy*, vol. 4, 1986.

Los macroenfoques pluralista y estatista

El primer macroenfoque —el pluralista— parte de la idea de que en las sociedades existen diferentes grupos de interés con un poder más o menos equivalente, y en donde los grupos estatales no tienen mayor fuerza que los grupos privados. De acuerdo con lo anterior, podemos deducir que es un enfoque restringido; es decir, muchas áreas quedarían en la esfera privada o del mercado (donde la intervención del Estado se carga hacia el establecimiento y vigilancia de las reglas del juego). En aquellos casos en los que se hace inevitable el surgimiento de políticas públicas, la formulación y ejecución coordinadas de estas será muy difícil de lograr. Tales políticas tenderán a ser respuestas pragmáticas o inmediatas a las presiones de una variedad de grupos de interés y organizaciones burocráticas; por lo tanto, se argumenta que dichas políticas difícilmente conllevarán la claridad de metas y la coordinación necesaria para promover objetivos de mediano o largo plazo. Así, las políticas tenderían a ser pasivas o semiactivas.

Al denominar estas premisas un “enfoque” se intenta señalar que han sido presentadas bajo versiones un tanto distintas. En los años cincuenta y sesenta surgieron varias versiones, basadas en el estudio de los grupos de interés en Estados Unidos.⁴⁵ Más tarde aparecerían otros modelos que en una u otra medida pueden verse como variantes de este enfoque, como el modelo de la política burocrática,⁴⁶ el de la implementación⁴⁷ y más recientemente el interorganizacional.⁴⁸

⁴⁵ D. Truman, *The governmental process*, 2a. ed., Nueva York, Alfred A. Knopf, 1971 [1951]; E. E. Schattschneider, *The semisovereign people*, Nueva York, Holt, Rinehardt y Winston, 1960; R. A. Dahl, *Who governs?*, New Haven, Yale University Press, 1961, y *Polyarchy: Participation and opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971; N. W. Polsby, *Community power and political theory*, New Haven, Yale University Press, 1963.

⁴⁶ G. Allison, *The essence of decision: Explaining the missile Cuban crisis*, Boston, Little Brown & Company, 1971; A. Gray, “Bureaucracy and political power”, *Political Studies*, núm. 36, 1988; E. C. Page, *Political authority and bureaucratic power*, Brighton, Wheatsheaf, 1985.

⁴⁷ J. L. Pressman y A. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973.

⁴⁸ K. Hanf y Scharf, *Interorganizational policymaking: Limits to coordination and central control*, Beverly Hills, Sage, 1978; R. Rhodes, *Control and power in central-local relations*, Westmead, Gower Publishing, 1981; B. Hjerm y C. Hull, “Implementation research as empirical constitutionalism”, *European Journal of Political Research*, núm. 10, 1982; K. Hanf y T. Toonen, *Policy implementation in federal and unitary systems*, Boston, Martinus, 1985; L. O’Toole, “Theoretical developments in public administration: Implications for the study of federalism”, *Governance*, octubre de 1990.

Estos enfoques han sido usados principalmente en las ciencias sociales estadounidenses y han tenido poca repercusión en las de América Latina. Con todo, aunque no se puede decir que adopten el enfoque pluralista, varios autores han subrayado la existencia de una mayor fragmentación política del Estado latinoamericano de la que suele percibirse.⁴⁹

En el debate teórico de los años ochenta, y como reacción al enfoque pluralista, resurgió con fuerza el llamado enfoque estatista. En estos años se llamó de nuevo la atención sobre la visión europeo-continental del Estado,⁵⁰ en la cual este se concibe como un colectivo organizado, coherente e impersonal de funcionarios que reclama e impone su control sobre los recursos humanos y materiales en un territorio. Según este enfoque, el Estado tiene una relación simbiótica con la nación; en otras palabras, la existencia del primero depende del mantenimiento o la fortaleza de la última. Por lo tanto, el Estado tendería a representar el interés general o de largo plazo de la nación (el cual podría equipararse con el orden social, mas no necesariamente con el “orden establecido”, ya que el interés de la nación puede ameritar la transformación de este último). Por ser la condensación de dicho interés general, el Estado no es simplemente un espejo de los intereses sociales o un árbitro de la lucha entre estos, sino un actor en sí mismo. Sin embargo, no es solo un actor más: es el actor fundamental y, por lo tanto, requiere prioridad analítica.

Así, para este enfoque el mayor peso del Estado como actor y la tendencia de este último a defender el interés general conducirían generalmente a la formulación y práctica de políticas públicas que promuevan el interés de largo plazo de la nación. Estas políticas tenderían a incidir activamente en una amplia gama de áreas y a ser coordinadas de manera efectiva por organizaciones públicas poderosas,

⁴⁹ C. Anderson, *Politics and political change in Latin America*, Princeton, University of Princeton Press, 1967; L. A. Hammergreen, “Corporatism in Latin American Politics: A reexamination of the ‘unique’ tradition”, *Comparative Politics*, julio de 1977; D. A. Chalmers, “The politicized state in Latin America”, J. Malloy (ed.), *Authoritarianism and corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977; J. L. Méndez, “La reforma de descentralización en Perú, 1978-1989”, *Foro Internacional*, vol. 31, núm. 1 (121), julio-septiembre de 1990.

⁵⁰ A. Stepan, *The state and society: Peru in comparative perspective*, Princeton, Princeton University Press, 1978; K. Dyson, *The state tradition in Western Europe: A study of an idea and an institution*, Nueva York, Oxford University Press, 1980.

capaces de sobreponerse a las presiones de los grupos sociales.⁵¹ Es decir, las políticas tenderían a ser activas o semiactivas.

La importancia crucial del Estado comenzó a resaltarse especialmente para el caso de los países de desarrollo capitalista tardío, cuando menos desde principios de los años sesenta.⁵² En cuanto a América Latina, la década de los años setenta atestiguó la publicación de varios libros que seguían una dirección semejante.⁵³ A decir de Migdal,⁵⁴ los análisis de corte estatista de Latinoamérica y el mundo en desarrollo, y sobre todo el concepto de corporativismo extraído del enfoque organicista, ejercerían una influencia dramática en los estudios de otras regiones del mundo, primero en Europa y luego en Estados Unidos. Así, en los años ochenta varios autores insistieron vehementemente en la importancia de este enfoque para el estudio de los países más desarrollados, incluyendo aquellos considerados pluralistas, como Estados Unidos (aunque con diferentes matices).⁵⁵ Por lo tanto, el en-

⁵¹ A. Stepan, *op. cit.*, p. 33.

⁵² A. Gershenkron, *Economic backwardness in historical perspective*, Cambridge, Harvard University Press, 1962.

⁵³ Entre otros, P. Schmitter, *Interest conflict and political change in Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1971; H. J. Wiarda (ed.), *Politics and social change in Latin America: The distinct tradition*, Amherst, University of Massachusetts Press, 1974; R. Sonntag y H. Valecillos, *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, México, Siglo XXI, 1977; J. Malloy, *op. cit.*; Stepan, *op. cit.*; D. Collier (ed.), *The authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979; T. Evers, *El Estado en la periferia capitalista*, México, Siglo XXI, 1979.

Este enfoque es discutido, para el caso latinoamericano, en J. L. Méndez, *Modelos de desarrollo en América Latina*, México, Universidad Iberoamericana, 1986, pp. 11-12, *La reforma...*, *op. cit.*, y “¿Hacia dónde va la ciencia política estadounidense?”, *Umbral XXI*, otoño de 1990. La mayor fuerza o presencia del Estado en estos casos fue asociada entre otras cosas con el atraso económico, la extrema heterogeneidad socioeconómica y la fuerte dependencia externa.

⁵⁴ J. Migdal, “Studying the politics of development and change: The state of the art”, A. Finifter, *Political science. The state of the discipline*, Washington D. C., Asociación Norteamericana de Ciencia Política, 1983, p. 319.

⁵⁵ Como todo enfoque, las versiones específicas del estatismo son diversas. Por un lado, Nordlinger (*On the autonomy of the democratic state*, Cambridge, Harvard University Press, 1981) insiste en la necesidad de dar cuenta de que los funcionarios tienen intereses propios que frecuentemente logran imponer sobre los grupos sociales, pero no ve al Estado como un actor colectivo. Krasner (*Defending the national interest: Raw materials investments and U.S. foreign policy*, Princeton, University of Princeton, 1978) también señala que el Estado puede formular y ejecutar intereses propios pero solo estudia un área específica. Evans *et al.* (*op. cit.*) rescatan el estatismo como un enfoque general útil, pero ven la “autonomía” del Estado como una variable afectada por las circunstancias, el sector, etcétera.

foque estatista tomó a partir de la década pasada considerable fuerza en el debate académico mundial.⁵⁶

Los enfoques de alcance medio

Los macroenfoques estatista y pluralista no pueden considerarse variables independientes, ya que asumen que el Estado o los grupos de presión tienden a ser los actores determinantes en las diferentes sociedades y periodos históricos. Esto, sin embargo, no ha podido hacer justicia a la variedad de casos y momentos nacionales. Las peculiaridades de diferentes sociedades o periodos han llevado al surgimiento de los enfoques del segundo grupo (de alcance medio), que argumentan que la naturaleza de las políticas tenderá a variar de acuerdo con el cambio en algún factor específico. En este sentido, estos enfoques sí implican o representan una variable independiente. Por ejemplo, el enfoque de los estilos nacionales argumenta que los diferentes tipos de cultura e instituciones nacionales determinarán el tipo de política y organizaciones públicas. Así, se espera que, dentro de una misma nación o entre naciones con culturas semejantes, dichas políticas y organizaciones sean muy similares a lo largo de diferentes coyunturas o problemas públicos, mientras que naciones culturalmente diferentes tengan distintos tipos de políticas y organizaciones públicas aun frente a coyunturas o problemas pa-

⁵⁶ Resulta curioso notar ciertas similitudes del enfoque pluralista y estatista con dos de las vertientes más conocidas del marxismo, el llamado marxismo ortodoxo (basado en *El manifiesto comunista*) y el marxismo estructuralista (basado en *El 18 brumario de Luis Bonaparte* y desarrollado por Gramsci, Althusser y Poulantzas), respectivamente. Los enfoques pluralista y marxista ortodoxo tienen en común la visión de la sociedad como lucha entre varios grupos sociales en la cual el Estado no tiende a garantizar el interés de mediano o largo plazo de un orden social. Ambos enfoques le niegan al Estado un papel protagónico en las sociedades capitalistas (aunque difieren respecto a las consecuencias de este hecho, que para el marxismo ortodoxo habrían de ser catastróficas). Por otro lado, el marxismo estructuralista se asemeja al enfoque estatista en tanto tiene una visión del Estado como una entidad con intereses propios y autonomía relativa, orientada a la reproducción de un orden social. Sin embargo, el marxismo es un enfoque bastante complejo, que incluye una variedad de escuelas (francesa, inglesa, alemana, italiana, etc.). Además, las bases epistemológicas de este enfoque son diferentes a las de los otros enfoques. Así, incluir al marxismo hubiera resultado en un ensayo mucho más largo. Aquí solamente he querido dar a conocer algunos enfoques más recientes y menos conocidos para el análisis de las políticas públicas.

recidos.⁵⁷ Existe una variedad de tipologías de culturas y regímenes; sin embargo, permítaseme adoptar por el momento una tipología muy esquemática con propósitos ilustrativos, constituida por dos estilos de políticas públicas: el estatista y el pluralista.⁵⁸ Podría esperarse que naciones con una tradición estatista desarrollen políticas públicas bien coordinadas por medio de organizaciones públicas y que, por el contrario, en naciones con una tradición liberal o pluralista, como Estados Unidos, las políticas públicas existentes tiendan a ser poco activas y a carecer de una fuerte coordinación. Los estilos nacionales de políticas obviamente están íntimamente relacionados con los tipos de regímenes (que pueden ser muy variados) y hay todo un conjunto de investigaciones que vinculan el tipo de régimen con el tipo de políticas, tanto para América Latina como para otras regiones.⁵⁹ El enfoque de estilos nacionales se encuentra también cercano al llamado nuevo institucionalismo.⁶⁰

Por otro lado, el enfoque de las arenas de política pública sostiene que diferentes tipos de áreas de política pública (por ejemplo, industriales, ambientales, etc.) implican distintos tipos de marcos estructurales y de grupos sociales; por lo tanto, también implicarán diferentes tipos de relaciones entre dichos grupos. De esta manera —se argumenta—, la naturaleza de las políticas dependerá del tipo de problema, por lo que los mismos tipos de áreas o problemas de política conducirán a comportamientos políticos similares en las naciones, aun cuando tales naciones sean culturalmente muy diferentes.

Este enfoque fue popularizado por Lowi,⁶¹ quien estableció tres tipos de políticas públicas: distributivas, redistributivas y reguladoras.

⁵⁷ J. Richardson, G. Gustafsson y G. Jordan, "The concept of policy style", J. Richardson, *op. cit.*

⁵⁸ J. Malloy, "Policy analysts, public and regime structure in Latin America", *Governance*, julio de 1989; S. Linder y B. G. Peters, "Instruments of government: Perceptions and contexts", *Journal of Public Policy*, enero-marzo de 1989.

⁵⁹ Entre otros: B. G. Peters *et al.*, "Types of democratic systems in types of public policy", *Comparative Politics*, abril de 1977; Ó. Oszlak, "Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *Estudios Cedes*, núm. 2, 1980; S. Hughes y K. Mijeski (eds.), *Politics and public policy in Latin America*, Boulder, Westview, 1984.

⁶⁰ J. March, y J. Olsen, "The new institutionalism: Organizational factors in political life", *American Political Science Review*, núm. 78, 1984.

⁶¹ T. Lowi, "American business, public policy, case studies and political theory", *World Politics*, núm. 16, 1964.

Luego esta perspectiva sería ampliamente comentada y revisada.⁶² Quizá la revisión más esclarecedora del modelo original de Lowi sea la de Wilson, quien habla de cuatro arenas de política: distributiva, redistributiva, reguladora y mayoritaria.⁶³ Partiendo de lo dicho por este autor, yo consideraría las distintas áreas de política en términos de tres elementos básicos: 1] la distribución de costos y beneficios de las políticas; 2] el número de tipos de actores, y 3] la naturaleza del juego político. Wilson señala que en la política distributiva los costos están dispersos y los beneficios concentrados, por lo que el juego político será no conflictivo o de suma positiva, ya que los que pagan los costos se encuentran demasiado dispersos como para organizarse o tomar conciencia de su calidad de “perdedores”. Así, esta es una arena en la que solo entran dos tipos de actores: el Estado y los grupos ganadores. En este caso, la política pública tiende a tener objetivos claros que organizaciones unificadas ejecutan coordinadamente, por lo que tendería a ser activa o semiactiva. La política industrial, con frecuencia proteccionista y subsidiadora, entraría dentro de este tipo.

En la política redistributiva tanto los costos como los beneficios están concentrados, por lo que aquí los perdedores también están presentes en la arena, enfrentándose directamente con los ganadores (aunque casi siempre con la mediación estatal). En este caso el juego político es de suma cero y el conflicto es alto. Por lo tanto, los objetivos de la política son inestables y los actores deben ponerlos en práctica sin estar del todo convencidos; por eso la política tiende a ser pasiva o semiactiva. Un buen ejemplo es la política del presupuesto público o la salarial.

En la política reguladora los costos están concentrados y los bene-

⁶² El artículo de Lowi originó un amplio debate y bibliografía. Entre otros muchos están R. Salisbury, “The analysis of public policy: A search for theories and roles”, A. Ranney (ed.), *Political science and public policy*, Chicago, Markham, 1968; M. Hayes, “The semi-sovereign pressure groups: A critique of current theory and an alternative typology”, *The Journal of Politics*, núm. 40, 1978; R. Rose, “The program approach to the growth of government”, *British Journal of Political Science*, núm. 15, 1985; G. Freeman, *op. cit.* Más recientemente se han producido un extenso debate y bibliografía en torno a los conceptos de “redes de política”, “comunidades de política” y “problemas de política”. Véase por ejemplo H. Hecló, “Issue networks and the executive establishment”, A. King (ed.), *The new American political system*, Washington, D. C., American Enterprise Institute, 1978; J. C. Campbell *et al.*, “Afterword on policy communities: A framework for comparative research”, *Governance*, enero de 1989, y M. Wright, *op. cit.*

⁶³ J. Q. Wilson, *Political organizations*, Nueva York, Basic Books, 1973, y *American government, institutions and policies*, Lexington, DG Heath and Co., 1983, pp. 417-423.

ficios dispersos, lo que lleva a un nivel de conflicto intermedio, en el que el Estado establece normas reguladoras dirigidas a beneficiar a la mayoría, pero que se aplican solo discrecionalmente por incapacidad ejecutiva o para evitar la reacción de los que cargan con los costos. En esta arena están presentes el Estado, los grupos perdedores y los grupos ganadores (aunque estos últimos tienen una presencia más limitada). Aquí la política pública se ejecuta solo parcialmente, sobre todo por organizaciones que no cuentan con los recursos o voluntad suficientes para realizarla, por lo que tiende a ser entre pasiva y semiactiva. Un ejemplo que suele mencionarse en este caso es la política ambiental.

Finalmente, en la política mayoritaria los costos y los beneficios están dispersos, por lo que la presencia de ganadores y perdedores es menor y el nivel de conflicto es bajo. El Estado entonces suele tener suficiente autonomía como para formular claramente y poner en práctica en forma coordinada una serie de objetivos, por lo que las políticas tienden a ser entre activas y semiactivas. Este tipo de política es el menos desarrollado y utilizado de todos y es más difícil pensar en un ejemplo adecuado. Quizá la política monetaria se acercaría a este tipo. La gráfica 1 presenta una síntesis de este planteamiento.⁶⁴

Para terminar con esta presentación de algunos de los enfoques más recientes para el estudio de las políticas públicas, mencionaré una tradición de investigación que considera los efectos del tipo de medio ambiente o contexto coyuntural en las políticas públicas. Sin embargo, al igual que los demás, este enfoque “ecológico” ha evolucionado de diferentes maneras.

Un primer ejemplo sería Hampson, quien argumenta que, en contextos de “normalidad”, los actores tienden a defender sus intereses particulares sobre los del conjunto de la sociedad (tal como sostienen los pluralistas). En estas situaciones, los actores no tienen incentivos para cooperar con las políticas existentes de interés común o para formular políticas que promuevan tal interés en nuevas áreas, ya que una política pública suele implicar una mayor coordinación y esta afectaría sus intereses particulares o inmediatos. Así, ciertas políticas no se formularán, y las ya existentes implicarán un nivel de coordinación muy bajo, por lo que tenderán a ser “pasivas”. Sin embargo, cuando se da una crisis que amenaza el *statu quo*, surge entre los actores un interés generalizado por los programas de acción directa y

⁶⁴ La visión de Wilson deja fuera un área de política que no debe descartarse, la de la autorregulación. Véase Hayes, *op. cit.*

Gráfica 1. El enfoque de las arenas de política

		BENEFICIOS	
		<i>Concentrados</i>	<i>Dispersos</i>
COSTOS	<i>Dispersos</i>	<p><i>Arena:</i> Distributiva <i>Jugadores en la arena:</i> Estado y ganadores <i>Tipo de juego:</i> Suma positiva (conflicto bajo)</p>	<p><i>Arena:</i> Mayoritaria <i>Jugadores en la arena:</i> Principalmente el Estado <i>Tipo de juego:</i> Suma positiva (conflicto bajo)</p>
	<i>Concentrados</i>	<p><i>Arena:</i> Redistributiva <i>Jugadores en la arena:</i> Estado, ganadores y perdedores <i>Tipo de juego:</i> Suma cero (conflicto alto)</p>	<p><i>Arena:</i> Reguladora <i>Jugadores en la arena:</i> Estado, perdedores y ganadores <i>Tipo de juego:</i> Suma cero relativa (conflicto intermedio)</p>

FUENTE: Elaborado con base en Wilson, *op. cit.*, pp. 417-423.

coordinada dirigidos a darle solución. En estos contextos —se indica— el Estado goza de una amplia autonomía y los actores cooperan con los programas de largo plazo o de interés común (tal como argumentan los estatistas). Así, habrá una tendencia al surgimiento de políticas públicas que propiciarán un mayor activismo y una mayor coordinación entre actores. Con todo, después del “choque” inicial, y una vez que se ha respondido a él con la formulación de una política y la creación de organizaciones para ponerla en práctica, la sensación de crisis tenderá a disminuir (o a convertirse en una nueva normalidad) y los actores tenderán a funcionar nuevamente como grupos de interés (es decir, a defender sus intereses particulares).⁶⁵ La política pública será menos activa, aunque, basándome en lo dicho por Peters y Hogwood,⁶⁶ en mi opinión rara vez volverá al punto de partida con el mismo ritmo con el que llegó a la cúspide; para ese momento las organizaciones creadas para poner en práctica la política pueden haber escarbado un nicho en la estructura burocrática. El planteamien-

⁶⁵ F. Hampson, *Forming economic policy: The case of energy in Canada and Mexico*, Nueva York, St. Martin's Press, 1986; véase también Lindblom, en Hayes, *op. cit.*, p. 153.

⁶⁶ B. G. Peters y B. Hogwood, “In search of the issue-attention cycle”, *The Journal of Politics*, vol. 47, 1985, p. 246.

to general de Hampson es similar al de los autores que han estudiado el “ciclo de atención” de las políticas públicas.⁶⁷

Un segundo grupo de autores de esta misma línea de investigación va más allá cuando indica que la relación entre una crisis y las políticas públicas no es mecánica. Una crisis simplemente abre o cierra oportunidades de acción y favorece unas coaliciones sobre otras. La vinculación entre una crisis económica y ciertas políticas públicas son actos “políticos”: si no hay una coalición capaz de organizar una respuesta, una crisis no tiene por qué conducir necesariamente a políticas activas.⁶⁸

Kingdon,⁶⁹ a su vez, elabora un modelo todavía más complejo. Retomando a Cohen, March y Olsen,⁷⁰ este autor estudia principalmente el proceso de formación de la agenda pública. Sin embargo, de este análisis bien se podría deducir que una política pública activa, con objetivos claros y bien coordinada por organizaciones poderosas, tenderá a surgir cuando una crisis, una solución al problema inherente a la misma y una coalición política sean explícitamente ligadas por un “empresario político”. La política tenderá a ser menos activa cuando solo existan uno o dos de estos procesos.

Con base en los planteamientos de los diversos autores de este enfoque podríamos decir que las políticas públicas pueden seguir una curva en forma de campana, que en mi opinión, sin embargo, quedaría abierta del lado derecho (ya que las organizaciones e intereses creados difícilmente desaparecerán de inmediato). Esta evolución, por cierto similar a la del “ciclo de vida comercial” de un producto,⁷¹ puede observarse en la gráfica 2.

En mi opinión, podría lograrse una versión más acabada del enfoque ecológico si se toma en cuenta lo señalado por los “constructores sociales”. Si aplicamos lo dicho por ellos al análisis de Kingdon, no

⁶⁷ A. Downs, “Up and down with ecology. The issue-attention cycle”, *The Public Interest*, núm. 28, 1972; B. G. Peters y B. Hogwood, *op. cit.*

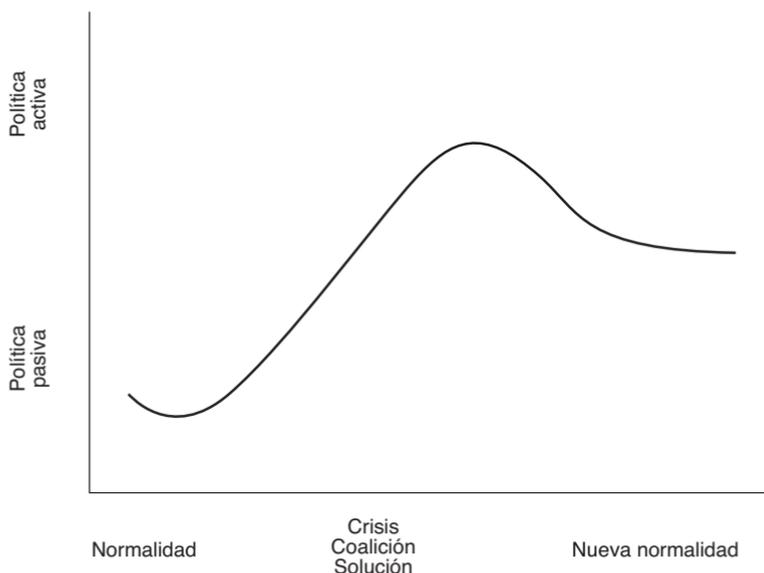
⁶⁸ R. Gittel, “Managing the development process: Community strategies in economic revitalization”, *Journal of Political Analysis and Management*, otoño de 1990; P. Gourevitch, *Politics in hard times*, Ithaca, Cornell University Press, 1986.

⁶⁹ J. Kingdon, *op. cit.*

⁷⁰ M. Cohen, J. March y J. Olsen, “A garbage can model of organizational choice”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm. 1, 1972.

⁷¹ R. Polli y V. Cook, “Validity of the product life cycle”, *The Journal of Business*, octubre de 1969, pp. 385-400; R. Buzzel, “Competitive behavior and product life cycles”, J. S. Wright y J. L. Goldstucker, *The new ideas for successful marketing*, Chicago, American Marketing Association, 1966, pp. 46-68.

Gráfica 2



FUENTE: Elaborado con base en Hampson (*op. cit.*), Downs (*op. cit.*), Peters y Hogwood (*op. cit.*) y Kingdon (*op. cit.*).

consideraríamos los tres flujos o procesos que este señala (el de los problemas, el de las soluciones y el de la política) como independientes; más bien consideraríamos los dos primeros como altamente dependientes del de la política, ya que las percepciones sobre la presencia de una crisis o una solución dependerían en gran medida de la capacidad simbólico-política de una coalición o de un empresario político para convencer a otras coaliciones o actores de que en efecto existe una crisis o una solución (claro está, ayudados por cierta evidencia empírica sobre las circunstancias o sobre ciertas relaciones decausa-efecto).⁷² En opinión de Edelman, uno de los miembros más representativos de esta visión, las crisis ni siquiera son hechos “dados”, sino percepciones en gran medida “construidas” (algunas crisis ambientales podrían ser un buen ejemplo de esto).⁷³

⁷² J. L. Méndez, “Public polices and...”, *op. cit.*

⁷³ Algunos textos sobre el enfoque de la “construcción social” son M. Edelman, *Constructing the political spectacle*, Chicago, The University of Chicago Press, 1988; *The symbolic uses of politics*, Chicago, The University of Illinois Press, 1985; *Political language*,

COMENTARIOS FINALES

El objetivo general de este artículo ha sido presentar una serie de recomendaciones y advertencias para un estudio más integral y preciso de las políticas públicas y, en consecuencia, del Estado. En principio, he buscado desarrollar conceptualmente una variable dependiente —a mi juicio importante para este campo de estudio—, presentar algunos enfoques y variables independientes y aclarar o deducir el vínculo entre ambos tipos de variables. La gráfica 1 ofrece una visión sintética de los resultados. En este último apartado solo recapitularé las principales recomendaciones y advertencias presentadas, así como su importancia para la agenda de investigación del campo de las políticas públicas y otros campos de estudio.

A mi parecer, la investigación en torno de las políticas públicas podría avanzar más si se utilizaran enfoques teóricos que impliquen o representen variables independientes; es decir, si se sigue el camino de las teorías de alcance medio y no el de los macroenfoques.⁷⁴ Por ejemplo, adoptar preferentemente el macroenfoque estatista o el pluralista supondría que el Estado o los grupos de presión, respectivamente, son los actores “determinantes” prácticamente en todo momento y todas las sociedades. En mi opinión esto no haría justicia a la variedad de casos y momentos nacionales.

En otras palabras, a estas alturas parecería más útil hacer uso de enfoques de alcance medio para entender la realidad que seguir discutiendo si un macroenfoque u otro es el mejor. Los enfoques de alcance medio podrían ayudarnos a “hilar más fino” en cuando menos dos áreas. Primero, podrían orientarnos hacia clasificaciones más precisas de los tipos de política. Segundo, con base en estas clasificaciones, la investigación podría dirigirse a esclarecer las causas o condiciones específicas que estarían detrás del surgimiento de cada tipo.

Nueva York, Academic Press, 1977; B. J. Nelson, *Making an issue of child abuse*, Chicago, The University of Chicago Press, 1984. Sobre la importancia de las percepciones véanse P. Sabatier, “An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein”, *Policy Sciences*, núm. 21, 1988; W. Dunn, *op. cit.*; Peters y Linder, *op. cit.*, y M. Grindle y J. Thomas, *Policy choices and policy change. The political economy of reform in developing countries*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1991. Estos últimos dan una importancia especial a los contextos de crisis o normalidad, aunque también prefieren hablar de percepciones de crisis en lugar de crisis a secas (véase p. 75).

⁷⁴ Como bien lo recomendó R. Merton en su *Social theory and social structure*, Glencoe, Free Press, 1957.

En cierto sentido, parecería que es esto precisamente lo que autores como Evans, Rueschemeyer y Skocpol,⁷⁵ u Oszlak y O'Donnell⁷⁶ han propuesto para la agenda futura de las ciencias sociales. Dado que para ellos el grado de “autonomía” dentro de los Estados tiene una distribución desigual en tiempo y espacio, no favorecen una visión de Estados “fuertes” y “débiles” sino una que ve dicha autonomía en función de sectores o momentos específicos (lo cual, como bien ha dicho Oszlak,⁷⁷ rechaza el carácter monolítico del Estado y las divisiones conspiratorias o manipuladoras que se derivarían de tal carácter). Así, este artículo solo estaría sistematizando y desarrollando en términos de variables dependientes e independientes un planteamiento hecho ya por varios autores, pero que hasta el momento no ha sido valorado en su justa medida. De esta manera, por el lado de las variables dependientes hemos esbozado una clasificación de tipos de política de acuerdo con un criterio de activismo; por el otro, hemos presentado algunos enfoques que puedan ayudarnos a vislumbrar las condiciones bajo las cuales tenderían a surgir ciertos tipos de políticas.

Por supuesto, la discusión en torno a la evolución tanto de las variables dependientes como de las independientes no quedará exenta de dificultades y discrepancias conceptuales y metodológicas. El desarrollo de escalas útiles de los tipos de políticas es una tarea conceptualmente compleja que se presta para un debate en torno, cuando menos, de tres aspectos: 1] la selección definida de los elementos por tomar en cuenta en el desarrollo de la escala; 2] la definición de los indicadores empíricos más útiles en la difícil y extensa pero necesaria tarea de “operacionalizar” la escala, y 3] la ubicación de algunas políticas públicas en dicha escala (véase la nota 30). Este artículo solamente ha esbozado una clasificación heurística y muy esquemática de tipos de política pública de acuerdo con un criterio que en mi opinión es conceptualmente útil. El objetivo ha sido facilitar la comparación de políticas públicas entre diferentes periodos, países o tipos de políticas. Sin embargo, podrían desarrollarse continuos más específicos de tipos de políticas, basándose ya sea en este o en otro criterio (como el de su “fuerza” —véase la nota 34—, sus beneficiarios principales, etc.). También cabría esperar que las investigaciones

⁷⁵ P. Evans *et al.*, *op. cit.*, p. 14.

⁷⁶ Ó. Oszlak y G. O'Donnell. *op. cit.*, p. 376.

⁷⁷ Ó. Oszlak, *op. cit.*, p. 16.

específicas operacionalicen conceptos que aquí solo aparecen en términos heurísticos.

Además, el debate sigue siendo intenso en torno de qué variables independientes (culturales, ecológicas, etc.) tenemos que considerar, cómo debemos definir las y qué estrategias metodológicas debemos utilizar para diferenciar sus pesos causales relativos (ya que difícilmente será un solo factor el que acerque a una política pública a unos de los tipos señalados). En este sentido, este artículo se ha concentrado en deducir o aclarar las predicciones que respecto a las políticas públicas harían algunos enfoques que han llamado la atención recientemente; sin embargo, también habría que incluir otros. Además, es evidente que aún es necesario precisar y desarrollar más la variación que puede darse en algunas variables independientes. Por ejemplo, la división de culturas o regímenes en estatistas y pluralistas es evidentemente muy “gruesa” y está basada en elementos que aquí solo reseñamos muy esquemáticamente. Así, con base en las diferentes tipologías de culturas, regímenes o instituciones que han sido desarrolladas (véase la nota 59), podría llegarse a clasificaciones o escalas con un mayor número de tipos, así como a una mayor precisión en la definición de los mismos y de sus consecuencias respecto a las políticas públicas.

En síntesis, es evidente que en este artículo no traté de desarrollar con toda la precisión o extensión posibles las variables dependientes e independientes del campo de las políticas públicas, ni superar los múltiples problemas teóricos presentes en el mismo. Simplemente he querido llamar la atención sobre un desequilibrio existente en dicho campo y, no obstante las variadas dificultades metodológicas y conceptuales, tratar de abrir más la brecha en un área escasamente explorada. He intentado mostrar que en este campo el desarrollo conceptual de las variables dependientes es tan importante como el de las variables independientes, entre otras cosas porque el debate en torno a las causas se beneficiaría de un mayor desarrollo conceptual de los diferentes tipos de efectos que estas pueden tener.

Un debate que implique una relación más precisa entre causas y efectos podría llevarnos a nuevas fronteras no solo en el campo de estudio de las políticas públicas, sino también, debido a la importancia que dichas políticas tienen para el entendimiento del Estado, en disciplinas conexas, como la ciencia política o la economía. A su vez, cabría esperar que un conocimiento más preciso de las formas

(activa-eficaz, pasiva-ineficaz, etc.) y las causas (políticas, culturales, etc.) de las políticas públicas nos permitirá mejorar su formulación y puesta en práctica. Como dijo Weber, las ciencias sociales no pueden ayudarle a una persona a decidir a qué “dioses” (valores) debe “servir”, pero sí a encontrar a los que manejan los hilos de su vida y prestarles “obediencia”,⁷⁸ haciéndole ver que “la proposición ‘ x es el único medio para y ’, no es, en realidad, otra cosa que lo inverso de la proposición ‘de x se sigue y ’”.⁷⁹

⁷⁸ M. Weber, *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 1979, pp. 223 y 231.

⁷⁹ M. Weber, *Ensayos sobre metodología social*, Buenos Aires, Amorrortu, 1978, p. 247.

POLÍTICAS PÚBLICAS. MÁS ALLÁ DEL PLURALISMO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA*

RODOLFO CANTO SÁENZ**

¿Marcan el pluralismo, el ajuste partidario mutuo y la participación ciudadana las fronteras naturales de las políticas públicas? El propósito de este artículo es intentar dar una respuesta a esa pregunta a partir de la revisión de una parte de la bibliografía de la disciplina, incluidos los trabajos de varios autores mexicanos.

La pregunta tiene sentido si consideramos que en México —y desde luego en Estados Unidos— ha prevalecido la tendencia a presentar los enfoques señalados como los límites objetivos, deseables e incluso normativos del quehacer de los gobiernos frente a sus sociedades. Más aún, se llega a plantear que las políticas decididas al margen de los grupos involucrados o de una activa y directa participación ciudadana no deben considerarse verdaderas políticas públicas sino, en todo caso, desviaciones o involuciones autoritarias de los gobiernos, incluidos los democráticamente electos. En particular, la participación directa de los ciudadanos en el diseño y la implementación de políticas públicas tiende a ser vista y presentada como el modelo que deben seguir las sociedades abiertas, plurales y democráticas, como la que aspiramos a construir en nuestro país.

Adelanto la tesis de que estas posiciones deben ser al menos matizadas, aceptando que existen diversos tipos de políticas públicas, algunas de las cuales no podrán ser ni positiva ni normativamente definidas en las arenas del pluralismo, el ajuste partidario mutuo o la participación directa de los ciudadanos, y que esto debe ser reconocido y aceptado por quienes de una u otra manera se identifican con los valores del pluralismo y la democracia e incluso por quienes promueven la participación ciudadana directa en determinadas áreas de la política pública.

* Publicado originalmente en *Revista de Gestión y Política Pública*, editada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), vol. IX, núm. 2, 2000, México.

** El autor es profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán.

El artículo incluye tres apartados: en el primero de ellos abordo lo que he denominado los límites del pluralismo como sustrato teórico y enfoque normativo de las políticas públicas; en el segundo incluyo, como antecedente necesario de la argumentación, una crítica a la concepción científica o, si se prefiere, tecnocrática de la elaboración de políticas; en el tercero señalo algunos inconvenientes de los modelos *de abajo hacia arriba* en la elaboración de políticas públicas que, por lo menos en parte, fueron desarrollados como respuesta a los enfoques tecnocráticos y a los tradicionales modelos de *arriba hacia abajo*. Finalmente resumo las conclusiones.

Me he permitido incluir algunas referencias a la experiencia mexicana como recursos argumentales, sobre todo cuando retomo los planteamientos de autores mexicanos. No obstante, este no es un artículo sobre la hechura de políticas en México y no debe considerarse como tal; tampoco intenta proponer una tipología de políticas públicas que sea de utilidad en nuestro país. Pienso que ambas tareas siguen pendientes.

PLURALISMO Y POLÍTICA PÚBLICA

El estudio de las políticas públicas se introdujo en el horizonte de la ciencia política y la administración pública mexicanas durante la década de 1980. Su llegada coincidió con el proceso de sustitución del modelo de Estado interventor que había prevalecido en México desde los años treinta por un modelo de Estado comprometido con el libre mercado, que llevó a cabo el desmantelamiento del sector paraestatal, la reducción del sector central, la desregulación de la actividad económica, que acabó con el proteccionismo y que fomentó la apertura comercial, entre otras grandes medidas que definieron el cambio. Durante los años ochenta, al tiempo que tomaba cuerpo una crisis demoledora del intervencionismo estatista, derrochador e ineficiente, empezó a hablarse en México de pluralismo, participación ciudadana, incrementalismo, elección pública y temas semejantes. En esta lógica se inscribe la primera contribución de Luis Aguilar.

Desde 1987 existía un programa de políticas públicas en una universidad privada de la capital;¹ sin embargo, la verdadera irrupción de

¹ El Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

la nueva disciplina en el plano académico interinstitucional se inició con la traducción y difusión en México de trabajos clásicos de autores estadounidenses, desde el artículo fundacional de Harold Lasswell (“La orientación hacia las políticas”, 1951) hasta los últimos trabajos de los años ochenta. Luis Aguilar compiló y publicó en cuatro tomos más de 30 de estos artículos en su obra *Antologías de política pública* (1992, 1993 y 1994), ya clásica en México para cualquier aproximación al estudio de las políticas públicas.

Al principio, la nueva disciplina no cayó en terreno fértil. Autores de distintas instituciones académicas expresaron sus reservas sobre su utilidad potencial en México, basadas principalmente en los rasgos característicos del Estado mexicano posrevolucionario, subrayados con mayor o menor énfasis según el autor: antidemocrático, autoritario, proclive al verticalismo y a ignorar las iniciativas ciudadanas, centralista, despótico y otros similares. Se subrayaba el contraste con Estados Unidos, país en el que nació el análisis de políticas públicas y donde —se sostenía— las políticas son abiertas, hay democracia electoral, prevalece el pluralismo social y existen grandes espacios de participación ciudadana. También despertó suspicacias, por sus connotaciones tecnocráticas, el enfoque de políticas públicas basado en la modelación matemática, los métodos cuantitativos y la microeconomía.

Así, Moreno Salazar (1993: 22) sostiene que “las prácticas sociales y gubernamentales en México no han sido de corte liberal, sino predominantemente de tipo autoritario y corporativo. *Es muy difícil entonces que amplios repertorios analíticos del enfoque de políticas públicas se apliquen, pues no están dadas las condiciones previas que prevalecen en países donde aquellos se originaron*” (cursivas mías). En sentido similar, Bazúa y Valenti (1993: 27) escriben que

en relación con las sociedades periféricas en general, y en particular con la mexicana, no puede decirse de sus procesos sociohistóricos que hayan conducido ya a la solución del problema estatal de tales sociedades. Cualquier cosa puede suponerse, menos que responden sistemáticamente al interés público, al interés del público ciudadano, dada su naturaleza autocrática o despótica, ya sea burocrática autoritaria o, como en muchos casos, abiertamente totalitaria. Por tanto, en ellas una importación mecánica de lo que parece una “involución gobiernista” del movimiento de las ciencias de política, a diferencia de las sociedades industriales organizadas como Estado liberal democrático, sí puede generar sustancial daño a la sociedad.

Cabrero (2000: 2) es todavía más escéptico respecto de las posibilidades de aplicación del instrumental de las políticas públicas en México. Se pregunta hasta dónde esta disciplina tiene una *denominación de origen* (Estados Unidos). Para él, de hecho, no puede hablarse propiamente de políticas públicas en nuestro país, sino en todo caso de *políticas gubernamentales*: México —escribe— es un país con una aplastante presencia histórica del Estado, vertical en sus formas de relación, proclive a la formación de redes de intermediación entre grupos y actores, con una muy débil tradición participativa y centralista en su concepción de la acción colectiva. En este sentido, lo que puede estudiarse son solo políticas gubernamentales.

El escepticismo de Cabrero sobre la existencia de verdaderas políticas públicas en México parte de una concepción de lo público como el espacio de intersección de la racionalidad estatal y la voluntad social. Sostiene (*ibid.*) que el carácter público de las políticas tiene una connotación que va mucho más allá del contenido jurídico. Lo público de las políticas, afirma, está lejos de significar exclusividad estatal; en cambio, hace referencia al gobierno en y desde un contexto de pluralidad amplia: “Estamos por tanto bajo el supuesto de una alta permeabilidad de las estructuras gubernamentales frente a la voluntad ciudadana. Lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano”.

La argumentación de Cabrero (*ibid.*) a favor de la pluralidad reivindica el enfoque incrementalista de las políticas públicas:

Un sistema abierto de toma de decisiones en el que la posibilidad de imponer —verticalmente y sin negociar— la lógica de uno de los participantes (los funcionarios gubernamentales, por ejemplo) es mínima, y en el que la hechura de las políticas se hace incrementalmente porque las restricciones de una arena regulada jurídica o simbólicamente de una forma horizontal así lo imponen. Hay además una proclividad a la participación ciudadana que forma parte de los patrones culturales tradicionales.

La necesidad de distinguir entre las políticas verdaderamente públicas y las políticas tan solo gubernamentales (como las que se practican en México) es compartida también por Bazúa y Valenti (1993: 27).

En realidad esta distinción entre políticas públicas y políticas gubernamentales, que parte de una concepción de lo público como área

compartida por el Estado y la sociedad y que reivindica el pluralismo social y político, se remite a los trabajos del propio Luis Aguilar. En su crítica al Estado omnipresente, hipostasiado, autoritario e ineficiente, Aguilar desarrolla, como objetivo que debe perseguirse en México, una concepción de las políticas públicas basada en la amplia participación ciudadana, en el gobierno por asuntos, en la permanente fiscalización del público sobre el quehacer gubernamental, en una suerte de democracia participativa que ponga coto al estatismo ineficaz y derrochador en nuestro país. Para argumentar a favor del cambio, este autor introduce la distinción entre lo público y lo gubernamental: “Lo gubernamental es público pero lo público trasciende a lo gubernamental” (Aguilar, 1994: 33).

Para Aguilar (*ibid.*), el análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad:

La administración pública es cada vez más público-privada, público-social, sin los tics gubernamentalistas del pasado frente a cualquier asunto social o público.

La tradicional y ritual planificación sinóptica sería más idónea y productiva si diera lugar a un diseño y coordinación de programas singulares, conforme a la configuración concreta de las cuestiones, demandas y necesidades, y conforme al grado de organización, capacidad, autosuficiencia, conocimiento y compromiso de los ciudadanos. *El pluralismo político deviene pluralidad de políticas*. Este es el estilo de la democracia, de las sociedades abiertas.

Así, con base en esta concepción de lo público, del pluralismo político y de lo que debe ser la administración pública, Aguilar (*ibid.*) propone un gobierno por *políticas públicas*: “Gobernar de acuerdo con política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de los contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ellos, ni pasivos ni unánimes. Política Pública *no es sin más cualquier política gubernamental*” (cursivas mías).

Preocupado por la reforma y la democratización del Estado mexicano, Aguilar marcó, seguramente sin proponérselo, márgenes demasiado estrechos al concepto de políticas públicas. Al contrastar su propuesta de un *gobierno de acuerdo con políticas públicas* con lo que realmente seguía ocurriendo en México, es comprensible que los au-

tores antes citados cuestionaran la posibilidad de semejante gobierno en nuestro país. Si no cualquier política gubernamental era política pública, entonces ¿qué políticas del gobierno mexicano merecían el calificativo de públicas? La respuesta natural era que casi ninguna. Con arreglo a esta lógica, Cabrero estaba en lo correcto.

LAS FRONTERAS DEL PLURALISMO

La revisión de la bibliografía sobre políticas públicas permite ampliar el concepto lo suficientemente para dar cuenta del conjunto de la acción del Estado sobre el todo social. Hablamos de políticas públicas tanto si la materia en cuestión admite una participación ciudadana amplia y directa (por ejemplo, algún asunto municipal), como de cuestiones donde tal participación será de suyo más restringida o incluso no será posible en absoluto, como la política fiscal, cuya discusión y aprobación está reservada a los representantes electos (y en cuyo caso es impensable la acción amplia y directa de los ciudadanos) o la política exterior, o la monetaria, o la de defensa. En realidad, los autores citados revelan una influencia, no siempre explícita, de la escuela de pensamiento que identifica la acción del Estado deseable o prescriptible con aquella que introduce una fuerte participación de los ciudadanos y los grupos organizados de la sociedad. Esta es la escuela del pluralismo, uno de cuyos grandes exponentes en el campo de las políticas públicas, Charles Lindblom, fue quien dio formato teórico al incrementalismo y al ajuste partidario mutuo, ambos presentados por Cabrero, y en mayor o menor grado por los otros autores citados, como modelo de lo que deberían ser las políticas públicas.

Podemos remitir esta orientación hacia el pluralismo en el estudio de las políticas públicas en varias universidades mexicanas a un problema de envergadura mucho mayor: la falta de una teoría del Estado y del poder político en la tradición estadounidense de las políticas públicas, que inadvertidamente se trasladó al naciente campo de estudio en México. Estados Unidos no ha tenido una fuerte tradición en teoría del Estado, y los estudios de las políticas públicas en aquel país no han contribuido a crearla. No obstante, esta carencia fue puesta de relieve desde muy temprano por uno de sus cultivadores: ya en

1964 Theodore J. Lowi lamentaba la inexistencia de una teoría del poder en la ciencia política estadounidense. En su lugar, escribe Lowi, algunas nociones generales acerca del poder y de las políticas públicas se desarrollaron a partir de la bibliografía de los estudios de caso, y, en conjunto, tales nociones integraron indistintamente la teoría de grupos, llamada también de los grupos de presión o el modelo pluralista del sistema político democrático (1992: 90).

Al tiempo que dejaba en claro esta insuficiencia, Lowi desarrolló una tipología de las políticas públicas que, pese a su notable poder heurístico, no fue empero considerada por muchos estudios de *policy sciences* en Estados Unidos. Lowi distingue entre políticas distributivas, regulatorias y redistributivas. Las primeras, las distributivas, no consideran la limitación de los recursos; se caracterizan por su facilidad para desagregarse y repartirse en unidades independientes entre sí. En ellas, favorecidos y desfavorecidos no se enfrentan directamente, y en muchas ocasiones los desfavorecidos no pueden siquiera identificarse como grupo. Las regulatorias también causan impactos específicos e individuales, pero no pueden desagregarse; las leyes se elaboran en términos generales, pero su impacto incide en elevación de costos y en la reducción de opciones individuales. Involucran una elección directa sobre quién se verá afectado y quién beneficiado en el corto plazo. Por último, las redistributivas son similares a las regulatorias en el sentido de que incluyen relaciones entre amplias categorías de individuos, pero estas categorías son cercanas a considerarse como clases sociales (propietarios y desposeídos). La naturaleza de una política redistributiva no está determinada tanto por si fue o no redistributiva y en qué medida, sino por las expectativas sobre la posible redistribución y sus amenazas (*ibid.*: 101 ss.).

El modelo pluralista, escribe (*ibid.*), solo explica en forma adecuada las políticas regulatorias y, en cierta medida, las distributivas. En cambio, no es útil para aproximarse a las políticas redistributivas; es decir, a aquellas que implican modificaciones de fondo en los acuerdos nacionales básicos, como la distribución de la riqueza y el poder. Para estas es necesario adoptar un enfoque distinto, que Lowi engloba como la escuela de la estratificación social y las élites de poder. Esta escuela postula que en las decisiones públicas existe una relación directa entre el estatus socioeconómico y el poder, que explica ciertos resultados más satisfactoriamente que los pluralistas. Para cierto tipo de asuntos, parece claro que las decisiones (en Estados Unidos) son

tomadas por los altos funcionarios públicos y privados sin la participación de la opinión pública y los grupos de interés.

Sobre estas premisas, Lowi construye su propuesta de *arenas de poder*. Para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política. Si el poder se define como la posibilidad de participar con autoridad en la elaboración de una política o asignación, la relación política en cuestión es una relación de poder y, con el tiempo, una estructura de poder. Los contornos de las tres arenas de política se asemejan respectivamente a las teorías generales del proceso político que considera Lowi: la arena regulatoria corresponde a la escuela pluralista; la arena distributiva se puede interpretar a partir de una combinación de las dos principales teorías y, finalmente, la arena redistributiva se aproxima al punto de vista estratificado-elitista-clasista del proceso político.

No fue Lowi el único analista de políticas que llamó la atención sobre la carencia de teoría política en las *policy sciences*. En 1973 Rittel y Webber publicaron un artículo de crítica a la aplicación sin más del paradigma clásico de la ciencia y la ingeniería a los complejos problemas sociales (a los que denominan *wicked problems* o problemas retorcidos); en dicho artículo reconocen que se carece de una teoría clara que diga cómo encontrar lo que podría considerarse un mejor estado de la sociedad, o cuál distribución del producto social es la mejor. En cambio, afirman:

Hemos tenido que confiar en los axiomas del individualismo que subyacen a la teoría económica y política, deduciendo, en efecto, que el beneficio del gran público resulta de la suma de elecciones individuales. Y aun así, sabemos que esto no ocurre necesariamente de este modo, como lo demuestran dramáticamente las experiencias actuales del problema de la contaminación (Rittel y Webber, 1993: 185).

En efecto, el modelo pluralista, por un lado, y el modelo del individuo racionalizador y maximizador de opciones, importado del campo de la economía neoclásica, por otro, fueron los dos grandes pilares teórico-metodológicos, y también valorativos, de la mayoría de los trabajos de los analistas de políticas estadounidenses, sin que, por supuesto, la respectiva matriz teórica se pusiera de manifiesto en todos los casos. Formalmente no hubo teoría política alguna detrás de las *policy sciences*, vistas sobre todo como *ciencias de la acción*, pero en

los hechos, pluralismo y *public choice*, cada uno con sus diferentes matices, desempeñaron ese papel —además con una inconfundible carga valorativa que tampoco solía reconocerse de manera explícita—.

Por lo demás, el propio Lindblom reconoce las insuficiencias del pluralismo. En 1979, veinte años después de su clásico *La ciencia de salir del paso*, y de haber recibido numerosas críticas desde muy distintos ángulos, acepta, en *Todavía tratando de salir del paso*, el argumento de algunos críticos de que los diversos participantes en el ajuste partidario mutuo no representan en realidad la variedad de intereses de la población, sino, por el contrario, los intereses y valores dominantes: “Es difícil negar la verdad esencial de esta crítica” (Lindblom, 1992b: 248).

Lindblom responde con el planteamiento de dividir las cuestiones políticas en dos categorías: las que pertenecen a las cuestiones ordinarias de las políticas y las que constituyen las grandes cuestiones relativas a la estructura fundamental de la vida político-económica. Las grandes cuestiones, según él, incluyen la distribución del ingreso y la riqueza, la distribución del poder político y las prerrogativas empresariales. Con notable objetividad, Lindblom (*ibid.*) acepta:

En el primer conjunto de las cuestiones comunes, ordinarias, el ajuste partidario mutuo es activo e influyente (aunque no sin defectos de desigualdad en la participación y no sin preocupantes tendencias hacia el corporativismo). *El ajuste partidario mutuo está en cambio ausente de las grandes cuestiones o es débil*. Un alto grado de homogeneidad de opinión —muy indoctrinada, yo añadiría— gobierna el tratamiento de las grandes cuestiones en política. Como se ha señalado con frecuencia, gracias a la homogeneidad de opinión (es decir, a la *inexistencia de una efectiva competencia de ideas*), *las grandes cuestiones simplemente no se incluyen en la agenda* (cursivas mías).

Paradójicamente, muchos de los críticos del incrementalismo y el mutuo ajuste partidario no orientaron sus señalamientos en el sentido de la aguda autocrítica de Lindblom; optaron, en cambio, por cuestionar las aparentes o reales insuficiencias del incrementalismo como método de análisis y sobre todo como un método prescriptivo para el diseño de políticas públicas. En este sentido se orientaron los trabajos —cuyos títulos son de suyo significativos— de Goodin y Waldner (1992): “Pensar en grande, pensar en pequeño y simplemente no pensar”, de 1979; y Dror (1992): “Salir del paso, ¿ciencia

o inercia?”, de 1964, e incluso el de Etzioni (1992): “La exploración combinada: Un tercer enfoque de la toma de decisiones”, de 1967. En todo caso, Etzioni es el único de estos autores que propone, con su *Mixed scanning*, la necesidad de tomar en cuenta las grandes cuestiones fundamentales, que no suelen decidirse mediante cambios incrementales.

Un crítico de Lindblom que sí afrontó la cuestión de la insuficiencia teórica del pluralismo para aproximarse a cierto tipo de problemas públicos fue John Forester en *La racionalidad limitada y la ciencia de salir del paso*, de 1984 (Forester, 1992). Con el trabajo de Simon y March² sobre racionalidad limitada a la vista, Forester desarrolla una tipología de la racionalidad en la administración y la planeación, basada en un *continuum* que arranca con los problemas únicos en un sistema cerrado, bien definidos, con información perfecta y con tiempo ilimitado (racionalidad ilimitada). El pluralismo y el incrementalismo se situarían en un nivel intermedio del *continuum*: problemas con múltiples definiciones, actores en grupos de interés competidores, espacios en organizaciones con acceso variable; información oculta, retenida y manipulada; tiempo como recurso de poder. Para enfrentar estos problemas, las estrategias prácticas son la negociación, el incrementalismo y el ajuste partidario mutuo.

Pero aún existe otro tipo de problemas: aquellos con varias definiciones ideológicas o estructuralmente sesgados, con actores en estructuras de desigualdad político-económica, espacios de poder con recursos, habilidades y estatus social diferenciado, desinformación ideológica dependiente de la participación y la “concientización” y en los que el tiempo favorece a las élites (racionalidad estructuralmente distorsionada). Aquí las estrategias del pluralismo ya no bastan; es preciso anticipar y actuar alternativamente, organizar, democratizar.

En el análisis pluralista, afirma Forester (*ibid.*), el “poder” parece desempeñar un papel débil en virtud de que se basa en el siguiente supuesto: el poder está disperso de manera tan amplia en la sociedad que todos los intereses afectados importantes tienen una voz efectiva o, como dice Lindblom, un “perro guardián”. En realidad —continúa Forester—, el poder y la capacidad para actuar e invertir en la sociedad capitalista tienen una distribución bastante inequitativa y las inequidades proporcionan y moldean el contexto en el cual los

² James March y Hebert Simon, *Organizations*, Nueva York, J. Wiley, 1958, citado por Forester (1992: 318).

planificadores y los administradores públicos, y en general los responsables de tomar decisiones, trabajan y actúan. Los actores no son átomos individuales con intereses azarosos y diversos, empujándose y compitiendo como moléculas en movimiento. Al contrario, estos actores sociales tienen, con frecuencia, una posición antagónica en las estructuras económico-políticas. El escenario se caracteriza entonces no por una pluralidad casual sino por una pluralidad profundamente estructurada, donde la estructura y el poder difícilmente se encuentran separados. En tales escenarios, las definiciones sobre los problemas reflejan sus orígenes sociales.

En estas condiciones, continúa Forester, las estrategias incrementales difícilmente responden a la realidad presente. *Pueden evitar disgustos, pero la justicia social será el precio de tal conveniencia, ya que son profundamente conservadoras.* Las estrategias que son apropiadas en condiciones de severas distorsiones estructurales y de desigualdad son las que marchan en sentido contrario a la perpetuación de la desigualdad (cursivas mías). En este punto, Forester (p. 334) retoma la idea de diseñar e implementar políticas redistributivas en el sentido en que Lowi las había definido:

Se puede adoptar la tradicional táctica liberal rooseveltiana de redistribución; en este caso se canalizan los esfuerzos hacia formas de remediar o compensar las desigualdades. La acción positiva, las concesiones particulares para aliviar la pobreza y los esfuerzos de desarrollo comunitario son ejemplos comunes de tales estrategias redistributivas. Segundo, se puede adoptar un enfoque que busque formular y llevar a cabo “reformas no reformistas”; el esfuerzo se dirige a dar poder a las poblaciones que podrían más adelante actuar para modificar las estructuras de poder en la sociedad [...] Tercero, se podrían emprender más directamente los esfuerzos no reformistas; en este sentido, el trabajo de los planificadores y de los administradores públicos podría estar dirigido específicamente hacia los movimientos laborales y sociales que buscan inducir cambios estructurales en la organización económica actual.

Como es evidente, para las políticas públicas que implican *modificaciones de fondo en los acuerdos nacionales básicos* (Lowi), *grandes cuestiones relativas a la estructura fundamental de la vida político-económica* (Lindblom), o que atienden *severas distorsiones estructurales* (Forester), su diseño e implementación serán muy distintos según los diseñadores y analistas se remitan al modelo pluralista o adopten marcos de refe-

rencia capaces de dar cuenta de la desigual distribución del poder, del papel de las élites o de la existencia de estratos o clases en la sociedad. El pluralismo, el incrementalismo y el ajuste partidario mutuo solo dan cuenta de una parte del quehacer de los gobiernos en sus sociedades; de otra gran parte, acaso la más importante —como reconoce Lindblom—, es muy poco lo que pueden decir. Por lo demás, tampoco Forester, al igual que Lowi, parece haber hecho escuela en Estados Unidos. El pluralismo y el individualismo metodológico siguen proporcionando los marcos teóricos del análisis de políticas públicas en aquel país.

Probablemente estaremos de acuerdo con que en México las políticas públicas no pueden limitarse a cuestiones ordinarias de política (Lindblom), lo que equivale a decir que no pueden ajustarse a los marcos del pluralismo y el incrementalismo. Por principio de cuentas, no existe en México, para bien o para mal, esa homogeneidad de opinión indoctrinada de la que habla Lindblom. La agenda pública también es por completo diferente de la de Estados Unidos: aquí todavía no están del todo establecidos los acuerdos nacionales básicos; la democratización de las estructuras gubernamentales avanza a cuentagotas; las desigualdades y los rezagos sociales no tienen parangón en toda América del Norte, como tampoco lo tienen la corrupción de los cuerpos policíacos y la inseguridad; seguimos lidiando con problemas como el de Chiapas. En verdad, ¿cómo podríamos pretender abordar el problema de Chiapas con políticas incrementalistas? Sin embargo, de frente a las realidades mexicanas no tenemos por qué negar validez y pertinencia al análisis de políticas públicas. Más bien al contrario, siempre que aceptemos que el campo de las políticas públicas en nuestro país desborda con mucho los temas del pluralismo, el incrementalismo y la idealización de la participación ciudadana.

EL AUXILIAR DEL PRÍNCIPE

Por lo demás, el pluralismo ya es una superación de la concepción científicista o positivista original de las *policy sciences*. Marcó el reconocimiento de que los complejos problemas sociales no pueden ser enfrentados y resueltos con las técnicas de la ingeniería, la modelación matemática y los métodos cuantitativos, acaso útiles para cons-

truir puentes (Lindblom), pero no para enfrentar los grandes problemas nacionales. Como afirman Rittel y Webber (1993: 170), al tratar de explicar la escasa credibilidad de los planificadores públicos, “los profesionistas sociales erraron el camino al suponer que podían funcionar como científicos aplicados, es decir, que podían solucionar los problemas con la misma clase de mecanismos con que los científicos resuelven los suyos. Un error muy grave”.

La bibliografía sobre políticas públicas brinda numerosos elementos para acotar los límites del cientificismo y el positivismo que están en la base de las tecnocracias gubernamentales de nuestros países. Berman, en su estudio sobre la implementación de 1978, expresa conceptos semejantes a los de Rittel y Webber. Sostiene que los estudios de caso sobre proyectos federales de tecnologías “duras”, como las plantas de energía nuclear o los sistemas de recolección de desechos, mostraron cuán miope podía ser una perspectiva de investigación y desarrollo (R & D). Sin embargo, según Berman, la aplicación errónea de un enfoque de R & D no se limitó a las políticas públicas basadas en tecnologías duras: las políticas sociales de las dos décadas pasadas asumían habitualmente enfoques exclusivamente tecnológicos, siguiendo el modelo de “colocar al hombre en la luna” (Berman, 1993: 288).

En 1986 William Ascher (1994: 193) lamentaba la “insidiosa especialización técnica” en el análisis de políticas, que aísla al científico de los problemas sociales y políticos; la confianza excesiva en técnicas analíticas, como los modelos de simulación, la investigación de operaciones o el análisis costo-beneficio; el descuido de la importancia del proceso, por considerar que solo el problema y la decisión son materia del analista, y el abuso de la modelación a gran escala, cuya complejidad puede servir para ocultar al cliente la fragmentación y estrechez analíticas del analista. Desde 1978 Hugh Hechlo (1993: 281) había alertado sobre el creciente papel de los *tecnopolíticos*, o los expertos que se han ido apropiando de un número creciente de asuntos públicos y que suponen un riesgo para la democracia: “puede haber un mayor involucramiento del grupo de expertos y una menor legitimidad democrática, mejor conocimiento de los asuntos y mayor ignorancia de los ciudadanos”.

También en 1986 Douglas Torgerson habla del “sello inconfundible de la herencia positivista” que conserva el análisis de políticas. Él encuentra que, a pesar de los múltiples desarrollos que ponen en tela de juicio la relevancia de dicha herencia, la perspectiva dominante

sigue siendo la tecnocrática, que él define como aquella que pretende separar el conocimiento de la sociedad a fin de aplicarlo después a la sociedad (Torgerson, 1994: 200). En 1978 Majone critica lo que denomina la visión aceptada en el análisis de políticas, de fuentes como los *think tanks*: elementos de investigación de operaciones y ciencias administrativas, de microeconomía y teoría de las decisiones, con apenas “una rociada de ciencia social y de la conducta” (Majone, 1992a: 343). En otro estudio, dedicado a la factibilidad de las políticas sociales, este autor afirma que “el análisis de políticas debería convertirse en un órgano para la evaluación crítica de las soluciones propuestas” (Majone, 1992b: 395).

Ives Mény y Jean-Claude Thoenig, dos analistas franceses de políticas públicas, celebraban en 1989 el fin de la deriva tecnicista y práctica que había marcado los primeros pasos de las mencionadas *policy sciences*. Estos autores plantean (1992: 43 ss.) que el análisis de políticas públicas se constituyó en Estados Unidos como una ciencia de la acción; esto es, como una contribución de los “expertos” a las decisiones de las autoridades gubernamentales. Inicialmente, la preocupación principal era orientar la investigación de manera que fuera *relevant*, es decir, útil para la acción, por eso atrajo a los que por su formación tienden a interesarse en los problemas de la acción: a ingenieros, economistas y estadísticos, a la par que politólogos.

En este clima —continúan Mény y Thoenig—, las preocupaciones de orden teórico fueron relegadas a un segundo plano. Ni las motivaciones iniciales ni los protagonistas de estos nuevos temas se guiaban por la búsqueda de una teoría interpretativa de la acción y de la naturaleza del Estado. Implícitamente, los politólogos estadounidenses trabajaban en el marco de un sistema político administrativo tomado como un dato, cuyos fundamentos no eran discutidos ni puestos en duda. Los expertos contribuían a la mejora del funcionamiento del sistema, no a su cuestionamiento ni a un conocimiento que no fuera “práctico” en el corto plazo. Esta concepción “servidora” y atórica de las ciencias de políticas, del *auxiliar del Príncipe*, sostienen los autores, “solo persistió mientras esta rama de la ciencia política fue marginal y dominada por los expertos, en estrecha interacción con los medios gubernamentales”. Con la expansión de la disciplina y la atracción de investigadores del campo de las ciencias sociales, renacería un interés por las cuestiones más fundamentales (*ibid.*).

Es posible que Mény y Thoenig hayan sido excesivamente opti-

mistas sobre el fin de la deriva tecnicista y práctica de las ciencias de política, por lo menos para el caso de América del Norte. En 1986 David Garzón retoma un estudio de Fry y Tompkins sobre los programas existentes de políticas públicas en Estados Unidos, que confirmó una fuerte presencia de matemáticos, investigadores de operaciones, expertos en computación, estadísticos y economistas. Según el estudio de Fry y Tompkins, existe (en Estados Unidos) un evidente acuerdo sobre la importancia de los enfoques racional-exhaustivos en la asignación de recursos y un evidente desacuerdo sobre qué más podría ser útil y apropiado en la enseñanza de políticas públicas, lo que hace muy problemática la enseñanza de esta materia (Garzón, 1994: 161).

Al parecer en México ha prevalecido el mismo enfoque en los programas de políticas públicas. A pesar de toda la evidencia sobre la limitación de los enfoques cientificistas, técnicos o *racional-exhaustivos* (Lindblom), prevalece la idea de que el análisis y diseño de políticas públicas es, ante todo, investigación de operaciones, modelos de simulación, técnicas analíticas y microeconomía, con una *rociada* de administración pública (teoría de las organizaciones, principalmente) y teoría política. Si se me permite un punto de vista, diré que no tengo nada en contra de los métodos cuantitativos y los modelos de simulación siempre que se los conciba como una fuente más de asesoría e información y no invariablemente como el principal o, peor, único fundamento de las decisiones y del diseño de políticas públicas. No es posible, en cambio, dar por superada en nuestro país la deriva tecnicista y práctica del análisis de políticas; por lo demás, poco se ha hecho para superarla desde el campo de las ciencias sociales.

POLÍTICAS PÚBLICAS, ¿TOP-DOWN O BOTTOM-UP?

Originalmente los términos “de arriba hacia abajo” (*top-down*) y “de abajo hacia arriba” (*bottom-up*) fueron empleados para denominar dos grandes enfoques en el análisis de la implementación. Posteriormente se han aplicado al diseño o la elaboración de las políticas públicas, y no solo a su implementación. Guy Peters (1995: 257 ss.) plantea que las principales presiones que generan conflictos en los gobiernos contemporáneos, el *imperio de la ley* o la *mayor participación*, reflejan dos perspectivas básicas del proceso de elaboración de políticas. Ambos puntos de vista estructuran gran parte del debate actual sobre

cómo diseñar y cómo comprender la política pública en sí misma y el proceso de su elaboración.

Además de la bien conocida (gracias a la bibliografía sobre implementación) importancia de los niveles más bajos en las organizaciones, existen por lo menos otras dos interpretaciones de los procesos de abajo hacia arriba en las políticas públicas, que Peters describe así: 1] una línea de pensamiento plebiscitaria en la que los políticos —jefes ejecutivos, principalmente— tratan de recurrir al pueblo por encima de otros políticos —legisladores, generalmente— o de poderosos grupos de interés, y 2] la línea alternativa de mayor participación en las democracias, consistente en favorecer la participación de los grupos más directamente afectados por una política pública en vez de a la población en general. Este enfoque puede aceptar incluso que dichos grupos controlen, o al menos tengan poder de veto, sobre la política pública, situación especialmente factible cuando la política en cuestión tiene un impacto limitado en términos geográficos o funcionales. La tendencia hacia el poder localizado se ejemplifica en el “síndrome NIMBY” (*not in my back yard*, no en mi patio), que afecta áreas de las políticas públicas como la energía, el ambiente y la justicia penal.

Un ejemplo célebre del síndrome NIMBY en la bibliografía sobre políticas públicas fue el proyecto de construir un gasoducto en el valle del Mackenzie, en Canadá. En 1986 Douglas Torgerson retomó este caso para fundamentar sus tesis a favor de la *observación participante* del analista de políticas que, para él, no es una simple técnica de investigación sino el fundamento central de todo esfuerzo de investigación. A juicio de Torgerson, debe aceptarse el compromiso de promover un proceso de decisión de políticas que permita e impulse una mayor participación ciudadana. Si el análisis tecnocrático es un instrumento del Estado administrativo, el enfoque participativo desafía el conjunto de las relaciones de poder y anticipa cambios importantes en el mundo político. El gobierno de Canadá encargó una investigación para evaluar el impacto social, ambiental y económico del proyectado gasoducto en la región, que promovió la amplia participación de los potenciales afectados, incluidos los pueblos indígenas del norte del país. El resultado de la “Investigación Berger”, como se la conoce, fue que el gasoducto no debía ser construido, y el gobierno canadiense lo aceptó, a pesar de las fuertes presiones de las compañías petroleras (Torgerson, 1986: 224 ss.).

En realidad es difícil no sentir una fuerte simpatía por resultados

como este. Oponerse a las tecnocracias de todo tipo y al *despotismo ilustrado* es una actitud natural en todo aquel que simpatice con los valores de la democracia y la justicia social. Es probable que el alegato de Luis Aguilar y de otros investigadores mexicanos a favor de políticas públicas auténticamente participativas haya tomado en cuenta experiencias como la del valle del Mackenzie. Si las implicaciones del enfoque de abajo hacia arriba y las políticas públicas en general fueran todas como las que se ventilaron en este caso, posiblemente nadie pondría reparo alguno al enfoque *bottom-up*. Sin embargo, las cosas pueden llegar a ser mucho más complejas, y también puede llegar a ser mucho más difícil tomar partido.

Peters señala algunos de los posibles inconvenientes del enfoque de abajo hacia arriba, no siempre bien ponderados por sus partidarios. Por principio de cuentas, los defensores del enfoque de arriba hacia abajo (*top-down*) afirman, desde el otro lado del espectro, que los procesos del gobierno democrático, particularmente la democracia representativa, *deben significar algo*, y ese algo es elaborar reglas obligatorias aplicables a la sociedad en su conjunto. Aunque todos podemos señalar algunas deficiencias de las instituciones representativas, estas deben ser entendidas como las legisladoras legítimas de la sociedad. La igualdad es una de las demandas más importantes que el *principio del imperio de la ley*, inherente al enfoque de arriba hacia abajo, puede exigir. El concepto de igualdad ante la ley es una característica fundamental de las comunidades políticas desarrolladas que no quedará a salvo si se toma en serio el enfoque de abajo hacia arriba sobre la elaboración de políticas. En caso de que la implementación o el control por parte de la comunidad local determinen en la práctica el significado real de una política pública, entonces habrá una variación considerablemente mayor en los resultados (Peters, 1995: 269).

Al otorgarse poderes tan amplios a grupos locales, las estrategias democratizadoras pueden obstaculizar las políticas gubernamentales establecidas y crear problemas a la sociedad en su conjunto. Por otro lado, Peters (1995: 263) reconoce que hay cierta evidencia de que una mayor participación directa de la población realmente puede mejorar la calidad de las decisiones que se toman en algunos casos de políticas públicas, si bien es casi seguro que el enfoque de abajo hacia arriba llevará más tiempo que el proceso democrático representativo. El peligro —señala este autor— radica en que un sistema de toma de decisiones de abajo hacia arriba llegue a convertirse en un gobierno

dividido, con una forma alternativa que obstruye y, en última instancia, evita la acción pública efectiva.

Desde luego —continúa Peters (1995: 270)— las reservas frente al enfoque de abajo hacia arriba, basadas en la necesidad de preservar el imperio de la ley, no restan validez al riesgo del enfoque alternativo, bien fundamentado por los partidarios del *bottom-up*, de crear gobiernos que pierdan el contacto con las preferencias de sus pueblos. Además, un gobierno de arriba hacia abajo puede convertirse en una tecnocracia a la que le falta entender las condiciones del mundo real que determinan la posibilidad de hacer lo que se quiere; esta situación es especialmente cierta si el área de la política pública en cuestión se caracteriza por una variación regional sustancial en los valores o es un rubro en el que puede usarse a los clientes como la principal fuente de información y de implementación. Si las cualidades del enfoque de arriba hacia abajo son certeza e igualdad, entonces la fuerza del enfoque de abajo hacia arriba es la capacidad de ajustar las políticas a las realidades locales o a los cambios registrados al paso del tiempo.

En México, como es bien sabido, los procesos del gobierno democrático y en particular la democracia representativa han significado muy poco, y solo recientemente han tenido lugar cambios que apuntan hacia una paulatina democratización de las estructuras de gobierno. En este sentido, resulta particularmente difícil oponer a los defensores del modelo de abajo hacia arriba en nuestro país algunas de las reservas asociadas con el *principio del imperio de la ley*. Cuando los autores mexicanos citados al comienzo defienden el modelo de abajo hacia arriba de elaboración de políticas públicas sin duda tienen razones de mucho peso para hacerlo; también es difícil no estar de acuerdo con ellos. Sin embargo, no es posible igualar *bottom-up* a políticas públicas y dejar fuera del campo de análisis las políticas que no se ajustan al enfoque. Las políticas *top-down* o de arriba hacia abajo, independientemente de nuestras simpatías, *también son políticas públicas*.

Por otro lado, a los enfoques participativos y comunitarios, que suelen provenir de las izquierdas políticas, se suman otros defensores del enfoque de abajo hacia arriba en la elaboración de políticas públicas, provenientes del conservadurismo político: los partidarios de la elección pública o *public choice*. La teoría de la elección pública se apoya en tres fundamentos principales (Mény y Thoenig, 1992: 47 ss.):

1] presupone que los individuos se comportan y toman sus decisiones de manera racional, únicamente en consideración de sus intereses personales (*self interest*); 2] distingue entre los bienes privados, que son producidos por el mercado, y los bienes públicos, que emanan de los servicios públicos de las administraciones; la diferencia esencial es que los bienes producidos por el mercado son mensurables, vendibles y se producen según la oferta y la demanda, mientras que los bienes públicos son indivisibles; 3] en busca de maximizar las ventajas y los beneficios, los individuos deben utilizar de la mejor manera posible las diversas estructuras disponibles para servir a sus intereses. La elección pública se interesa por los rendimientos de los servicios públicos de las administraciones (centrales o locales). Al actuar así, rechaza los mecanismos de organización y control centralizados en las sociedades contemporáneas, oponiéndoles las estructuras descentralizadas, especializadas y de pequeño tamaño.

La fijación por el mercado de la escuela de la elección pública es, como a continuación se explica, puesta de relieve con insuperable claridad por dos de sus máximos exponentes:

Tanto la relación económica como la política representan cooperación por parte de dos o más individuos. Tanto el mercado como el Estado son mecanismos a través de los cuales la cooperación se organiza y se hace posible. Los hombres cooperan a través del intercambio de bienes y servicios en mercados organizados, y tal cooperación implica beneficios recíprocos. El individuo entra en una relación de intercambio, en la cual él persigue su propio interés, proporcionando algún producto o servicio que constituye un beneficio directo para el individuo que se encuentra al otro lado de la transacción. Básicamente, la acción política o colectiva desde el punto de vista individualista del Estado es bastante semejante. Dos o más individuos encuentran mutuamente ventajoso unir sus fuerzas para lograr objetivos comunes. En realidad, ellos “intercambian” *inputs* con la seguridad de un *output* comúnmente compartido (Buchanan y Tullock, 1993 [1962]: 44).

Solo pequeñas unidades, de ser posible especializadas, podrían internalizar los bienes públicos dentro de un espacio dado y por lo tanto determinar el precio justo que debe repercutir en el consumidor. El tamaño reducido no es una meta en sí misma: se trata de especificar los criterios para fijar la proporción correcta, porque el tamaño debe estar en función de las políticas perseguidas. Así, el consejo de barrio

será responsable de las instalaciones que conciernen a su población; la ciudad lo será del servicio de limpieza; un organismo especializado tendrá a su cargo la contaminación del aire en la zona metropolitana (Mény y Thoenig, 1992).

La consecuencia de tal organización multiforme, cambiante y plural es, evidentemente, *una gran diferenciación de los servicios, porque cada "público" decide libremente las prestaciones que desea obtener y que está dispuesto a pagar*. Esto no constituye un problema para la escuela de la elección pública porque *su análisis se hace en términos de costo-beneficio y no de valores que hay que promover, como la igualdad o la distribución de la riqueza* (Mény y Thoenig, 1992, cursivas mías).

¿Cuál es la aplicabilidad de la teoría de la elección pública en una sociedad como la mexicana? Llena de desigualdades sociales y con una distribución de la riqueza que se cuenta entre las peores del continente, nuestra sociedad evidentemente se polarizaría todavía más con políticas públicas inspiradas en el *public choice*: salud y educación pública, servicios públicos y asistenciales diferenciados en cantidad y calidad según el poder adquisitivo y los impuestos pagados por los habitantes de las distintas regiones, o ciudades en una misma región, o colonias en una misma ciudad. ¿Qué servicios públicos podrían pagar los indígenas de Oaxaca y Chiapas, por ejemplo? Tenemos aquí una vertiente del enfoque *bottom-up* de políticas públicas que (pienso) apenas tendrá partidarios entre los estudiosos de las políticas públicas en México. A la vez, las responsabilidades constitucionales e históricas del Estado mexicano lo obligan a desarrollar (independientemente de si lo cumple o no) políticas redistributivas que alivien la marginación y la pobreza extrema de millones de mexicanos. Así, no es posible pensar en una agenda pública en nuestro país sin, por lo menos, determinadas políticas de arriba hacia abajo. Tal es la exigencia del texto constitucional.

Peters (p. 272) resuelve con sentido común la dicotomía entre el *top-down* y el *bottom-up*: determinadas situaciones en la elaboración de políticas pueden favorecer más un modelo que otro. Las políticas que presentan un elemento fundamental de variación local pueden ser adecuadas para un enfoque de abajo hacia arriba, mientras que aquellas en las que la igualdad es significativa, por ejemplo las que involucran derechos civiles básicos, pueden ser mejores candidatas a usar el enfoque de arriba hacia abajo.

CONCLUSIONES

1] Nuestra primera conclusión es, naturalmente, que el pluralismo, el incrementalismo, el ajuste partidario mutuo y la participación ciudadana no pueden ser considerados sin más como los límites positivos o normativos de la política pública. Se trata de límites demasiado estrechos, que en la práctica son rebasados por el quehacer de los gobiernos, aun de los democráticamente electos. Por ejemplo, muchas áreas de la política pública, con frecuencia las de mayor trascendencia y alcance, desbordan los marcos del pluralismo y el ajuste partidario mutuo para encontrar su justificación y sentido ya sea en la iniciativa de los poderes constituidos o bien en imperativos legales de aplicación general, incluidas las constituciones políticas. Tal es el caso, por ejemplo, de algunas políticas que persiguen objetivos fuertemente redistributivos.

2] De esto se sigue que no podemos confiar en los axiomas del pluralismo —ni en los del individualismo metodológico, característico del *public choice*— como los referentes teóricos obligados en el análisis de políticas. En este punto es preciso retomar plenamente la sugerencia de Lowi: emplear otros marcos teóricos de referencia cuando sea preciso dar cuenta de políticas que implican modificaciones de fondo en los acuerdos nacionales básicos, como son la distribución de la riqueza y el poder.

3] En cuanto a la participación directa de los ciudadanos, nuestra conclusión no es diferente. No hay duda de que determinadas áreas de la política pública tendrán un mejor diseño, implementación y resultados con una participación activa y directa de los ciudadanos, sobre todo (pero no únicamente) en el ámbito de los gobiernos municipales. Sin embargo, esta participación tampoco debe verse como un postulado de validez universal, y debe reconocerse que para determinadas políticas la participación ciudadana directa no será deseable o incluso no será posible en absoluto.

4] Con Lowi y Forester a la vista, debemos concluir que hace falta desarrollar tipologías útiles que permitan apreciar en algún grado las características, de suyo profundamente heterogéneas, de las distintas políticas públicas. Con pocas excepciones, los analistas en general tienden a ponerlas todas “en un mismo saco”, cuando resulta evidente que varían grandemente en su naturaleza, contextos públicos, contenidos y alcances. Podemos suponer que el desarrollo de tipologías en México incorporará un fuerte componente de discrecionalidad, pero

aun así es preciso emprender la tarea; solo la utilidad que ofrezca una u otra tipología determinará el uso que le den los analistas.

Lo que ha sucedido con frecuencia, principalmente en Estados Unidos, es que los autores analizan una determinada política pública y, de su particular aproximación empírica intentan derivar conclusiones aplicables al conjunto de las políticas públicas. Acaso la popularidad del modelo pluralista como sustrato teórico del análisis de políticas encuentre su explicación en el hecho de que, hasta hoy, la mayor parte de los analistas son estadounidenses.

5] Pero pensamos que no hay punto de continuidad entre esto último y la opinión acerca de que el análisis de políticas públicas tiene escasa utilidad en nuestro país. Cuando los autores citados al principio cuestionan la validez en México de aportes e instrumentos contruidos para realidades cultural y políticamente diferentes, por ejemplo el pluralismo y el incrementalismo, tienen mucha razón. No hace falta argumentar las diferencias culturales, históricas, políticas, sociales y económicas entre, por ejemplo, Estados Unidos y México, pero de esto no se sigue que el campo de análisis de las políticas públicas sea poco prometedor en México, siempre que aceptemos rebasar en el análisis, cuando sea necesario, los marcos más bien estrechos del pluralismo, el ajuste partidario mutuo y la participación ciudadana.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992), "Estudio introductorio", Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-84.
- (1993a), "Estudio introductorio", Luis Aguilar V. (comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-92.
- (1993b), "Estudio introductorio", Luis Aguilar V. (comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-72.
- (1994), "Estudio introductorio", Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-74.
- Arellano Gault, David (1996), "Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente", *Gestión y Política Pública*, vol. v, núm. 2, segundo semestre, pp. 319-347.
- Arellano Gault, David, y Enrique Cabrero Mendoza (1993), "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", *Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. 1, primer semestre, pp. 59-86.

- Ascher, William (1994), "La evolución de las ciencias de políticas", Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 181-195.
- Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti (1993), "Hacia un enfoque amplio de política pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 84, pp. 25-81.
- (1994), "Configuración estatal, gestión burocrática y desarrollo. Consideraciones teóricas acerca de las determinantes sociopolíticas del crecimiento económico moderno", Manuel Canto y Pedro Moreno (comps.), *Reforma del Estado y políticas sociales*, México, UAM-Xochimilco, pp. 41-96.
- Behn, Robert D. (1994), "El análisis de políticas y la política", Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 239-274.
- Berman, Paul (1993), "El estudio de la macro y microimplementación", Luis Aguilar V. (comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 323-372.
- Buchanan, James M. y Gordon Tullock (1993), *El cálculo del consenso*, Barcelona, Planeta-Agostini.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2000), "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre, pp. 189-229.
- Canto Chac, Manuel (1994), "Política social e intercambio político", Manuel Canto y Pedro Moreno (comps.), *Reforma del Estado y políticas sociales*, México, UAM-Xochimilco, pp. 119-144.
- Canto Sáenz, Rodolfo (1997), "México. Los alcances de la política industrial", *Revista de Economía*, vol. XIV, núm. 49, Mérida, Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán, segundo semestre, pp. 89-99.
- Cardozo Brum, Myriam (1993), "La evaluación de las políticas públicas: Problemas, metodologías, aportes y limitaciones", *Revista de Administración Pública*, núm. 84, pp. 167-197.
- Cobb, Roger W. y Charles D. Elder (1986), *Participación en política americana. La dinámica de la estructuración de la agenda*, México, Noema.
- Crozier, Michel (1990), "¿Hacia dónde debe dirigirse hoy la política?", *Reforma del Estado: Las razones y los argumentos*, México, Fundación Cultural Somex y IEPES del PRI, pp. 7-16.
- Crozier, Michel (1992), "El cambio en las organizaciones públicas", *Gestión y Política Pública*, vol. I, núm. 1, segundo semestre, pp. 93-100.
- Downs, Anthony (1993), "El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología", Luis Aguilar V. (comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 141-159.
- Dror, Yehezkel (1992), "Salir del paso, ¿ciencia o inercia?", Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 255-264.
- Dror, Yehezkel (1994), "Prolegómenos para las ciencias de políticas", Luis

- Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 119-147.
- Etzioni, Amitai (1992), "La exploración combinada: Un tercer enfoque en la toma de decisiones", Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 265-282.
- Forester, John (1992), "La racionalidad limitada y la política de salir del paso", Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 315-340.
- Frederickson, Jorge H. (1992), "Hacia una teoría del público para la administración pública", *Gestión y Política Pública*, vol. I, núm. 1, segundo semestre, pp. 7-31.
- Garzón, G. David (1994), "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso", Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 149-179.
- Goodin Robert e Ilmar Waldner (1992), "Pensar en grande, pensar en pequeño y simplemente no pensar", Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 283-314.
- Guerrero, Omar (1993a), "Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria", *Ciencia*, vol. 44, núm. 1, marzo, pp. 29-40.
- (1993b), "Políticas públicas: Interrogantes", *Revista de Administración Pública*, núm. 84, pp. 83-88.
- (1994), "Los usos del análisis de implementación de políticas", *Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 1, primer semestre, pp. 19-43.
- Habermas, Jürgen (1973), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu.
- (1986), *Historia y crítica de la opinión pública*, México, Gustavo Gili.
- Heclo, Hugh (1973), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu.
- (1993), "Las redes de asuntos y el Poder Ejecutivo", Luis Aguilar V., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 257-284.
- Ibarra Colado, Eduardo y Luis Montaña Hirose (1992), "Teoría de la organización y administración pública. Insuficiencias, simplezas y desafíos de una maltrecha relación", *Gestión y Política Pública*, vol. I, núm. 1, segundo semestre, pp. 49-75.
- Landau, Martín D. (1994), "El ámbito propio del análisis de políticas", Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, tomo 1, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 275-280.
- Lasswell, Harold D. (1994a), "La orientación hacia las políticas", Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 79-103.
- Lasswell, Harold D. (1994b), "La concepción emergente de las ciencias de políticas", Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México Miguel Ángel Porrúa, pp. 105-117.

- Lindblom, Charles E. (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*, México, INAP/Miguel Ángel Porrúa.
- (1991), “La ciencia de ‘salir del paso’”, Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 201-225.
- (1992b), “Todavía tratando de salir del paso”, Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 227-254.
- Lowi, Theodore J. (1992), “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 89-117.
- Mojone, Giandomenico (1992a), “Los usos del análisis de políticas”, Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 341-366.
- (1992b), “La factibilidad de las políticas sociales”, Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 393-432.
- Méndez, José Luis (1993), “Elementos teóricos para un análisis más integral de las políticas públicas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 84, pp. 107-121.
- Mény, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Moreno Salazar, Pedro H. (1993), “Exposición crítica de enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 84, pp. 9-23.
- O’Toole, Jr., y J. Laurence (1993), “Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: Una evaluación del campo”, Luis Aguilar V. (comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 413-470.
- Peters, B. Guy (1995), “Modelos alternativos del proceso de la política pública: De abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo”, *Gestión y Política Pública*, vol. iv, núm. 2, segundo semestre, pp. 257-276.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1973), *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press.
- Rittel Horst, W. J. y Melvin N. Webber (1993), “Dilemas de una teoría general de planeación”, Luis Aguilar V. (coord.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 161-187.
- Torgerson, Douglas (1994), “Entre el conocimiento y la política: Tres caras del análisis de políticas”, Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 197-237.
- Uvalle Berrones, Ricardo (1994), *Los nuevos derrotados de la vida estatal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Varela Petito, Gonzalo (1994), “Las políticas públicas en el desarrollo actual de América Latina”, Manuel Canto y Pedro Moreno (comps.), *Reforma del Estado y políticas sociales*, México, UAM-Xochimilco, pp. 97-110.

Política pública se terminó de imprimir
en los talleres de Promografic, S.A.
Peral 16, col. Las Huertas,
10920 México, D.F.
El tiraje consta de 1000 ejemplares.