

Política Pública

Una visión panorámica

Luis F. Aguilar Villanueva



Política Pública: Una visión panorámica

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD - Bolivia)

El Proyecto de Fortalecimiento Democrático de Organizaciones Políticas en Bolivia, ejecutado por el PNUD con el apoyo de la Embajada de Suecia, ha puesto en marcha el Observatorio de Análisis de Políticas Públicas con el objetivo de estudiar el proceso de toma de decisiones en materia de políticas gubernamentales en el país. Asimismo, pretende constituirse en un mecanismo de observación suplementaria (de “segundo orden”) del análisis de lo político y de las decisiones e intervenciones públicas.

Toda solicitud de permisos para usar o traducir una parte o el texto íntegro de esta publicación debe hacerse a: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD - Bolivia). Calle 14, esq. Sánchez Bustamante, Ed. Naciones Unidas, piso 5, Calacoto. Tel. +591-2-2626200. La Paz, Bolivia.

Proyecto de Fortalecimiento Democrático de Organizaciones Políticas en Bolivia. www.gobernabilidad.org.bo. PNUD, con el apoyo de la Embajada de Suecia.

DISEÑO DE CUBIERTA Y DIAGRAMACIÓN:
Wilfredo Apaza Torres (wilfredo.apaza@outlook.com)

Primera edición: septiembre de 2012

Depósito Legal: XXXXXXXX

Impreso en Bolivia por XXXXXXXXXXXXXXX

Las opiniones y los énfasis destacados en los textos de la presente publicación son de responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Proyecto de Fortalecimiento Democrático, del PNUD.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio existente sin la autorización explícita y escrita de las organizaciones.

Índice

1. Introducción	5
2. El nacimiento de la disciplina de Política Pública y su recepción en América Latina	6
2.1. El nacimiento de la disciplina en los Estados Unidos	6
2.2. La recepción de la disciplina en América Latina	12
3. La definición de Política Pública, su proceso y sus operaciones constitutivas	17
4. El proceso decisorio de las Políticas: Entre la razón y los intereses políticos	24
5. Las operaciones del proceso de la política y sus contribuciones	33
6. Una mirada al futuro de la Política Pública	38
Bibliografía	46
Referencias del autor	49

El Observatorio de Análisis de Políticas Públicas es una iniciativa del Proyecto de Fortalecimiento Democrático del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD-Bolivia) que cuenta con el apoyo de la Embajada de Suecia, con el objeto de promover el análisis y la reflexión en torno a los procesos de decisión pública en Bolivia.

Pretende constituirse en un sistema de observación de análisis de políticas públicas que acumula datos y evidencias empíricas, y provee información especializada a gestores públicos, actores políticos y sociales, analistas e investigadores. Busca producir esquemas suplementarios de análisis de políticas acerca de las intervenciones gubernamentales que contribuya a cualificar la toma de decisiones y las miradas sobre la gestión de políticas públicas.

Con este propósito se ha invitado al profesor Luis Aguilar Villanueva, connotado investigador mexicano, para que desde Bolivia comparta su aprendizaje y reflexiones sobre el andamiaje de las acciones gubernamentales en América Latina. De esta manera, el profesor Aguilar muy gentilmente ha elaborado el texto “Política Pública. Una visión panorámica”, con el fin de estimular en nuestro país el interés del estudio de las políticas públicas.

El texto constituye un insumo importante para aquellos que pretenden introducirse en el análisis de políticas públicas puesto que examina, de manera clara y sencilla, su conceptualización, sus etapas y su perspectiva actual. Finalmente, en base a sus largos años de estudio, (re) plantea los nuevos desafíos de las políticas públicas señalando que uno de sus principales retos reside en lograr la validez de la “eficacia directiva de los gobiernos”.

Con este aporte damos inicio al primer número de los Cuadernos de reflexión de políticas públicas.

1. Introducción

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 realizan con eficacia y aun eficiencia, es 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 razonamiento técnico-causal a fin de poder realizar los objetivos deseados y hacer 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 el modo como las políticas se analizan y desarrollan, así como el ejercicio profesional que se encarga de diseñarlas, promover su decisión y efectuarlas. Con frecuencia el com-

ponente político y el técnico de la política pública (PP) ensamblan bien, sin rispideces y tensiones, lo que ocurre 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 trata uno 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 importa 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 los Estados Unidos a mitad del siglo XX y su recepción en América Latina al final de los años 80 o comienzo de los años 90, exponiendo cuáles fueron 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 transforma. En un tercer momento, prestaré atención a algunos modelos rele-

vantes de análisis y decisión de PP y destacará la tensión e interdependencia entre el momento racional (analítico – técnico) de la PP y el momento político. En un cuarto apartado se expondrán en modo sucinto las operaciones constitutivas del desarrollo de la política, mostrando en qué consisten y cuáles problemas deben resolver a fin de que la PP se diseñe y realice en modo apropiado y aceptable. Se concluirá con algunas observaciones sobre el modo como se ha entendido y practicado en el pasado la disciplina y el ejercicio profesional de las PP y se apuntarán las tendencias contemporáneas que están transformando el ejercicio analítico y político de la PP.

2. El nacimiento de la disciplina de Política Pública y su recepción en América Latina

2.1. El nacimiento de la disciplina en los Estados Unidos

Antes de que la PP tomara forma académica y profesional, en los Estados Unidos, a mitad de los años cincuenta del pasado siglo, el proceso mediante el cual los gobiernos formulan y deciden 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, explicara la manera como los gobiernos seleccionaban y definían los problemas públicos y aclarara cuáles eran los criterios que los gobiernos seguían al decidir las acciones que consideraban apropiadas para resolver los problemas públicos y producir los objetivos públicos deseados. Tampoco se tenían estudios pro-

bados que señalaran la forma como los gobiernos se relacionaban con las organizaciones de la sociedad económica, civil y política a lo largo del proceso decisorio y mostrara si ese tipo de relaciones favorecía o entorpecía que las decisiones del gobierno fueran las apropiadas y eficaces para realizar las aspiraciones sociales de beneficio público.

El proceso decisorio de las políticas (*the policy decision-making process*) era objeto de opinión, según los intereses políticos en juego, pero no objeto de conocimiento de una disciplina. El interés y objeto de conocimiento de la ciencia jurídica o política eran única o principalmente las cuestiones de la legitimidad política del gobierno, relacionadas con la estructura y funcionamiento del régimen político (sistema electoral y de partidos, atribuciones y 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...), o las cuestiones relacionadas con el ejercicio real del poder, de los alcances y límites que el poder público experimentaba en el entramado de los poderes de la sociedad (el tipo de relaciones entre los poderes, gobiernos y partidos, el papel y peso de los grupos de interés en la aprobación de las leyes y políticas...), pero no estudiaban el proceso como el gobierno legítimo diseña, delibera, decide y lleva a cabo sus acciones directivas. Tampoco la disciplina de la administración pública de entonces tenía como objeto de conocimiento el proceso como el gobierno elabora sus decisiones, decide las PP, pues la administración se entendía tradicionalmente como la actividad que se encarga de organizar el modo como 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 considerada una actividad exclusiva de la cúpula directiva y cuyas decisiones son vinculantes para los administradores. En suma, a la ciencia política importaba el ascenso, la instauración y la actuación del gobierno, pero no el proceso decisorio directivo del gobierno y su eficacia, mientras a la administración pública le importaba la efectividad 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, sobre todo, para saber si se toman las decisiones con base en datos, análisis y cálculos racionales, que incrementan la eficacia de la acción decidida, o si se sustentan en cambio en otros criterios. Bajo la premisa fundada de que el conocimiento es fundamental para que las decisiones sean eficaces, pues la eficacia comporta causalidad y ésta es descubierta y validada por el conocimiento científico – técnico, la disciplina de PP aparece con el objetivo de conocer el modo como toma forma el proceso de decisión del gobierno y para saber si el conocimiento guía la deliberación decisoria y hasta qué punto. Por consiguiente, desde su fun-

dación, impulsada por Harold D. Lasswell,¹ la disciplina de Política Pública, que fue entendida en 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 sólo mediante conocimiento científico. La pregunta que la disciplina quería resolver, en palabras de Lasswell, es “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 el modo como se elabora una política específica (de salud, educativa, urbana, ambiental, agropecuaria...), quiénes son los actores participantes y a través de cuál proceso se ha definido el problema, se han seleccionados los instrumentos,

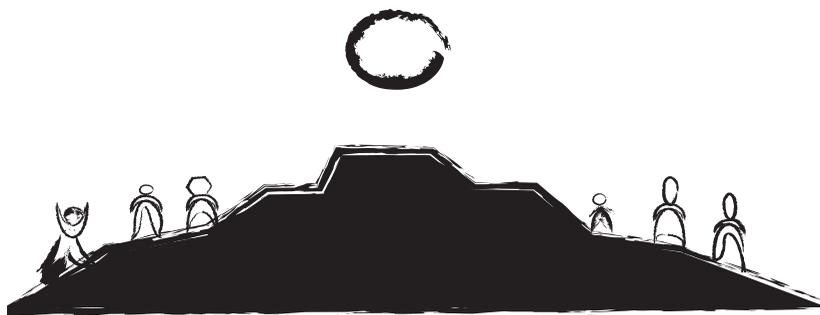
Las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los realizan con eficacia y aun eficiencia, es lo que en términos genéricos puede llamarse política pública. Tienen una doble dimensión: política y técnica.

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 y publicado por Stanford University Press en 1951. En el libro, se afirma que las ciencias sociales comparten una “orientación hacia las políticas”, ya que manifiestan un interés cognoscitivo creciente por el proceso decisorio de la política y porque buscan que sus resultados informativos y analíticos aporten 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 es un proyecto maduro y viable pues las ciencias sociales muestran interés cognoscitivo en la decisión de políticas y poseen la capacidad de orientar la decisión con sus métodos de conocimiento, modelos causales e hipótesis probadas.

las acciones y los objetivos o resultados esperados de la política, y asimismo conocer el modo como la política ha evolucionado en el tiempo, su historia de decisiones y los factores que explican 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 a 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 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 específico de conocimiento de la PP no es la legitimidad política de cargo del gobernante o la legalidad de su decisión y actuación, como tampoco lo es la idoneidad del arreglo administrativo que se va a encargar 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 son un entorno válido. Por consiguiente, el interés–problema–objeto de conocimiento de la PP es la identificación de las condiciones que hacen posible que las decisiones de gobierno sean eficaces, sus condiciones causales, que sólo el conocimiento empírico puede establecer.² En resumen, el foco



2 Sin entrar en detalles, es de apuntar que la eficacia de la acción del gobierno o de la PP refiere a su *causalidad*, a su capacidad de producir efectos, los efectos deseados. 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 se plantea con precisión si la causalidad gubernamental o pública sea sólo técnica o incluya componentes políticos e institucionales y éstos tengan causalidad propia. Se abordará este punto en el apartado 6.

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 a 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 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 social, su eficacia social, de modo que en este punto, relacionado con la causalidad natural y social se centra el esfuerzo cognoscitivo. 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 importa que el gobierno democrático incorpore métodos, teoremas y tecnologías en sus decisiones para estar en condiciones de poder 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, modelos causales y no solo valores humanistas y sociales.

El planteamiento de la PP sobre la eficacia del gobierno democrático fue algo nuevo en un tiempo en que acriticamente se consideraban equivalentes el valor político del régimen democrático y su eficacia directiva. La novedad del planteamiento de la PP se entendió cabalmente en los años cincuenta cuando el régimen comunista-socialista de la posguerra cobraba cada vez más fuerza en el mundo y se le comparó con el régimen democrático no en el plano ideológico-político sino en el plano de la eficacia directiva. En el plano 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 desafío en el terreno del crecimiento económico y desarrollo social, pues en los países en los que se ha establecido muestra capacidad de modernizar, industrializar, incrementar productividad, generar empleo, universalizar la seguridad y el bienestar social. En consecuencia, la cuestión de la superioridad de la democracia hay que plantearla en el terreno concreto del proceso de gobernar y rendimiento social de sus decisiones. En el enfoque de las PP, la cuestión de la democra-

3 Justamente porque a la disciplina interesa conocer y resolver el problema de la idoneidad causal de la decisión de gobierno, la disciplina 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.

cia consiste en acreditar su superioridad directiva o gubernativa, a la cual quiere contribuir, y no solo su superioridad institucional.⁴

En conexión, 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*”, sea 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 planificación 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 campo económico como en otros campos sociales y personales, además de que es prácticamente imposible que el gobierno cuente con los elementos cognoscitivos y técnicos para poder hacer una planeación eficaz integral de la sociedad en su conjunto. 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 infranqueables al abordar determinados campos de acción social (pensar en las transacciones de los mercados, que por definición no son planificables por un poder externo a sus actores, o en las preferencias

y conductas privadas). 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 políticas 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 democrática por políticas, en tanto acreditan que en términos de desarrollo social y crecimiento económico tienen mayor y más sostenido impacto 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 a partir de los años 50. Al desarrollarse la disciplina, fue natural que aparecieran diversos enfoques y corrientes, en los que la ciencia económica se colocó como la referencia, suscitando polémicas. El primer efecto de la evolución de la disciplina fue la pérdida de

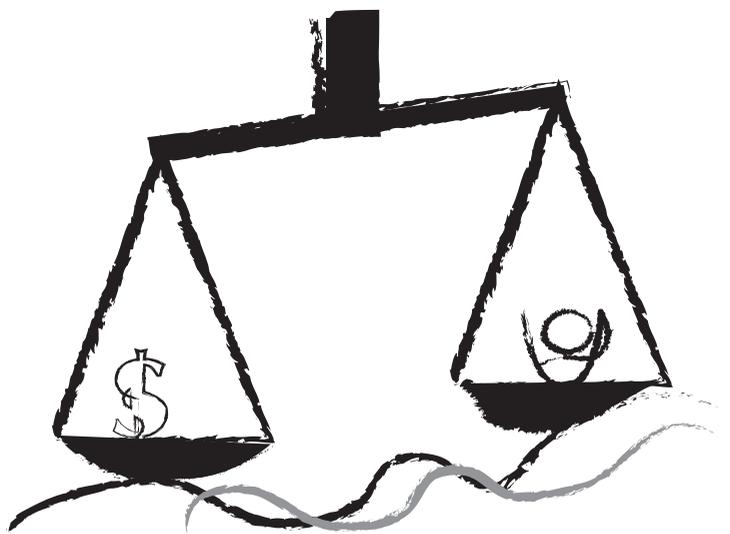
4 Dicho al margen, la pregunta acerca de si un gobierno representativo sea también efectivo o acerca de qué tipo de representatividad política se requiere para que el gobierno democrático sea efectivo sigue siendo una pregunta clave y vigente, parcialmente resuelta con el principio tradicional de representatividad por elección. Dicho en modo audaz pero no infundado, la cuestión de la superioridad de la democracia respecto de otros regímenes en el terreno del rendimiento o la eficacia social no está enteramente resuelta y hay que construir-la institucional y técnicamente.

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 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 las primordiales, por encima de la eficacia social de las políticas, cuyas fallas y fracasos no se atribuían al análisis sino a presiones políticas o a una gestión administrativa deficiente por el 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 70 y 80 y que los obligaron a 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 económica(ista), la ciencia política y la

sociología vindicaron en el análisis de políticas otras referencias y no solo la de los costos de su desarrollo, por lo que prestaron atención al marco legal que encuadraba la decisión y las actividades de la política y evaluaron su idoneidad, así como señalaron que el modo como los actores políticos y los sociales se interrelacionaban a lo largo del proceso de elaboración e implementación de la política era el factor que condicionaba las decisiones de gasto y que el éxito de las políticas dependía no sólo de la asignación racional de los recursos públicos, sino de factores políticos (por ejemplo, la argumentación pública de su validez, la negociación justa con demandantes, la construcción del apoyo social, también la neutralización de los opositores) y de factores administrativos, como la idoneidad organizativa, gerencial y operativa de los organismos y personal encargados de llevar a cabo la política.

El mapa actual de la disciplina de las PP muestra hoy un continente unidisciplinario, en el que el análisis económico de los costos y beneficios de las políticas es el predo-



minante y subordina a los demás enfoques, particularmente a partir de la influencia que el neoinstitucionalismo económico ha alcanzado recientemente en los temas sobre organizaciones, decisiones y gestión. En contraste, existe también un continente multidisciplinario en el que el análisis jurídico, politológico y administrativo, además del económico, son componentes fundamentales que adquieren mayor o menor importancia en el diseño de las PP según los asuntos que abordan y las circunstancias que experimentan los estados y las sociedades. Los dos continentes son a veces distantes y antagónicos y a veces fronterizos y complementarios.⁵

2.2. La recepción de la disciplina en América Latina

Mientras los años setenta y buena parte de los ochenta fueron en la mayor parte de los países latinoamericanos años oscuros de cri-

sis destructivas (políticas, fiscales, económicas), el final de los años ochenta y el inicio de los noventa fueron un tiempo de profundas transformaciones del estado y del gobierno a fin de superar la crisis de la sociedad, provocada por las arbitrariedades y represiones políticas de los gobiernos autoritarios y por sus decisiones económicas equivocadas y calamitosas. El interés en América Latina por la disciplina de la política pública aparece justamente en los años en que se llevaron a cabo las reformas del estado, del gobierno y de la economía. Su recepción y aceptación en el medio académico, cívico y administrativo latinoamericano se debió en gran medida a que la disciplina con sus ideas y métodos analíticos ofrecía un aporte significativo (no una panacea) para sustentar los cambios económicos y políticos que eran necesarios para superar el agotamiento del patrón de gobierno del estado desarrollador autoritario y reclamaban a la par un nuevo modo de

5 A comienzo de los años 70 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, debido a que eran numerosas las evidencias que mostraban que, después de la decisión, al momento de poner en práctica la política, tenían lugar interacciones de vario tipo entre los gobiernos, los funcionarios y las organizaciones sociales que afectaban en mayor o menor medida la realización de sus objetivos y actividades, pero cuya existencia e implicaciones no habían sido previstas por el análisis que sustentó el diseño y decisión de la PP. En medio de las polémicas, se perfilaron dos posiciones: los autores que tenían firme que la originalidad de la disciplina consistía en el análisis y en la fundamentación de la decisión de las PP en el análisis, de modo que los problemas de la implementación eran de índole administrativa o política, que la ciencia política y/o la administración pública debían estudiar y proponer soluciones. Hubo, en cambio, otros autores que consideraron que la disciplina debía ir más allá del análisis previo a la decisión y del simple diseño de la política y debía incluir la investigación acerca de cómo la política decidida era implementada, efectuada. El aporte cognoscitivo de la disciplina quedaría limitado si no tenía nada que decir respecto de la implementación, que es el proceso crucial mediante el cual los propósitos de las políticas se vuelven hechos reales, y si el análisis decisional de la PP no incluía en su análisis las posibles interacciones y hechos sociales que condicionarían la realización de sus actividades y objetivos. Las dos posiciones permanecen tanto en la docencia como en la investigación. Personalmente yo me inclino a) a mantener firme que el aporte original de la disciplina de PP es el de la toma de decisión y el de su argumentación pública, b) a aceptar que la disciplina debe tomar en consideración su implementación, anticipándola y programándola, pero c) a afirmar que los problemas de la implementación sólo pueden ser analizados y resueltos desde enfoques de ciencia política y de administración pública (como diseño organizacional, gestión de calidad, gestión del desempeño, control de gestión...), entre otros motivos porque la literatura sobre la implementación, aun si escrita por autores multicitados en la disciplina, es más bien débil y tendría mayor robustez si incorporara métodos y modelos de las ciencias de la organización y la gestión, así como de la ciencia política.

gobernar y un perfil diferente de gobernante, que se caracterizara por su representatividad política, legalidad estricta, eficacia directiva y responsabilidad / responsividad social.

Por un lado, numerosos factores de orden nacional e internacional llevaron a que muchos países de América Latina a partir de los años ochenta emprendieran la democratización política de sus funestos regímenes militares y civiles autoritarios, socialmente cuestionados por haber reprimido injustificadamente los derechos humanos, políticos y civiles de los ciudadanos discrepantes y de los heterogéneos grupos de la izquierda (desde una izquierda ilustrada socialdemócrata hasta grupos de guerrilla rural y urbana) con el propósito geopolítico de detener el avance del proyecto social-comunista en el continente y preservar el averiado orden liberal-democrático. Por otro lado, el crónico estancamiento económico de la mayor parte de los países del continente en los años setenta y la crisis fiscal en la que se habían desplomado algunos estados desarrolladores de América Latina (con México a la cabeza en 1982), precisamente por causa de sus decisiones para reactivar el crecimiento, obligó a que los gobiernos y sociedades de nuestros países tuvieran que aceptar llevar a cabo *“la política de ajuste”* en sus dos dimensiones básicas: el ajuste de las finanzas públicas para sacar al estado de su quiebra hacendaria y construir un sostenido y sano equilibrio fiscal entre ingreso y gasto; y el ajuste estructural de la economía, que exige una nueva relación entre el estado y el mercado, entre el estado con el rol de facilitador y regulador de los mercados y éstos como los motores del crecimiento económico y desarrollo social. La política de ajuste fue entendida o impuesta como una condición

fundamental para impulsar y reanimar un crecimiento que ya no era viable mediante el dirigismo y proteccionismo estatal, la sobre-regulación, el subsidio público y el alineamiento político de las organizaciones del capital y del trabajo. La reconstrucción de la hacienda pública, la democratización del régimen y la liberalización de los mercados fueron tres decisiones estratégicas esenciales que tomaron los gobiernos y las sociedades de América Latina, cada una según sus problemas y circunstancias específicas, para dejar atrás los aciagos años de enfrentamiento político y estancamiento económico y para reconstruir la convivencia.

La Democratización significó establecer sistemas electorales imparciales y confiables, instituir nuevas relaciones entre los poderes públicos y entre los diversos órdenes de gobierno del estado, restaurar el estado de derecho y la soberanía de la ley, construir un sistema judicial y policial eficaz, imparcial y honesto, tratar de implantar una burocracia profesional y obediente de la ley y dar forma a un nuevo proceso de gobernar de segura naturaleza pública más que de conveniencia gubernamental, abierto a la participación y al escrutinio ciudadano. La política de ajuste significó también, simultáneamente, emprender reformas fiscales y presupuestales de fondo, impulsar desregulaciones de vario tipo (particularmente económicas) que en algunos países incluyeron reformas constitucionales y hasta nuevas constituciones políticas, redimensionar y hacer eficiente el aparato de una administración pública hipertrofiada y costosa, descentralizar algunas clases de decisión hacia los gobiernos locales... y, a la raíz, convertir a los mercados en el motor del crecimiento económico y del bienestar, redefiniendo el papel del go-

bierno que, sin dejar de ser imprescindible e importante, se transformaba fundamentalmente en regulatorio, activador, facilitador y subsidiario, lejos del viejo activismo intervencionista, y concentraba su acción en asegurar sus funciones públicas esenciales, particularmente las relacionadas con la seguridad pública, la certidumbre jurídica y la justicia legal. El conjunto de estas medidas de ajuste de las finanzas públicas, reductoras del aparato administrativo del gobierno y de la intervención estatal, combinadas con políticas de liberalización económica, constituye en esencia lo que se ha llamado el *consenso neoliberal* de primera generación, posteriormente popularizado y dramatizado en nuestros países como “Consenso de Washington”.

La disciplina de PP aparece en nuestros países en esos años de crisis y creatividad social para reconstruir el estado de derecho, democratizar el régimen y relanzar la economía nacional. La aparición de la disciplina encaja perfectamente en el espíritu del tiempo que condena a los estados autoritarios y no perdona a los gobiernos que fueron causa de desgobierno, con decisiones que atro-

La recepción latinoamericana de las PP se caracterizó desde el inicio por enlazar la dimensión institucional y la científico-técnica de la decisión gubernativa. PP significó desde su nacimiento latinoamericano exigir la naturaleza pública de la política, de las políticas y del poder público.

pellaron delictivamente los derechos de los ciudadanos y con decisiones económicas funestas que empobrecieron a sus sociedades. Al presentarse como una actividad de conocimiento cuyo enfoque, método y conceptos exigen y hacen posible que las decisiones del gobierno *se distingan por su naturaleza pública y eficacia social*, evitando las arbitrariedades y los errores decisionales de los gobiernos del pasado, el enfoque de la disciplina de PP enlazó con el movimiento cívico de los años ochenta y noventa a favor de la democratización del régimen y de un gobierno democrático que no fuera solo forma de gobierno sino también grado superior de gobierno, que dejara atrás de una vez por todas los errores decisionales y se convirtiera en un agente significativo del crecimiento, el desarrollo y la estabilidad de sus sociedades.

La aparición de la disciplina de PP forma parte sin duda del movimiento político y social que trató de reconstruir en nuestros países el orden liberal-democrático que había perdido el rumbo y la confianza de la sociedad, a causa de su perversión política y sus decisiones directivas y administrativas equivocadas. El énfasis de la PP en *el interés público o en la naturaleza pública* de las decisiones del gobierno, que no puede lograrse más que mediante la subordinación a la ley, la incorporación de la opinión pública y de la participación ciudadana y el control de los otros poderes públicos sobre el gobierno ejecutivo y su burocracia, contribuyó directamente a la transición y consolidación de la democracia que hemos vivido en estos años. Asimismo su acento en *la eficacia y eficiencia* de las políticas se acopló naturalmente a la exigencia de costo-eficiencia que comportó el ajuste de las finanzas públicas y las reformas de la Nueva Gestión Pública, que

exigieron la reducción del tamaño innecesario y costoso de los organismos, empresas, programas y personal del sector público (“redimensionamiento”), introdujeron medidas de descentralización, eficientización y ahorro de la acción del gobierno, control de gestión y evaluación del desempeño, y promovieron organismos y programas de servicios específicos, orientados a específicas poblaciones objetivo, desmantelando los dilatados ministerios o secretarías de estado de atribuciones extensas, genéricas y multifuncionales. Las decisiones y reformas del Ajuste financiero y la Gerencia Pública fueron componentes centrales de la reafirmación de los mercados al final del siglo XX e impactaron en el modo de entender y diseñar las PP, que sin renunciar su perspectiva del interés público terminaron por privilegiar el enfoque de costo-eficiencia y el uso de los mercados y de las organizaciones sociales extragubernamentales como agentes para implementar las políticas decididas.

La atmósfera “neoliberal” en la que según algunos críticos la disciplina nació y se ha desarrollado en América Latina significa más mesuradamente que la disciplina de PP asume que la función pública del gobierno comprende el respeto a las libertades de sus ciudadanos, la producción de resultados de interés y beneficio público a los que los mercados contribuyen indirectamente con sus

actividades productivas (empleo, ingreso, consumo...), la vigilancia para evitar que los intereses privados se apoderen del interés público, dañen los derechos de terceros y desestabilicen la convivencia, además de decidir políticas sociales robustas, orientadas a crear y desarrollar las capacidades de los ciudadanos para que decidan y realicen sus proyectos de vida y a remover los obstáculos de vario tipo que lo impiden.⁶

Al momento de su aparición 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 (políticas y civiles) 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 de los privados. La idea de lo público como valor diverso pero no adverso a los valores privados resultaba ser en esos años algo incompatible para gobiernos desarrollistas que, por razones ideológicas o de control político, habían utilizado los recursos y capacidades del mundo privado pero subordinándolo y alineándolo, aduciendo que, si incontrola-

6 Conviene dejar en claro que el contenido de la PP, sus objetivos, instrumentos, acciones y recursos, refleja lógicamente las convicciones ideológicas y los compromisos políticos de los gobernantes, pero el propósito y trabajo esencial de la disciplina de PP es asegurar que su contenido sea público, pueda argumentarse como público, y sea una acción eficaz socialmente y eficiente económicamente. Las preferencias valorativas y políticas de los gobiernos, las ideologías, existen y son insuprimibles, pero fuera del círculo de sus seguidores se justifican no por su real o supuesta visión correcta de la sociedad o su “verdad social”, sino por su rendimiento social, por su capacidad de generar resultados de valor para los ciudadanos y de hacerlo con pleno respeto de los principios democráticos.

do, era opuesto a la vocación social, popular y justiciera del estado social desarrollador. Asimismo el concepto de interés y beneficio público era entendido sociológica más que republicana o liberalmente, de modo que era conceptualizado como el interés o el beneficio de la nación, del pueblo, de la gente, de las mayorías populares, de las masas... el cual tenía una importancia superior a los intereses privados, considerados de menor valía por perniciosos en principio para el desarrollo y que, por consiguiente, debían someterse a la voluntad de la nación y del pueblo, dos abstracciones que, indefinidas, sobrevolvaban y sobredeterminaban el universo de las acciones de los ciudadanos y actores económicos, cuya voluntad y destino eran interpretados, decididos y ejecutados obviamente por los gobiernos en turno. 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.

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 a la ley pública (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 al interés y al beneficio público evitando ser capturado 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 de los regímenes autoritarios 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 los EUA, la recepción latinoamericana de las PP se caracterizó desde el inicio por *enlazar la dimensión institucional y la científico-técnica* de

la decisión gubernativa. PP significó desde su nacimiento latinoamericano exigir la naturaleza pública de la política, de las políticas y del poder público, así como exigir eficacia directiva al gobierno, que sólo se podía lograr si sus decisiones se sustentaban en información, análisis e incorporación de modelos causales. La disciplina de PP en América Latina articula desde su inicio institucionalidad y ciencia-tecnología. Lamentablemente mucha producción y docencia de estos años, por varias razones, han favorecido una orientación que ve a la PP como un análisis primordialmente técnico o económico, desarticulado de la naturaleza político-institucional del proceso de gobernar y del sistema político-administrativo que lo enmarca.



3. La definición de Política Pública, su proceso y sus operaciones constitutivas

Un gobierno dirige a 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, alcances. Un subconjunto específico y sobresaliente de la acción pública de gobierno son las políticas públicas. Por PP se entiende: a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales, por cuanto 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, por cuanto son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema; b) un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad son definidas por gobierno y sociedad según el tipo de interlocución establecido que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; c) 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; d) un conjunto de acciones que son llevadas a cabo o implementadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles) o por actores privados y sociales que han sido empoderados o autorizados por el gobierno para hacerlo; e) 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 particulares circunstancias políticas 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 como 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 recur-

La Política Pública es producto de la interacción gobierno-sociedad, una obra coproducida por el poder público y el público ciudadano según diversas formas y grados de interlocución e influencia. Es una obra pública y no sólo gubernamental.

Los se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente. La estructura estable de sus acciones durante un cierto tiempo es formalmente lo específico y lo distintivo de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos PP.⁷

La PP es la clase de acción directiva de gobierno más extendida, pues cubre prácticamente todos los campos de responsabilidad del estado y de importancia social, y es *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 de la sociedad, 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, incluye el cálculo de los recursos públicos que las acciones necesitan para existir, 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 sólo la acción del gobierno, al que considera el actor determinante en la definición del sentido de dirección de la sociedad y en su realización. Esta idea omniabarcante u omnimoda de gobierno que el Plan implica en nuestros países 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 es inviable un proyecto de gobierno tan extremo, total y ambicioso, cuyos objetivos poseerán ex-

7 En gran número de países, debido a que la estructura de la financiación / presupuestación pública es programática, los *programas* son las acciones concretas que 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 legalmente 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, 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 de política pública, o de la planeación nacional de sentido y alcance global. 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, a 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 a 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, componentes o causas particulares del problema mayor o integral que denominamos inseguridad pública, destrucción ambiental, pobreza, mortalidad infantil, migración, violencia intrafamiliar, infraestructura obsoleta, capital humano limitado...

cepcionalmente el consenso universal y el gobierno tampoco tendrá el conocimiento y los recursos para realizar por sí mismo los objetivos sociales deseados o exigidos.

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 a la disciplina de PP y al “gobierno por políticas” es la de un gobierno por asuntos, por temas, concreto, orientado a entender y resolver la singularidad distintiva de los problemas sociales y de específicas poblaciones objetivo, sean problemas 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 el concepto de Plan, 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 decisión

singular de gobierno, autoreferida 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...), que son 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 es sólo el acto de decisión de la máxima autoridad pública, sino un proceso cuya estación central es sin duda la decisión del gobierno, pero que implica actividades que preceden y prosiguen a la decisión gubernamental. La PP es sin duda el objeto o 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 según el tipo y resultados de las decisiones tomadas preparan y estructuran la decisión gubernamental principal. Se extiende asimismo después mediante decisiones y actividades prácticas que la efectúan y la ajustan conforme a los acontecimientos y circunstancias que se presenten durante su efectución. La PP es entonces un *proceso más que un acto de decisión*.⁸ Aunque la decisión de la PP sea estrictamente un acto de gobierno, pues la política alcanza a tener calidad pública en razón de la decisión del gobierno legítimo, el proceso de su elaboración y de su implementación es un acto post-gubernamental, pues en la etapa anterior de la

8 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 pro y los peros de ciertos supuestos, objetivos, instrumentos, acciones, actores, recursos, 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.

deliberación y formulación de la política, así como en la etapa posterior de su lanzamiento y efectación, participan actores sociales de vario tipo y con diversos niveles de conocimiento, interés y poder, que interactúan con las autoridades, funcionarios y asesores del gobierno. Por consiguiente, la PP es producto de la interacción gobierno–sociedad, una obra coproducida por el poder público y el público ciudadano según diversas formas y grados de interlocución e influencia. Es una obra pública y no sólo gubernamental.

La PP no es tampoco solo un acto de decisión, puesto que la decisión sobre el contenido de la PP, sobre sus fines, medios, acciones y actores, se acompaña (o debe acompañarse) con *acciones de diálogo, discusión, argumentación, entendimiento* entre el poder público y los actores políticos y sociales interesados e involucrados en la política. Estas acciones de interlocución son fundamentales y decisivas para que la política tome forma, se corresponda con la demanda ciudadana, sea aceptada o respaldada, no sea considerada arbitraria o irracional, aun si las razones de sus decisores pudieran no ser convincentes del todo para el público y sus opositores. Sobre la base de las informacio-

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.

nes, explicaciones, aclaraciones, argumentos, respuestas a dudas y objeciones, que el decisor gubernamental ofrece a los ciudadanos, particularmente a los interesados en el problema a tratar, la PP adquiere su contenido último y puede entonces ser decidida y ser efectuada con la razonable expectativa de que no será boicoteada.

En razón de ser un proceso de decisión interactivo (entre gobierno y organizaciones de la sociedad) y no solo un acto decisorio gubernamental autónomo, la PP es una acción realmente pública y no sólo gubernamental, y por ser una actividad de diálogo entre gobierno y sociedad es más que una decisión o proceso de decisión. Dicho de manera menos enfrentada, el diálogo público entre decisores e interesados sobre asuntos públicos es un factor esencial que influye en el análisis y en la decisión de la política. En suma, la PP es más que la decisión de la autoridad pública y más que una decisión, en tanto comprende interacciones de las autoridades públicas y de los actores sociales y en tanto incorpora modelos causales (razón técnica) y acciones de diálogo (razón dialógica) que en su enlace hacen posible que la decisión sea realmente eficaz. En efecto, la referencia a los modelos causales hace posible realizar los objetivos de interés público y la referencia al proceso de diálogo hace posible que los ciudadanos consideren razonables, apropiados, aceptables los objetivos y las acciones de la PP. Estas dos referencias o dos lógicas presentes a lo largo de la elaboración de la PP hace que la PP sea empírica y políticamente válida y, por consiguiente, sea eficaz realmente. La PP es eficaz solo si es empírica y políticamente válida a la vez, es decir, causalmente apropiada y dialógicamente correcta, conforme a los principios

de la vida pública democrática.⁹ Por tanto, una doble lógica o racionalidad sustenta la hechura de la política, la lógica de la causalidad que con referencia a modelos o hipótesis causales sustenta la factibilidad o producción de los objetivos decididos, y la lógica del diálogo político que con referencia a los valores y principios de la democracia sustenta la aceptabilidad social. Las dos lógicas son necesarias para la eficacia de la PP. La eficacia en asuntos públicos y en acción de gobierno no es solo algo técnico.

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 real 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 conociemien-

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

Es de observarse que “problema” significa una valoración, un juicio de valor, mientras “respuesta” significa fundamentalmente 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 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...) la situación criticada e indesea-

9 Esta afirmación significa que la elaboración de la PP implica modelos causales, procedentes del conocimiento empírico para su eficacia, pero también modelos dialécticos de interlocución a fin de que los modelos causales sean convincentes y aprobados o para que las decisiones que no se sustentan en modelos causales suficientemente probados sean aceptadas como correctas o razonables por los actores de la sociedad política, económica y civil. Dicho al margen, la eficacia de las PP se sustenta en un fundamento técnico y en uno dialógico con diversas formas de interdependencia y equilibrio entre los dos fundamentos. Por consiguiente, el modelo de análisis de PP no es solo científico-técnico, “positivista”, sino dialéctico y hermenéutico.

da. 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, removiendo la indeseada. Se regresa de nuevo a la naturaleza pública de la política y a su eficacia causal, técnica y dialógicamente sustentada.

La concepción de la PP como solución de problemas públicos ha constituido el criterio de la *clasificación de las políticas*. Th. J. Lowi (1964) en un artículo fundamental¹⁰ fue el que introdujo la primera clasificación, que se ha vuelto de uso aceptado, aun si debe

latorias”, si el tipo de problema no puede ser resuelto a menos que se regulen las conductas de las personas mediante prohibiciones, prescripciones y se generen los incentivos y controles para promover la observancia de la norma. Se llamarán “redistributivas” si el tipo de problema es de magnitud estructural y abarca a la sociedad toda, por lo que no puede ser resuelto a menos que se lleve a cabo en algún grado una redistribución de la propiedad, el poder, el estatus social, a lo largo y ancho de la sociedad. En estas consideraciones la naturaleza del problema define el tipo, instrumental y alcance de las PP, pero la clasificación incluye también una escala



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 “regu-

de conflictualidad real o potencial, de modo que los gobiernos toman sus decisiones no sólo con referencia a la naturaleza del problema sino con referencia al conflicto que la solución del problema conlleva, considera-

10 “Public Policy, Case Studies, and Political Theory”, en *World Politics*, vol. XVI, 1964, pp. 677-715.

ción 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 fueron formuladas 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*.

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 *postdecisional* se refiere a la comunicación, implementación y evaluación de las políticas.

Cada una de esas actividades anteriores o posteriores terminan en decisiones o son *decisiones* acerca de ciertos asuntos específicos

11 Las PP "distributivas" responden a las demandas particulares de determinados grupos de ciudadanos, cuyas demandas no entran en conflicto con las de otros grupos y en principio existen recursos públicos para atenderlas todas de algún modo o en algún grado, 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 que al hacerlo dan razón a unos y se la quitan 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, exigen gran legitimidad y habilidad política del gobernante, ya que enfrentan la tarea de reorganizar la estructura de la sociedad que es la real causa de los conflictos sociales que se reproducen a cada momento, se extienden, y motivan la intervención gubernamental. 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).

que son componentes de la PP y son decisiones que influyen en la configuración y la ejecución de la decisión gubernamental de la PP. En la fase previa de la deliberación son numerosas e importantes las decisiones que se toman, pues se decide si algo es realmente problema público o no, si el gobierno debe actuar o no, cuáles son los pros y los contra 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 al 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, etc.

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, explicar y justificar a la ciudadanía sobre la política decidida y cuáles medios de comunicación se usarán y para qué tipo de público. Se tomarán también decisiones sobre las unidades administrativas y el personal que serán los responsables de implementar la política y sobre sus habilidades, especificaciones y responsabilidades de trabajo, deliberando si se procederá solo con personal de la burocracia pública o si se trabajará en asociación con organizaciones privadas o civiles o mediante ellas en la efectuación de la política, así como habrá que decidir sobre la periodicidad del flujo de recursos en apoyo a las acciones y los criterios de transparencia y control en su uso; se decidirá asimismo sobre los requisitos que deberá cumplir la población beneficiaria. Cuando hay incumplimientos, atrasos, conflictos, hechos

imprevistos... que afectan la eficacia de la política, se deberán tomar decisiones acerca de cómo resolver las contrariedades y qué cambios habrá que introducir en el proceso de la política para que no pierda efectividad. Lo mismo ocurre en la actividad de evaluación cuyo diseño posiblemente ocurre 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 el resultado social 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 o la costo-eficiencia de la política o 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...

4. El proceso decisorio de las Políticas: entre la razón y los intereses políticos

El modo como se relacionan o han de 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 más 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 análisis determina cuáles son las acciones causalmente idóneas y apropiadas que la PP debe contemplar a fin de realizar sus objetivos; el segundo análisis determina cuál es la correcta asignación de recursos 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 e 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 acerca de por qué dejaba de lado a la política, la cual era considerada peyorativamente como el terreno irracional de las pasiones, mentiras, oportunismos, intereses, corrupción, demagogia. 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 cen-

tró en la pregunta 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 tienen ordenadas sus preferencias u objetivos, 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 realistamente que los supuestos de la racionalidad estricta no se cumplen en el campo del gobierno y, por ende, se deben reconocer las limitaciones del análisis y la decisión de la PP, debido a que no se dispone de un ordenamiento coherente de las preferencias de los ciudadanos en un determinado asunto público, no se posee la información requerida o los modelos causales probados ni tampoco se construyen (o se está seguro 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, aun si de buena fe y 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 rebaja-



ron también las pretensiones exageradas de investigadores y asesores que consideraban que es posible practicar una ciencia exacta de las decisiones de política y pensar a las PP como planes maestros de efectividad segura o muy probable, como si las restricciones legales, financieras, 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 sólo 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 a lo largo de estos años como método de análisis y decisión en la mayor parte de las PP, no obstan-

te 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 levante inconformidades y críticas sociales, y no obstante 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 modo racional riguroso al momento de elaborar sus políticas y cede en cambio a inercias decisorias, a presiones políticas injustificables y a las rutinas e intereses del aparato administrativo.

La racionalidad limitada de análisis y decisión ha tomado varias formas, siendo la más conocida y practicada la del “*incrementalismo*”, ideado por Charles E. Lindblom, que fue el primer autor que con agudeza criticó la racionalidad estricta que él llamó “omnicomprensiva”, “exhaustiva”. En su opinión los gobiernos pueden decidir 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 han tomado sociedad y gobierno a lo largo de los años para responder a las diversas manifestaciones del problema (por ej. improductividad agropecuaria, deserción escolar, pobreza rural, degradación urbana, mortalidad infantil...), por lo que al momento de la decisión actual se sabe bien cuáles políticas han producido cuáles consecuencias en cuáles 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 sólo aquellas “que difieren muy poco de la políticas que actualmente se llevan a cabo” y que mejoran su rendimiento. 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 sólo las opciones políticas que comparativamente se separan poco o en el margen de las que están en operación representa una posición gubernamentalmente razonable y 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 tales (“grandes saltos”) que fracturen el equilibrio existente entre organizaciones que son política y económicamente fundamentales para la estabilidad política y económica de un país, a menos que el gobierno quiera tontamente provocar movilizaciones de contestación, situaciones de ingobernabilidad 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

La democracia no puede ser entendida como un régimen tecnocrático que pretende tener el conocimiento correcto para resolver cualquier problema; pero tampoco opera y se equilibra a través la transacción pluralista de grupos de interés poderosos

de transacción política afirmando que los diálogos, 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, el de “*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*” de G. 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 elaboración de la PP es un trabajo de tipo artesanal. La propuesta consiste en llevar a cabo un análisis que, en vez de presentarse como el verdadero o el técnicamente perfecto, ofrezca razones de por qué la PP decidida, bajo las restricciones que se experimentan, es considerada la apropiada o comparativamente la más apropiada para abordar el problema en cuestión y remover sus componentes más nocivos. En vez de que la racionalidad del análisis de PP signifique únicamente descubrir la estimación causal incontrovertible que asegura sin más la eficacia y la eficiencia de la política emprendida, racionalidad significa *ofrecer razones* (no cuentos, falacias, impresiones, imágenes aspiracionales...) a los interesados en la política, a ciudadanos, partidos y otros poderes públicos, a fin de propiciar el acuerdo político y la aceptación social de una PP que es formulada bajo las limitantes de una determinada situación social. La razón analítica se despliega en razón dialógica. El diálogo, a lo largo de su trayecto de afirmaciones, refutaciones y progresi-



vos entendimientos, perfila la política que termina por ser considerada la que produce los mayores o mejores efectos posibles (o los menores y peores resultados) de cara a los efectos deseados, por lo menos en el sentido de que fue la opción de política menos objetada entre las opciones de acción y la que refutó con argumentos más fuertes las otras opciones.

A semejanza de la artesanía, que es una actividad en la que el artesano a partir de las limitaciones de los materiales e instrumentos con los que trabaja produce objetos cuyas formas y diseños son apreciados por el público, la actividad del análisis de PP debe orientarse a dar forma a la política más apropiada, a 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 opositores reconozcan la idoneidad de la política y admitan que es lo mejor que puede hacerse en las actuales circunstancias y que la decisión no es algo infundado, descabellado, absurdo. En condiciones políticas y cognoscitivas limitantes, lo importante y socialmente valioso es que el analista utilice todas los datos, evidencias y argumentos a su disposición para explicar y convencer al gobierno y a la ciudadanía que la política elaborada es la que en comparación con otras que se proponen es la que puede producir los mejores resultados (aun si no los enteramente deseados), disminuir el mayor número de los peores males y de sus perjuicios más generalizados, aumentar el mayor número de los mejores beneficios en la actual circunstancia, sin poder ser la solución acabada, algo que por cierto no existe aun con modelos causales probados. No se abandona la exigencia de validación y justificación ra-

cional del curso propuesto de política, pero se reconoce que no existen las condiciones para ejercerla a total cabalidad y se advierte que la política propuesta o decidida se basa en los datos y evidencias que se disponen y en buenos argumentos, por lo que no es una propuesta sin pies ni cabeza, desatinada. No hay tal cosa como un análisis que en todos los casos puede encontrar la decisión racional maximizadora de objetivos a través de acciones probadas en su eficacia técnica y eficiencia económica, que él llama “decisionismo”. Lo que se puede y debe exigir al análisis es que ofrezca argumentos para mostrar que la decisión por una política, a pesar de y a partir de las limitaciones y obstáculos de los cuestionamientos, no es arbitraria, absurda e irresponsable, responda a las críticas, aclare las dudas y los aspectos controvertidos, esté dispuesto a mejorar y evolucionar el diseño de la política a partir de la discusión y, sobre todo, rinda cuentas a la ciudadanía de las razones por las que un gobierno se decidió por esa política y no otra. En suma, es un análisis que tiene como objetivo último la aceptación de la política más que su impecabilidad técnica, sin abandonar la exigencia de eficacia, la mayor eficacia posible, y de racionalidad.

Este esquema enlaza con la naturaleza del gobierno democrático, definido como gobierno mediante discusión y deliberación (K. Popper), un “gobierno dialéctico” desde la polis griega. La democracia no puede ser entendida como un régimen tecnocrático, como el gobierno de una élite científica que pretende absurdamente tener el conocimiento correcto para resolver cualquier problema público en cualquier circunstancia, pero tampoco es un régimen que opera y se equilibra a través 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, se puede mejorar 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 se haga la exploración más completa de la situación para conocer sus componentes, dimensiones y causas determinantes, pues si sólo se

El análisis de PP representa entonces una actividad de aprendizaje colectivo acerca del mejor modo de resolver los problemas de interés público, que implica practicar seriamente un análisis técnico pero en comunicación con la ciudadanía.

conoce el problema tal como ha sido definido por la política pasada o en curso y si sólo 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 vario tipo, 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 y examinar todas las opciones de acción, dado que la decisión urge y su posposición 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 no cuestiona y sólo corrige poco a poco a partir de los resultados de sus intentos pausados. Sin embargo, el esfuerzo del análisis holístico debe ser consciente de que no es posible metodológicamente y acaso no tiene sentido para la acción gubernamental práctica 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 procede selectivamente examinar en profundidad y en detalle solo aquellos elementos y causas particulares del problema que la visión panorámica permitió descubrir

como relevantes y trabajar en ellos, como lo propone el incrementalismo, cuyo defecto metodológico y decisorio es concentrar la atención en los componentes y causas del problema que les son ya conocidas, sin exigirse indagar más a fondo la constitución y la 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 sólo 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 sólo 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 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). Se trata aún 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 desde sus preferencias valorativas o sus compromisos polí-

ticos, por lo que tratan de defender su 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 los clave para echar andar una política, más que producir una modelación causal y económica de las políticas en abstracto, que por lo demás es imposible o impertinente.

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 y decisión 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 sus vidas, 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 reemplazar 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 es también un instrumento de persuasión. La “interacción” regresa a las tesis del “análisis partidario”.

Por 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, lo aspiracional con lo cognoscitivo, y a partir del balance entre los fines deseados y los medios disponibles definir el problema, un problema soluble, destacando los componentes y las causas del problema sobre las que el gobierno junto con la sociedad 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 y 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 se pueden alcanzar conforme a los recursos (cognoscitivos, financieros, tecnológicos, legales...) que una sociedad y gobierno poseen en un cierto tiempo. En este enfoque, el análisis racional y la PP, que es su producto, se vuelven un recurso de pe-

dagogía política que enseña a gobernantes y ciudadanos a aclarar y redimensionar sus metas (en contra de ensueños, exigencias desbordadas, ilusiones...) 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 muestre las ventajas de disciplinar los deseos, jerarquizar las preferencias, aplazar las demandas y, al mismo tiempo, persuada 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 incrementen 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” (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, se puede afirmar 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, llegar a acuerdos aun si 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 implica 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 e ilusiones desbordadas de los ciudadanos, a los que no 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.

5. 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 forme 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 tanto, como una realidad que el gobierno debe atender y debe 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 y se colocaron en la agenda de gobierno como temas de alta prioridad y dieron origen a la necesidad de formular una PP de respuesta y movilizar los recursos del estado para resolver el problema o realizar los objetivos públicos deseados. Particularmente se averigua cuáles fueron los actores sociales que plantearon el problema y cuál fue la información y cuáles las evidencias o argumentos que emplearon para convencer a la sociedad y justificar (si es que lo hicieron) que se trataba de un problema de real 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 y cuáles argumentos presentaron (si es que lo hicieron) para oponerse o 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 introducir modificaciones. Decisiva es la averiguación acerca de cuáles fueron los grupos sociales cuyas posiciones

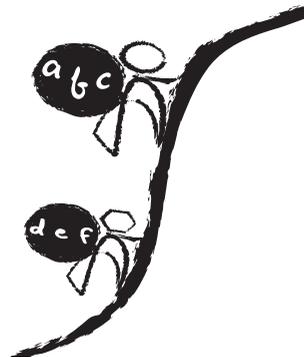
sobre el tema fueron excluidas y tal vez no sólo esta vez y en este tema. El descubrimiento de que en la sociedad existen grupos sociales sin voz y sin posibilidades de acceso a la agenda para presentar sus problemas y necesidades lleva a plantearse la pregunta acerca del tipo de relaciones que practican los grupos económicos, sociales, políticos y los gobernantes mismos en la definición de la agenda gubernamental, a fin de conocer si se trata de relaciones equitativas, simétricas, incluyentes, que justifican sus posiciones utilizando razones, o si se trata de relaciones en las que ciertos grupos suelen ser los dominantes con base en su posición de poder y estamental más que en razones. Equidad o exclusión, uso de la razón o prepotencias y engaños marcan desde la agenda el destino político y administrativo de una PP y la confianza de la sociedad en un gobierno.

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 han difundido los que padecen el problema o los que están interesados en su solución y que el gobierno ha incluido en su agenda. La definición del problema abarca dos momentos: la identificación de los elementos que se consideran son los característicos, esenciales y socialmente nocivos del problema y la identificación de las causas o los factores a los que se imputa la existencia del problema y su agravamiento. La definición del problema es crucial, pues la elaboración de la política se centrará en controlar, aminorar y probablemente extinguir los componentes del problema que se consideran son los más generalizados y dañinos para la sociedad y,

por consiguiente, deberá concentrar su intervención en las causas que los ocasionan. Una definición equivocada se traduce en una decisión errónea de política que, por su ineficacia, significará desperdiciar recursos y hará crecer inconformidades y críticas. El trabajo del analista de PP consiste en elaborar la definición y explicación del problema público, así como evaluar la corrección de la definición y explicación que difunden los interesados en que el problema se resuelva. Para ello, recurrirá a la información disponible y confiable, a los resultados probados de la investigación teórica o de la aplicación tecnológica, así como a las historias de éxito que acreditan otros gobiernos y organismos internacionales en el tratamiento del problema. Con mucha frecuencia, cuando el conocimiento de los componentes y causas del problema es limitado e incierto, los analistas y gobernantes deberán interactuar con el público interesado (mediante entrevistas, encuestas, dinámicas de grupo...) y acordar con ellos la definición y explicación en la que se basará la PP a partir de la información de la que se dispone, de las opiniones mayoritarias y de los acuerdos posibles.

El análisis de corrección de la definición 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 la distancia que se abre entre ellas, registrar entonces los defectos o errores conceptuales que están presentes en la definición en la que se sustenta la política y proceder a modificar los planteamientos y las 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 en determinadas circunstancias de gobierno o políticas, pues con frecuencia la definición y explicación que la PP incorpora tiene que ser diferente de la científica o tecnológica por varias razones, entre las cuales las más frecuentes son: a) los problemas públicos a atender (por ejemplo, resolver la violencia intrafamiliar, la criminalidad urbana, la deserción escolar, el bajo rendimiento de las PyMES de ciertos sectores industriales o de servicios...) no han sido objetos de estudio científico, no hay información actualizada y objetiva ni teoría ni modelo causal enteramente probado, aun si sobran recomendaciones; b) el gobierno no puede asumir la definición–explicación científica pues, si lo hiciera, le sería imposible actuar ya que la política debería incluir acciones que serían contrarias a las leyes vigentes o traspasarían las fronteras 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 legales, 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 (ser “incrementales”) 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, específicamente, con la selección de la opción que se considera la apropiada. La primera actividad en decidir cuál ha de ser el criterio que tendrá la mayor influencia en la deliberación y decisión de la PP y el que jerarquizará la importancia de los otros criterios que haya que tomar en cuenta: ¿es la racionalidad económica estricta, la viabilidad política, la factibilidad administrativa el criterio principal a tomar en cuenta y priorizar al momento de construir las opciones de acción orientadas a la solución del problema público? Asegurado que el criterio de la legalidad debe ser respetado por todas las políticas, la discusión acerca del criterio determinante o el prioritario en la elaboración de la PP suele ser arduo y sujeto a discusión: ¿es obligado, necesario, prudente, conveniente preferir en la decisión de la PP el criterio de la eficiencia económica al de la aceptación social o al de la viabilidad política aunque se desperdicien recursos públicos escasos? El análisis de los criterios que se siguieron en las políticas del pasado permite entender por qué se eligió una PP con una específica configuración, con ciertos 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 cuando es 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 la costoeficiencia 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 para llegar a los públicos interesados en el asunto, a la población objetivo y al público en general. En este punto las decisiones sobre cuáles son los medios de comunicación y las tecnologías de información apropiadas se entrelazan o deben entrelazarse con las decisiones acerca de 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 es el 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 de importancia crucial porque muchos de los defectos de la política se ubican en la fase post-decisional de su operación y gestión. La literatura sobre la implementación de las PP muestra que en ese proceso reaparecen las realidades políticas y administrativas que no se tomaron en consideración o se descartaron 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 tienen una división apropiada del trabajo (sin confusiones, traslapes, redundancias de los roles y responsabilidades de los agentes participantes), si cuentan con el equipo adecuado, personal competente y motivado, y si sus procesos operativos cuentan con estándares de insumo, 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

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 personal de la administración pública debían 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.

la efectucción 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, 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 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 o 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 sea el causante de los estancamientos y fracasos del desarrollo de la política y deba sustituirse por esquemas organizativos “post-burocráticos”, 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 (con frecuencia impertinentes y obsoletos), 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

Según los análisis, muchas veces el punto débil de las Políticas Públicas 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.

los ciudadanos, generar inconformidades y no producir el impacto social esperado. En cualquier caso, al momento de diseñar la PP habrá 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 la efectucción 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. Por último, en sintonía con las tesis de la “nueva gestión pública”, que favorece los instrumentos de cuasimercado y por ende la ‘terciarización’ o ‘externalización’ de los servicios públicos mediante contrataciones de empresas privadas y organizaciones sociales, o con los principios de la “nueva gobernanza”, que destaca la importancia de gobernar mediante asociaciones o mediante redes público-privadas-sociales, habrá que preguntarse si la implementación más eficiente y eficaz sea la que se realiza solo a través de organismos y agentes gubernamentales o si formas de acción conjunta entre el gobierno, el sector privado y el social sean más apro-

piadas, porque facilitan el avance operativo y la realización de los objetivos o, por lo menos, porque evitan, controlan o disminuyen los factores más usuales de la ineficiencia económica, ineficacia social y el desvío o la inconclusión de las políticas.

La *evaluación* cierra y abre un ciclo o espiral de la política. Los resultados de la evaluación, si 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 delicadas. En primer lugar se debe decidir con referencia a cuál valor público (legalidad, integridad, carácter público, transparencia, eficiencia económica, eficacia social...) se evaluará la política para saber hasta qué grado sus acciones y efectos respetaron y realizaron el valor preferido. Una vez decidido el valor de referencia, hay que darle forma operativa, es decir, hay que establecer los estándares o las normas de operación que deberán cumplirse (que prescriben el tipo de acción que respecta o realiza en mayor medida el valor institucional o administrativo) con sus indicadores empíricos y mensurables, 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... Además hay que decidir los métodos y técnicas de recopilación y procesamiento de datos para evaluar actividades y resultados, así como los de presentación de resultados y la periodicidad de la evaluación para que sea relevante y útil. Es de observarse que cuanto menos conocimiento causal probado se tiene para sustentar la política, más la evaluación juega el papel de fuente de conocimiento técnico y de fuente de aprendizaje, por cuanto 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, entre el gobierno y la sociedad, 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 a la base de los problemas crónicos y los desastres sociales que se padecen desesperadamente.

6. 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 directi-

va 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 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 solución de los problemas públicos se haya vuelto más compleja y que los gobiernos hayan disminuido su capacidad de respuesta, teniendo que vincular sus decisiones y acciones con las capacidades y los recursos de 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 previsibles los siguientes temas: a) el concepto de eficacia gubernamental o pública, que incluya pero desborde 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 la política ha caído 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 la PP se exige. ¿Qué es

la eficacia gubernamental, en qué consiste? En los últimos años, a consecuencia del énfasis puesto en la eficiencia económica y acaso en la eficacia social del desempeño gubernamental, se ha propuesto un concepto limitado e incluso unilateral de la eficacia gubernamental o pública. Este enfoque ha contribuido a aceptar una visión predominantemente técnica de la eficacia, entendida como la idoneidad causal de las acciones e instrumentos del gobierno para producir los objetivos económicos y sociales deseados, sin destacar la pertinencia e impacto causal de los componentes institucionales y políticos del desempeño. A lo sumo, estos componentes son considerados elementos del contexto en el que tiene lugar el proceso causal de estricto carácter técnico.

El concepto técnico de resultado público y de causalidad pública es fundamental y es correcto, pues la situación social deseada no puede existir más que como efecto de la acción emprendida por el gobierno, pero el concepto tiene un valor limitado en los asuntos públicos, por cuanto el proceso causal público comprende (y ha de comprender) elementos institucionales y políticos que son de carácter valorativo y no solo técnico. En consecuencia, el resultado es el efecto de una causalidad que es técnica y política a la vez. Esto quiere decir que la acción gubernamental es juzgada socialmente como eficaz tanto por lo que ha realizado como por la manera en que lo ha realizado. Es importante que las acciones gubernamentales o de la gobernanza público-privada-social produzcan empíricamente los resultados sociales deseados y eliminen los elementos no deseados y nocivos de las situaciones sociales, pero, al mismo tiempo que logran esos efectos sociales, es

igualmente importante que las acciones preserven y promuevan los valores y principios fundamentales de un estado democrático y de una sociedad equitativa y segura. La acción de gobierno es considerada socialmente eficaz por lo que efectivamente ha hecho y por el modo como 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 se han producido. Los resultados y los valores democráticos de la acción gubernamental, la competencia técnica y la legitimidad política de la acción, son conjuntamente las condiciones esenciales de la eficacia gubernamental o pública. 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 y efectiva, la hacen ineficaz. Serían aberrantes gobiernos con capacidad de realizar los resultados empíricos deseados, pero que los producen sin incorporar los valores de un régimen democrático. Lo que llamo “resultadismo”, hoy tan en boga, está más cerca del rostro de la tecnocracia que de la democracia pública. Y hay que confesar honestamente que muchos estudios de PP son tecnocráticos, sin dar importancia a la participación ciudadana y a la rendición de cuentas. Es prácticamente imposible calificar de eficaz a un gobierno que, al actuar para resolver los problemas y necesidades materiales de la comunidad o de grupos de ella, deja de lado o trasgrede 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 trasgresión 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 trasgresiones 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 transgresión, la impunidad, así como tampoco se puede sostener una política de crecimiento económico si no se respeta la libertad y 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 mismos beneficiarios de la política cometen contra los principios valorativos de la convivencia social. La PP eficaz es la que incluye factores técnicos y 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. No hay tal cosa las más de las veces 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 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 sólo 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 averi-

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 es comprobado, de modo que sólo 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 sustentación social, sea aceptada suficientemente por beneficiarios y ejecutores.

guar si el problema en estudio sea componente o efecto de otra situación social considerada también problema o si los problemas sean interdependientes. Se diseña asimismo la política o el programa sin referencia al diseño o la configuración de otras políticas, lo cual puede ocasionar incoherencias y contraposiciones entre sus objetivos e instrumentos y que los resultados de una política tiren 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 está compuesta por decenas o centenas 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. Por ejemplo, la actual política de protección social, al no haber considerado la política fiscal, económica o la laboral o sus impactos en ellas, 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 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/o 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 exitosos. Es una paradoja gubernamental que coexistan programas particulares de alto desempeño con una baja efectividad de la política que los engloba y que debería articularlos. Se tienen programas específicos de educación y salud de extraordinarios beneficios sociales, mientras la política educativa o de salud está desestructurada en su conjunto y fatiga en mostrar resultados aceptables en desarrollo humano o en equidad social.

Los ejercicios segmentados de análisis y evaluación de PP, que se interesan sólo 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 capacidad 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 en 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 precisa gobernanza.

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 80 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 “gobernanza por el gobierno” o “vieja gobernanza”, al modo específico de gobernar de la postguerra o de los años del desarrollo (en muchos de nuestros países al modo presidencial y centralista de gobernar) y al tipo de relaciones que existían entonces entre el

Desde su nacimiento, la disciplina de Política Pública se ha enfocado en 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.

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 bajo el supuesto o la convicción de que el gobierno puede definir y realizar por sí mismo los objetivos de interés público. En suma, la disciplina y práctica original de la PP formó parte de una gobernanza en la que el gobierno era el protagonista social, sea impositivo o convincente, y en la que las organizaciones sociales colgaron bastante sus demandas, intereses y expectativas de los planes y propósitos del gobierno. El protagonismo gubernamental comenzó a menguar con la crisis fiscal y política de los estados sociales en los años 70 y 80 y, en consecuencia, con la transición democrática y 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 autonomía del gobierno en la conducción económica ha disminuido (no tiene el control o suficiente control de la dinámica de los mercados financieros, productivos, comerciales y aun laborales), se ha incrementado la independencia política de la sociedad al realizar sus intereses económicos y se ha extendido la voluntad de los ciudadanos en participar e influir en la definición y gestión de los asuntos públicos, con una poderosa expansión de la esfera pública (la esfera de la deliberación de gobierno y sociedad sobre los asuntos públicos) que el gobierno ya no acota ni domina. En estos veinte años ha ido tomando forma un nuevo proceso de gobernar cuya principal característica reside en el hecho de que los gobiernos dependen cada vez más de otras organizaciones tanto del sector privado como de la sociedad civil, para poder cumplir sus funciones públicas, realizar los objetivos sociales de interés común y prestar los servicios públicos. La llamada “gobernanza asociada, en red”, 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 coproducción o coautoría, 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 prosperidad de la sociedad. Este nuevo y obligado proceso de gobernar presiona los métodos y prácticas tradicionales de análisis, decisión e implementación de las PP.¹⁴

Frente a la nueva gobernanza, habrán de preservarse algunos métodos de análisis y gestión de políticas y otros tendrán que modificarse. Invariable es 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

14 Para examinar el enfoque de la “gobernanza”, remito a mis escritos sobre el tema: *Gobernanza y Gestión Pública* (2006, 2011 4ª reimpresión), FCE, México; *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones* (2009), ESADE, Barcelona; *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar* (2010, 2011 2ª impresión), Fundación F. Naumann, México.

sistemática con el público ciudadano informado, 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 política, su idoneidad causal y 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, efectuación y evaluación de las políticas. Es visible en varios países el cambio que han experimentado las actividades de identificación de necesidades, consulta, opinión pública, presupuesto, contraloría y evaluación de las PP, en las que se ha incrementado la influencia de las organizaciones ciudadanas, de los centros universitarios y de las firmas económicas, nacionales o internacionales.

En las actuales condiciones sociales en las que la economía independiente traspasa las fronteras geopolíticas de los estados, 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 por sí mismo ni definir ni realizar el sentido de dirección de la sociedad, que las PP expresan y efectúan. La gobernanza jerárquica, de arriba hacia abajo, gubernamental(ista), es hoy insuficiente y no puede ser el esquema de análisis, formulación y ejecución de las PP. El gobierno sigue siendo una instancia necesaria y potente, pero el gobernar es una actividad en la que los recursos y las acciones del gobierno son insuficientes y requieren de 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

Aguilar, Luis F. (1991):

- **El estudio de las políticas públicas**
- **La hechura de las políticas**
- **Problemas públicos y agenda de gobierno**
- **La implementación de las políticas**

(varias ediciones, M.A.Porrúa, México)

Aguilar, Luis F. (2006, 2011 4ª impresión): **Gobernanza y Gestión Pública**. Fondo de Cultura Económica, México.

Aguilar, Luis F. (2008): “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en **Administración & Ciudadanía**, vol. 3, Num. 2, Ecola Galega de Administración Pública (EGAP), Santiago de Compostela.

Aguilar, Luis F. (2004): “Recepción y desarrollo de la disciplina de Políticas Públicas en México”, en **Sociológica**, año 19, Num. 54, UAM – Iztapalapa, México.

Bardach, E. (2008): **Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas**, CIDE y M.A. Porrúa, México.

Lindblom, Charles E. (1980: **The Policy – Making Process**, Prentice – Hall, Englewood Cliffs, N.Y.

Majone, G. (1997): **Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas**, Fondo de Cultura Económica, México.

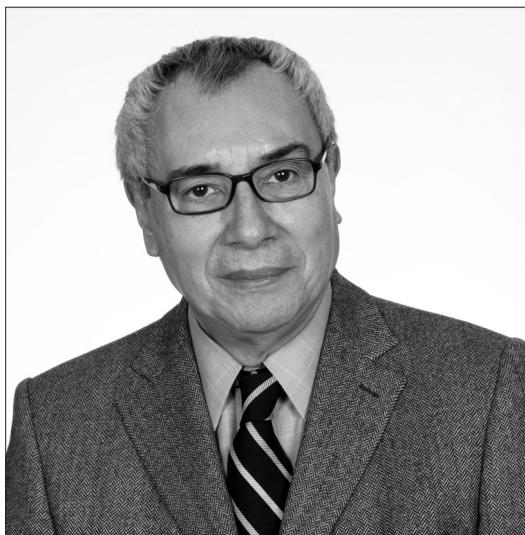
Parsons, W. (2007): **Introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas**, FLACSO, México.

Sabatier, Paul A. (1999): **Theories of the Policy Process**, Westview Press, Boulder, CO.

Subirats, Joan (1989): **Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración**, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Wildavsky, A (1979): **Speaking Truth to Power**, Little Brown, Boston, MA.

Referencias del autor



Luis F. Aguilar Villanueva es doctor en filosofía, con especialidad en filosofía política (1973). Realizó sus estudios de posgrado en la Pontificia Universidad Gregoriana (Roma, Italia) y en la Universidad Estatal Eberhard Karls de Tübingen (República Federal Alemana).

Ha sido profesor de la UNAM (1975 a 1988), de El Colegio de México (1989 a 1996), institución en la que coordinó el programa de Administración Pública, y de la Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Xochimilco en el área de gestión y política pública (1998 – 2009). En 2008 fue nombrado Investigador Nacional Emérito (Sistema Nacional de Investigadores, México).

Fue uno de los principales introductores de la disciplina de las Políticas Públicas en México y en el mundo académico de lengua

española. Es una referencia en España y países latinoamericanos en temas de gobierno, gestión pública y política pública, sobre los que enseña regularmente en universidades nacionales y extranjeras. Ha escrito decenas de artículos y capítulos de libros sobre temas de teoría social, política y administrativa y es autor de siete libros, “*Política y Racionalidad Administrativa*” (INAP, 1982); “*Weber: la idea de ciencia social*” (2 vols. UNAM y M.A. Porrúa, 1988) y sus 4 conocidas antologías y estudios introductorios sobre Políticas Públicas, con ocho ediciones: “*El estudio de las políticas públicas*”, “*La hechura de las políticas*”, “*Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*”, “*La implementación de las políticas*”. Su último libro es “*Gobernanza y Gestión Pública*”, publicado por el Fondo de Cultura Económica (FCE, noviembre de 2006; con una cuarta reimpresión en 2011).

En el gobierno federal se desempeñó como Subsecretario de Desarrollo Político (1995) y Coordinador de asesores de la Secretaría de Gobernación (1995 – 1997). Forma parte de diversos consejos editoriales y de consejos administrativos de organizaciones civiles.

Desde 2006 es miembro del Comité de Expertos de la ONU en Administración Pública (UN-CEPA), del que ha sido su relator (2006 – 2008) y presidente (2010 – 2012). Actualmente es el Director Fundador del Instituto de Investigaciones en Política Pública y Gobierno de la Universidad de Guadalajara, México. Es editorialista quincenal del periódico REFORMA de la Ciudad de México.

