

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/283347176>

De la administración a las políticas públicas. Ensayos desde la ciencia política

Book · January 2012

CITATIONS

4

READS

6,814

1 author:



Alex Ricardo Caldera Ortega

Universidad de Guanajuato

82 PUBLICATIONS 220 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Transformaciones socioculturales: uso y aplicaciones de ecotecnias en Guanajuato, México [View project](#)



Coaliciones y acciones para enfrentar el cambio climático en León [View project](#)



Universidad
de Guanajuato

Campus León
División de
Ciencias Sociales
y Humanidades



Alex Ricardo Caldera Ortega

De la administración Pública
–> a las Políticas Públicas

Miguel Ángel
Porruá



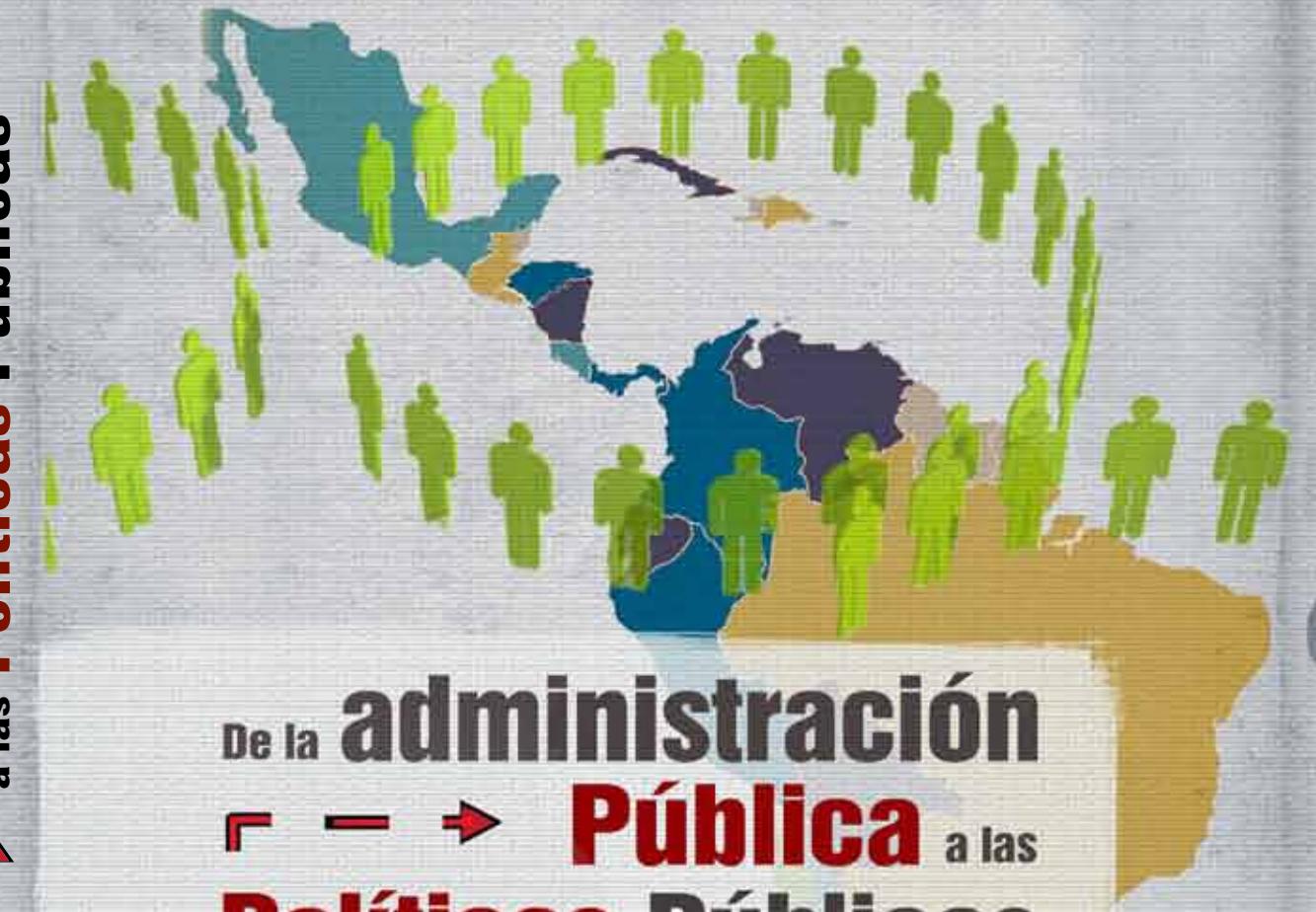
Miguel Ángel
Porruá



Alex Ricardo Caldera Ortega

De la administración Pública –> a las Políticas Públicas

Ensayos desde la Ciencia Política



Universidad
de Guanajuato

Campus León
División de
Ciencias Sociales
y Humanidades

De la **administración**
↔ → **Pública** a las
Políticas Públicas

Ensayos desde la Ciencia Política



De la administración Pública a las Políticas Públicas

Ensayos desde la Ciencia Política

Alex Ricardo Caldera Ortega



Universidad
de Guanajuato
Campus León

División de
Ciencias Sociales
y Humanidades

Miguel Ángel
Porrúa

MÉXICO

2012

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

Primera edición, febrero del año 2012

© 2012

UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO
CAMPUS LEÓN
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

© 2012

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRúa, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrua.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

De la administración Pública a las Políticas Públicas. Ensayos desde la Ciencia Pública, se terminó de imprimir en la Ciudad de México durante el mes de febrero del año 2012. La edición, en papel de 75 gramos, estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



ISBN

Presentación

Presentación

Toda sociedad debe procurar construir un sistema de gobernabilidad que promueva, respalde y preserve el desarrollo de los individuos de forma colectiva e individual. La gobernabilidad de la que hablo, comprende los mecanismos, procesos e instituciones que determinan el cómo se toman las decisiones públicas y se articulan los intereses ciudadanos. La legitimidad de esta forma de gobierno se logra con apego a formas democráticas, transparentes y con reglas que posibiliten la inclusión del mayor número de actores interesados en participar.

Esta manera de concebir los procesos políticos son totalmente coincidentes entre lo planteado en este libro por el doctor Alex Ricardo Caldera Ortega y el actuar del Gobierno del Estado de Aguascalientes encabezado por mi persona. Sólo concibo el ejercicio de gobierno desde una postura abierta a la inquietud pública, con pleno respeto a los derechos ciudadanos, mediado por instrumentos, procedimientos y capacidades gubernamentales propias de una democracia consolidada.

El diálogo entre todos los actores involucrados es básico, y la coordinación institucional entre diferentes órdenes de gobierno debe procurar el fortalecimiento del estado de derecho, la cultura de la legalidad y el consenso en la acción pública.

La demanda ciudadana de gobiernos honestos, eficientes, pertinentes, pragmáticos y dispuestos a resolver en primer término las necesidades de la ciudadanía no se logra con simple voluntad política, sino con la adecuación de las reglas del juego dentro de un esquema plenamente democrático, es decir, a través de una reforma política del Estado en el que intervengan los propios ciudadanos y todas las fuerzas políticas representativas en la entidad.

El libro del doctor Caldera puede ayudarnos a los actores políticos a encontrar algunos referentes para orientar el cambio político, así como sembrar en funcionarios públicos y ciudadanos en general una idea de que los consensos son posibles mediante la discusión, la deliberación y la decisión negociada. La visión en torno a la política que se muestra en este libro contribuye a su revaloración como disciplina y práctica, que reconoce la complejidad social, la heterogeneidad de proyectos, la diferencia de capacidades de los involucrados y la posibilidad de acuerdos que contribuyan a obtener resultados positivos en un esquema de gobernabilidad democrática.

La decisión de apoyar la publicación de este libro está sustentada en la firme creencia de que para obtener mejores resultados de gobierno, se requieren tender puentes permanentes y dinámicos entre la función pública y la academia. El actuar cotidiano de las administraciones públicas requiere de la reflexión acuciosa y crítica, que le permita tener referentes más allá de la coyuntura, la rutina y la atención a lo inmediato.

El profesor Caldera es un hidrocálido que se formó en nuestra entidad y en otras intuiciones prestigiosas del país en las áreas de la Ciencia Política, y hoy contribuye a la forma-

ción de administradores públicos profesionales en la región desde la Universidad de Guanajuato. Su aporte a partir de este libro seguramente tendrá un impacto de trascendencia no sólo para la docencia e investigación académica, sino para la práctica misma de la política y la gestión pública mexicana y latinoamericana.

CARLOS LOZANO DE LA TORRE,
*Gobernador Constitucional
del Estado de Aguascalientes*

[Verano de 2011]

Prólogo

El libro de Alex Ricardo Caldera Ortega sobre la Administración y las Políticas Públicas no podía ser más oportuno. En Latinoamérica estamos en una transición académico-intelectual en la que el estudio de la Administración Pública ya tiene más de 50 años, no ha logrado madurar y, según diversas opiniones, se encuentra en crisis. Por otra parte, motivados por los procesos de democratización y la globalización de la economía, las funciones de los gobiernos han cambiado y nos hacemos nuevas preguntas y seguimos en la búsqueda de otras respuestas. La oportunidad de este libro es precisamente que participa en este proceso y plantea un repaso, una revisión de la literatura y es punta de lanza en los campos de conocimiento de la Administración y las Políticas Públicas desde la perspectiva de un académico mexicano.

El inicio del estudio de la Administración Pública en México puede ubicarse convencionalmente en 1958, año en que se creó la Licenciatura en Administración Pública en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la cual fue la primera en abrirse sobre esta materia en América Latina. Poco antes en México, y en general en el mundo de habla española, el conocimiento y la aproximación a los asuntos públicos estaban fuertemente influenciados por el derecho público y por una visión legalista en donde prevalecían el deber ser y las normas. Como muestra de esta

tradición está la obra *Derecho administrativo* de Gabino Fraga (1934) y muchos otros.¹

La reflexión sobre la Administración Pública desde otras perspectivas en México era prácticamente inexistente. Es así como en los años setenta del siglo XX se inicia la reflexión sobre el gobierno y la Administración Pública desde el pensamiento marxista. Entre las obras producidas con este lente está la de Omar Guerrero, *La Administración Pública del Estado capitalista*.²

Durante esos años se realizaron esfuerzos significativos para conformar una teoría de la Administración Pública desde la realidad latinoamericana. Entre los emprendedores de esta tarea se encuentran Ricardo Uvalle Berrones y su obra *El gobierno en acción* (1984)³ y las investigaciones de Omar Guerrero sobre los antecedentes hispanos de la teoría de la Administración Pública que se presentan en su obra *La teoría de la Administración Pública* (1986),⁴ entre otros. Esta teoría mexicana de la Administración Pública, si bien aportaba un marco ideológico general de referencia para el objeto de estudio, se caracterizó más bien por estar desvinculada de la práctica y por no contribuir al mejoramiento de la práctica concreta o de las dependencias y oficinas públicas. Por ello, en los ochenta, tanto la teoría de la Administración Pública como los enfoques de estudio de las carreras sobre esta materia entraron en crisis e iniciaron una rápida transformación

¹ José Chanes Nieto, “Semblanza de Gabino Fraga”, *Revista de Administración Pública*, núm. 1982 (noviembre), 1982, pp. 17-33.

² Omar Guerrero, *La Administración Pública del Estado capitalista*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1978.

³ Ricardo Uvalle Berrones, *El gobierno en acción: La formación del régimen presidencial de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

⁴ Omar Guerrero, *La teoría de la Administración Pública*, México, Harla (Colección textos universitarios en ciencias sociales), 1986.

que incluía sobre todo la introducción de nuevos marcos de análisis.

Las nuevas perspectivas de la Administración Pública incluyeron principalmente la incorporación de los enfoques de las Políticas Públicas al ámbito latinoamericano. Esta nueva tendencia se puso de manifiesto en México con la publicación de los cinco tomos de Luis F. Aguilar Villanueva en 1992 sobre este tema.⁵ A partir de entonces se comenzaron a abrir posgrados relacionados con las Políticas Públicas y varias de las licenciaturas existentes modificaron su nombre para reflejar los nuevos enfoques de la gestión y las políticas públicas. El libro de Caldera Ortega hace un repaso de las principales teorías y conceptos de Administración y Políticas Públicas que se estudian en México a principios del siglo xxi.

Caldera Ortega ha dedicado su vida profesional y académica al estudio de la Administración y de los asuntos públicos. Desde sus estudios de licenciatura en la Universidad Autónoma de Aguascalientes, siguiendo sus estudios de maestría en el Colegio de San Luis, así como sus estudios de doctorado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, su especialidad ha sido siempre la Ciencia Política y la Administración Pública, las Políticas Públicas y en general los asuntos del gobierno. Estos estudios continuaron en su vida profesional con sus trabajos docentes y de investigación en el Departamento de Gestión Pública y Desarrollo de la Universidad de Guanajuato, campus León, durante la cual ha participado en diversos eventos académicos y publicaciones sobre temas relacionados con su objeto de estudio. Sin embargo, más que los estudios y trabajos formales, Caldera Ortega es un pensador que se ha preocupado de manera personal por estar

⁵Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa (Colección antologías de políticas pública), 1992.

actualizado, así como por comprender y razonar las diversas teorías y enfoques que han ido surgiendo en este campo. Sus intereses académicos lo han convertido en un experto en las diversas teorías de Administración, gestión y Políticas Públicas vigentes en la primera y segunda décadas del siglo XXI. Caldera Ortega es, entonces, un autor bien calificado y con una trayectoria privilegiada para la ambiciosa tarea que propone en este libro.

Este libro de Alex Caldera tiene dos propósitos: uno es revisar el avance del estudio de los asuntos públicos y el otro es reflexionar sobre la pertinencia y la consistencia de los diferentes conceptos y marcos teóricos de referencia. El libro es una guía de los temas, perspectivas, conceptos y conocimientos sobre la administración y las políticas públicas a principios del siglo XXI en el contexto contemporáneo con especial referencia a los países latinoamericanos. Presenta diferentes conceptos, enfoques y esbozos teóricos que son básicos en el estudio y la aproximación a las ciencias políticas aplicadas orientadas al estudio del ejercicio del poder por medio de la burocracia, Administración Pública, las instituciones y la participación de la sociedad civil organizada.

El libro reconoce que el campo de la Administración Pública se encuentra en crisis. Las iniciativas inspiradas en el mercado, tales como la privatización y la gerencia pública, la elección pública, la desregulación, y la calidad de gobierno o de la democracia han adquirido especial relevancia. Aunque no han logrado generar una masa crítica o flujo de conocimiento suficiente para constituirse como una disciplina.

Los temas que aborda este libro no están seriados y pueden leerse de manera independiente. El libro es resultado de una tarea formidable de acumulación de lecturas, notas de clase y reflexiones sobre los campos de la Administración y las

Políticas Pùblicas. La literatura de Administración y Políticas Pùblicas es vasta y difusa; la selección de autores, lecturas y materiales es un proceso lento que Alex Caldera facilita considerablemente en este trabajo. Y resulta indispensable para acercarse y entender los campos relacionados con los asuntos pùblicos en el actual momento académico de estas disciplinas. El libro resulta útil sobre todo para los profesionales y estudiantes de Administración, gestión y Políticas Pùblicas. Como interesado en el tema, estoy seguro que este libro aportará nuevos elementos para el análisis y el mejoramiento de la administración de la gestión y las instituciones pùblicas mexicanas.

NICOLÁS PINEDA PABLOS
El Colegio de Sonora

Introducción

Este conjunto de ensayos tiene como principal objetivo servir a la enseñanza y reflexión de los estudiantes y practicantes en las áreas de la Ciencia Política y la Administración Pública. Desde mi formación de pregrado en estas áreas y hasta el posgrado, mi interés siempre ha girado alrededor de la naturaleza del gobierno, las condiciones de la gobernabilidad y la calidad democrática de los sistemas políticos de países de “obediencia endebles” como México o el resto de los países latinoamericanos.¹

El periodo durante el cual se escribieron estos ensayos –gran parte de la primera década de este siglo XXI– estos países entraron en una etapa donde el gran reto se identificó con profundizar la democracia, trascender la idea de legitimación de la acción pública acotada al mero acto electoral

¹ El término regímenes políticos de “obediencia endebles” es una categoría analítica propuesta por el político colombiano Pedro Medellín Torres, quien describe una situación de país donde el Estado y sus instituciones presentan aún ciertos problemas de legitimidad democrática, de reconocimiento mutuo entre los grupos políticos y de efectividad en el control territorial con estabilidad política y en donde “las estructuras y prácticas institucionales de poder político y acción estatal están determinados por la coyuntura que atraviesan los intereses privados en un momento del tiempo”. Pedro Medellín Torres, “La política y las políticas públicas en regímenes de “obediencias endebles”. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina”, en Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina*, Argentina, Naciones Unidas-CEPAL, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México, 2006, p. 115.

y hacer que la sociedad se convirtiera en el centro del espacio público.

Son varias las ideas que sirven de hilo conductor de todo el libro. La primera de ellas es la que plantea que sólo al fortalecer la capacidad de gobierno, es decir, el caudal de conocimientos, herramientas, técnicas y experiencias que amalgamen una gestión pública de éxito en todos sus niveles (local, regional y nacional), es como se conseguirán resultados políticos que beneficien a la sociedad en su conjunto. El planteamiento del que “el Gran Gobierno ha llegado para quedarse”² cobra vigencia cuando las reformas de la Administración Pública de los últimos 30 años tendientes al “achicamiento” o adelgazamiento del Estado –mediante la privatización, desregulación y reorientación hacia la reducción de la política social– han tenido resultados que más bien disminuyeron la capacidad efectiva de gobierno, lo cual de alguna manera incrementaron las desigualdades sociales y profundizado la pobreza en la región.

Las reformas llamadas neoliberales se sustentaron en un planteamiento débil de democratización del régimen político, concentrándose únicamente en el fortalecimiento del sistema electoral y de partidos, los arreglos de rendición de cuentas de tipo horizontal (sistema de pesos y contrapesos entre instituciones del Estado), mecanismos pasivos de transparencia y acceso a la información pública y procesos de “modernización administrativa” limitados a cambios orientados a emular al sector privado.

El planteamiento general del libro también parte de un rompimiento con la separación dicotómica planteada por

²Richard Rose, *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Woodrow Wilson en 1887 entre política y administración.³ No sólo se considera que la Administración Pública como disciplina es parte de las Ciencias Políticas, sino que ésta como estructura, práctica, acción y proceso está en el corazón de la lucha política contemporánea.

Lo “público” de la administración y las políticas (*policies*) lleva en automático a lo político (*politics*) a los asuntos entre el gobierno y la sociedad, lo mismo que los hace trascender de cuestiones meramente técnicas y procedimentales.

Se trata, de igual manera, de ideas que se adhieren de forma consciente a una posición normativa abiertamente democrática que no sólo quiere acercar la distancia entre gobernantes y gobernados, sino que apuesta por ampliar los canales para que la sociedad sea partícipe y beneficiaria de las decisiones políticas en todos los órdenes de gobierno.

La perspectiva dentro de la ciencia política que evidentemente más influencia mis ideas es la neoinstitucionalista. Las instituciones como reglas del juego no sólo son el principal mecanismo para explicar el comportamiento de los actores individuales y colectivos en la sociedad, sino que ayudan a identificar la estructuración de los arreglos de autoridad y poder, así como las preferencias, creencias y valores de éstos en torno a los problemas públicos y sus soluciones, es decir, las Políticas Públicas.⁴

Los textos aquí presentados van desde un breve recorrido acerca de la naturaleza de la Administración Pública y las

³ Woodrow Wilson, “Es estudio de la Administración Pública”, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999, p. 74.

⁴ James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1997, p. 41.

Políticas Pùblicas como objetos de estudio, pasan por la caracterización de éstas como categorías analíticas centradas en el proceso político ancladas en la perspectiva de la gobernabilidad democrática y la gobernanza, y termino con consideraciones respecto a la reforma del gobierno y a la institucionalización académica de estos enfoques en México. Por último se agrega un epílogo que es un ensayo metodológico que pretende servir a estudiantes y analistas de políticas en su tarea inicial para abordar problemas pùblicos concretos.

Administración Pública: su naturaleza política y enmarque en las Ciencias Sociales

El objetivo de estos párrafos es discutir sobre si el estudio de la Administración Pública debe estar referido en un campo académico acotado al mundo de la simple práctica administrativa o a un campo mayor, como lo es el de las Ciencias Sociales y, en particular, al de las Ciencias Políticas. Durante mucho tiempo éste ha sido un debate entre los teóricos de la Administración Pública al tratar de ubicar las herramientas teórico-metodológicas necesarias para su construcción como objeto de estudio y la formación de polítólogos y administradores públicos.

Los centros de educación superior en México y en muchas partes del mundo, donde se forman a los profesionales en las Ciencias Políticas y la Administración Pública, han tenido que revisar a fondo esta discusión en torno a la naturaleza del gobierno y su aparato administrativo para poder ubicar en sus estructuras burocrático-académicas a las asignaturas y líneas de investigación referidas al campo de la Administración Pública. El debate ha sido controversial, pero a fin de cuentas ha prevalecido la idea de que la Administración Pública como disciplina es una Ciencia Social o, más concretamente, un subcampo de las Ciencias Políticas.

Para justificar lo anterior, es necesario abordar antes una serie de preguntas alrededor de la naturaleza de la propia Administración Pública como objeto de estudio –conjunto

de instituciones y actividades de las agencias públicas –, para después entenderla como una disciplina o campo académico (estudio del objeto).

Obviamente hay que iniciar con preguntas básicas, como ¿qué es la Administración Pública? o ¿qué diferencia hay entre Administración Pública y privada?, para poder contestar ¿cuáles son las perspectivas académicas más adecuadas para el estudio y la formación de profesionales del gobierno?

Naturaleza de la Administración Pública

La duda o controversia en torno a la naturaleza de la propia Administración Pública comienza al considerar a la administración como una actividad general, donde lo privado y lo público son indistintos: administrar el gobierno desde esta visión no tiene nada de diferente que administrar desde una empresa privada.

Administrar efectivamente nos hace referencia a la idea de dirigir, coordinar el conjunto de actividades para llevar a feliz término los objetivos de una empresa, o la colaboración entre diversos individuos para la consecución de un fin común.⁵ Hasta aquí, administrar una empresa privada o una pública tiene connotaciones similares.⁶

La gran diferencia parte del carácter “público” de la administración, de hacia quiénes está dirigida la acción de administrar y de los objetivos últimos que busca, es decir, la dirección del pueblo y su bienestar común como sociedad. El objetivo particular y único de la Administración Pública es

⁵ Frederick C. Moser y Salvatore Cimmon, *Ciencia de la Administración*, Madrid, RIALP, 1961, p. 26.

⁶ Al final de cuentas administración significa servir (*ad* y *ministrare* del latín) en acción cooperativa con un objetivo común.

la satisfacción de necesidades de carácter público, por lo que tiene sentido colectivo. El mismo Karl Marx lo decía claramente: la Administración Pública es la actividad organizada del Estado.

Lorenzo von Stein, uno de los precursores de la ciencia de la Administración Pública en Alemania, en su obra *La teoría de la administración* de 1865, ofrece una contribución importante para el entendimiento de este objeto de estudio: la Administración Pública “...es la actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado”.⁷

Estado y administración son entidades nacidas a partir de los principios de asociación política que los individuos acuerdan para facilitar su convivencia. El Estado ha sido creado para organizar, coordinar y dirigir a la sociedad, cuidar su mejora constante. Administrar por lo tanto a la sociedad exige que el funcionario de Estado sepa articular los fines y medios con eficacia, ya que sus decisiones tienen incidencia inmediata en toda la vida social. La responsabilidad de quien toma decisiones desde la Administración Pública es hacerlo con el análisis y explicación de las realidades gubernamentales y la práctica ordenada para conservar, reformar y transformar la sociedad organizada que es el Estado.⁸

⁷ La paternidad de la ciencia de la Administración Pública se le atribuye al francés Charles Bonnin, quien en 1808 escribe *Principios de Administración Pública*. La definición de Lorenzo von Stein, citada en José Juan Sánchez González, *La Administración Pública como ciencia: su objeto y su estudio*, México, IAPEM, Plaza y Valdés Editores, 2001.

⁸ Ricardo Uvalle Berrones, “La Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública”, en *Revista IAPEM*, núm. 11, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., julio-septiembre de 1991, pp. 57-59.

Para Woodrow Wilson, padre del estudio de la disciplina en Estados Unidos, en su artículo de 1887 “El estudio de la Administración Pública”, al definir a la propia administración habla de ésta como “...la parte más visible del gobierno; el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan viejo como el gobierno mismo”.⁹ Esta definición también da cuenta de la naturaleza propia de la Administración Pública al ser referencia primero al ámbito de su acción, a la del gobierno, a su rama ejecutiva, es decir, al ámbito de las estructuras, organizaciones, reglas y actividades de dirección de la sociedad (lo visible). Una cosa también queda clara con Wilson: se encuentra la necesidad de abordar el entendimiento de la Administración Pública a partir de una perspectiva histórica, el requisito esencial para entender su naturaleza es a partir de la evolución de la relación Estado-sociedad a lo largo del tiempo.

El mismo Wilson, en este artículo, pone sobre la mesa de discusión el elemento más controversial respecto a la naturaleza de lo administrativo y lo político de la acción del gobierno. Él plantea una dicotomía entre administración y política que parece ser el origen de las visiones erróneas que separan a estas dos esferas como dos campos perfectamente separables. El propósito de Wilson fue separar artificialmente lo imposible de dividir: la actividad pública del gobierno –porque ninguna acción de gobierno es privada– y la actividad política del Estado.

Las afirmaciones de que “el campo de la administración está fuera de la esfera de la política”, de que “el campo de

⁹ Woodrow Wilson, “Es estudio de la Administración Pública”, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999, p. 74.

la administración es un campo de negocios [...] separado de la política” y de que las “cuestiones administrativas no son cuestiones políticas” establece como premisa una distinción que por sus términos absolutos no se justifica.¹⁰

W. H. Moreland aclara lo que para él es un *continuum* entre los dos campos:

La política decide sobre los objetivos a lograr; la administración pone la política en ejecución o, dicho en pocas palabras, hace las cosas. La Ciencia Política trata esencialmente con los métodos por los cuales se formula la Política Pública; y la emparentada ciencia de la Administración Pública comienza donde la política termina.¹¹

Por su lado, Marshall Dimock plantea que la Administración Pública es, en esencia, un proceso político, o más bien parte de un proceso mayor que se inicia como político en torno a la gestación de los objetivos y metas de la sociedad, donde grupos organizados civiles, partidos políticos, legisladores y administradores públicos interactúan para la definición de la agenda y la formulación de las políticas públicas, en donde la ejecución o implementación de las mismas es parte del mismo proceso esencialmente político.¹²

En los regímenes políticos contemporáneos es evidente la conexión que existe entre modelo de Administración Pública y el propio sistema político en el que se desenvuelve. El

¹⁰ Citas de Marshall Dimock y Gladis Dimock, *Administración Pública*, en José Juan Sánchez González, *op. cit.*, p. 147.

¹¹ W. H. Moreland, “La Ciencia de la Administración Pública”, citado en José Juan Sánchez González, *ibid.*

¹² “Desde el punto de vista de la estructura de gobierno, la Administración Pública [como disciplina] se ocupa del estudio y la práctica de aquellas cuestiones cuya realización está a cargo del derecho y la política. Una vez que la legislatura aprueba una política y la convierte en ley, y una vez que el poder judicial define y delimita el derecho, la funciones gubernativas restantes quedan a cargo de la Administración Pública”. José Juan Sánchez González, *ibid.*, p. 149.

diseño de las estructuras de gobierno, de su marco organizacional y normativo, de sus prácticas administrativas, el modelo de gerencia en las políticas públicas y sus orientaciones están totalmente penetradas por la forma y dinámica del sistema político. A su vez, los efectos de la acción de la Administración Pública se extienden por todo el resto del sistema político y lo afecta, determinando el éxito o fracaso de su desempeño en tratar de conseguir la propia gobernabilidad. Así, el diseño del régimen político, o el carácter ideológico de sus élites, determina la relación entre actores del sistema, tal es el caso de la relación sector público-iniciativa privada, o entre los partidos políticos, los sectores organizados de la sociedad o las fuerzas sindicales. El sistema electoral (de mayoría, proporcional, o mixto), el sistema de partidos (de partido dominante, bipartidista o multipartidista), el sistema de gobierno (presidencial o parlamentario), o la existencia o falta de mecanismos adecuados de la intermediación ciudadanos-gobierno, son esenciales para entender los fenómenos relativos a la acción de Estado a partir de la Administración Pública.

En consecuencia, es necesario entender a la acción pública, incluida la del gobierno, como un complejo entramado producto de la cooperación, el compromiso y el conflicto entre actores del sistema político (grupos de interés, políticos y burócratas). Esto amplía la brecha con respecto al entendimiento de la administración en el sector privado.

Hay una cita de Wallace Sayre muy utilizada por los especialistas de la Administración Pública norteamericana al tratar de hacer referencia a las diferencias entre Administración Pública y administración privada, la cual dice que “la gerencia pública y la privada son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes”. Esta afirmación es severa, pero deja ver la complejidad propia de la Adminis-

tración Pública en lo esencial.¹³ En 1937 Gulik y Urwick establecieron los principios básicos de la administración, los cuales se pueden generalizar tanto para el ámbito privado como para el público: planificar, organizar, integrar personal, dirigir, coordinar, informar y presupuestar. Para el gestor público o privado el desafío consiste en integrar todos estos elementos de modo que obtenga resultados. El administrador público debe contar con las herramientas intelectuales, operativas y técnicas para dominar esta parte básica de su tarea en la gerencia de las estructuras y políticas del gobierno, es esencial para mejorar su desempeño; pero esta parte “no debe disminuir o retrasar los antecedentes fundamentales, el elemento filosófico y el humanismo tan valorizado por los que abogan por volver a los clásicos”.¹⁴

Los principales aspectos en los que se diferencia la Administración Pública de la privada, se pueden resumir en algunas características básicas: “Los objetivos son establecidos, con frecuencia, por otros elementos del sistema político fuera del control de los administradores; sus operaciones no se rigen por las leyes del mercado, ni dependen de sus resultados en pérdidas o ganancias”¹⁵

Ante esta naturaleza, la Administración Pública –tanto como proceso o actividad humana para lograr los fines del gobierno, o actividad de estudio e investigación centrada en las agencias gubernamentales (siguiendo la definición de Dwight Waldo)– obliga a tener una visión clara acerca del campo de acción de la disciplina y su ubicación en el espec-

¹³ Graham T. Allison, “La gerencia pública y la privada: ¿son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes?”, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *op. cit.*, pp. 751-753.

¹⁴ J. Pfiffier, *Resarch Methods in Public Administration*, citado en José Juan Sánchez González, *op. cit.*, p. 125.

¹⁵ “Administración Pública”, en Mario Martínez Silva (coord.), *Diccionario de política y Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, s.d., p. 52.

tro de las Ciencias Sociales. José Juan Sánchez González nos proporciona un resumen esencial de todo lo discutido:

1. La Administración Pública es la actividad dinámica y en constante movimiento que contribuye a alcanzar los fines del Estado.
2. Es el gobierno en acción y la parte más visible de su actividad pública; inicia donde termina la política y concluye donde la política comienza.
3. Es el poder ejecutivo con todos sus aparatos, órganos y dependencias públicas que lo constituyen, aunque se relaciona de manera indirecta (complementaria) con los poderes legislativo y judicial.
4. Es un proceso dinámico que tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades públicas reconocidas por el Estado.
5. Es una función que contribuye a que los ciudadanos, la sociedad y el Estado puedan alcanzar los objetivos concurrentes de estos tres factores.
6. Es un instrumento fundamental del Estado para realizar aquellas actividades que no puede o deja de hacer, pero que debido al interés público deben realizarse.
7. Como parte del gobierno que genera las políticas públicas, se encuentra vinculada a toda clase de asuntos públicos, que se manifiestan de manera concreta en los servicios que realiza el gobierno.
8. Es la Ciencia Social que se encuentra en gestación y desarrollo, que nació como un subcampo de la Ciencia Política, que tiene por objeto estudiar, analizar y sistematizar la actividad organizada del Estado.

En cuanto a este último punto, el de la Administración Pública como ciencia social o subcampo de la ciencia política, es necesario una reflexión más a fondo.

La Administración Pública, una Ciencia Social, parte de las Ciencias Políticas

Como se mencionó, el estudio de la Administración Pública, a partir de las contribuciones de Wilson, trató de crecer como un campo separado de la política, pero resultó que esta separación fue ficticia. Política y administración dentro de la esfera de lo público, es decir, del Estado y la sociedad, es un proceso continuado. El objetivo de esta separación, según Omar Guerrero, siempre fue más bien el de lograr que la Administración Pública como disciplina, floreciera y se consolidara como una verdadera ciencia, sobre todo al tratar de revertir la subvaloración obtenida a partir del interés mostrado durante mucho tiempo por la Ciencia Política al concentrarse más en la naturaleza de la soberanía, la ciudadanía, el Estado y la legitimidad misma del poder, más allá del cómo fortalecer esta soberanía y legitimidad del Estado y sus instituciones, entre ellas el gobierno y la Administración Pública.

Es indudable que el origen de la Administración Pública la encontramos en la Ciencia Política: Charles Bonnin (Francia), Lorenzo von Stein (Alemania), Javier Burgos (España) o Woodrow Wilson (Estados Unidos) fueron, antes que todo, teóricos del Estado. Si en realidad la Administración Pública se hubiera desarrollado desde las escuelas de negocios, ¿qué tipo de campo académico tendríamos? La verdad es inimaginable. No es explicable entender la naturaleza de la Administración Pública sin hacer referencia al Estado, la sociedad, sus instituciones y sus actores. La Administración Pública como actividad o práctica está hueca sin fundamentos filosóficos y normativos, la Administración Pública como disciplina sin teoría política es mero instrumento mecánico. La Administración Pública no se concentra en

“detalles menores” del gobierno, sino en lo fundamental para la preservación del Estado mismo.¹⁶

El profesional que se desempeña en este campo no sólo debe buscar la eficiencia administrativa, sino buscar equilibrarla con la racionalidad política en la cual se desenvuelve. La complejidad de la sociedad requiere de una disciplina que la observe en esa misma dimensión, con sensibilidad y objetividad, observando las particularidades coyunturales del entorno, la diversidad de actores y los intereses en juego, las ganancias y las pérdidas en todo el proceso político.

A esto hay que sumarle la dimensión histórica. La evolución de las formas de dominación social hasta su llegada al Estado moderno y su gobierno (en particular la Administración Pública entendida bajo el modelo analítico de la burocracia weberiana y del tipo ideal de autoridad racional-legal), así como las nuevas formas que adquiere éste ante las continuas transformaciones de la relación Estado-sociedad, requieren que el politólogo y el administrador público se concentren en esta perspectiva temporal y simbiótica del análisis.

En la formación de este profesional hay que distinguir las disciplinas que ayudaran a entender por un lado la naturaleza estatal y política de la Administración Pública, y por otro las que le dotarán de herramientas técnicas, procedimentales y operativas. Para el primer caso, las disciplinas que aportan a ese objetivo son eminentemente del campo de las Ciencias Sociales, es decir, el Derecho, la Ciencia Política, la Sociología, la Economía, la Psicología, la Historia o la Antropología. Para el segundo, las materias referidas a técnicas de planeación, dirección y control de la propia administración general. Las primeras trascienden, pues estudiar

¹⁶ Ricardo Uvalle Bertones, *op. cit.*, p. 58.

Administración Pública no se reduce a mejorar el desempeño estructural u operativo del gobierno, sino también la acción del gobierno para resolver “problemas públicos” concretos, donde no sólo el gobierno debe intervenir para su solución, sino el conjunto de la sociedad.¹⁷

La acción de gobierno se realiza desde un contexto eminentemente político, no verlo así es inadecuado. El profesional de la Ciencias Políticas y la Administración Pública debe estar formado con la idea básica de que su cometido es éste –claro está, aparte del análisis objetivo y crítico de las disfuncionalidades del sistema político–, tratando de mejorar la operación y acciones estatales atendiendo el principio de eficiencia política y administrativa. Administrar a la sociedad no es tarea fácil, exige el conocimiento propio de lo que es el Estado y cuál es su misión en la sociedad.

La necesidad social del profesional en Gobierno y Administración Pública

Debido al cambio político experimentado en México o Latinoamérica recientemente –aunado a una crisis de eficiencia, eficacia y legitimidad de los gobiernos en todos los órdenes, originada por varios factores, pero la mayoría asociados con la carencia de buenos equipos de gobierno–, se vuelve imperativo disponer de recursos humanos formados y capacitados para emprender los cambios necesarios, no sólo hacia la modernización de las estructuras estatales, sino sobre todo hacia la redefinición de lo que significa gobernar para darle respuesta efectiva a las demandas ciudadanas.

¹⁷ Ésta es la visión que proporciona el enfoque de Políticas Públicas surgido en Norteamérica a mediados de los cincuenta del siglo xx a partir de las aportaciones de Horld D. Lasswell.

Para lograr buenos gobiernos en la práctica, es oportuno romper algunos paradigmas sobre lo que significa gobernar y, más aún, posicionar en los altos dirigentes la referida idea de que se necesitan gerentes públicos de carrera, lo cual implicaría por necesidad una revolución educativa que debe ser llevada a cabo a través de un liderazgo contundente, en un espacio diseñado especialmente para ello.

Así, las escuelas de gobierno surgen para llenar esta necesidad y ocupar el espacio que otras organizaciones han dejado vacante, fundamentalmente convencidas de la urgencia de contar con mejores gobernantes, para construir mejores sociedades, pues como lo advierte la Escuela Superior para Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Pittsburg (1972):

...los centros o institutos de Administración Pública tienen por finalidad el mejoramiento de la capacidad de gobierno, adiestrando a individuos con capacidad administrativa y personal, para que planifiquen y gerencien los servicios públicos nacionales, regionales y locales; así como el perfeccionamiento de los conocimientos e instalaciones que contribuyan a ese fin.¹⁸

En este mismo orden de ideas, Carlos Matus, principal impulsor de las llamadas escuelas de gobierno en toda Latinoamérica, afirma que éstas son:

...centros de formación de alto nivel para jóvenes que deseen desarrollar su vocación política o tecnopolítica, donde de igual manera los actuales dirigentes políticos puedan recogerse a renovar sus experiencias y conocimientos; donde los individuos puedan reunirse para estudiar y desarrollar en común

¹⁸Lucrecia Morales García, "Las escuelas de gobierno y las universidades", en *Revista Educación Superior y Sociedad*, vol. 8, núm. 1, de la UNESCO (CRESALC), Caracas, 1997, p. 112.

las Ciencias y Técnicas de Gobierno, fortaleciendo sus valores democráticos, así como renovar su identidad y personalidad culturales.¹⁹

Ahora, si bien es cierto que muchas universidades mantienen programas permanentes de gestión pública, es necesario señalar, sin embargo, que esto no es lo mismo que especializarse en ciencias y técnicas de gobierno. De hecho, el gerente público debe poseer la habilidad de alcanzar objetivos de interés colectivo, a través de la adecuada administración de recursos de diverso tipo (humanos, materiales y financieros, en dicho sector); mientras que el experto en tecnopolítica (especializado en las ciencias sociales y técnicas respectivas) supera tal definición, al ser

...un híbrido entre el intelectual, el político y el gerente, que practica el juicio cuasirracional... un científico social preocupado por la acción, sin complejos para explorar el futuro difuso e incierto, preparado para comprender un mundo complejo con múltiples recursos escasos y variados criterios de eficiencia y eficacia, a la par que preocupado por la planificación de la acción en cualquier ámbito.²⁰

El profesional del gobierno constituye un apoyo fundamental a la Administración Pública, ya que su formación en ciencias y técnicas de gobierno lo convierten en un soporte de la calidad de la gestión gubernamental, a lo que se suma el manejo de los elementos teóricos de la academia y los beneficios derivados del olfato del político de oficio, lo cual ha de cambiar la forma de hacer política.

¹⁹ Carlos Matus, *Política, gobierno y planificación*, Caracas, Venezuela, Ediciones del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Organización Panamericana de la Salud y Fundación ALTADIR, 1987.

²⁰ *Ibid.*

En síntesis, las escuelas de gobierno –en concordancia con ese nuevo liderazgo que deben asumir ante la crisis económica, social, cultural, pero principalmente política que atraviesa la mayoría de los países latinoamericanos– deben tener como misión principal elevar la capacidad de gobierno, es decir, el caudal de conocimientos, herramientas, técnicas y experiencias que conformen la experiencia necesaria para una gestión de éxito en todos sus niveles (local, regional y nacional), y lograr mejores ejercicios públicos por el bien de la ciudadanía.

En este sentido, la sociedad mexicana ha venido demandando un nuevo liderazgo político, que sea capaz de responder a las complejidades de los problemas sociales en aras del bienestar colectivo. Desde este punto de vista, una voz que ha sonado casi al unísono señala que es necesario prepararse para gobernar, y por ello, deben existir organizaciones que se dediquen a formar a los líderes del mañana. Dichas organizaciones deben ser las escuelas de gobierno.

Pero no sólo es el gobierno en sus diferentes niveles el que reclama este tipo de profesionistas. Diferentes organismos como los partidos políticos, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y empresas paraestatales e incluso privadas, demandan profesionales en Administración y Políticas Públicas.

Los ciudadanos han tomado conciencia de que deben ejercer sus derechos y convertirse en actores de los procesos políticos del país. Las organizaciones civiles, los partidos políticos y los grupos de presión son hoy en día cada vez más participativos e interactúan con estructuras políticas complejas, en un contexto de operación en flujo constante. La profundización de la democracia parece ser una meta posible.

Nueva Gestión Pública: la exigencia de la posmodernidad

Los cambios en la vida de la sociedad durante el último siglo son significativos e innegables. La vertiginosidad con la que han ocurrido los hizo más visibles hasta para los más incrédulos. Vivamos o no en una nueva época –modernidad o posmodernidad–, los cambios y diferencias con respecto a lo que antes dieron identidad y cohesión a las formas organizativas de la sociedad, ahora son importantes. Estas formas organizativas básicas, como el Estado, la comunidad, la empresa o la familia, cuentan con significados y valoraciones diferentes por parte de quienes las integran. Esos individuos comparten símbolos y percepciones del mundo que los rodea mucho más complejas.

La conciencia del “yo” y la del “resto del mundo” es mucho más significativa para una gran parte de quienes conforman la comunidad mundial. Una dinámica de apertura, que comenzó por lo económico, y que se sigue por lo cultural, exige cambios en la forma de estructurar a nuestras sociedades y en los mecanismos de organizar nuestra convivencia diaria, lo cual ineludiblemente pasa por la forma de estructurar nuestra organización política y de gobierno.

Se está dando una intersección entre lo económico global, lo geopolítico mundial y materializándose en un nuevo modo de producir, comunicar, gestionar y producir, es decir, esta-

mos observando el surgimiento de una nueva estructura social.²¹

Lo anterior se puede ejemplificar con los significativos cambios estructurales en los procesos sociales básicos. En este último siglo, ha habido cambios tanto en el modo de producción –consolidación del modelo capitalista de mercado, y ahora financiero–, y cambios significativos a los que Manuel Castells llama *modelos de desarrollo*.²² En el último cuarto de siglo, pasamos de un modelo basado en el industrialismo a uno especialmente basado en el “informacionalismo”.

Este modo de desarrollo informacional se caracteriza principalmente por la consideración de que la fuente de la productividad estriba, en primera instancia, en “la tecnología de la generación de conocimiento, el procesamiento de la información y la comunicación de los símbolos”.²³ A diferencia con el anterior modo de desarrollo, el industrialismo, el cual se orientaba al crecimiento económico (maximización del producto), el informacionalismo se orienta hacia el desarrollo tecnológico, acumulación de conocimiento y grados complejos del procesamiento de la información.

El mundo está pues, viviendo un proceso globalizador-transformador, el cual no hubiera sido posible sin el desarrollo de las nuevas tecnologías de comunicación y la valoración del desarrollo tecnológico para la producción; y es inminente que el mundo está viviendo una transformación del capitalismo –sobre todo un tránsito hacia su modalidad financiera–, también facilitado por el desarrollo tecnológico.

Los procesos de racionalización que caracterizaban el modo de desarrollo industrial han sido cambiados por la nece-

²¹ Manuel Castells, *La sociedad en red*, vol. I, Siglo XXI Editores, 1996.

²² Los “modos de desarrollo” son los dispositivos tecnológicos mediante los cuales el trabajo actúa sobre la materia para generar producto, determinado en definitiva la cuantía y la calidad del excedente. *Ibid.*, p. 40.

²³ *Ibid.*, p. 43.

sidad de procesos de “innovación” en el periodo informacional. La dirección es hacia nuevos ciclos de alta tecnología y servicios, cuyo motor es la misma innovación, generada a partir de procesos más flexibles y abiertos a todos los actores involucrados en cada proceso social.²⁴

En lo político, los valores que se están posicionando como reguladores de los cambios estructurales mencionados van ligados con una idea generalizada de institucionalización de regímenes democráticos, abiertos a la participación ciudadana cada vez más amplia, de reconocimiento de la diferencia y respeto a las minorías, así también de aparatos gubernamentales mediadores de la nueva relación Estado-sociedad, guiados por principios de responsabilidad hacia con los ciudadanos y abiertos en los procesos de toma de decisiones; estos valores son englobados en lo que algunos llaman “cultura de la Nueva Gestión Pública”.

La correlación entre cambios en los signos de los tiempos y la necesidad de cambios en las estructuras y marcos institucionales de la política y organizacionales de la sociedad, Michel Crozier los expresa con claridad:

Estamos viviendo una verdadera revolución, no solamente en las actividades humanas –materiales e inmateriales, desde las actividades del trabajador asalariado hasta las del empleado oficinista– sino también en el funcionamiento de los sistemas de relaciones de poder. El sistema burocrático que originó la estructura de nuestro aparato colectivo de toma de decisiones ha tenido un gran impacto sobre nuestro sistema industrial, pero no logra ajustarse a las exigencias del presente, el cual es

²⁴ Michel Crozier, “La transición del paradigma burocrático a una cultura de la gestión pública”, en *Memorias del I Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996, Documento electrónico.

totalmente nuevo y diferente. Ahora nos obligamos a funcionar dentro de un nuevo paradigma que pudiéramos llamar *la cultura de la gerencia pública*. Nuestro razonamiento tradicional, con la figura central del servidor público obediente, que ejecutaba las decisiones adaptadas mediante el debido proceso democrático, no se ajusta a la nueva realidad. El orden de capas burocráticas superpuestas resulta demasiado engoroso para ser aplicado a la complejidad del mundo moderno.²⁵

Una razón más específica que da Crozier para el cambio de paradigma, aparte de la exigencia de los nuevos tiempos, es el crecimiento de todas las actividades administrativas –públicas, semipúblicas y aún las privadas–, las cuales están sobrecargando de manera extraordinaria los recursos asignables, financieros y humanos y, por lo tanto, es imposible seguir administrando dichos recursos con las herramientas tradicionales de la jerarquía administrativa.²⁶

Crozier apunta una contradicción básica de nuestro tiempo, a decir, que precisamente existe una creciente complejidad de nuestras actividades y, por otro lado, una creciente consideración de la libertad del agente individual. El paradigma de la gerencia pública deberá ayudar a superar dicha contradicción mediante una mayor capacidad para cooperar entre los agentes.²⁷

La clave para que ocurra lo anterior será la revolución en el comportamiento de quienes tienen la posibilidad de decidir, es decir, de los “gerentes públicos”, quienes para

²⁵ *Ibid.*, p. 1. Cursivas propias.

²⁶ Enrique Cabrero llama a este fenómeno “crisis de eficiencia y eficacia” de las organizaciones públicas, lo que deriva en algo peor, en crisis de “legitimidad” de los gobiernos. “Estudio Introductorio”, en B. Bozeman, *Gestión pública. Su situación actual*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

²⁷ Crozier, *op. cit.*, p. 4.

responder a la complejidad deberán cambiar su modo de razonar: no sólo adecuar los medios a los fines, sino una forma de trabajar más flexible, mediante una forma de triangular los elementos en una manera más real: los fines, los recursos, las restricciones. Y en vez de pasar a una mayor especialización, deberán desarrollar la sencillez de las estructuras y de los procesos.²⁸

La necesidad de regenerar la acción gubernamental y los procesos políticos desde una nueva lógica basada en referentes simbólicos de mayor apertura y responsabilidad democrática, obedecen también a la crisis de valoración generada hacia las estructuras institucionales y a los actores políticos, debida al desfase entre las exigencias de la sociedad y las formas “racionalizadas” y rígidas de actuar de los agentes políticos y sus estructuras organizativas, que últimamente las habían hecho parecer –y volverse en efecto– ineficientes e ineficaces.

Dicha crisis de eficiencia, eficacia y legitimidad del gobierno ha hecho de la gerencia pública un término relevante, pues se ha visto la posibilidad de modernizar las agencias gubernamentales, abriendo espacios a una concepción de ejercer la función pública de forma responsable y encontrar una menera alternativa a la desmantelización o “ahuecamiento del Estado”, y realmente encontrar un cambio institucional profundo y con resultados positivos.²⁹

La idea de gestión pública muchas veces ha dado origen a interpretaciones erróneas en cuanto a su significado y fines. Estas equivocadas interpretaciones han identificado a la gerencia pública con una visión “empresarial” del ejercicio de la función pública, con privatizaciones, achicamien-

²⁸ *Ibid.*, p. 5.

²⁹ Enrique Cabrero, *Del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

to del Estado, alejamiento de la política y con la orientación hacia procesos de mercado,³⁰ pero en realidad, desde su origen, la gerencia pública ha buscado un mejoramiento de los sistemas operativos del gobierno, del manejo del ambiente externo y sus restricciones (control de lo político), y la maximización de las capacidades de los gerentes (funcionarios de carrera) en el manejo de los asuntos públicos. Rainey lo dice así: "... el crecimiento del interés y de la actividad [de la gerencia pública] simboliza un supuesto, incluso por algunos que lo negarían abiertamente, en el sentido de que el Gran Gobierno ha llegado para quedarse y que la gerencia es crucial".³¹

Política y administración en muchos sentidos sigue siendo uno de los temas centrales de la gerencia pública, aunque es indudable la distinción entre criterios políticos y criterios técnicos u operativos; el problema es que siempre van mezclados en formas complejas, "a veces razonablemente distintas, a veces dialécticas, a veces interactivas".³² El enfoque analítico de la gerencia pública destaca la cuestión del desempeño de las funciones gerenciales en un ambiente político.

Esta conciencia de la necesidad de un desarrollo analítico particular para el tratamiento de los problemas específicos de los aparatos gubernamentales, que tome en cuenta la complejidad de su entorno y la vertiginosidad de los cambios, está presente en los diferentes aportes desde distintos enfoques de la gerencia pública. Es así que por ejemplo, como nos lo indica Enrique Cabrero, en la situación del *Esta-*

³⁰I. Jamil, "La cultura administrativa: una forma de comprender la Administración Pública en distintas culturas", en *Gestión y Política Pública*, vol. I, primer semestre de 1998, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1998, p. 69.

³¹H. G. Rainey, "Gerencia pública: desarrollos recientes y perspectivas actuales", en Noami B. Lynn y Aaron Wildavsky, *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 239.

³²*Ibid.*, p. 241.

do Gendarme (forma correspondiente a casi todo el siglo XIX y principios del XX), en donde el principio fundamental era el *laissez faire*, regido sólo por lo que le estaba asignado por la norma jurídica, el estudio del marco legal; es decir, de las instituciones formales, era suficiente.³³ La posibilidad de entender estos fenómenos la daba el *derecho administrativo*; el cual, bajo estos términos, pretendía abarcar para su comprensión casi en su totalidad el conjunto de la acción del gobierno reconocidas a él.

Para la década de los treinta, aproximadamente, en que la transición se da hacia una concepción del *Estado Providencia* (primera fase del Estado Benefactor), y en donde se da una ampliación de las funciones estatales, principalmente hacia la oferta de bienes públicos básicos (como educación, salud y vivienda), el resurgimiento de la ciencia o estudios de la *Administración Pública* saca a flote como debate central la dicotomía entre política y administración, dado el desarrollo de esta última como disciplina particular y a la percepción por parte de los estudiosos de la materia que los procesos administrativos del Estado (y en particular de la función ejecutiva) adquirían relevancia.

Ya en presencia de un *Estado Omnipresente* –década de los cincuenta–, la alta y excesiva participación del Estado en la esfera pública “complejizó” el estudio de esta realidad, dado que los grupos, tanto de la esfera económica como de la civil, empezaron a buscar espacios de autonomía y a demandar mayor participación. También nos encontramos ante una lógica gubernamental que se fragmentó, sus estructuras empezaron a generar identidades particulares, lo cual hizo que se encontrara en una situación de enfrentamiento interno y, por lo tanto, que problematizó aún más el entendimiento.

³³Enrique Cabrero, *op. cit.* 1995.

miento de dichos procesos. Éste es el marco en el que surge la *escuela de las políticas públicas*, donde el análisis fundamental ve la necesidad de enfocar los problemas de manera situacional, a concentrarse en el análisis de la política pública en cuestión y el proceso decisorio alrededor de ellas, todo ello debido a esa lógica particular surgida en sus propias estructuras y de los problemas que aparecen bajo la lógica múltiple impresa por cada uno de los actores involucrados, tanto gubernamentales como no gubernamentales (grupos de interés, partidos, empresas, organizaciones civiles, etcétera).

A finales de la década de los sesenta y más intensamente en los setenta, la crisis del paradigma estatal omnipresente y la transición a lo que se ha dado en llamar el *Estado Modesto* (o regulador), así como una mayor percepción de la complejización al interior del gobierno y sus procesos, se pasa a una concepción del aparato gubernamental como una “red de organizaciones” –las cuales constituyen sus propias reglas y obedecen su propia lógica, se da un juego de actores al interior de estas agencias y se reconoce una interacción mayor con el entorno–, obliga a estudiar por separado la acción específica del gobierno (y sus organizaciones) con una nueva óptica, dirigida principalmente a corregir los aspectos controlables de esa acción del gobierno. Es en este marco donde surge la perspectiva de la *Nueva Gestión Pública*.

El enfoque de la Nueva Gestión Pública para México

El carácter de las instituciones políticas, y en general de sus organizaciones, en tanto sistemas de reglas y estructuras de

significado, desempeñan un papel esencial en la construcción e instauración de una cultura de la gerencia pública en los sistemas políticos contemporáneos.

En México, y en general en Latinoamérica, deben adecuarse estos aprendizajes, pues es ahí donde la gerencia pública tiene mucho por hacer.³⁴ La identidad necesaria para arraigar la Nueva Gestión Pública debe estar dirigida a crear marcos institucionales donde la cultura de la responsabilidad, la transparencia y la apertura democrática sea el principal eje para la consolidación de estructuras organizacionales y políticas más sólidas y coherentes con esos valores y principios.

El grado alcanzado por las estructuras organizativas políticas y gubernamentales por los países desarrollados es totalmente diferente con respecto al de los países en vías de desarrollo. En estos últimos, la profesionalización, formalización de procesos, rigidez normativa y estructural propia del paradigma burocrático de la modernidad, ni siquiera han llegado a consolidarse ampliamente en sus estructuras, pareciera que la posmodernidad y sus exigencias hacia la forma de estructurar las organizaciones y su funcionamiento (agilidad y flexibilidad) ha tratado de alcanzar nuestras propias estructuras organizacionales sin todavía haber asumido y alcanzado los anteriores compromisos de racionalidad, formalización y sistematización.³⁵

Los países desarrollados comparten no sólo contextos de complejidad social sino libertad individual, maduración de sus sistemas económicos, sociales y políticos, además del impulso al desarrollo humano y cultural como un derecho consagrado.

³⁴ Enrique Cabrero, *op. cit.*, 1999, p. 29.

³⁵ Michel Crozier, *op. cit.*

Pero aún así, el compromiso en los países en vías de desarrollo no es primero consolidar estructuras rígidas y formalizadas, sino saber sortear el doble compromiso de consolidar instituciones y estructuras organizacionales acordes con los nuevos retos que plantea el proceso de globalización.

Se exigen, además, procesos innovadores, pero para ellos se requieren otros impulsos renovadores básicos, como lo es la existencia de dirigentes culturalmente comprometidos con una renovación democrática de la Administración Pública. Los gerentes públicos son quienes deben ser los detonadores del cambio institucional profundo; la difusión de valores democráticos y la implantación de procesos abiertos, transparentes y flexibles. El acento se debe poner en la capacitación y formación de funcionarios comprometidos con esos valores. Las estructuras y los procesos formales deberán seguir el influjo que le impone entornos exigentes en esos aspectos.

La particularidad está en la consideración en nuestros propios referentes institucionales políticos, particularmente en las tradiciones culturales y simbólicas de nuestros contextos; si se deja de lado esto estaremos errando la estrategia y los procesos de reforma gubernamental seguirán siendo “huecos” y sin efectos profundos en la democratización de la sociedad.

Las Ciencias de las Políticas y el estudio de los asuntos públicos

Encontrar “la orientación hacia las políticas” es el llamado que hiciera en 1951 Harold D. Lasswell a la comunidad científica de su país (EUA). Con especial interés en las Ciencias Sociales, convocó a articular sistemáticamente la interdisciplinariedad de la ciencia y la posibilidad democrática de las decisiones gubernamentales,³⁶ para a través del *policy decision-making* como objeto de estudio, tratar los “problemas fundamentales del hombre en sociedad, “los conflictos básicos de nuestra civilización, y alcanzar “la plena realización de la dignidad humana”, construir así, pues, las *policy sciences of democracy*.³⁷

Lasswell utiliza el término “ciencias de políticas” a fin de designar el contenido específico de las disciplinas de las Ciencias Sociales en la búsqueda de una “orientación hacia las políticas”. Es así que se habla del surgimiento, a partir de la consideración de este politólogo norteamericano, de

³⁶ Luis F. Aguilar (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Antologías de políticas públicas, núm. 1, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992a, p. 39.

³⁷ En los textos de habla castellana, cuando hablamos de “políticas públicas”, siempre hay que hacer esta aclaración: en inglés la expresión *policy* se utiliza para denominar los aspectos relacionados con el ámbito gubernativo o la acción gubernamental; y la expresión *politics* se deja para hacer referencia a los aspectos relacionados con el poder. “A falta de términos más explícitos en lengua castellana *politics* (relaciones de poder) se traduce por política y *policy* (relaciones de gobierno) se traduce por políticas”. Manuel Canto Chac, “Introducción a la Ciencia de las Políticas”, en *Diplomado Nacional en Política Pública y Gobierno Local*, Materiales de trabajo, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1995, p. 49.

un campo de estudio que pretende encontrar la vinculación positiva de la producción científica con el mundo de la vida cotidiana, expresado este último con la actividad y la acción de gobierno, que a fin de cuentas tiene el objetivo primordial, al igual que la ciencia en general, de encontrar mejores formas de convivencia humana y de dignidad.

El planteamiento de Lasswell obedece un poco al ideal platónico de encontrar un gobierno que base sus decisiones en el conocimiento y la ciencia, que si bien no se encuentre comandado por aquellos filósofos reyes como pretendía aquel pensador griego, sí se apoye en la aportación extensa de la ciencia. Solamente una vez encontrada la unidad y maduración metodológica de las Ciencias Sociales a mediados del siglo XX, se hizo posible dirigir el llamado a encontrar la orientación hacia las políticas, y que verdaderamente se desplegara en un conocimiento de la actividad gubernamental, susceptible de integración sistemática, en una interdisciplina: en Ciencia de las Políticas.³⁸

En general, la producción científica, tanto en las ciencias del hombre como las de la naturaleza, había conseguido su constancia mayoría de edad al haber encontrado su “pertinencia pública”, es decir, aquel rasgo de la producción científico-social por el que puede decirse que hay una reivindicación cognoscitiva exitosa sobre las cuestiones que cualquier miembro de la sociedad consideraría dignas de ser conocidas; pero, para conseguir su consagración y reconocimiento de utilidad en el mejoramiento de la comunidad, fue necesario encontrar “la pertinencia para las políticas” de la producción científica.³⁹ Esta pertinencia puede concebirse

³⁸ Aguilar, *op. cit.*, p. 46.

³⁹ La pertinencia para las políticas obedece a la coincidencia de dos procesos: 1) la creciente complejidad de contextos que en los gobiernos de los países industrializados empezaron a vivir hacia mediados del siglo XX, en el que los aparatos de gobierno tenían cada vez mayor necesidad de enfrentar sus problemas de

como aquel rasgo de la producción científico-social que podría contribuir a la solución de un problema que enfrenta una política.⁴⁰

Según el propio Lasswell,⁴¹ el campo de las Ciencias de las Políticas incluye:

- a) Los métodos de investigación del proceso de política.
- b) Los resultados de los estudios de las políticas.
- c) Los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para “las necesidades de inteligencia del momento”.

Es así que desde el principio, y en función de los elementos mencionados, se propone una bifurcación en el enfoque de la Ciencia de las Políticas, dependiendo del objeto en que se centre la atención por parte del investigador, a decir por el mismo Lasswell en Conocimiento *del* proceso y conocimiento *en* el proceso de política (*Knowledge of & Knowledge in*).

forma desigual y especializada, y 2) el avance vertiginoso de las “disciplinas de dirección de la decisión”. Pedro Moreno Salazar, “Exposición crítica de los enfoques Estadounidenses para el Análisis de Políticas Públicas”, en *Revista INAP*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, p. 10.

⁴⁰ Mauricio Sáenz de Nanclares hace bien la aclaración que de acuerdo con esta distinción, puede haber pertinencia pública sin que se enlace con ninguna política, ya sea porque los responsables de las políticas consideren que con los recursos disponibles el problema es intratable, o bien por simple negligencia. Y en cambio, “una investigación puede tener pertinencia para las políticas aunque no haya reivindicado su pertinencia pública”. Mauricio Sáenz de Nanclares, “Estudio Introductorio”, en Peter Wagner *et al.* (comps.), *Ciencias Sociales y estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999, p. 21, nota 21.

⁴¹ Harold D. Lasswell, “La orientación hacia las políticas”, en Luis F. Aguilar (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Antologías de políticas públicas, núm. 1, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992a [ensayo original de 1951], p. 81.

Ya decía arriba que una de las ideas que dieron pie al surgimiento de la Ciencia de las Políticas era la necesidad de que los gobiernos dirigieran su atención a problemas específicos dada la complejidad de la realidad social que obliga a tratar tema por tema y no tener soluciones homogéneas a problemas complejos y heterogéneos, en ese sentido el enfoque de políticas da la posibilidad de concentrarse ya sea en el proceso de la política o en los resultados de la política. Al desarrollo de las investigaciones del primer tipo se les ha dado en llamar “estudios de políticas” (*policy studies*) y a los segundos “análisis de políticas” (*policy analysis*).⁴²

El “conocimiento *del* proceso de política” o estudios de políticas es definido como la tarea de conocer el proceso de decisión de la política “así como de hecho sucede”; y el “conocimiento *en* el proceso de política” o análisis de políticas refiere a la idea de la incorporación de datos y teoremas de las ciencias (de todo tipo) en el proceso de deliberación y decisión de las políticas, “con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública”.⁴³

En un principio, estas dos corrientes estuvieron en posibilidades de ser entendidas y desarrolladas cada una por separado; por un lado estaban al frente los “racionalistas, sionópticos, comprehensivos, planificadores, maximizadores...”, es decir, la perspectiva más cuantitativa de los problemas de políticas (los analistas de políticas), y por otro, “los incrementalistas, rationalistas limitados, *satisficers*,

⁴² Lasswell, desde el principio, estableció bien esta distinción, en la que el *Knowledge of* corresponde a la tradición de los *policy studies* y el *Knowledge in* a la del *policy analysis*. Harold D. Lasswell, “La concepción emergente de las ciencias políticas”, en Luis F. Aguilar (ed.), *op. cit.*, 1992a [ensayo original de 1971], p. 105. Para un desarrollo claro de estos dos enfoques véase además a Daniel McCool, *Public Policy. Theories, Models, and Concepts*, New Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliffs (1995) y a Luis F. Aguilar, *op. cit.*

⁴³ Aguilar, *op. cit.*, pp. 52-53.

pluralistas, los politólogos de políticas” (los estudiosos de los fenómenos sociales alrededor de las políticas).⁴⁴

Para tener claro el objetivo de conocimiento de uno y otro enfoque, Luis F. Aguilar⁴⁵ describe bien la relación entre ellos y sus diferencias, a decir:

... el análisis de política pública es la evaluación del cuál, entre las varias opciones de política o decisión gubernamental, es la mejor (o la buena) decisión o política a la luz de determinados fines, restricciones y condiciones. Es parte muy importante del campo más amplio de los estudios de políticas, que tratan de la naturaleza, causas y efectos de las diversas opciones de política pública. “El análisis de políticas puede incluir la investigación de las causas o de las consecuencias de las políticas o programas de gobierno. En los estudios de las causas de políticas públicas, éstas son las variables dependientes y el analista busca explicarlas con referencia a variables independientes –fuerzas sociales, económicas, tecnológicas, políticas. Esta investigación puede ser llamada investigación de la “determinación de la política [estudios de políticas]”. En los estudios de las consecuencias de las políticas públicas, éstas son las variables independientes y las dependientes son las condiciones sociales, económicas o políticas que se suponen serán afectadas por la política pública. Esta investigación puede ser llamada investigación del “impacto de la política [análisis de políticas]”.

El fin de todo estudio y análisis de política es la evaluación, ya sea de las causas y el juego de actores para el primer caso, ya sea de las consecuencias ocasionadas por el desempeño de la política para el segundo. La evaluación se encuentra, pues, en el centro de lo que pretende el campo

⁴⁴ Para un desarrollo claro de estas corrientes, particularmente clasificados como racionalistas, incrementalistas y “mezcla de distintos tipos de exploración” (*mixed scanning*) véase a Pedro H. Moreno Salazar, *op. cit.*

⁴⁵ Aguilar, *op. cit.*, p. 70.

de la Ciencia de las Políticas, no teniendo otro fin más que el tratar de mejorar la acción pública del gobierno.

A pesar de esta clara diferenciación, con la que se puede abordar el problema de la acción gubernamental, tanto de lo que la motiva y afecta como de sus efectos y consecuencias, la Ciencia de las Políticas en general se le puede entender como el conjunto de “estudios sistemáticos y empíricos del cómo las políticas [o acción de gobierno cualquiera] son hechas y afectan”, tal y como lo definió el propio Lasswell algunos años después.⁴⁶ Y de manera amplia comprende todo ese “abanico de términos que describen con plena aproximación intelectualmente aplicada a la examinación de los problemas societales críticos” (deLeon). Siendo pues el campo de la Ciencia de las Políticas una aplicación generalizada de conocimiento y racionalidad para percibir los problemas sociales (Dror).⁴⁷

Las lógicas, métodos y herramientas analíticas del estudio y análisis de políticas públicas pueden ser utilizadas en conjunto para abordar problemas públicos específicos, ya que estos enfoques comparten un solo objeto de estudio: el proceso de toma de decisiones, oficiales, semioficiales y “no oficiales”.

Es hasta el desarrollo reciente que este campo de estudio de segundo orden –principalmente a partir de los años ochenta– logra la consolidación, a raíz del rigor metodológico y la posibilidad de aproximación a la realidad en función de datos cualitativos y cuantitativos que otorgan las disciplinas de apoyo, lo que permite mayor prescriptibilidad al

⁴⁶ Lasswell, en 1951, planteaba que la Ciencia de las Políticas es “el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado”. Lasswell, *op. cit.*, 1992a [1951], p. 103.

⁴⁷ Peter deLeon y Yehezkel Dror son citados por McCool, *op. cit.*, p. 9.

estudio de las políticas.⁴⁸ Pero a la vez, es indudable la ausencia de un paradigma teórico y metodológico dominante, dado que este campo de estudio se ha nutrido de la aportación del conjunto de disciplinas mayormente consolidadas en las ciencias sociales. Preferentemente la Ciencia de las Políticas se ha apoyado en los instrumentos de la teoría política, jurídica, sociológica, económica, psicológica y hasta de la modelación cuantitativa, y en perspectivas analíticas como las de la gestión pública, la teoría de la organización, la teoría sistémica y, últimamente, el enfoque (neo)institucionalista; pero nunca apegada o sometida a “programas fijos porque [la Ciencia de las Políticas] es sinónimo de creatividad”.⁴⁹

La perspectiva académica de los estudios de políticas tuvo su fuente de inspiración en los desarrollos teóricos de la época, tal es el caso de los enfoques sistémicos desarrollados por David Easton y Talcott Parsons, donde la idea de proceso político toma forma, así como la concepción de interacción con otros “subsistemas” y otras estructuras sociales de poder y legitimación.

Por el lado de la Ciencia Política, desarrollada sobre todo en Estados Unidos, la atención se había centrado en los elementos del sistema que configuraban los insumos (*inputs*) de la política, es decir, se había dado atención a las formas, mecanismos y grupos de representación y agregación de intereses, de configuración de interés público. El explicar cómo y por qué ocurre lo anterior es campo del análisis político; pensar qué hacer frente a estos procesos de articulación de la demanda es tarea de la Ciencia de las Políticas, es poner

⁴⁸Las disciplinas de segundo orden son aquellas que se inscriben dentro del campo del conjunto mayor de ciencias generales (sociales, naturales o físicas), y que se apoyan de las otras disciplinas llamadas nomotéticas (en las Ciencias Sociales, ejemplo de ciencias nomotéticas están: la Sociología, Economía, Ciencia Política, etcétera). McCool, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁹Aguilar, *op. cit.*, p. 64.

la atención en los productos (*outputs*) de la política, y principalmente a la manera como se elaboran las decisiones a partir del juego de actores involucrados e interesados (*stakeholders*), la acción del gobierno y el sentido de esas acciones conjuntas, coincidentes y encontradas.⁵⁰

Daniel McCool⁵¹ sintetiza en seis las características del “campo emergente” de la Ciencia de las Políticas:

1. *Interdisciplinariedad.* Lasswell, siguiendo a su mentor Charles E. Merriam, argumentaba la necesidad de la Ciencia de las Políticas a incluir los resultados de las Ciencias Sociales, psicológicas y naturales, tal y como la elaboración de políticas lo necesiten.
2. *Empricismo.* Hay también la necesidad de incluir los métodos cuantitativos para tener “información auténtica e interpretaciones responsables”, aunque el propio Lasswell estaba muy apegado a la lógica positivista, él advertía de los peligros del “empirismo bruto” y de las limitaciones de las medidas empíricas al aplicarlo al estudio y análisis de las políticas.
3. *Mega-políticas.* Subrayando este punto con anterioridad, Lasswell estaba convencido de que la Ciencia de las Políticas podía (y debía) concentrarse en los asuntos importantes para la humanidad, y así poder estar por encima de problemas triviales y concernientes a la mera técnica y a asuntos de niveles gubernamentales bajos, es decir, la concentración estaba en las “mega-políticas” (*megapolocy*).
4. *Complejidad teórica.* Al considerar la complejidad teórica, Lasswell hacía referencia a que al tratar con el compor-

⁵⁰ Manuel Canto Chac propone explicar esta diferenciación al señalar que la Ciencia Política es una disciplina para entender, y la Ciencia de las Políticas es una disciplina para decidir. Manuel Canto Chac, *op. cit.*, p. 46.

⁵¹ McCool, *op. cit.*, p. 2.

tamiento humano, el estudio se volvía más complejo, y las hipótesis más fructíferas sólo se derivarían de estos “modelos ampliamente complicados”.

5. *Aplicabilidad*. El énfasis debía estar en las investigaciones que den valoraciones directas e inmediatas a los que tienen la posibilidad de decidir (*policy decision makers*), Lasswell esperaba que la Ciencia de las Políticas proporcionara la información concreta y las interpretaciones necesarias para quien decide.
6. *Normativa/prescriptiva*. Lasswell esperaba que la Ciencia de las Políticas debiera ser un fuerte apoyo para los gobiernos democráticos. Él, de hecho, la llamó “Ciencia de las Políticas de la democracia”, empero, esto no significaba sin embargo que ésta debía de promover algún tipo de esfuerzo de propaganda. Más aún, la intención era que este campo académico y profesional fuera un camino para proteger la democracia de la politización de la información.

El último elemento es el que le da su sello distintivo a la necesidad de abordar los problemas públicos desde la perspectiva de la Ciencia de las Políticas, o como más comúnmente se le conoce en el campo académico latinoamericano, *el enfoque de políticas públicas*. Hablar de políticas públicas hace referencia a la focalización de problemas públicos específicos y particulares, al análisis “situacional” de juego de actores políticos cada uno con su propio proyecto e intereses, de alianzas, acuerdos y desacuerdos entre ellos (incluyendo al propio gobierno como actor principal). Pero al hablar de políticas públicas, también se hace referencia a un modo de hacer política, a una forma particular de observar la acción de gobierno.

A pesar de esta diferenciación impuesta por el carácter “interdisciplinario” del campo de estudio y por los diversos

intereses de los analistas en las múltiples etapas del proceso de la hechura de políticas públicas, la Ciencia de las Políticas debe ser considerada como el conjunto general de “estudios sistemáticos y empíricos del cómo las políticas [o acción de gobierno cualquiera] son hechas y afectan”,⁵² y en general, comprende todo ese “abánico de términos que describen con plena aproximación intelectualmente aplicada al estudio de los problemas societales críticos”.⁵³

El investigador preocupado de los asuntos públicos deberá tener una visión que considere a todo el proceso de hechura de políticas públicas completo: agendación o gestión, formulación, implementación y evaluación.

Un gobierno que actúa por políticas públicas, es un gobierno que actúa y focaliza su acción tema por tema, siguiendo las especificaciones que el contexto y la situación le presenta, donde su acción parte de la consideración de “los otros” con sus capacidades de acción y planificación de tal acción, y por ende con la necesidad de que el propio gobierno actúe de manera estratégica. Y ante la doble necesidad de que la acción del gobierno sea legítima y responsable, no sólo ante los demás actores políticos, sino ante el general de los ciudadanos hacia quienes dirige su acción y representa, es necesaria la consideración amplia de la *participación ciudadana* en cada uno de los procesos de elaboración de políticas y toma de decisiones, así como hacerlo de la manera más clara y de frente a la sociedad.

Lasswell definía únicamente a las políticas públicas como “las más importantes elecciones”, Austin Ranney incluía los siguientes elementos básicos: un particular objeto o meta; un deseo del curso de los eventos; una línea de acción seleccionada; una declaración de intento; y una implan-

⁵² Harold D. Lasswell, *op. cit.*, 1995 (1951), p. 103.

⁵³ Daniel C. McCool, *op. cit.*, p. 9.

tación de intento. Tomas Dye decía que es “cualquier cosa que los gobernantes eligen hacer o no hacer”.⁵⁴ En estas definiciones se está tomando en cuenta principalmente un elemento común: la acción pública dirigida a un fin.

En estas definiciones, aunque claras, de manera evidente no se toman en cuenta los siguientes elementos importantes: la complejidad política en la toma de decisiones públicas, el juego de actores que influye o trata de influir, y en general, el papel de la configuración del marco institucional que dan el régimen y el sistema político.

Al tomar en cuenta las consideraciones anteriores, se considera como ampliamente válida la definición construida por Manuel Canto Chac de políticas públicas:

... cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una complejidad social y de relaciones de poder, que pretende utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad.⁵⁵

Es así que se considera que las políticas son “estrategias de acción colectiva”,⁵⁶ y el sentido que las políticas siguen depende de una serie de interrelaciones de actores y hechos particulares; cada uno de estos actores tiene sus propias intenciones y luchan por conseguir sus objetivos.

En términos analíticos, las políticas públicas deberán ser entendidas desde una perspectiva amplia, considerando a éstas tanto como el diseño de una acción colectiva intencionada; el curso que en efecto toma la acción como resulta-

⁵⁴ *Ibid.*, p. 8.

⁵⁵ Canto Chac, *op. cit.*, p. 52.

⁵⁶ Aguilar, *op. cit.*, p. 22.

do de muchas decisiones e interacciones y, en consecuencia, los hechos reales que la acción colectiva produce.⁵⁷

De aquí se deriva una visión particular de definir lo “público” de las políticas, y es a decir del mismo Manuel Canto Chac que lo “público” es la pretensión de encontrar los intereses que a todos conviene, teniendo en cuenta que se parte de los intereses individuales y que no todos los individuos tienen las mismas condiciones para realizar sus intereses.

Conviene ahora derivar un corolario de esta manera de ver lo público si, como se ha señalado, lo público responde a intereses diversos y a distintas condiciones, a diversas maneras de ver al mundo, lo público entonces rebasa lo gubernamental, esto último es parte de lo público, pero no se identifica con él; de aquí la afirmación de que las políticas públicas tienen que ver con la acción del gobierno pero que no se reduce a él, no sólo a cuanto concepciones teóricos, sino también a cuanto implicaciones prácticas...⁵⁸

Pero tal consideración también se ha prestado a mal interpretaciones teóricas que a fin de cuentas han derivado en posicionamientos ideológicos, que precisamente este enfoque ha tratado de evitar.

Hay autores que desde una visión particular han observado y relacionado íntimamente el proceso de democratización con procesos de “redimensionamiento del gobierno” (achicamiento) y búsqueda de la racionalidad reducida en la eficiencia.⁵⁹

Esto ha llevado a muchos gobiernos de países en transición política a emprender políticas de desmembramiento de obligaciones inherentes a su papel de intermediarios entre Esta-

⁵⁷ *Ibid.*, p. 35.

⁵⁸ Canto Chac, *op. cit.*, p. 48.

⁵⁹ Aguilar, *op. cit.*

do y sociedad, y a la consideración de que el solo “mercado” construirá y proporcionará las mejores condiciones para la convivencia humana. Relacionan modernización con “desestatización de la sociedad”. Esto ha llevado a la consideración extrema de valorar positivamente –de manera acrítica– la participación “de los privados” en los asuntos públicos, al identificar muchas veces a esos privados (por lo regular empresarios) como sinónimo de participación de la sociedad civil, dándoles a los primeros el *status* de representantes de los segundos.

Sin embargo, se identifica que “el nuevo patrón del *policy making* modifica reglas (escritas o no), procedimientos (formales o no), expectativas (legales o no), concepciones (mesuradas o desmesuradas) de la relación entre sociedad y gobierno”.⁶⁰

Esta participación privada se ha dado con frecuencia en forma de monopolio o, en el mejor de los casos, de oligopolio, a pesar de que esto es precisamente lo que se quiere evitar con la participación extrema del gobierno; lo cual, como nos dice Enrique Cabrero, “no garantiza un cambio importante en la lógica centralista y copular, ni mejoras en el ámbito de la eficiencia”.⁶¹

Se olvidan de dos dimensiones igualmente importantes: eficacia y legitimidad. La eficiencia no trae consigo automáticamente eficacia ni legitimidad. La acción de gobierno debe procurar un sano equilibrio entre estas tres dimensiones.⁶² En un contexto de exigencia democrática, la gobernabilidad

⁶⁰ *Ibid.*, p. 18.

⁶¹ Enrique Cabrero, “Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límite de las *Policy Sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”, en *Gerencia y política pública*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre de 2000, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2000, p. 207.

⁶² Enrique Cabrero y Gabriela Nava, *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México, Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 1999.

se cumple con una acción pública conjunta entre gobierno y sociedad, siendo efectiva, además de eficiente.

Con lo anterior no se quiere caer en el extremo que secterice las posiciones, sino señalar que las herramientas tanto teóricas como metodológicas de la Ciencia de las Políticas o enfoque de políticas públicas, así como la orientación de la acción de gobierno por temas y bajo la consideración de la complejidad contextual, debe ser únicamente para la construcción de un ambiente más democrático y que verdad ponga en primer término el bienestar de la gente y la comunidad, independientemente de que la situación particular exija la participación del gobierno y/o los privados en los asuntos públicos, pero nunca dejando de lado la consideración de la participación ciudadana.

Es así que las políticas públicas deben servir como enfoque analítico y posibilidad de diseño de actuación pública efectiva, al abrir estrategias de acción y al considerar todas las alternativas posibles dado el contexto –compuesto por el marco institucional vigente (formal e informal), el juego e interrelación de actores relevantes (entre ellos el más importante será la ciudadanía) y las posibilidades de estos actores para influir en el curso de las acciones tal y como en realidad suceden.

La importancia de la evaluación en los gobiernos democráticos

Nuevas formas de hacer las cosas en el gobierno mexicano

En los albores del siglo XXI, la transición a la democracia en México ha traído consigo una nueva manera de hacer las cosas en el gobierno. Tal aseveración la podemos constatar en visibles transformaciones de nuestro sistema político:

- Antes, las grandes decisiones sobre cuestiones políticas y económicas eran concebidas como asuntos “internos del gobierno”; hoy, los gobiernos están obligados a actuar con transparencia y responsabilidad, y sobre todo, con la participación de la sociedad.
- Hoy, poco a poco ha desaparecido la desconfianza en la forma de elegir a nuestros gobernantes, lo que ha tendido a la competitividad real, ocasionado la pluralización de los espacios de decisión en toda la estructura política del país.⁶³

⁶³ Esto ha ocasionado dos fenómenos interesantes. Por un lado el de los gobiernos yuxtapuestos, en donde observamos convivir a un ejecutivo federal (Presidente de la República) emanado de un partido político, con ejecutivos estatales (gobernadores) de diferentes partidos, o estos mismos ejecutivos con presidentes municipales también de distintos partidos. Y por otro, el de los gobiernos divididos, en donde encontramos a ejecutivos (ya sea en el ámbito federal o estatal) de

- Los programas, proyectos y obra pública tienden a ser más entendidos como parte de un proceso de planificación, y ya no como caprichos o concesiones de los ejecutivos en turno.
- Hoy, hay un proceso de discusión más evidente entre diversos actores sociales interesados en los asuntos públicos que exigen ser tomados en cuenta, e incluso proponen acciones concretas.
- Existe una ciudadanía que exige ser tomada en cuenta más allá de las urnas electorales, pide información y mecanismos claros para participar más activamente en las decisiones importantes que afectan su vida cotidiana.

La exigencia de estos cambios ha sido a partir de grandes tendencias de cambio político que se vienen sucediendo no sólo en México o Latinoamérica, sino en todo el mundo, donde el papel del Estado y del gobierno ha tenido que transformarse para adecuarse a la nueva realidad.⁶⁴ Estas tendencias son:

1. Procesos de modernización económica que comenzaron a presionar con fuerza sobre los niveles de eficiencia de la gestión pública; en este sentido, la dinámica del mercado y el valor de la eficiencia comenzaron a imponerse como prerequisito no sólo deseable, sino básico para la sobrevivencia de las agencias gubernamentales;
2. La dificultad para seguir conceptualizando la acción gubernamental como resultado de un todo coherente uniforme

un partido político, cohabitando con legislaturas (congresos) conformadas con mayoría de partidos opositores.

⁶⁴ Enrique Cabrero y Gabriela Nava, *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México, Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 1999.

y monológico. La realidad impuso esquemas de diferenciación entre las agencias gubernamentales, especialización por sectores, fragmentación de programas y políticas, buscando un impacto más certero a través de la focalización de las acciones de gobierno.

3. Una creciente necesidad de incorporar a diversos agentes no gubernamentales en las decisiones públicas para hacerlas aceptables y moldeables a las preferencias de los ciudadanos. Esto se tradujo en la necesidad de incorporar una nueva fisonomía en las agencias gubernamentales que generara mayores niveles de credibilidad y confianza del público en lo gubernamental.

Este escenario puso a los diferentes gobiernos, de distinto orden –federal, estatal y municipal–, ante el desafío de adoptar nuevas formas de organizar, gestionar y dirigir los asuntos públicos. En particular ahora se empieza a hablar de un esquema de actuación inspirado en la teoría de la Nueva Gestión Pública (NGP), la cual exige que se empiece a “gobernar” desde la Administración Pública teniendo clara una misión coherente con una realidad social que demanda una estructura capaz de adaptarse rápida y continuamente.

Pero incluso más allá, se habla de que el gobierno de una sociedad democrática debe ser configurada a partir de un esquema de gobernanza, es decir, de mayor cooperación entre el propio “Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”.⁶⁵

⁶⁵ Renate Mayntz, “Nuevos desafíos de la teoría de Governance”, en *Instituciones y Desarrollo. Desarrollo Institucional para la Gobernabilidad Democrática*, 7a. edición, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, 2000.

De la Nueva Gestión Pública a un enfoque de gobernanza

La NGP enfatiza las ventajas de promover una Administración Pública orientada a resultados y en la creación de valor público, a diferencia de la orientación tradicional que hace hincapié en los procedimientos y los procesos de gestión.⁶⁶ La construcción de una Administración Pública dirigida a resultados es uno de los pilares esenciales de la reforma del Estado. Uno de los presupuestos de tal idea consiste en que dirigir la gestión hacia resultados, genera dinámicas positivas que redundan en un mejor desempeño y una apertura hacia la sociedad. La orientación hacia los resultados va más allá del control de los recursos públicos y de la legalidad, pretende entender por qué las cosas han ocurrido de ese modo y por qué ha sido posible alcanzar lo que se buscaba.

Lo anterior se logra con la instauración de sistemas de evaluación de la gestión que se preocupen por el uso eficiente de los recursos, la calidad de los productos y servicios que ofrece, la satisfacción de las necesidades de los usuarios, y la efectividad en el logro de sus objetivos.

Pero por otro lado se ha llegado a un momento en que lo anterior se ha visto también rebasado –en el sentido de considerarlo insuficiente– por una exigencia de “democratizar la Administración Pública”. Esto sólo se logra al estructurar formas de dirección de la sociedad o de gobierno más hori-

⁶⁶ Nuria Cunill Grau y Sonia Ospina Bozzi (eds.), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática*, Experiencias Latinoamericanas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Agencia Española de Cooperación Internacional, Ministerio de Administraciones Públicas, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, España, Venezuela, 2003, p. 12.

izontales, interactivas y asociativas.⁶⁷ El enfoque de gobernanza pues, hace énfasis en la coordinación y la cooperación entre sociedad, Estado, privados, procurando que los arreglos institucionales aseguren la rendición de cuentas y el control de la discrecionalidad en la acción pública, en una configuración del sistema político donde la sociedad será siempre la beneficiada.

La evaluación en la gestión pública figura en la agenda de la reforma del Estado de la mayoría de los países de nuestro continente, principalmente con la intención de reforzar el papel de la sociedad civil. A la evaluación se le concibe como instrumento político de modernización del Estado, de consolidación de la institucionalidad, de fortalecimiento de la democracia, todo ello en términos de responsabilización (*responsiveness*), control y transparencia de la gestión, así como de rendición de cuentas (*accountability*). Incluso, también se le ve como contribución a la generación de ciudadanía, sobre todo mediante procedimientos que involucren a la sociedad en la formulación de los objetivos, la operación de las políticas y en la evaluación de los resultados de las acciones del gobierno.⁶⁸

Para que la evaluación se convierta en un verdadero mecanismo de transparencia, aprendizaje y cambio en un contexto

⁶⁷ Luis F. Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 68.

⁶⁸ Según teóricos como Donald F. Kettl, la base de lo que él llama “la revolución global de la gestión pública” está en la búsqueda de respuestas a las preguntas acerca de cómo ahora pueden los gobiernos producir mejores políticas y servicios con menos recursos fiscales. Él encuentra la respuesta en el uso de incentivos del mercado para combatir las patologías de las burocracias tradicionales; conectarse mejor con los ciudadanos; crear programas que sean más efectivos y que respondan a las necesidades reales de la población; mejorar su capacidad para crear y monitorear políticas públicas. Todos ellos mecanismos para que el gobierno mejore su capacidad para cumplir lo que ha prometido en términos de servicios y desempeño. *Ibid.*, p. 17.

marcado por la deslegitimación del rol del Estado, el clientelismo y la fragmentación de los sujetos y las prácticas sociales, se requieren nuevas formas de articulación entre el Estado y la sociedad civil para buscar materializar los valores sociales.⁶⁹

¿Qué es la evaluación de las políticas públicas?

Derivado del latín *valere*, la evaluación es entendida como sinónimo de valorar, tasar o justificar. Hay una variedad considerable de concepciones en torno a lo que es la evaluación, entre ellas se encuentran las siguientes:⁷⁰

- La estimación del mérito de un objeto (M. Scriven).
- Aquella rama de la ciencia que se ocupa del análisis de la eficiencia (Musto).
- Es el examen de los efectos, resultados u *outputs* de un programa (Levine).
- Emitir un juicio sobre el valor de la acción pública (*rapport Vivenet* de Francia, 1989).
- Es investigar si los medios jurídicos, administrativos o financieros puestos en ello (la acción pública) permiten producir los efectos esperados de tal política y de alcanzar los objetivos que le fueron asignados (*rapport Vivenet* de Francia, 1990).

⁶⁹ La evaluación de la gestión y las políticas públicas da esta posibilidad sólo si se visualiza como instrumento que sistematice las experiencias de todos los involucrados, es decir, la evaluación requiere la introducción de la perspectiva de los protagonistas de la acción, más que como meros informantes, como partícipes en los procesos de reflexión y aprendizaje sobre la gestión. *Ibid.*, 20.

⁷⁰ José Mejía Lira, *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 13-14.

Las tres primeras, sin ningún problema pueden estar contextualizadas en cualquier ámbito de la gestión, ya sea privada o pública; las dos últimas hacen referencia expresamente a la evaluación de la acción pública, es decir, desde las políticas públicas.⁷¹ Pero estas definiciones se quedan limitadas. Para entender la evaluación no sólo como un modo de introducir racionalidad hasta el final de la acción pública, es necesario incorporar una definición que la contemple como una tarea intelectual compleja, programada y continua en todo el proceso de la política pública, o sea, que se valore, tase o justifique la acción pública desde su elaboración, su ejercicio y sus resultados.

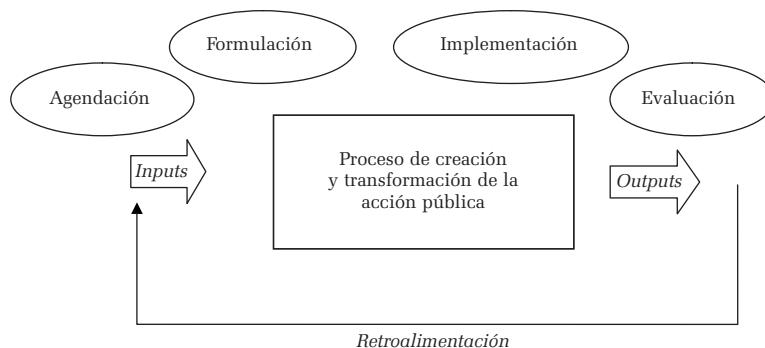
El proceso de elaboración de política pública completo (*policy process*) es aquél que cubre desde la aparición del problema público a resolver –pasando por la realización del diagnóstico inicial, la programación y formulación, la decisión de la opción más viable y satisfactoria, la implementación– y hasta la sistematización de experiencias y evaluación final de resultados. Aquí pues, se ha tratado de no caer en una simplificación de la idea de evaluación que la define como una acción única al final del proceso de la acción pública.

La confusión podría aparecer cuando en el lenguaje de las Ciencias de las Políticas (*policy sciences*), los especialistas usan a veces indistintamente las palabras estudios, análisis

⁷¹ Por políticas públicas entendemos que son “cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad”. Manuel Canto Chac, “Introducción a la Ciencia de las Políticas”, en *Diplomado Nacional en Política Pública y Gobierno Local. Materiales de trabajo*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1995, p. 52.

y evaluación de las políticas públicas para todo aquello que se refiera a la actividad intelectual de investigación de los problemas gubernamentales y sus productos.⁷² Daniel McCool ayuda a aclarar esta confusión y, apoyado en otros autores (Hogwood y Gunn), presenta un esquema que delinea la relación entre estos términos. En particular hace la distinción entre los estudios de políticas públicas (*Knowledge of policy process*) y el análisis de políticas públicas (*Knowledge in the policy process*), ocupando un área común la evaluación.⁷³

Figura 1
EL PROCESO DE POLÍTICA PÚBLICA DESDE
LA PERSPECTIVA SISTÉMICA

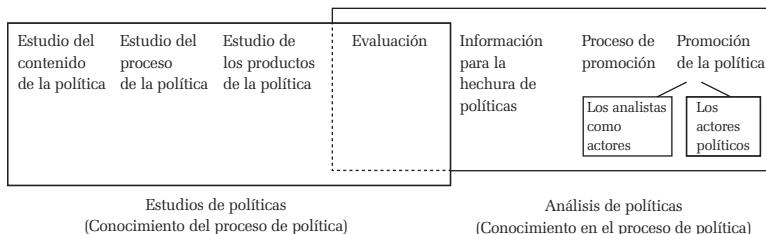


⁷² El uso primero del término *policy sciences* se le atribuye a Harold D. Lasswell en su texto “La orientación hacia las políticas” de 1951: era un llamado a todos los científicos sociales a encontrar esa orientación para el mejoramiento de las políticas públicas. Según Lasswell, esta orientación tiene una doble dimensión: por una parte se interesa en el proceso de la política (*Knowledge of*), y por otra en las necesidades de inteligencia de este proceso (*Knowledge in*).

⁷³ Daniel McCool, *Public Policy. Theories, Models, and Concepts*, New Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1995, p. 10.

Figura 2

**RELACIÓN ENTRE ESTUDIO, ANÁLISIS Y EVALUACIÓN
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**



Fuente: Daniel C. McCool, "Public Policy", en *Theories, Models, and Concepts*, New Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1995, p. 10.

Una definición cercana a esta concepción es aquella que nos proporciona Aguilar y Ander-Egg,⁷⁴ en donde la evaluación es

[...] una forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida; encaminada a identificar, obtener y proporcionar de manera válida y fiable, datos e información suficiente y relevante, en que apoyar un juicio acerca del mérito y el valor de los diferentes componentes de un programa (tanto en la fase de diagnóstico, programación y ejecución) o de un conjunto de actividades específicas que se realizan, han realizado o realizarán, con el propósito de producir efectos y resultados concretos, comprobando la extensión y el grado en que dichos logros se han dado, de forma tal, que sirva de base o guía para una toma de decisiones racional e inteligente entre cursos de acción, o para solucionar problemas o promover el conocimiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o fracaso de sus resultados.

⁷⁴María José Aguilar y Ezequiel Andre-Egg, *Evaluación de servicios y programas sociales*, España, Siglo XXI Editores, 1992, p. 18.

La aseveración primera acerca de que la evaluación es una forma de investigación social aplicada, nos lleva a diferenciarla de esta última. Se distingue a la evaluación de la investigación social a partir de sus propósitos: la primera se dirige a valorar la acción pública pasada, presente o futura para continuarla o transformarla en caso de querer mejorarla, y la segunda trata de incrementar el cuerpo de conocimiento. Por lo demás, evaluación e investigación comparten métodos.⁷⁵

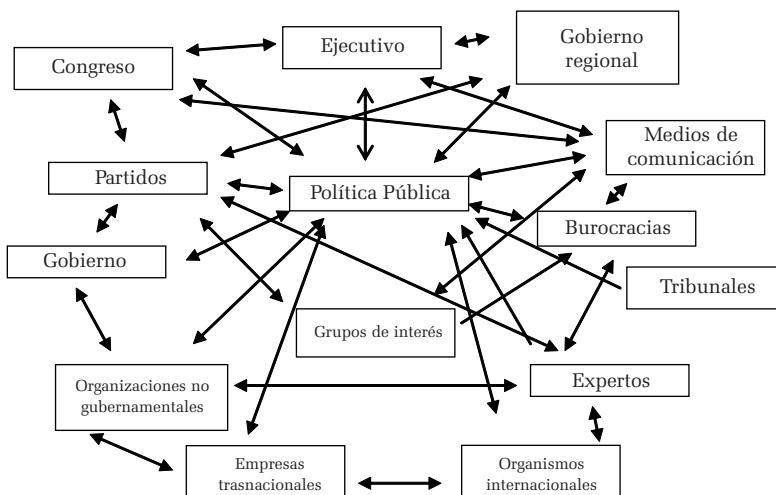
Las unidades analíticas de la evaluación de políticas públicas, más allá de las propias decisiones, el tiempo, las alternativas de acción, las preferencias de los tomadores de decisiones y las consecuencias (productos e impactos), deberán ser los intereses, los grupos, los actores, el conflicto, los recursos, el sistema político, la agenda, los problemas y la implementación que intervienen en el asunto público a evaluar. Lo importante es contribuir a caracterizar la evaluación de la política pública no como una mera operación técnico-intelectual que racionalice la acción administrativa, sino también como un instrumento que contribuya a la transparencia y al acercamiento de los involucrados en el proceso de toma de decisiones, percibiéndola desde su naturaleza política; es decir, el proceso de política pública como un juego de actores (individuales y colectivos, públicos y privados), con poder e intereses diversos, que buscan influir y manipular las reglas, los presupuestos y el personal de las instancias gubernamentales con el fin de lograr sus objetivos en todo momento, y que se configuran a partir de las creencias, valores, grupo de prioridades y percepciones comparti-

⁷⁵ Olga Niremberg, Josette Brawerman y Violeta Ruiz, *Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia*, Argentina, Paidós, 2003, p. 15.

das de la magnitud de los problemas o del cómo deberían resolverse.⁷⁶

Figura 3

LOS ACTORES EN EL PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (*O COMMUNITY POLICY*)



Fuente: Joseph M. Vallès, *Ciencia política, una introducción*, España, Ariel Ciencia política, 2002, p. 390.

La evaluación desde una perspectiva integral es tanto el estudio del proceso de política pública (investigación de causas, naturaleza, desempeño de programas y polí-

⁷⁶En el enfoque de política pública es importantísimo el reconocimiento de su esencia política, de la incertidumbre y la turbulencia de los escenarios en que se desarrolla y de la necesidad de considerar a los “otros”. Ésta es una idea aportada por Lindblom, quien ve en el proceso de hechura de políticas públicas más que un proceso lineal, un proceso desaliñado, desordenado. Prefiera hablar de *policy-making process*, tomando en cuenta el elemento político en el confeccionamiento de las políticas públicas. Charles Lindblom (1959), “La ciencia de salir del paso”, en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992b, pp. 201-225.

ticas), como al análisis de la política misma para mejorar su desempeño.

La metodología de la evaluación de políticas públicas es multidisciplinaria, donde aportan tanto la ciencia política, la psicología, la sociología, la economía y la filosofía, u otras disciplinas técnicas. La metodología es tanto descriptiva, como normativa y prescriptiva.⁷⁷ Descriptiva, pues dada la influencia de las disciplinas tradicionales (como por ejemplo, la ciencia política), lo que se busca es adquirir conocimiento acerca de las causas y las consecuencias de las políticas públicas; normativa, porque intenta crear un conocimiento crítico acerca de los valores que están detrás de las demandas de actuación pública;⁷⁸ y prescriptiva, porque el análisis pretende contribuir con un diagnóstico acerca de la situación actual de los problemas públicos y recomendar soluciones pertinentes y viables técnica y políticamente.

El avance en los últimos 50 años en la evaluación, análisis y estudio de las políticas públicas ha contribuido a un entendimiento de su complejidad. Este desarrollo histórico de la disciplina ha ido acompañado con el uso de múltiples perspectivas, teorías y métodos, junto con la inclusión de múltiples involucrados en el proceso de creación, valoración crítica y comunicación de la información relevante para el mejoramiento de las políticas públicas.

⁷⁷ William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, 2a. ed., EUA, Prentice Hall, 1994, p. 3.

⁷⁸ Recuérdese que los asuntos públicos en esencia están en medio de una competencia entre valores y visiones de los actores involucrados acerca de la naturaleza de los problemas y del cómo deberían de resolverse. El elegir o priorizar un valor sobre otro no es una cuestión técnica, requiere un razonamiento moral y, por esta razón, la evaluación de políticas públicas es una forma de ética aplicada. *Ibid.*, p. 4.

La creación del conocimiento relevante para el mejoramiento de las políticas públicas pasa por varias áreas de multiplicidad:⁷⁹

- *Operacionismo múltiple.* Se da un uso de múltiples medidas, constructos y variables en el análisis: se mide eficiencia, eficacia, efectividad, factibilidad técnica, legalidad, apoyo político, legitimidad, participación, etcétera.
- *Investigación multimetodológica.* Se usan múltiples métodos para observar el proceso de la política y sus resultados: aplicación de cuestionarios a funcionarios, observación etnográfica, encuestas, análisis de documentos, análisis estadístico, entre otros.
- *Síntesis analítica múltiple.* Los resultados obtenidos en el análisis de una situación particular pueden ayudar a entender otras similares: entender cómo una disfunción burocrática puede frenar el éxito de una política de descentralización en el ámbito de la salud, pero puede ayudar a entender el mismo fenómeno en el ámbito de la educación.
- *Análisis múltiple de involucrados.* El análisis se nutre tanto de la información proporcionada por los funcionarios responsables de la ejecución, como de los ciudadanos o involucrados en otras esferas (empresarios, políticos, líderes sociales, opositores, etcétera).
- *Análisis de perspectiva múltiple.* Las perspectivas desde las que se aborda el análisis pueden ser desde técnica, ética, social o política.
- *Comunicación multimedia.* El propagar el conocimiento de los resultados del análisis requiere múltiples medios para hacer llegar la información a los funcionarios y

⁷⁹ *Ibid.*, p. 8.

los ciudadanos: reportes, *memorandums*, presentaciones, uso de medios electrónicos, etcétera.

Esa multiplicidad de factores de la metodología no garantiza el éxito de la evaluación, eso depende de la capacidad de los analistas y la voluntad política de los funcionarios para querer efectivamente hacer mejor las cosas. La metodología proporciona información para contestar cinco tipos de preguntas: ¿Cuál es la naturaleza del problema? ¿Qué se ha hecho hasta ahora, y cuál ha sido su resultado? ¿Qué tan efectivos y válidos han sido estos resultados? ¿Qué otras alternativas se tienen, y cuáles serían sus respectivos resultados? ¿Cuál de esas alternativas es posible y viable?⁸⁰

La evaluación del proceso y el proceso de la evaluación

La evaluación, como proceso complejo, programado y continuo, es la acción básica intelectual durante todo el proceso de elaboración de políticas públicas que ayudará a entender toda esa interacción de actores, organizaciones, estructuras, creencias y reglas en el juego que se encuentran interrelacionados e involucrados en la negociación del problema público que se analiza. Pero también es la valoración de los resultados. A continuación se presenta la descripción de acciones que la evaluación irá definiendo en cada una de las etapas del proceso de políticas públicas:

⁸⁰Contestar estas preguntas proporcionan información acerca de los problemas públicos, las políticas futuras, las acciones públicas, los productos de las políticas y del desempeño de las políticas. *Ibid.*, p. 12.

Cuadro 1

**ETAPAS DEL PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCIONES
ANALÍTICAS DE EVALUACIÓN EN CADA UNA DE ELLAS**

<i>Etapas</i>	<i>Descripción de la acción evaluativa</i>	<i>Tarea analítica</i>
Agendación (Iniciación)	<ul style="list-style-type: none"> • Planteamiento creativo del problema. • Investigación cabal de conceptos y dimensiones que abarca el problema público. • Identificación de actores involucrados y sus posiciones frente al problema público. • Explicación preliminar y aproximada de los conceptos, aspiraciones y posibilidades de los actores involucrados. 	Estructuración del problema
Formulación	<p>Estimación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definición de objetivos. • Diseño innovador de opciones. • Examen científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al no hacer nada. • Examen normativo de las consecuencias probables. • Bosquejo del programa. • Establecimiento del criterio e indicadores de rendimiento. 	Estructuración del problema Predicción
	<p>Selección</p> <ul style="list-style-type: none"> • Debate de las opciones posibles. • Compromisos, negociaciones y ajustes. • Reducción de incertidumbre de las opciones. • Integración de los elementos ideológicos y no racionales en la decisión. • Decisión entre las opciones. • Asignación de la responsabilidad ejecutiva. 	Predicción Recomendación

Cuadro 1 (*Continuación*)

Implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Traducción de las decisiones en términos operativos. • Modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos. • Desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones. • Establecimiento de objetivos y estándares del programa, incluyendo el candelario de operaciones. • Identificación de actores relevantes que apoyen o se opongan a la acción. 	Monitoreo
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos. • Determinación de beneficiados o perjudicados. • Fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios. 	Valoración
Terminación o renovación	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación de costos, consecuencias y beneficios por clausura o reducción de actividades. • Mejoramiento, si aún es necesario y requerido. • Especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación. 	Valoración

Fuente: Adaptación. Gary D. Brewer y Peter deLeon, *The Foundations of Policy Analysis*, Homewood, Illinois, Dorsey Press, 1983.

Lamentablemente, en la mayoría de los países latinoamericanos hay una tradición de convocar a los evaluadores sólo recién cumplido el final del ciclo de los proyectos, programas y políticas. La nueva realidad de los países latinoamerica-

nos exige que el proceso de la evaluación deba ser continuo y paralelo con la gestión misma.

La evaluación como foco de la agendación

En varias de estas etapas del proceso de elaboración de políticas públicas la evaluación tiene múltiples intersecciones con la planeación o programación. La agendación es una etapa que se constituye en un referente obligado para establecer qué forma y qué contenido deberá reunir o reúnen de hecho los asuntos que están en fase previa a una decisión o formulación.

No todas las necesidades de una sociedad se convierten en demandas, sino que éstas requieren de un proceso de politización, comunicación, propaganda y financiamiento que las encamine a que los decisores públicos las tomen en cuenta, para que se vuelvan visibles y proporcionen soluciones.⁸¹

Esta actividad de iniciación no es otra que la estructuración del problema público, es decir, la definición de las dimensiones que explican la naturaleza de una situación problemática de la sociedad (pobreza, delincuencia, escasez de recursos naturales, urbanización descontrolada, subempleo, etcétera). Pedro Salazar Moreno refiere que estas dimensiones son el grado de especificidad (si es concreto u abstracto el impacto del problema), su relevancia temporal, su complejidad, su procedencia categórica (si se tienen

⁸¹ Pedro Moreno apunta que el hecho de que un problema público llegue a la agenda, no quiere decir que éste recibirá tratamiento o solución. El acceso a la agenda de los asuntos en disputa se expresan por la vinculación de los grupos dominantes de la sociedad con los funcionarios decisores. Pedro Moreno Salazar, “Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el análisis de políticas públicas”, en *Revista INAP*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, p. 14.

antecedentes y cuáles han sido las vías para su tratamiento), así como los actores sociales y políticos involucrados y sus intereses.⁸²

Uno de los elementos esenciales a tomar en cuenta en esta etapa predecisoria, es la “parcialidad sistemática” con la que los actores involucrados estiman la naturaleza del problema y los caminos de su posible solución. Básicamente, lo que se logra visualizar aquí es que los asuntos públicos, que son materia de tratamiento por la acción gubernamental, son en esencia asuntos susceptibles de controversia pública.

La evaluación como foco de la formulación

El diseño del modelo evaluativo debe hacerse de forma “comprendiosa y simultánea” con la formulación de las políticas públicas.⁸³

La formulación es la etapa de la estimación de posibles soluciones a los problemas públicos y de la selección de la(s) opción(es) más adecuada(s), elegida(s) a partir de criterios tanto técnicos como políticos. La formulación recoge la definición de la estructura del problema hecha en la etapa de la agendación. Se trata de descomponer y desarmar el problema público para poder observar y decidir qué partes se atacarán y cómo. Es el análisis de los aspectos gubernamentales “tratables”; es decir, los aspectos legales, fiscales, financieros, organizacionales, administrativos y políticos. La formulación está orientada a ser un análisis predictivo de factibilidad y viabilidad de las distintas líneas de acción posibles.

La tarea principal de la formulación es la construcción de alternativas (escenarios) que consisten en enlistar todas

⁸² *Ibid.*

⁸³ Niremberg, Brawerman y Ruiz, *op. cit.*, p. 16.

las opciones imaginables para instigar a resolver el problema, y luego, hacer un estudio del conjunto de las mismas, para mediante criterios técnicos (eficiencia y eficacia) y políticos (legitimidad, equidad, justicia, mercado libre, control gubernamental) tratar de elegir la acción más adecuada.⁸⁴

Otro de los objetivos fundamentales de la formulación es la generación de argumentos para la defensa y promoción de las opciones de política pública. La evaluación en esta fase deberá servir para reunir los datos precisos que se transformen en información, y que ayudaría en la persuasión, la racionalización y la promoción de la causa determinada, ante los actores pertinentes (la legislatura, las otras instancias gubernamentales de diferente orden, los partidos políticos, los medios de comunicación, los grupos de interés o la sociedad organizada) para su posible apoyo. Hay una necesidad no sólo de medir los resultados de las políticas públicas, sino también de mejorar los métodos y condiciones del discurso político. Los analistas de políticas no sólo deben elaborar una política adecuada, sino procurar que sea elegida e implementada valiéndose de la retórica y de la dialéctica para formular un argumento convincente ante los otros actores y la sociedad.

Por último, la formulación es la etapa donde se genera la información requerida para la implementación. El producto deberá ser también una previsión de los resultados a obtener con la puesta en marcha de la política pública. Se diseña el sistema de información y control de la implementación, es decir, el conjunto de dimensiones, variables e indicadores, que ayudarán a la evaluación del desempeño

⁸⁴ Varios autores del análisis de políticas sugieren que entre las opciones siempre se debe considerar la de “no hacer nada”, dada la tasa de cambio del entorno que posiblemente llevaría a mitigar las causas y los efectos del problema, lo que haría inútil alguna de las opciones-soluciones. Moreno Salazar, *op. cit.*, p. 16.

parcial. En ese mismo sentido, se deben proyectar los resultados posibles (prospectiva), así como las contra-estrategias en caso de eventualidades a la hora de la ejecución.

La evaluación como foco de la implementación

En un esquema general de la evaluación en la implementación, el objetivo es considerar o tratar de identificar los factores que afectan la obtención de los objetivos establecidos desde la formulación. Políticas en apariencia bien diseñadas y adoptadas con apoyos mayoritarios no obtienen los resultados previstos. Esto nos lleva a estudiar de manera sistemática la operación, la participación, el compromiso, las perspectivas y los juegos que realizan y poseen los actores burocráticos, políticos y sociales.⁸⁵

Hay que atender los factores que pesan sobre la puesta en práctica de la política, las modalidades que adopta y los rendimientos que produce, porque en esta fase de implementación se juega a menudo el éxito o el fracaso –relativos– de todo el proceso.

Por lo general, los funcionarios y los políticos se quejan de que sus mejores ideas se desperdician y se disipan cuando son puestas en práctica, lo que las descalifica como posibles vías de solución. He ahí la importancia de la implementación. Jeffrey L. Presuman y Aaron Wildavsky proponen que los programas públicos se evalúen para aprender y se implementen con el aprendizaje acumulado de experiencias pasadas.⁸⁶

⁸⁵ Al análisis de la implementación se le ubica en el espacio entre el análisis de las condiciones iniciales y las consecuencias esperadas. *Ibid*, p. 18.

⁸⁶ Jeffrey L. Presuman y Aaron Wildavsky (1998) dicen que la organización social está sujeta a contradicciones y a consecuencias imprevistas, y sólo aprendiendo de los errores se mejorará. El aprendizaje es la clave tanto de la implementación como de la evaluación.

En esta etapa del análisis de políticas se ubica a los actores y actos que se comprometen a alcanzar los objetivos deseados, identificando además sus perspectivas, sus objetivos particulares y su sentido de urgencia. Es esencial para entender esta etapa la concepción de que la implementación es principalmente un conjunto de juegos que involucran esfuerzos y actores semiautónomos.

El proceso de ejecución (implementación) tiene que ser analizado como el resultado de tres imperativos:

- La consideración del propósito legal;
- La racionalidad instrumental que anima a los burócratas.
- La expectación que despierta la acción concertada que exige consenso.

Además, esta etapa se concentra en los factores que afectan la obtención de los resultados. Pedro Moreno Salazar y Josep M. Vallès⁸⁷ plantean varios tipos de estos factores:

- Los relativos al tratamiento del problema (disponibilidad de una teoría y tecnología válidas, la diversidad del comportamiento del grupo afectado y/o a beneficiar, etcétera).
- Lo relativo a la habilidad de la estructura organizacional formal para operar formalmente la ejecución (objetivos consistentes y claros, incorporación de una teoría causal adecuada, reclutamiento de los funcionarios ejecutores, etcétera).
- El efecto neto de distintas variables políticas en el balance de apoyo y sostén de los objetivos establecidos (apoyo público, atención de los medios de difusión al problema, etcétera).

⁸⁷ Moreno Salazar, *op. cit.*, p. 19 y Vallès, *op. cit.*, p. 385.

- El no prestar atención en el diseño de los diferentes operadores que intervendrían en la implementación y el tipo de relaciones que mantendrían entre sí.
- La falta de recursos, dificultades de coordinación y hasta variables ambientales: en especial el ciclo político –estable o inestable–, el ciclo económico –de expansión o recesión–, el clima de opinión, la carga transformadora que incluye la misma política y las resistencias que puede provocar.
- Es claro que la formulación y la implementación de las políticas públicas no son dos etapas tajantemente diferenciadas y encomendadas a dos tipos de actores totalmente aislados uno del otro. Los mismos evaluadores de políticas tienen que tener claro esto. Las aportaciones de los actores del “nivel de la calle” en la implementación de la política pública (quienes las viven, a quienes les afecta) son esenciales desde la formulación, la implementación, y hasta la valoración de los resultados que se obtienen.

La evaluación de los resultados

Ya se decía anteriormente que la evaluación por lo general es concebida como una acción valorativa de resultados finales una vez ejecutado un proyecto, programa o política. La perspectiva que se ha asumido en el presente texto es la de ver a la evaluación como un proceso aún más amplio que cubra todo el proceso de la política pública.

La evaluación única de resultados que se realiza al finalizar el proceso de ejecución, siempre se encará de distinta forma que aquella que se da a lo largo de todo el proceso, desde su formulación y su implementación. En ambos casos,

la metodología será la misma, pero se contará con distintos insumos y habrá que seguir distintos caminos según el caso.⁸⁸

En ambos casos la evaluación es un balance final que debe dar cuenta de la acumulación de efectos y logros de una política pública, proyecto o programa. Debe poner de manifiesto cómo las acciones contribuyeron a cambiar situaciones de desventaja, actitudes o capacidades de sus beneficiarios y de otros grupos poblacionales que pudieron verse afectados indirectamente por las acciones.⁸⁹

La ventaja de la evaluación de resultados como proceso completo de la política pública con respecto a la evaluación única, es que esta última tendría que construir toda la base teórico-conceptual (dimensiones, variables e indicadores) sobre la cual hacer la valoración correspondiente, reconstruir el pasado de la política y recurrir a su memoria. Olga Nirenberg, Jesette Brawerman y Violeta Ruiz lo sintetizan al expresar que “habrá que intentar recuperar información relacionada con el periodo de ejecución, tratando de rescatar las grandes líneas de acción del proyecto y así poder determinar las dimensiones que guiarán el trabajo evaluativo”.⁹⁰ En cambio, la evaluación final como momento último del proceso de la política pública, contará con la ventaja de disponer del modelo evaluativo ya diseñado desde el inicio y mejorado durante el desempeño de la política mediante el aprendizaje.

Hay varias cosas importantes en la evaluación de resultados que es necesario considerar:

- La distinción entre productos e impactos. No sólo es suficiente saber cuánto produjo la política con respecto

⁸⁸ Nirenberg, Brawerman, Ruiz, *op. cit.*, p. 192.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 195.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 193.

al número de escuelas construidas, desayunos escolares entregados, becas a estudiantes de bajos recursos otorgadas, o número de derechohabientes atendidos, sino que es necesario identificar los cambios más ampliamente generados (impactos) en el contexto en el que se aplica la política, es decir, el avance en los índices de alfabetización, la disminución en los índices de desnutrición, el aumento en la calidad de vida de una comunidad o la adquisición de aprendizaje social para la autogestión y la participación.

- Deberá ofrecer una valoración de los cambios organizacionales, sobre todo los que se operaron en las estructuras administrativas, modos de trabajar y concepciones de quienes aplicaron la política.
- Es necesario incluir un análisis de los costos de las acciones emprendidas y los recursos utilizados en relación con los resultados obtenidos (eficiencia y efectividad).
- Olga Nirenberg, Jesette Brawerman y Violeta Ruiz (1993: 196) aconsejan evaluar las estrategias de los actores desplegadas que permitan explicar los logros y los resultados obtenidos, en especial la integralidad, la sinergia, la participación, las articulaciones logradas y la sustentabilidad de las acciones y los procesos desencadenados.
- Y por último, se deberán identificar las variables del contexto (políticas, socioeconómicas, culturales, etcétera) que en su momento pudieran haber obstaculizado o facilitado la gestión, y los resultados obtenidos.

A manera de conclusión

Tal y como se ha abordado la evaluación de políticas públicas en este documento, es necesario concebirla como un

instrumento eficaz para la racionalización y la transparencia en la gestión, y aún más, para el aprendizaje compartido y el cambio democrático. Lo anterior sólo será posible si la evaluación es vista desde una perspectiva integral que la asuma como un proceso continuo, que va desde que surge el imperativo de la acción pública ante una situación socialmente problematizada, hasta la formulación de las soluciones por parte de todos los involucrados y su ejecución con el concurso tanto del gobierno como de los sectores beneficiados.

Las preguntas clave que guían la evaluación en este proceso son las siguientes:

<i>Propósito</i>	<i>Organización</i>	<i>Intervención</i>
• ¿Para qué fines se pone en marcha la evaluación?	• ¿Quién llevará a cabo la evaluación?	• ¿Cómo pueden caracterizarse y describirse la temática objeto de la evaluación, la intervención de la política pública?
<i>Implementación</i>	<i>Resultado</i>	<i>Impacto</i>
• ¿Cómo es el proceso de ejecución desde su puesta en práctica hasta los resultados finales?	• ¿Cuáles son los resultados inmediatos, intermedios y últimos de la intervención?	• ¿Qué factores externos han influido en el impacto de la política pública y explican sus resultados?
<i>Criteriaos/valores</i>		<i>Utilización</i>
• ¿Según qué criterios de valor deberían evaluarse las ventajas e inconvenientes de la intervención?		• ¿Cómo deber utilizarse la evaluación?

¿Está haciendo la política lo que se supone debe estar haciendo? ¿Hay consecuencias negativas que exigen su reconsideración? El ciudadano se pregunta esto desde “el nivel de la calle”, y se manifiesta al respecto. Pero más allá de eso, el evaluador deberá considerar un trabajo más estructurado y sistematizado.

Los fines y la utilidad de la evaluación pueden ser diversos dependiendo de la situación particular, pero su importancia no puede negarse en contextos como los actuales, en los que se exige que la acción pública responda a las expectativas sociales en un ambiente democrático. La evaluación de políticas públicas, según José Mejía Lira:

[...] clarifica la acción, permite el uso de recursos, transparenta su aplicación, orienta sobre la acción de los servidores públicos y permite detectar desviaciones, refuerza mecanismos de actuación, brinda la oportunidad de generar juicios sobre la actuación, establece niveles de desempeño, previene acciones de corrupción y en última instancia legitima la acción pública.⁹¹

Pero la evaluación de las políticas públicas también puede traer algunos problemas: la rutinización, el clientelismo o el tráfico de influencias, en suma, “el uso de los espacios públicos para beneficio privado”. Se debe estar consciente de que en algunos momentos, la evaluación puede estar utilizada como “barniz modernizante de una racionalidad técnico-eficientista de cumplimiento de normas y requisitos impuestos desde afuera más que contribuir a formas de gestión más transparentes y responsables”.⁹²

Por todo ello, la evaluación de las políticas públicas no debe ser visita sólo como una fachada de cambios a medias, sino que de verdad debe significar para ciudadanos, funcionarios y analistas el motor de cambio en la forma de hacer políticas más racionales, transparentes y, sobre todo, cercanas a la gente.

⁹¹ José Mejía Lira, *op. cit.*

⁹² Nirenberg, Brawerman, Ruiz, *op. cit.*, p. 203.

El pecado original de las Ciencias de Políticas y las posibilidades en los sistemas políticos en transición

El objetivo de este trabajo es contribuir al debate de los analistas de los asuntos públicos, quienes interesados en abordar el proceso de elaboración o hechura de políticas públicas en realidades contextuales como la latinoamericana, se encuentran con dificultades y limitaciones al querer transferir las premisas teóricas de las Ciencias de Políticas (*policy sciences*), las cuales obedecen más bien a la lógica de una configuración propia de los sistemas políticos que le dan origen.

Harold D. Lasswell, en 1951, lanza su exhortación a la comunidad científica a encontrar la “orientación hacia las políticas”, para que a través del *policy decision-making* –como centro de atención– tratar los “problemas fundamentales del hombre en sociedad, los conflictos básicos de nuestra civilización, y alcanzar la plena realización de la dignidad humana”, construir así pues, las *Policy Sciences of Democracy*.⁹³

En aquel momento, ubicado a mediados del siglo XX en el contexto particular de Estados Unidos o de los principales países europeos de occidente, se empezó a hablar de una idea en la que el “Estado monolítico” se fragmenta, y

⁹³ Harold D. Lasswell, “La orientación hacia las políticas”, en Luis F. Aguilar (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Antologías de políticas públicas, núm. 1, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992a [ensayo original de 1951], p. 93.

los grupos organizados de la sociedad comenzaron a tener mayor significación para el proceso de atención de los asuntos públicos.⁹⁴ Lo anterior hace del espacio público un campo fértil para que surja una preocupación académica que considera procesos políticos complejos de toma de decisiones, por los cuales se explica la acción de gobierno y se identifica el peso significativo de intereses fragmentados en la sociedad y en los actores relevantes del sistema político.

Principalmente se hace referencia a procesos decisarios “democráticos”, donde además de considerar a la negociación con instrumento legítimo de la esfera social, económica y política como método de acuerdo entre los diversos intereses, se refuerza con métodos de elección respetados y generadores de confianza entre los actores, se visualizan los contrapesos y el conjunto de funciones del (los) gobierno(s), donde la principal relación considerada es la de elector-elegido, así como de instituciones y organizaciones políticas altamente independientes y consolidadas en un ambiente competitivo y democrático. Todo esto correspondiente, pues, a una realidad específica, y que en ese momento (entre 1951 y 1971, años de publicación de los principales ensayos de Lasswell sobre políticas públicas) sólo era experimentada por muy pocos sistemas políticos nacionales en el mundo.

En la idea original de la Ciencia de las Políticas, el gobierno actúa por políticas públicas más que por políticas gubernamentales, es un gobierno que actúa y focaliza su acción en la situación que se le presenta de forma particular, donde su acción parte de la consideración de “los otros” con sus capacidades de acción y planificación, sobre todo en medio de un contexto altamente competitivo, plural, pero en especial,

⁹⁴ Enrique Cabrero, *Del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, p. 19.

donde las reglas de la competencia y de la negociación son claras, y por ende, conocidas y aceptadas por todos los actores.

Sin embargo, tal visión no corresponde a lo que estaba pasando en los países en vías de desarrollo o en “transición” –como en Latinoamérica–, donde la realidad de la forma como se toman las decisiones, está muy lejos de esa visión competitiva y pluralista de los sistemas políticos. En estos países se habla de la existencia de políticas más bien “gubernamentales” y no “públicas”,⁹⁵ es decir, de políticas que se perciben, definen, diseñan, ejecutan y evalúan en el seno del gobierno mismo y de la élite político-gubernamental, y que no son otra cosa que secuelas aún de códigos, tradiciones y referencias simbólicas de sistemas políticos autoritarios. Se dice que se está ante Estados que monopolizan la lógica de lo público, no tanto como intersección, sino como parte misma del Estado.

A este tipo de sistemas políticos hay quienes los han calificado de “elitistas” o hasta “autoritarios”, dado que en este tipo de situaciones el Estado y el gobierno no se articulan con una amplia gama de grupos de la sociedad civil para tomar sus decisiones, a diferencia de los sistemas políticos clasificados como “pluralistas” en los que sus estructuras de decisión política sí se articulan con un número amplio de grupos y organizaciones civiles con los cuales se dialoga, se interrelaciona y se les reconoce como interlocutores, otorgándoles un espacio en la participación política.⁹⁶

⁹⁵ Enrique Cabrero, “Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límite de las *Policy Sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”, en *Gerencia y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2000, p. 195.

⁹⁶ Carola Conde Bonfil, *La educación de adultos desde la perspectiva de las políticas públicas*, México, El Colegio Mexiquense, 2000, p. 22.

Así pues, las principales limitaciones del enfoque de políticas públicas se encuentran en su denominación de origen, y básicamente se resumen en dos: por un lado, la pre consideración de sistemas políticos muy competitivos (democráticamente plurales) en la hechura de políticas públicas, y por otro lado, el tratamiento –cada vez más generalizado– de temas meramente técnicos y procedimentales de la acción de gobierno, dejando de lado asuntos trascendentales para el desarrollo de las sociedades y los Estados.⁹⁷

En nuestros países, la primera limitación, dada la caracterización de sistemas políticos más bien autoritarios, verticales y centralizados en el proceso de hechura de políticas en casi todo el siglo XX, llevó a los analistas, en especial a politólogos y sociólogos, a considerar a la perspectiva analítica de las políticas públicas como “una especie de categoría residual y exógena a lo que cada uno considera importante”, así como a considerar más en sus estudios la parte política (*politics*) que la de las políticas (*policy*), dirigiendo más la atención a lo que se “hace dentro del sistema político”, y a considerar esos procesos de toma de decisiones más desde una perspectiva que consideraba a la política como determinante de las políticas, y a dejar de lado aspectos tan importantes como las características particulares de los sistemas políticos, tales como el conjunto de reglas, creencias, valores, aprendizajes y prácticas (*rutinas*) que normas y presiden, las más de la veces –en tiempo y espacio específico–, la acción de los actores en estos sistemas.⁹⁸

⁹⁷ Carlos M. Vilas, “El síndrome del Pantaleón: Política y Administración en la Reforma de Estado y la gerencia del gobierno”, en *Foro Internacional*, núm. 167, El Colegio de México, A.C., julio-septiembre de 2001.

⁹⁸ Mauricio Sáenz de Nanclarez, “Estudio Introductorio”, en Peter Wagner et al. (comp.), *Ciencias Sociales y Estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999, p. 9.

En los gobiernos que permiten muy poca interrelación con los grupos organizados de la sociedad o las otras fuerzas políticas, se considera que las decisiones y las políticas son producto antes que todo de “imposiciones” más que del juego libre de los actores; en donde no “hay una participación social real y plural en la formulación, implantación y evaluación de las acciones gubernamentales; ni menos que hay una redefinición social de las políticas”. Se percibe además la centralización del poder y el ejercicio de la discrecionalidad al “no permitir que otros gobiernen, sean otros gobiernos de demarcaciones políticas territoriales o los que hacen la leyes o la sociedad”; la tendencia a eludir e inhibir la crítica por este tipo de gobiernos lleva a cerrarse en sí mismos y a dejar en manos de “especialistas” el diseño de políticas y programas, así como su diagnóstico.⁹⁹

La segunda limitación, que además debe ser crítica, parte del olvido rápido –muchas veces consciente– del llamado de Harold D. Lasswell a los analistas de políticas a poner “énfasis en el desarrollo del conocimiento que permita la realización más completa de la dignidad humana”,¹⁰⁰ y ha conducido a algunos de ellos a concentrar su atención más bien en cuestiones procedimentales y técnicas-administrativas, eludiendo y prescindiendo del debate de los valores e ideales que están detrás de cada decisión pública y diseño de políticas, así como de las implicaciones para el estado de la democracia y el bienestar de la sociedad, reduciendo así la problemática de la política y el Estado a cuestiones operativas y de mero procedimiento.

⁹⁹ Pedro Moreno Salazar, “Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el análisis de políticas públicas”, en *Revista INAP*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, p. 22.

¹⁰⁰ Harold D. Lasswell, *op. cit.*, 1992 [1951], p. 89.

Esta visión adoptada desde o para nuestros países, sobre todo en el seno de los análisis de los organismos internacionales que “sugieren” trasformaciones en las estructuras sociales, políticas y económicas, han relacionado íntimamente el proceso de democratización con procesos de “redimensionamiento del gobierno” (achicamiento) y “búsqueda de la racionalidad” basado en la eficiencia financiera antes que en la social.

Esto ha llevado a muchos gobiernos de países emergentes a emprender políticas de desmembramiento de obligaciones inherentes a su papel de intermediarios entre Estado y sociedad, y a la consideración de que sólo el mercado construirá y proporcionará las mejores condiciones para la convivencia humana, lo que ha llevado, más que a un achicamiento, a un “ahuecamiento” del Estado.¹⁰¹

La realidad del estado actual de las *Policy Sciences*, y en general de las Ciencias Sociales, nos proporciona las herramientas analíticas para superar esas limitaciones. Esta posibilidad a la que hago referencia esta manifiesta desde el texto inaugural de Lasswell, en el que el padre de las *Policy Sciences* también llama a no sólo poner el acento en los problemas básicos y modelos complejos de la realidad social, sino también exige a atender los “propósitos valorativos subyacentes” a las políticas, en donde el término “valor” significa “una categoría de eventos preferidos”.¹⁰²

Este valor inherente en la toma de decisiones, que dirige el proceso de hechura de políticas y va dando forma a la transición de las estructuras en cualquier sistema político,

¹⁰¹ Cabrero, *op. cit.*, 1995, p. 24.

¹⁰² Lasswell, *op. cit.*, p. 93.

Lasswell lo denomina “modelos de desarrollo” (*developmental constructs*) por cuanto especifican el patrón institucional por el que se desplaza ese proceso decisario y al cual se dirige, es decir:

[Los] modelos de desarrollo son auxiliares en la tarea global de esclarecer metas, destacar tendencias y estimar las posibilidades futuras. [...] Ciertamente, una de las mayores tareas de las ciencias de políticas hoy en día es seguir detalladamente los procesos de transformación social, difusión y reflujo a nivel mundial, para estimar el significado de los acontecimientos específicos.¹⁰³

Lasswell hace referencia a que el analista nunca debe de dejar de considerar el contexto mayor en el que se desarrollan los procesos de toma de decisiones públicas y los elementos que afectan y pueden afectar las políticas; es la atención tanto en el pasado como en el futuro de los eventos, las estructuras, los valores y las creencias que envuelven la acción de los actores relevantes en el proceso de política a lo largo del tiempo en lugares específicos.

En el desarrollo teórico más reciente de las Ciencias de las Políticas, como el propuesto en el análisis de marcos,¹⁰⁴ a esta “contextualización” de los procesos de decisión se le llama “enmarque de políticas”, en tanto término que ayuda a “seleccionar, organizar, interpretar y dar sentido a una realidad compleja, de tal forma que nos ofrezca puntos de guía para conocer, analizar, convencer y actuar”. Se nos dice que un “marco” es una perspectiva desde la cual se puede dar

¹⁰³ *Ibid.*, p. 96.

¹⁰⁴ El “análisis de marcos” es desarrollado por Erving Goffman, *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1974.

sentido a una situación amorfa, problemática y mal definida, y actuar en consecuencia.¹⁰⁵

Enmarque, apreciaciones o formación del mundo son términos que captan diferentes rasgos de los procesos por los cuales los actores del sistema político (o en general del sistema social) construyen interpretaciones de situaciones específicas haciéndolas coherentes con la perspectiva generalizada y aceptada, otorgando marcos evaluativos dentro de los cuales se puede juzgar el “cómo actuar”.

De forma más generalizada, o por lo menos en un desarrollo teórico más completo y aceptado, la perspectiva neoinsitucionalista nos da elementos para entender estos mismos procesos que contextualizan y dirigen la acción de los actores dentro de espacios sociales determinados. Esos modelos, marcos o restricciones llamados “instituciones” son las que dan forma y sentido a la interacción humana.

Para una comprensión más clara de las especificaciones de las realidades disímbolas como las de los países latinoamericanos, y aclarar las diferencias estructurales entre ellos, y así entender la forma de los procesos decisarios en cada uno de estos países, Enrique Cabrero propone la consideración de cuatro elementos para la “especificación” de estas realidades:

Primero, el tipo de *régimen político* en el que se aplica el análisis que, aun si lo suponemos democrático, puede ser democrático desde la sociedad, democrático desde el Estado o

¹⁰⁵ Geoffrey Vickers llama “sistema apreciativo” al sistema de valores, preferencias, normas, ideas sobre la base de las cuales enmarcamos la grandiosa realidad del mundo, o Nelson Goodman llama formación del mundo a ese proceso de enmarque que le da forma a la realidad en que se vive. Citado en Martin Rein y Donald Schon, “Un discurso de políticas que reflejan su marco”, en Peter Wagner, *et al.*, *op. cit.*, p. 329.

simplemente en “transición democrática”. Un segundo aspecto está constituido por los *tipos de modelos de gestión* que se derivan de lo anterior y que dan un ritmo, orientación y lógica diferente al decisor, dado que las redes organizacionales están configuradas de una forma particular. El tercer aspecto se relaciona con los *referentes institucionales*, que se presentan en diferentes contextos; éstos delimitan las arenas y los acuerdos unas veces explícitos y otras sobreentendidos; es decir, los mecanismos de regulación que ninguno de los actores osaría hacer un lado. Finalmente, las *tradiciones culturales simbólicas* de cada contexto, las cuales definen la profunda lógica de los actores, los mitos, los ritos, las creencias y las imágenes que han sido internalizadas por individuos más allá de las razones y de los deberes. Se trata de los códigos implícitos en el lenguaje, el estilo de la relación y de la negociación. Sin este entendimiento difícilmente se puede interpretar un proceso de política.¹⁰⁶

En países como México, o en realidades concretas de otros países latinoamericanos, no deberían rechazarse las posibilidades analíticas que da la Ciencia de las Políticas, sino más bien, a partir de la experiencia propia y el aprendizaje concreto en este tipo de problemáticas sociales, deberá de repensarse la propuesta y aplicarse en la investigación de casos concretos, con lo que la acumulación de conocimiento producido mejorará su propia aplicación y poco a poco irán explicando los procesos sociales y gubernamentales con mayor fidelidad y utilidad.

Estas limitaciones se sintetizan en una consideración equivocada por parte de los analistas y los políticos latinoamericanos: las políticas públicas se explican por sí mismas, con independencia “de la existencia, la naturaleza o la tipo-

¹⁰⁶ Cabrero, *op. cit.*, 2000, p. 191.

logía de los gobiernos en que se trazan y de los regímenes [políticos] en que se producen".¹⁰⁷

Igual de importante que identificar a los actores emergentes que intervienen en el proceso de políticas públicas en nuestras sociedades en transformación, o identificar las estrategias operativas y procedimentales para lograr los objetivos de política, la necesidad se centra en comprender los elementos determinantes del comportamiento de estos actores en la realidad política latinoamericana, tales como el sistema de creencias que enmarcan la acción pública, donde se han insertado nuevas reglas del juego, prácticas y orientaciones.

¹⁰⁷ Pedro Medellín Torres, "La política y las políticas públicas en regímenes de 'obediencias endebles'. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina", en Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina*, Argentina, Naciones Unidas-CEPAL, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México, 2006.

El análisis institucional como posibilidad de superar las limitaciones de los estudios de políticas públicas

El objetivo del texto anterior fue abrir la exposición que considera al análisis institucional como útil para superar las limitaciones que presentan las *Policy Sciences* en contextos políticos, económicos, y socialmente diferentes. El neoinstitucionalismo es un desarrollo intelectual muy recientemente abordado por algunos analistas mexicanos o latinoamericanos, y su utilidad se basa en el rescate de las particularidades contextuales para entender la acción de los actores en espacios sociales específicos.¹⁰⁸ Así, de entrada, se estaría atacando el argumento principal de las limitaciones: la diferencia de contextos y significados en los sistemas políticos.

El “redescubrimiento” reciente en las Ciencias Sociales de las instituciones es producto de la moderna transformación de las instituciones sociales, que han dejado ver su importancia significativa para la vida colectiva.¹⁰⁹ Es una

¹⁰⁸ Es “neo” este enfoque analítico porque evidentemente se trata de un movimiento que retoma la consideración de las instituciones que ya varias disciplinas sociales desde sus inicios tomaban en cuenta. Esta consideración va desde los estudios que concentran la atención en el Estado como fuerza “institucionalizadora” del orden social en el mundo moderno, hasta la consideración que Emile Durkheim hacía con respecto a su llamado a estudiar los “hechos sociales como cosas”. Paul J. DiMaggio y Walter W. Powell (comp.), *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 33.

¹⁰⁹ James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1997, p. 41.

reacción directa contra a las teorías conductistas desarrolladas a mediados del siglo XX que construyeron un mundo social “libre de instituciones”, las cuales parten de la interpretación de la conducta económica y política como la consecuencia agregada de la elección individual.

La premisa del análisis institucional sugiere que las referencias individuales y categorías básicas del pensamiento de los hombres, tales como la personalidad, la acción social, el Estado y la ciudadanía son conformadas por fuerzas institucionales.¹¹⁰ Douglas North plantea lo mismo en términos más sencillos, al decir que las instituciones “reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria”, constituyendo así una guía para la interacción humana.¹¹¹ El neoinstitucionalismo argumenta que los contextos institucionales –políticos, sociales y económicos–, dentro de los que actúan los individuos, influyen de manera importante sobre su comportamiento.

Pero antes que nada, es importante tomar en cuenta que el neoinstitucionalismo no es un cuerpo unificado de pensamiento.¹¹² Prácticamente todas las disciplinas de las Ciencias Sociales han desarrollado una perspectiva particular del cómo las instituciones adquieren significado en la acción de los hombres y el proceso por el cual surgen o cambian. El objetivo general del movimiento es analizar los procesos por los cuales las instituciones desarrollan sus características particulares, y describir las formas en que

¹¹⁰ Paul J. DiMaggio y Walter W. Powell, *op. cit.*, p. 34.

¹¹¹ Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 14.

¹¹² Peter A. Hall y Rosemary C. R. Taylor, “La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos”, en Víctor Alarcón Olguín y Héctor Zamitis Gamboa, *Revista Conmemorativa de 25 Aniversario: Enfoques Contemporáneos en Ciencia Política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999, p. 15.

estas características influyen en el comportamiento de los miembros de la institución; pero que, a pesar de esa consideración común, lo único compartido entre las distintas concepciones es la idea de que las “instituciones importan”.¹¹³

El principal elemento que diferencia a los (neo)institucionalismos es su concepción acerca de la capacidad de los actores institucionales de incidir “conscientemente” en el proceso de cambio institucional. Así es que tenemos una gama que va desde el neoinstitucionalismo económico y el de la elección racional que considera a las instituciones como producto del diseño humano, hasta los neoinstitucionalismos desarrollados a partir de las teorías organizacionales y en la Sociología que, aunque consideran que ciertamente las instituciones son resultado de la actividad humana, no son por necesidad producto de un diseño consciente.¹¹⁴

La estabilidad o el cambio de los procesos sociales (explicado a partir de la influencia de las instituciones) es un fenómeno complejo central en todo estudio neoinstitucionalista. En general para las distintas visiones, el cambio institucional es incremental –es decir, se da poco a poco– y la influencia de esas reglas y normas sobre el comportamiento individual es determinante.

A pesar de la amplia gama de consideraciones y las posiciones extremas, la visión con la que nos queremos apegar comparte muchas de las características definidas por cada una de ellas. El recurrir a elementos culturales o a la caracterización de los sistemas de creencias para explicar los marcos de referencia de actuación de los actores es necesario para contextualizar los procesos de toma de decisiones

¹¹³ Andreas Schedler, “Neoinstitucionalismo”, en Baca Laura Olamendi *et al.*, *Léxico de política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 472.

¹¹⁴ Rodolfo Vergara, “El redescubrimiento de las Instituciones: de la teoría de la organización a la ciencia política”, en James G. March y Johan P. Olsen, *op. cit.*, 1997.

en los subsistemas de políticas y sus sistemas políticos particulares; la posibilidad de concebir a actores con por lo menos cierta capacidad de actuación para tratar de inducir cambios institucionales –como de hecho sucede–, es necesaria para entender efectos reales de los cambios a las reglas y procedimientos formales que los individuos hacen en particular dentro de las organizaciones o más generalmente en los sistemas políticos en los que se desenvuelven, tal es el caso de los recurrentes intentos de “reforma del Estado” o de “reforma administrativa”.

Por lo tanto, resulta necesario recurrir a una visión intermedia que concentre su atención hacia los mecanismos a partir de los cuales los individuos o grupos –por lo general organizaciones– toman decisiones en el sistema político. Esta posibilidad la da sobre todo el neoinstitucionalismo desarrollado en la Ciencia Política, llamado “normativo”.

La Ciencia Política moderna, desde su consideración como tal, ha concentrado su atención en las instituciones, en especial el Estado, y su influencia sobre el ejercicio del poder, la construcción de ciudadanía, la relación con otras instituciones, y muy recientemente, la explicación de los procesos de toma de decisiones en la hechura de políticas públicas.

Las instituciones a las que regularmente se alude son a las instituciones formales, es decir, se hace referencia a una idea más concreta, empírica y cercana al lenguaje cotidiano, a la idea de instituciones como *reglas* y *organizaciones* formales,¹¹⁵ tales como Estado, Constitución, Congresos, Tribunales, Ayuntamientos, Administración Pública, Partidos, leyes, reglamentos, ciudadanía, etcétera.

Pero antes de empezar a describir con más detalle las características del neoinstitucionalismo en Ciencia Política

¹¹⁵ Andreas Schedler, *op. cit.*, 1999.

que se tornan relevantes para entender la propuesta analítica empírica que se presenta más adelante en este trabajo, y tomando en cuenta la consideración de retomar una visión del cambio y estabilidad institucional intermedia que rescaté lo antes señalado, se presenta una definición de institución que la posibilita. Esta definición es la proporcionada por el politólogo Andreas Schedler, la cual está construida a partir de una “encuesta entre los miembros de la [amplia] familia institucional”:

Instituciones, [...] son patrones de comportamiento estables y valuosos, padrones regularizados de interacción, padrones compartidos de expectativas, las reglas del juego, colecciones de reglas y rutinas, organizaciones formales, reglas y procedimientos informales, restricciones sociales, sistemas de incentivos, metaestructuras, sistemas cognitivos compartidos, rutinas cuasinaturales, equilibrios de comportamiento, etcétera.¹¹⁶

Esta definición, aunque demasiado amplia y ubicada en un campo semántico “complejo y desordenado”, permite considerar algunos elementos base compartidos en las instituciones, y que son precisamente los que se han venido considerando como relevantes para enmarcar la acción social de los actores en los sistemas políticos, es decir: las instituciones son creaciones sociales, mas no individuales y plenamente conscientes, y que de hecho son percibidas por los actores como fenómenos exteriores, objetivos, inmutables (origen social); son el patrimonio compartido de toda una sociedad o “comunidad relevante” (extensión social); que no son efímeras, momentáneas o inestables, sino persistentes en el tiempo –es decir, que proporcionan estabilidad– (extensión temporal); y en efecto originan reacciones concretas

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 472.

en la vida cotidiana, estableciendo restricciones y abriendo oportunidades a los individuos y actores de la sociedad (función social).¹¹⁷

Todo neoinstitucionalismo comparte el interés tanto por lo que pasa en espacios sociales concretos (organizaciones), como por espacios de interacción mayores como los sistemas sociales, tal es el caso del sistema económico (mercado) o el sistema político (subsistemas de política, electorales, de partidos, de movilización social, etcétera). De hecho, en la Ciencia Política encontramos un diálogo fluido y un traslado de relaciones conceptuales entre lo que pasa con el comportamiento humano –individual o colectivo– en términos organizacionales, y lo que pasa con ese comportamiento en sistemas políticos.¹¹⁸

Tales relaciones las encontramos en la propuesta de James G. March y Johan P. Olsen, quienes en “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, publicado en la *American Political Sciences Review* en 1984, inauguran estos planteamientos de conexión y similitud entre la vida institucional de las organizaciones concretas y la determinación de la vida política.

Este neoinstitucionalismo está preocupado precisamente por los procesos, por el funcionamiento interno de las instituciones políticas y sus organizaciones en la producción de políticas públicas; en el cómo se toman las decisiones y las reglas que las dirigen. “Este conjunto de reglas, normas,

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ El diálogo entre organización y sistema social es observado por algunos autores dentro de las teorías de la organización como conexiones “realistas” y directas o caras (el anverso y reverso) de la misma moneda, “relaciones sociales contactadas vertical y no horizontalmente”. Richard Marsden, “La política del análisis organizacional”, en *Gestión y Política Pública*, vol. VII, núm. 2, segundo semestre, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 1997, p. 319.

prácticas informales y tradiciones es conocida como el marco institucional".¹¹⁹

Organización o sociedad no son una cosa, son un proceso; son sitios donde se llevan a cabo prácticas, rutinas, aprendizajes, luchas y resistencias; o mejor aún, como dice Marsden, son "organizar", "gobernar" o "modos de regulación".¹²⁰

Es la propuesta de March y Olsen la que proporciona una visión intermedia entre los neoinstitutionalismos, que considera tanto a los elementos culturales del sistema social, como a los sistemas de creencias o valores preferidos por actores relevantes, lo que estructura cierta racionalidad e intencionalidad de los mismos como cohesionantes y explicativos del cambio institucional o de las políticas; se trata pues de una forma alternativa de entender los procesos decisarios a la concepción tradicional "racionalista" de las *Policy Sciences*.

La óptica tradicional de los procesos de elaboración de políticas está más apegada a una concepción de actores "racionales", libres de toda restricción institucional. Hebert Simon, ya desde 1947, había hecho una crítica a ese actor racional, maximizador de resultados y sin limitantes para la toma de decisiones o búsqueda de la "optimización" de sus resultados –tal como el más puro *homus economicus*.¹²¹ En su lugar, Simon propuso la idea de la "racionalidad limitada", la cual, dada la consideración de restricciones organizacionales de información, tiempo y recursos, se percibe la baja capacidad de acción de los actores dentro de las mismas organizaciones, confinándolos a la búsqueda de resultados aceptables, es decir, satisfactorios.¹²²

¹¹⁹ Vergara, *op. cit.*, p. 10.

¹²⁰ Marsden, *op. cit.*, p. 320.

¹²¹ Hebert Simon, *El comportamiento administrativo*, Argentina, Aguilar, 1988.

¹²² Arturo del Castillo, *Ambigüedad y decisión: una revisión a la teoría de las anarquías organizadas*, Cuaderno de Trabajo núm. 36, División de Administración Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 1995.

Sumado a lo anterior, Cohen, March y Olsen en su consideración de “la atención organizacional”, es decir, la “habilidad que tienen las instancias inteligentes de la organización para observar y decidir acerca de los procesos que tienen lugar en las distintas subunidades”, y del elemento “temporal” que conduce a la coincidencia precisa de problemas y soluciones en las instancias organizacionales, los llevó a su conocida explicación de los procesos decisarios a partir de lo que ellos llaman el “modelo de botes de basura” (*garbage can model*).¹²³

Las soluciones no son diseñadas para resolver un problema en particular; por el contrario, toda organización tiene permanentemente disponible un abanico de soluciones que “flotan” en sus instancias decisorias. Cuando un problema aparece en la agenda de la organización, le es asignada una solución ya existente. La pertinencia de la solución al problema es un asunto prácticamente fortuito; así, algunos problemas son resueltos por completo, otros de manera parcial y otros no son resueltos, por lo que eventualmente vuelven a la agenda en espera de una solución adecuada.¹²⁴

Esto, resulta evidente, no es otra cosa más que el reconocimiento del elemento institucional o contextual como determinante de la acción de los actores dentro de los espacios sociales, es el descubrimiento de que elementos exógenos imponen cierto orden y de que se trata de una serie compleja de interacciones entre acontecimientos elementales y actores. Pero después, además, es reconocido lo “ambiguo” de las decisiones. Los actores, se considera, no tienen claro qué

¹²³ Michel Cohen, James G. March y Johan P. Olsen, “A Garbage can Model of Organizational Choice”, en *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm. 1, marzo de 1972.

¹²⁴ Vergara, *op. cit.*, pp. 14-15.

es lo que quieren, sino que lo tienen una vez ya en el proceso mismo de decisión, es decir, sobre la marcha; es así que tenemos más bien sujetos mal informados e inseguros con respecto a sus intereses, e incluso vacilantes entre objetivos contradictorios.¹²⁵

En el caso del actor racional, el orden se produce por medio de la mano invisible de la competencia; en el caso de los botes de basura, se produce por medio de la simultaneidad temporal. [...] Desde esta perspectiva, por ejemplo, el poder en un sistema político está determinado por la posesión del recurso del entorno; los intereses, por la posición en el mundo externo, y la coherencia en una institución queda asegurada por la exigencia de la existencia.¹²⁶

Entontes, ¿cómo es que los actores deciden? La respuesta a esta interrogante March y Olsen la encuentran en el mundo mismo de las instituciones, es decir, el mundo contextual –político, económico y social– en que se encuentran inmersos esos actores individuales y sus organizaciones, sus reglas, sus rutinas, las cuales delinean las decisiones y la acción. Lo que sucede está influido por la estructura institucional en la que ocurra, pero a la vez, incluida cierta racionalidad y cierta distribución temporal.¹²⁷

Tenemos pues, tanto elementos culturales como organizacionales que explican el comportamiento de los individuos y el cambio del marco institucional en el cual se encuentra inmersa su acción. El neoinstitucionalismo enmarcado en

¹²⁵ *Ibid.*, p. 15.

¹²⁶ March y Olsen, *op. cit.*, 1997, p. 62.

¹²⁷ No se trata de la visión tradicional “estructuralista” que explica los fenómenos sociales y políticos a partir de la influencia de las estructuras económicas o culturales, sino que aquí se agrega la importancia de la interacción entre actores y sus intereses.

la Ciencia Política y propuesto por March y Olsen parte de lo anterior y se agrupa alrededor de tres grandes ideas:

La lógica de lo apropiado

El comportamiento que observamos en las organizaciones (o dentro de marcos institucionales específicos) refleja la manera rutinaria que los individuos adoptan para hacer lo que ellos consideran “apropiado”. Ésta es una estrategia eficaz para reducir la incertidumbre y simplificar la toma de decisiones, los procedimientos están en forma de repertorio, y los actores recurren a las reglas para escoger entre ellos.¹²⁸ Esto no significa que la acción individual sea irreflexiva, sino que más bien una “conducta política inteligente y reflexiva” debe definirse en términos de deberes, obligaciones, funciones y reglas. Así, los actores en las organizaciones actúan más condicionados por las reglas que por su cálculo racional.¹²⁹

Las instituciones políticas son un conjunto de reglas y rutinas relacionadas entre sí, que definen de manera adecuada las acciones en términos de las relaciones entre funciones y las situaciones. Por medio de estas reglas y rutinas, y la lógica de lo apropiado (o pertinencia), las instituciones políticas verifican el orden, la estabilidad y la predecibilidad, así como la flexibilidad y adaptabilidad.¹³⁰

La conformidad con esas reglas la caracterizan March y Olsen como un acuerdo contractual entre los miembros para, convencionalmente, tener parámetros de lo que es

¹²⁸ Vergara, *op. cit.*, p. 26.

¹²⁹ Por reglas se entiende el “conjunto de rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno de las cuales se constituye la actividad política”. March y Olsen, 1997, *op. cit.*, p. 68.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 252.

“adecuado”, pero también, las más de las veces, esa conformidad con las reglas es impuesta.

De acuerdo con esta lógica de pertinencia, los comportamientos (y algunas creencias también) son intencionales, pero no deliberados; obligan cumplir con obligaciones determinadas imperativamente por una situación y por la conveniencia de mantener cierta posición; así, la acción proviene más de un concepto de necesidad, que de preferencia.

Instituciones como creadoras de “significado”

Las instituciones limitan y conforman la política por medio de la construcción y elaboración de significado. La elaboración del significado de los individuos dentro de las instituciones políticas “se construye en el contexto del conveniente compromiso con la acción”, es decir, los individuos organizan los argumentos y la información que justifica su acción (en términos de racionabilidad o de lo apropiado) a partir de su experiencia y su sistema de creencias.¹³¹ Los participantes dan forma a sus interpretaciones históricas convenientemente con objeto de justificar su comportamiento, así como el conjunto de valores y visiones del mundo que sirven de lentes para juzgar la naturaleza de los problemas y aceptar como más adecuados o pertinentes ciertas estrategias e instrumentos (es decir, seguir ciertas acciones o políticas) o esperar ciertos resultados. Esto quiere decir que valores y preferencias de los actores políticos no son exógenos con respecto a las instituciones políticas, sino que se desarrollan en su seno; así, se genera un proceso que fortalece las estructuras de valores y conocimientos preexistentes.

¹³¹ *Ibid.*, p. 93.

Los hechos y los valores están vinculados en esta previa comprensión y las instituciones políticas organizan estas interacciones con objeto de dar forma a las interpretaciones y preferencias.

Las creencias y las preferencias de los actores políticos están dadas por esa construcción de significado dentro de las instituciones políticas, las cuales las van confirmando y reproduciendo a través del tiempo, apoyadas en el pasado, pero proyectado también hacia el futuro. El actor dentro del sistema político está caracterizado por patrones variables de interacción con los demás actores, grados variables de confianza hacia ellos, grados variables de integración hacia el mismo sistema, y orientaciones variables con respecto a los acontecimientos del mundo cotidiano.

Los actores ven, dentro de lo posible, lo que quieren ver, lo cual depende de su integración en el sistema político o específicamente a cierta coalición de actores que comparten su visión a partir de valores núcleo;¹³² los actores modifican sus percepciones no sólo para adaptarlas a sus preferencias, sino viceversa, así como para encontrar agrado hacia los resultados que están acorde a la percepción del mundo que ellos comparten; tanto lo que “ven” como lo que “les gusta” a los actores, depende de las fuentes de información disponibles y a las que estén expuestos, y de entre ellas, en las que confíen; y por último, las percepciones de los actores se difunden a través de una red de contactos que se estructura por medio de la confianza, con lo que se determina que estos actores tendrán dificultad de ver cosas diferentes de las que ven los actores en quienes confían.

¹³² Véase más adelante la propuesta de Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, San Francisco, Westview Press, 1993.

March y Olsen dicen que cuando se crean los entornos, las acciones emprendidas para adaptarse a uno de ellos son en parte respuestas a acciones previas del mismo actor, que se reflejan a través del entorno. Los procesos de adaptación rutinarios tienen consecuencias que no pueden entenderse sin vincularlos a un entorno que cambia de manera simultánea y exógena. Una implicación interesante, muy generalizable, es la tendencia de que los actores grandes y poderosos determinen sus entornos, obligando a sí a los demás actores (más débiles o subordinados a ellos por cierta lógica) a adaptarse a ellos.

El proceso decisivo se entiende, así, como un “ritual sacro” que va ligado a preocupaciones simbólicas de la política y la sociedad. Las instituciones políticas y los actores que las componen necesitan comunicar a sus observadores que las decisiones que se toman son, sobre todo, legítimas. La legitimidad se crea a partir de la demostración de que las decisiones alcanzan objetivos apropiados y que se han tomado de manera adecuada.

El cambio institucional determinado por el entorno

La respuesta al cambio institucional está en el entramado conjunto de tres sistemas: el individual (actor institucional), la institución (organización concreta o el conjunto de reglas, percepciones y rutinas) y el conjunto de instituciones que podemos llamar el entorno (contexto o sistema societal más general).

La razón de cambio se debe, sobre todo, a la necesidad de supervivencia y adaptación a entornos constantemente cambiantes y complejos. El individuo suele percibir esa

tensión entre institución y entorno, las reglas y significados estables –descritos con anterioridad– producen gran variedad de comportamientos flexiblemente sensibles a los cambios en el entorno.

March y Olsen presentan seis perspectivas básicas para interpretar la acción y los cambios que se producen en las instituciones:¹³³

- La acción puede considerarse como la aplicación de procedimientos operativos estándar o de otras reglas que evolucionan por un proceso de *variación y selección*.
- La acción debe verse como *solución a problemas*.
- La acción surge como *aprendizaje experimental*.
- La acción deriva del *conflicto* entre individuos o grupos representantes de diversos intereses.
- La acción se difunde por *contagio* de una a otra institución.
- La acción es resultado de las intenciones y competencia de los actores y que cambia por *renovación*.

El cambio, desde esta perspectiva, tiende a la solución de problemas, y es impulsado por el aprendizaje en la experiencia particular, próxima y disponible, indica una brecha entre lo que se quiere –según el entorno– y el desempeño real de las instituciones. La atención organizacional se centra pues, en las actividades e instituciones que fallan en el cumplimiento de las metas.

La reforma institucional se define como un conjunto de acciones que aspiran a modificar de manera deliberada la estructura y cultura de una organización o del espacio social más general que es el sistema político. La situación de búsqueda de los actores políticos de las estrategias para trasfor-

¹³³ *Ibid.*, pp. 117-118.

mar las estructuras y el conjunto de creencias y valores de la institución, se parecerá al modelo de botes de basura, ya que la institución tratará de adaptarse a las demandas del entorno y, para hacerlo, los actores políticos echarán mano de las soluciones disponibles en el repertorio organizacional –dependencias administrativas gubernamentales existentes, leyes y reglamentos disponibles, por ejemplo– o crearán otras mediante los procedimientos e instrumentos disponibles.¹³⁴

Los elementos institucionales que más concurrentemente se modifican para hacer más accesible el cambio son la distribución de preferencias (intereses) entre los actores políticos; la distribución de los recursos (poderes); y los marcos regulatorios o reglas del juego del sistema político, tales como las disposiciones constitucionales, leyes, contratos y reglas políticas consuetudinarias.¹³⁵

Las transformaciones institucionales no son modeladas totalmente por las condiciones exógenas del entorno, pero tampoco son controlables a cabalidad por la acción intencional; esos mecanismos de control a los que puede ser sensible el proceso de cambio institucional son parcialmente difusos. La experiencia particular y la propia concepción del mundo de los actores políticos hacen que cambien poco a poco las ideas en torno al comportamiento pertinente, con lo que se genera que los procesos tienden a retrasarse en la adaptación requerida por el entorno. El retraso “hace a la historia institucional un tanto irregular y sensible a las conmociones importantes que conducen no sólo a ocasionales períodos de rápido cambio, sino también a una indeterminación considerable en cuanto a la dirección del cambio”.¹³⁶

¹³⁴ Vergara, *op. cit.*, p. 30.

¹³⁵ March y Olsen, *op. cit.*, 1997, p. 255.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 267.

Los retos

El estudio de las políticas públicas es posible en realidades contextuales como la mexicana o latinoamericana, no sólo por toda la consideración anterior acerca de la posibilidad del análisis institucional para superar las limitantes de las *Policy Sciences* en contextos diferentes, sino porque nuestros países están inmersos en importantes procesos de cambio político.

En mucho de los casos, ese cambio está llegando a puerto seguro en la configuración de regímenes y sistemas políticos verdaderamente democráticos, y la explicación de ello, la encontramos en el mundo de las instituciones. El conjunto de valores, creencias y referentes democráticos está cada vez más permeando en el conjunto de la sociedad civil, y por ende, poco a poco ha ido demandando la transformación de las instituciones formales y su propio funcionamiento para estar más acorde a esa realidad demandante, competitiva y plural.

Quienes toman las decisiones públicas en los gobiernos de estos países y demás actores relevantes, deben estar conscientes de esta realidad, y tomar más en cuenta la posibilidad de encontrar en el desarrollo científico la respectiva “pertinencia para las políticas” que se requiere para tener resultados políticos más eficientes, eficaces y contribuir en términos de legitimidad a la gobernabilidad del sistema político.

Uno de los retos de los científicos políticos es el de echar manos de premisas teóricas que permitan entender la nueva complejidad de la realidad social. Se debe pasar de la simple consideración de las instituciones formales a la consideración también de referentes subjetivos tanto de los actores individuales como colectivos; que si bien esta realidad

ya no es posible explicarla a partir de la lucha maniquea de las ideologías, es posible entender los marcos de referencia de esos actores para explicar su comportamiento encontrado y conflictivo.

El análisis institucional también se presenta como respuesta a la tradición latinoamericana del análisis político encasillado en la explicación a partir de la dependencia, el autoritarismo burocrático y político o “los estilos personales de gobernar”, y por ende, trascender en las explicación del proceso de elaboración de políticas y estar en posibilidades de aprender de las realidades concretas de los países de esta parte del orbe.

Esto conlleva a otro reto de los analistas políticos, que corresponde al concentrarse en el conjunto de “microrreglas” que regulan el funcionamiento concreto de los sistemas políticos en ámbitos más particulares, entendiendo por esto niveles donde el gobierno local tiene sus interacciones y “jurisdicciones”, tanto con sus subsistemas institucionales políticos (conjunto de actores individuales y colectivos relevantes y sus respectivas reglas formales e informales para el proceso de toma de decisiones públicas), sus subsistemas de gestión (conjunto de reglas –leyes, contratos, convenios, etcétera–, procesos y tecnologías de administración y gerencia, así como capacidades organizacionales e institucionales para el incremento de la gobernanza de los asuntos públicos), y subsistemas institucionales normativos (conjunto de ideas, valores y creencias de los actores y que se ven materializadas como metas y objetivos de proyectos de gobierno alternativos y a veces encontrados), que configuran su propio proceso de hechura de políticas públicas.

La gobernabilidad “democrática” y sus instituciones

Al aceptar la definición proporcionada por Omar Guerrero en la que el Gobierno es “dirigir, conducir el rumbo de la sociedad desde el centro del poder hegemónico del conjunto de instituciones del Estado, el régimen político”, se puede admitir, por lo general, que la gobernabilidad consiste en un valor agregado (plusvalor) de las prácticas meramente continuas de ese mismo Gobierno.¹³⁷ En este sentido, gobernabilidad significa sencillamente “el conjunto de las aptitudes que aseguran un desempeño superior de la dirección y la autodirección de la sociedad; es decir, un Gobierno que tiene la capacidad de ofrecer orden y estabilidad, sobre las cuales se finca la calidad del servicio público y el bienestar social en general”;¹³⁸ es así también una cualidad del sistema político, “...un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental”.¹³⁹

Estas definiciones que sobre la gobernabilidad se esbozan, hacen referencia a otras varias relaciones conceptuales que es necesario destacar. Primero, la gobernabilidad es un estado “institucional” de equilibrio entre demandas y respon-

¹³⁷ Omar Guerrero, “Implementación de políticas como gobernabilidad”, en *IAPEM Revista: Democracia y gobernabilidad en América Latina*, núm. 26, Instituto de Administración Pública del Estado de México, abril-junio de 1995, pp. 33-48.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 37.

¹³⁹ Antonio Camou, *Gobernabilidad y democracia*, Cuadernos de Divulgación Democrática núm. 6, México, Instituto Federal Electoral, 1995, p. 22.

tas en sistemas políticos dinámicos, el cual está en constante presión por parte de actores relevantes (individuales y colectivos, así como gubernamentales y no gubernamentales), lo cual puede en un momento dado hacer perder dicho equilibrio, y entonces, generar “crisis de gobernabilidad”; segundo, se está haciendo referencia a un conjunto “complejo” de relaciones entre actores, agentes políticos y sujetos sociales los cuales tienen sus propias estrategias y proyectos, capaces de realizar actos desestructurantes de voluntades y de cambio;¹⁴⁰ tercero, estas estrategias y proyectos de los distintos actores y agentes políticos, corresponden a valores, creencias y percepciones sociales específicas, y que en conjunto con los diferentes grados y formas de organización de estos actores, son elementos relativos a una sociedad concreta y están configurados por un patrón histórico de vinculación entre gobernantes y gobernados, entre gobierno y sociedad, entre Estado y sociedad;¹⁴¹ y por último, esa diversidad de actores y agentes políticos hace que la consideración sobre el “gobierno”, empiece a identificarse menos con “el Gobierno” y se convierta en algo de mayor alcance, es decir, entre en relevancia el concepto “gobernanza” (*governance*) que aparece como un concepto más pertinente para referirse a algunos tipos de facultades administrativas o reguladoras por parte de actores, o más concretamente

¹⁴⁰ El análisis de voluntades-identidades obliga a identificar individuos que se presentan en una serie gradual de clasificación en la esfera política, así se tiene a: los actores políticos, quienes “son aquellos individuos que tienen la facultad de incidir en la sociedad [sistema político], capacidad de actuación para la transformación”, el actor político puede, antes de decidir ser actor, ser sólo agente político, es decir, “un portador de intereses-mensajes, una especie de intermediario entre las instituciones [organizaciones], las élites y los otros individuos”, mientras que otro grado de clasificación lo constituyen los sujetos sociales, “los cuales tienen un proyecto de transformación y buscan la configuración de un modelo alternativo”. Jesús Rodríguez Alonso, *Nuevos actores institucionales*, México, mimeo., 1999.

¹⁴¹ Camou, *op. cit.*, 1995, p. 26.

organizaciones, que o bien son parte de ningún Estado, o bien son de carácter social o económico, las cuales contribuyen con el gobierno.¹⁴²

Un estado de gobernabilidad de un sistema político se va configurando tal y como lo describe el “modelo de botes de basura” de Cohen, March y Olsen,¹⁴³ es decir, la vinculación temporal de problemas y soluciones:

...una comunidad política va conformando, bajo sus coordenadas históricas concretas, un patrón político normal que articula a la vez conjunto de demandas usuales y esperadas, un conjunto de respuestas usuales y esperables, y una serie de principios de orientación (ideas, valores, creencias) y [una serie] de mecanismos de resolución de esas demandas, organizados en ámbitos políticos específicos (reglas, prácticas, políticas públicas específicas). Esto implica en última instancia, la presencia de un nivel de discrepancias entre ambos factores. Tal nivel puede permanecer inalterado durante cierto tiempo y ser aceptado por sus actores como tal.¹⁴⁴

Las instituciones políticas propias de la gobernabilidad serán, pues, todas aquellas reglas (mecanismos formales e informales), rutinas y valores (percepciones y creencias) que relacionadas entre sí “adecuadamente” en un momento determinado, configurarán ese estado de equilibrio del sistema.

Y si la gobernabilidad designa una propiedad o cualidad que nos indica el “grado de gobierno” que se ejerce en una sociedad, sobre todo en los tiempos actuales de transi-

¹⁴² Se agrega que estos actores políticos, sociales o económicos pueden incluso no tener sólo “alcance” en el ámbito local, sino ser trasnacional. Anthony Giddens, *La Tercera Vía. La renovación de la socialdemocracia*, Madrid, Tecnos, 1998, p. 24.

¹⁴³ Michel Cohen, James G. March y Johan P. Olsen, “A Garbage can Model of Organizational Choice”, en *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm. 1, marzo de 1972.

¹⁴⁴ Camou, *op. cit.*

ción de los sistemas políticos latinoamericanos a principios del XXI, el tipo de instituciones que le darán significado positivo a la gobernabilidad serán sólo las más apegadas al paradigma democrático.

La gobernabilidad democrática requerida en la actualidad es la que está referida al desarrollo de las capacidades institucionales y procedimientos democráticos para conducir de manera efectiva los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política".¹⁴⁵ Los elementos centrales que, combinados y retroalimentados positivamente, configuran esta concepción de gobernabilidad democrática son, en este sentido, legitimidad, eficacia y estabilidad de la acción de gobierno.

La gobernabilidad se explica, señala Ralph Dahrendorf, a partir de que "los gobiernos hagan lo correcto y trabajen en la puesta en práctica de las acciones que se proponen, y en las que se esperan deben cumplir".¹⁴⁶

Por lo que respecta a la legitimidad de los regímenes políticos democráticos y de las decisiones resultantes en los procesos decisarios, puede ser útil retomar la premisa institucionalista sobre la "lógica de lo apropiado" y de "las instituciones como creadoras de significado", pues es necesario tomar en cuenta que lo que es considerado por cada uno de los actores del sistema político como lo "apropiado" para la configuración de esa legitimidad, es diverso y cambiante en períodos de tiempo concretos, lo que le suma conflictividad, complejidad y "ambigüedad" al sistema.

¹⁴⁵ Cita de Norbert Lechhner en: Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad en la ciudad capital*, México, Miguel Ángel Porrúa, IIS-UNAM, 1997, p. 22.

¹⁴⁶ Ralph Dahrendorf sintetiza su concepción sobre la gobernabilidad a partir de la combinación de la legitimidad y la eficiencia, éstas como condiciones esenciales que cualquier gobierno debe cumplir para la estabilidad del mismo y el orden social. Árboles y Giner, *La gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, 1993, p. 4.

En concreto dentro de un régimen democrático, una buena decisión política –o legítima– será aquella que muestre el respeto a dos puntos fundamentales: “Primero, que todos los actores apropiados y sus intereses fueron tomados en cuenta en el proceso de tomar la decisión; segundo, que el liderazgo político existe y que ha sido ejercido de manera apropiada, de acuerdo con los valores y las normas de la institución”.¹⁴⁷ La calidad de la acción gubernamental estará determinada, no tanto por los resultados sino por la forma adecuada del cómo se toman las decisiones políticas, y más concretamente con la inclusión cada vez mayor de los actores involucrados en la cuestión, y más ampliamente a la ciudadanía.

La acción del gobierno abierta y transparente, tanto en la gerencia como en la prestación de los servicios públicos también es importante para el logro de niveles más altos de legitimidad democrática. El ejercicio cotidiano del poder se ve sometido a una fuerte presión de demandas sociales; en ese sentido, los gobernantes actuales deben ser eficaces a la hora de tratar de satisfacer esas demandas, muchas veces con una capacidad limitada en términos administrativos –estructuras y marcos reglamentarios y regulatorios. El mantenimiento del grado adecuado de gobierno sobre la sociedad será el ejercicio eficaz y eficiente de la acción política, al tomar en cuenta la participación de los involucrados y afectados.

La estabilidad política es la capacidad previsible del sistema para durar en el tiempo.¹⁴⁸ El sistema también será

¹⁴⁷ Rodolfo Vergara, “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría de la organización a la ciencia política”, en James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1997, p. 28.

¹⁴⁸ Antonio Camou, “Gobernabilidad”, en Laura Baca Olamendi *et al.*, *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 285.

más gobernable en la medida en que se posea una mayor capacidad de adaptación y una mayor flexibilidad institucional respecto a los cambios del entorno nacional e internacional, económico, social y político. Aunque es necesario no dejar de lado la consideración de que esa interdependencia con el contexto también es un problema para mantener el equilibrio gobernable del sistema, dado el incremento de la interacción global, la capacidad de decisión de los gobiernos nacionales tiende a estar acotada por límites más estrechos; la expansión de las fuerzas y organizaciones transnacionales han reducido la influencia particular para que los gobiernos puedan ejercer sobre las actividades de sus ciudadanos.¹⁴⁹ El entorno, entonces, también determina el grado o nivel de gobernabilidad.

Es así que bajo este panorama se percibe al gobierno como exigido o presionado por distintas esferas de interacción: desde la esfera externa, al estar presionado en las relaciones internacionales, la pertenencia a agrupaciones internacionales y a partir de la adquisición de compromisos con éstas y otros países; desde la esfera social, ya que la demanda hecha desde ahí, de más y mejores servicios públicos y mayor bienestar es constante, así, como la demanda de mayor participación e inclusión en la toma de decisiones públicas; y por último, desde la esfera del entorno estatal y gubernamental mismo, pues desde el interior se vive una constante tensión por los intereses gestados ahí, y el crecimiento y complejización de procesos, lo cual ha limitado la fluidez de los gobiernos.

Una de las primeras explicaciones de la crisis de gobernabilidad o ingobernabilidad, hecha sobre todo por parte de

¹⁴⁹ Víctor L. Urquidi (coord.), *México en la globalización. Condiciones y requisitos del desarrollo sustentable y equitativo*, Informe de la sección Mexicana del Club de Roma, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 120.

corrientes “neoliberales” en lo que se denominó en los años setenta la Comisión Trilateral,¹⁵⁰ se le atribuyó a una “sobrecarga” de demandas y participación hacia el sistema y determinada por un exceso de expectativas, expansión, ampliación y complejidad de las competencias y funciones del Estado.¹⁵¹

En términos económicos y desde una perspectiva global por parte de organismos financieros como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, la estrategia se concretó en lineamientos como los de una privatización rápida, drástica y masiva del sector de empresas públicas; desregulación de precios; liberalización del comercio exterior y convertibilidad de la moneda; así como políticas de estabilización macroeconómicas rigurosas.¹⁵²

Todas estas recomendaciones fueron el resultado de las crisis del Estado benefactor, que hasta los años setenta –y en

¹⁵⁰ El texto inaugural que marcó el avivamiento de la discusión entorno al binomio gobernabilidad-ingobernabilidad es el de Crozier, Huntington y Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Gobernability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975. La Comisión Trilateral veía el origen de la crisis de gobernabilidad (o creciente estatus de ingobernabilidad) en la sobrecarga a las instituciones gubernamentales determinada por un exceso de expectativas y la ampliación, expansión y complejidad de las competencias y de las funciones del Estado (benefactor). La respuesta a este fenómeno, más propio de los países capitalistas desarrollados a mediados de los setenta, fue una estrategia de “reducción de la demanda”.

¹⁵¹ Concretamente se ha “recomendando” adoptar a los gobiernos lo siguiente: 1) Reducir de modo significativo la actividad del gobierno volviendo al orden “espontáneo” del mercado; 2) Intentar reducir las expectativas de los grupos sociales acerca de la posibilidad del gobierno para atender todas las demandas (descargo de los estados); 3) Aumentar los recursos o entradas a disposición del estado (a pesar de la “bendición a medias” de la inflación); y 4) Proceder a una reorganización de las instituciones estatales en el sentido de su simplificación. Gianfranco Pasquino, “Gobernabilidad”, en Norberto Bobbio y Nicola Mercucchi, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, 1997, p. 706.

¹⁵² Luis Inostroza, “Gobernabilidad, desequilibrios regionales y desigualdades sociales”, en *IAPEM Revista: Democracia y gobernabilidad en América Latina*, núm. 26, Instituto de Administración Pública del Estado de México, abril-junio de 1995, p. 56.

algunos países de Latinoamérica hasta los ochenta en su modalidad de Estado desarrollista – había funcionado con eficiencia para mantener los arreglos institucionales necesarios para mantener el equilibrio gobernable en el orden internacional producto de la posguerra, pero que para entonces ya encontraba un resquebrajamiento del delicado equilibrio entre capitalismo y democracia, y entre un mercado regulado y un Estado interventor, así como un escenario negativo de desaceleración del crecimiento económico. Fue entonces cuando las medidas de redimensionamiento del Estado y de democratización de la sociedad fueron las pertinentes para salir de esa crisis de gobernabilidad.

Pero resultó evidente, a la luz de los resultados actuales de los procesos de transición en los países latinoamericanos, que se detectó una nueva crisis, esta vez identificada con una crisis del modelo neoliberal. El redimensionamiento del Estado, más que el achicamiento, ha llevado al “ahuecamiento”,¹⁵³ pues antes que optar por incrementar la capacidad de gobierno en términos de gerencia, se optó por la reducción de la demanda y por emprender políticas de desmembramiento de obligaciones inherentes a su papel de inter-

¹⁵³ El “ahuecamiento” del Estado no es un concepto científico en sí, sino que hace referencia al proceso endógeno por el cual las fuerzas globales, internacionales y transnacionales tienen un efecto sobre las instituciones y los procesos internos del Estado-nacional. Existen cuatro tendencias fundamentales interrelacionadas que ilustran este proceso (Rhodes): la privatización y los límites del alcance y de las formas de intervención pública; la pérdida de funciones del gobierno, que pasan a otros sistemas de suministro de servicios como las instituciones del “próximo escalón” mediante un sondeo de mercado; la pérdida de funciones del gobierno cedidas a las instituciones internacionales a las que se pertenece; y el surgimiento de límites al arbitrio de los servicios públicos mediante la Nueva Gestión pública. Mark Evans y Jonathan Davies, “Interpretación de la transferencia de políticas de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples”, en *Gestión y Política Pública*, vol. VIII, núm. 2, segundo semestre, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 1999.

mediarios entre Estado y sociedad, todo bajo la consideración de que el solo mercado construirá y proporcionará las mejores condiciones para la convivencia humana.¹⁵⁴

En términos de eficiencia y eficacia gubernamental, así como de los resultados de la política económica, las desigualdades sociales son cada vez más marcadas y la brecha no sólo entre personas, sino entre países es cada vez más grande. Las capacidades de los Estados nacionales mismos se han visto mermadas ante el crecimiento vertiginoso del capital financiero a índices inimaginables. De las 200 primeras economías del mundo, más de la mitad son empresas y no países, y cerca de 500 corporaciones trasnacionales llevan a cabo el 75 por ciento del comercio mundial.¹⁵⁵

Al contrario de la democratización real abanderada por ese modelo, debido a la misma lógica descrita, se ha dado una separación cada vez mayor entre los centros de decisión —que ahora se materializan en países poderosos donde gobiernos y gerencias de trasnacionales son los que determinan la última palabra— y las personas afectadas por las mismas, y a la vez, ese proceso se ha quedado en la simple liberalización de ciertos procesos, tales como los electorales, sin haber llegado aún a la democratización de los procesos de toma de decisiones o la transparencia de la acción gubernamental a través de mecanismos de control y rendición de cuentas.

Concebida la gobernabilidad como crisis de sobrecarga —tal y como la percibió la Comisión Trilateral—, la receta se vio como un procedimiento curativo de mera restaura-

¹⁵⁴ Enrique Cabrero, *Del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

¹⁵⁵ Enrique González Pedrero, “La globalización y las soberanías nacionales”, en Varios, *La globalización y las opciones nacionales*. Memoria, México Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 82.

ción de condiciones vigentes que han sido desajustadas, y no de condiciones a construir por medio de un complejo procedimiento de implementación a partir del desarrollo de capacidades adecuadas de gobierno.¹⁵⁶

Eficiencia, eficacia y legitimidad en la acción gubernamental siguen siendo los elementos esenciales para la gobernabilidad, pero dada la crisis del modelo neoliberal y sus arreglos institucionales para mantener el equilibrio entre estos elementos, es necesario el planteamiento de otros nuevos arreglos que permitan el estado de equilibrio.¹⁵⁷

Para hacer un ejercicio de “traducción” a la realidad latinoamericana de lo anterior, es necesario basarnos en el propio marco histórico-político de la región y decir que los problemas de gobernabilidad propios provienen más bien del déficit democrático (y no de su exceso expresado en la sobrecarga de demandas),¹⁵⁸ y de las penurias del bienestar social de la población y las brechas abismales de desigualdad.

¹⁵⁶ Cabrero, *op. cit.*, p. 43.

¹⁵⁷ Desde finales de la década pasada, en la literatura se habla de “reformas de segunda generación” o de la necesidad de “reformar las reformas”. Con las reformas de primera generación la estabilidad macroeconómica, irónicamente –tal como era concebida por el Consenso de Washington a través de la reestructuración del sector público (control del déficit fiscal) y la apertura comercial (control del déficit de la balanza comercial)–, no tuvo los resultados deseados, y por el contrario, la volatilidad del crecimiento interno de los países ha sido una constante, el bajo desarrollo productivo y la baja competitividad, así como la concentración económica, lo que a su vez ha arrojado consecuencias negativas en el ámbito social (desempleo, desigualdad y pobreza). Véase S. J. Burki y G. Perry, *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Washington DC, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y EL Caribe, 1998. Y CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile: CEPAL [LC/G.2071, SES.28/3] Vigésimoctavo Período de Sesiones en México, D.F., del 3 al 7 de abril de 2000.

¹⁵⁸ Antonio Camou, “Estudio preliminar”, en A. Camou, *Los desafíos de la gobernabilidad*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México, UNAM, Plaza y Valdés Editores, 2001, p. 20.

La posible respuesta a los persistentes problemas de gobernabilidad está en la identificación de restricciones internas del sistema político-administrativo, esto es, ubicados en los límites que a la capacidad de gobierno oponen sus estructuras mismas, y –más concretamente en los países latinoamericanos y México–, la insuficiente modernización del aparato estatal, y que por lo tanto no lo ubican a la altura de las exigencias de una sociedad bastante compleja.¹⁵⁹

Los nuevos enfoques institucionalistas comparten la necesidad de “corregir” los efectos negativos de la reformas del Consenso de Washington o, por otro lado, seguir avanzando en las condiciones que aseguren un desarrollo más equitativo y sostenido. Se han dado cuenta que “la política importa” y que es necesario que en la esfera pública el Estado y la sociedad desempeñen un papel central y relevante para asegurar que el mercado funcione de manera correcta.

Racionalización y modernización del Estado se plantean como una respuesta para lograr la planificación general capaz de anticipar problemas, y combinado con nuevos acuerdos, alianzas y pactos entre los distintos grupos del sistema político, podrán resultar diferentes arreglos institucionales para encontrar el equilibrio necesario para la gobernabilidad.

El objetivo de estos pactos y arreglos complementarios y no contrapuestos a las instituciones de la democracia, es agregar intereses sociales, establecer mecanismos sólidos de toma de decisiones y de resolución de conflictos, y aumentar la capacidad operativa del Estado para dar respuesta a las diversificadas demandas de una sociedad cada vez más plural y compleja.¹⁶⁰

¹⁵⁹Este particular punto de vista es una posición “intermedia” entre la neoliberal y su extremo contrario neomarxista, identificada con autores como Renate Mayntz, Fritz Scharpf y Niklas Luhmann. Camou, *op. cit.*, 1999, pp. 286-287.

¹⁶⁰*Ibid.*, p. 287.

La construcción de la nueva gobernabilidad democrática es, pues, la combinación de una efectiva capacidad gubernamental para mantener niveles satisfactorios de servicios públicos y bienestar social, de manera eficiente y eficaz, así como de manera transparente y responsable del uso de los recursos (*responsiveness*) y con mecanismos adecuados para la rendición de cuentas (*accountability*) de cara a la ciudadanía, permitiendo ampliamente su participación en la toma de decisiones; es decir, la instalación de una nueva gobernanza.

La relevancia de lo local en el equilibrio gobernable

Los nuevos arreglos institucionales necesarios para la consecución de un nuevo equilibrio gobernable de los sistemas políticos –tanto internacional como nacional–, requieren también un nuevo fundamento que plantee una redistribución del poder. Como una manera de generar un “contraflujo a los procesos de concentración del poder” que suceden de manera global y metanacional, los cuales están ocasionando que las decisiones que afectan la vida de los ciudadanos se tomen cada vez más lejos de sus centros de convivencia cotidiana, es imperante la promoción de que el auténtico bienestar colectivo tiene que darse en la dimensión de lo local.¹⁶¹

Ya Toqueville, desde la primera mitad del siglo XIX, había considerado que la localidad cumplía con las condiciones adecuadas para el ejercicio de una gerencia democrática

¹⁶¹ Vicente Arredondo Ramírez, “Poder local”, en Laura Baca Olamendi *et al.*, *Léxico de Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 547.

y participativa. En la comuna, es decir, lo local, “la acción legislativa y gubernamental está más cerca de los gobernados”.¹⁶² Por su parte, Max Weber, al analizar la relación entre gobierno y dominación, en particular aquellas formas de asociación desarrolladas en comunidades locales y municipales, ve en estos espacios concretos la posibilidad del desarrollo de una democracia directa dada la proximidad vecinal que proporciona las relaciones directas.¹⁶³

Tanto para Toqueville como para Weber, el sistema de relaciones que se establece entre los miembros de la comunidad hacen de ella la base primaria del orden social y político del gobierno local; es decir, los cimientos para mantener un estado adecuado de efectividad en la acción pública, y dada la proximidad entre gobernantes y gobernados, un equilibrio de gobernabilidad democrática por la posible incorporación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.

La reactivación local deberá partir en primera instancia de considerar la dimensión política. Se trata de la respuesta institucional para la crisis de legitimidad ocasionada por la globalización que ha alejado los centros de decisión de los lugares donde muchas veces tienen efectos directos las propias decisiones sin tomar en cuenta a los afectados. Es así que la cesión de competencias o soberanía local se justifica tanto a partir de razones de legitimidad procedimental, como por razones de principios democráticos.

Otras dimensiones que permiten identificar la revaloración de lo local y que son necesarias de destacar aquí, son la dimensión económica y la dimensión cultural. La primera

¹⁶² Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973 [1835-1840], pp. 79-82.

¹⁶³ Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986 [1922], p. 293.

se refiere a que el desarrollo local se puede entender como una reacción de las comunidades que han quedado total o parcialmente marginadas del desarrollo económico, generados de acuerdo con la lógica de los flujos de inversión de la economía de mercado. Este modelo de desarrollo evidentemente ha producido varias desigualdades territoriales, marginando a varias localidades y dejando a los actores locales con poca capacidad de acción para escapar de esos procesos. Por su parte, la dimensión cultural llama a la reivindicación de lo local a partir de la importancia de dos elementos: en primer lugar, de que la comunidad local sigue siendo uno de los objetos principales de orientación psicosocial para la creación y mantenimiento de las identidades culturales, y en segundo lugar, la consideración de que las redes sociales primarias que establecen los individuos están en primera instancia, en el ámbito local e incluso en el vecinal.

Los procesos de descentralización política y administrativa que produjo la aceptación de muchas de estas perspectivas –por lo menos en México desde 1983–, y que vino acompañada de la perspectiva neoliberal del redimensionamiento del Estado, donde el achicamiento del gobierno, la liberalización del mercado y la privatización fueron el eje de la política gubernamental, mostraron pronto ciertas limitaciones. Como lo señala Mauricio Merino para el caso mexicano, poco tiempo después saltó a la vista la debilidad de las instituciones locales en el sistema federal centralizado, pues en el gobierno local por lo general se carecía de la capacidad física, institucional y humana para recibir con certidumbre y de manera más adecuada las nuevas responsabilidades que esa descentralización suponía.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Mauricio Merino, “El federalismo como tema de investigación”, en *Documentos de Trabajo, Diplomado en Políticas Públicas y Gobierno Local*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1996, p. 358.

El incremento de la capacidad del gobierno local en muchos sentidos se soslayó, persistiendo en muchas ocasiones la visión homogenizadora de los gobiernos centrales, al tratar de implementar políticas dichas desde ahí y asumidas y aceptadas por los compromisos internacionales, quedando todavía pendiente el incrementar las competencias reguladoras, promotoras y sancionadoras de los gobiernos locales.

La limitación institucional que al parecer continúa siendo la más evidente y sentida por la generalidad de los gobiernos locales es la relativa a las haciendas municipales, ya que los recursos se siguen distribuyendo de manera inequitativa entre los distintos órdenes de gobierno, y la relación de dependencia por parte de los gobiernos locales a los centrales es importante y asfixiante para los primeros (y hasta para los segundos).

Todo lo anterior, tanto lo que se refiere a las perspectivas que hacen considerar a lo local como el espacio adecuado y en el que se inicia la construcción de los escenarios de gobernabilidad tanto en el orden nacional como internacional, así como las limitaciones actuales del espacio local para lograr ese estado de equilibrio en el gobierno de la sociedad, son el marco para la construcción del modelo de análisis empírico que permitan evaluar el estado de gobernabilidad “democrática” precisamente en el espacio local.

Búsqueda del equilibrio de los “subsistemas institucionales” como elemento evaluativo de la gobernabilidad desde lo local

Una vez presentados y discutidos los elementos esenciales que sirven de soporte a la propuesta analítica que tiene en

el centro de su interés la evaluación del estado de gobernabilidad democrática en sistemas políticos, enseguida se explica el modelo que servirá de estructura para el análisis empírico de realidades concretas en el ámbito local.

Otras propuestas analíticas sobre los gobiernos locales sirven de referencia para la presente. Tanto por ejemplo la propuesta de Alicia Ziccardi y Homero R. Saltalamacchia, como la de Enrique Cabrero y Gabriela Nava giran en torno a la idea de que un “buen gobierno” o un estado de gobernabilidad democrática equilibrado es aquél que procura su acción en términos de tres ejes principales. Los dos primeros son de carácter “técnico” de la acción de gobierno y uno más de carácter más bien “político”. Los del primer tipo son, en concreto, el análisis de la “eficacia gubernamental” por un lado, y el de la “eficiencia gubernamental” por otro. El segundo es el de la “legitimidad gubernamental”.¹⁶⁵

Es aceptable la consideración de que un buen gobierno es aquél que procura la articulación “equilibrada” de las tres dimensiones, y tal como lo indican Enrique Cabrero y Gabriela Nava,¹⁶⁶ los gobiernos actuales encuentran una gran dificultad para articularlas y mantener el equilibrio entre ellas, sobre todo debido a la escasez de recursos, la incapacidad institucional y la fragmentación política de la sociedad, elementos que nos hablan de una crisis gubernamental endémica de los momentos actuales.

Otra propuesta analítica “tripartita” sobre la consideración del buen gobierno es la que hace Carlos Matus,¹⁶⁷ la cual

¹⁶⁵ Enrique Cabrero y Gabriela Nava, *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México, Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 1999. Alicia Ziccardi y Homero R. Saltalamacchia, *Metodología para la evaluación del desempeño del gobierno en ciudades mexicanas*, México, IIS-UNAM, 1997.

¹⁶⁶ Cabrero y Nava, *op. cit.*, 1999, p. 22.

¹⁶⁷ Carlos Matus, *Política, gobierno y planificación*, Caracas, Ediciones del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Orga-

argumenta que un gobierno tendrá más márgenes de acción efectiva si articula las variables que componen lo que él llama el “triangulo de gobierno”: el *proyecto de gobierno*, conjunto de propuestas y objetivos gubernamentales estructurados a partir del conjunto de creencias, valores que los integrantes del gobierno comparten y se materializan en planes, programas gubernamentales concretos; la *capacidad de gobierno* que es la capacidad de dirección, conducción, administración y vigilancia (control y regulación) que el gobierno posee a partir del acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades del equipo de gobierno, pero también a partir de las capacidades institucionales y organizacionales con las que cuenta dicho actor; y la *gobernabilidad del sistema*, la cual se percibe más como una relación entre el peso de las variables que controla o no el actor gubernamental durante su gestión, evidentemente sobre las variables de su proyecto de gobierno, así como la influencia sobre dichas variables, es decir, el grado y el peso con que comparte tales controles con otros actores del sistema político.

La interrelación entre estos tres elementos a considerar por el gobierno es fuerte, y la determinación de una afecta a las demás. La gobernabilidad del sistema será mayor si los objetivos del gobierno son alcanzables y sus capacidades de gobierno son altas.

Al observar que los modelos propuestos intentan determinar de igual manera cuáles son los elementos que determinan un buen gobierno o un estado gobernable del sistema político, es posible relacionar los modelos con todos los argumentos expuestos en anteriores apartados e identificar la existencia de tres *subsistemas* que están en constan-

nización Panamericana de la Salud y Fundación ALTADIR, 1987, así como Carlos Matus, *Los tres cinturones del gobierno*, Caracas, Fundación ALTADIR, 1994.

te interrelación uno con otro, lo cual explica de una forma completa todo el proceso de elaboración de políticas públicas y, además, da la posibilidad de identificar indicadores para hacer una evaluación de dicho proceso durante un periodo determinado y a partir de transformaciones institucionales que podrían afectar el desempeño de dichos indicadores en el transcurso del tiempo.

La eficacia gubernamental tiene que ver con los mecanismos institucionales del gobierno para el cumplimiento de las competencias y responsabilidades otorgadas por mandato constitucional o integrado en el proyecto de gobierno, así como de la satisfacción equitativa de las demandas sociales. Todo este conjunto de ideas, valores y creencias (expresadas en metas y objetivos concretos de políticas, planes y proyectos) constituyen lo que sería un *subsistema de ideas*.

La eficiencia gubernamental está relacionada con los mecanismos institucionales que permiten, en la relación insumo/producto, mantener bajos los costos en la producción de satisfacción de demandas ciudadanas o el llevar a cabo la acción de gobierno, lo cual es un “prerrequisito de sobrevivencia” gubernamental.¹⁶⁸ Precisamente la procuración de la eficiencia sólo es posible mediante la articulación efectiva de las capacidades institucionales del gobierno, es decir, la adecuada articulación de los procesos de gestión y control, las capacidades organizacionales e individuales (estructuras y funciones) y el conjunto de reglas (leyes, reglamentos, contratos, títulos de concesión o de servicio, etcétera). El conjunto anterior constituye lo que se identifica como el *subsistema de gestión*.

Por último, la legitimidad del régimen político relacionada con la existencia –por lo menos en una parte considera-

¹⁶⁸ Cabrero y Nava, *op. cit.*, 1999.

ble de la población – de consenso hacia la acción gubernamental o la generalidad de sus mandatos, tiene que ver también con el manejo efectivo del conflicto, la negociación y el acuerdo entre los actores políticos relevantes y, en general, con la idea de que el gobierno tiene la obligación de ofrecer gobernabilidad a la sociedad; es decir, orden y estabilidad al mismo sistema político. Se hace referencia al aspecto político de la relación entre sociedad y gobierno, en la que por un lado la legitimidad del gobierno podrá ser incrementada a través de permitir mayor participación ciudadana, a la vez de procurar mecanismos de atención de la demanda de sectores sociales específicos y actuar de manera responsable frente a la ciudadanía y las demás instituciones estatales. Todas esas interrelaciones en el sistema político de actores relevantes (grupos sociales, partidos, instituciones estatales, organizaciones privadas, entre otros), estructuras y conjunto de reglas formales e informales del proceso de hechura de políticas públicas, constituyen lo que en conjunto se conoce como el específico *subsistema político*.

La articulación de estos tres subsistemas, que en conjunto forman parte del sistema político local mayor, puede proporcionar elementos analíticos empíricos para evaluar el impacto de la transformación institucional sobre el desempeño gubernamental en períodos de tiempo determinados. El cambio institucional del entorno o de alguno de los elementos internos de estos subsistemas puede presionar sobre la necesidad de transformación de los demás elementos institucionales por los que están compuestos, y esto a su vez, incidir sobre el desempeño de alguna de las variables a considerar para la evaluación del desempeño gubernamental. Así se estaría, pues, ante el funcionamiento de un siste-

ma dinámico y complejo de interrelaciones que explican la acción del gobierno y la producción de políticas públicas.

La interrelación entre estos subsistemas puede ser evaluada a partir de una serie de variables, al observar su desempeño en periodos de tiempo determinados por cada caso particular. Este conjunto de variables es:

- La capacidad de gobierno.
- Niveles de participación y de cooperación.
- Resultados de la política.

La *capacidad de gobierno* es la relación del subsistema de gestión con el subsistema político –es decir, la efectiva capacidad de manejo o timoneo (*steer*), negociación y cooperación. Esta dimensión hace referencia a las diferentes formas utilizadas por el actor gubernamental para administrar sus asuntos, tanto los que la ciudadanía le ha delegado, los que los grupos del interés le han presionado atender, los que están bajo su responsabilidad constitucionalmente o a partir de la integración de su proyecto de gobierno realizado durante la campaña política. Aquí son evaluadas las capacidades del gobierno de dirección, gerencia, administración y control (regulación) sobre las metas y objetivos. Se presuponen capacidades del gobierno diferenciadas, dependientes de arreglos institucionales vigentes en tiempo y espacio entre los actores del sistema. El diagnóstico de esta parte se hace a partir de la configuración organizacional del gobierno, de las capacidades institucionales que le otorga el marco regulatorio concreto, los sistemas y procesos de trabajo internos, así como de las capacidades personales de funcionarios responsables.

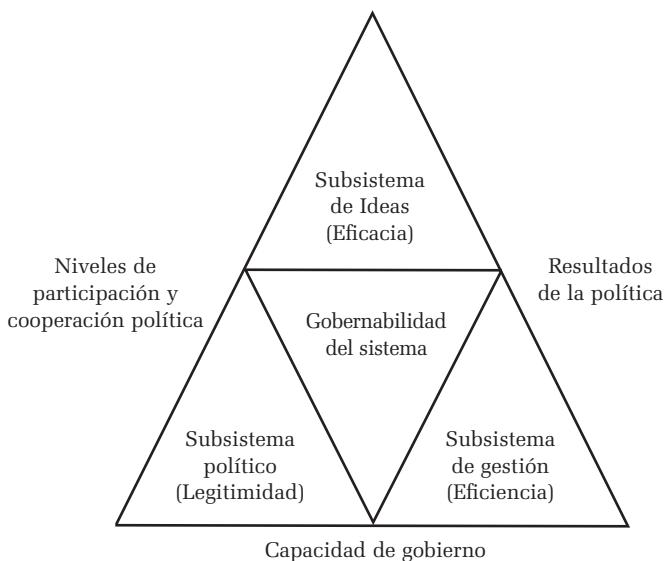
Los *niveles participación y la coordinación* son significativos en el análisis, pues éstos se relacionan tanto con el subsistema político –por ser en específico la sociedad civil organizada, los actores económicos, los grupos de interés o los partidos, actores relevantes en el proceso de hechura de políticas–, como con el subsistema de ideas, por ser precisamente la arena política de las instituciones del Estado en lugar legítimo de las luchas por los ideales, proyectos y los intereses de cada uno de los actores involucrados. La forma de acercarse a esta categoría de análisis es a partir de la consideración de la participación efectiva que los ciudadanos han hecho en el proceso de toma de decisiones, a través de mecanismos formales o informales (institucionalizados o no) que el marco institucional específico ha permitido en cada una de las etapas a estudiar (coyunturas críticas). Así como los niveles e instrumentos de cooperación con todos estos grupos de interés y partidos políticos que intervienen de manera relevante en los problemas públicos. La intención es la evaluación de los mecanismos permanentes de interacción con la ciudadanía, los grupos de interés y los partidos; de los métodos de consulta, de opinión, participación y cooperación, los cuales introducen permanentemente los procesos de ajuste, negociación y acuerdo entre sociedad y gobierno. Como resultado de estos arreglos institucionales necesarios para gobernar, se estará revisando, el grado de legitimidad como marco de referencia de efectividad de las acciones gubernamentales.

Los *resultados de la política* se refieren tanto a la eficiencia como a la eficacia producto del funcionamiento del subsistema de gestión del gobierno en articulación con el subsistema de las ideas. Aquí se miden los impactos concretos sobre la gestión (eficiencia) y los resultados (eficacia) de la acción

de gobierno particular (política pública, programa o servicio público), al comprar avances o retrocesos, producto de la transformación institucional en cada coyuntura crítica, con respecto al alcance de las metas y objetivos del proyecto de gobierno.

Figura 4

ARTICULACIÓN DE LOS SUBSISTEMAS INSTITUCIONALES
QUE FUNCIONAN PARA LA GENERACIÓN DE GOBERNABILIDAD
DEMOCRÁTICA EN SISTEMAS POLÍTICOS LOCALES



Resultados de la política, participación y coordinación, así como la contribución del actor gubernamental a la gobernanza con su propia capacidad, son elementos analíticos que en conjunto engloban el análisis general de la gobernabilidad del sistema político local. El cambio en cada una de estas variables se identifica a partir de las transformaciones del marco institucional, el cual se va sucediendo de

forma incremental a través del tiempo, de forma más clara en “momentos críticos” específicos de quiebre institucional. El equilibrio gobernable será distinto, por lo tanto, en cada una de estas etapas segmentadas alrededor de cada coyuntura. Y su evaluación sólo será posible a partir de la revisión de la evolución de cada una de esas variables a través del tiempo y de la recreación del proceso de toma de decisiones y negociación entre los actores (agrupados en coaliciones promotoras) alrededor de cada coyuntura crítica.

Por *gobernabilidad* generalmente se entiende un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y la capacidad del sistema político para responder de manera legítima y eficaz.¹⁶⁹ Esta definición básica se refiere a todas las relaciones conceptuales antes descritas. Primero, la gobernabilidad es un estado “institucional” de equilibrio entre demandas y respuestas en sistemas políticos dinámicos, el cual está en constante presión por parte de sus actores relevantes (individuales y colectivos, así como gubernamentales y no gubernamentales), lo cual puede en un momento dado hacer perder dicho equilibrio, y entonces, generar “crisis de gobernabilidad”; segundo, se está haciendo referencia a un conjunto “complejo” de relaciones entre actores, agentes políticos y sujetos sociales, los cuales tienen sus propias estrategias y proyectos, que son capaces de realizar actos desestructurantes de voluntades y de cambio; tercero, estas estrategias y proyectos de los distintos actores y agentes políticos corresponden a valores, creencias y percepciones sociales específicas, y que en conjunto con los diferentes grados y formas de organización de estos actores, son elementos relativos a una sociedad concreta y están

¹⁶⁹ Camou, *op. cit.*, 1995 y 1999.

configurados por un patrón histórico de vinculación entre gobernantes y gobernados, entre gobierno y ciudadanía, entre Estado y sociedad;¹⁷⁰ y por último, como ya se dijo antes, esa diversidad de actores y agentes políticos hace que la consideración sobre la dirección de la sociedad se empiece a dejar de considerar menos con “el Gobierno” y se comience a ser entendido más bajo un esquema de *gobernanza*, es decir, como un “proceso mediante el cual los actores de la sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlas: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”.¹⁷¹

La gobernabilidad democrática se explica, pues, a partir de que “los gobiernos hagan lo correcto y trabajen en la puesta en práctica de las acciones que se proponen, y en las que se esperan deben cumplir”, pero en un esquema de cooperación, coordinación y co-decisión con la sociedad civil y los actores del mercado.¹⁷²

Las instituciones políticas propias de la gobernabilidad serán en este sentido todas aquellas reglas (mecanismos formales e informales), rutinas y valores (percepciones y creencias) que relacionadas entre sí “adecuadamente” en un momento determinado, configurarán ese estado de equilibrio del sistema. Y si la gobernabilidad designa una propiedad o cualidad que nos indica el “grado de gobierno” que se ejerce en una sociedad, sobre todo en los tiempos actuales de consolidación democrática de los sistemas políticos latinoamericanos a principios del siglo XXI, el tipo de instituciones que

¹⁷⁰ Antonio Camou, *op. cit.*, 1995, p. 26.

¹⁷¹ Luis F. Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 90.

¹⁷² Ralph Dahrendorf, en Patricia Ramírez Kuri, “Poder local”, en Laura Baca Olamendi *et al.*, *Léxico de política*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 294.

le darán significado positivo a la gobernabilidad serán nada más las más apagadas al paradigma *democrático*.

Este modelo puede resultar útil para la racionalidad imperante en Latinoamérica, pues se puede entender a la gobernabilidad como un “estado institucional” en equilibrio que alcanza el sistema político entre demandas (ciudadanas) y respuestas (por parte del aparato gubernamental). La gobernabilidad es un concepto que engloba las demás variables destacadas aquí, pues éste es un término más general que incorpora todo aquello que surge en el campo de las relaciones sociales del sistema político, del ejercicio de la democracia, de las formas de participación y representación social y de la legitimidad que deben generar las acciones gubernamentales –todo esto como elemento normativo mayor–, es decir, alcanzar un estado de *gobernabilidad democrática* desde lo local.

Gobernanza, redes y proceso político

Los antecedentes

Toda la complejidad planteada en páginas anteriores con respecto al entendimiento de los procesos de elaboración de políticas públicas ha sido bien sintetizada por los desarrollos recientes en el campo del estudio de las políticas desde la Ciencia Política.

Como todo concepto en Ciencia Política, la idea de gobernanza se ha insertado en lenguaje académico y de la práctica política producto de la verificación real de un cambio en las relaciones entre Estado y sociedad. Las últimas tres décadas en el mundo –tanto en occidente, como oriente, norte o sur, en lo que se conoce como países desarrollados, como en vías de alcanzarlo– se ha podido constatar una erosión de las bases tradicionales del poder político.

La centralidad del Estado en la conducción de la sociedad ha cedido ante formas complejas en las que más actores, provenientes de la esfera social y económica, intervienen de forma importante y evidente en el proceso de definición y búsqueda de los objetivos.¹⁷³

¹⁷³ Veáse R. A. W. Rhodes, “The New Governance: Governing Without Government”, en *Political Studies*, 44, 1996; Gerry Stoker, “Governance as Theory: Five Propositions”, en *International Social Science Journal*, 50, 155, 1998, pp. 17-27; y Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Relations*, Londres, Sage, 1993.

Este cambio ha obedecido históricamente a múltiples razones, entre las que destacan: el cambio del rol del gobierno a partir de la crisis fiscal del Estado; el redimensionamiento del Estado a partir de la liberalización económica, y el avance decidido de la sociedad civil en los procesos de democratización y apertura del espacio público.

El estudio de la naturaleza de este proceso ha estado ligado al análisis de sus resultados, pero sobre todo a los retos que plantea al propio Estado en un nuevo contexto en el que sin dejar de tener un peso decisivo como pieza estructurante y conductora de la acción colectiva, sí se enfrenta a la necesidad de articular los esfuerzos y los intereses de actores sociales y económicos para hacer más efectiva y legítima la acción pública.

La intención de este apartado es rastrear de manera breve los antecedentes históricos de la transformación en la relaciones Estado-sociedad e intelectuales inmediatos que han venido a potencializar el uso del concepto gobernanza para denotar el proceso contemporáneo de dirección y gobierno de la sociedad, y que en términos heurísticos es utilizado para el estudio de procesos políticos asociados a diferentes ámbitos de la política pública, en los que intervienen una diversidad de actores y niveles de gobierno (local, subnacional, nacional, supranacional), y con la intención de estudiar patrones, estructuras y reglas del juego que facilitan o limitan la articulación e interacción sociopolítica.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Antonio Natera, *La noción de gobernanza como gestión pública reticular*, Documentos de Trabajo “Política y Gestión”, núm. 2, Madrid, Universidad Carlos III, 2004, p. 4.

Los procesos que transformaron el rol del Estado

Un primer proceso que hay que identificar como causante de la transformación de las relaciones entre Estado y sociedad fue la crisis del modelo de Estado benefactor, el cual había operado en la mayoría de los países industrializados de occidente, sobre todo en la segunda y tercera cuartas partes del siglo pasado.

Ante el escenario de crisis fiscal del Estado de las décadas de los setenta y ochenta, se evidenció para la perspectiva conservadora la incapacidad del Estado para seguir sosteniendo la centralidad en la dirección de la sociedad a través del financiamiento de servicios públicos universales y de acciones correctivas de las fallas del mercado.¹⁷⁵

En términos económicos, y desde una perspectiva global por parte de organismos financieros como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, la estrategia para abordar esta crisis se concretó en lineamientos como los de una privatización rápida, drástica y masiva del sector de empresas públicas, la desregulación de precios, a liberalización del comercio exterior y la convertibilidad de la moneda, así como las políticas de estabilización macroeconómicas rigurosas.

Se trató de un giro ideológico hacia el mercado, un desencanto con respecto de las capacidades del Estado que

¹⁷⁵ Hacerse cargo de las fallas del mercado significa que el Estado cubre aquellas zonas de acción social en las que el mercado no tiene incentivos o genera problemas por su lógica de acción, ya sea por intereses incompatibles o imposibilidades físicas del producto, servicio, o bien para que el mercado funcione “eficientemente”. Luis F. Aguilar, “Las nuevas funciones del Estado”, Ponencia presentada en el I Foro del Ajudico: *Sustainable Development and the Reform of the State in Latin America and the Caribbean*, México, El Colegio de México, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, abril de 1994, p. 6.

previamente habían asegurado un equilibrio gobernable en el orden internacional producto de la posguerra, pero que para entonces ya encontraba un resquebrajamiento del delicado equilibrio entre capitalismo y democracia representativa, y entre un mercado regulado y un Estado intervencionista, así como un escenario negativo de desaceleración del crecimiento económico.

Ligado al proceso anterior, la globalización se convirtió en un proceso que presionó sobre los márgenes de acción del Estado y sus instituciones. La presión sobre las posibilidades de acción de los Estados se ha visto afectada por doble vía a partir de la globalización: por trasferencia directa a las instituciones políticas y económicas supranacionales y a través de la propia desregulación de los mercados internacionales.

En términos de la dimensión eminentemente política, durante las últimas tres décadas se ha observado un nuevo desplazamiento de lo público hacia lo social.¹⁷⁶ La crítica a la crisis del Estado no sólo se concentró en la centralidad de su accionar económico, sino sobre todo político. El establecimiento de una economía abierta, en la mayoría de los casos, ha estado acompañada de la transformación de los regí-

¹⁷⁶ Habermas identifica por lo menos dos desplazamientos de lo público hacia lo social previos al sucedido recientemente: El primer desplazamiento que va entre los siglos XVIII y el XIX cuando para la sociedad burguesa se convierte en necesidad la propia democratización del Estado a través de la consolidación de los derechos políticos y civiles, la opinión pública y la operatividad de la democracia representativa; el segundo desplazamiento ocurre en el siglo XX cuando la esfera privada pierde su autonomía como lugar de resolución de conflictos de intereses, tras el debilitamiento de la competencia en el ámbito mercantil. En términos políticos, este segundo desplazamiento es una contracción de la esfera pública hacia lo social, sacrificando democracia por efectividad, concentrando las decisiones en estructura ejecutivas tecno-burocráticas y corporativizando la representación social, es decir, un proceso de privatización de lo público. Jürgen Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública*, México, Ediciones G. Gili, 1986.

menes democráticos. La reforma política ha intentado incluir nuevos actores y perfeccionar los mecanismos de representación política. Los procesos de democratización de Europa del este y de América Latina, así como la lucha de la sociedad civil por abrirse nuevos espacios de representación, influencia y decisión en todo el mundo democrático han replanteado la relación Estado-sociedad, al configurar formas más complejas, competitivas, así como co-decisivas y colaborativas en la hechura de políticas.

Este proceso, que también se ha desarrollado hace poco, ha incluido movimientos sociales en torno a una amplia gama de reivindicaciones de derechos que han tratado de insertar a la sociedad civil en una posición de influencia sobre la sociedad política sin necesariamente penetrarla, e incluso a veces tomando una posición de simple oposición manifiesta o sólo para el enriquecimiento del debate público.

Esta presión sobre la apertura de la esfera pública se manifiesta como intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas, y en la mayoría de los casos se ha logrado trastocar los arreglos institucionales del régimen político.¹⁷⁷ Tres campos son los que se han afectado directamente: primero, el campo correspondiente a la formación de políticas públicas a través de la posibilidad de que una diversidad de intereses sean tomados en cuenta, ya sea a través de consultas como en el caso de los plebiscitos o los presupuestos participativos, encuestas o hasta la instalación de espacios de interacción socioestatal como lo pueden ser consejos o comités en los que cara a cara ciudadanos y funcio-

¹⁷⁷ Nuria Cunill, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1997, p. 75.

narios formulaan decisiones; segundo, el campo relativo de la acción legislativa, que permite la participación a través del diseño de iniciativas, referéndums e incluso revocación de mandatos; y tercero, en la prestación de servicios públicos, a través de la trasferencia a las propias comunidades o en cogestión con ellas.

Lamentablemente, la principal institucionalización de la participación ciudadana ha sido de arriba hacia abajo, impulsada desde el Estado, configurando ciudadanías de baja intensidad o de alcance limitado. Los espacios de participación que mayormente se han impulsado han sido a nivel local, ligados a procesos de descentralización de facultades y funciones desde el gobierno central hacia los gobiernos periféricos o regionales.

Es así que la desilusión sobre la anterior certidumbre que otorgaba un centro de control político en lo económico, así como los procesos de ampliación del espectro de participación en el espacio público llevó a considerar opciones nuevas para la coordinación entre lo político y lo social, tales como las auto-organizativas o más horizontales.¹⁷⁸

Estos procesos han estado acompañados de un desarrollo intelectual que ha intentado no sólo dar cuenta de la configuración de las nuevas relaciones entre Estado y sociedad, sino de tratar de interpretarlo como la emergencia de nuevos patrones en los que se presenta la interacción sociopolítica para la consecución de objetivos colectivos y los retos que esto representa para resultados de efectividad, legitimidad, adaptación, coherencia y de articulación de prioridades que la propia sociedad ha definido.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Natera, *op. cit.*, p. 7.

¹⁷⁹ B. Guy Peters, “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?”, en *Reforma y Democracia*, núm. 27, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003.

Vieja y nueva gobernanza

Los procesos anteriores tuvieron como consecuencia la superación de la dicotomía estatal-privado.¹⁸⁰ Lo público dejó de ser sinónimo de lo estatal y se amplió a la posibilidad de convertirse en espacio de interacción entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. Pero la crisis del Estado fue abordada intelectualmente desde un abanico muy amplio de perspectivas teóricas, incluso debemos decir ideológicas,¹⁸¹ que comparten nada más su interés por conocer, interpretar y tratar de explicar el cambio de los patrones en el estilo de gobernar.

La crisis de tipo fiscal, burocrática y de ineficiencia administrativa del Estado que puso en jaque las posibilidades de intervención en lo social y en lo económico, así como la crisis exógena provocada por la globalización y los procesos de democratización, sugirieron las distintas respuestas a la diversidad de intelectuales que plantearon –según su posición ideológica– los arreglos institucionales alternativos para salir de dicha crisis.

La respuesta basada en el planteamiento neoclásico de la economía interpretó el origen de la crisis de gobernabilidad (o creciente estado de ingobernabilidad) en la sobrecarga a las instituciones estatales determinada por un exceso de expectativas, así como por la ampliación, expansión y complejidad de las competencias que el Estado benefactor fue acumulando. La respuesta en este sentido fue una estrategia de “reducción de la demanda”.¹⁸²

¹⁸⁰ Luiz Carlos Bresser Pereira, “Prólogo”, en Nuria Cunill, *op. cit.*, p. 11.

¹⁸¹ Quizá debemos decir que la polisemia que se le atribuye al concepto de gobernanza tenga que ver con esta diversidad.

¹⁸² El texto inaugural que marcó el avivamiento de la discusión en torno al binomio gobernabilidad-ingobernabilidad fue el de Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975.

El proyecto del neoconservadurismo, como lo llama Nuria Cunill, en definitiva buscó desde el principio restaurar los fundamentos no políticos de la sociedad.¹⁸³ Su respuesta a la crisis fue en sí misma una paradoja: despolitizar lo social y reducir las expectativas de la participación social, basando el progreso en la racionalidad científico-técnica.

En estas ideas el Estado mínimo encontró su justificación. La respuesta se ubicó en el avance del mercado y no precisamente en el procedimiento democrático. La imagen de lo social era el de una sociedad autorregulada a través del mercado, en la que el Estado participara de forma superflua o lo hiciera sólo de forma subsidiaria. La centralidad del espacio público en este sentido la debían ocupar actores sociales que pudieran hacer manejable la operación del gobierno, tales como empresas, asociaciones y grupos de interés, es decir, “unas pocas instituciones que, al enmarcar sus interacciones, les permitan conciliar más fácilmente sus antagonismos y resolver sus conflictos”.¹⁸⁴

El gobierno producto de esta concepción debía ser un Estado efectivo, sobre todo para hacer valer las leyes del mercado, en otras palabras, convertirse en un Estado regulador. Para esto se necesitaba incrementar la capacidad del actor gubernamental, por lo menos en términos de eficiencia, lo cual lo lograría la inserción de mecanismos de mercado en el ejercicio de la función pública y la introducción de una reforma gerencial que tuviera a la eficiencia como principal ideal referente de su acción.

¹⁸³ Cunill, *op. cit.*, p. 42.

¹⁸⁴ José Vidal-Beneyto, “Las palabras del imperio: gobernabilidad y gobernanza”, en *Diario El País*, Madrid, PrisaCom, S.A., 14 de abril de 2002. Disponible en web: http://www.elpais.com/articulo/opinion/Gobernabilidad/gobernanza/elpepiopi/20020412elpepiopi_7/Tes/ (15 de agosto de 2008).

Este movimiento, conocido como Nueva Gestión Pública (NGP), pronto encontró sus límites en su pobre concepción sobre las posibilidades de la participación social para abonar legitimidad a la acción pública, y en su olvido de que la “política importa” para el establecimiento de bases institucionales sólidas y condiciones básicas para un desarrollo social y económico equitativo y sostenible.¹⁸⁵

Lo cierto es que esta visión puso de manifiesto la crisis del esquema jerárquico de gobierno (incluso autoritario) en la relación entre Estado y sociedad, y fue el disparador de la consideración de un tipo nuevo de relaciones directivas de la sociedad, en modos menos verticales y donde el Estado, o más precisamente el Gobierno, dejara de ser el centro monopolizador en la configuración del espacio público.¹⁸⁶

Pronto, otras posturas centraron su atención en la posibilidad de reconstruir la naturaleza pública del gobierno y la Administración Pública. Se hicieron preguntas acerca de la capacidad del gobierno para ejercer efectivo control sobre la economía y la sociedad. Esta postura es la que retomó la palabra gobernanza para referirse a ella simplemente como “la manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.¹⁸⁷

El Banco Mundial es quien usa por primera vez el concepto gobernanza en este sentido en 1989. Se trató de una

¹⁸⁵ J. Mark Payne *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, México, D.F., Correo de la UNESCO, segunda impresión. Publicado originalmente en Washington en 2003 por el BID y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2005.

¹⁸⁶ Luis F. Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 62.

¹⁸⁷ Ésta es la definición que la Real Academia de la Lengua recoge en su diccionario a partir de 2001 como uso lingüístico “moderno” de la palabra gobernanza.

publicación sobre el África subsahariana que al intentar dar cuenta de las dificultades que se oponen al crecimiento de los países en desarrollo, recurre reiteradamente a la expresión de gobernanza. Desde esta perspectiva, una mejor gobernanza se constituye a partir de varios elementos, entre los que destacan un estado de derecho, una lucha decidida contra la corrupción, mecanismos efectivos de rendición de cuentas, transparencia y “asegurar la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos económicos y sociales mediante un diseño correcto y una implementación efectiva de las políticas económicas y de desarrollo social”.¹⁸⁸

Esta primera posición normativa sobre la gobernanza es la que configuraría un primer grupo de literatura identificada por algunos autores como de “vieja gobernanza”.¹⁸⁹ Se trata todavía de una posición “estadocéntrica” que se preocupa por la capacidad del Estado para manejar (*steer*) a la sociedad y a la economía, así como identificar cómo el rol del propio Estado se relaciona con los intereses de los otros actores.¹⁹⁰

Esta literatura trata de tener una aproximación con la teoría democrática. Esta conexión intelectual se da a partir del interés en la relación entre legitimidad y efectividad en la creación de sistemas políticos viables y exitosos en su actuar. El mejorar las capacidades del gobierno tiene como fin último actuar en un contexto democrático, preservando como premisa constitutiva el carácter público el sector público. La atención también se pone en el desempeño y la calidad de la función pública como sinónimo de efectividad. El

¹⁸⁸ Aguilar, 2006, *op. cit.*, p. 83.

¹⁸⁹ B. Guy Peters, “Governance and Comparative Politics”, en Jon Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, New York, Oxford University Press, 2000, p. 36.

¹⁹⁰ Jon Pierre, “Introduction: Understanding Governance”, en Jon Pierre, *op. cit.*, p. 3.

modelo de vieja gobernanza comprende en este sentido una idea mucho más democrática que la propuesta por ejemplo por la NGP, ya que aunque se sigue aceptando que el Estado tiene la autoridad última sobre las políticas, debido a su legitimidad de origen democrático, también se reconoce la imperante necesidad de reconocer diversas formas de participación pública.¹⁹¹

En el modelo de la vieja gobernanza se sigue considerando el principio de eficiencia como necesario, pero no suficiente, ya que el mantenimiento de la legitimidad democrática en la acción pública se mantiene involucrando a la sociedad civil, reconociendo su capacidad de autoorganización en redes participativas y su segura contribución a la rendición de cuentas más efectiva.

A partir de entonces se vuelve más que evidente que la gobernanza de una sociedad no es suficiente a partir de la acción estatal, y que de manera prioritaria se necesita el aporte social, crear interdependencias con otros actores, coordinarse y coordinarlos a ellos.

Realidades como la latinoamericana, donde la crisis de gobernabilidad se debe más al déficit democrático –y no por la sobrecarga de demanda, sin duda– hacen pensar la utilidad de este tipo de enfoques. No se trata, pues, de una consideración unilateral en la capacidad del Estado o el gobierno para conseguir las metas de bienestar, sino en el encontrar interdependencias más que dependencias, coordinaciones más que subordinaciones, construir puentes, más que pirámides.¹⁹² Se trata de destacar a la asociación entre actores gubernamentales y sociales como la condición necesaria por la que en el contexto actual es posible conseguir la dirección de la sociedad.

¹⁹¹ Peters, *op. cit.*, 2000, p. 37 y Peters, *op. cit.*, 2004, p. 92.

¹⁹² Aguilar, *op. cit.*, 2006, p. 73.

El enfoque de “nueva gobernanza”, “gobernanza moderna”, más sociocéntrica, se concentra precisamente en la coordinación y el autogobierno, en los variados tipos, formales e informales, de interacción pública-privada, en las redes sociales y de política, y en el cómo estas interacciones consiguen decisiones aceptables y con distintos resultados.¹⁹³ Los matices entre ambas posturas son muchos y muy importantes de abordar,¹⁹⁴ pero el interés en este trabajo sólo será el de la utilidad heurística del concepto.

La gobernanza y su uso heurístico

En términos analíticos se ha insistido que más que el comportamiento de los actores (el liderazgo y la competencia), el centro del estudio deben ser los incentivos y las limitaciones de todos los involucrados en el proceso de toma de decisiones públicas. Se trata además del reconocimiento de que el desempeño de las políticas públicas y el intento de reforma política dependen de los marcos institucionales en los que esté incrustado el problema, las historias particulares y los rasgos culturales.¹⁹⁵ El enfoque de Gobernanza en Ciencia Política ha sabido capitalizar estos desarrollos teóricos para ser aplicados en investigaciones empíricas sobre procesos de elaboración de políticas públicas.¹⁹⁶

¹⁹³ Rhodes, *op. cit.*

¹⁹⁴ Para las diferencias de estas posturas, véase Alex R. Caldera Ortega, *Gobernanza y proyectos políticos: una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia*, Documentos de Trabajo núm. 2 de Flacso, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2008.

¹⁹⁵ J. Mark Payne *et al.*, *op. cit.*

¹⁹⁶ Hago una distinción entre Gobernanza con mayúsculas cuando hago referencia el enfoque, y gobernanza con minúsculas cuando me refiero al proceso de dirección de la sociedad. Cuando se habla de teorías de nivel medio en políticas

El término gobernanza regularmente ha adquirido relevancia académica al tratar de indicar un nuevo “estilo” de gobierno emergente en un proceso de desplazamiento del Estado del núcleo de la esfera pública, donde el control jerárquico del Gobierno ha dado paso a esquemas de mayor cooperación entre el propio “Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”.¹⁹⁷ El concepto ha sido utilizado para describir el hecho que varias políticas sociales y servicios públicos han empezado a llevarse a cabo mediante fórmulas que no sólo incluyen la responsabilidad del Gobierno, sino con la acción y participación de agentes económicos y sociales diversos.¹⁹⁸

Para fines heurísticos resulta útil la definición de Luis F. Aguilar, que plantea que éste es el “proceso mediante el cual los actores de la sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlas: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”.

La utilidad descriptiva está dada en función de la consideración por parte del concepto de una diversidad de actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones públicas, a través de una diversidad de formas de asociación y coordinación para lograr los objetivos (dimensión teleológica), así como una capacidad diferenciada para lograrlos (dimensión factual, causal o técnica).¹⁹⁹

públicas se hace referencia a cuerpos conceptuales que ayudan entender procesos políticos alrededor de problemas públicos específicos sucedidos en lugares concretos, que son entendidos causalmente a partir de las dinámicas a nivel macro (procesos de largo alcance histórica y espacialmente) y a nivel micro (acontecimientos y rasgos particulares del lugar y los actores involucrados).

¹⁹⁷ Renate Mayntz, “Nuevos desafíos de la teoría de Governance”, en *Instituciones y desarrollo. Desarrollo institucional para la gobernabilidad democrática*, 7a. edición, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, 2000.

¹⁹⁸ Luis F. Aguilar, *op. cit.*, 2006, p. 84.

¹⁹⁹ *Ibid.*

Lo anterior se aplica también a los países llamados de economías emergentes, como los latinoamericanos, ya que es evidente que los procesos recientes de cambio político, sin duda, han instalado proceso de elaboración de políticas, en los que participan cada vez más los diversos actores del sistema político.

En términos de la teoría de la Administración Pública, el enfoque de la Gobernanza se ha dedicado a examinar el papel que desempeñan los actores no gubernamentales en la producción de las políticas públicas, así como el conjunto de arreglos institucionales que posibilitan la rendición de cuentas y el control de la discrecionalidad.²⁰⁰ El enfoque de la Gobernanza se presenta como una nueva semántica que intenta incluir la idea de que lo político (la coordinación y cooperación entre actores con capacidades e intereses diversos) y lo institucional (el régimen político) son básicos para estructurar lo público y lograr objetivos sociales.

La noción de redes de políticas públicas es un término metafórico que caracteriza las relaciones grupo-gobierno.²⁰¹ Es un concepto de nivel medio que ayuda a delimitar la trayectoria, los alcances y las formas que desarrollan los “subsistemas de políticas”²⁰² Así, el estudio de la Gobernanza se identifica con una perspectiva que trata de entender

²⁰⁰B. Guy Peters, “Cambios en la naturaleza de la Administración Pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la Administración Pública a la Gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, p. 85.

²⁰¹Esta noción es heredera directamente de las ideas de triángulo de hierro de las políticas públicas (Lowi) o comunidad de políticas (Heclio).

²⁰²La idea de “subsistema de política” se refiere al conjunto o síntesis de organizaciones, actores y estructuras (instituciones formales e informales) en torno a un asunto público o a una política. Mark Evans, “Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica”, en *Gerencia y Política Pública*, vol. vii, núm. 2, segundo semestre, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 1998, p. 230.

la dinámica de la política pública de un modo reticular: “Una red de estructuras y actores configurada alrededor de un sector determinado de acción gubernamental”.²⁰³

Como definición mínima de red de políticas parece útil la propuesta por Klijn, Koppenjan y Termeer,²⁰⁴ para quienes ésta constituye “patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores mutuamente dependientes, que se forman alrededor de problemas políticos o grupos de recursos y cuya formación, mantenimiento y cambio son obra de una serie de juegos”, es decir, una serie de acciones continuas entre diversos actores, en función de determinadas reglas formales o informales.

Estas redes de gobernanza pueden variar en cuanto a su configuración a partir de seis dimensiones básicas, las cuales se puede operacionalizar en las siguientes variables que caracterizan a la propia red y pueden ser verificadas empíricamente:²⁰⁵

1. La ordenación elemental, esto es, el número de actores políticos y sociales implicados (densidad de la red), la naturaleza de éstos (grado de heterogeneidad de la red) y la intensidad de sus interacciones (intensidad relacional).
2. La institucionalización de la red (grado de estabilidad).

²⁰³ Desde esta perspectiva, la política pública es vista como un “microescenario diferenciado poblado de estructuras político-administrativas, valores y actores específicos, públicos unos y privados otros, que se corresponde con el respectivo ámbito de problemas, necesidades y/o oportunidades, pero reconstruido, recreado, por las características y el estilo de esa política pública”. Ésta es la posibilidad de adentrarse en el propio juego político de las políticas públicas (T. J. Lowi, en Antonio Natera, *op. cit.*, p. 12).

²⁰⁴ Erik-Hans Klijn, Joop Koppenjan y Katrien Termeer, “Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks”, en *Public Administration*, núm. 73, 1995, p. 439.

²⁰⁵ Natera, *op. cit.*, pp. 13-4.

3. La función principal de la red (redes centradas en problemas, redes profesionales, redes de productores, redes intergubernamentales, etcétera).
4. Las relaciones de poder, esto es, las diferentes capacidades de influencia de los actores (grado de desigualdad de la red; fuentes de poder) y tipo de recursos que manejan para ejercer influencia (materiales o simbólicos; tácticas de influencia “blandas” o “duras”).
5. La repartición de intereses y valores en liza (en las posiciones iniciales de acuerdo o contradicción, por ejemplo), así como la presencia de actitudes inclinadas hacia prácticas de negociación.²⁰⁶
6. Las relaciones de la red con su entorno inmediato de problemas y actores (grado de apertura o permeabilidad, grado de reactividad o proactividad en cuanto a las respuestas predominantes, grado de extensión del impacto mediático de la actividad de la red).

El análisis de redes supone que las relaciones dentro de ellas son dialécticas, es decir, se reconoce que son los agentes (actores públicos y privados) quienes eligen las opciones de políticas públicas, son ellos quienes negocian y entran en conflicto, y esto está determinado por lo formal e informal de lo institucional y lo interpersonal.²⁰⁷ Este enfoque lleva a concentrarse en “la relación interactiva entre estructura y agencia con la intención de dar una explicación a la continuidad y cambio dentro de las redes de políticas”.²⁰⁸

Otras propuestas parecidas a las aquí discutidas son también interesantes. Erik-Hans Klijn propone fijar la aten-

²⁰⁶ En cuatro y cinco se debe aclarar la idea de los valores y creencia que buscan los actores e identificarlos con diferentes “proyectos políticos”.

²⁰⁷ Marsh y Smith en Evans, *op. cit.*, p. 255.

²⁰⁸ Evans, *op. cit.*

ción en las instituciones en por lo menos dos vías: como estructurantes de cada arena y como reguladoras de la interacción al interior de cada arena y entre ellas.²⁰⁹ Durante la interacción de los actores se les va dando forma a las reglas formales e informales, a la vez que la acción de los actores es determinada por las reglas ya existentes (véase la idea de *path dependence* antes explicada). Estas reglas son la infraestructura de las redes, y por lo tanto el elemento focal en la interacción de la red.²¹⁰

El simple análisis estructural de la red que si bien estudia el desarrollo de marcos institucionales de interacción entre Estado y sociedad a nivel sectorial, dice poco sobre cómo se transforma ese entramado institucional y cuál es su impacto en el tiempo.²¹¹ Como también se dijo antes, el cambio institucional y el cambio en las políticas públicas es entendido como resultado de variables exógenas. Un cambio en la élite gubernamental, la innovación tecnológica, el proceso social, el desarrollo de marcos simbólicos o conjunto de ideas nuevo, una catástrofe natural o un evento inesperado abren ventanas de oportunidad a los actores para iniciar transformaciones en las políticas (Kingdon,

²⁰⁹ Erik-Hans Klijn, *Complexity in Decision-making: Connecting Decisions, Arenas and Actor*, Paper for Seminars Series “Communication and Space for Change; Actors, Interfaces and Interactions”, Wageningen University, 2007.

²¹⁰ En este sentido, Erik-Hans Klijn propone una distinción entre reglas de las arenas y reglas de interacción. Las reglas de las arenas proveen a los actores de soporte para determinar la fortaleza de la red, su realidad (es decir, determina cuáles son los buenos o malos argumentos en el debate público) y la posición específica de cada actor en la arena. Son reglas que estructuran y definen la naturaleza de la práctica social. Por su parte, las reglas de interacción tienen un carácter más procedimental y dicen a los actores qué es lo que está permitido y constreñido en la red, quién tiene acceso a la red y a la arena, y qué tipo de juego es al que entra. Lo cerrado o abierto de la red está determinado por las reglas de interacción, el lenguaje (jerga) que se usa y la dependencia de recursos (el poder). Klijn, *op. cit.*, p. 11.

²¹¹ Laura Chaqués, *Redes de políticas públicas*, Colección Monografías núm. 206, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI Editores, 2004, p. 99.

1984). Para el análisis de redes, estos factores del entorno son importantes para entender el cambio institucional, aunque no son los únicos dada la complejidad del proceso de continuidad y cambio en las políticas. El análisis estructural de redes de política pone además el acento en las ideas que configuran las estrategias tomadas por diferentes comunidades de política (o coaliciones) frente a cambios del contexto político, económico y social.

El enfoque neoinstitucionalista en ciencia política y la propuesta de coaliciones promotoras (o de defensa) de Sabatier y Jenkins-Smith proponen superar estas limitaciones.²¹²

La característica común de estos enfoques reside en introducir en el análisis a las ideas como una de las variables explicativas de la instauración y cambio en las políticas públicas. De esta manera se plantea una forma alternativa de definir las políticas, pues se conciben a éstas como conjunto de valores prioritarios y suposiciones causales acerca de cómo lograr los objetivos de las políticas, incluso del cómo entender la naturaleza de los problemas a los que se pretende hacer frente.

Los actores políticos tratan en todo momento de hacer prevalecer sus proyectos políticos, definidos a partir de sus valores, creencias y normas, sobre el resultado político. El éxito y el fracaso de cada uno de estos grupos (coaliciones) dependerá de sus recursos, estructura y poder de influencia.²¹³

Los actores influyen sobre las políticas de forma diferenciada y se concentran también diferenciadamente en distintas arenas de interacción,²¹⁴ las cuales están definidas a

²¹² March y Olsen, *op. cit.*, 2006 y Sabatier y Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, San Francisco, Westview Press, 1993. Las dos perspectivas ya revisadas en apartados anteriores.

²¹³ Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith, *op. cit.*, 1993.

²¹⁴ Arena hace referencia al campo de juego en el que interactúa un conjunto de actores –más o menos de manera consistente– a partir de ciertos arreglos organizacionales en donde son tomadas las decisiones. Klijn, *op. cit.*

partir del tipo de instituciones a las que se tiene acceso para influir en su modificación por parte de los actores. Una categorización útil de estas arenas es a partir de los tipos institucionales de Ostrom descritos con anterioridad: una primera arena de interacción puede estar constituida a partir de la interacción entre actores que buscan influir sobre las instituciones llamadas operativas, es decir, las reglas que afectan directamente las decisiones cotidianas de los apropiadores de recursos, relativas al cuándo, dónde y cómo extraer las unidades, quién debe supervisar, qué información debe intercambiarse o retenerse, qué recompensas o sanciones asignar; la siguiente arena de interacción puede estar visualizada a partir de las acciones y estrategias que intentan modificar las *reglas de elección colectiva*, es decir, reglas que afectan directamente las elecciones operativas y que son utilizadas por los funcionarios o las autoridades externas cuando instauran políticas; y por último, la arena a partir de las reglas llamadas *constitucionales*,²¹⁵ las cuales afectan las actividades y los resultados cotidianos a través de sus efectos al determinar quién es elegible y cuáles son las reglas específicas que se aplicarán a las de elección colectiva que, a su vez, afectarán al conjunto de reglas operativas.²¹⁶

²¹⁵ El término “constitucional”, según Elinor Ostrom, no hace referencia a la idea de su inclusión en algún tipo de texto constitucional propiamente dicho, sino que se está haciendo referencia al conjunto de valores, normas u orientaciones sociales que gobiernan la elección de los otros dos tipos de reglas, las cuales pueden estar formalizadas o no, al igual que las otras también. Elinor Ostrom, *El gobierno de los bienes comunes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000 (primera edición en 1990).

²¹⁶ Como se vio también anteriormente esto lleva a distinguir con Ronald entre instituciones de “movimiento lento” (como los valores, las normas y orientaciones sociales) e instituciones de “movimiento rápido” (las normas legales, y las estructuras y los planes organizativos). George Ronald, “Understanding Institutional Change: Fast-moving and Slowmoving Institutions”, en *Studies in Comparative International Development*, núm. 38, invierno de 2004.

Al estar incrustadas las instituciones operativas en las de elección colectiva, y éstas a su vez en las constitucionales, el juego de poder se da de manera vertical partiendo de los actores que pueden influir en el cambio de estas últimas, y que impactan en las siguientes. La interacción entre actores de diferentes arenas configura la red general de política pública, a su vez subredes de política agrupadas en coaliciones promotoras a partir de sus intereses, estrategias y compromisos.

Las instituciones constitucionales (valores, normas, orientaciones sociales) son el tipo de instituciones que en efecto están en disputa y generan mayor conflictividad entre los actores y los grupos de poder, pues se trata de proyectos diferenciados a partir de visiones del mundo, las cuales a veces no son convergentes. Aunque las instituciones de elección colectiva y operacionales (normas legales, y las estructuras y los planes organizativos) son por lo general materia de acuerdo y negociación, sobre ellas también existe un alto grado de discusión y a veces de conflictividad.

Todo lo anterior lleva a considerar que existe una relación dialéctica tanto dentro de la red de política, como entre los actores y las diversas redes. Esta relación dialéctica es una compleja relación entre estructura y agencia.²¹⁷ En términos analíticos, tanto las redes de política, como el marco institucional que media la relación dentro y fuera de ellas, incluidas el conjunto de ideas que cada coalición promotora o comunidad defiende, son las variables independientes; los resultados de las políticas son las variables dependientes.

²¹⁷ Evans, *op. cit.*, p. 253.

Políticas, agenda y participación ciudadana

La idea de políticas públicas en Latinoamérica ha sido arraigada desde hace un tiempo relativamente corto. El proceso de cambio político en la región, tendiente a la democratización, ha incidido directamente en la forma del proceso de dirección gubernamental, exigiendo que éste se transforme en uno cada vez más abierto, transparente y responsable. Por otra parte, en el campo académico de nuestros países, la categoría analítica de políticas públicas que las define como “[...] cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”,²¹⁸ cada vez ha encontrado más sentido en el estudio de los problemas públicos y sus soluciones.

El proceso de construcción de agendas de gobierno es un buen motivo para analizar la importancia de la participación social en el proceso más general de elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas. El *déficit* de legitimidad de la acción gubernamental que muchos países de Latinoamérica experimentan ha puesto en el centro del debate los requisitos político-institucionales para superar dicha crisis. La frase “la política importa” acuñada para designar

²¹⁸Eugenio Lahera, *Introducción a las políticas públicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 16.

la necesaria transformación de dicha dimensión en la región, vuelve los ojos a mecanismos participativos que no sólo inyecten legitimidad, sino que sean parte constitutiva de una vida realmente democrática.

Enseguida me concentraré en la caracterización del proceso de construcción de agendas gubernamentales y señalaré posibilidades y dificultades que enfrenta la participación de la sociedad civil en este proceso.

Construcción de agenda de gobierno

Como bien lo señala Aguilar,²¹⁹ la noción de *policy process* es únicamente un dispositivo analítico, un constructo intelectual con fines de modelar, ordenar, explicar y prescribir la acción pública. Representa un orden lógico más que cronológico, por lo que en la realidad verificamos más bien un proceso sobrepuerto, condensado o hasta desordenado de estas etapas. Agendación, formulación, implementación y evaluación son los nombres más generalizados para cada una de las etapas del llamado “ciclo de políticas”.

La utilidad heurística fue reconocida con rapidez, y sirvió para múltiples abordajes. Por un lado los encargados del conocimiento *del* proceso de políticas públicas se concentraron en conocer desde la Ciencia Política o la Sociología el desarrollo por el cual en cada una de las etapas de este ciclo se estructuran los problemas públicos, interaccionan los actores relevantes, se deciden ciertos tipos de acción y se rechazan otros, y se tienen ciertos resultados. Por su parte, los dedicados al conocimiento *en* el proceso de políticas

²¹⁹ Luis F. Aguilar, *Problemas públicos y agenda del gobierno*, Antologías de Políticas Públicas, núm. 3, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992c, p. 15.

se interesaron en la idea de la incorporación de datos y teoremas sobre todo de la Economía para mejorar las políticas posicionadas desde alguna de las etapas del ciclo.²²⁰

En particular, la etapa de formación de agenda (o simplemente agendación) es entendida como el proceso mediante el cual un hecho social se acredita como un problema público a atender por parte de las instancias político-administrativas de una sociedad. El paso de hecho social a problema, y de éste a ser considerado “público” no es automático, mucho menos su incorporación a la agenda de gobierno. Los hechos sociales son considerados problemas cuando la sociedad misma, a partir de ciertos marcos normativos (valores y creencias), considera que dicha situación le es problemática. Sin embargo, no todos los problemas logran llamar la atención gubernamental, para esto se requiere de ciertos mecanismos que dependerán del tipo de sociedad y régimen político de la que estemos hablando.

La forma adquirida por estos mecanismos, o rutas, por las que se elabora la agenda de gobierno es de capital importancia tanto en el plano político como en el administrativo. En el ámbito político, la manera en que es conformada la agenda en un sistema político es reflejo de la amplitud de la esfera pública. Deja ver a los actores que en efecto inciden en la vida pública, con qué valores, con qué intereses, así como por el lado de los excluidos ayuda a identificar qué valores e intereses se quedan fuera. En términos de gobierno y administración, el proceso de elaboración de la agenda es el momento en que se determina sobre qué se actuará o se dejará de intervenir, en dónde se pondrán los recursos y

²²⁰Luis F. Aguilar, “Estudio Introductorio”, en *El estudio de las políticas públicas*, Antologías de Políticas Públicas, núm. 1, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992a, pp. 52-53.

de qué manera; se trata, pues, de “la crucial decisión de decisiones”.²²¹

El proceso de agenda adquiere importancia además por dos situaciones: 1) la atención de los gobiernos es limitada, son más los problemas públicos existentes en una sociedad específica, que los que el gobierno considera efectivamente, 2) los problemas de una política no son datos *a priori*, sino más bien datos por definir, es decir, los problemas se definen por los valores y las creencias de los individuos que los “construyen” como públicos.²²²

Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que los componen se originan y se configuran en el sistema político. Son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos generales de estado y, en consecuencia, asuntos del gobierno.²²³

Tenemos pues, dos tipos de agenda, una “pública” o “sistémica” que incumbe a las cuestiones que todos los miembros de la comunidad política consideran deben ser atendidas, y otra “institucional” o “gubernamental” que son los asuntos que sería y activamente un gobierno ha decidido atender.²²⁴ La naturaleza y dinámica de ambas agendas son propias y la gran mayoría del tiempo no son comunes, incluso en ocasiones son divergentes. El verdadero reto de una sociedad democrática es hacer coincidir, lo más posible, las dos agendas.

²²¹ Aguilar, *op. cit.*, 1992c, pp. 26-28.

²²² Ch. D. Elder y R. W. Cobb, “Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos”, en L. F. Aguilar, *op. cit.*, 1992c, p. 77.

²²³ Aguilar, *op. cit.*, 1992c, p. 31.

²²⁴ Elder y Cobb, *op. cit.*

Para que un problema público esté en posibilidades de ser incluido en la agenda gubernamental se deben cumplir tres requisitos:²²⁵ a) ser objeto de reconocimiento amplio por parte de los miembros de la comunidad, b) que buena parte de este público lo reconozca con problema a ser atendido, c) que a consideración de estos sujetos de la comunidad este asunto sea competencia de alguna instancia gubernamental. Sin embargo, el proceso decisorio por el cual se establece la agenda es más bien contingente, rara vez bien estructurado,²²⁶ es decir, es el resultado de la confluencia de cuatro elementos o corrientes más o menos independientes: las personas, los problemas, las soluciones y las oportunidades de elección.²²⁷

Si ciertos problemas encuentran lugar en la agenda es porque se combinan estos cuatro elementos. Al mismo tiempo hay problemas que no se resuelven porque no encuentran la confluencia de estas corrientes; las oportunidades a elegir siempre están supeditadas a la presión de las obligaciones previas y por todo el cúmulo de demandas contradictorias.²²⁸

Dado lo anterior, la formación de la agenda en un esquema democrático –e idealizado– implica que los actores intervengan, que le dediquen tiempo, que se creen mecanismos para acceder a plantear demandas y que las soluciones se construyan de manera conjunta con el gobierno. La idea

²²⁵ Elder y Cobb, en Aguilar, *op. cit.*, 1992c, p. 34.

²²⁶ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984.

²²⁷ Elder y Cobb hacen referencia con esto al modelo organizacional de botes de basura (*garbage can model*) de Michel Cohen, James G. March y Johan P. Olsen. Se parte de la idea de que el proceso de gobierno está estructurado a la manera de “anarquías organizadas”, es decir, las preferencias son problemáticas (imprecisas, desordenadas, cambiantes), las tecnologías no son claras (no hay un entendimiento cabal del proceso, se actúa por ensayo y error, y mediante la intuición) y la participación es heterogénea (en grados de motivación y compromiso). Elder y Cobb, *op. cit.*, 81.

²²⁸ *Ibid.*, p. 81.

de incorporación de la sociedad civil en el proceso de formación de la agenda se proyecta sobre un esquema de valores de la relación sociedad-gobierno, en el que la sociedad toma parte activa en la solución de sus problemas y se tiene un gobierno efectivamente al servicio de la ciudadanía.²²⁹

La “agenda” contemporánea en los procesos de cambio político en el mundo, sobre todo en países en vías de desarrollo, es la incorporación de los ciudadanos en el proceso mismo de dirección de la sociedad. El “frame políticamente correcto” en la actualidad es aquél que indica que las políticas deben hacerse bajo la premisa de la participación y el compromiso ciudadano.²³⁰ El concepto de “gobernanza” –tan en boga en los círculos académicos y gubernamentales de nuestros días–, sobre todo cuando se habla de “nueva gobernanza”, ha pasado a significar el proceso que la sociedad contemporánea, desde el centro del espacio público, sigue para definir sus valores y objetivos de convivencia, así como la forma de coordinarse para materializarlos, a través de formas autogestivas y cogestivas, con el concurso de las instancia gubernamentales u otros actores privados, configurando así perfiles más horizontales, interactivos y asociativos.²³¹

Participación de la sociedad civil

El enfoque tradicional de políticas públicas no se ha preocupado extensamente por el asunto de la legitimidad de la

²²⁹ Paula Mussetta, *Participación social y toma de decisión: El desfase del enfoque de las políticas públicas*, Documentos de Trabajo, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2007, p. 6. Disponible en web: www.flacso.edu.mx/documentos

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ Luis F. Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 89.

acción pública a través de la participación, porque lo supone un problema resuelto en los países donde se realizaron los primeros aportes. El caso latinoamericano es diferente, pues el primer tema a resolver sigue siendo precisamente el de la legitimidad. Si bien se ha avanzado en la transparencia de los procesos de elección y designación de los funcionarios, y se ha abierto la puerta para una composición plural en los espacios legislativos, el ejercicio cotidiano del gobierno requiere reformas político-institucionales que le den a la sociedad real centralidad y protagonismo.

En América Latina, el paso de políticas gubernamentales a políticas propiamente “públicas” no ha sido definitivo, el proceso inacabado de consolidación democrática en la región configura escenarios donde el régimen político adquiere formas aún de tipo “delegativa” y de “obediencia endeble”.²³² La teoría normativa de la democracia ha encontrado explicable esto por el hecho de que, por un lado, las iniciativas de reformas económicas que buscaron la liberalización de los mercados, y por otra, la reforma política que abrió los espacios de representación en las instancias formales del Estado, en vez de transformar de manera positiva el espacio público, lo ha retraído tratando de desmovilizar

²³² El carácter delegativo del régimen político es definido por Guillermo O'Donnell como rasgos del pasado autoritario incrustados en los valores, tradiciones, símbolos y en la historia de los propios Estados nacionales, donde el comportamiento inherente es de tipo personalista apoyado en fuertes liderazgos, patrimonialismo y clientelismo. Por su parte, Pedro Medellín Torres define a los regímenes políticos de obediencia endeble como países cuya característica principal es la fragilidad e inestabilidad estatal y gubernativa. Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Argentina, Paidós, 1997, pp. 289-290, y Pedro Medellín Torres, “La política y las políticas públicas en regímenes de “obedientias endebles”. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina”, en Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina*, Argentina, Naciones Unidas-CEPAL, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México, 2006, p. 115.

a la sociedad, y en algunas ocasiones, con una tendencia a privatizar lo público.²³³

Las posturas de *strong democracy* nos enseñan, además, que la democratización debe incluir tanto la publificación del Estado, como la democratización de la sociedad a través de reconocer que son en sí mismos heterogéneos y que los sujetos que los encarnan coinciden con proyectos políticos diversos.²³⁴ El descentramiento del Estado de la esfera pública debería estar dirigido a ampliarla considerando la primacía de la sociedad civil frente a la sociedad política y la sociedad mercantil. Es evidente que el regreso del Estado omnipresente es imposible e indeseable, lo cual requiere la concepción de una gobernanza que presente al Estado más como un articulador de acciones públicas y procurador de los designios democráticos y del bienestar de la sociedad. La reforma del Estado coincidente con esta idea requiere la problematización de la institucionalidad política, que lleve a una compenetración positiva entre el Estado y la sociedad. No se trata, pues, de sustituir la representación política ya existente, sino complementarla con mecanismos de ampliación participativa. La ampliación del espacio público para profundizar la democracia está basada en la idea de que en esta confluencia entre el Estado y la sociedad, esta última tenga la posibilidad real no sólo de argumentar y criticar frente a la acción del primero, sino de participar en un proceso amplio de deliberación pública ligado a un marco político “institucionalizado”, que vincule efectivamente la

²³³ Nuria Cunill, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Nueva Sociedad, 1997, p. 45.

²³⁴ Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi, “Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”, en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

posibilidad de ejercicio del poder por parte de los sujetos de la sociedad civil.²³⁵

La crisis de la democracia representativa plantea el reto de encontrar formas y mecanismos que rescaten la representación y participación ciudadanas efectivas. Los mecanismos ensayados en democracias actuales hacen ver que es posible encontrar vías complementarias para afianzar la legitimidad de las decisiones públicas. Al concentrarnos de nuevo en el proceso de agendación de políticas públicas, se vuelve necesaria la institucionalización de instancias que permitan recoger las preferencias ciudadanas, de estructuras incrustadas en las instituciones políticas formales, estableciendo continuidad con una red de comunicación social consistente en *issues* específicos, e incentivadas a partir del asociacionismo y el reconocimiento de movimientos sociales.²³⁶ Se trata de institucionalizar arenas públicas que sirvan de interfaces entre el Estado y la sociedad.²³⁷

Posibilidades y dificultades

Para tratar de alcanzar una profundización de la democracia, se necesita reconceptualizar la ciudadanía política, a fin de

²³⁵ Leonardo Avritzer, “Teoría democrática, esfera pública y deliberación”, en *Metapolítica*, vol. 4, núm. 14. México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., 2000, Boaventura de Sousa Santos, “La reinención solidaria y participativa del Estado”, en Boaventura de Sousa Santos, *Reinventar la Democracia. Reinventar el Estado*, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005. Capítulo disponible en página web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sousa/La%20Reinvencion%20solidadaria.pdf>

²³⁶ Cunill, *op. cit.*, p. 57.

²³⁷ Ernesto Insunza, “El reto de la confluencia. Las interfaces societales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)”, en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi, *op. cit.*

incluir derechos expresos para incidir efectivamente en la formulación y aprobación de políticas públicas. En términos instrumentales, se identifican estrategias complementarias para reforzar y ampliar los espacios de participación:²³⁸

1. *Reforzar el sector asociativo.* Es importante impulsar el asociacionismo, y dejar que se intervenga en la formulación de prioridades, de adopción de políticas, aplicación y evaluación de las mismas. Se trata de participar en cuerpos colectivos consultivos, deliberativos, vinculadores y sancionadores de decisiones.
2. *Buscar la participación del ciudadano no organizada.* Es necesario dejar abiertos los espacios para llegar también a quienes no se organizan. El uso de redes informáticas lo posibilita.
3. *Potenciar un cambio hacia una cultura más participativa.* Ésta se consigue con una perspectiva progresiva en el tiempo, identificando causas de la apatía ciudadana para casos específicos, y procurando educación democrática y participativa desde las instituciones, el sistema educativo y los medios de comunicación.

Otra consideración importante es que la participación es más ampliamente posible desde el ámbito local. Al ser las instancias más cercanas a la vida cotidiana de los ciudadanos, la participación en instancias locales incentiva mayor interés y procura temas y circunstancias que afectan más directamente. En este orden de gobierno se han experi-

²³⁸ Joan Font, "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias, metodologías", en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM, Instituto de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, 2004, p. 28.

mentado con éxito varios tipos de mecanismos, los cuales incluyen:²³⁹

- A. *Mecanismos de consulta a las comunidades.* Espacios formalizados de interlocución y diálogo con los representantes de grupos. El formato más común ha sido el de Consejo o Comisión, con representación territorial o sectorial, algunos establecidos de forma permanente, otros intermitentes pero estables, y con funciones asamblearias, consultivas, de planeación o de seguimiento y evaluación.
- B. *Mecanismos deliberativos.* Estos mecanismos ponen énfasis en la capacidad de reflexión y diálogo entre ciudadanos comunes. Pretenden subsanar la falta de información del ciudadano al establecer instrumentos para ello, así como un entorno favorable y tiempo necesarios para la definición de agendas y formación de prioridades. Se identifican dos tipos: a) los que buscan sólo dotar de información al ciudadano involucrándolo en el debate entre las instancias decisorias y b) los que buscan deliberación a partir de representantes. Como subtipos de éstos están los foros temáticos, conferencias de consenso, círculos de discusión, encuestas deliberativas, jurados ciudadanos y paneles de ciudadanos.
- C. *Mecanismos de democracia directa.* Se trata de instituciones que buscan extender la participación y llegar a los más posibles. Se identifican tres grandes grupos: los referéndums, los plebiscitos, las asambleas, y el posible uso de la tecnología computacional y el ciberespacio (teledemocracia).
- D. *Otros mecanismos.* Los paneles de usuarios de servicios públicos o beneficiarios de políticas, así como los presupuestos participativos.

²³⁹ *Ibid.*, pp. 32-39.

Joan Font nos ofrece una evaluación de estos mecanismos al catalogarlos de aconsejables o deficitarios en función de los criterios de representatividad, grado de información proporcionada, capacidad educativa, extensión en los asuntos a tratar, coste o dificultad organizativa, así como de su impacto en las políticas:²⁴⁰

Cuadro 2
COMPARATIVO DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
SEGÚN DIFERENTES CRITERIOS

Criterio	Aconsejable	Deficitario
Representatividad	<ul style="list-style-type: none"> – Jurado²⁴⁶ – Encuesta deliberativa 	<ul style="list-style-type: none"> – Consejo o Comités – Internet (hoy)
Grado de información	<ul style="list-style-type: none"> – Consejo – Comités – Jurado 	<ul style="list-style-type: none"> – Referéndum y plebiscito – Encuestas
Capacidad educativa	<ul style="list-style-type: none"> – Presupuesto participativo – Participación en planeación 	<ul style="list-style-type: none"> – Consejos – Comités – Referéndum y plebiscito
Extensión en los asuntos	<ul style="list-style-type: none"> – Referéndum y plebiscito – Presupuesto participativo 	<ul style="list-style-type: none"> – Jurado – Consejo consultivo
Coste/dificultad organizativa	<ul style="list-style-type: none"> – Consejo consultivo – Foro 	<ul style="list-style-type: none"> – Encuesta deliberativa – Presupuesto participativo
Impacto en las políticas	<ul style="list-style-type: none"> – Referéndum y plebiscito – Presupuesto participativo 	<ul style="list-style-type: none"> – Encuesta deliberativa – Internet

Fuente: Joan Font, "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias, metodologías", en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación Ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM, Instituto de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, 2004, p. 40.

Es evidente que no existe un mecanismo perfecto. Según el criterio seleccionado podemos encontrar que cada mecanismo revisado aquí tiene ventajas y desventajas. Los más representativos a veces son los que significan mayores costes y

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 40.

²⁴¹ Por estar constituidos éstos a partir de sorteos ciuddanos.

dificultades organizativas, con impactos vinculantes variados. No todos ayudan a proporcionar la mayor información posible ni tienen la capacidad educativa. Unos sirven para tratar temáticas variadas, otros requieren la especialización temática.

Los mecanismos más efectivos para ser utilizados en la formulación de la agenda de gobierno están, en primera instancia, en los instrumentos de democracia directa, tales como el referéndum y el plebiscito, seguidos del presupuesto participativo y las encuestas deliberativas. En menor medida están los consejos, ya que dependen de que se le den a éstos facultades vinculativas para que las instancias ejecutivas gubernamentales acaten los planteamientos del cuerpo colegiado.

Al pensar en términos de dificultades para la participación en la etapa de formación de la agenda gubernamental, los problemas aparecen cuando se tiene en mente el modelo idealizado de participación. El ciudadano perfecto, es decir, informado, activo y coherente, es imposible. Es evidente que hay una distribución desigual de factores que posibilitan la participación: tiempo, capacidad económica (para comprar tiempo o hacerse llegar información), recursos educativos, capacidades para acceder y comprender la información, incluso diferencias en el interés, el sentimiento o el placer generados al participar. En este sentido, las desigualdades sociales se convierten en desigualdades políticas.²⁴²

Hay quien aduce el posible “entrabamiento” (*impasse*) de la gestión de gobierno, por la presunta realización continua de procesos de consulta y audiencias con la ciudadanía. A esto se agrega, no tanto el riesgo, sino la real resistencia de funcionarios en aceptar “la injerencia” de agentes externos

²⁴² *Ibid.*, p. 26.

a su dominio patrimonial. De igual manera, hay que mencionar que la participación ciudadana es proclive a ser manipulada con fines clientelares y político-partidistas, desdibujando de esta manera su esencia netamente ciudadana.

Una dificultad considerada desde el gobierno es la que confirma que éste sigue siendo el arte de lo posible; la escasez de recursos y de capacidad de atención seguirá siendo siempre una limitante presente.

Es claro, además, que cuando las personas entran en procesos más activos tienen una idea más clara de sus objetivos básicos que de los mejores medios para alcanzarlos. Los procesos deliberativos, por ejemplo, se ocupan más en la discusión de solución a problemas que en líneas alternativas de acción.²⁴³

Sin embargo, la negación a la profundización de la vida democrática de nuestros países es la sentencia a seguir presos de visiones estadocéntricas, que desvalorizan el papel y el sentido de una esfera pública radicada en lo social.²⁴⁴ Se torna necesario impulsar una participación, deliberación y poder de decisión hasta los límites de la prudencia y la factibilidad.

Corolario

El tomar el reto de llevar a cabo procesos de formación de la agenda más participativos, con seriedad, contribuye a una

²⁴³ Sin embargo, nos plantean Fung y Wright, puesto que los intereses son complejos y a menudo vagos, y dado que las personas tienden a definir sus intereses en relación con los demás, las prácticas de discusión deliberativa puede afectar el entendimiento original que las personas tienen de sus intereses. A. Fung y E. O. Wright, *Democracia en profundidad*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2003, p. 84.

²⁴⁴ Cunill, *op. cit.*, p. 41.

profundización del espectro democrático de nuestros países, además de que hace que surjan con claridad las posibilidades y debilidades de la democracia participativa. La idea de “utopía real” parece un contrasentido,²⁴⁵ pero para sacar el debate sobre la democracia de su actual rigidez, ha sido necesario detallar y evaluar diseños institucionales que promueven los valores de la democracia participativa. Las alternativas que han puesto en marcha mecanismos como los anteriormente descritos han mostrado no sólo su funcionalidad a nivel operativo, sino que se comprueba que han sido efectivos en incrementar la capacidad de respuesta y efectividad del propio Estado, a la vez de que lo vuelve justo, participativo, deliberativo y responsable frente a la ciudadanía.

Fung y Wright,²⁴⁶ con la revisión de ciertas experiencias de este tipo, han identificado tres principios políticos, tres características institucionales y una condición de fondo, que es indispensable recoger:²⁴⁷

- Cada experimento apunta a áreas específicas de interés público.
- La deliberación descansa en la participación con poder de decisión de ciudadanos comunes y corrientes y de los funcionarios que tienen contacto directo con ellos.
- Cada experiencia ha pretendido resolver los problemas a través de procesos de deliberación razonados.

²⁴⁵ E. O. Wright, “Prefacio”, en A. Fung y E. O. Wright, *op.cit.*, p. 9.

²⁴⁶ Fung y Wright, *ibid.*, pp. 54-55.

²⁴⁷ Los casos que sobresalen son las experiencias de presupuestos participativos, gestión local escolar, gestión ambiental y del hábitat, planeación urbana, políticas sociales para grupos vulnerables, etcétera. Se trata de construcción de esferas públicas, de relaciones cara a cara, que se han institucionalizado de distinta manera. *Ibid.*

En lo tocante a las propiedades institucionales:

- Las experiencias han delegado poderes de decisión e implementación en las unidades locales de acción.
- Las unidades locales de acción no son autónomas, sino de carácter mixto, se enlazan unas con otras y están conectadas a los niveles superiores del Estado para asignar recursos, solucionar problemas comunes y los que se presentan en el interrelacionamiento, así como diseminar las innovaciones y las técnicas que van surgiendo en el proceso.
- Las experiencias colonizan y transforman las instituciones del Estado. Las burocracias administrativas que se hacen cargo de resolver los problemas que les competen se convierten en grupos de deliberación. El poder de estos grupos para implementar los descubrimientos de sus deliberaciones proviene de la autorización de los organismos del Estado.

Por último, la condición que caracteriza un contexto favorable, se refiere a una procuración a la igualdad en el poder entre los participantes que favorecen las decisiones por deliberación.

Una revisión crítica desde la Ciencia Política institucionalista al enfoque tradicional de políticas públicas

La ciencia política centrada en el Estado y sus instituciones

Theda Skocpol, a mediados de la década de los ochenta del siglo pasado, dio cuenta del retorno en la Ciencia Política norteamericana a un enfoque centrado en el Estado.²⁴⁸ Se trataba de un renovado regreso a los estudios institucionales después de un largo peregrinar por los enfoques pluralistas del *behaviorismo* y el estructural-funcionalismo centrados en la sociedad.²⁴⁹ A fin de cuentas, el Estado es la más grande institución diseñada y adoptada por los hombres en la historia de la humanidad.

La propuesta de Skocpol y otros polítólogos²⁵⁰ se dirigió a concentrarse en las arenas del conflicto y a ver en las insti-

²⁴⁸ Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", en P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

²⁴⁹ En efecto, estos enfoques habían surgido como rechazo a la perspectiva formalista, legalista, holista, historicista y normativa del viejo institucionalismo, y como respuesta habían propuesto ver a las instituciones gubernamentales no como un actor independiente sino simplemente como la arena donde los intereses económicos o los movimientos sociales hacían alianza o se enfrentaban con distintas formas de tomar decisiones públicas. Guy B. Peters, *Institutional Theory in Political Science: the New Institutionalism*, Londres, Continuum, 2005.

²⁵⁰ Otros de los analistas norteamericanos más sobresalientes sobre las líneas críticas a las corrientes conductistas y del estructural funcionalismo fueron Andrew Schoenfield, Philippe Schmitter, Aron Wildavsky, Stephen Krasner, Charles Tilly y Pierre Birnbaum.

tuciones del Estado estructuras capaces de representar colectividades o individuos, entre los que se encuentran los grupos más influyentes del sistema político, que en su momento llegan a operar los intereses de otros grupos o los suyos propios, lanzando diversas estrategias en momentos específicos, elaborando políticas y asegurando su implementación por largos períodos de tiempo.²⁵¹

Es una invitación a identificar al Estado como una organización que busca el control sobre un territorio y su gente, que puede formular y perseguir sus propios fines que no por necesidad son reflejo de las demandas o intereses de los grupos, clases o de la sociedad misma.

La consideración del régimen político como “conjunto de instituciones, reglas del juego y procedimientos para el acceso al poder, o definido como conjunto de patrones vigentes –consagrados formalmente o no– a través de los cuales se establecen modalidades de reclutamiento y acceso a los roles gubernamentales y criterios de representación de sectores sociales”, pone al propio régimen como variable independiente en la producción de políticas públicas.²⁵²

Esta idea es paralela a la planteada por el neoinstitucionalista económico de Douglas North, quien dice que las instituciones son reglas del juego que reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria, constituyendo así, una guía para la interacción

²⁵¹ Se trata de teorías de alcance medio sobre aspectos institucionales que tratan de darle un seguimiento a la formación del Estados, las instituciones políticas y procesos políticos, precisando cómo las instituciones moldean las estrategias políticas e influyen sobre los resultados políticos.

²⁵² Guillermo O’Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Argentina, Paidós, 1997.

humana. En este sentido se puede afirmar que el Estado, como institución, importa para el desarrollo.²⁵³

Esta definición es útil, pero no suficiente, pues también es necesario acentuar y recurrir a elementos normativos y culturales en el entendimiento de las instituciones alrededor del proceso político y sus resultados.

Obviamente, la Ciencia Política tiene una tradición más consolidada en la atención en las instituciones y su influencia sobre el ejercicio del poder, la construcción de ciudadanía, la relación con otras instituciones, y muy recientemente, la explicación de los procesos de toma de decisiones en la hechura de políticas públicas. Para los economistas, las organizaciones son medios para cristalizar las oportunidades que definen las instituciones; para los politólogos las organizaciones no son sólo cosas, sino procesos, sitios donde se llevan a cabo prácticas, rutinas, aprendizajes, luchas y resistencias.²⁵⁴

Las instituciones en términos generales deben ser vistas como una colección relativamente perdurable de reglas y prácticas organizadas, incrustadas en estructuras de significado que son relativamente invariables a los movimientos de los individuos y relativamente resistentes a las preferencias idiosincrásicas y las expectativas de los individuos y al cambio de las circunstancias externas. Se trata, pues, de reglas y prácticas acordes a una “lógica de lo apropiado” del comportamiento para actores específicos en situaciones específicas.²⁵⁵

²⁵³ Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

²⁵⁴ Richard Marsden, “La política del análisis organizacional”, en *Gerencia y política pública*, vol. VII, núm. 2, segundo semestre, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 1997, p. 319.

²⁵⁵ James G. March y Johan P. Olsen, “Elaborating the ‘New Institutionalism’”, en R. A. W. Rhodes, Sarahh A. Binder y Bert A. Rockman (eds.), *Political Institutions*, The Oxford Handbook of Political Science, UK, Oxford University Press, 2006.

Con una postura similar, Alejandro Portes confiere una dura crítica al neoinstitucionalismo económico y a su gran impulsor:

Si, respaldados por el aura del premio Nobel y una fama bien ganada, North y su seguidores quieren denominar “instituciones” a las normas, tienen derecho a hacerlo, pero entonces deben enfrentar el problema conceptual de la relación entre esas “instituciones” y los roles en los que están incorporadas, así como los planos simbólicos que especifican las relaciones entre dichos roles y, por tanto, la estructura real de las organizaciones.²⁵⁶

La postura neoinstitucionalista que asume esta visión se le ha dado en llamar “normativa”, no porque se trate de una teoría que promueva ciertos valores o normas, sino porque hace énfasis en que las normas y los valores son una variable explicativa del comportamiento humano.²⁵⁷

El recurrir a elementos culturales o normativos para explicar los marcos de referencia de actuación de los actores se torna necesario para contextualizar los procesos de toma de decisiones en los sistemas políticos específicos; así también la posibilidad de concebir a actores con por lo menos cierta capacidad de agencia para tratar de inducir cambios institucionales –como de hecho sucede–, es necesaria para entender efectos reales de los cambios a las reglas y procedi-

²⁵⁶ Alejandro Portes, “Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual”, *Cuadernos de Economía*, vol. xxv, núm. 45, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2006, p. 25.

²⁵⁷ James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1997. Otros le han dado el nombre de institucionalismo “denso”, dado que no se trata de otra cosa más que del reconocimiento del aporte de los grandes de la Ciencia Social, tales como Weber o Marx, y varios de sus seguidores. Portes, *op. cit.*, 2006.

mientos formales que los individuos hacen en particular dentro de las organizaciones o más generalmente en los sistemas políticos en los que se desenvuelven, tal es el caso de los recurrentes intentos de “reforma del Estado”, de “reforma administrativa” o de “reorientación de políticas públicas”.

El neoinstitucionalismo desarrollado en Ciencia Política que desde hace poco tiempo ha impactado directamente a diferentes perspectivas dentro del enfoque de políticas públicas, que básicamente han criticado la visión tradicional que describía el proceso político de elaboración de políticas en un mundo libre de instituciones, es decir, libre de la influencia del régimen político y del influjo normativo y cultural inherente al proceso histórico particular del lugar o los casos donde se aplique el análisis de forma comparada. En el siguiente apartado se hace un breve recuento de estas perspectivas críticas, y se abunda en las propuestas que pueden ayudar a un mejor entendimiento del propio proceso político de elaboración de políticas públicas.

Revisión al enfoque tradicional de proceso político en la hechura de políticas

El enfoque centrado en el Estado y las instituciones de los ochenta y el posterior desarrollo propiamente neoinstitucionalista de la década de los noventa ha dado un nuevo brío a la Ciencia Política en el mundo, y sobre todo en Latinoamérica ha ayudado a los analistas independientes o de las organizaciones internacionales de cooperación a reconocer y entender que, junto con las instituciones, “la política importa”, ya que se ha demostrado que los asuntos asociados a la go-

bernabilidad democrática son significativos para impedir o impulsar el avance hacia el establecimiento de bases institucionales sólidas y condiciones políticas de un desarrollo social y económico equitativo y sostenible.²⁵⁸

Se ha reconocido el papel inseparable de las instituciones y la política en la formulación de políticas, ya que ninguna decisión en torno a las políticas públicas será eficaz y legítima si no ha pasado antes por un proceso estructurado de debate, aprobación y ejecución entre diversos involucrados.²⁵⁹

También ha reconocido que las instituciones y las prácticas políticas no son los únicos factores de influencia para la calidad de la política económica y social, sino que factores como las creencias y actitudes de los ciudadanos, o el propio liderazgo son muy decisivos históricamente hablando.

En este sentido se reconoce que “no hay atajos para llegar a la tierra prometida del desarrollo sostenible y la prosperidad para todos”.²⁶⁰ La política importa e importa mucho en las políticas públicas, de eso se han dado cuenta los reformadores latinoamericanistas y se han encontrado con que la principal razón por la que los “planos institucionales traslapados” no hayan logrado sus objetivos se debe a que se

²⁵⁸ J. Mark Payne *et al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, México, D.F., Correo de la UNESCO, segunda Impresión. Publicado originalmente en Washington en 2003 por el BID y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2005, p. 15.

²⁵⁹ Ernesto Stein *et al.*, *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo-IPES, 2006, p. v; y Pedro Medellín Torres. “La política y las políticas públicas en regímenes de ‘obediencias endebles’. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina”, en Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina*, Impreso en Argentina, Naciones Unidas-CEPAL, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México, 2006, p. 103.

²⁶⁰ Stein, *op. cit.*, p. 3.

choca con “instituciones de movimiento lento” del país anfitrión, tales como los valores, las normas sociales y las estructuras de poder arraigadas.²⁶¹

Una propuesta analítica que pretenda aprovechar el arsenal de consideraciones teóricas y conceptuales que ha aportado la vuelta a las instituciones y al carácter central de la política, también debe intentar superar los problemas de las visiones parciales, y muchas veces incompletas del enfoque tradicional de las políticas públicas que se ha tratado trasladar sin revisión ni adaptación a países con regímenes políticos “delegativos” o de “obediencias endebles”.²⁶²

De acuerdo con Pedro Medellín Torres,²⁶³ como principal reto está tratar de considerar y entender los elementos que “determinan el comportamiento de los actores, sus intereses y pautas de intervención frente a los procesos de estructuración de las políticas públicas”. Se vuelve imperioso identificar, en primera instancia, las reglas del juego que rigen el comportamiento de los actores, así como las instituciones que guían y determinan las interacciones de ellos en torno a los asuntos públicos.

²⁶¹Alejandro Portes retoma la tipología de G. Ronald de instituciones de “movimiento lento” (como los valores, las normas y orientaciones sociales) e instituciones de “movimiento rápido” (las normas legales, las estructuras y los planes organizativos). Portes, *op. cit.*, p. 17. Véase a G. Ronald, “Understanding Institutional Change: Fast-moving and Slowmoving Institutions”, en *Studies in Comparative International Development* 38, Invierno, 2004, pp. 109-131.

²⁶²El carácter delegativo del régimen político es definido por Guillermo O'Donnell (1997: 289-290) como rasgos del pasado autoritario incrustados en los valores, tradiciones, símbolos y en la historia de los propios Estados nacionales, donde el comportamiento inherente es de tipo personalista apoyado en fuertes liderazgos, patrimonialismo y clientelismo. Guillermo O'Donnell, *op. cit.*, pp. 289-290. Por su parte, Pedro Medellín Torres define a los regímenes políticos de obediencia endebles como países cuya característica principal es la fragilidad e inestabilidad estatal y gubernativa. Medellín Torres, *op. cit.*, p. 15.

²⁶³*Ibid.*, p. 104.

Los analistas de políticas, por tradición, al tratar de entender los procesos de elaboración de políticas, se habían concentrado por lo general en la perspectiva lineal “heurística” de seis etapas (iniciación, estimación, implementación, evaluación y terminación).²⁶⁴ Esta perspectiva se presentó como un mapa conceptual heurístico que facilita el acercamiento al estudio *del* proceso de política.

La virtud de este dispositivo analítico fue la posibilidad de que, sin ser un *modelo* propiamente dicho, se trató de una forma de ver y categorizar actores y acciones de modo que ayudara “a desmarañar y dilucidar determinadas políticas, de manera retrospectiva...”. Al no ser la perspectiva heurística de las etapas un modelo analítico propiamente, sino nada más un medio para entender la interrelación de actores, circunstancias y problemas en los asuntos públicos, su alcance no posibilita un diagnóstico prescriptivo de las políticas y, por lo tanto, a no tener objetivos predictivos o de inferencia causal.²⁶⁵

Se trató, pues, de un medio para entender las acciones alrededor de las políticas. Lo anterior llevó a estudiar las etapas por las etapas mismas, no por los asuntos o problemas públicos en sí. La linealidad de la perspectiva de las etapas se

²⁶⁴ El *stages heuristic* es la propuesta de Brewer y de Leon a partir de la propuesta de Lasswell de las “etapas de decisión”: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. Peter de Leon, “Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier”, en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 1997, p. 12.

²⁶⁵ Esa tarea se dejaba a la otra perspectiva complementaria de la Ciencia de las Políticas llamada estudio *en el* proceso de política públicas o análisis de políticas, y que fuera identificada por Harold Lasswell como el “conjunto de técnicas y criterios con los cuales se evalúan las opciones de políticas públicas y se selecciona de entre ellas”. Harold D. Lasswell, “La orientación hacia las políticas”, en Luis F. Aguilar (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Antologías de Políticas Públicas, núm. 1, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992a (1951).

volvió un problema cuando no se reconocía la simultaneidad entre ellas, o no se identificó retrocesos, o hasta el salto de etapas en el desempeño de las políticas en la vida real.

Otro de los errores de los analistas de esta perspectiva fue concentrarse de manera segmentada en las etapas y no en el proceso completo, o en los flujos que, a final de cuentas, son los que ayudan a explicar los resultados más significativos del desarrollo de las políticas públicas.²⁶⁶

Y obviamente su principal falla estuvo en el alejamiento del estudio de las instituciones.²⁶⁷ Lo anterior llevó a la postura tradicional de carecer de una consideración importante de los valores subyacentes a las políticas, las normas (formales e informales) y la perspectiva de las orientaciones de los actores. Lo mismo ocurrió con el tiempo como factor central en el análisis del estado de los marcos institucionales de las políticas y sus resultados. Sin duda, se trata de una visión sistemática que aportó mucho, pero que dados los límites naturales descritos aquí, es necesario la consideración de formas analíticas alternativas.

Las principales críticas al enfoque heurístico provienen de la propuesta neoinstitucionalista centrada en “ins-

²⁶⁶ Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith plantearon seis críticas al modelo del proceso de políticas por etapas que son ilustrativas para identificar sus limitantes: 1) No es un modelo causal (no sirve para predecir, ni siquiera aclara qué es lo que lleva a una etapa desde la anterior); 2) No se proporciona una base clara para poner a prueba hipótesis empíricas (no está dispuesto a confirmarse, enmendado o inventado); 3) Hay imprecisión descriptiva (hay simultaneidad de las etapas en la realidad); 4) Se trata de un enfoque legalista, de abajo a arriba, inherente; 5) subraya de manera inadecuada el ciclo de las políticas como la unidad de análisis (niega en esto a las interrelaciones gubernamentales); y 6) La metáfora de las etapas es un vehículo inadecuado para hacer hincapié en el papel de los análisis de política y el proceso de aprendizaje orientado por las propias políticas a través de los procesos. Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, San Francisco, Westview Press, 1993, pp. 3-4. Además de León, *op. cit.*, p. 9.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 8.

tuciones de representación de intereses".²⁶⁸ Si bien su denominación de origen es ajeno a la realidad latinoamericana, ésta es una propuesta más útil, pues considera varios elementos que la visión tradicional de las etapas en el proceso de políticas públicas no considera y que ya he mencionado. Lo principal es la consideración de los aspectos institucionales (formales o informales) aplicables al conjunto de actores (individuales y colectivos) que interactúan en la esfera pública. La principal motivación de estas perspectivas es la idea que muchas relaciones políticas, entre sociedad y Estado, están dadas a través no sólo de canales formales de interacción, sino que las "estructuras extraconstitucionales" desempeñan un papel preponderante, ligadas en esencia a prácticas regularizadas de comportamiento, elementos culturales, orientaciones ideológicas y distribución de capacidades y poderes.

Debido a que la elaboración de políticas públicas se lleva a cabo a partir de "redes" interorganizacionales y con organización propia de niveles múltiples, el "nivel de análisis medio" es el adecuado para abordar estos fenómenos. Es decir, la visión "macro" del análisis de políticas es una perspectiva demasiado abstracta que se ocupa de asuntos más concernientes a la distribución del poder, y la visión "micro" tiende a pasar por alto factores estructurales de los espacios concretos de decisión y a concentrarse demasiado en los intereses concretos de los actores. El nivel "medio", permite encontrar de mejor manera las relaciones causales entre cada uno de las interrelaciones entre los niveles macro y micro.²⁶⁹

²⁶⁸ Peters, Guy B., *Institutional Theory in Political Science: the New Institutionalism*, Londres, Continuum, 2005, p. 167.

²⁶⁹ Mark Evans, "Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica", en *Gestión y Política Pública*, vol. VII, núm. 2, segundo semestre, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998, p. 238. Véase

Esto se vuelve evidente al considerar la complejidad de toda realidad social, lo que obliga a analizar un problema público a partir de la definición de su específico “subsistema de política” (*policy subsystem*), relativamente autónomo del resto del sistema político.²⁷⁰ El subsistema de política es el conjunto de actores, organizaciones, estructuras, creencias y reglas del juego que se encuentran interrelacionados e involucrados en la negociación de un problema público específico, pero que en el ámbito local esa interrelación de actores y elementos estructurales que determinan el rumbo de la acción y las decisiones no se queda en un sólo ámbito, sino que es producto de las relaciones con otros niveles de interacción, tales como el regional, el nacional y el internacional.²⁷¹

Precisamente otra crítica a la perspectiva de las etapas de hechura de políticas tiene que ver con la tendencia a centralizar las decisiones en los actores de niveles gubernamentales específicos y a dejar de lado el análisis del debate de ideas en la evolución de las acciones públicas.²⁷² Este acercamiento tradicional se concentraba en propuestas como la de los “triángulos de hierro” de Heclo, la cual percibía al proceso nada más a partir de la interrelación entre Poder Ejecutivo (en general sus agencias gubernamentales involucradas), Poder Legislativo y grupos de interés, pero no se

también Mark Evans y Jonathan Davies, “Interpretación de la transferencia de políticas de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples”, en *Gestión y Política Pública*, vol. VIII, núm. 2, segundo semestre, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1999.

²⁷⁰ Sabatier y Jenkins-Smith, *op. cit.*, 2003, p. 17.

²⁷¹ Esta forma de abordar el estudio de los procesos de elaboración de políticas públicas a partir de la categoría analítica de subsistema de políticas (*policy subsystem*) recibe otros nombres como el de “redes de políticas públicas”, es decir, síntesis de organizaciones, actores y estructuras en torno a un asunto público o a una política. Evans, *op. cit.*, 1998.

²⁷² Sabatier y Jenkins-Smith, *op. cit.*, 2003, pp. 14-15.

había preocupado de los actores de otros niveles de gobierno, así como de la influencia de elementos estructurales del ambiente o específicos de su realidad local.

Los procesos de elaboración de políticas públicas que tienen que ver con la multiplicidad de actores involucrados de diferentes niveles de interacción (local, nacional e internacional), tienen un mejor tratamiento desde la perspectiva que los agrupa en “coaliciones promotoras” (*advocacy coalitions*) dentro de un subsistema de políticas. Una coalición promotora consiste en actores provenientes de una gran variedad de instituciones públicas y privadas de todos los niveles gubernamentales o ámbitos de la sociedad, los cuales comparten un conjunto básico de creencias –que estructuran una serie de metas y objetivos concretos que tienen los mismos actores sobre el sentido de las políticas–, las cuales pretender manipular las reglas, los presupuestos y el personal de las instancias gubernamentales con el fin de lograr sus objetivos en todo momento.²⁷³

Las políticas analizadas deben conceptualizarse como sistemas de ideas y de creencias “competitivas”; es decir, como grupo de prioridades y perspectivas diferenciadas entre los distintos grupos involucrados acerca de la forma en cómo deberían conseguirse las metas y los objetivos, la consideración de la magnitud de los problemas o las causas de los

²⁷³ La perspectiva del *Advocacy Coalition Framework* de Sabatier y Jenkins-Smith se propone en este trabajo como complementaria al análisis tradicional sociológico vinculado a las ideas de poder, clase social y estatus (es decir, la de Alejandro Portes, citada arriba), que en efecto es útil para identificar que hay ciertos actores con más poder que otros para poder influir en la toma de decisiones, dada su posición de clase, estatus y vinculación con las estructuras de decisión del sistema político, pero también hay que reconocer que en la dinámica cotidiana del mundo político hay alianzas, acuerdos, concesiones y enfrentamientos entre individuos y grupos de distinta índole, ya sea definida por la clase, el estatus o la diferenciada capacidad de influencia. No es que considere más adecuada la perspectiva de “coaliciones promotoras” sobre la perspectiva sociológica, sino más bien sería necesaria una mezcla de propuestas.

mismos. Las ideas a las que se hace referencia son aquellas que comprenden elementos que van desde el corazón mismo de las creencias, valores y formas de ver el mundo de los actores (elementos núcleo de las políticas) hasta detalles relativamente técnicos de las políticas (elementos secundarios de las políticas); estas creencias proporcionan relativa estabilidad a la coalición a través de períodos extensos en el tiempo (por ejemplo de una década o más), pero que al haber acuerdos y desacuerdos alrededor de los mismos se confiere dinamismo al proceso político.²⁷⁴ En el transcurso de ese tiempo, las coaliciones van aprendiendo acerca de los efectos de sus medidas, lo cual va transformando sus decisiones y haciéndolos adoptar de forma sucesiva nuevas medidas a partir de ese aprendizaje (*policy-oriented learning*). Este aprendizaje en las políticas pasa a un segundo término con respecto al núcleo del sistema de creencias de la coalición, el cual es el que genera más resistencia al cambio.

El argumento base de esta perspectiva es, pues, que aunque el aprendizaje de la orientación de la política –o sea, la experiencia de los resultados anteriores– es un aspecto importante para el cambio en las políticas y su marco institucional, y con frecuencia pueden cambiar aspectos secundarios del sistema de creencia de las coaliciones, los cambios en los aspectos centrales o núcleo de la política que por lo general son resultado de las perturbaciones en los factores externos no cognitivos del subsistema.²⁷⁵

Lo anterior significa que el estado que guarda un asunto público o el proceso de elaboración de una política no es producto del momento actual o del periodo particular en que

²⁷⁴ El dinamismo también se expresa en la lucha constante por los espacios, los recursos y los instrumentos políticos que permitirían imponer las intenciones de los actores a través de las políticas.

²⁷⁵ Sabatier y Jenkins-Smith, *op. cit.*, p. 18.

se pretenda estudiar esa cuestión, sino que es producto de un proceso que se va gestando a partir de períodos más prolongados en el tiempo, los cuales se van estructurando a partir de hechos concretos que las interacciones entre múltiples actores, decisiones específicas y cambios de las condiciones en el ambiente van generando.

El tomar la decisión por parte de los actores relevantes del sistema político local de asumir cierta política pública concreta o generar el “cambio” en alguna otra, es producto de diferentes transformaciones exógenas, las cuales llevan a asumir dichas determinaciones. Hay ciertas “coyunturas críticas” donde transformaciones de elementos del entorno obligan a los actores relevantes del subsistema de políticas a iniciar un proceso intenso de negociación entre ellos para adecuar las instituciones y organizaciones a esas transformaciones –en otras palabras, iniciar un proceso de “cambio institucional intencional”.²⁷⁶

Para confirmar lo anterior se puede decir que el cambio institucional para muchos analistas, como Alejandro Portes,²⁷⁷ es visto como incremental y producto de múltiples factores ligados a dos esferas: la cultura (los valores, los roles) y la estructura social (el poder, la estructura de clase, las jerarquías).²⁷⁸

²⁷⁶ Una “coyuntura crítica” es un momento que se identifica con cambios institucionales sustanciales, y a partir de los cuales se crea un punto de extensión desde el cual el desarrollo histórico se dirige hacia una nueva ruta. Peter A. Hall, y Rosemary C. R. Taylor, “La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos”, en Víctor Alarcón Olguín y Héctor Zamith Gamboa, *Revista Conmemorativa de 25 Aniversario: Enfoques Contemporáneos en Ciencia Política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999, p. 21.

²⁷⁷ Portes, *op. cit.*, p. 24.

²⁷⁸ Instituciones no son lo mismo que estructura social o simple restricción, las instituciones tienen estructura social (poder, jerarquías, organización), y además motivan y posibilitan. Idea reconocida en Anthony Giddens, citado en Portes, *ibid.*, p. 25.

Se identifica la influencia causal de estas esferas sobre las instituciones en forma jerarquizada. En el ámbito más profundo del cambio institucional se pueden identificar influencias provenientes de cambios en los valores, las normas y las estructuras de poder. En ámbitos más superfluos o visibles se identifican cambios en las reglas, las prácticas institucionales o la influencia de clase y jerarquía, así como un cambio en las organizaciones.

De esta manera, las influencias del entorno pueden provenir de cambios incrementales de parámetros más o menos estables del ambiente, tales como el cambio en los atributos del área donde se suscita el problema público (como por ejemplo la escasez de recursos naturales, o el cambio en las condiciones climáticas, geográficas o ambientales del territorio), el cambio de los valores socioculturales fundamentales o de la estructura social (como en la transición de una sociedad homogénea y tradicional a una más heterogénea y moderna), o el cambio de la estructura básica constitucional (cambios radicales en el régimen político). Cambios todos ellos sólo identificados en períodos amplios de tiempo, ya sea de algunos años o hasta décadas. Estos cambios son los que tienen una influencia sobre los elementos más profundos de las instituciones.

Los cambios más superficiales o visibles tienen cabida a partir de transformaciones del contexto identificadas a más corto plazo o incluso de forma circunstancial; es el caso de cambios socioeconómicos como una crisis económica o períodos de auge, cambios tecnológicos como pueden ser nuevos descubrimientos técnicos, cambios en la forma de percibir los problemas por parte de la ciudadanía u otros actores relevantes (cambios en la opinión pública), cambios en el sistema de coalición gobernante –ya sea producto de la

celebración de elecciones o la designación de nuevos funcionarios – o el cambio e influencia de decisiones públicas en otros niveles de gobierno (transferencia de políticas).²⁷⁹

Otro de los elementos que determinan el curso que toman las decisiones públicas son las propias limitaciones (constreñimientos) y recursos disponibles dentro de un subsistema de políticas particular, tales como las atribuciones que se le otorgan a cada uno de los actores involucrados en el proceso de política, o que definen las reglas del juego por el cual se rigen las negociaciones entre los actores, o las atribuciones y facultades (instrumentos) con los que cuentan cada uno de ellos (producto de la clase, el estatus o la capacidad de vincularse a las estructuras de decisión).

En general, la ubicación de la vida política en el tiempo puede ser un ingrediente en la investigación científica que mejore el entendimiento de la complejidad de las dinámicas sociales.²⁸⁰ El cambio institucional es visible nada más en una perspectiva de largo alcance, en períodos de tiempo donde es posible identificar las circunstancias dentro de las cuales ocurren los procesos de trascendencia ante los cuales los actores actúan y reaccionan.

La idea de “trayectorias de dependencia” (*path dependence*) es central en el análisis del cambio institucional. Paul

²⁷⁹ Abundando un poco más en lo referente a las transferencias de política, se debe decir que éste es un proceso que se da por difusión o por la convergencia de políticas. También puede ser visto como aprendizaje de políticas (*policy learning*) por el cual los decisores en el ámbito local obtienen enseñanzas de otros niveles de gobierno o de otros lugares donde se ha implementado esa política particular. Este proceso de transferencia es una de las razones más importantes del por qué los procesos de elaboración de políticas deben ser analizado desde un marco que abarque la consideración de dimensiones internacionales, así como del nivel estatal y del local, al igual que una dimensión interorganizacional del subsistema de políticas. Evans y Davies, *op. cit.*, p. 238.

²⁸⁰ Paul Pierson, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004, p. 2.

Pierson lo define como “la dinámica de auto-reforzamiento de procesos de retroalimentación positiva en el sistema político”.²⁸¹ Se trata de la ruta que al final toman los acontecimientos ante coyunturas con alternativas diversas, las cuales van definiendo el sentido del cambio institucional, dejando en el camino las otras posibilidades que no fueron. Una vez que una ruta se ha tomado, dada una coyuntura crítica de cambio institucional, es muy difícil el retorno a situaciones precedentes en el tiempo para enmendar o redimir el camino, por lo que las alternativas mismas se acotan en posibilidades.

El desarrollo institucional, en este sentido, no puede ser abordado de forma adecuada si no se incorpora un esquema de análisis de largo alcance en el tiempo, que incluya amplios horizontes del tiempo (de una década o más), la consideración de coyunturas críticas y de consecuencias no previstas, o las ideas de aprendizajes institucionales y procesos de selección competitivas entre alternativas, secuencias y duración de los procesos de cambio institucional.²⁸²

Conclusión

Sin duda, en Latinoamérica el cambio político ha generado la necesidad de exploración de herramientas analíticas más acordes a la nueva realidad, que efectivamente es diferenciada en cada uno de los países de la región, incluso al interior de los mismos de acuerdo con sus propias dinámicas, trayectorias y configuraciones institucionales. El conocimiento del proceso de políticas es inductivo, pero la teoría

²⁸¹ *Ibid.*, p. 10.

²⁸² *Ibid.*, p. 16.

institucional permite avanzar en el reconocimiento de las pautas de comportamiento.

Los aportes hechos desde la Ciencia Política, mediante un retorno al Estado y sus instituciones como centro analítico, dio cuenta de ello en contextos más generales, pero el desarrollo reciente del neoinstitucionalismo ha encontrado la clave para entender las dificultades con las que se han encontrado los intentos de reforma en la región ubicando problemas en los valores subyacentes en las políticas, las creencias y las visiones de mundo de los actores, las reglas del juego para el acceso al poder, los roles gubernamentales y criterios de representación (el régimen político).

Con lo anterior se ha puesto en justa dimensión el peso y la importancia de las instituciones, la política misma y las historias particulares de los lugares donde se pretende dirigir la mirada atenta del análisis y la implantación de reformas. Lo central del Estado y sus instituciones (el régimen político) se reivindica en términos de representar tres procesos a la vez: 1) instrumentos de política que definen sus propias capacidades gubernativas; 2) espacios que reproducen los valores, ideas y creencias prevalecientes sobre el territorio en el que se gobierna; 3) sitios donde se llevan a cabo prácticas, rutinas, aprendizajes, luchas y resistencias.

No sería justo si no enumeráramos algunas limitantes de la perspectiva institucionalista aquí planteada. El hecho de que la perspectiva centrada en el Estado y sus instituciones lleve en automático a ubicarse a una atención principal en la acción gubernativa, no es posible dejar de lado el estudio de los intereses y la capacidad de influencia de otros actores poderosos, sean individuos o grupos extra estatales locales, regionales o internacionales. Sin caer en una posición normativa, en el sentido de defender ciertos valores sobre

lo público, es necesario estar conscientes que esta perspectiva debe reafirmar el carácter eminentemente público de las políticas en el sentido de que se precisa que el objeto de estudio del enfoque de las políticas públicas está en los espacios de relación que se producen entre el Estado y la sociedad.²⁸³ Y por último, los estudios neoinstitucionalistas o la ciencia política centrada en el Estado y sus instituciones no son un paradigma que haya venido a suplantar las corrientes comportamentalistas o pluralistas centradas en la sociedad. Por el contrario, simplemente son perspectivas que se concentran en aspectos diferentes a éstas, y que de forma complementaria proporcionan visiones completas sobre la realidad política.

En América Latina es necesario trabajar para robustecer teórica y empíricamente cada una de estas perspectivas analíticas, pero en particular con respecto a los estudios centrados en las instituciones se hace necesario avanzar en el diseño de modelos analíticos propios, tanto para ser utilizados en estudios de caso, como de forma comparada, que sean capaces de generar postulados inferenciales válidos a partir de una construcción teórica sólida, que ponga atención en las particularidades de la configuración institucional de los países o las regiones a analizar, utilizando una perspectiva histórica que haga énfasis en explicaciones contextuales a fondo, así como en evaluaciones de resultados de la acción pública (tanto gubernamental como de los demás actores) reciente y a lo largo del tiempo.

²⁸³Medellín Torres, *op. cit.*, p. 138.

Balance y retos de la reforma de la Administración Pública en México desde una perspectiva institucional

Para entender el estado actual de la Administración Pública en el país y los retos en el presente y el futuro, es necesario referirse al proceso histórico de casi todo el siglo XX para tener presentes las limitantes y las oportunidades que encara la transformación del aparato público hacia un modelo en efecto más democrático y socialmente más influyente.

No debería olvidarse que éste es un tema de una complejidad mayor que la simple discusión de cuestiones técnicas u operativas del funcionamiento y estructura del aparato público. Hay que reconocer que este tópico tiene implicaciones sobre todo políticas, como un problema que nos remite a la relación entre Estado y sociedad, y a la función de mediación por parte del ente que conocemos como Gobierno.

En general, la reforma administrativa se ve como un proceso condicionado por un fenómeno de transformación más complejo, llamado reforma del Estado. La relación Estado-sociedad es el eje del cambio institucional más abstracto. Así, la reforma administrativa está condicionada por el conjunto de creencias, valores, percepciones, rutinas y reglas (formales e informales) que conforman al marco institucional en el que se desenvuelve la función pública del aparato estatal. Es decir, el entramado institucional vigente configura los grados de legitimidad que impulsan la estabi-

lidad o el cambio en las instituciones políticas, tales como las agencias de gobierno.²⁸⁴

Proceso histórico de la reforma administrativa en México

Después de terminada la Revolución Mexicana, y de haber sentado las bases del nuevo pacto político en la Constitución de 1917, la reconstrucción nacional incluyó la idea de una reforma del aparato público que dejara atrás los lastres acarreados del *ancien régime* porfirista. La institucionalización de la Revolución incluyó en la tarea de los gobiernos emanados de ella, la edificación de un Estado “ampliado” que permitiera la procuración de los ideales revolucionarios. La crisis económica global, suscitada apenas pasado el primer cuarto de siglo, había enseñado a los gobiernos de los Estados nacionales más desarrollados del mundo que el papel del Estado y sus instituciones en el impulso del desarrollo económico y social era no sólo importante, sino la columna vertebral del proceso de crecimiento y superación de la crisis. México no se vio ajeno a este proceso, y a partir de los años treinta las responsabilidades del Estado se habían reconocido hacia la oferta de bienes públicos básicos como la educación, la salud, la vivienda, el reparto agrario y algunos otros. En este proceso, la principal preocupación fue la de lograr la mayor cobertura de esos servicios básicos y,

²⁸⁴ Las instituciones políticas incluyen a los congresos, los tribunales, o también a la relación entre poderes o la configuración del sistema de partidos. Para entender más cabalmente la influencia de las instituciones en la acción de los actores sociales, se recomienda revisar en J. G. March y J. P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

para ello, se echó mano del “agrandamiento” del aparato gubernamental, convirtiendo a éste en un aparato de producción masificada de servicios.²⁸⁵ Sustentado en el modelo de economía mixta basada en la idea de “sustitución de importaciones” se configuró un Estado desarrollista.

La relación Estado-sociedad no sólo se vio mediada por este aparato público cada vez de dimensiones mayores, sino que la red se extendió en un sistema político que tenía como piedra angular la Presidencia de la República y, como instrumentos catalizadores, la cohesión monopólica del poder público y el partido de Estado.²⁸⁶

Este arreglo institucional, el del modelo de Estado desarrollista (incluso considerado “omnipresente”) y sistema político de partido “único o hegemónico”, en su primera etapa, que va desde los años treinta hasta los cincuenta, sentó las bases de su legitimidad en la eficacia de la acción, a través de la ampliación de los servicios básicos antes referidos y a la construcción de ciertos valores y creencias nacionalistas respaldados por símbolos que el mismo Estado y el gobierno representaban y reproducían con su acción, tales como la administración de ciertos bienes públicos a través de empresas estatales, entre ellas las energéticas (petróleo, gas y electricidad) o el impulso de un modelo proteccionista en materia de desarrollo agropecuario, industrial y de servicios dirigido y planeado desde el centro.

Este modelo, en medio de un contexto político mundial inestable y conflictivo entre varias naciones y proyectos ideológicos contrapuestos,²⁸⁷ generó un “equilibrio gober-

²⁸⁵ Enrique Cabrero, *Del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1995, p. 17.

²⁸⁶ Para esta consideración del sistema político, véase Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México. 1971.

²⁸⁷ Estamos hablando del periodo más activo de la posguerra y la configuración de la “guerra fría”.

nable” del sistema político mexicano *sui generis*. Pero ya entrada la década de los sesenta, este modelo empezó a entrar en crisis. La legitimidad del mismo se vio minada por la conformación de un aparato público aplastante y poco eficaz en términos de posibilidades de participación política por parte de la sociedad u otros actores del sistema político. Partidos políticos distintos al Partido Revolucionario Institucional (PRI), organizaciones populares y sindicatos independientes fuera del esquema corporativista o actores empresariales no alineados, tenían nula posibilidad de participación en la gerencia de la acción gubernamental. Esto conflictuó de manera drástica la relación Estado-sociedad y convirtió a este periodo en uno de intensa resistencia por parte del régimen para transformarse ante una demanda igualmente intensa de apertura. El hito histórico de este proceso lo encontramos en la movilización estudiantil de 1968 y su consecuente desenlace dramático el 2 de octubre de ese mismo año en la matanza de la plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco.

La tensión entre clase política-gubernamental (y partidista) y el resto de actores políticos no alineados con el sistema político imperante, obligó a los primeros a emprender un proceso lento y tibio de liberalización política. Este proceso de liberalización se concentró de manera principal en tratar de insertar a ciertos actores políticos a participar de manera limitada en el sistema político a partir de reformas en materia electoral.²⁸⁸

²⁸⁸ Estas reformas se instituyeron a partir de 1977 en las que se amplía la representación política a través de permitir la participación electoral de fuerzas políticas antes excluidas, tal es el caso del Partido Socialista de los Trabajadores o el Partido Socialista Unificado de México (antes Partido Comunista) y otras fuerzas de izquierda, e incluso de derecha (como el Partido Demócrata Mexicano), además, de la configuración mixta del sistema electoral en la Cámara de Diputados (representación por mayoría y representación proporcional).

Esta liberalización también pasó de alguna forma por la Administración Pública. Encontramos el esfuerzo más decidido con el entonces presidente José López Portillo, con su programa *ex profeso* de “Modernización de la Administración Pública” y continuado por Miguel de la Madrid. Los resultados de este esfuerzo normativo-jurídico fueron limitados, pues si bien se concentró en la “simplificación” y modernización administrativa, ésta se entendió como simples transformaciones procedimentales y legales que en ningún momento trastocaron la relación Estado-sociedad para volverla más democrática.

En efecto, proyectos como los de la “ventanilla única”, la creación de una “Ley de la Administración Pública y Entidades Paraestatales” o de manuales de organización y procedimientos, obedecen a una visión mecánica de la organización pública que pretendió transformar a la Administración Pública por decreto.

El esfuerzo que tuvo mayor alcance fue el proceso de desconcentración y descentralización de la Administración Pública que se materializó en 1983. Más allá que el proceso de desconcentración de la Administración Pública federal, que tuvo como mayor efecto la posibilidad de extender las redes clientelares del sistema político en todo el país a través de la transacción de apoyo social por votos, el proceso de descentralización administrativa que se plasmó en el Artículo 115 de la Constitución Política, y que reconoció como la célula básica de la organización política de la nación al municipio mexicano, dándole facultades y obligaciones en materia de servicios públicos básicos –tales como agua y alcantarillado, alumbrado público, mercados, parques y jardines, etcétera–, disparó un proceso irreversi-

ble de cambio institucional paulatino que llegó hasta nuestros días para consolidarse.

Pero las consecuencias inmediatas de este proceso no fueron del todo positivas. A los municipios se les dotó de responsabilidades esenciales para la convivencia cotidiana de la comunidad local, pero el principal dique provino de la falta de recursos y capacidades institucionales para atender de manera efectiva dichos servicios, con lo que la lógica centralizadora se concentró en ese momento ahora en los gobiernos estatales.

La crisis de eficiencia y eficacia de la acción gubernamental empezó a generalizarse en todo el país, en todos los órdenes de gobierno y en todos los temas que la sociedad consideraba que el Estado debería atender. El referente de legitimidad del sistema político se vio afectado por este proceso y, claro está, por la configuración del proceso de toma de decisiones centralizado, jerárquico y autoritario aún en los años ochenta y a la imposibilidad de tener libertades políticas reales.

El punto álgido de esta etapa de crisis ocurrió hacia finales de los años ochenta. La cerrazón de la clase política gubernamental y partidista de ese entonces ocasionó una tensión extrema del sistema, hasta al punto de sus límites en el proceso electoral presidencial de 1988 y manifestado en los conflictos postelectorales inmediatos.

El gobierno emanado de este proceso y encabezado por Carlos Salinas de Gortari se vio en la necesidad de crear las condiciones necesarias para construir nuevos arreglos institucionales en los que se basara su legitimidad. Por el lado político, se continuó con el proceso de liberalización, centrándose en transformaciones institucionales en materia electoral, tal fue el caso de la creación del Instituto Federal

Electoral (IFE), en 1990, así como el reconocimiento de triunfos electorales a la oposición, sobre todo al Partido de Acción Nacional (PAN), con el que se encontró mayores posibilidades para la negociación.

En materia gubernamental y administrativa, a través de una política social focalizada, se trató de cubrir los aspectos que ocasionaban la crisis de eficacia gubernamental con respecto a su tarea de bienestar social. De hecho, esta política se convirtió en el eje de la acción gubernamental de este sexenio. Esto, en el corto plazo, trajo nuevos bríos a la legitimidad del sistema, pero el encanto duró poco al desenmascararse las reales condiciones de desigualdad existentes en el país.²⁸⁹

La política de reforma administrativa a partir de este gobierno y continuada durante el resto de la década de los noventa (durante el sexenio de Ernesto Zedillo), y lamentablemente debe decirse, hasta los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón Hinojosa, gestiones emanadas del PAN, obedecieron y obedecen a un modelo “gerencialista” mal entendido.

La Agenda Presidencial de Buen Gobierno, proyecto del gobierno foxista operado desde la Oficina para la Innovación Gubernamental, fue una cara “nueva” de la reforma administrativa, montado en un discurso que buscó tomar distancia del antiguo aparato burocrático priista de control político centralista y hegemónico, a través de otro que según el mismo gobierno, pusiera en el centro de todo su queha-

²⁸⁹ Los hechos que constatan de manera más clara son los que se dieron en 1994 a partir de la rebelión indígena en el suroeste mexicano, encabezada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, la inestabilidad creada por el asesinato del candidato presidencial del PRI, así como del Secretario General del PRI y el Obispo de Guadalajara. La crisis económica de 1995 contribuyó también de sobremanera a este proceso de “desencantamiento”.

cer al ciudadano con el objetivo de recuperar la confianza de la sociedad en el aparato público.

El gobierno de Calderón Hinojosa resumió su interés en reformar la administración en los siguientes elementos mencionados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012:²⁹⁰

- Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicación para la gestión pública.
- Hacer más eficiente la operación y el gasto mediante la austeridad en los salarios y reducción del gasto operativo.
- Profesionalizar el servicio público, fortalecer una cultura de evaluación del desempeño, ingreso y permanencia en el servicio público basados en el mérito.
- Adoptar el presupuesto basado en resultados, para enfocar la gestión y la asignación del presupuesto en la obtención de resultados comprometidos.
- Evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población.
- Promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información en los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal; promover la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y asociaciones de trabajadores; y fomentar una cultura cívica de transparencia y rendición de cuentas en la sociedad civil.

²⁹⁰ Tomados de Gildardo Héctor Campero Cárdenas, “El bicentenario y la reforma en el sector público en México. Los afanes de Sísifo”, en *Convergencia*, vol. 16, núm. 49, enero-abril de 2009, pp. 364-365.

- Garantizar a todos la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley, además del acceso a un sistema de justicia eficaz.
- Garantizar la protección a los derechos de propiedad a las personas, familias, comunidades y empresas.

A esta estrategia se le denominó *Programa de Mejora de la Gestión*, y se reconoció que adoptó el paradigma dominante mundialmente de la Nueva Gestión Pública (NGP), en busca del “cambio de fondo en los procesos administrativos y en los instrumentos normativos que regulan la gestión pública, poniendo énfasis en su eficiencia y no sólo en su control y vigilancia”.²⁹¹

El discurso de los últimos gobiernos, tanto el de Zedillo, como el de Fox y Calderón, no es novedoso en absoluto, lo cual obligó a trascender la coyuntura del análisis y mirar más allá. El tránsito global a partir de la crisis del Estado beneficiador o desarrollista a un modelo de Estado modesto (o regulador) hacia finales de la década de los setenta, fue respaldado por el resurgimiento de las ideas llamadas “neoliberales”, que vieron en las fuerzas del mercado la posibilidad inequívoca para salir de la crisis de eficiencia, eficacia y legitimidad del Estado y sus instituciones. Las acciones de la reforma administrativa bajo esta concepción se han limitado desde entonces a considerar lo siguiente:

- El gobierno debe procurar a toda costa la eficiencia del aparato público expresado en las finanzas públicas, tratando de mantenerlas sanas para la construcción de un estado de confianza y propicio para la inversión del capital privado.

²⁹¹Ibid., p. 365.

- Impulso de manera intensa procesos de desregulación y privatización de funciones y servicios públicos que el Estado antes consideraba como estratégicas para el desarrollo económico y social de la nación.
- Los controles hacia dentro del aparato se limitan a la supervisión contable y administrativa de la función pública, dejando de lado la posibilidad de control social.
- El proceso de descentralización hacia los municipios limitado a la parte fiscal, sin atender las capacidades institucionales para mejorar el desempeño que permita una relación más estrecha entre el ciudadano y el gobierno más cercano a su vida cotidiana.
- Se ha entendido la reestructuración del capital humano como la necesidad de cambiar las viejas estructuras burocráticas del sistema autoritario por personas ajenas a la función pública sin vicios añejos, pero eso sí, con una gran inexperiencia y falta de profesionalismo.²⁹²
- Los procesos y la tecnología administrativa dentro de la gerencia gubernamental se han visto invadidos por modelos y técnicas desarrolladas en las empresas privadas o grandes corporaciones transnacionales, aplicándolas de manera irreflexiva y acrítica, sin considerar las particularidades de la función pública.²⁹³
- La cultura organizacional dentro del aparato público se ha vinculado a una idea de competitividad propia de la empresa privada, que ve primordialmente en el usu-

²⁹² M. I. Dussauge, "La necesaria reforma de la Administración Pública mexicana", en *Este País*, núm. 117, México, diciembre de 2000, pp. 40-43 y Juan Pablo Guerrero Amparan, *La reforma de la Administración Pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., mimeo., octubre de 2000.

²⁹³ E. Cabrero, *op. cit.*, 1995, p. 32. Véase también G. Hobsede, "Cultural Determinants of the Exercise of Power Hierarchy", en *European Institute for Advanced Studies in Management*, Bélgica, 1977.

rio de los servicios públicos un “cliente”, antes que a un ciudadano.

Éstas y otras estrategias impulsadas en todos los órdenes de gobierno como parte de las acciones recientes dentro de la política de reforma administrativa en México, obedecen a cierta lógica de creencias, valores, procedimientos y reglas impuestas en contextos institucionales en la que estas ideas son predominantes de una cultura no necesariamente commensurable a la nuestra.

Éstas premisas de la reforma administrativa hacia un modelo “gerencialista” de gobierno han sido mal entendidas por las concepciones más neoliberales de nuestro tiempo, y dado que el resultado de estas políticas ha sido básicamente una democracia incompleta, así como un incumplimiento de la promesa de bienestar social en términos de justicia redistributiva, observamos ahora también un contexto de nueva crisis en el que se encuentra inmerso el Estado neoliberal.

La nueva crisis de legitimidad en la primera década del siglo XXI está dada por otros procesos críticos entendidos en términos de eficiencia y eficacia de la acción gubernamental, es decir, la poca capacidad para cumplir las funciones más elementales del gobierno han minado la legitimidad del modelo neoliberal extendido en casi todo el mundo. Las causas se presentan como ineeficiencias para ofrecer servicios básicos y atender las demandas sociales; una tendencia a interpretar de manera discrecional la ley, generando abuso de autoridad, arbitrariedad e impunidad; la falta de responsabilidad de los actos gubernamentales y omisiones, así como la falta de rendición de cuentas hacen ahora necesario que los caminos por recorrer de la reforma administrativa deban atender la corrección estos asuntos.

Los elementos esenciales a generar en la Administración Pública Mexicana

La NGP, lejos de ser el triunfo de la separación total entre política y administración –tal y como se presentaba en la dicotomía presentada por los padres de los estudios de la Administración Pública Wilson, Goodnow y Willoughby– es una concepción que principalmente busca incrementar las capacidades del gobierno en la gestión de sus asuntos.

La reforma administrativa emprendida en los últimos tiempos fracasó al establecer un sistema político más democrático y equitativo, por lo que se optó por el “desmantelamiento del aparato administrativo”, antes que su reestructuración a través del mejoramiento de la Administración Pública y sus posibilidades, lo cual hace pensar en un agotamiento de la creatividad, imaginación, innovación y convicción sobre lo que es la responsabilidad pública.²⁹⁴

La función esencial de todo gobierno es el bien general de la sociedad, procurar su sobrevivencia y distribución equitativa de los bienes comunes. El equilibrio de la respuesta gubernamental (es decir, de todas las instituciones del Estado) a las demandas del sistema social se le conoce como *gobernabilidad*.²⁹⁵ Para mantener ese estado de equilibrio del sistema político, es necesaria la conjugación de tres elementos básicos:

- Proyecto de gobierno
- Capacidad de gobierno
- Gobernanza

²⁹⁴ Cabrero, 1995, *ibid.*, p. 24.

²⁹⁵ Antonio Camou, “Gobernabilidad”, en Laura Baca Olamendi *et al.*, *Léxico de política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Estos elementos forman parte de lo que se le conoce como “el triángulo de gobierno”.²⁹⁶ El *projeto de governo* se refiere al contenido propositivo de los proyectos de acción del actor gubernamental, el cual realiza para la consecución de sus objetivos. La *capacidad de gobierno* se expresa en la capacidad de dirección, de gerencia, administración y control que el actor gubernamental posee sobre las responsabilidades que se le otorgan por parte de la ciudadanía, las actividades que realiza y los servicios que presta. La *gobernanza* del sistema es el proceso de dirección de la sociedad, en el que las políticas y servicios públicos han empezzado a llevarse a cabo mediante fórmulas que no sólo incluyen la responsabilidad del Gobierno, sino con la acción y participación de agentes económicos y sociales diversos (sociedad civil, partidos, sindicatos, empresarios, grupos de interesados, organismos internacionales, etcétera), es el gobierno en red, el cogobierno que se da a partir de una participación activa de los actores diferentes al Gobierno, a través de procesos de negociación, deliberación, cooperación y ajuste mutuo de los intereses. La interrelación entre estas tres variables es fuerte, y la determinación de una afecta a las demás. Es decir, la gobernabilidad democrática del sistema será mayor, si los objetivos del gobierno son alcanzables y sus capacidades de gobierno y gobernanza (entendida como democratización) son altas.

En un contexto de cambio político hacia la democracia, la “gobernanza” adquiere relevancia, pues la gerencia públi-

²⁹⁶ Carlos Matus, *Los tres cinturones del gobierno*, Venezuela, Fundación ALTA-DIR, 1994. Matus, en el original a lo que aquí llamo “gobernanza” (*governance*), él la nombra gobernabilidad. Tratando de evitar confusión me tomo el atrevimiento de corregir la propuesta original, pues es claro que la combinación de los tres elementos mencionados (proyecto, capacidad y gobernanza) contribuyen a la generación de “gobernabilidad”, como concepto mayor.

ca tiene como obligación inexorable contribuir a construir una legitimidad a partir de premisas de inclusión y discusión abierta. Gobernar en un esquema de gobernanza, es decir, mediante cooperación, coordinación y co-decisión con otros actores de la sociedad civil y la iniciativa privada también contribuye a una acción pública más efectiva.

El proyecto de gobierno, además de las intenciones que se plasman en programas políticos promovidos desde campaña y que después se convierten en objetivos de gobierno, se compone de las contingencias que el sistema político va generando, es decir, el proyecto de gobierno se ve nutrido por las demandas sobre las necesidades sociales más apremiantes que se van presentando, así, como de las demandas hechas por actores influyentes en el subsistema de política específico (grupos de presión o interés, partidos políticos o actores individuales relevantes).

El elemento capacidad de gobierno es sobre el que se tiene mayor posibilidad de impulsar cambios y transformaciones intencionales. La disposición de gobierno está compuesta por el conjunto de tecnologías administrativas, capacidades reglamentarias y organizacionales, así como de las aptitudes personales-profesionales de los integrantes de los aparatos de gobierno.

Tanto proyecto de gobierno como gobernanza son los elementos más complejos del diseño intencional en primera instancia. Éstos son variables que sólo se verán afectados si poco a poco se mejoran las capacidades de gobierno para ir generando la transformación del marco institucional general.

En ese sentido, la propuesta que se presenta aquí se generaliza en la utilización de la gestión pública en su acepción original, y de manera particular, consistente en atender un proceso de reforma administrativa basado en la mejora de las ca-

pacidades de gobierno para alcanzar efectivamente el proyecto de gobierno, y tener como resultado un estado mayor de gobernabilidad del sistema político.

La crisis antes referida de eficiencia, eficacia y legitimidad en que se encuentra en la actualidad el gobierno, podrá ser superada si se trabaja por encontrar un equilibrio entre estas premisas de la acción de gobierno.²⁹⁷ La eficacia hará referencia a la concreción del proyecto de gobierno en la manera más amplia posible; la eficiencia se construye desde dentro de las organizaciones pública al mejorar las capacidades organizacionales, tecnológicas y profesionales; en otras palabras, incorporando una visión de gestión pública de manera integral; y la legitimidad, abriendo el proceso de toma de decisiones y procurando la rendición de cuentas (*accountability*) por parte de la ciudadanía principalmente, y por lo tanto, ampliando los márgenes de gobernabilidad democrática.

Los retos hacia el futuro

Como se vio en el apartado referente a la conformación histórica del marco institucional en que se ha movido la acción administrativa del Estado y, en particular la tendiente al proceso de reforma, este marco se configuró de manera tal, que en el momento actual se hace necesario atender no sólo la parte técnica y procedimental de la tarea administrativa, sino la parte política de la relación Estado-sociedad, en la que más bien se procure una situación más democrática,

²⁹⁷ Enrique Cabrero, *op. cit.*, 1995, y Enrique Cabrero y Gabriela Nava (coords.), *Gerencia pública municipal*, México, Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 1997.

más allá de lo electoral y más cercana a la participación abierta en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

De hecho, la idea original de la gerencia pública no es otra más que esa, pues ésta concibe un proceso decisorio no monolítico –en el que un solo decisor tiene la hegemonía–, sino más bien un proceso complejo en la multiplicidad de actores involucrados e intereses diversos en interacción.

En la actualidad, ya bajo nuevas condiciones de un marco institucional que presenta una ruptura de la clase política y la alta burocracia del gobierno, dada la alternancia en el poder a partir de 2000, se han generado en automático cambios en algunas reglas del juego, las cuales se podrían aprovechar para iniciar un proceso de modernización democrática efectiva de la Administración Pública en nuestro país.

Por desgracia hasta el momento, a dos sexenios del “gobierno del cambio”, el capital político de estas administraciones se ha visto erosionado con rapidez, sobre todo por no atender las principales demandas de la ciudadanía y en general del sistema político, lo cual se refleja en la nula disminución de los niveles de corrupción, inefficiencia e inefficacia de los aparatos burocráticos.²⁹⁸

Según las características del sistema político mexicano que observamos con anterioridad, la Administración Pública logró ubicarse dentro de un marco institucional que principalmente se caracteriza por una burocracia centralizada y jerárquicamente autoritaria, despegada por completo de una relación directa con la ciudadanía, y un sistema de equilibrios y contrapesos del poder público aún escasos, y que a

²⁹⁸La encuesta anual de Transparencia Internacional sobre la percepción mundial de la corrupción, reporta que en 2005 México obtuvo 3.5 de calificación en una escala de cero a 10, lo que demuestra que la población desconfía y es incrédula ante las acciones del gobierno. México ocupa el lugar número 65 de 159 países que son medidos por el sondeo del organismo.

pesar de algunos avances, se ha imposibilitado una relación abierta hacia con la sociedad.

Esos pocos avances en materia de equilibrios y contrapesos (*checks and balances*), los representa el inicio de la alternancia, sobre todo en gobiernos locales y estatales; la configuración de gobiernos divididos en estos órdenes de gobierno, y a partir de 1997 con el triunfo de la oposición en la Cámara de Diputados en el orden federal; así, como las transformaciones de los últimos años tendientes a dotar de mayor autonomía al Poder Judicial en todo el país, son elementos que ponen diques exógenos a la actuación discrecional de la Administración Pública. A este tipo de equilibrios y contrapesos, se les conoce como “controles externos” de la acción administrativa,²⁹⁹ pero que a pesar de que se ha avanzado algo, aún los esfuerzos son insuficientes.

En materia de “controles internos” se ha avanzado también de alguna manera. La reforma administrativa emprendida por los gobiernos noeliberales tendió a establecer controles contables que enfatizaron en el control sobre el flujo de efectivo y la salud financiera de las diversas agencias administrativas. Estos controles administrativos que pretendieron asegurar el ejercicio del gasto, tendientes además a satisfacer el conjunto de requisitos normativos, lamentablemente dejaron de lado dos elementos esenciales para el funcionamiento democrático de la Administración Pública: la medición real del impacto social de las políticas gubernamentales y el establecimiento claro de quiénes son los responsables de ellas (*responsiveness*).

Así pues, es que se debe decir que el reto que enfrentan los gobiernos de cualquier signo político o tendencia ideológica es el de fortalecer su capacidad de gobierno, al tener

²⁹⁹J. P. Guerrero Amparán, *op. cit.*, 2000.

detrás el ideal democrático y de justicia social que posibilite un estado de gobernabilidad del sistema político. Los elementos esenciales se traducen en trabajar sobre la organización jerárquica de la burocracia y el control exógeno y endógeno de las administraciones, es decir, la construcción de un sistema de equilibrios y contrapesos que abran la gerencia a los demás integrantes de la sociedad y el sistema.³⁰⁰ Resulta evidente, pues, que se habla de una transformación de fondo de la relación entre Estado y sociedad aún pendiente. Los retos se concretan en los siguientes:

- *Fortalecer los mecanismos institucionales de pesos y contrapesos internos y externos de la actuación gubernamental:*
 - Por el lado de los controles externos está el fortalecimiento de las capacidades de los poderes Legislativo y Judicial. El poder Legislativo debe consolidar la carrera parlamentaria (a través de la reelección inmediata, por ejemplo) y dotarse de organismos y personal de apoyo que le permita profesionalizar el trabajo legislativo, así como de asesoría parlamentaria. El Poder Judicial debe tender a establecer mecanismos que acreciente su autonomía (a través de la designación presupuestal mínima anual, por ejemplo) para no estar a expensas del Poder Ejecutivo.
 - Con la sociedad se requiere que se abra y transparente el sistema de información gubernamental. En México, la promulgación de la Ley de Acceso a la Información y la instauración del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) en 2003 fue un paso importante, pero es necesario luchar contra las resistencias aún persistentes en el gobierno federal de algunos funcionarios, y sobre todo ampliar este sistema en los estados y municipios del país. También

³⁰⁰ *Ibid.*, p. 21.

se ha dado ya un gran paso a partir de 2008, al otorgar autonomía a la agencia especializada en la generación de información (es decir, al Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]).

- Transparentar y eficientizar los mecanismos que permitan el involucramiento ciudadano en el proceso de toma de decisiones, donde se permita la “deliberación pública” verdadera y efectiva, así como la posibilidad de generar una rendición de cuentas social que obligue el accionar de las instancias formales del Estado de rendición de cuentas.
- *El fortalecimiento de las capacidades de gobierno (tecnológicas, organizacionales, reglamentarias y profesionales) deberán considerar las siguientes acciones:*
 - La eficiencia del aparato público, expresado en finanzas públicas sanas, no debe responder al sacrificio social inmediato, pues se ha visto que los indicadores macroeconómicos positivos, no redundan en la mejora de las condiciones de vida del ciudadano común. La evaluación del desempeño gubernamental debe ser medida, en primera instancia, a partir del impacto social de las políticas y no del financiero únicamente.
 - Los procesos de “reestructuración administrativa” deben ser considerados antes que los procesos de desregulación y privatización de servicios públicos básicos y empresas públicas estratégicas, pues el Estado, se ha comprobado, sigue siendo el principal actor en el desarrollo económico y social.
 - El proceso de descentralización hacia la vida municipal debe atender sobre todo a dotar de capacidades institucionales (reglamentarias, organizacionales y profesionales) a los gobiernos locales para cumplir mejor con su cometido.

- La profesionalización de la Administración Pública pasa por el perfeccionamiento del servicio civil de carrera eficiente. Esto significa que el principio rector del desarrollo del capital humano debe ser el mérito profesional y no la antigüedad o el favor personal. La base de selección, promoción y separación dentro del aparato público deberá ser la evaluación competitiva (evaluación y concurso como dinámica del sistema). Se ha avanzado al respecto, a partir de abril de 2003 entró en vigor la Ley del Servicio Profesional de Carrera del Gobierno Federal, la cual ha sentado las bases para una nueva etapa en la Administración Pública Federal. La Secretaría de la Función Pública, a través de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal es la encargada de programar, dirigir, coordinar, dar seguimiento, vigilar y evaluar la operación del Servicio Profesional de Carrera (SPC) en la Administración Pública Federal.³⁰¹
- Los modelos y técnicas de mejora aplicados en los procesos productivos dentro del aparato público (calidad total, reingeniería, certificaciones, etcétera), deberán reconocer primero el carácter de “público” de las organizaciones, y no aplicar de manera irreflexiva y acrítica modelos y técnicas provenientes del sector privado que muchas veces, según demuestran los estudios, acarrean problemas de implantación debido al rasgo diferencial de culturas organizacionales.

³⁰¹ El SPC se rige por los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito. De esta manera se garantiza que el desarrollo de las actividades públicas se lleve a cabo de manera profesional y, por tanto, se generen resultados positivos en el ejercicio de la función pública. Las vacantes y solicitudes de la Administración Pública Federal se concentran en un portal de internet llamado “trabajael.gob.mx”, con el fin de asegurar la calidad, el talento con igualdad de oportunidades, transparencia, y costos accesibles. Véase página web: www.spc.gob.mx

- El reconocimiento ante todo que el usuario de los servicios públicos es en esencia un ciudadano y no un cliente del gobierno, pues principalmente dentro de él se es un servidor público.

Todas estas tareas de la reforma administrativa pendientes aún, deberán ser tomadas en cuenta por gobiernos provenientes de todas las tendencias ideológicas. El acrecentar las capacidades de gobierno para una mayor gobernabilidad es un punto nodal para elevar los grados de legitimidad en el sistema político. Estas tareas específicas son urgentes en su aplicación, aunque algunas se llevan más tiempo que otras en madurar, el iniciar la reforma de fondo requiere el involucramiento más allá de los actores estatales o políticos. El cambio de los marcos institucionales de la actuación gubernamental pueden ser transformados poco a poco hasta lograr un estado en el que se posibilite el ideal democrático de participación ciudadana e impactar en consecuencia en el mejoramiento e igualdad en las condiciones de vida de toda la población.

Políticas Públicas y Justicia Social

Países como México viven procesos intensos de cambio político. De manera particular se han ido reforzando transformaciones que apuntalan un sistema político cada vez más democrático, consolidándose primero en procedimientos, reglas e instituciones cada vez más transparentes para elegir a los gobernantes. Hoy, nadie duda que haya mayor competitividad entre partidos y candidatos. Sin embargo, ya recorrido un camino de por lo menos diez años de procesos electorales confiables, el país se encuentra con ciudadanos desencantados con estos cambios, ya que los resultados no han trascendido lo meramente electoral y, al contrario, han dejado ver una crisis política institucional que ha llevado a una parálisis relevante de su funcionalidad para la democracia.

Intensas desigualdades sociales subsisten en el país y la conflictividad es un problema latente con el que tienen que lidiar las autoridades de todos los órdenes de gobierno. Esto último me lleva a plantear ciertos aspectos argumentativos en pro de una reformulación de la actuación del gobierno, acompañados de una invitación a nuevas líneas de investigación y reflexión en torno a los asuntos pendientes de la democratización mexicana, ya que lo electoral, al plantearse superado en esencia,³⁰² lleva a centrarse en

³⁰² No es que los temas en torno a los problemas electorales ya no tengan relevancia para la investigación científica social de México por “ya encontrarnos en un sistema político electoral confiable”, sino que, por mucho tiempo estas inves-

cuestiones que tienen que ver más con el funcionamiento cotidiano de las instituciones políticas y de sus resultados para la gobernabilidad.

Las Políticas Públicas y la reforma del Estado

En México, el enfoque disciplinario de Políticas Públicas es producto del cambio de rumbo registrado en los ochenta, a fin de establecer en el país los postulados del “Consenso de Washington” signado por las potencias mundiales encabezadas por Estados Unidos e Inglaterra durante los ochenta y que significaron en América Latina el fin del modelo de desarrollo conocido como del Estado de bienestar o Estado social de derecho, y pasar a uno llamado Estado regulador o neoliberal. La influencia de muchos académicos que durante este periodo se formaron en universidades de estos países desarrollados trajo el modelo para enseñarse primero en universidades mexicanas privadas y aplicarse en primera instancia en los aparatos de decisión del gobierno federal mexicano.³⁰³ A partir de esto, muchos de los investigadores sociales interesados por el tema y políticos conscientes de este hecho criticaron el enfoque y lo tildaron de ideologizado y no propio para la realidad que estaba viviendo el país.³⁰⁴

tigaciones ocuparon un espacio importante en la reflexión politológica del país por tratarse del principal problema para la democratización mexicana. Ahora, incluso es necesario el debate a partir de las reformas “de segunda generación” que el sistema electoral y de partidos necesita.

³⁰³A Luis F. Aguilar Villanueva se le puede atribuir mucho de esta paternidad en México. Su *Antología de políticas públicas* es un esfuerzo considerable para traer el enfoque disciplinario al país. Los textos clásicos incluidos en esa antología primero fue discutida con alumnos y profesores del ITAM en la ciudad de México (véase la presentación en cada uno de los tomos de la antología).

³⁰⁴Las principales críticas las encontramos en Omar Guerrero (varias obras).

En cierta forma la crítica era justificada, ya que la forma de decidir las políticas públicas no correspondía a la realidad norteamericana en la que había nacido el enfoque en los años cincuenta, pues la complejidad de actores e intereses y mecanismos de decisión y vinculación democrática, como la que presuponía el sistema político de Estados Unidos, no existía en México, donde más bien se tenían políticas gubernamentales en pocos centros de decisión (sistema político presidencialista “vertical”) que para nada tenían carácter de “públicas”.

Por su parte, Luis F. Aguilar, en su estudio introductorio al tomo uno de su antología de políticas públicas (*El estudio de las políticas públicas*) identifica el momento por el que está pasando el país a finales de los ochenta y principio de los noventa, como uno de democratización basado en un achicamiento del Estado y la búsqueda de la racionalidad. Ese redimensionamiento (del papel) del Estado estaba relacionado con su adelgazamiento, y en la redefinición de lo que debía y podía hacer el gobierno. Aguilar criticaba al *ancien régime* priista en la forma de hacer políticas verticales y monopolizadoras del espacio público, aquél donde el ámbito estatal y el aparato gubernamental-burocrático se desbordaban en paralelo con la decrecida del autoritarismo.

En los años ochenta, a partir de la crisis económica, se había descubierto el Estado y el gobierno limitados. Para Luis F. Aguilar el tamaño del Estado tenía implicaciones cualitativas, es decir, políticas. El Estado posrevolucionario tenía una alta forma centralizada de hacer política (*politics*) y hacer políticas (*policies*) a través del gobierno federal, sin los contrapesos de los estados y los municipios, y sin las contrapropuestas de la competencia democrática y la lucha de las ideas en la opinión pública, cosa en la cual sin duda tenía

razón y compartía incluso con sus críticos. De hecho, esa es la razón principal por la que el interés de la ciencia política mexicana nunca se había mostrado por la forma de hacer las políticas en el sistema político. Pero la visión de Aguilar de que sólo la privatización, desincorporación, desregulación, liberalización y apertura eran los mecanismos para regresarle al gobierno su función original al parecer se ha quedado limitada, pues muestran su carácter parcial e idologizado.

El propio Aguilar reconoce en su segundo estudio introductorio aparecido en *La hechura de las políticas* que la disciplina de las políticas públicas apareció de hecho en un contexto en el que el Estado benefactor estaba en su punto más álgido de legitimidad. El que el gobierno atendiera cada vez más asuntos hacía necesario un enfoque que se preocupara por entender cada uno de los problemas y los dimensionara en su justo punto, ya que cada uno tenía sus propias implicaciones políticas, económicas y sociales.

La “Ciencia de las Políticas”, como la llamó Harold D. Lasswell en 1951, no buscaba otra cosa que el uso de la racionalidad en el diseño de las políticas públicas, pero no esa racionalidad meramente técnica, instrumental y procedimental (como la visualizaba la antigua disciplina de la Administración Pública), sino refiriéndose al uso de las herramientas intelectuales de las Ciencias Sociales que permitirían entender esa complejidad en las decisiones públicas, pero también para mejorar las políticas en un sentido de contenido al preocuparse por los asuntos que “permitan la realización más completa de la dignidad humana”.

La visión (neo) liberal es sólo una desde la cual se pueden observar los fenómenos de las políticas públicas, no la única. La tradición de la filosofía y la teoría política liberal-elitista

fue la que arrinconó el enfoque de las políticas públicas de los setenta y ochenta en una postura donde sólo los especialistas podían decidir lo mejor para el resto de la sociedad; incluso llevó a algunos de ellos a asaltar el poder en nuestro país y reemplazar a la élite política tradicional.

Hay varios lentes desde los cuales puede contrarrestarse esta percepción, una de ellas es del filosofo John Rawls, quien a partir de su teoría de la justicia social nos platea una buena alternativa para ir reconfigurando el modelo para hacer políticas públicas en países como el nuestro, donde las desigualdades son aberrantes.

Puntos de encuentro

Como se dijo antes, la disciplina de las políticas públicas (Ciencia de las Políticas) también es en esencia “normativa”, al buscar el diseño de decisiones públicas que busquen la dignificación del hombre, es decir, tal y como las llama Lasswell, éstas sean *Policy Sciences of democracy*.

Es por esto último que la disciplina debe basar su análisis en postulados teóricos y filosóficos propios. El alcance práctico de la postura de Rawls está esencialmente en los estudiosos, quienes transmitirían a quienes toman decisiones la esencia de la justicia social en el diseño de políticas. No es ingenuidad el pensar en que los analistas de políticas puedan sostener sus recomendaciones a partir de premisas que tengan un sustento valorativo “democrático”, pues esa responsabilidad recae, en última instancia, en el propio analista.

El primer punto de encuentro entre la disciplina de las ciencias políticas y la teoría de la justicia social planteada

por John Rawls está en ese punto precisamente, en su carácter normativo que intenta de aterrizar en lo prescriptivo para mejorar las políticas en su contenido. Con esto también está ligado el segundo punto de encuentro, el carácter pragmático. Rawls estaba convencido que su filosofía política podía ofrecer una teoría del hombre además de delinejar instituciones, políticas y prácticas deseables. El tercer punto de encuentro entre *Policy Sciences* y *theory of justice* es, pues, su interés por los casos prácticos. Las políticas públicas que se piensen y se diseñen en México, aparte de ser racionales, deben tener un plusvalor: justicia social.

Estamos en una nueva coyuntura, la de la crisis del Estado neoliberal, en la que filosofía, ciencia y “políticas” pueden ir de la mano. El positivismo en la elaboración de políticas había despolitizado las decisiones técnicas, al presentarlas como objetivas y, por ende, buenas. Pero los resultados de las políticas neoliberales han estado cargados de valores todo el tiempo, con resultados políticos específicos, favoreciendo a élites políticas concretas.

La teoría política de Rawls es esencialmente operativa, desprovista de premisas filosóficas con intenciones de totalización de la realidad, es sólo la defensa de un procedimiento para llegar a acuerdos básicos mediante la liberalización pública. Y esto último es lo que más une a la teoría de Rawls con el análisis de políticas, al ser los dos instrumentos para la discusión pública a través de la argumentación.

La gobernabilidad democrática requerida en la actualidad, según Norbert Lechhner, es la referida al desarrollo de las “capacidades institucionales y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política”. Las instituciones políticas propias de la

gobernabilidad serán todas aquellas reglas (mecanismos formales e informales), rutinas y valores (percepciones y creencias) que relacionadas entre sí “adecuadamente” en un momento determinado configurarán ese estado de equilibrio del sistema. Y si la gobernabilidad designa una propiedad o cualidad que nos indica “grado de gobierno” que se ejerce en una sociedad, y aunado sobre todo en los tiempos actuales de transición de los sistemas políticos latinoamericanos a principios del siglo XXI, el tipo de instituciones que le darán significado positivo a la gobernabilidad serán nada más las más apegadas al paradigma *democrático*.

La gobernabilidad se explica a partir de que los gobiernos hagan lo correcto y trabajen en la puesta en práctica de las acciones que se proponen, y en las que se esperan deben cumplir. En concreto, dentro de un régimen democrático, una buena decisión política –o legítima– será aquella que muestre el respeto a dos puntos fundamentales: que todos los actores apropiados y sus intereses fueron tomados en cuenta en el proceso de tomar la decisión; y que el liderazgo político existe y que ha sido ejercido de manera apropiada, de acuerdo con los valores y las normas de la institución. La calidad de la acción gubernamental estará determinada no tanto por los resultados, sino por la forma adecuada del cómo se tomaron las decisiones políticas, con la inclusión cada vez mayor de los actores involucrados en la cuestión y, más ampliamente, de la ciudadanía.

La acción del gobierno y su eficacia, tanto en la gestión como en la prestación de los servicios públicos necesarios, también es importante para lograr niveles más altos de legitimidad democrática. El ejercicio cotidiano del poder se ve sometido a una fuerte presión de demandas sociales, en ese sentido los gobernantes actuales deben ser eficaces al

tratar de satisfacer esas demandas, muchas veces con una capacidad limitada en términos administrativos para hacerlo –recursos, estructuras y marcos reglamentarios y regulatorios. El mantenimiento del grado adecuado de gobierno sobre la sociedad será el ejercicio eficaz y eficiente de la acción política por parte de aquél.

El sistema también será más gobernable en la medida en que se posea una mayor capacidad de adaptación y una mayor flexibilidad institucional respecto a los cambios del entorno nacional e internacional, económico, social y político. La estabilidad política es la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo. Aunque es necesaria la consideración de esa interdependencia con el contexto también es un problema para mantener el equilibrio gobernable del sistema, dado el incremento de la interacción global, la capacidad de decisión de los gobiernos nacionales tiende a estar acotada por límites más estrechos; la expansión de las fuerzas y organizaciones transnacionales han reducido la influencia particular para que los gobiernos puedan ejercer sobre las actividades de sus ciudadanos.

Es hora de que las políticas tengan un contenido de “valor” y que la ciudadanía intervenga en el proceso de elaboración de políticas públicas.

Llegada e institucionalización del estudio de las Políticas Públicas en México

El estudio de las políticas públicas en México tiene una historia reciente y aún en cierres. Ligado a la historia política del país, las políticas públicas por razones de naturaleza intrínseca se insertan como un campo disciplinario y de investigación académica ligado al proceso de transformación política del país tendiente a su democratización.³⁰⁵ Si bien la Ciencia Política y la Sociología mexicana habían concentrado la atención en temas concernientes a entender, primero, las características básicas del *sui generis* sistema político mexicano, y segundo, a comprender el agotamiento de éste para generar legitimidad y eficacia política, pronto algunos analistas apuntaron hacia la necesidad de estudiar las exigencias de un proceso directivo de la sociedad en un ambiente de cambio político.³⁰⁶

³⁰⁵ Sólo por cuestiones de claridad y diferenciación: cuando escribo “Políticas Públicas” (con mayúsculas) me refiero a la perspectiva académica o disciplina, cuando escribo “políticas públicas” (en minúsculas) o simplemente “políticas” me refiero a la acción del gobierno (con el concurso de otros actores estatales y no estatales) tendiente a la solución de problemas públicos. La idea de “campo” la tomo de Bourdieu, para quien el campo científico es el espacio de interacción de agentes (científicos, intelectuales), que mediados por la estructura del propio campo (laboratorios, universidades, foros, convenciones, publicaciones, etcétera), generan el desarrollo de las disciplinas, a través una lucha constante por el capital simbólico (generación de verdad) a través de relaciones de fuerza mediante relaciones de conocimiento y de comunicación. Pierre Bourdieu, *El oficio de científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad*, Barcelona, Anagrama, 2003.

³⁰⁶ Luis F. Aguilar, “Las políticas públicas: su aporte”, en Adrián Acosta Silva (coord.), *Democracia, desarrollo y políticas públicas*, Memoria del Ciclo

El objetivo de este documento es presentar una breve narración acerca del contexto en que se vuelve pertinente en el ámbito académico y de la investigación política en México la perspectiva de las Políticas Públicas, mencionar algunos rasgos de la institucionalización académica de esta agenda en la academia nacional, así como apuntar algunas diferencias en las perspectivas y enfoques que cada institución académica imprime a sus programas de posgrado, así como revisar las líneas de investigación desarrolladas a la luz de los nuevos fenómenos políticos de una nueva etapa del país.

La emergencia del enfoque de políticas en el ámbito de la investigación política

Es verdad que la atención académica de politólogos y sociólogos en México hasta finales de los años ochenta no había estado en el proceso de hechura de políticas, pues en todo caso, este proceso era opaco a la sombra de un sistema político centralizado en la figura presidencial, vertical y, hasta algunas veces, autoritario en la forma de hacer política.

Como bien lo ha apuntado Mauricio Sáenz de Nanclares, la lógica explicativa del proceso de elaboración de políticas no se reveló más que a partir de “la expresión de los intereses aglutinados en el interior del sistema político”, es decir, la política (*politics*) determina las políticas (*policies*): el presidente controlaba con disciplina las estructuras del partido y con ello se anulaba *de facto* horizontalmente a los poderes Legislativo y Judicial, verticalmente a los gobiernos de los estados, las legislaturas locales y los gobiernos municipales, y

de Conferencias de Otoño de Política Pública, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2005.

corporativamente capturaba las demás estructuras intermedias de la sociedad.³⁰⁷

En todo caso, los académicos e intelectuales interesados en explicar de manera marginal el proceso de políticas se referían en última instancia a procesos exógenos al propio sistema para generar acciones de carácter gubernamental con incidencia pública. Primero estaban aquellos que a partir de la explicación del carácter centralizado del ejercicio del poder político en México, aclaraban la hechura de políticas como un proceso eminentemente ligado a la lógica presidencialista jerarquizada, y en su caso articulada con las formas corporativas de la política mexicana. Segundo, estaban aquellos que desde perspectivas marxistas encontraban a una estructura burocrática manipulada y políticas gubernamentales al servicio del capital o, en todo caso, ligada a la lógica dependentista de país periférico con respecto al imperialismo de los países centrales o sólo sometidos a una lógica impuesta por el capitalismo internacional o la globalización. Y tercero, por ahí también se encontraban quienes atribuían las acciones gubernamentales al “estilo personal del gobernante” en turno, a su personalidad, temperamento e intereses; es decir, políticas producto de hechos y biografías personales, propias del anecdotario mexicano.³⁰⁸ En general, para la Ciencia Política mexicana tradicional “las decisiones gubernamentales eran condicionadas e inducidas por realidades externas al gobierno”.³⁰⁹

³⁰⁷ Mauricio Sáenz de Nanclares, “Estudio introductorio”, en Peter Wagner *et al.*, *Ciencias Sociales y estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1999, p. 3.

³⁰⁸ *Ibid.*

³⁰⁹ Aguilar, *op. cit.*, p. 25.

Todas estas explicaciones resultaban útiles en un contexto dominado por un centro de decisión encarnado en el Presidente de la República, su estructura burocrática y disciplina partidaria oficialista expresada en los espacios de representación política. De alguna manera explicaban parte de la realidad política mexicana, pero aún así eran incompletas, pues no buscaban centralmente entender la lógica del proceso decisorio. Mucho menos eran explicaciones adecuadas en un contexto que comenzaba a cambiar hacia finales de la década de los ochenta.

La agenda politológica mexicana para esos años se vio muy hegemonizada por un asunto, la emblemática crisis y descomposición del sistema político priísta, así como producto de lo anterior, concentrada en el tema electoral por donde se observaba se fincaba el camino de la transición política mexicana hacia la democratización. Pero la realidad fue más deprisa que los politólogos de segunda y tercera generación más visibles en el ámbito intelectual mexicano.³¹⁰ El debate fue más transicionista-electoral, que gubernativo-institucional.³¹¹

El escenario que se fue gestando a partir de los hechos políticos y administrativos desde principios de la década de los ochenta –en donde para dar un ejemplo, producto de la reforma política de la década pasada se pluralizó la vida par-

³¹⁰Digo de segunda y tercera generación, pues la disciplina (las Ciencias Políticas y la Administración Pública) en México, en términos de formación, apenas si se inició en 1951 en la UNAM, y para finales de los ochenta, principios de los noventa, se destacan politólogos que habían sido enseñados por una primera generación de politólogos reconocidos en el país con aportes significativos para entender el sistema político en la década de los sesenta y los setenta.

³¹¹Luis F. Aguilar, “Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio”, en *Sociológica*, año 19, núm. 54, México, Universidad Autónoma Metropolitana, enero-abril de 2004.

tidista y legislativa del país, y el proceso de descentralización administrativa expresado más concretamente en las reformas al Artículo 115 Constitucional que dinamizó y dio nueva vida al ámbito municipal – para finales de la década ya “pintaba” una nueva realidad a la que se enfrentaban los hombres y mujeres del régimen de todos los órdenes de gobierno.

A partir de los hechos de liberalización, la representación proporcional en los espacios de deliberación política – como el Congreso federal, las legislaturas locales o hasta los cabildos municipales – se fue integrando cada vez más con actores de la oposición, con ojos y voces críticas sobre la tarea y actuar de los ejecutivos de estos órdenes de gobierno. La descentralización administrativa obviamente tuvo resultados políticos trascendentales, pues a los gobiernos estatales y municipales se les dotó de mayores responsabilidades, sin otorgarles las capacidades financieras e institucionales para hacer frente a los nuevos retos.

Además hay que sumarle el contexto propiamente dicho que suele citarse para hacer referencia del escenario en que llegan las Políticas Públicas a México: “El escenario de crisis económica que habían descubierto el Estado y el gobierno limitados”.³¹² Mismo escenario que había desnudado la incapacidad del gobierno para seguir siendo el centro de la dirección de la sociedad. La magnitud de la crisis, como lo manifestaba Luis F. Aguilar Villanueva en los trabajos semiinales de la disciplina en el país, ya no fue interpretada como simple error de gestión, sino como producto de la desgastada estructura burocrática y formas de hacer políticas sin

³¹² Luis F. Aguilar, “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, primer número de la Antología de Política Pública, Miguel Ángel Porrúa, 3a. edición (1a. edición de 1992), México, 1992a.

contrapesos políticos o una racionalidad no fincada en la eficiencia y ni en la legitimidad democrática.³¹³

Si para muchos intelectuales mexicanos era tanto necesario como suficiente neutralizar los errores gubernativos a través de la alternancia electoral, para muchos otros, como Aguilar Villanueva, era insuficiente quedarse ahí y pidieron avanzar en una idea de democracia no sólo como proceso para elegir a los gobernantes, sino como evolución de gobierno y vida cotidiana.³¹⁴

A principios de lo noventa, después del punto más álgido de la crisis política del sistema, el régimen cambió de rumbo e implementó medidas diferenciadas con el ánimo de ganar terreno legitimador en dos frentes: en el ámbito internacional y el interior del país. Hacia el exterior, el país se sumó a la tendencia marcada por el Consenso de Washington al achicamiento del Estado, la des(re)regulación y la liberalización económica. Hacia el interior, a un avance hacia la liberalización política, marcada por la reforma electoral y la instauración de instituciones para el sufragio efectivo y una mayor competitividad electoral.

Ambas estrategias tuvieron efecto también sobre el ejercicio del gobierno cotidiano que la Ciencia Política tardó todavía en recoger en su agenda. El cambio en la política económica y de intervención estatal inició procesos de transformación de la estructura gubernamental y de las relaciones entre actores sociales, privados y políticos que pronto mostraron asignaturas pendientes en términos de diseño institucional para regular dichas interacciones.

El proceso de liberalización política vía electoral permitió que dos fenómenos surgieran de inmediato a la luz de

³¹³ *Ibid.*, p. 16.

³¹⁴ Aguilar, *op. cit.*, 2004, p. 20.

nuestro régimen presidencialista y federal. Por un lado las situaciones de gobierno yuxtapuesto donde el ejecutivo federal –que desde 1989 con el primer triunfo reconocido a la oposición panista en el gobierno de Baja California y de ahí en adelante una escalada de triunfos de la oposición tanto al PAN como al PRD– se tuvo que sentar a negociar con gobernadores, y éstos a su vez con presidentes municipales, provenientes de los diferentes partidos políticos competitivos en el país. Y por otro, el fenómeno de gobiernos divididos donde –sobre todo en los estados en un primer momento y hasta 1997 en el ámbito federal– el ejecutivo de un partido tuvo que dialogar y negociar con un legislativo con mayoría opositora.

El cambio político del país obviamente también se fincó en una reactivación de una ciudadanía cada vez más crítica a la acción del gobierno y exigente del respeto a los derechos individuales y sociales consagrados en nuestro pacto político. Lo mismo sucede con la calidad en el servicio público, y las decisiones con respecto en qué gastar, con qué y qué montos. La ineficacia en algunos rubros de la acción gubernamental fue suplantada tanto por actores privados como sociales, que desde la sociedad civil asumieron la corresponsabilidad. Se exigió co-decisión, participación y deliberación efectiva en espacios institucionalizados en ámbitos sectorializados.

Esta nueva realidad política del país hacia principios de los años noventa demandó de la Ciencia Política mexicana una orientación hacia las políticas, y a concentrarse en los procesos políticos que suceden de forma cotidiana alrededor de la función directiva de la sociedad, donde actores de todos los ámbitos más allá de lo estatal intervienen en la determinación de la agenda, la definición de los problemas

públicos y proponen acciones de acuerdo con sus intereses y visiones.

Otra razón importante ligada a lo anterior por la cual el enfoque de Políticas Públicas adquirió pertinencia pública en México, es su naturaleza tendiente a concentrarse en situaciones problemáticas específicas y concretas. La complejidad de los problemas públicos, determinada por la multiplicidad causal de los mismos en tiempo y situaciones también problemáticas ligadas a ellos, el número de agentes que intervienen, la mezcla de valores, juicios y creencias acerca de cuáles son las mejores soluciones para enfrentarlos, hacen necesario que el arsenal teórico metodológico de las Ciencias Sociales expliquen y estructuren la naturaleza de los problemas. La política energética tiene rasgos particulares diferenciados en la hechura de políticas con respecto a la política educativa, o los problemas asociados a la seguridad pública en Aguascalientes son muy diferentes a los presentados en Guerrero o Chihuahua. Es necesario reconstruir el subsistema particular de política (conjunto de actores, organizaciones, estructuras, capacidades, poderes, creencias y reglas del juego que se encuentran interrelacionados e involucrados en la negociación de un asunto público), su historia particular (conjunto de decisiones anteriores alrededor de los asuntos públicos en el ámbito geográfico identificado), la influencia de los marcos institucionales (formales e informales), los parámetros del ambiente (contexto geográfico mayor), y la estructura social que enmarca los problema públicos estudiados.

El aporte de los estudios de Políticas Públicas es una mirada estructurada y sistematizada de la forma como se elaboran, se deciden y se implementan las acciones públicas para resolver problemas específicos, en situaciones donde inter-

viene una multiplicidad de actores sociales y políticos, atravesados por importantes relaciones de poder, en medio de contextos muy complejos, que pretenden utilizar de la manera más eficiente posible los escasos recursos, y donde se pretende utilizar métodos lo más incluyentes posible que generen legitimidad democrática.³¹⁵

La transformación del país, en particular del sistema político mexicano, hace necesaria una nueva forma de abordar los problemas públicos, al considerar su estructuración elaborada, y que las políticas públicas son cursos de acción gubernamental definidos en procesos estructurados desde frentes externos (desde lo social, lo cultural, lo político y en múltiples niveles) y también internos (que obedecen a lógicas internas en términos burocráticos, institucionales y políticos).

Como lo apunta Aguilar Villanueva, en la primera mitad de la década de los noventa la forma como eran elaboradas, decididas e implementadas las políticas públicas se convirtieron en objeto de estudio válido de la ciencia política en nuestro país (sin dejar de lado sus otras preocupaciones nodales), académicamente relevante y políticamente crucial para contribuir a mejorar la acción pública democrática, evitando los errores analíticos y decisarios.³¹⁶

Los decisores electos y designados, por su parte –provenientes ahora de diferentes partidos e ideologías, en este nuevo contexto de pluralidad en el ejercicio del gobierno–, se enfrentan a una nueva complejidad, marcada no sólo por

³¹⁵ Esta descripción detallada de situaciones en las que se toman las decisiones públicas en la nueva realidad mexicana, se toma a partir de la útil definición heurística de políticas públicas que ofrece Manuel Canto Chac en “Introducción a la Ciencia de las Políticas”, en *Diplomado Nacional de Política Pública y Gobierno Local. Material de trabajo*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1995, p. 52.

³¹⁶ Aguilar, *op. cit.*, 2005, p. 26.

la necesaria racionalidad económica exigida por la escasez, sino por los evidentes efectos políticos que su acción derivaba en un ambiente competitivo. Se volvió indispensable imprimir a la acción pública una lógica estratégica en el sentido de que partiera del reconocimiento básico de relaciones desiguales de poder y lucha competitiva por imponer visiones y proyectos, donde además de un análisis técnico-microeconómico, se necesita recoger elementos analíticos e informativos relativos a elementos jurídicos, organizacionales y políticos. La racionalidad de la acción pública elegida y sugerida debe ahora acreditar su capacidad para alcanzar objetivos sociales tanto en el ámbito de la eficacia como en el de la eficiencia, pero sobre todo en el de la legitimidad democrática.³¹⁷

Esto ha dado pie a un impulso decidido por crear espacios institucionalizados para la formación de los especialistas en políticas y asuntos públicos a nivel posgrado, y para convertirse en centros de pensamiento de la agenda social y política asociada a los principales problemas del país.

La institucionalización académica

Se puede afirmar que hay algunos antecedentes que apuntan a señalar que las Políticas Públicas en México se empezaron a estudiar desde una perspectiva desarrollista, propia de la década de los setenta en el país. La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) apoyaron agendas de investigación tendientes a explicar las condi-

³¹⁷ Aguilar, *op. cit.*, 2004, p. 21.

ciones del reducido desarrollo económico y social del país y la región bajo ópticas dependentistas o en todo caso bajo la perspectiva estructuralista de las teorías de la modernización tan en boga en esos momentos. Por desgracia, como se mencionó en el apartado anterior, estos enfoques procuraron considerar la determinación de las políticas como exógeno al proceso de gobierno, y a olvidar aspectos tan importantes como las características de los sistemas y regímenes políticos, entre ellos el conjunto de reglas, creencias valores, prácticas y hasta aprendizajes que por lo normal presiden la acción de los actores.

Fue hasta 1987 cuando se fundó el primer posgrado propiamente dicho en Políticas Públicas en el país. El Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), dado su prestigio en la formación de la materia económica, instauró la Maestría en Políticas Públicas bajo una óptica racionalista, centrada en desarrollar habilidades para el análisis microeconómico que posibilitara asignaciones de recursos públicos más eficientes. En este marco, hacia finales de los ochenta fue que Luis F. Aguilar Villanueva impulsó la compilación, traducción y discusión de textos clásicos de la disciplina desarrollados básicamente en la ya consolidada disciplina de las Políticas Públicas norteamericana, donde él, a través de sus estudios introductorios al conjunto de cuatro volúmenes de la Antología de Política Pública, hizo un diagnóstico de la situación política por la que atravesaba el país y la necesaria emergencia de adoptar el enfoque para México dada la necesaria racionalidad económica y política con la que debían ser impregnadas las decisiones públicas en un momento de profunda crisis en el país.

En términos académicos y de agenda de investigación propiamente dicho, Aguilar Villanueva destacó la distin-

ción marcada por el padre fundador de la disciplina en Estados Unidos, Harold D. Lasswell, entre las perspectivas del “conocimiento *en el proceso de las políticas*” y el “conocimiento *del proceso de las políticas*”. La primera de estas perspectivas estaría interesada en la idea de la incorporación de datos y teoremas principalmente de la economía en el proceso de deliberación y decisión de las políticas. Y en la segunda, los interesados en conocer desde la Ciencia Política o la Sociología el proceso por el cual se estructuran los problemas públicos, interaccionan los actores relevantes, se deciden ciertos tipos de acción y se rechazan otros, y se tienen ciertos resultados.³¹⁸

Dentro de esta última perspectiva sobresalen los investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-X); muchos de ellos participaron en las discusiones de los textos publicados por Aguilar Villanueva, y que para 1993 fundaron la primera maestría en Políticas Públicas en una universidad pública o institución de investigación con apoyo (financiamiento) gubernamental. La perspectiva fue, pues, la de los llamados incrementalistas o racionalistas limitados, es decir, politólogos de las políticas con análisis más elaborados desde las Ciencias Sociales y del análisis organizacional o institucionalista.

Enseguida, en 1994, la Flacso abrió su programa de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos con énfasis en el análisis microeconómico, pero que con el tiempo ha tendido a un equilibrio con respecto al enfoque politológico y atendiendo una agenda de investigación diversa con temas que rebasan lo local o nacional. En Flacso la oferta se ha ampliado en años recientemente con la apertura de la Maestría en Políticas Públicas Compradas en modalidad semi-

³¹⁸ Aguilar, *op. cit.*, 1992, pp. 52-53.

presencial, a la vez que ha asentado en su misión el objeto de generar conocimiento para contribuir a la solución de problemas públicos de alcance nacional y regional. Dentro de esa tónica también destaca el trabajo del CIDE, que con el antecedente de su posgrado en Administración Pública desde hace 30 años funciona con alta calidad, y que para la primera mitad de la década de los noventa le diera el giro hacia la perspectiva propiamente dicha de las Políticas Públicas; ha sido uno de los centros de investigación más visibles en el ámbito nacional. Este 2007, en particular, inició el Doctorado en Políticas Públicas con dos énfasis: el de política económica y el institucional-político.

La UNAM instauró su programa de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos como producto de la reforma al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales llevado a cabo entre 1997 y 1999.³¹⁹ Sobre todo la UNAM se había estancado en una perspectiva publiadministrativa propia del desarrollo intelectual en la materia durante los años setenta, y fue hasta la segunda mitad de la última década del siglo cuando se recogió la perspectiva de Políticas y Gestión Públicas. En la tónica de los estudios publiadministrativos ha permanecido la Maestría en Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), con una postura receptiva hacia el enfoque de políticas públicas, pero más estrechamente ligada a la perspectiva de la Gestión Pública. Lo mismo sucede con la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Guanajuato, la cual incluso presenta una fuerte inclinación hacia los estudios jurídicos o propiamente de derecho administrativo.

³¹⁹ Roberto Espinosa Moreno, *Profesionalización y servicio público de carrera, asignaturas pendientes en el México del siglo XXI*, Documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 2002.

Instituciones relevantes como el Colegio de México (Colmex) o el Instituto José María Luis Mora se sumaron al abordaje del estudio de problemas públicos desde la perspectiva, que aunque no abrieron posgrados expresamente con la nomenclatura, sus programas de docencia e investigación de desarrollo urbano y regional han estado atravesados por los conceptos y las herramientas analíticas de las Políticas Públicas.³²⁰

La influencia de la agenda de investigación desarrollada en el ámbito nacional pronto tuvo efectos en los estados del país, y la conscientización de que era necesario el abordaje de esta perspectiva se materializó en las agendas de universidades públicas y privadas, así como de centros de investigación en ciencias sociales del Sistema de Centros Pùblicos de Investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) o de la Red de Colegios. De entre éstos sobresalen los programas docentes de El Colegio de San Luis, A.C. (Colsan), El Colegio de Sonora, A.C. (Colson), el Colegio de Jalisco, A.C. (Coljal), El Colegio de Tlaxcala, A.C. (Coltlax), el Colegio Mexiquense, A.C. y el Colegio de la Frontera Norte, A.C. (Colef). Los cuatro primeros tienen programas académicos propiamente dichos de Políticas Públicas o Gobierno, mientras que los dos últimos más bien abordan el tema desde el ámbito del desarrollo regional y local. El Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS centro, occidente, golfo y sureste) destaca por una adopción la perspectiva desde un enfoque antropológico en sus programas de doctorado y maestría.

³²⁰En el caso del Colmex hay que mencionar el caso de sus doctorados y maestrías en Sociología por un lado, y en Urbanización y Medio Ambiente por otro, que aportan desde algunas líneas de investigación a la perspectiva.

Hace poco, a partir de 2001, destaca también la propuesta del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) con su programa docente y de investigación de las maestrías Administración Pública y Políticas Públicas, Economía y Política Pública, así como en su doctorado en Política Pública, concentrados en la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP), instalada tanto en la ciudad de México, como en el Estado de México y en el mismo Monterrey. La propuesta ha sido recogida desde Guadalajara en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), y su programa de Maestría en Política y Gestión Pública.

Los programas y centros académicos mencionados son los que han construido una sólida agenda de investigación y se han comprometido con la instalación de programas de docencia considerados de alta calidad en el ámbito nacional. El padrón de excelencia del Conacyt registra como posgrados de alta calidad académica a cinco programas en Administración, Gobierno y Políticas Públicas: CIDE, Flacso, UNAM, Universidad Autónoma de Baja California (UABC) y el del ITESM, campus Monterrey (Conacyt, 2007).³²¹ Los demás programas también mencionados más arriba cuentan con financiamiento para sus estudiantes proveniente del mismo Conacyt, los gobiernos de los estados u otras fuentes, y las exigencias en cuanto a calidad y desempeño son los mismos que los programas nacionales catalogados como de excelencia.

En general, en este momento se cuenta con un registro en todo el país de 25 programas de Maestría y dos de doctorado relativos a las Políticas Públicas o Gobierno impartidos

³²¹ Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, *Programas de Posgrado Nacionales de Calidad*, página web: http://www.conacyt.mx/Calidad/Becas_ProgramasPosgradosNacionalesCalidad.html (5 de junio de 2007).

desde instituciones universitarias públicas y centros de investigación con financiamiento gubernamental, y 15 programas impartidos desde universidades privadas.³²²

Las perspectivas: enfoques docentes y la agenda de investigación

Como ya daba cuenta César Nicardo Cruz en un trabajo previo que tenía por objeto una revisión al cambio y mejoramiento de los programas de posgrado en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, en México se ha registrado una fuerte tendencia hacia la perspectiva norteamericana de las Políticas Públicas.³²³ Es claro que el desarrollo de las Ciencias de la Políticas en México y Latinoamérica ha tenido que reinventarse y en particular se le reconoce su aporte, que enfatiza el aspecto político-institucional más allá de lo meramente macroeconómico o técnico. Nuestra historia política marcada por la constante del *déficit* institucional democrático ha puesto a la cabeza de las preocupaciones intelectuales la cuestión de los incentivos para generar la acción colectiva que deje atrás los resabios del autoritarismo y el ineficaz desempeño gubernamental.

La competitividad política, la activación de instituciones políticas antes dormidas, así como la reanimación ciudada-

³²² Secretaría de Educación Pública, *Oferta Educativa de Educación Superior*, página web: http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Ofera_educativa_de_educacion_superior (28 de mayo de 2007).

³²³ César Nicardo Cruz, *Cambio y mejoramiento de los programas de posgrado en las áreas de gobierno, administración y políticas públicas en México: elementos para la reflexión*, Documento presentado en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, México, D.F., 19-22 de octubre de 1999, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 1999.

na en su exigencia por mejores gobiernos han cambiado la dinámica de los procesos políticos alrededor de la hechura de políticas en nuestros países. Sobre todo la academia política mexicana ha tenido el reto de abordar los fenómenos asociados a esta nueva dinámica también con nuevos bríos, al recoger lo mejor de los últimos desarrollos de la disciplina en el mundo y al desarrollar herramientas y perspectivas propias.

La disciplina en México y Latinoamérica de inicio se enfrentó a los sesgos y deficiencias propias de su sello de origen, por lo que ha tenido que exigir una atención a elementos propios: primero, la propuesta original al trabajar con preconsideraciones de regímenes políticos plenamente democráticos supone autoridades con altos grados de legitimidad, mientras que en nuestros países hubo que partir con los planteamientos que sugirieran como fortalecer de manera institucional ese prerequisito de la acción pública democrática desde el régimen político. Segundo, las tradiciones democráticas de los países donde se originó el enfoque de las Políticas Públicas daban por sentado procesos de políticas muy estructurados por juegos de actores variados provenientes de la sociedad civil, la sociedad económica y la sociedad política, mientras que en nuestros países los actores no estatales, al ser emergentes, han exigido estudiar su naturaleza, su marginalidad y los caminos para fortalecer su presencia en el proceso de toma de decisiones.³²⁴ Y tercero, al tener como base lo anterior, si bien en nuestros países la crisis fiscal del Estado demandó la consideración de la eficiencia económica de la acción pú-

³²⁴ En estos dos primeros aspectos recomiendo la revisión de Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina*, Argentina, Naciones Unidas-CEPAL, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México, 2006.

blica, ésta ha tenido que ser acompañada de análisis más holísticos, teórica y metodológicamente hablando.³²⁵

Al retomar la distinción clásica de Lasswell de las perspectivas de conocimiento *en* y conocimiento *del* proceso de políticas, ya mencionada en el apartado anterior, podemos presentar una clasificación de la especialización de los programas de posgrado en México, reduciendo y refiriendo para ello al primer tipo a los programas más especializados en temas macroeconómicos y/o técnicos gerenciales, y en el segundo tipo a los programas más sociológicos y/o politológicos. La clasificación sólo la hago para los programas de posgrado propiamente dicho de Administración, Gobierno y Políticas Públicas (incluyendo sólo algunos genéricos de Ciencias Sociales que incluyen expresamente la línea de investigación de la perspectiva de las Políticas Públicas, desarrollo regional o local) catalogados como nacionales de alta calidad por Conacyt, o que por ser presenciales en términos docentes ofrecen apoyos a sus estudiantes igual o parecidos a los ofrecidos por estos primeros, y que tienen una reconocida presencia por su calidad y exigencia académica, reforzada por contar con profesores-investigadores de tiempo completo y en su mayoría integrados al Sistema Nacional de Investigadores.³²⁶

Los centros también se distinguen uno de otro en términos de enfoque, ya que por ejemplo los programas clasifica-

³²⁵ En este último sentido los enfoques de la elección racional (*rational choice*) han sido muy criticados, y se han acogido perspectivas más heterodoxas provenientes del neoinstitucionalismo (económico, sociológico o normativo) o la teoría de las organizaciones, e incluso a veces reforzados por enfoques más postestructuralistas o críticos (tal es el caso de teorías de la sociedad como las de Jürgen Habermas o de Niklas Luhmann).

³²⁶ Varios de estos centros además pertenecen al Sistema de Centros Públicos de Investigación de Conacyt.

dos como especializados en el conocimiento *en el proceso* de políticas pueden ser meramente microeconómico o de gerencia pública dedicados al diseño de programas desde la perspectiva de la planeación estratégica. Entre éstos, el ITAM está más cargado a la primera visión, mientras que el ITESM a la segunda. Las diferencias de los centros o instituciones dentro del la perspectiva del conocimiento *del* proceso de políticas se ubican en la utilización de perspectivas más propias de análisis sociopolíticos, y los que utilizan perspectivas organizacionales, publiadministrativas (o incluso antropológicas como es el caso en menor medida del Colsan y de mayor, por naturaleza, del CIESAS). También, por otro lado, la diferenciación se da por el lado de la concentración en temas nacionales o de tipo regional/local.³²⁷

También se observa que hay una fuerte tendencia a trabajar con ambas perspectivas, ya que como he mencionado se ha reconocido la necesidad de abordar los temas desde perspectivas holísticas y complementarias.

En cuanto a las líneas de investigación, las corrientes y tendencias no han dejado de recoger la pluralidad de la disciplina o los problemas públicos que trata de abordar y resolver. Enseguida se presenta un listado de los temas que expresamente se abordan como líneas de investigación en los posgrados de las instituciones seleccionadas.

³²⁷ En este último sentido es común que las instituciones universitarias o centros de investigación que se ubican en la capital del país se concentren en temas nacionales e inclusive internacionales (CIDE, Flacso, UNAM, UAM-X, Colmex, ITAM), mientras que los que están en los estados se dediquen a enfoques regionales y locales. La excepción por razones de enfoque es el Instituto Mora, que al especializarse en estudios regionales ha aportado al ámbito de lo local, y el caso del CIDE, que es el principal centro de investigación en temas de gobiernos locales en el país. Obviamente también encontraremos investigaciones concentradas en temas de alcance nacional en los otros centros ubicados en los estados.

Tabla 1
**CLASIFICACIÓN EN TÉRMINOS DE PERSPECTIVAS DE LOS PROGRAMAS DE POSGRADO
 EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO EN MÉXICO CONSIDERADOS DE ALTA CALIDAD ACADÉMICA**

<i>Institución</i>	<i>Conocimiento en</i>	<i>Ambos</i>	<i>Conocimiento de</i>	<i>Observaciones sobre el enfoque</i>
CIDE	X			Fuerte presencia de enfoque organizacional, microeconómico y de gerencia pública local.
Flacso	X			Equilibrio de enfoque macroeconómico y politológico. Fuerte presencia de enfoque publicadministrativa tradicional.
UNAM		X		Reforzado con enfoque organizacional y la parte técnica dirigida a la evaluación de programas sociales.
UAM-X		X		Fuerte presencia de enfoque sociopolítico y organizacional (incluso antropológico), así como de gerencia pública local.
Colsan		X		Genérico en Ciencias Sociales con especialización en Políticas Públicas y enfoque sociopolítico.
Colson		X		Fuerte presencia de enfoque sociopolítico, y en menor medida económica dedicado a asuntos fronterizos.
Colef		X		Genérico en Ciencias Sociales, enfoque sociopolítico-regional, pero también microeconómico.
Mexiquense			X	

Colmex	X	Particularizado en estudios urbanos y ambientales.
Mora	X	Particularizado en desarrollo regional. Por naturaleza su enfoque es antropológico, aunque es utilizado para realizar evaluaciones cualitativas de programas sociales.
CIESAS	X	Fuerte presencia de enfoque sociopolítico y de gerencia pública local.
Coljal	X	Fuerte presencia de enfoque sociopolítico y publicad- ministrativa.
Coltlax	X	Genérico en Ciencias Sociales con enfoque en dise- ño de políticas públicas.
UACJ	X	Fuerte presencia de enfoque sociopolítico dirigido a lo regional.
UABC	X	Fuerte enfoque jurídico y publicadministrativa tradicional.
UG	X	Es el de mayor enfoque microeconómico, aunque incluye ya el de gerencia pública.
ITAM	X	Equilibrio de enfoque microeconómico, sociopolíti- co y de gerencia pública.
ITESO	X	Mayor presencia del enfoque de gerencia pública, pero fuerte también del microeconómico.
ITESM	X	

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los contenidos de los programas académicos (principalmente de páginas web de instituciones académicas).

TABLA 2
ENLISTADO DE LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE POSGRADO
EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO EN MÉXICO CONSIDERADOS DE ALTA CALIDAD ACADÉMICA

Institución	Líneas de investigación
CIDE	Gobierno y gestión local; transparencia; política social (educación, ciencia y tecnología); regulación (<i>Tics</i> y agencias regulatorias); gestión pública (profesionalización, seguridad pública y educación); presupuesto y gasto público, teoría de política pública. Decisiones y evaluación de programas de gobierno; discurso e identidades en América Latina y el Caribe; educación, políticas públicas y mundo del trabajo; Estado de derecho, derechos humanos y democracia; familia, género, grupos de edad, salud; instituciones, políticas públicas y acción colectiva; integración y dinámica socio-económica latinoamericana; población, medio ambiente, migración; procesos políticos, representación y democracia; reformas institucionales, políticas públicas de trabajo y bienestar; sociedad civil, diversidad y multiculturalismo en América Latina y el Caribe; sociedad del conocimiento, innovación, redes.
Flacso	Ciencias administrativas; gobernabilidad y gestión pública; mercados y política pública; economía pública; gestión social; pobreza y política social; recursos naturales, medio ambiente y políticas públicas; ciencia, tecnología y desarrollo.
UNAM	Relaciones intergubernamentales; gestión pública y organizaciones no gubernamentales; políticas de desarrollo y bienestar social.
UAM-X	Mundialización, regionalización y sociedad civil; el cambio político e institucional y la gestión pública local; y se centra en los estudios de agua potable, partidos políticos, dinámica urbana, sistemas de transporte urbano, seguridad nacional, inversión extranjera y migración.
Colsan	Gobiernos locales; servicios urbanos; alternancia y gobernabilidad; políticas públicas; movimientos ambientales; capital social; transparencia y rendición de cuentas.
Colson	

Colef	Migración; dinámica poblacional; economía fronteriza e integración; industria y empleo; gobernabilidad; urbanización; ambiente y recursos naturales.
Mexiquense	Perfiles de la administración pública en México (federal, estatal y municipal); evaluación de programas públicos; sociedad civil y ONG; jóvenes y género; estudios estratégicos del desarrollo regional.
Colmex	Urbanización; servicios básicos urbanos; población; medio ambiente; pobreza y marginalidad; gestión pública; economía espacial.
Mora	Redes de política pública y gobiernos locales; democracia, ciudadanía y gobernabilidad en los planos local y regional; territorio y cultura; transformaciones, usos y apropiaciones del espacio.
CIESAS	Ciudadanía y pobreza; gobierno indígena; relaciones sociedad civil-Estado; rendición de cuentas y participación ciudadana; descentralización; medio ambiente.
Coljal	Vida política regional; políticas urbanas; política social.
Coltlax	Gestión pública; desarrollo de la administración pública; participación social; estrategias para el desarrollo regional; desarrollo territorial y urbano; medio ambiente y desarrollo sustentable; educación y desarrollo.
UACJ	Desarrollo comunitario; género; políticas rurales; políticas productivas y alimenticias; política regional.
UABC	N.d.
ITAM	Investigación económica; fallas gubernamentales y del mercado; eficiencia de servicios públicos.
UG	Estudios de derecho administrativo, procesos administrativos en la gestión pública, derechos humanos, evaluación de la administración pública en los estados de la República Mexicana.
ITESO	Sociedad civil y ciudadanía; políticas urbanas; desarrollo regional; gobierno local.
ITESM	Planeación estratégica de gobiernos estatales y municipales; Competitividad económica de estados y municipios.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los contenidos de los programas académicos (principalmente de páginas web de instituciones académicas).

Los temas abarcados reflejan la demanda social de solución de problemas públicos emergentes con la situación del país; así, en términos de constante se puede decir que los asuntos más recurrentes –sin ser exhaustivo por mi parte– son: combate a la pobreza y atención a grupos vulnerables; políticas urbanas (entre éstas las relativas a servicios públicos y la gestión pública local) y rurales (productividad del campo); políticas productivas (sobre todo industrialización); políticas energéticas (petróleo y generación de energía eléctrica); mercados laborales; salud (gestión de la seguridad social); seguridad pública (lucha contra el narcotráfico y delincuencia organizada); población y migración; medio ambiente y desarrollo sustentable (destacan agua y bosques); educación, ciencia y tecnología; temas relativos a la transparencia, rendición de cuentas de los gobiernos y Estado de derecho, así como de diseño y gestión de presupuestos gubernamentales. En términos transversales, a cada uno de estos temas se les aborda desde distintas perspectivas: diseño y cambio institucional; descentralización y desconcentración; relaciones intergubernamentales; cambio de rol del gobierno y nuevas relaciones entre actores significativos; profesionalización del sector público; regulación, cultura e identidades; gobernabilidad-gobernanza; sociedad civil, capital social y participación ciudadana.

Esta variedad de temas está reflejada tanto en la investigación científica que realizan los cuerpos académicos de las instituciones seleccionadas, como en el universo de tesis producidas en el marco de los programas de posgrado. El acervo es ya incuantificable y la aportación invaluable. Con seguridad se puede decir que la perspectiva de las políticas públicas en México se ha enraizado en la agenda académica del país, y ha encontrado su pertinencia pública tanto por

aportar luces al conocimiento acerca del proceso de hechura de políticas en términos académicos para la Sociología, la Economía, la Antropología y la Ciencia Política mexicanas, como para mejorar la toma de decisiones públicas en términos prácticos al aportar estructuración y entendimiento de la naturaleza de los problemas públicos abordados, además de ofrecer recomendaciones puntuales para la acción gubernamental.

Conclusión

Obviamente no se podría hacer un apretado y coherente resumen de las ricas aportaciones de la investigación política desarrollada desde la perspectiva de las Políticas Públicas en México, pero es generalizable que los resultados han intentado imprimir racionalidad limitada y comprensiva desde la participación social y la gestión gubernamental democrática al entendimiento de los problemas públicos emergentes y decisivos en el país. Se ha reconocido que la decisión racional deja de serlo cuando sólo procura la eficiencia económica, y no reconoce la multifactorialidad sustantiva propia de las políticas públicas.³²⁸

El diagnóstico aplicable para muchos casos parte de la transformación del espacio público, donde el gobierno pierde centralidad y nuevos actores estatales y no estatales emergen con protagonismo y decisividad. Los esquemas de gobernanza sustituyen a los de gobernabilidad, pues las capacidades del gobierno resultan insuficientes para poder resol-

³²⁸José María Martinelli, “Presentación”, en José María Martinelli (coord.), *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, Plaza y Valdés Editores, 2002.

ver los problemas públicos en su complejidad,³²⁹ y donde sólo la disposición general y el compromiso para una mayor participación de los actores involucrados genera decisiones más eficaces y legítimas.

Sin embargo, el diagnóstico incluye el *déficit*: bajos niveles participativos, incumplimiento desde el gobierno de propuestas electorales, arrogancia e incompetencia de la clase política, discrecionalidad en procesos aún ocultos del proceso decisorio, inefficientes e ineficaces diseños institucionales, prevaleciente dominación de grupos sociales y políticos por razones de clase y capacidades diferenciadas de acceso a la toma de decisiones y peso en la determinación de la agenda pública, entre otros.

El reto en México, y también en el resto de Latinoamérica, ha sido tratar de comprender los elementos que “determinan el comportamiento de los actores, sus intereses y pautas de intervención frente a los procesos de estructuración de las políticas públicas”;³³⁰ en ese sentido, el centro de atención y la principal aportación de la perspectiva de la disciplina de las Políticas Públicas ha sido identificar las reglas del juego que rigen el comportamiento de los actores, así como las instituciones que guían y determinan las interacciones de ellos en torno a los asuntos públicos.

³²⁹En épocas recientes, el discurso de la gobernanza ha sustituido al de gobernabilidad; donde la primera, al referirse más bien al “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”, parece más adecuado en un contexto donde el gobierno ha perdido protagonismo único. Por lo que el enfoque de la gobernabilidad al hacer más bien referencia a la capacidad de gobierno del Gobierno (en mayúsculas) pierde cierta vigencia. Luis F. Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 90.

³³⁰Pedro Medellín Torres, “La política y las políticas públicas en régímenes de ‘obediencias endebles’. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina”, en Rolando Franco y Jorge Lanzaro, *op. cit.*

El énfasis en lo político-institucional ha confirmado que el tipo de régimen político cuenta en el desempeño de las políticas, así como los modelos de gestión o en general los referentes institucionales de los actores.³³¹ Así mismo, se ha reconocido que las instituciones y las prácticas políticas no son los únicos factores de influencia para la calidad de las políticas, sino que factores como las creencias y actitudes de los ciudadanos, o el propio liderazgo son altamente decisivos en términos históricos. Se encuentra en esta lógica que la transferencia de políticas de un país a otro, o de una región a otra, no logra sus objetivos, pues se choca con “instituciones de movimiento lento”, como los valores, las normas sociales y las estructuras de poder arraigadas.³³²

Como constantes también aparecen consideraciones como las siguientes: sólo la vigencia del Estado de derecho, la mayor profesionalización del sector público, la descentralización, la transparencia y los mecanismos eficaces de rendición de cuentas harán funcional y legítima la acción gubernamental.

Como dije al principio de este comentario final, la intención no es presentar una apretada e incompleta síntesis de los resultados de la investigación política en materia de políticas públicas, sino descartar algunos rasgos que dan cuenta de la importante aportación, aún en ciernes, de la disciplina de las Políticas Pùblicas en México para entender los problemas y los asuntos públicos, así como algunas tendencias en las recomendaciones para mejorar las políticas.

³³¹ Enrique Cabrero, “Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límite de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”, en *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2000.

³³² Alejandro Portes, “Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual”, en *Cuadernos de Economía*, vol. XXV, núm. 45, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

En general, mi exposición parece plantear un escenario positivo entre el desarrollo de la disciplina de las Políticas Públicas y su posible vinculación con un proceso decisario más racionalizado, pero esto no es así. Una situación idealizada “iluminista o ingenieril social”, donde las Ciencias Sociales proporcionan “las bases para el desarrollo material de las sociedades y los conocimientos e instrumentos para mejorar la vida social, organizar el gobierno de los asuntos públicos y resolver los problemas de control simbólico de la población”, parece difícil aún, incluso en los países más democráticos y con una tradición más añeja en el estudio de la hechura de políticas.³³³ La pretensión de que la investigación científica en el campo de las Políticas Públicas desde la Ciencia Política, la Sociología u otras disciplinas nomotéticas incida en el proceso de toma de decisiones públicas tiene bastantes retos aún en un país como México, donde este vínculo parece aún distante, y más bien la base de las decisiones sigue siendo el ajuste mutuo, el ensayo y el error, con “embarradas” de conocimientos y datos sistematizados, a la manera de resolver problemas de tipo *muddling through* o tratando de salir del paso como lo describe Charles Lindblom para países como Estados Unidos.³³⁴ La cuestión aquí es encontrar los mecanismos que vinculen la investigación social y política a los centros de decisión en mayor medida. En estos momentos los retos siguen siendo muchos, pues los avances en la estructuración democrática de las políticas y los instru-

³³³ Para una revisión de los planteamientos de Lindblom y otros en torno a la relación entre investigación social y toma de decisiones en Latinoamérica véase José Joaquín Brunner, “Investigación social y decisiones políticas: un mercado del conocimiento”, en *Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina*, núm. 146, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, noviembre-diciembre de 1996.

³³⁴ Charles Lindblom, *Inquiry and Change*, Nueva York, Yale University Press, Russell Sage Foundation, 1990.

mentos de gobierno de la sociedad aún son magros e incipientes, incluso en situaciones a veces imperceptibles. La investigación social y política desde un enfoque de Política Pública debe ser tanto prescriptiva como normativa; la pertinencia pública de este tipo de estudios se finca en las tareas pendientes de la democratización mexicana.

Los problemas públicos: naturaleza y estructuración

Las políticas públicas como categoría analítica son muy complejas. Toda política pública que se plantea como instrumento de solución corresponde a una situación particular socialmente problematizada. Esto significa que los problemas públicos existen, puesto que la sociedad los padece, y los actores significativos, como las organizaciones sociales y los organismos políticos, manifiestan su existencia. Pero la percepción de cada uno de estos actores varía sobre las causas y la naturaleza de los problemas públicos, así como la forma que deberán tomar las soluciones planteadas. La decisión final acerca de la solución “correcta” en el espacio público se reconoce como derivado de un conjunto de procesos, negociaciones e intervenciones de diversos agentes de la sociedad.

Las políticas públicas son precisamente cursos de acción que tienden a solucionar problemas públicos. La estructuración de éstos es una tarea intelectual básica para todo el proceso de evaluación de las políticas públicas. El presente texto tiene como finalidad mostrar la importancia de estructurar los problemas públicos de una manera correcta, ya que de esto dependerá una solución satisfactoria de los mismos.

Complejidad en los problemas públicos

Para el analista de políticas públicas debe ser evidente que los problemas públicos son altamente complejos y que no pueden ser analizados con el solo uso del sentido común. La complicación de los problemas públicos es definida sobre todo por ser situaciones ocasionadas por múltiples factores en las que intervienen diversos actores, tanto sociales como políticos, en medio de relaciones de poder.

Estructurar el problema de manera correcta es el gran reto del analista de políticas públicas, ya que la solución exitosa de un problema público depende de encontrar la respuesta correcta al problema correcto.³³⁵ Por eso, el análisis deberá ayudar primero al entendimiento cabal de la naturaleza de los problemas públicos sobre los cuales se quiere intervenir y, segundo, deberá contribuir a la verificación de cómo la respuesta (política pública) puede ser juzgada como satisfactoria.

Algunos autores señalan las características que definen la complejidad de los problemas públicos:³³⁶

- *Los problemas públicos son interdependientes.* Los problemas de un área afectan a otras. Los problemas no son independientes en sí mismos, sino parte de un sistema más complejo. Algunos son causa o efecto de otros, así que su solución tampoco es independiente. Por ejemplo, el

³³⁵ “El éxito en la solución de los problemas requiere encontrar la solución correcta al problema correcto. Los analistas fallamos continuamente tanto porque tratamos de solucionar el problema equivocado, como porque tenemos la solución equivocada al problema correcto”. Russell L. Ackoff, *Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems*, New York, Wiley, 1974.

³³⁶ Véase básicamente a William N. Dunn, *Public Policy Analysis: an Introduction*, 2a. ed., EUA, Prentice Hall, 1994, pp. 140-141 y José Mejía Lira, *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 25.

aumento en los índices de inseguridad pública en una ciudad en ciertas épocas del año, puede estar relacionado con un periodo de crisis económica por el que atraviesa el país.

- *Subjetividad de los problemas.* Las condiciones externas que dan origen a los problemas políticos son trabajadas de forma selectiva, incluso con una equivocada sensación de objetividad. Los problemas son producto de los constructos humanos, de sus ambientes y contextos. Por ejemplo, el hecho de que el tema del desempleo sea prioritario para varios actores sociales y políticos, depende de múltiples razones relacionadas con el rol desempeñado por estos actores en la sociedad. Los funcionarios del gobierno podrían explicar la escasez de oportunidades de empleo por los ciclos naturales de altibajos de la economía; los empresarios lo explicarían a partir de la falta de reformas estructurales en la economía, y los sindicatos a la falta de voluntad política del gobierno y de partidos representados en el congreso.
- *Artificialidad de los problemas.* Los problemas son constructos sociales, es decir, surgen sólo cuando los actores formula juicios acerca de sus deseos de intervenir en la situación problematizada. Los problemas no existen separándolos de los individuos o grupos que los definen y manifiestan. Por ejemplo, el gobierno decide intervenir para evitar la urbanización de una zona ecológica, sólo si los vecinos del área se manifiestan en contra de tal acción por considerar que se está atentando contra la sustentabilidad de la zona, o de la ciudad.
- *Dinámica de los problemas.* Existen tantas soluciones como definiciones del problema, unas y otras están en constante flujo. No todas las soluciones son apropiadas para todos los problemas, aunque comparten situaciones simi-

lares. Además, los problemas no son estáticos, como tampoco lo son las soluciones. Por ejemplo, el privatizar la seguridad social en un país puede ser la solución si es que la distribución del ingreso es alta y equitativa. En cambio, para un país en vías de desarrollo en el que las oportunidades sociales son más bien escasas, la privatización del sistema de salud se antoja difícil. El tiempo juega como una variable importante, a lo mejor en este momento una solución es factible por las condiciones actuales, pero quizás luego no lo sea, o viceversa.

Como se ve, no es suficiente identificar los problemas para solucionarlos, la tarea del analista de estructurarlos resulta esencial para lograr dar respuestas satisfactorias a los funcionarios y sobre todo a los ciudadanos. De entrada, los problemas públicos son necesidades latentes de la sociedad, satisfactores irrealizados, valores u oportunidades de mejorar una situación, los cuales sólo pueden ser identificados por la acción pública, la que incluye no sólo el reconocimiento de las manifestaciones negativas del problema, sino su naturaleza, magnitud, causas y consecuencias particulares.

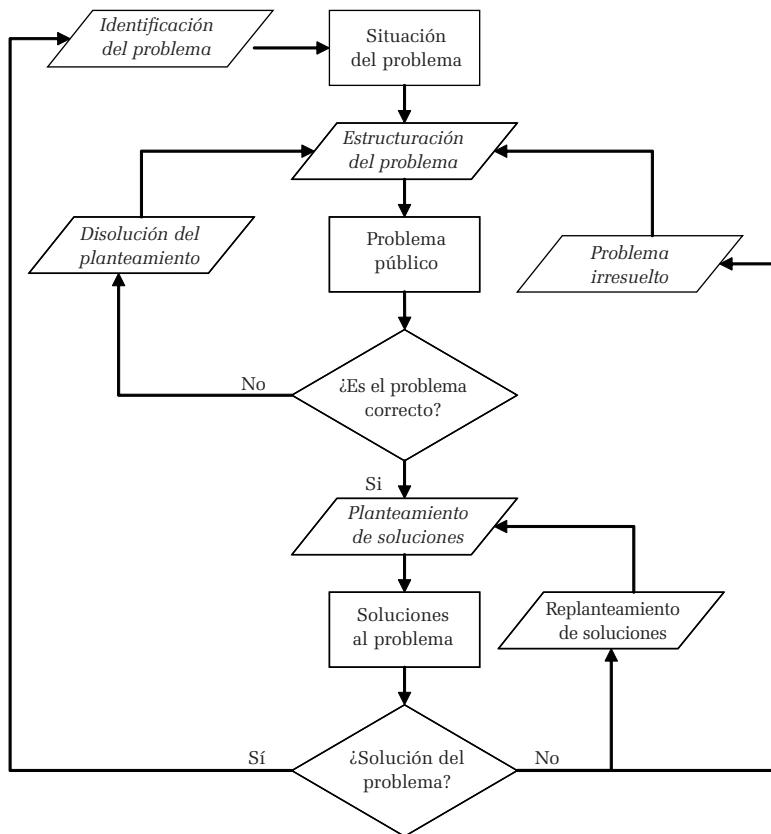
Metodología para estructurar problemas públicos

La evaluación de políticas públicas da prioridad a la metodología de la estructuración de problemas, más allá de los mismos métodos para solucionar el problema.³³⁷ Estructurar problemas públicos es la actividad básica de toda la evaluación de políticas públicas, ya que determina el éxito de todo el proceso en cada una de sus etapas sucesivas. En la siguien-

³³⁷ Dunn, *op. cit.*, p. 138.

te figura que ofrece Willam N. Dunn,³³⁸ se muestra cómo los métodos de la estructuración del problema toman prioridad sobre los métodos para solucionar el problema:

Figura 5
PRIORIDADES EN EL PROCESO DE ESTRUCTURACIÓN
DE PROBLEMAS PÚBLICOS



Fuente: William N. Dunn, *Public Policy Analysis: an Introduction*, 2a. ed., EUA, Prentice Hall, 1994, p. 139.

³³⁸ *Ibid.*, p. 139.

- *La identificación del problema versus la estructuración del problema.* La estructuración del problema es un proceso racional que requiere de un esfuerzo intelectual mayor al de la simple identificación de los problemas. Las estadísticas, las preocupaciones de los ciudadanos y de los involucrados están ahí, se manifiestan; pero hay que contextualizarlas, identificar su dimensión, su intensidad. Los signos o manifestaciones no son el problema en sí, sino producto del ambiente. Por ejemplo: el problema no es que aparezcan peces muertos a las orillas de un río, sino que sus aguas están contaminadas por alguna razón relacionada con la contaminación ambiental, ocasionada –quizá– por el desarrollo industrial de la zona.
- *Estructuración del problema versus el planteamiento de soluciones.* Los problemas públicos son, en esencia, complejos; para entenderlos se requiere de la utilización de métodos de alto orden, es decir, que posibiliten el entendimiento del problema a cabalidad teniendo en cuenta su complejidad, de lo contrario se tiene el riesgo de que se intente dar solución a las causas equivocadas.
- *Disolución del planteamiento versus replanteamiento de soluciones y problema irresuelto.* Los tres son procesos para corregir los errores en el planteamiento tanto del mismo problema público, como de las soluciones. El proceso de corrección de errores de cada una de estas operaciones intelectuales sucede en distintos niveles o momentos. La disolución del planteamiento es el abandono de una formulación incorrecta del problema antes de cualquier esfuerzo por resolverlo; el replanteamiento de soluciones es la calibración de los errores en el planteamiento de soluciones, ya que sólo se trata de modificar las soluciones equivocadas al problema correcto y, el problema irresuelto es

rehacer el análisis del problema, tratar de encontrar una mejor estructuración cuando se trató de plantear soluciones a un problema mal formulado.

Los problemas públicos se presentan como situaciones particulares que afectan a grupos sociales específicos, en las que sobresale la manifestación retórica de la situación problemática por parte de algún conjunto de actores o grupos de interés, y en el que se puede visualizar una variedad de interpretaciones, actitudes ciudadanas, rutinas burocráticas, presupuestos, mandatos legales, etcétera.³³⁹

Al estructurar los problemas públicos hay que tratar de ir más allá de la simple retórica, dado que la visión e interpretación de los funcionarios o de los actores sociales puede ser parcial o equivocada; de lo que se trata es que la estructuración del problema tenga en realidad utilidad analítica a partir de cierta objetividad.³⁴⁰

Para lo anterior, también sirve diferenciar entre problemas públicos y asuntos públicos.³⁴¹ Los asuntos públicos (*public issue*) se refieren a los temas o las cuestiones que incluyen el desacuerdo entre los actores en torno a los actuales o potenciales cursos de acción para solucionar la situación problemática, reflejan las visiones competitivas acerca de la naturaleza de los problemas.

La habilidad para reconocer la diferencia entre problemas y asuntos públicos es crucial para entender los diferentes caminos de cómo las experiencias comunes –es decir, las vi-

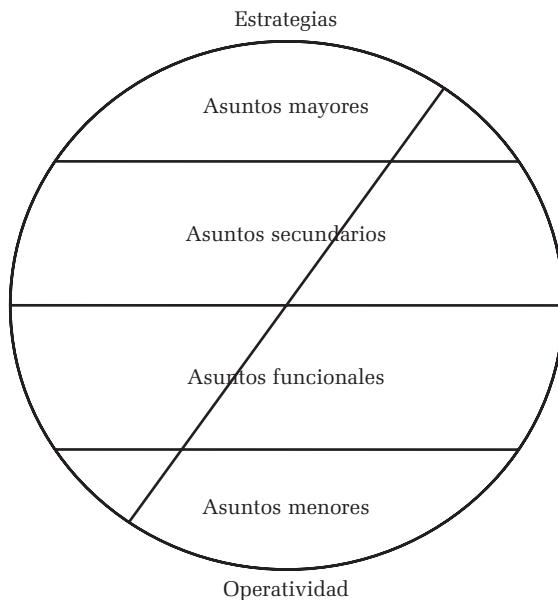
³³⁹ Eugene Bardach, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México, Miguel Ángel Porrua, 2001, pp. 15-16.

³⁴⁰ La objetividad no es precisamente la ausencia de percepciones de valor o ideologizadas, sino más bien la consideración del mayor número del conjunto de subjetividades.

³⁴¹ Dunn, *op. cit.*, p. 142.

vencias del mismo problema por los diferentes actores – son convertidas en disputas acerca de la formulación de la acción pública. Los asuntos públicos son los elementos del problema sobre los cuales existe un desacuerdo entre los actores involucrados, y se discute sobre éstos. Los elementos controversiales van desde las cuestiones estratégicas hasta las más operativas de las políticas públicas. Para facilitar la identificación y diferenciación de los asuntos públicos en disputa, es necesario reconocer cierta jerarquía entre ellos:

Figura 6
JERARQUÍA EN TIPOS DE ASUNTOS PÚBLICOS



Fuente: Dunn, *ibid.*, p. 144.

- Los *asuntos mayores* son aquellos que se discuten en los altos niveles gubernamentales, ya sea en el ámbito federal,

estatal y local, o entre ellos. Típicamente involucra cuestiones acerca de la misión, naturaleza y propósito de la Administración Pública y de cada una de sus organizaciones. Por ejemplo: el debate en sobre si la Secretaría de Salud deberá o no iniciar una política de promoción del uso del condón como medida preventiva al contagio de enfermedades, tales como el *Sida*. Ésta es una cuestión de debate que toca tanto lo moral de cada uno de los actores involucrados, como su concepción de hasta dónde llega el papel del Estado en poder afectar la vida de los privados. A los funcionarios públicos les tocará librarse un debate en torno al tema no sólo entre ellos, sino entre otros actores políticos, como los legisladores de distintos partidos en el Congreso, o frente a la jerarquía de la Iglesia católica, líderes sindicales u otros actores significativos de este tipo.

- Los *asuntos secundarios* se encuentran al nivel del diseño de los programas de la Administración Pública, es el debate de la priorización entre programas y la definición de los grupos o beneficiarios objetivo. Por ejemplo: la cuestión de definir qué se entiende por pobreza entre los especialistas, determinará el diseño de los programas a formular, y definirá los grupos vulnerables a los cuales estarán dirigidos los programas de la política.
- Los *asuntos funcionales* se ubican en el nivel de los programas, pero involucran preguntas acerca de la presupuestación, el financiamiento y los procedimientos particulares. Por ejemplo: un programa de entrega de apoyos para productores agropecuarios es discutido por los funcionarios de la secretaría correspondiente y las organizaciones campesinas, y el centro del debate es el monto de los apoyos y el cómo se entregarán.

- Por último, los *asuntos menores* son aquellos con frecuencia los encontramos en los proyectos específicos donde se define el personal, los apoyos, el tiempo de trabajo, las reglas y las operaciones estándares. Las decisiones de esta índole le corresponden basicamente a los niveles operativos de las organizaciones públicas.

Mientras más se mueva el analista a lo largo de esta jerarquía de asuntos, más se darán cuenta de su interdependencia, subjetividad, artificialidad y “dinamicidad”.³⁴² Las *estrategias* dentro de las políticas públicas son aquellas que al definirse se sabe que tendrán consecuencias de alto impacto de manera irreversible. Por el contrario, las *cuestiones funcionales u operativas* son aquellas acciones que ayudan a conseguir las estratégicas; pero no involucran grandes riesgos e incertidumbre y son fácilmente reversibles en caso de estar mal implementadas.

El análisis institucional y de actores significativos

Para completar la estructuración del problema es necesario el análisis institucional de la acción pública. Esto implica la investigación acerca del cómo se ha intervenido a lo largo de la historia en el tema, tanto por parte del aparato público –el gobierno de distintos órdenes–, como por parte de otros actores de relevancia social, económica o política. El estado que guarda un problema público o el estado de elaboración de una política pública no es producto del momento actual o del periodo particular en que se pretende estudiar

³⁴² *Ibid.*, p. 144.

la cuestión, sino que es producto de un proceso que se va gestando a través de períodos más prolongados en el tiempo, los cuales se estructuran a partir de hechos concretos que las interacciones entre múltiples actores, decisiones específicas y cambios de las condiciones en el ambiente, van generando. Se trata de identificar los resultados de la intervención pasada, así como los aspectos institucionales que han contribuido a un buen desempeño, o han limitado los resultados positivos.³⁴³

El análisis institucional incluye la descripción tanto del marco jurídico, como las reglas del juego informales que enmarca la acción de las políticas, programas o servicios, las organizaciones gubernamentales responsables del diseño estratégico, funcional y operativo, así como sus capacidades organizacionales o individuales. También se requiere la descripción del conjunto de ideas, valores y premisas que moldean el desempeño público de estas instituciones.

El conjunto de instituciones involucradas puede identificarse en tres niveles funcionales que tiene que ver con el tipo de asuntos (desde los estratégicos y hasta los operativos) que acabo de explicar en la sección anterior. La propuesta es de Elinor Ostrom, quien ubica el siguiente conjunto de ins-

³⁴³ Siguiendo a Douglas North, las instituciones básicamente deben ser entendidas como “las reglas del juego de una sociedad”, las cuales estructuran el comportamiento de los actores. Sin embargo, es necesario adoptar una definición que amplíe su comprensión a la idea de que también éstas estructuran los arreglos de la autoridad, así como las preferencias y valores de esos mismos involucrados. Véase para la primera definición de instituciones Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993; y para la segunda idea March, James G y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1997; y Kathleen Thelen y Sven Steinmo, “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, en Sven Steinmo et al., *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York, Cambridge University Press, 1992.

tituciones involucrada en todo problema o asunto de política pública:³⁴⁴

- a. *Instituciones constitucionales.* Reglas que establecen mecanismos y capacidades para tomar decisiones a nivel de elección colectiva. Crean o “empoderan” a instancias nacionales, regionales o locales para la toma de decisiones. Se trata de reglas que también definen valores, normas y orientaciones de las políticas. El cambio en este nivel implica transformaciones en la estructura de autoridad y del ejercicio del poder, así como de la concreción de ideas y valores que definen no sólo los objetivos políticos y los instrumentos, también la naturaleza de los problemas.
- b. *Instituciones de elección colectiva.* Reglas que enmarcan las elecciones operativas y que son utilizadas por quienes tienen autoridad para definirlas y diseñar políticas. Entre éstas están los instrumentos que regulan la asignación de derechos, los instrumentos que tratan de resolver las controversias y los conflictos entre usuarios, o definen los criterios para las políticas o los planes operativos. La transformación de este nivel de reglas es un cambio en los instrumentos utilizados para lograr un objetivo concreto, que va más allá de los aspectos técnicos.
- c. *Instituciones operativas.* Reglamentos y acuerdos específicos de operación, o que norman la actuación e interacción entre actores. Es el caso, por ejemplo, de las reglas que regulan la extracción, los montos, el intercambio de. En términos de transformación, se trata de aspectos técnicos que no trastocan ni los objetivos, ni las estrategias para alcanzarlos.

³⁴⁴Elinor Ostrom, *El gobierno de los bienes comunes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000 (1a. edición en 1990).

El análisis de los actores incluye su posición, su capacidad de acción, grado de apoyo o rechazo. El análisis de actores requiere una técnica que además de identificar las posiciones de éstos en torno al problema público estudiado, facilite estimar las consecuencias probables de la acción futura, la cual trata de legitimar alternativas de políticas bajo condiciones de conflicto político y de desigual distribución del poder y otros recursos. Esta tarea comienza con una ubicación de los actores por grado de implicación en el asunto público, la cual puede ser a partir de la siguiente clasificación: directamente involucrados, indirectamente involucrados, con interés específico o interés general. Después se sugiere construir el siguiente cuadro, el cual puede ser utilizado para completar este análisis.

Cuadro 3
TÉCNICA DE EVALUACIÓN DE POSIBILIDADES

Actores	Posición sobre el tema	Recursos disponibles	Jerarquización de importancia
X1			
X2			
X3			
X4			
...			
n			

Fuente: José Mejía Lira, *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.

- *Posición sobre el tema.* Aquí el analista hace estimaciones acerca de la probabilidad de que los actores principales, afectados o contrapartes, se opongan, apoyen o asuman un comportamiento indiferente hacia las distintas políticas alternativas.

- *Recursos disponibles.* Aquí el analista hace una estimación respecto de cada una de las contrapartes más significativas, de los recursos que disponen para conseguir sus posiciones respectivas. Los recursos disponibles incluyen prestigio, legitimidad, acceso a redes de información, de colaboración, etcétera.
- *Jerarquización de actores y recursos.* Aquí el analista hace una priorización entre las distintas contrapartes, en términos de los recursos con que cuentan, con el fin de hacer una estimación acerca de las posibilidades de actuación y real intervención en el asunto. Aquí también se ratifica si su actuación futura puede ser de apoyo u oposición hacia la acción pública a emprender.

Algunas otras recomendaciones para estructurar problemas

Eugene Bardach proporciona algunas otras recomendaciones a tomar en cuenta cuando estructuramos problemas públicos:³⁴⁵

1. *El analista debe pensar en excesos y deficiencias.* En el planteamiento del problema hay que incluir palabras como “demasiado”, “demasiado grande”, “creciendo demasiado lento”. Ejemplo: “La demanda de agua de riego está creciendo más rápido que nuestra capacidad para proporcionarla a un costo financiero y ambiental aceptable”, “hay demasiados niños en las zonas rurales sin instrucción primaria”.
2. *Se debe cuantificar hasta donde sea posible.* ¿Qué tan demasiado grande o pequeño es el problema? ¿Qué capacidad

³⁴⁵ Bardach, *op. cit.*, pp. 17-23.

se tiene para enfrentar el problema? ¿Cómo se espera incrementar la capacidad para enfrentar el problema?, etcétera.

3. *La definición debe ser evaluativa.* Se parte de la idea de que el problema existe porque alguien piensa que algo está mal; pero “mal” tiene diferentes acepciones. Cada persona utilizará diferentes criterios para evaluar los hechos. ¿Qué tipo de problemas privados requieren ser tratados como problema público y, por lo tanto, de merecer una acción pública? Por ejemplo: para algunos privatizar servicios, como el del agua potable, puede ser una solución viable para aumentar la inversión en la infraestructura, encontrar nuevas fuentes de abastecimiento o en general hacer más eficaz la distribución del servicio, pero para otras personas no sería necesario, pues creen que el gobierno no debe enajenarse de esa responsabilidad.
4. *Las condiciones que causan un problema público son también un problema.* En ocasiones, algunas de las causas de los problemas públicos son un problema en sí mismas, por lo que el analista deberá iniciar una ardua investigación para entenderlas. Por ejemplo: uno de los problemas en torno a la escasez de agua para el uso agrícola es que el gobierno no ha regularizado en un 100 por ciento los pozos de extracción, por lo que mucha del agua extraída no se contabiliza para ser cobrada y, por ende, para utilizar esos recursos para más tecnología en la búsqueda de nuevas fuentes de abastecimiento.
5. *Los analistas deben recomendar a los tomadores de decisiones aprovechar todas las oportunidades para mejorar la acción pública.* Muchas veces las decisiones de los funcionarios están inspiradas en el “si no está roto, no componerlo”, por lo que muchas veces la acción pública es limitada. Hay ocasiones en que la situación presenta de manera coyuntural una gran oportunidad para cambiar

y mejorar radicalmente el efecto de las políticas públicas, por lo que al estructurar el problema el analista debe plantear lograr ese efecto positivo integral desde el principio, aunque las manifestaciones negativas de los problemas apenas sean menores. No hay que esperar a que los problemas crezcan al máximo para iniciar su solución.

6. *El analista no debe caer en la trampa de definir las soluciones dentro del problema público.* Se debe evitar adelantar una solución cuando sabe que los problemas públicos son más complejos de lo que aparentan. En ese sentido, no puede decir que “hay pocas escuelas para la demanda excesiva de educación primaria” pues esto podría limitar la capacidad de pensar en otras soluciones al problema que vayan más allá de proponer “construir más escuelas”.

Eugene Bardach reconoce que es muy importante que el analista evalúe la cadena causal que va desde la situación problemática en sí misma, a las cosas malas que se supone que causa, y asegurarse que la cadena causal es real.³⁴⁶ La información recabada debe comprobarse escrupulosamente antes de decidir tomarla como válida.

Otras acciones específicas del analista deberán ser:

- a) Detectar, determinar y/o acordar cuáles son los objetivos cuyo logro se pretende evaluar.
- b) Producir el modelo conceptual que habrá de conducir el trabajo.
- c) Operacionalizar los conceptos de ese modelo:
 - i. Determinar cuáles son las principales dimensiones que pueden distinguirse en esos objetivos.

³⁴⁶ *Ibid.*, p. 22.

- ii. Encontrar los indicadores correspondientes a cada dimensión.
 - iii. Determinar el o los métodos de construcción de índices o información que se utilizará
 - d) Seleccionar la técnica de evaluación.
 - e) Recoger la información de acuerdo con distintas fuentes.
 - f) Procesar y analizar la información.

A manera de conclusión

Continuamente, los analistas y funcionarios públicos se encuentran oportunidades para intentar resolver el problema equivocado, por lo que seguramente no se contribuirá a mitigar las causas reales de la situación problemática, y los signos de malestar social se irán manifestando de manera creciente, y la legitimidad gubernamental se irá minando poco a poco.

Estructurar significa definir de forma analítica cuál es la naturaleza del problema público a solucionar, al identificar causas próximas y remotas en el tiempo y en el lugar, actores involucrados, posiciones en torno al problema y las posibles políticas públicas para solucionarlo. La importancia de una buena estructuración de los problemas públicos desde el inicio radica en atacar de manera certera a las causas correctas, y tomar en cuenta el conjunto de visiones involucradas para abonar a la legitimidad de la acción pública.

Se debe decir que la tarea de estructurar los problemas públicos no es una actividad que se realiza de una vez y para siempre. Es más, resulta muy difícil hacerlo bien a la primera, es necesario ir y venir en la estructuración de los

problemas públicos una y otra vez a lo largo de todo el proceso de la evaluación de políticas públicas.³⁴⁷

Finalmente, debe estar claro que la estructuración de problemas públicos es sólo el primer momento de un trabajo arduo en el proceso más general de la hechura de políticas públicas, a través de un modelo de toma de decisiones a través del estudio, el análisis y la investigación de la naturaleza de los problemas públicos, podrá proponer respuestas nuevas, dinámicas y eficientes, superando la diversidad de intereses y las relaciones de poder.

³⁴⁷ *Ibid.*, p. 23.

Bibliografía

- ACKOFF, Russell L. (1974), *Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems*, New York, Wiley.
- AGUILAR, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2005), “Las políticas públicas: su aporte”, en Adrián Acosta Silva (coord.), *Democracia, desarrollo y políticas públicas*, Memoria del Ciclo de Conferencias de Otoño de Política Pública, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- _____ (2004), “Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio”, en *Sociológica*, año 19, núm. 54, enero-abril, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- _____ (1994), “Las nuevas funciones del Estado”, ponencia presentada en el *I Foro del Ajusco: Sustainable Development and the Reform of the State in Latin America and the Caribbean*, abril, México, El Colegio de México, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- _____ (1992a) (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Antologías de Políticas Públicas, núm. 1, México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (1992b) (ed.), *La hechura de las políticas*, Antologías de Políticas Públicas, núm. 2, México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (1992c) (ed.), *Problemas públicos y agenda del gobierno*, Antologías de Políticas Públicas, núm. 3, México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (1995) (ed.), *La implementación de las políticas*, Antologías de Políticas Públicas, núm. 4, México, Miguel Ángel Porrúa.

- AGUILAR, María José y Ezequiel Andre-Egg (1992), *Evaluación de servicios y programas sociales*, España, Siglo XXI Editores.
- ALARCÓN OLGUÍN, Víctor y Héctor Zamitis Gamboa (1999), *Revista Conmemorativa de 25 Aniversario: Enfoques Contemporáneos en Ciencia Política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
- ÁRBOS, Xavier y Salvador Giner (1993), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, S.A.
- ARREDONDO RAMÍREZ, Vicente (1999), “Poder Local”, en Laura Baca Olamendi *et al.*, *Léxico de Política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- AVRITZER, Leonardo (2000), “Teoría democrática, esfera pública y deliberación”, en *Metapolítica*, vol. 4, núm. 14, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.
- BARDACH, Eugene (2001), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa.
- BOURDIEU, Pierre (2003), *El oficio de científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad*, Barcelona, Anagrama.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1997), “Prólogo”, en Nuria Cunill, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Nueva Sociedad.
- BREWER, Gary D. y Peter deLeon (1983), *The Foundations of Policy Analysis*, Illinois, Dorsey Press, Homewood.
- BRUNNER, José Joaquín (1996), “Investigación social y decisiones políticas: un mercado del conocimiento”, *Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina*, núm. 146, noviembre-diciembre, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.
- BURKI, S. J. y G. Perry (1998), *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Washington, D.C., Banco Mundial, estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.

- CABRERO MENDOZA, Enrique (2000), “Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límite de las *Policy Sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”, en *Gerencia y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- _____(1999), “Estudio introductorio”, en B. Bozeman, *Gerencia pública. Su situación actual*, México, Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 19-36.
- _____(1995), *Del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- CABRERO, Enrique y Gabriela Nava (1999), *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, México, Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- CALDERA ORTEGA, Alex Ricardo (2008), *Gobernanza y proyectos políticos: una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia*, Documentos de Trabajo de Flacso, núm. 2 [en el mismo número se incluye el texto de Gisela Zaremburg, “La Teoría de la Elección Pública: ¿una teoría del desencanto?”], México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- CAMOU, Antonio (1999), “Gobernabilidad”, en Laura Baca Olamendi et al., *Léxico de política*, México, Fondo de Cultura Económica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México.
- _____(1995), *Gobernabilidad y democracia*, México, Cuadernos de Divulgación Democrática núm. 6, Instituto Federal Electoral.
- CAMPERO CÁRDENAS, Gildardo Héctor (2009), “El bicentenario y la reforma en el sector público en México. Los afanes de Sísifo”, en *Convergencia*, vol. 16, núm. 49, enero-abril, pp. 247-371.
- _____(2001), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, UNAM, Plaza y Valdés Editores.

- CANTO CHAC, Manuel (1995), “Introducción a la Ciencia de las Políticas”, en *Diplomado Nacional en Política Pública y Gobierno Local*. Materiales de trabajo, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
- CASTELLS, Manuel (1996), *La sociedad en red*, vol. 1, Siglo XXI Editores.
- CASTRO, Esteban, M. L. Torregrosa, A. Allen, R. Gómez, J. Vera y K. Kloster (2006), “Desarrollo institucional y procesos políticos”, en *Perspectiva Transversal del IV Foro Mundial del Agua, Documento Base núm. 2*, México, Comisión Nacional del Agua, World Water Council.
- CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile: Vigésimoctavo Periodo de Sesiones en México, D.F., del 3 al 7 de abril, CEPAL (LC/G.2071, SES.28/3).
- CHAQUÉS, Laura (2004), *Redes de políticas públicas*, Colección Monografías núm. 206, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI Editores.
- COHEN, Michel, James G. March y Johan P. Olsen (1972), “A Garbage can Model of Organizational Choice”, en *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm. 1, marzo.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (2007), *Programas de Posgrado Nacionales de Calidad*, página web: http://www.conacyt.mx/Calidad/Becas_ProgramasPosgradosNacionales-Calidad.html (5 de junio de 2007).
- CROZIER, Michel (1996), “La transición del paradigma burocrático a una cultura de la gerencia pública”, Documento electrónico (ponencia), *I Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre.
- _____, Samuel Huntington y Joji Watanuki (1975), *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press.
- CUNILL, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Nueva Sociedad.

- _____ y Sonia Ospina Bozzi (ed.) (2003), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática*. Experiencias Latinoamericanas, España, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Agencia Española de Cooperación Internacional, Ministerio de Administraciones Públicas, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.
- DAGNINO, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (2006), “Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”, en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- DEL CASTILLO, Arturo (1995), *Ambigüedad y decisión: una revisión a la teoría de las anarquías organizadas*, Cuaderno de Trabajo núm. 36, División de Administración Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- DiMAGGIO, Paul J. y Walter W. Powell (comp.) (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.
- DUNN, William N. (1994), *Public Policy Analysis: An Introduction*, 2a. ed., Estados Unidos, Prentice Hall.
- ELDER, Ch. D. y R. W. Cobb (2000), “Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos”, en L. F. Aguilar, *Problemas públicos y agenda del gobierno*, Antologías de Políticas Públicas, núm. 3, México, Miguel Ángel Porrúa.
- ESPINOSA MORENO, Roberto (2002), *Profesionalización y servicio público de carrera, asignaturas pendientes en el México del siglo XXI*, Documento presentado en el VII Congreso International del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre, Venezuela, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

- EVANS, Mark (1998), “Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica”, en *Gerencia y Política Pública*, vol. VII, núm. 2, segundo semestre, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- _____ y Jonathan Davies (1999), “Interpretación de la transferencia de políticas de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples”, en *Gerencia y política pública*, vol. VIII, núm. 2, segundo semestre, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- FARES, Claudia (2000), “El concepto de democracia deliberativa. Un diálogo entre Habermas, Cohen y Bohman”, en *Metapolítica*, vol. 4, núm. 14, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.
- FONT, Joan (2004), “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias, metodologías”, en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM, Instituto de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.
- FRANCO, Rolando y Jorge Lanzar (coords.) (2006), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina*, Argentina, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, Naciones Unidas-CEPAL, Miño y Dávila Editores.
- FUNG, A. y E. O. Wright (2003) (2004), *Democracia en profundidad*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- GIDDENS, Anthony (1998), *La Tercera Vía. La renovación de la socialdemocracia*, Madrid, Tecnos.
- GONZÁLEZ PEDRERO, Enrique (2000), “La globalización y las soberanías nacionales”, en Varios Autores, *La globalización y las opciones nacionales*, Memoria, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 79-95.
- GUERRERO, Omar (1995), “Implementación de políticas como gobernabilidad”, en *IAPEM Revista. Democracia y gobernabilidad en América Latina*, núm. 26, abril-junio, Instituto de Administración Pública del Estado de México, pp. 33-48.

- GUTTMAN, Dan (2004), “De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características”, en *Gestión y política pública*, vol. XIII, núm. 1, primer semestre, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- HABERMAS, Jürgen (1986), *Historia y crítica de la opinión pública*, México Ediciones G. Gili.
- HALL, Peter A. y Rosemary C. R. Taylor (1999), “La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos”, en Víctor Alarcón Olguín y Héctor Zamith Gamboa, *Revista Conmemorativa de 25 Aniversario “Enfoques Contemporáneos en Ciencia política”*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
- HANSEN, K. y A. Jansen (eds.) (1998), *Governance and Environment in Western Europe*, Harlow, Addison Wesley Longman.
- INOSTROZA, Luis (1995), “Gobernabilidad, desequilibrios regionales y desigualdades sociales”, en *IAPEM Revista. Democracia y gobernabilidad en América Latina*, núm. 26, abril-junio, Instituto de Administración Pública del Estado de México, pp. 49-72.
- Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya (IIG), (2002), “Introducción a la gobernanza para el desarrollo sostenible”, en *The Barcelona Workshop on Governance for Sustainable Development*, Reporte Final de Proyecto de Investigación elaborado conjuntamente con Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible de Catalunya (CADS).
- INSUNZA, Ernesto (2006), “El reto de la confluencia. Las interfa-ces societales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)”, en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- JAMIL, I. (1998), “La cultura administrativa: una forma de comprender la Administración Pública en distintas culturas”, en *Gerencia y Política Pública*, vol. 1, primer semestre, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

- KINGDON, John W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown.
- KLIJN, Erik-Hans (2007), *Complexity in decision-making; connecting decisions, arenas and actor*, Paper for Seminars Series “Communication and space for change; actors, interfaces and interactions”, Wangeningen University.
- KLIJN, Erik-Hans, Joop Koppenjan y Katrien Termeer (1995), “Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks”, en *Public Administration*, núm. 73, pp. 437-454.
- KOOIMAN, Jan (2004), “Gobernar en gobernanza”, en *Instituciones y desarrollo. Desarrollo institucional para la gobernabilidad democrática*, edición 16, Cataluña, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- _____ (ed.) (1993), *Modern Governance: New Government-Society Relations*, Londres, Sage.
- LAHERA, Eugenio (2002), *Introducción a las políticas públicas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- LASSWELL, Harold ([1951] 1992), “La orientación hacia las políticas”, en Luis F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, Antologías de Políticas Públicas, núm. 1, México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ ([1971] 1992), “La concepción emergente de las ciencias políticas”, en Luis F. Aguilar (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Antologías de Políticas Públicas, núm. 1, México, Miguel Ángel Porrúa.
- LECHNER, Norbert (1994), “Los nuevos perfiles de la política”, en *Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina*, núm. 130, marzo-abril, Friedrich Ebert Stiftung, página web: http://www.nuso.org/upload/articulos/2317_1.pdf.
- LINDBLOM, Charles (1990), *Inquiry and Change*, Nueva York, Yale University Press, Russell Sage Foundation.
- MATUS, Carlos (1994), *Los tres cinturones del gobierno*, Caracas, Venezuela, Fundación ALTADIR.
- _____ (1987), *Política, gobierno y planificación*, Caracas, Venezuela, Ediciones del Instituto Latinoamericano y del Caribe

- de Planificación Económica y Social (ILPES), Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Fundación ALTADIR.
- MARCH, James G. y Johan P. Olsen (2006), “Elaborating the ‘New Institutionalism”, en R. A. W. Rhodes, Sarahh A. Binder y Bert A. Rockman (eds.), *Political Institutions. The Oxford Handbook of Political Science*, Reino Unido, Oxford University Press.
- _____([1989] 1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
- _____(1984), “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, en *American Political Sciences Review*, Estados Unidos.
- MARSDEN, Richard (1997), “La política del análisis organizacional”, en *Gerencia y Política Pública*, vol. VII, núm. 2, segundo semestre, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- MARTINELLI, José María (coord.) (2002), *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, Plaza y Valdés Editores.
- MARTÍNEZ SILVA, Mario (coord.) (s.d.), *Diccionario de política y administración pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- MAYNTZ, Renate (2000), “Nuevos desafíos de la teoría de Governance”, en *Instituciones y Desarrollo. Desarrollo Institucional para la Gobernabilidad Democrática*, 7a. edición, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Disponible en la página web: http://www.iigov.org/id/article.drt?e_id=187626&art=187660
- MCCOOL, Daniel C. (1995), *Public Policy. Theories, Models, and Concepts*, New Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- MEDELLÍN TORRES, Pedro (2006), “La política y las políticas públicas en regímenes de ‘obediencias endebles’. Una propuesta para

- abordar las políticas públicas en América Latina”, en Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina*, Argentina, Naciones Unidas-CEPAL, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México.
- MEJÍA LIRA, José (2003), *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- MERINO, Mauricio (1996), “El federalismo como tema de investigación”, en Documentos de Trabajo, *Diplomado en Políticas Públicas y Gobierno Local*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
- MORALES GARCÍA, Lucrecia (1997), “Las Escuelas de Gobierno y las Universidades”, en *Revista Educación Superior y Sociedad*, vol. 8, núm. 1, Caracas, UNESCO (CRESALC), p. 112.
- MORENO SALAZAR, Pedro (1993), “Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el Análisis de Políticas Públicas”, en *Revista INAP*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- MOSER, Federick C. y Salvatore Cimmon (1961), *Ciencia de la Administración*, Madrid, RIALP.
- MUSSETTA, Paula (2007), *Participación social y toma de decisión: El desfase del enfoque de las políticas públicas*. Documentos de Trabajo, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- NATERA, Antonio (2004), *La noción de gobernanza como gestión pública reticular*, Documentos de Trabajo “Política y Gestión”, núm. 2/2004, Madrid, Universidad Carlos III.
- NICARDO CRUZ, César (1999), *Cambio y mejoramiento de los programas de posgrado en las áreas de gobierno, administración y políticas públicas en México: elementos para la reflexión*, Documento presentado en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, México, D.F., 19-22 de octubre, Venezuela, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

- NIREMBERG OLGA, Josette Brawerman y Violeta Ruiz (2003), *Programación y Evaluación de Proyectos Sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia*, Argentina, Paidós.
- NORTH, Douglas (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- O'DONNELL, Guillermo (2004), “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11.
- _____(1997), *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Argentina, Paidós.
- OLVERA, Alberto J. (2004), “Ajuste neoliberal, democracia de baja intensidad y proyectos políticos en América Latina”, Ponencia para el Simposio: *O Brasil e as Américas no novo milenio*, Berlín. Disponible en la página web: http://www.contraloriamagen.gov.co/html/home/temporales/Ponencia_Olvera.pdf
- _____(1999), “Apuntes sobre la esfera pública como concepto sociológico”, en *Metapolítica*, vol. 3, núm. 9., México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.
- OSTROM, Elinor ([1990] 2000), *El gobierno de los bienes comunes*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PAREKH, Bhikhu (2001), “Teoría política: tradiciones en filosofía política”, en Robert Goodin, *Nuevo Manual de Ciencia política*, España, Istmo.
- PASQUINO, Gianfranco (1997), “Gobernabilidad”, en Norberto Bobbio y Nincola Mercucchi, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores.
- PAYNE, J. Mark et al. (2005), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, México, D.F, Correo de la UNESCO, segunda impresión. Publicado originalmente en Washington en 2003 por el BID y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- PERUZZTTI, Enrique (2006), “La política del accountability social en América Latina”, en Ernesto Insunza y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad*

- civil: *Participación ciudadana y control social*, Serie Conocer para Decidir, México, Cámara de Diputados, CIESAS, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porruá.
- PETERS, B. Guy (2005), *Institutional Theory in Political Science: the New Institutionalism*, Londres, Continuum.
- _____(2004), “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la Administración Pública a la Gobernanza*, México, El Colegio de México.
- _____(2003), “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?”, en *Reforma y Democracia*, núm. 27, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- _____(2000), “Governance and Comparative Politics”, en Jon Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, New York, Oxford University Press.
- PIERRE, Jon (2000), “Introduction: Understanding Governance”, en Jon Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, New York, Oxford University Press.
- PIERSON, Paul (2004), *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press.
- PORTES, Alejandro (2006), “Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual”, *Cuadernos de Economía*, vol. xxv, núm. 45, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- RAINEY, H. G. (1999), “Gerencia Pública: desarrollos recientes y perspectivas actuales”, en Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky, *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 221-255.
- RAMÍREZ KURI, Patricia (1999), “Poder Local”, en Laura Baca Olamendi et al., *Léxico de Política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- RAWLS, John (1971), *Teoría de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- REIN, Martin y Donald Schon (1999), “Un discurso de políticas que reflejan su marco”, en Peter Wagner et al. (comps.), *Ciencias Sociales y Estados Modernos. Experiencias nacionales e incidentes*.

- cias teóricas, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
- RHODES, R. A. W. (1996), “The New Governance: Governing Without Government”, en *Political Studies*, 44.
- RODILLA, M. A. (1999), “Presentación”, en John Rawls, *Justicia como equidad*, Madrid, Tecnos.
- RODRÍGUEZ ALONSO, Jesús (1999), *Nuevos actores institucionales*, México, mimeo.
- RONALD, George (2004), “Understanding Institutional Change: Fast-moving and Slowmoving Institutions”, *Studies in Comparative International Development* 38, invierno, pp. 109-131.
- ROSE, Richard (1998), *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- SABATIER, Paul A. y Hank C. Jenkins-Smith (1993), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, San Francisco, Westview Press.
- SÁNZ DE NANCLAREZ, Mauricio (1999), “Estudio Introductorio”, en Peter Wagner *et al.* (comps.), *Ciencias Sociales y Estados Modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan (2001), *La administración pública como ciencia: su objeto y su estudio*, México, IAPEM, Plaza y Valdés Editores.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2005), *Reinventar la Democracia. Reinventar el Estado*, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- SCHEDLER, Andreas (1999), “Neoinstitucionalismo”, en *Léxico de Política*, México, Fondo de Cultura Económica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México.
- Secretaría de Educación Pública (2007), *Oferta Educativa de Educación Superior 2007*. Disponible en la página web: http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Ofera_educativa_de_educacion_superior (28 de mayo).

- SHAFRITZ, Jay M. y Albert C. Hyde (1999), *Clásicos de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
- SHARKANSKY, Ira (1971), *Administración Pública*, México, Lecturas de la Carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- SIMON, Hebert ([1947]1989), *El comportamiento administrativo*, Argentina, Aguilar.
- SKOCPOL, Theda (1985), “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”, en P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- STEIN, Ernesto *et al.* (2006), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo-IPES.
- STOKER, Gerry (1998), “Governance as Theory: Five Propositions”, *International Social Science Journal*, 50, 155, pp. 17-27.
- THELEN, Kathleen y Sven Steinmo (1992), “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, en Sven Steinmo *et al. Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Análisis*, New York, Cambridge University Press.
- TOQUEVILLE, Alexis de ([1836-1840] 1973), *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica.
- UVALLE BERRONES, Ricardo (1991), “La Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública”, en *Revista IAPEM*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., núm. 11, julio-septiembre, pp. 57-59.
- VALLÈS, Joseph M. (2002), *Ciencia política, una introducción*, España, Ariel Ciencia política.
- VERGARA, Rodolfo ([1989] 1997), “El redescubrimiento de las Instituciones: de la teoría de la organización a la ciencia política”, en James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.

- VIDAL-BENEYTO, José (2008), “Las palabras del Imperio: gobernabilidad y gobernanza”, en *Diario El País*, Madrid, Prisacom, S.A., 14 de abril. Disponible en la página web: http://www.elpais.com/articulo/opinion/Gobernabilidad/gobernanza/elpepiopi/20020412elpepiopi_7/Tes/ (15 de agosto).
- VILAS, Carlos M. (2001), “El síndrome del Pantaleón: política y administración en la Reforma de Estado y la gerencia del gobierno”, en *Foro Internacional*, núm. 167, julio-septiembre, El Colegio de México, A.C.
- WEBER, Max ([1922]1986), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- WRIGHT, E. O. (2003), “Prefacio”, en A. Fung y E. O. Wright, *Democracia en profundidad*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- ZICCARDI, Alicia (1997), *Gobernabilidad en la ciudad capital*, México, Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- ZICCARDI, Alicia y Homero R. Saltalamacchia (1997), *Metodología para la evaluación del desempeño del gobierno en ciudades mexicanas*, México, Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Semblanza del autor

Alex Ricardo Caldera Ortega

Aguascalientes, Ags., México, 1976. Polítólogo por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Maestro en Políticas Públicas por el Colegio San Luis, A.C., doctor en Investigación en Ciencias Sociales, mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México; profesor-investigador del Departamento de Gestión Pública y Desarrollo del Campus León de la Universidad de Guanajuato. Fue presidente del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública de Aguascalientes, A.C. En este momento es también presidente del Colegio de Estudios Sociales de Aguascalientes, A.C.

Las líneas de investigación incluyen: procesos políticos en la elaboración de políticas públicas, diseño y cambio institucional. El trabajo empírico se concentra en problemáticas asociadas a la crisis del agua en regiones con escasez y contaminación del recurso. Entre sus publicaciones más recientes están:

- (2010), “Proceso político e ideas en torno a la naturaleza del agua: un debate en construcción en el orden internacional”, coautor con María Luisa Torregrosa, en Blanca Jiménez Cisneros, María Luisa Torregrosa Armentia y Luis

Aboites Aguilar (eds.), *El agua en México: cauces y encauces*, México, Academia Mexicana de Ciencias y Comisión Nacional del Agua.

- (2010), “¿Puede la lógica del método comparado ayudar en el estudio de países en lo individual? Perspectivas desde la ciencia política”, *Boletín de Política Comparada*, núm. 3, Segundo semestre: <http://www.politicacomparada.com.ar>
- (2008), “Gobernanza y proyectos políticos: una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia”, en *Documentos de Trabajo*, núm. 2, México, Flacso (número doble ya que aparece también un texto de Gisela Zarembert);
- (2008), “Balance y expectativas de la gobernanza del agua en Aguascalientes. Una reflexión en torno a los quince años de participación privada en el servicio de agua potable y alcantarillado”, en Roberto Olivares y Ricardo Sandoval (coords.), *El agua potable en México. Historia reciente, actores, procesos y propuestas*, Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México.
- (2006), “Agua, participación privada y gobernabilidad en la ciudad de Aguascalientes”, en David Barkin (coord.), *La gestión del agua urbana en México*, México, Universidad de Guadalajara-ANEAS.
- (2005), “Agua y política: la dimensión sociopolítica de la modernización y reestructuración institucional de los servicios de agua potable”, en revista *Páramo del campo y la ciudad*, Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México.

Índice

PRESENTACIÓN	5
PRÓLOGO	9
INTRODUCCIÓN.....	15
Capítulo 1	
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: SU NATURALEZA POLÍTICA	
Y ENMARQUE EN LAS CIENCIAS SOCIALES.....	19
Naturaleza de la Administración Pública.....	20
La Administración Pública, una Ciencia Social,	
parte de las Ciencias Políticas.....	27
La necesidad social del profesional en Gobierno	
y Administración Pública	29
Capítulo 2	
NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: LA EXIGENCIA	
DE LA POSMODERNIDAD	33
El enfoque de la Nueva Gestión Pública	
para México	40
Capítulo 3	
LAS CIENCIAS DE LAS POLÍTICAS Y EL ESTUDIO	
DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS.....	43

Capítulo 4	
LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN	
EN LOS GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS.....	57
Nuevas formas de hacer las cosas	
en el gobierno mexicano.....	57
De la Nueva Gestión Pública a un enfoque	
de gobernanza.....	60
¿Qué es la evaluación	
de las políticas públicas?.....	62
La evaluación del proceso y el proceso	
de la evaluación.....	70
A manera de conclusión	80
Capítulo 5	
EL PECADO ORIGINAL DE LAS CIENCIAS DE POLÍTICAS	
Y LAS POSIBILIDADES EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS	
EN TRANSICIÓN	83
Capítulo 6	
EL ANÁLISIS INSTITUCIONAL COMO POSIBILIDAD	
DE SUPERAR LAS LIMITACIONES DE LOS ESTUDIOS	
DE POLÍTICAS PÚBLICAS	93
La lógica de lo apropiado.....	102
Instituciones como creadoras de “significado”	103
El cambio institucional determinado	
por el entorno	105
Los retos	108
Capítulo 7	
LA GOBERNABILIDAD “DEMOCRÁTICA”	
Y SUS INSTITUCIONES	111
La relevancia de lo local	
en el equilibrio gobernable	122

Búsqueda del equilibrio de los “subsistemas institucionales” como elemento evaluativo de la gobernabilidad desde lo local.....	125
Capítulo 8	
GOBERNANZA,	
REDES Y PROCESO POLÍTICO	137
Los antecedentes.....	137
Los procesos que transformaron el rol del Estado	139
Vieja y nueva gobernanza	143
La gobernanza y su uso heurístico.....	148
Capítulo 9	
POLÍTICAS, AGENDA	
Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	157
Construcción de agenda de gobierno	158
Participación de la sociedad civil.....	162
Posibilidades y dificultades.....	165
Corolario	170
Capítulo 10	
UNA REVISIÓN CRÍTICA DESDE	
LA CIENCIA POLÍTICA INSTITUCIONALISTA	
AL ENFOQUE TRADICIONAL	
DE POLÍTICAS PÚBLICAS	173
La ciencia política centrada en el Estado y sus instituciones	173
Revisión al enfoque tradicional de proceso político en la hechura de políticas.....	177
Conclusión.....	189

Capítulo 11

BALANCE Y RETOS DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO DESDE UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL.....	193
Proceso histórico de la reforma administrativa en México	194
Los elementos esenciales a generar en la Administración Pública Mexicana	204
Los retos hacia el futuro	207

Capítulo 12

POLÍTICAS PÚBLICAS Y JUSTICIA SOCIAL	215
Las Políticas Pùblicas y la reforma del Estado	216
Puntos de encuentro	219

Capítulo 13

LLEGADA E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO.....	223
La emergencia del enfoque de políticas en el ámbito de la investigación política	224
La institucionalización académica.....	232
Las perspectivas: enfoques docentes y la agenda de investigación	238
Conclusión.....	247

Epílogo

LOS PROBLEMAS PÚBLICOS: NATURALEZA Y ESTRUCTURACIÓN	253
Complejidad en los problemas públicos	254
Metodología para estructurar problemas públicos.....	256

El análisis institucional y de actores significativos	262
Algunas otras recomendaciones para estructurar problemas	266
A manera de conclusión	268
BIBLIOGRAFÍA	271
SEMBLANZA DEL AUTOR.....	287

