

TEORÍA Y CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Guillermo Ejea Mendoza
Octubre de 2006

PRESENTACIÓN

Las notas que siguen ordenan una serie de conceptos y reflexiones en torno a la Teoría y el Ciclo de las Políticas Públicas.

El trabajo se inscribe en la dimensión III del proyecto *Un enfoque institucionalista de la educación superior en México*, a saber:

Revisión crítica de las políticas de educación superior en México para comprender sus alcances económicos y sociales y, al mismo tiempo, engarzar las dimensiones anteriores. En esta dimensión de análisis se ubica el papel de las políticas públicas en tanto que formas de construcción del nuevo modelo de economía y la nueva socialidad a partir de las concepciones y acciones del Estado frente a los procesos de globalización y ante los desafíos de la desigualdad social y el crecimiento económico.

Introducción.

Las notas que siguen ordenan una serie de conceptos y reflexiones en torno a la Teoría y el Ciclo de las Políticas Públicas. Están divididas en seis partes. La primera precisa la distinción entre *polity*, *politics* and *policy*, cuya traducción al castellano puede prestarse a confusiones. La segunda distingue entre ‘políticas públicas’ y ‘políticas gubernamentales’. La tercera gira alrededor de la relación entre las políticas públicas, los regímenes democráticos y lo que recientemente se ha dado en llamar gobernanza. La cuarta pone de relieve las ventajas y limitaciones de utilizar el Ciclo de las Políticas Públicas para comprender el *proceso real* de las mismas. La quinta resume cierto viraje en la teoría ocurrida en los años noventa y la influencia de la llamada Nueva Gestión Pública. La última señala la importancia de recuperar la dimensión política en la hechura de las políticas públicas, perdida en cierto modo por lo anterior.

1. *Polity*, *politics* and *policy*: la importancia de su distinción en el enfoque de Políticas Públicas.

El término *polity* alude a la noción de Estado como configuración jurídico-política en un territorio determinado¹.

El término *politics* se refiere a los procesos de competencia, negociación y ejercicio del poder.

Policy/policies se entienden como cursos de acción (estrategias o secuencia de decisiones conectadas) encaminadas a un fin.

Políticas Públicas (*policy* para Lasswell, 1992) son aquellas estrategias encaminadas a resolver problemas públicos. El enfoque de Políticas Públicas tiene dos dimensiones: el estudio de la multicausalidad de los procesos decisionales y el conocimiento de la mejor opción para lograr las soluciones.

¹ “Sistema jurídico que fija las normas de interacción entre individuos y organizaciones en la vida social” (Valenti y Del Castillo, 1997). También puede verse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación en un territorio determinado.

Aunque el perfil de las Políticas Públicas (policy) depende del tipo de Estado (polity) y se encuentra sujeto al juego de la política (politics), tiene su propia especificidad. Mientras que el estudio de lo político está relacionado con la lógica de consecución y mantenimiento del poder, el enfoque de las Políticas Públicas tiene una racionalidad técnico-científica y política que se orienta a determinar los problemas de carácter público y encontrarles las mejores soluciones posibles.

Y si bien toda decisión implica un contexto de poder que presupone su cumplimiento y toda política (policy) es un proceso de decisiones, no deben confundirse. El análisis de Políticas Públicas no puede perderse en (o desviarse hacia) el estudio de los compromisos y transacciones relativos al poder, ni orientarse a partir de las decisiones de la autoridad que resulten de los equilibrios políticos, ya que perdería su sentido esencial, esto es, atender racionalmente los problemas de interés público (Aguilar 1997: 22-25). Más bien, el enfoque de las Políticas Públicas tiene que hacer uso del análisis y las herramientas que proporciona la ciencia política (y otras disciplinas) para dilucidar la factibilidad, la estrategia comunicativa y la eficacia de las políticas.

Para tratar de clarificar: por ejemplo, el énfasis en la participación ciudadana alude, desde el ángulo de lo político, a su derecho a elegir (y deponer) a sus gobernantes; desde las Políticas Públicas, a su derecho de influir en la construcción, implementación y evaluación de las estrategias para atender los problemas públicos.

Extendiendo el argumento, podría decirse grosso modo que el político hace uso de las políticas (atención de problemas públicos) para legitimar el poder. El analista de políticas hace uso del análisis político (entre otras disciplinas) para ofrecer soluciones a esos problemas.

2. Políticas Públicas y Políticas Gubernamentales. Análisis predecisionales y postdecisionales.

El concepto de Políticas Públicas define estrategias de acción encaminadas a resolver problemas públicos a partir del interés y la opinión de los grupos sociales afectados; en cambio, el concepto de Políticas Gubernamentales tiene un sentido más amplio e

impreciso pues comprende en general a todas las acciones de gobierno. A partir de este principio pueden enunciarse las características principales que distinguen al enfoque de Políticas Públicas y que no necesariamente son atributos de las Políticas Gubernamentales. Aquél subraya precisamente el carácter público de las políticas, donde público no equivale a gubernamental ni alude solamente a la publicidad de las acciones o sus resultados, sino que define el espacio institucionalizado en el que los ciudadanos interactúan y dialogan con las autoridades con el fin de definir las necesidades comunes y convenir objetivos y estrategias para satisfacerlas².

Gracias a esta interlocución es que, por un parte, los ciudadanos pueden ejercer sus derechos sobre el accionar del Estado³ y, por la otra, las políticas pueden, en primer lugar, sustentar justificadamente los problemas cuya atención será priorizada y, en segundo, combinar el instrumental técnico-científico disponible de las diversas disciplinas útiles⁴ con una racionalidad sensible al contexto particular en que se encuentran, en busca de su mayor pertinencia, eficacia y eficiencia posibles. Más aún, el enfoque de Políticas Públicas implica una autorreflexión sobre el proceso de su elaboración y realización (*estudio de*) tanto como el desarrollo mismo de ese instrumental (*análisis en*⁵).

Debido a la existencia de múltiples demandas sociales, por un lado, y de diferentes posibilidades de acción técnico-económicas, por el otro, se hace necesario proceder a

² Bazúa y Valenti (1995: 52) lo definen como *publeceidad* y lo diferencian de la jurisdicción estatal. Para Luis Aguilar (2004: 23) tampoco es lo estatal, aunque está dentro de lo estatal, entendiendo por estatal, al parecer, el ámbito de la configuración Estado/Nación, que parece ser también la interpretación de Bazúa y Valenti (1995: 62). En cambio, para Parsons, 2005 es la dimensión de la actividad humana “que requiere regulación o intervención gubernamental o social, o al menos acción colectiva” (citado en Del Castillo y Méndez, 2006: 3). Por otro lado, utilizo con reservas el término ‘autoridades’. En la definición de Aguilar, la interlocución de los ciudadanos se lleva a cabo con “sus poderes públicos” donde este término es distinto al de gobierno pero sin que quede muy claro cuáles son esos poderes. A su vez, Bazúa y Valenti hacen mención de las políticas públicas de las organizaciones no gubernamentales. Entonces, las referencias a poderes públicos, intervención social o acción colectiva y ONG acaso remiten al problema de lo público/privado.

³ “Derecho individual a la propiedad pública sobre el Estado” (Bazúa y Valenti: 54)

⁴ Aquí *útil* se utiliza en el sentido del pragmatismo norteamericano. Como la orientación de las políticas públicas se plantea la solución de problemas públicos y, en general, éstos son multidimensionales, toma de las distintas ciencias el instrumental que le sirve; por eso la ciencia de las políticas es multidisciplinaria y multimetódica.

⁵ La necesidad de desarrollar la inteligencia que menciona Lasswell, es decir, investigación, conocimiento sistemático, percepción, reflexión.

una selección entre ellas considerando también lo político, jurídico y organizacional; así, ese espacio de interlocución propicia la construcción de las opciones más viables, aunque no sean las óptimas o más eficientes desde el punto de vista técnico. Por eso, la sensibilidad al contexto significa hacerse cargo de las circunstancias y razones económicas, sociales, políticas y jurídicas que condicionan la factibilidad de las políticas.

Desde este ángulo, el enfoque de Políticas Públicas se aleja de la concepción que reduce las estrategias gubernamentales a itinerarios de corte racionalista⁶ y cierra la brecha entre el interés, la lógica y el discurso en abstracto de gobierno (o de la burocracia) y el interés público constatable⁷. Puede decirse que implica también una perspectiva estratégica de largo plazo (pues se centra en los problemas públicos y no en los temas y períodos gubernamentales), aunque siempre se acompaña del seguimiento (que nutre la flexibilidad decisional) y de la evaluación de los resultados (indispensable para el ejercicio de la transparencia y el control por parte del público).

Ahora bien, para Aguilar la democracia no se reduce a las elecciones sino que es proceso de gobierno (2004: 20) y éste, a su vez, puede entenderse como secuencia de decisiones conectadas (1997: 25). Más aún, el enfoque moderno de Políticas Públicas sugiere que las elecciones democráticas no deben ser carta blanca para las decisiones de gobierno (1997: 19), sino que su misma realización implica un proceso de discusión racional entre los actores de la sociedad y los gubernamentales (1997: 26). En tal perspectiva, la contextualidad mencionada no se limita a la etapa de formulación de las políticas (análisis predecisional) sino que abarca también su implementación (análisis postdecisional)⁸.

⁶ En cualquier versión: instrumental, limitada o incrementalista (Del Castillo y Méndez, 2006: 4,5; Aguilar 1997: 21). Además, el enfoque de Políticas Públicas parece sugerir que tampoco se asume como dada una racionalidad maximizadora egoísta en los individuos (Bazúa y Valenti: 55-57), aunque Aguilar señala que ha reivindicado una visión liberal del mundo político que tiene como sujeto principal a los ciudadanos individuales libres (2004: 25,26).

⁷ El discurso de gobierno en abstracto puede aludir al interés público, al bienestar de las mayorías, a las demandas de los más necesitados o a otras figuras similares para legitimar sus acciones, pero una de las peculiaridades del enfoque de las Políticas Públicas reside en el uso de métodos cuantitativos y cualitativos para la delimitación de problemas y la verificación de resultados (Lasswell, 1992: 88, 92; Aguilar 2004: 24)

⁸ De las lecturas revisadas puede desprenderse que esta fase postdecisional o de implementación comprende dos momentos. En el primero se sitúa la dimensión comunicativa (que tiene continuidad con el análisis de factibilidad política predecisional) para persuadir al público de las

A diferencia del planteamiento original, que se centraba en la construcción de las decisiones, la interpretación actual del enfoque de Políticas Públicas comprende también su realización, evaluación y comunicación (Aguilar 2004: 33), así como su corrección y aprendizaje. En un mundo marcado la incertidumbre y las restricciones, no basta con recoger las preferencias de la comunidad y elaborar el plan de acción, sino que es preciso considerar su operabilidad, entendida ésta no como la posibilidad que se proyecta de antemano para un escenario futuro estable, sino como el análisis del y en el propio proceso de ejecución, ya que éste se encuentra normalmente sujeto a condiciones cambiantes. En este sentido, la interlocución no termina con la toma de la decisión sino que, posterior a ella, conlleva el despliegue de un encuentro argumentativo entre los actores que permite explicar y consensar⁹ las razones, alcances, límites y, en su caso, ajustes de los objetivos y las estrategias que se ponen en marcha.

3. Políticas públicas, democracia y gobernanza.

Para Bazúa y Valenti (1995) la democracia es el “prerrequisito sistémico” para que el Estado sea funcional al incremento del bienestar público¹⁰ debido a que conlleva, por un lado, la transparencia y rendición de cuentas de las acciones gubernamentales y, por el otro, la propiedad colectiva real de la sociedad sobre el Estado. En cambio, estas dos características están ausentes de la configuración autoritaria, en la que tiende a prevalecer un interés particular que, además, no siempre es claro (p. 64, 66 y 70).

Para Luis Aguilar, “en las repúblicas democráticas... gobierno, sociedad política y civil no renuncian al ‘espíritu público’ de buscar el máximo beneficio colectivo y la máxima solidaridad con los conciudadanos más débiles y desplazados” (Aguilar 1992: 34). En

bondades y ventajas de la decisión tomada (Aguilar, 1997: 32). El segundo corresponde a la puesta en práctica de la política y puede asociarse, en términos de agenda de investigación, al desarrollo de la Nueva Gestión Pública (Aguilar 2004: 33 y ss).

⁹ Aguilar (1997), siguiendo a Majone, enfatiza la idea de persuasión pero aquí prefiero usar la de consenso porque me parece que indica con más claridad el sentido bi o multilateral de la discusión pública.

¹⁰ Bienestar público es la agregación del bienestar individual. La cuestión es cómo realizar esa agregación.

contraposición, un régimen autoritario sería excluyente y tendería a dejarse llevar por la búsqueda de rentas burocráticas y granempresariales (Bazúa y Valenti, 1995: 71).

De acuerdo con lo anterior, parece haber una fuerte asociación entre democracia y bienestar público o máximo beneficio colectivo. Esto se debe, en primer lugar, a que un régimen democrático supone la participación efectiva de la sociedad en la construcción e implementación de las grandes decisiones o decisiones estratégicas de gobierno, es decir, en la determinación de los fines de la acción gubernamental. En segundo lugar, supone una correlación entre participación democrática y procuración del bienestar público o beneficio colectivo.

No obstante, la reducción del Estado impulsada por el modelo neoliberal en favor de la ampliación de los mercados y la libre competencia, retrajo también la atención gubernamental en otros espacios sociales, especialmente en espacios básicos del bienestar social. En este sentido, el énfasis en lo liberal se sobrepuso al carácter democrático del bien colectivo. Así mismo, el crecimiento de la pluralidad social en las sociedades modernas puso en cuestión las formas tradicionales del poder político, pugnando por nuevos y variados mecanismos de representación y negociación. Por ello, en dichas sociedades tiende a haber una desproporción entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta del sistema político, un grado mayor de conflictualidad social y una multiplicación y fragmentación de los centros de poder¹¹.

Lo anterior ha propiciado la necesidad de revisar el paradigma burocrático-vertical del gobierno y buscar otros esquemas de explicación y acción más adecuados a la realidad contemporánea. La noción de redes se ubica en este contexto. En sentido amplio la idea de redes está asociada a las interacciones que establecen las organizaciones de la sociedad civil con determinados fines específicos¹² (problemas públicos que incluso pueden rebasar los ámbitos gubernamental y nacional) y que, por ello, de una u otra forma alteran los límites de la autoridad estatal.¹³ Ahora, la gobernabilidad tiene que transitar por un conjunto de relaciones cruzadas entre actores heterogéneos de índole

¹¹ Bobbio, 2002: 104 a 106.

¹² *Un Libro Blanco* de la Comisión de las Comunidades Europeas.

¹³ La presencia de estas redes modifica los bordes que antes diferenciaban claramente al Estado de la sociedad civil (Rhodes y Bevir, 2001).

gubernamental, social y privada en la vida política, social y económica¹⁴. La cuestión es que tales relaciones no siempre son complementarias ni estables ya que los intereses de estos agentes son múltiples y con frecuencia contradictorios y difusos, a veces plantean demandas excesivas o excluyentes y en ocasiones rebasan los cauces institucionales existentes.

Para abordar esta problemática puede apelarse a la noción de gobernanza si se entiende como “el arte o 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” (Del Castillo y Méndez, 2006), que supera al concepto de gobernabilidad si este comprende meramente a la efectividad del Estado. Es decir, gobernanza sería la ampliación de la capacidad de gobernar para el desarrollo, en el contexto de redes, cooperación entre agentes y ambientes inciertos¹⁵. Esta idea de gobernanza apunta a la reconexión de los vínculos entre la esfera estatal y la civil reconociendo un contexto poliárquico y la necesidad de fortalecer el espacio de lo público. Desde la óptica de las Políticas Públicas, esto implica, como se ha señalado antes, afinar los mecanismos de la participación ciudadana efectiva tanto en la determinación de los fines y estrategias del Estado como en la transparencia y control del quehacer gubernamental. Así mismo, involucra, desde el otro lado, el aumento de la confianza ciudadana en las instituciones y en los otros actores¹⁶.

¹⁴ En este panorama complejo no sólo se han diluido los contornos de lo estatal, lo institucional y lo formal, sino también las fronteras de lo nacional.

¹⁵ No hay todavía acuerdo sobre el significado del término gobernanza. Por ejemplo, Rhodes y Bevir dan cuenta de las diferentes interpretaciones existentes en el caso británico según las tradiciones de los partidos políticos, pero indican que, en términos generales, la noción de gobernanza señala cómo la autoridad informal de las redes complementa y sustituye a la autoridad formal del gobierno (p. 1) pues, entre otras cosas, erosiona la intermediación de las instituciones (p. 21). Desde el punto de vista de la unidad europea, en cambio, tiene una significación más positiva, ya que se define en función de la necesidad de construir la gobernabilidad multinacional sobre la base y articulación de los niveles nacionales, regionales y locales, considerando en la integración no sólo a las instituciones gubernamentales sino también a la sociedad civil y sus redes. Éstas son vitales pues funcionan como “alerta rápida para orientar el debate político” (Comisión, 2001: 16), contribuyen a establecer puentes y cimientos en la construcción del espacio común y sirven también como “multiplicadoras de opinión”. Por esto, gobernanza designa normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes con base en cinco principios: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia (p.8)

¹⁶ Correlativamente, es razonable pensar que el incremento de la coordinación y corresponsabilidad que comporta el proceso de la gobernanza, debe comprometer a los agentes no gubernamentales (privados y sociales) a ejercer también la transparencia en sus acciones.

En este sentido, la democracia favorece el bienestar público si contiene el espacio de interlocución mencionado (como proceso de gobierno por discusión). Cabe añadir que, desde este punto de vista, debe enfatizarse la vigencia de los derechos de los ciudadanos no sólo frente al Estado sino también ante el resto de la comunidad¹⁷. En este marco, las ideas de bienestar público y democracia contienen a la de libertad, pero ésta no puede entenderse nada más en contraposición al poder del Estado sino también en función de comprender los derechos de los demás¹⁸.

4. El Ciclo de vida de las Políticas Públicas y la riqueza y complejidad del proceso de las políticas públicas.

El proceso y el ciclo de las políticas públicas son conjuntos de etapas de decisiones y acciones. Podríamos decir, siguiendo a Knoepfel y otros (2003), que el ciclo es un marco de referencia que sirve para buscarle sentido al flujo (proceso) de decisiones y procedimientos que (en la realidad) forman una política pública. Aguilar (1992) es más explícito: “la noción de policy process (ciclo) es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Como tal pertenece al orden lógico más que al cronológico, por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro”. Es un artificio para denotar “sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a manera de proceso”. Esta artificialidad se debe a que, en la práctica, el proceso de las políticas públicas no es lineal: “las etapas pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o retrasarse, repetirse”. El proceso real puede constituirse por eventos no sucesivos e inseparables. Además, las políticas públicas se conforman por una gran cantidad de acciones, decisiones y relaciones de distinto tipo en contextos multideterminados.

En virtud de que se trata de una construcción analítica, se han formulado diferentes modelos de ciclo para comprender la riqueza y complejidad del proceso, dependiendo

¹⁷ Para Luis Aguilar, un régimen republicano, liberal y democrático es el que se funda en los derechos (humanos, civiles, políticos, sociales) de los ciudadanos como individuos libres (Aguilar 2004: 23,26).

¹⁸ A esto se refiere Bobbio (2002) cuando habla de liberalismo democrático (p.58) y democracia participativa (p. 108).

del interés y enmarque del analista (y del decisor o decididor), la profundidad y detalle del análisis, las técnicas analíticas y la información que estén disponibles y el momento de la política. Pero hay consenso en los pasos fundamentales (Del Castillo y Méndez, con base en Parsons): 1) problema; 2) definición del problema; 3) identificación de alternativas, respuestas o soluciones; 4) evaluación de opciones; 5) selección de opción; 6) implementación, y 7) evaluación. A mí me atrae, muy intuitivamente, el esquema de Knoepfel y otros (muy parecido al de Anderson,): 1) surgimiento y definición del problema; 2) inclusión en la Agenda; 3) formulación y adopción del programa; 4) implementación, y 5) evaluación, a lo que añadiría 6) retroalimentación o terminación.

De cualquier manera, entre los autores parece haber también amplia coincidencia en dos etapas, la de implementación y la de evaluación, y numerosas diferencias en la delimitación de las precedentes. Si esto es cierto, entonces cobra mayor relevancia que Aguilar, en el trabajo de referencia, preste especial atención a diseccionar los primeros tramos (entretreídos) del proceso de las políticas: la formación de la Agenda y la definición de los problemas públicos. Las preguntas claves a responder en estas etapas son: ¿cómo un problema se convierte en problema público? y ¿cómo un problema público se incorpora en la Agenda? (pp. 33 y 34). Las respuestas a estas preguntas parecen cruciales ya que la formación de la Agenda “da el tono y dirección de un gobierno” (p. 27), y la definición del problema condiciona la configuración de las políticas (pp. 51 y 52). En cierto modo, las demás etapas serían la consecuencia lógica de la manera como se plantearan estos tramos iniciales.

Las ventajas de apelar al ciclo pueden enunciarse así (Del Castillo y Méndez y Knoepfel y otros): (1) proporciona una visión de conjunto del proceso al tiempo que (2) reduce su complejidad; y permite en cada etapa (3) identificar actores, (4) clarificar distribución de funciones y responsabilidades, (5) identificar retos, (6) emplear una variedad de herramientas analíticas y (7) enfoques disciplinarios, (8) detectar errores y lagunas y (9) facilitar la retroalimentación. Así mismo, puede decirse que ayuda a distinguir las políticas públicas de las gubernamentales (Knoepfel et. al.), a valorar la salud de la vida pública y a estructurar los problemas y sus soluciones (Aguilar, 2002: 22). O de forma más general: a explicar el cómo, porqué, para qué, cuándo y quién del proceso de las políticas públicas.

Como toda construcción lógica conceptual que pretende desmenuzar y ordenar la realidad compleja, dinámica, diversa, contradictoria y en muchas ocasiones velada, el ciclo de las políticas públicas tiene sus limitaciones y riesgos. El principal es, quizá, sobreestimar la naturaleza racional del proceso. Como indica Aguilar (1992), el proceso decisonal es con frecuencia “contingente, tornadizo”, “inestable, mala o laxamente estructurado, sin patrón de comportamiento, semejante al modelo de anarquías organizadas” (p. 37). Esto se debe (para utilizar una expresión en desuso pero sintética y exhaustiva) a que está sujeto a múltiples determinaciones, lo cual ocasiona, como se ha dicho, que no necesariamente ocurra de manera mecánica y lineal sino a través de zigzagueos, frenos, retrocesos, brincos, atajos, rodeos, superposiciones, desviaciones.

En este sentido, el peligro es tratar de encasillar las etapas del proceso en las del ciclo, revelar secuencias donde no las hay y descartar ciclos simultáneos o incompletos que podrían ser relevantes (Knoepfel y otros). También existe el riesgo de atribuir el mismo tipo de racionalidad al comportamiento de todos los actores, soslayando que contextos culturales heterogéneos pueden dar lugar a objetivos, conductas y códigos divergentes. Ligada a estos temas se encuentra la tentación (común en todas las ciencias y disciplinas) de generalizar la aplicación del modelo o de una de sus etapas a todo tiempo y lugar. Por esto no es gratuito que la evolución del enfoque de las políticas públicas esté asociada al descubrimiento consecutivo de la insuficiencia de cada etapa para explicar las situaciones y lograr los resultados deseados (Aguilar, 1992), ni lo es que haya la necesidad de explorar “enfoques amplios de política pública” en sociedades como las latinoamericanas (Bazúa y Valenti, 1995; Cabrero, 2000; Garnier, 2004). La imposición desde arriba sólo puede contrarrestarse mediante un flujo desde abajo.

La no neutralidad u objetividad del método es otro aspecto a cuidar. A causa del enmarque de quienes analizan y deciden, la selección de datos y variables para definir y abordar un problema puede sobreestimar algunos que son irrelevantes y menospreciar otros relevantes. En palabras de Aguilar, una estructuración incorrecta de la política pública puede conducir a soluciones falsas o contraproducentes. Es decir, la no contextualización del ciclo (por niveles según Parsons, y por factores según Aguilar) puede convertirlo en un cascarón vacío o una herramienta adversa.

En suma, para recoger la riqueza y complejidad del proceso, el ciclo (¿y el analista?) debe caracterizarse por ser flexible (para capturar los caprichos de la realidad), sólido metodológicamente (para ofrecer una interpretación coherente de la misma), innovador (para retroalimentarse mediante el aprendizaje y la creatividad ante situaciones inéditas), estratégico (para no perder los propósitos fundamentales a pesar de los cambios) y orientado a impactos (para ser eficaz).

¿Cuál es el criterio de verdad que permite validar el realismo del ciclo? De acuerdo con la mayoría de los autores, ese criterio se encuentra en la capacidad del proceso para articular dialógicamente el conocimiento científico-técnico con las demandas sociales, lo que, a su vez, depende estrechamente de la vigencia de la democracia en la sociedad.

5. Cambios recientes en la teoría de las políticas públicas e influencia de la Nueva Gerencia Pública, especialmente con el estudio de su gestión (implementación y evaluación).

La evolución del enfoque de las políticas públicas se ha desarrollado sobre los énfasis sucesivos (históricos y metodológicos) que se han puesto en las diferentes etapas del proceso, desde la fase de iniciación en los años cincuentas y sesentas hasta la de diseño en los noventa. En este sentido, el proceso de las políticas públicas corre mediante paralelismos, intersecciones e influencias recíprocas con el territorio de la administración pública y su propia evolución.

Puede decirse, a muy grandes rasgos, que hasta los años setenta predominó una visión racionalista-positivista en la administración pública, centrada en el carácter burocrático (weberiano) del Estado y la disociación entre su quehacer administrativo respecto de lo político. Sin duda, la aparición del enfoque de las políticas públicas contribuyó a ampliar ese *focus* (Carrillo, 2004) precisamente hacia el proceso de las políticas.

Aguilar señala que la reivindicación de la mirada gerencial es la otra cara del redimensionamiento estatal que se presentó en los ochenta. La atención se centró entonces en la eficacia y la eficiencia de las políticas, más precisamente, en lograr “una dirección y gestión pública inteligente, capaz de eliminar, deficiencias, desvíos [e] incumplimientos” (2004: 18 y 19).

En efecto, el gran salto paradigmático del mundo contemporáneo ocurrió en los años ochenta. Cabrero (2000) lo describe en términos de la transición de un Estado omnipresente a uno modesto o regulador, en la que el monolito estatal se fracciona: sus dependencias crecen, se multiplican, bifurcan, autonomizan, contraponen, disputan espacios y recursos, dando lugar a una especie de ‘redes de dependencias’ ‘flojamente acopladas’ más que a un aparato centralizado y vertical, y a la necesidad de nuevas formas de interacción y coordinación. Mientras, los grupos organizados de la sociedad se introducen en y reconfiguran el espacio de lo público, provocando la reconsideración de las relaciones entre lo público y lo privado, entre el Estado y la sociedad. Esta es la base de la división del enfoque de políticas públicas entre la corriente sinóptica y la anti-sinóptica que Parsons trata de reintegrar (Carrillo, 2004: 38).

La reducción y mudanza en las funciones del Estado tiene como plataforma y contrapartida el postulado e implantación de la ampliación de las relaciones mercantiles no sólo en la esfera económica sino en toda (casi) la estructura social, y de la racionalidad maximizadora (y su hija putativa, la limitada) no sólo en el pensamiento económico sino en todo (casi) el pensamiento social dominante Garnier (2004) describe ampliamente este proceso). En este contexto surgen los que Carrillo denomina enfoques actuales de la gestión pública que, más allá de sus diferencias particulares, pueden caracterizarse en común frente a la concepción weberiana. Así, el paradigma antiguo podría describirse como centrado en la burocracia, sostenido en la legitimidad de la dominación, orientado por los principios organizativos de la jerarquía y los procedimientos y tratando de resolver las disfunciones entre la burocracia y la democracia. En cambio, las nuevas corrientes (simplificando) tendrían como objeto de análisis la provisión de bienes públicos, acotarían la legitimidad de la intervención del Estado en función de las fallas del mercado, reflexionarían sobre las anarquías organizadas y se encuadrarían en las tensiones entre Estado y mercado.

Dos elementos (no independientes entre sí) de esa perspectiva común merecen ser destacados. Uno es la eliminación de la dicotomía entre administración y política, o mejor dicho, la reconsideración desde diversos ángulos de que la política sí importa en el desempeño gubernamental. El otro es el reconocimiento a la participación de agentes no estatales en la provisión de los bienes y servicios públicos. En este nuevo mapa de

relaciones las coordenadas de la gestión pública se definen por una forma distinta de ver la toma de decisiones, incluir la visión estratégica, aceptar que se está ante un tablero donde juegan las posiciones de los actores e incorporar las preferencias de los clientes/usuarios (Cabrero, 2000: 23). Es decir, que la gestión pública debe guiarse por los criterios de eficiencia (costos), eficacia (en las interacciones entre agentes) y legitimidad (satisfacción del cliente).

Según Carrillo (2004), siguiendo a Bozeman (2000) y Lynn (2004), la corriente de la gerencia (management) pública pretende “ocupar un espacio de intersección entre la administración pública y las políticas públicas, atendiendo al doble problema de la gestión administrativa y el de la gestión de políticas desde una visión en que la gestión es una actividad genérica (es decir, no hay dicotomía entre la pública y la privada). La idea es que la gestión pública comparte muchas cosas con la privada aunque en un espacio propio y peculiar “concerniente a valores de interés público, bienes públicos y asuntos de carácter social”. “Ello supondría –Carrillo sigue a Perry- desarrollar una teoría orientada hacia problemas y que contribuya a un rendimiento eficaz” (pp. 51 a 53).

A diferencia de la administración pública (a secas), orientada por la jerarquía y la reglamentación, la Nueva Gerencia Pública está basada, según Lynn, en el desempeño y la cultura privada, comercial y de mercado. Sus valores son: productividad, mercantilización, actitud de servicio, descentralización, orientación de políticas públicas y rendimiento de cuentas; y los factores clave para su desarrollo son: medios no estatales de provisión, descentralización y nuevas formas de coordinación. Para este autor, el principal desafío de la NGP se ubica en un triángulo problemático: gobernanza, capacidad de implementación de las políticas públicas y control democrático. Más aún, se pregunta de manera particular qué sucederá con la burocracia (gobierno) en el choque entre las fuerzas del mercado y la democracia.

Extendiendo el argumento, podría plantearse que si bien los principios de la NGP podrían contribuir a la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, todavía queda por resolver la forma en que la participación democrática puede establecer límites a la racionalidad mercantil en aras de objetivos sociales más trascendentes.

6. Ventajas y desventajas de recuperar la dimensión política de la toma de decisiones en el nuevo paradigma de la gestión pública.

Como dije antes, todo parece indicar que el criterio de verdad que permite validar el éxito de las políticas públicas reside en la articulación del conocimiento técnico-científico con las demandas sociales, y el criterio para determinar éstas depende a su vez de la vigencia de un proceso político democrático. En este sentido, los ensayos para *purificar* el proceso (y su administración) no han podido suprimir su marca de origen.

La cuestión es más trascendente en países como los de América Latina pues, como señala Cabrero, en ellos prevalecen un conjunto de condiciones distintas a los de los países desarrollados, que obligan a matizar los enfoques que se aplican en estos últimos.

En ese orden de ideas, Garnier elabora una extensa argumentación para develar las falacias del racionalismo económico y político contemporáneo y demostrar que la formación de la Agenda no es un problema técnico sino político ya que implica, en las sociedades latinoamericanas, el doble reto de construir la democracia “desde arriba” (como sistema político) y “desde abajo” (como ciudadanía y vigencia de los derechos sociales).

Para este autor, “la búsqueda de la eficiencia en el sector público debe fundamentarse en un balance, dinámico y difícil de cuantificar plenamente, entre tres variables: el costo que se carga a la sociedad por producir determinado bien o servicio, la calidad con que se produce ese bien o servicio público y la cobertura con que éste llegue a la población. Este balance sólo puede definirse, a su vez, en el contexto de las prioridades estratégicas que la sociedad haya definido” (p. 109).

El aspecto político también se encuentra en la fase de implementación. La autonomización de la gestión pública (o de sus entidades) implica el desarrollo del control democrático. Sea que se considere, por ejemplo, el modelo de contratación para la provisión, la flexibilidad organizativa o descentralización, o el esquema de redes con organizaciones no estatales, no hay una solución óptima, sino negociación de actores e intereses, es decir, política, para llegar a la solución conveniente.

Garnier no desprecia la técnica. Dice que se requiere de la combinación de una buena técnica con una buena política. Esto último significa que los tomadores de decisión asuman una postura política no partidaria, sino política en cuanto a guiarse por la “cosa pública”.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992) “Estudio Introductorio” en *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Antologías de Política Pública Vol. 3; Luis F. Aguilar Villanueva (ed.); México: Miguel Ángel Porrúa. pp. 15-72
- Aguilar, Luis F. (1997), “Estudio introductorio”, en Giandomenico Majone, *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, México: FCE, pp. 13-34
- Aguilar, Luis F. (2004), “Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio”, en *Sociológica*, año 19, núm. 54, enero-abril 2004. pp. 15-38.
- Esping-Andersen, G. (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, Ediciones Alfons El Magnanim, Institució Valenciana d'Estudis i Investigació. Introducción y Capítulo 1.
- Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti (1995), “Políticas Públicas y Desarrollo”, en *Políticas Públicas y Desarrollo Municipal*, Carlos E. Massé y Eduardo Sandoval (coords.), México: El Colegio Mexiquense y Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 51-82.
- Bobbio, Norberto (2002), *Liberalismo y Democracia*, FCE, Breviarios, México.
- Bozeman, Barry (2000), “Introducción: dos conceptos de gestión pública”, en Barry Bozeman (coord.) *La Gestión Pública. Su situación actual*. México: FCE. pp. 37-42.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2000), “Estudio Introductorio”, en *Gestión Pública su situación actual*. México: FCE. pp. 19-36.
- Carrillo, Ernesto (2004), “La evolución de los estudios de administración pública”, en *De la Administración a la Gobernanza*, María del Carmen Pardo (coord.). México: Colegio de México. pp. 21-60.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001), *La Gobernanza Europea. Un libro Blanco*, Bruselas.
- Del Castillo, Gloria y Méndez Hoyos, Irma (2006) *Introducción a la teoría de las políticas públicas*. Guía de curso. FLACSO-México.
- Garnier, Leonardo (2004), “El espacio de la política en la gestión pública”, en *Política y Gestión Pública*, Buenos Aires: FCE, pp. 91-138
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue y Frédéric Varone (2003), “Capítulo 2 Las Políticas Públicas”, en *Análisis y conducción de las Políticas Públicas*, U. de Monterrey, p. 25-37.
- Lasswell, Harold (1992), “Orientación hacia las políticas”, en *Estudio de las Políticas Públicas*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México: Porrúa, pp. 79-103.
- Lynn, Laurence E. Jr. (2004), “Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas”, en *De la Administración a la Gobernanza*, María del Carmen Pardo (coord.). México: Colegio de México. pp. 105-128
- Parsons, Wayne (2005) Seminario *Problemas públicos y retos del diseño de políticas: viejas y nuevas tendencias*. FLACSO-México, 4-6 abril.
- Peters, Guy y Vincent Wright (2001), “Políticas Públicas y Administración: lo viejo y lo nuevo”, en *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Robert Goodin, España: Istmo. Tomo II. pp. 914-933
- Rhodes, R.A.W. y Mark Bevir (2001), “Decentering british governance: from bureaucracy to networks”, working paper 2001-11, Institute of Governamental Studies, University of californa, Berkeley, 2001.
- Valenti, Giovanna y Gloria del Castillo (1997), “Interés Público y Educación Superior. Un enfoque de Políticas Públicas”, en A. Mungaray y Giovanna Valenti (coords.), *Políticas Públicas y Educación Superior*, ANUIES.