

POLÍTICA PÚBLICA: UNA MIRADA AL PRESENTE Y AL FUTURO

LUIS F. AGUILAR¹

Mientras en los siglos XIX y XX la cuestión política central fue la legitimidad de los gobiernos —cómo liberarse de gobiernos que no merecían obediencia y no tenían derecho a gobernar por su arbitrariedad, violencia, exclusión, criminalidad, por su incompetencia y corrupción y, en positivo, cómo crear gobiernos democráticos, socialmente producidos, reconocidos, representativos y responsables—, hoy en el siglo XXI la cuestión central, decisiva para el futuro de nuestros países y de la democracia misma, es la que indaga sobre la capacidad y la eficacia directiva de los gobiernos legítimos y sobre las condiciones que hacen posible la existencia de gobiernos que gobiernen a sus sociedades de modo eficaz.

A raíz de la democratización de los regímenes autoritarios, la legitimidad del cargo o posición de autoridad y la legalidad de la actuación del gobernante democrático están fuera de discusión, pero no así su rendimiento social, su producción de resultados de valor para la sociedad que gobierna o intenta gobernar. Debido a las fallas analíticas, de decisión, financieras, administrativas y hasta institucionales de numerosos gobiernos democráticos (de los nuevos y de los antiguos, de los más

sociales o los más liberales), combinadas con las fallas de ciudadanía de numerosos sectores, grupos y personas, la cuestión de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos se ha puesto en el centro de las preocupaciones de los ciudadanos y de las disciplinas que estudian el gobierno. En el terreno de los valores humanistas y políticos es incuestionable el triunfo y la superioridad del gobierno democrático sobre los regímenes autoritarios, pero en la dimensión del desempeño social, de los resultados sociales, el gobierno democrático es blanco de críticas, interrogantes y dudas. Tiene que acreditar aún mayor efectividad social, incluso si no se comparte la ilusión (más bien religiosa, taumatúrgica) de que el gobierno puede y debe solucionar todos los problemas de la sociedad humana.

Varios son los factores que se listan para explicar las limitaciones directivas y aun administrativas de los gobiernos en los asuntos públicos de sus sociedades. Se señalan factores *endógenos*, como el crónico desequilibrio fiscal de los Estados, la disociación entre los gobiernos y la fragmentación intragubernamental, las fallas crónicas de la representación política, las distorsiones del sistema de justicia y policía,

¹ Profesor de Política pública y gobierno, Universidad de Guadalajara. Investigador nacional emérito de México. Del 2006 al 2013 ha sido miembro del Comité de Expertos de la ONU en Administración Pública.

la inestable calidad de los servicios públicos, la persistencia de hechos de corrupción y arbitrariedad... Se señalan también factores *exógenos* al Estado, como la liberalización y la globalización de la economía, la autonomía y preeminencia del capital financiero sobre las demás actividades económicas, la transformación del proceso de trabajo (economía del conocimiento), la diferenciación que tiene hoy lugar entre los ámbitos/subsistemas de acción de la sociedad contemporánea, la creciente individualización y autorreferencia de los miembros de la sociedad, la revolución tecnológica de la información y la comunicación que impactan la producción, las relaciones sociales y la política misma, el incremento del riesgo ambiental, el aumento de la pobreza y la inequidad potencialmente desestabilizadoras...

El efecto agregado de estos dos conjuntos de factores es la mayor escala y complejidad de los problemas públicos en sus causas y componentes y, en consecuencia, la limitación o la insuficiencia de los gobiernos para estar en aptitud de resolverlos por ellos mismos o, por lo menos, para mitigar sus efectos sociales más nocivos y generalizados. Los problemas sociales escabrosos y elusivos que los cambios en curso han provocado en el interno y en el entorno del Estado, exhibiendo los límites de la capacidad de gobierno de los gobiernos, suscitan la cuestión acerca de si estos por sí solos tienen la capacidad de dirigir a sus sociedades, de definir y realizar por sí mismos los objetivos de la preferencia social y conducir sus colectividades hacia lugares de superior calidad de vida, o si en cambio sus capacidades directivas son restringidas y han quedado rebasadas por las nuevas condiciones nacionales e internaciona-

les. ¿Gobiernan los gobiernos? ¿Cuáles son los componentes fundamentales para crear, desarrollar, asegurar capacidad y eficacia directiva de los gobiernos y hacer que estos gobiernen efectivamente? Y, más a fondo, emerge la cuestión nueva y crucial que se pregunta si para gobernar bastan los factores intragubernamentales, los poderes, las facultades y los recursos (legales, coactivos, fiscales, administrativos) que el gobierno posee en abundancia o si, en cambio, se requieren adicionalmente factores extragubernamentales, las capacidades y los recursos que posee la sociedad económica, civil y del conocimiento, que el gobierno necesita y debe activar e incorporar en su acción a fin de estar en condiciones de dar rumbo a su sociedad, dirigirla y llevarla a puerto, realizar sus preferencias de futuro.

Estas preguntas adquieren un tono sombrío en algunos países y en algunos sectores sociales que, a partir de las fallas decisionales, administrativas o institucionales de sus gobiernos, no tienen dudas metodológicas sino muy reales acerca de la capacidad de gobernar del gobierno. Se preguntan entonces si el gobierno pueda ser aún la instancia o agencia de dirección de la sociedad del siglo XXI o si, para estar aún en aptitud de conducir a su sociedad, no tenga más opción que reducir su ámbito de dirección renunciando a la aspiración original del Estado moderno de querer dirigir y controlar toda la actividad de su sociedad territorial, o por lo menos deba modificar su proceso acostumbrado de gobierno, abandonando el supuesto de su autonomía y autosuficiencia directiva y sus formas verticales de mando, que se sustentan en la imaginación o en la evidencia de que la sociedad es una realidad precaria,

incapaz, dependiente y conflictiva, y dar paso a formas de gobernar relacionales, horizontales, más compartidas, en coautoría y corresponsabilidad con los sectores privado y social.

A la cuestión de la capacidad y eficacia directiva del gobierno, que ha alcanzado tonos de inconformidad y escepticismo en estos años ambiguos e inestables de cambio del régimen político, del orden internacional y de la economía política mundial, quiso responder justamente el programa de las *Ciencias o Análisis de las Políticas Públicas* desde su nacimiento en los años cincuenta del siglo pasado, hace sesenta años, cuando ideó y propuso la investigación del proceso de decisión de las políticas públicas (PP), que son las acciones e instrumentos mediante los cuales el gobierno busca resolver los problemas públicos y realizar los objetivos de interés público, con el fin de mejorar la calidad y eficacia de la decisión gubernamental.

En este texto abordaré primero el programa inicial de investigación de la disciplina de políticas públicas, así como las características de su recepción en América Latina, resaltando su distinción respecto del programa norteamericano original. En un segundo momento abordaré la tensión entre la política y la exigencia de racionalidad/eficacia, tensión que atraviesa la historia de la disciplina de PP sin encontrar aún su equilibrio. En continuidad con este punto propondré un concepto alternativo de eficacia gubernamental o pública, más amplio que el dominante concepto técnico, que tal vez puede contribuir a un mejor equilibrio entre los intereses políticos y las consideraciones racionales en la elaboración de las políticas públicas. En un apartado final recordaré que la PP forma parte de un proceso

de gobernanza específico, que en la actualidad está en cambio y tiene características diversas a las que tenía en el momento del nacimiento y recepción de la disciplina, por lo que es previsible y obligado que esta desarrolle nuevos perfiles conceptuales y metodológicos en el futuro.

1. EL NACIMIENTO DE LA DISCIPLINA Y SU RECEPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

1.1. El nacimiento de la disciplina

Es sabido que al comienzo de los años cincuenta, bajo el impulso de Harold D. Lasswell, toma forma un proyecto multi e interdisciplinario que tiene como objeto de conocimiento el proceso de elaboración de las decisiones de políticas públicas (*the policy decision-making process*) y como objetivo mejorar con base en el conocimiento la calidad y eficacia de la decisión directiva de los gobiernos.

El proyecto es innovador, pues en esos años la ciencia jurídica tenía como foco de su interés las atribuciones, facultades, responsabilidades del gobernante y las normas y controles de su ejercicio del poder, pero no estudiaba el modo como se elaboraba el proceso decisorio del gobierno ni tenía elementos para señalar los requisitos de su eficacia. La ciencia administrativa de entonces tenía como tarea cognoscitiva y práctica estudiar el proceso mediante el cual las entidades administrativas se organizan o han de organizarse para llevar a cabo de manera eficaz las acciones decididas por los gobernantes, pero no estudiaba el proceso decisorio de los mismos, sus premisas, su desenvolvimiento y sus resultados, puesto que la decisión era un asunto exclusivo de las

autoridades en la cúspide del gobierno, no de los administradores dependientes. Por su parte, la ciencia política de la época estaba inmersa en el estudio de sistemas electorales y de partidos, y del régimen de relaciones entre los poderes públicos y entre estos y los poderes sociales, por lo que estudiaba, en el mejor de los casos, el modo como el gobierno adoptaba sus decisiones y particularmente el grado de influencia y poder que tenían los actores gubernamentales o los actores económicos y sociales en el proceso decisorio –recordar las tesis del “pluralismo” de los grupos de interés, las del “neocorporativismo” o las del “triángulo de hierro”– pero su foco de interés cognoscitivo no consistía en averiguar si ese proceso de hecho, tal como ocurría, era o no un proceso de decisión pública socialmente apropiado y productivo, además de institucionalmente fundado.

En suma, era paradójico que a mitad del siglo pasado, en un tiempo en el que Estados Unidos era el campeón del orden liberal-democrático en el mundo, después de derrotar al nazismo y al fascismo, y ser el dique a la expansión del proyecto de orden social del comunismo, no existiera un programa de conocimiento dedicado a conocer y mejorar el desempeño de los gobiernos democráticos y la eficacia de sus políticas, a fin de que pudieran acreditar su superioridad directiva y administrativa respecto de cualquier gobierno autoritario o totalitario. Por esa razón, el programa se llamó desde su nacimiento *Policy Sciences of Democracy* en deslinde, oposición y desafío al modo de gobernar de los gobiernos comunistas que lo hacían mediante planes centrales, holísticos e impositivos que determinaban la acción colectiva de

la sociedad, así como las ideas y valoraciones de las personas. En contraste, la disciplina vindica el ejercicio de gobierno mediante acciones o políticas específicas, dado que en los regímenes políticos liberal-democráticos no todo es planificable ni debe ser planificado, y entiende mostrar que el modo de gobierno por políticas específicas puede resolver los problemas económicos y sociales de una sociedad sin cancelar sus derechos políticos y civiles, incluyendo las libertades económicas de mercado. Dicho al margen, las ciencias de políticas de la democracia incluyen un compromiso con el Estado liberal-democrático y, fuera de él, tienen poco sentido, aunque sus métodos y procedimientos de análisis y modelos causales puedan ser adoptados por gobiernos autoritarios para asumir sus decisiones y alcanzar los fines de su interés.

En el diagnóstico norteamericano inicial, la cuestión acerca de la eficacia de las acciones de gobierno del gobierno no es una cuestión de naturaleza institucional, ya que los gobernantes son legítimos en su cargo, legales en su actuación, controlados por los otros poderes públicos, son responsables ante sus ciudadanos y les rinden cuentas. Tampoco es un problema administrativo relativo a la estructura o el funcionamiento de la administración pública, que es razonablemente una organización burocrática en sentido propio (legalidad, jerarquía, personal competente, cuidadoso y eficiente en el uso de los recursos públicos), que posee la capacidad de llevar a cabo las acciones decididas. Tampoco es un problema fiscal, no obstante la insuficiencia de la recaudación y la magnitud de las demandas de los ciudadanos por bienes y servicios, puesto que se dispone de

modelos financieros y fiscales que pueden asegurar el equilibrio ingreso-gasto. El problema es fundamentalmente “directivo”, concierne al proceso de decisión de las acciones mediante las cuales el gobierno dirige a la sociedad y, específicamente, al proceso mediante el cual son decididas las PP, que son las acciones mediante las cuales el gobierno dirige la sociedad: resuelve problemas, zanja conflictos, genera futuros de mayor alcance y calidad, abre oportunidades...

Se trata de un grave problema, crítico, porque no se tiene conocimiento de cuáles son los factores que hacen posible que las decisiones de gobierno sean eficaces y tengan la capacidad de realizar los objetivos sociales preferidos. Por consiguiente, es necesario y urgente un programa de investigación de dos operaciones cognoscitivas fundamentales: el *knowledge of* y el *knowledge in*: el conocimiento *del* proceso como el gobierno decide las políticas públicas (conocer cómo se toman las decisiones en el presente y cómo se tomaron en el pasado, su historia de decisiones, su eventual patrón decisorio, sus resultados) y, sobre todo, lograr que los resultados del conocimiento incidan *en* el proceso decisional para favorecer que las medidas de gobierno sean eficaces y produzcan el mayor beneficio social.

El enfoque fundacional de la disciplina merece un par de comentarios. El primero refiere a su foco de interés, centrado en la eficacia de la decisión directiva del gobierno y no en su institucionalidad, dado que este atributo o tema se considera resuelto en el régimen y gobierno de Estados Unidos. Importa entonces saber cómo los gobiernos toman sus decisiones directivas (bajo cuáles supuestos, consideraciones y procedimientos, mediante cuál interacción entre los que participan en la decisión...), pero como un paso intermedio para conocer si se toman las decisiones con base en el conocimiento, en datos, análisis y cálculos racionales, o si se adoptan con otros criterios cuyo efecto es limitar la eficacia de las decisiones. Dicho de otro modo, la disciplina surge con el objetivo de conocer *si el conocimiento guía la deliberación decisoria del gobierno y con el fin de que la guíe*.

El supuesto teórico es correcto, dado que eficacia significa causalidad y el descubrimiento y la validación de las relaciones causa-efecto son el terreno y el objetivo del conocimiento científico. No fue casual que su nombre inicial fuera *Policy Sciences*². Sin embargo, es de señalarse que la afirmación acerca de que la institucionalidad no es un problema en la actuación del gobierno norteamericano se refiere

² Un segundo atributo fue el pensar que el conocimiento puede ser referencia básica de la eficacia de la política solo si es multi e interdisciplinario pues los objetivos y los problemas públicos son complejos en sus dimensiones y causas, por lo que su atención requiere el aporte cognoscitivo de varias disciplinas y la capacidad de integrar sus aportes conceptuales y explicativos tanto en la definición del problema público por atender como en la decisión de las acciones para resolverlo. A esta correcta consideración de que los problemas sociales de interés público son complejos por el número y el tipo de sus componentes y causas se debe que el programa de conocimiento se haya constituido en multiinterdisciplinario, una tarea de síntesis cognoscitiva que no es espontánea sino que requiere de un líder con autoridad intelectual o de un grupo de expertos que, a través del método dialógico, integren los enunciados de las diversas disciplinas que tienen algo relevante que decir respecto de los componentes y las causas del problema público.

más bien a la consideración de que el poder ejecutivo respeta las normas que definen sus atribuciones, facultades y responsabilidades, y regulan sus relaciones con los otros poderes públicos y gobiernos, pero no se puede afirmar lo mismo en el campo político de las relaciones del gobierno con la ciudadanía, pues se tiene evidencia de que poderosos grupos de interés son influyentes y hasta predominantes (pluralismo, neocorporativismo, coaliciones entre legisladores, funcionarios y grupos sociales de poder) en la definición y decisión del contenido de la PP, con el resultado de afectar en algún grado su naturaleza pública.

El segundo punto por destacar del enfoque fundacional norteamericano es su concepto de PP, la cual es entendida específicamente como *proceso y producto de una decisión (policy-decision making process)* y, por ende, posee la estructura que es propia de la decisión, que consta de un componente intencional valorativo (los fines y objetivos de la acción o acciones) y un componente empírico causal

(la acción o las acciones que convierten los fines mentales en efectos empíricos). En esta perspectiva, la disciplina se enfoca específica y programáticamente en el componente factual más que en el valorativo de la decisión, en las acciones e instrumentos que realizarán los fines y objetivos públicos más que en los fines u objetivos deseados, que se definen a partir de imperativos institucionales preestablecidos y de procesos políticos en curso: en el cómo más que en el qué.

De este concepto fundacional de PP se desprenden dos implicaciones que condicionan el análisis y el diseño: la importancia de la razón técnica y la exclusión de la razón dialógica³. Si el propósito distintivo de la disciplina es la eficacia de la decisión del gobierno es lógico otorgar la preeminencia a la razón técnica o instrumental, en tanto esta identifica, señala y prescribe las acciones que son causalmente idóneas para realizar las situaciones formuladas por la razón sustantiva (valorativa, política) que establece los fines/objetivos preferibles y

³ Se puede hablar de una tercera consecuencia de la disciplina, el haber provocado el distanciamiento de la política pública respecto de la administración pública, el haber separado (analítica y realmente) la decisión del gobierno y el conjunto de las decisiones organizativas y operativas que se toman para llevar a efecto la decisión tomada. La distinción y aun distanciamiento entre la decisión de la PP, considerada como el momento complejo, arduo y difícil del gobernar, y la ejecución de la decisión, considerada como un momento gerencial relativamente más sencillo y controlable, entró en crisis veinte años después, a raíz de los estudios de la implementación de las políticas. Los resultados de estas investigaciones mostraron con numerosas evidencias que los eventuales análisis correctos que sustentan la decisión de la PP no aseguran de suyo la eficacia de la política y, en consecuencia, evidenciaron que la eficacia gubernativa no dependía solo del análisis de la PP, como consideraba la disciplina (en mucho menospreciadora de la administración pública), sino que la administración pública (normatividad, estructura de autoridad, organización, procesos, competencias del personal, disposición y uso de recursos) jugaba un papel específico e importante para la eficacia directiva del gobierno. Este distanciamiento ha tenido efectos indeseados que solo hoy comienzan a procesarse con el reencuentro entre la PP y la administración pública, después de haber reconocido que la eficacia del gobernar es un resultado multifactorial en el que, además de la calidad del análisis causal y económico, intervienen también con diverso peso la política, las instituciones actuales, la administración y las dinámicas del entorno económico y social y, con frecuencia, la misma cultura política de la ciudadanía.

exigibles, que son el resultado de un complejo proceso político. Asimismo, es lógico en su perspectiva dejar de lado la razón dialógica de la argumentación, ya que supuestamente esta no añade nada relevante a la eficacia y ni siquiera a la institucionalidad de la política (en tanto es la decisión de una autoridad legítima en su titularidad, actúa conforme a leyes y cuyas decisiones son respuesta a problemas que son públicos). La argumentación, que consiste en describir, explicar, justificar y defender la decisión tomada ante el público ciudadano y particularmente ante los opositores políticos, no es relevante en términos de eficacia y eficiencia. Puede ofrecer información sobre las razones que llevaron a los decisores a considerar que la decisión adoptada es eficaz para atender el asunto público en cuestión, pero no la hace eficaz. Como se intuye, el concepto técnico de PP no concede causalidad a las instituciones y a la acción política, que son vistas solo como contexto o entorno del proceso decisorio, pero no factores determinantes de su eficacia y más bien, con frecuencia, factores adversos a su efectividad por la irracionalidad (técnica y argumentativa) de sus intereses. En sentido inverso, la razón técnica de las ciencias de las PP no cuestiona ni tiene la posibilidad de cuestionar la validez de los objetivos decididos (el qué), que proceden de prescripciones institucionales o de negociaciones y acuerdos entre los agentes políticos. Lo único que puede cuestionar es la viabilidad o la factibilidad de los objetivos decididos, con base en los métodos y modelos de la razón técnica empírica y económica, que demuestran si son realizables y a cuál precio (si es racional o razonable ir tras ellos).

1.2. La recepción latinoamericana

En lo que respecta a la recepción latinoamericana, se puede afirmar que comparte el énfasis norteamericano en la eficacia de la PP pero lo complementa y perfecciona con el énfasis en su institucionalidad y, específicamente, en *la naturaleza pública* de la PP, que no es una situación de gobierno o una calidad de la política que se da por supuesta o asegurada, sino se trata de una realidad por construir, consolidar y asegurar en el régimen político y en la gobernanza de las democracias recientes de la mayor parte de los países latinoamericanos. El espíritu y el aporte de la recepción latinoamericana de la disciplina es justamente la reivindicación de los valores públicos que deben inspirar el análisis, la decisión y la implementación de la política pública: observancia de la ley pública, compromiso con el interés público, cuidado de los recursos públicos, participación del público ciudadano en la hechura de la política... Estos temas no fueron los originarios de la disciplina de la PP en su nacimiento y hoy son preponderantes (no solo en los países latinoamericanos) en la prescripción del modo de elaborar y efectuar las decisiones de PP ante arraigados hechos de arbitrariedad, corrupción y populismo clientelar.

Si ubicamos la recepción latinoamericana a fines de los años ochenta o al comienzo de los noventa, el ambiente de la recepción de la disciplina de PP fue *la política de ajuste y la transición democrática*, que fueron la respuesta que de gana o por fuerza dieron la mayor parte de los gobiernos desarrolladores del continente para salir del desastre de su crisis económica y política. En esos años, por razones conocidas,

se asiste al colapso político de los gobiernos autoritarios, militares o civiles, con su negra historia de ilegalidad, arbitrariedad, atropello de derechos, exclusión, liquidación física de adversarios, y a la quiebra financiera de su hacienda pública, debido en gran medida al agotamiento del modelo de desarrollo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), estatalmente estructurado y protegido, y a las decisiones equivocadas de política económica y social de los gobiernos, ocasionadas por el predominio de un presidencialismo sin controles políticos y por la politización improductiva de su gasto a fin de no perder sus bases de apoyo.

En el contexto de *la transición democrática*, el aporte valioso de nuestra disciplina es haber centrado la atención en el momento gubernativo más que en el electoral de la democracia, en contraste con la tendencia intelectual y política preponderante del país y del continente y, dicho más genéricamente, en la construcción de la democracia no solo como forma de gobierno sino como forma con capacidad superior de gobierno, por lo menos superior respecto de los gobiernos desarrollistas autoritarios del pasado reciente. Por consiguiente, PP es un movimiento intelectual que refuerza la exigencia cívica de que las decisiones del gobierno democrático (nuevo o restaurado) construyan o reconstruyan su corrección y eficacia decisoria, su capacidad de resolver problemas públicos endémicos y de producir situaciones de vida social de superior calidad y seguridad, dejando atrás de una buena vez los

nocivos errores y daños económicos y sociales de los gobiernos autoritarios. Más aún, abandera la exigencia política y social de que los gobiernos construyan o reconstruyan su naturaleza pública y, por consiguiente, se sujeten a la ley pública y al control de los otros poderes públicos del Estado, sean gobiernos abiertos a la participación ciudadana, transparentes, que rindan cuentas a los poderes públicos y al público ciudadano, y se distingan por la inclusión e igualdad de trato a los ciudadanos en sus decisiones y acciones, en contraste y oposición a toda una larga tradición gubernamentalista de hombres fuertes (caudillos, caciques, líderes...), marcada por el oportunismo institucional, la discrecionalidad, el espíritu faccioso, la persecución de las diferencias. Sobre todo, mérito de la disciplina fue introducir un concepto de lo público (de la realidad, el interés, el beneficio público), alternativo y opuesto a la idea colectivista dominante de entender lo público en nuestros países. Entre nosotros lo público posee una denotación más sociológica que politológica (republicana-liberal), es equivalente a lo nacional o a lo popular, de modo que el interés o el beneficio público es equivalente a las acciones y los objetivos que favorecen la unidad nacional y el beneficio de los pobres, y suele tener una denotación que es adversa al valor del mundo privado y de las libertades de los ciudadanos, con el resultado de que en muchas circunstancias y épocas la referencia normativa nacional-popular ha servido de base conceptual para justificar autoritarismos y colectivismos⁴.

⁴ El concepto de lo público de la disciplina, con referencia a la tradición republicana-liberal y en sintonía con el

En el contexto de la política de ajuste, con su doble denotación de ajuste de las finanzas públicas (ingreso-gasto) y de ajuste de la economía política a través de una nueva relación entre el Estado y el mercado, la disciplina de PP tiene contribuciones en las dos dimensiones. En la dimensión financiera o fiscal, nuestra disciplina contribuyó a restablecer el equilibrio de la hacienda pública al exigir que las “E” (economía, eficacia, eficiencia) sean el principio del diseño y la implementación las políticas y, por consiguiente, al exigir una asignación costo-eficiente de recursos y favorecer las políticas que pueden ser comparativamente consideradas como las de menores costos y de mayores beneficios en la realización de los objetivos sociales deseados. Esta posición pro eficacia-eficiencia de la PP fue anterior en nuestros países al movimiento de la Nueva Gestión Pública o complementó y reforzó sus propuestas y reformas de ahorro y costo-eficiencia de las entidades y programas de la administración pública.

La posición de la disciplina contribuyó también a afianzar el concepto de que *la acción de gobernar es esencialmente performativa*, una acción orientada a la puesta en marcha

de los fines públicos y sujeta al principio de la eficacia, por lo que un gobierno ineficaz e ineficiente, que no produce resultados sociales y no conduce su sociedad a las situaciones preferidas de la vida en común, es una contradicción: es un gobierno que no gobierna o que es desgobierno. Más aún, la disciplina fue más adelante y señaló que el Estado social, particularmente el Estado social desarrollador, al ser un Estado obligado a adquirir o producir o proveer bienes tangibles para el progreso y bienestar de sus ciudadanos, es por definición un Estado de gasto, por lo que se exige la más austera racionalidad en el gasto y la máxima eficiencia en su asignación y ejercicio a fin de que el gobierno esté en condiciones de responder de manera razonablemente satisfactoria a las necesidades y demandas sociales, las cuales serán naturalmente superiores a los recursos públicos disponibles, sobre todo en los Estados de las sociedades en desarrollo, que estructuralmente tienen más necesidades que capacidades y más demandas que recursos para satisfacerlas.

El énfasis de la disciplina de PP en un Estado socialmente eficaz y financieramente eficiente, que produce resultados, aun si em-

clima de libertades políticas y económicas de la época, tuvo como efecto político reivindicar y revalorar las libertades privadas frente al poder político, y obligó a circunscribir con precisión el ámbito de lo público, lo que es de interés general y responsabilidad del Estado, y el ámbito de lo que son intereses y responsabilidades de los privados. La idea de *lo público como valor diverso pero no adverso a los valores privados* resultaba ser en esos años algo incompatible para gobiernos que, por razones ideológicas o de control político, habían tolerado al mundo privado y trataban de tenerlo subordinado, pretextando que sus actividades tenían intenciones y efectos opuestos a la vocación nacionalista, popular, justiciera y desarrolladora del Estado, del régimen y la política. El argumento más potente para la autonomización del poder político, entendido como un poder soberano que se ubica por encima de los actores y poderes sociales, fue el presentarse como la encarnación y el protagonista de la realidad pública, del mundo público, que era considerado equivalente a la soberanía y unidad nacional, y a la situación de una sociedad igualitaria, colectiva, en la que desaparecen las brechas de la desigualdad que perjudican a los pobres y discriminados.

plazado en una sociedad limitada en capacidades y recursos, condujo a realzar la importancia de un concepto de gobierno de alto desempeño, efectivo y costo-eficiente, alternativo al concepto latinoamericano predominante que entendía al gobierno más bien como una entidad o agencia de planificación del desarrollo, y que consideraba no sin razón que en las condiciones de incapacidad y atraso social era estratégicamente más importante un gobierno con una visión de largo plazo y con un plan racional y sostenido de acción, orientado de manera sistemática a lograr los objetivos del desarrollo (humano, económico, institucional, intelectual, físico, de infraestructura...) de la sociedad, que un gobierno realizador, preocupado por tener logros y resultados plenos en el corto plazo. Era muy improbable tener logros y resultados satisfactorios en el contexto de una sociedad atrasada y necesitada, en la que el trabajo del gobierno era superar las multiformes deficiencias sociales y desarrollar progresivamente las capacidades (físicas, intelectuales, productivas, organizativas...) que la sociedad no posee, no puede adquirir de golpe y que necesita para alcanzar progresivamente niveles de bienestar y seguridad social satisfactorios. En el contexto de sociedades en desarrollo el gobierno —que está a su vez en desarrollo institucional, fiscal, administrativo— no dispone de una hacienda pública robusta, una administración pública competente y una institucionalidad firme, así como tampoco, por definición, la sociedad en desarrollo posee un número suficiente de empresas y fuerza de trabajo productivas, de grupos profesionales amplios, de recursos humanos competentes en áreas básicas de la producción de bienes y

servicios. En la perspectiva del desarrollo es más importante sostener ininterrumpidamente el proyecto o el plan de desarrollo que exigir la producción de resultados inmediatos, los cuales serán naturalmente limitados, relativos, parciales. Las realizaciones plenas representan el final del proceso de desarrollo, mientras a lo largo del proceso hay que esperar brechas entre lo planeado y lo realizado, resultados menores. Esta situación no es una anomalía sino la condición propia del gobierno y la administración del desarrollo. En contraste, el enfoque de *pp* cuestionó esta perspectiva desarrollista que, entre otros efectos, ocasionó un gasto público desequilibrado y politizado y aplazó reformas administrativas, fiscales, políticas y sociales que eran indispensables para que el proceso de desarrollo ni se estancara ni se distorsionara, como ocurrió.

En conexión, la disciplina promovió un concepto medido (no mínimo) de gobierno, de un *gobierno por políticas* orientado a resolver los problemas específicos críticos del desarrollo y los problemas de ciertos sectores de ciudadanos mediante acciones concretas, cortadas a la medida de sus problemas y condiciones económicas y sociales, con los instrumentos particulares idóneos, en vez de querer o creer ser un gobierno con la capacidad de dirigir a la sociedad toda, de ser su rector mediante un gran plan holístico (de desarrollo nacional), que abarca, integra, regula y controla toda la actividad social. La política pública cuestionó esta idea tan tradicional como osada e imaginaria de gobierno, puesto que la viabilidad de un gobierno mediante un plan global o nacional de desarrollo es improbable por lo menos por cuatro razones: por sus previsible defectos

de consenso universal en torno de los objetivos y las acciones del plan en sociedades libres, por la ilegitimidad política (constitucional) de la pretensión gubernamental de planificar acciones que pertenecen a la libre decisión garantizada de los ciudadanos, por el inalcanzable conocimiento del entramado causal de los numerosos factores que intervienen en el proceso de realización de los objetivos complejos del plan y por la carencia de los recursos para sostener el esfuerzo colectivo. La oposición de la disciplina a planes globales, definidos en la cúpula de la élite gubernamental e impuestos al conjunto de la sociedad (a la manera de los países comunistas de la época), ha sido una valiosa contribución de la disciplina de PP a la cultura democrática de la representación política, al ajuste de las finanzas públicas y a una mayor eficacia social de la actuación del gobierno.

Los aportes de la disciplina a la dimensión de la nueva economía política de tipo neoliberal fueron también importantes y novedosos, no obstante la oposición de sectores sociales relevantes, al recomendar o exigir que en el diseño de numerosas políticas se incorporaran los instrumentos de mercado o casi-mercado, tales como la contratación/externalización/tercerización de empresas privadas u organizaciones no lucrativas (mediante licitación) para la provisión de bienes y servicios públicos, la competencia interna entre los organismos públicos y los departamentos administrativos del gobierno, la posibilidad de que los ciudadanos elijan entre los servicios públicos, la focalización de subsidios en poblaciones objetivo precisas, la corresponsabilización del ciudadano beneficiario o consumidor de ciertos bienes

y servicios, la remuneración diferenciada del personal público conforme a los resultados de la evaluación de su desempeño... Estas nuevas PP, además de haber sido importantes para el ahorro y la eficiencia de los recursos públicos, mostraron lo productivo y lo valioso que es la interdependencia y la complementación entre las acciones del Estado y las del mercado, en contraposición a nuestra larga tradición maniquea que enfrenta al Estado y al mercado como realidades sociales mutuamente excluyentes.

Para recapitular, el proyecto cognoscitivo y profesional de las PP en nuestro medio fue, por un lado, una denuncia de las distorsiones públicas del régimen autoritario y, por el otro, una propuesta acerca del modo propio de gobernar de las democracias, a fin de que el gobierno democrático nuevo o restaurado acreditara eficacia directiva y administrativa. A diferencia de su nacimiento en Estados Unidos, la recepción latinoamericana de las PP, con sus diversas variaciones según sus circunstancias políticas e intelectuales, se caracterizó por enlazar desde el inicio *la dimensión institucional y la científico-técnica de la decisión de gobierno*. Política pública significó, desde el inicio, exigir naturaleza pública a la política, a las políticas y al poder público, así como exigir eficacia directiva al gobierno, que solo se puede alcanzar si sus decisiones se sustentan en información, análisis y modelos causales. Desde su origen la PP articula institucionalidad y ciencia-tecnología. Lamentablemente, mucha producción y docencia, por varias razones, han favorecido en los últimos años una orientación que ve a la PP como un análisis solo o primordialmente técnico o económico, desarticulado de la naturaleza político-institucional del proceso de

gobernar y del sistema político-administrativo que lo enmarca.

2. LAS TENSIONES Y LOS EQUILIBRIOS ENTRE RAZÓN Y POLÍTICA

La relación que existe o debe existir entre razón y poder en la historia social y en la actividad política ha sido objeto de debates filosóficos y científicos extraordinariamente finos, profundos y complejos, que han protagonizado los clásicos y los cristianos hasta los ilustrados, dialécticos, historicistas y positivistas de la modernidad y nuestros contemporáneos. En la perspectiva de la disciplina de PP el debate entre la razón y el poder es más modesto y específico, dado que se centra en la relación que existe o debe existir entre el conocimiento y las posiciones políticas no en general sino en el proceso de elaboración de las políticas, y se plantea con referencia a la eficacia de las decisiones de interés público. Es una cuestión acotada.

Es de recordar que desde su nacimiento el objetivo esencial de la disciplina de PP no fue conocer el modo como se desarrolla de hecho el proceso decisorio, describir y explicar el perfil, los intereses y los supuestos de los actores que participan en la decisión, y el grado de su influencia en las decisiones y operaciones de gobierno y, como corolario, saber si las correlaciones de poder y las transacciones políticas son más determinantes en la decisión que la oferta de razones, las evidencias, los cálculos de efectos directos e indirectos y la preocupación por el beneficio público de la sociedad. Este conocimiento de la decisión así como realmente sucede (el llamado “conocimiento

de”) es solo un objetivo intermedio para llegar al objetivo final de la disciplina, que consiste en mejorar la calidad y eficacia de las decisiones de los gobiernos a partir del conocimiento y con base en este (el llamado “conocimiento en”). En consecuencia, se consideró que la averiguación del proceso de decisión de la política así como ocurre es más bien el campo de la ciencia política, mientras el propósito de mejorar la calidad y eficacia decisoria es el campo de “la(s) ciencia(s) o del análisis de las políticas públicas”. Dicho desde otra perspectiva, los estudios de ciencia política miran más al *proceso* de la política (*policy process*), mientras los estudios de PP se enfocaban más en el *contenido* de la política (*policy content*).

En el medio norteamericano fueron numerosos los estudios politológicos que analizaron y explicaron el modo como se desarrolla el proceso decisorial (norteamericano) de las políticas y sobre el cual hicieron comentarios críticos, además de describirlo y explicarlo. Referencias importantes son los estudios de Dahl (1961), Lindblom (1977), Allison (1971) y otros, que señalaron que la decisión de las políticas es resultado de los arreglos del “pluralismo de los grupos de interés” o de “la política burocrática”, diferentes a los modelos racionalistas más bien prescriptivos acerca del modo como los gobiernos toman sus decisiones directivas. Otros señalaron que las decisiones directivas del gobierno se enmarcan en el neocorporativismo, estatal o social, que es característico de muchos Estados sociales (Schmitter y Lehbruch, 1979), mientras otros más hablaron de “triángulos de hierro”, de “subgobiernos”, “comunidades de políticas” y recientemente se ha vuelto preponderante el

término “redes”: “redes de asuntos”, “redes de políticas” (Schubert y Jordan, 1992).

Estos estudios empíricos fueron referencias importantes de la disciplina de PP (como investigación y como docencia) y contribuyeron a entender y clasificar el modo como ocurría el proceso de formulación y decisión de la PP, así como a determinar el peso que la razón y el interés público tenían concretamente en el proceso. Sin embargo, al ocuparse la disciplina de la eficacia de la PP y al asumir correctamente la premisa de que el conocimiento es la referencia fundamental de la eficacia, la disciplina tuvo que preguntarse desde su comienzo por los alcances del conocimiento y, específicamente, por la razón técnica en la decisión de las políticas. Dos fueron las preguntas iniciales y cruciales de la disciplina: a) cuál es la posibilidad real de influencia del conocimiento técnico en el proceso de decisión de las PP; y b) cuál es su real posibilidad frente a los intereses y juegos políticos que se hacen presentes a lo largo del proceso decisorio y no pueden ser eliminados.

La respuesta a la primera pregunta, que es de orden cognoscitivo, fue “la racionalidad limitada” (Simon, 1947). El conocimiento tiene límites en las decisiones públicas debido a que en numerosos asuntos públicos los fines u objetivos que se pretenden lograr (es decir, los efectos por producir) son imprecisos, dado que la sociedad y el gobierno no consiguen tener ordenadas sus preferencias de manera homogénea o tienen preferencias opuestas y, específicamente, porque en numerosos asuntos los gobiernos no disponen de la información suficiente sobre los componentes y las causas de los problemas públicos ni cuentan con

modelos o hipótesis causales probados para poder estar ciertos de que las acciones elegidas tienen la capacidad efectiva de responder a las preferencias y resolver los problemas sociales de interés público y de hacerlo en modo económicamente eficiente.

En varios campos de la decisión pública se puede probar la idoneidad causal de las acciones técnicas, como sucede en los asuntos de salud, infraestructura, producción agropecuaria, vialidad, preservación ambiental, dado que son asuntos públicos cuya solución puede derivarse de los resultados probados de las ciencias naturales. Pero no sucede lo mismo en otros campos de acción gubernamental en los que se abordan problemas sociales más complejos, que son interdependientes de otros problemas cuya solución no es factible solo con referencia a las ciencias naturales, ya que implican conductas sociales autónomas imprevisibles o entornos sociales complejos y variables. A pesar de los manifiestos tecnocráticos de ingeniería social, que acompañaron los primeros años entusiastas de la disciplina y sobreviven hasta la fecha en ciertos círculos y consideran que las PP han de ser “planes maestros” de acción gubernamental, la posición metodológicamente más robusta de la disciplina es la aceptación de los límites de la razón técnica en las decisiones públicas: no todo es socialmente realizable en un momento dado, aun si es deseable y exigible. La posición es correcta y congruente con la filosofía del conocimiento del tiempo moderno, que es consciente de los límites de la razón no solo técnica.

La respuesta a la segunda pregunta sobre la relación o el balance entre las consideraciones técnicas y políticas en la hechura de la

política es más vacilante a lo largo de la historia de la disciplina: a) hay respuestas de racionalismo radical que consideran que la actividad política real (entendida como el campo de intereses, pasiones, mentiras, prejuicios, oportunismos...) es más bien irracional, si es comparada con los estándares del ejercicio racional, y un obstáculo para la eficacia directiva de los gobiernos, de modo que el conocimiento y, particularmente la disciplina de PP, tienen la responsabilidad de controlar lo infundado de sus pulsiones, exigirles razones y exhibir con evidencias y argumentos su impertinencia e improductividad; b) hay posiciones intermedias que reconocen “la racionalidad limitada” como el modo cognoscitivo que es propio del proceso decisorio de las políticas, entre otras razones por los límites de información y conocimiento en determinados asuntos sociales, así como por el peso de los intereses políticos de grupos y partidos, pero no obstante exigen que la racionalidad (el empleo de datos, hipótesis causales, cálculos, argumentos deductivamente rigurosos) sea el criterio que deban seguir los grupos políticos que participan en la discusión y defienden sus posiciones particularistas, si es que todavía se aspira y espera que los actores políticos democráticos puedan justificar racionalmente sus decisiones y no ser protagonistas de un voluntarismo o decisionismo al borde del capricho y la demagogia, sin oferta de razones, aun si es probable que las decisiones adoptadas no produzcan los efectos sociales deseados en razón de las limitaciones de conocimiento. Por el otro extremo, hay c) posiciones radicales que establecen que las decisiones de PP son fundamentalmente políticas, producto de transacciones entre los

decisores (gobernantes, actores políticos, funcionarios públicos y ciudadanos interesados en el tema), con la observación adicional de que las transacciones resuelven más problemas y definen más políticas que los análisis de pretensión racional, a menudo limitados e inconcluyentes. En esta perspectiva, es insostenible la versión dicotómica entre política y políticas públicas (*politics and policies*): las políticas no pertenecen a un mundo diferente al de la política, son política en acción, están y deben estar políticamente sobredeterminadas. Más aún, las políticas son el resultado de la intermediación política de los justificados intereses de diversos grupos ciudadanos, que son crecientemente independientes del gobierno y exigen que las decisiones públicas integren sus intereses, no los cancelen ni les causen daños inequitativos, en particular cuando no se puede demostrar que sus posiciones sean adversas a la realización del beneficio común.

En suma, en los casos en los que es previsible y observable la limitación del conocimiento científico-técnico (ya sea porque se carece del conocimiento requerido, ya sea por la interferencia de intereses políticos legítimos), se acepta un déficit causal de la PP, de modo que la PP es básicamente una *hipótesis causal empírica validable y por validar*, que a través de sus altibajos de prueba y error enseñan a la sociedad y al gobierno lo que en una determinada condición social se debe o se puede realístamente querer, lo que se puede realizar, lo que cuesta su realización y, en contraste, lo que es irrealizable o absurdamente costoso aunque sea deseable y exigible. Las políticas no se presentan como dogmas incontrovertibles y menos aún como ideologías acerca del orden

social. Son proposiciones técnicas validables, criticables, corregibles, que forman parte y son momentos de la historia social con su entretenero entre razón y poder, razón y pasiones.

Aunque se reconoce que existen situaciones en las que es posible ejercer a plenitud la razón técnica⁵, dos han sido las tendencias de la disciplina de PP, cuando se deslinda de la ciencia política o rechaza reducirse a ciencia política, la cual puede describir y explicar de manera brillante el modo como se toman las decisiones, pero no está equipada para señalar la decisión de utilidad pública o es cuestionable su eventual afirmación de que la real utilidad pública es la que se sustenta en el arreglo que pacten y alcancen los políticos, independientemente de sus resultados sociales, puesto que este arreglo tiene el valor de asegurar la gobernabilidad o la estabilidad política.

La posición mayoritaria y hasta estándar de la disciplina ha sido: a) aceptar y practicar la racionalidad limitada en el análisis y la decisión de las PP a través de varios métodos, como el “incrementalismo”, el “escaneo mixto”, el “análisis en modo artesanal”, el “análisis partisano o con partido tomado” (Lindblom, 1959; Etzioni, 1968; Majone, 1989; Wildavsky, 1979), el análisis en modo de *benchmark* de las “mejores prácticas” en el tratamiento de

un específico problema; b) reconocer que los límites de la razón técnica conducen lógicamente a requerir y valorar el complemento de la *razón dialógica*, que es un ejercicio político y ético de la razón entre los que están interesados en un asunto público y en su solución. Este es un punto por subrayar ante las tentaciones de gobiernos que quieren ser tecnocráticos o econocráticos aun si no pueden serlo por los límites cognoscitivos de la razón técnica. La racionalidad de la disciplina de PP consiste en la combinación y el equilibrio entre la razón técnica y la razón dialógica, la cual es necesaria cuando no hay razones suficientes, dirimentes, para decidirse por una política en vez de otra.

La razón dialógica sigue siendo una actividad racional distintiva que a través de la dinámica del diálogo, hecho de afirmaciones y negaciones, preguntas y respuestas entre los que participan en la solución de un problema de interés público, guía y estructura la elaboración de la PP y propicia su aceptación. La razón dialógica se expresa en dos momentos esenciales del proceso de la PP: i) durante su proceso de deliberación, cuando los participantes en la decisión de la política, autoridades, funcionarios, políticos, grupos de interés, presentan a la consideración de los demás su definición del problema público y su propuesta de acción

⁵ En el análisis de PP la razón técnica es un conocimiento que entretiene la razón empírica causal de la eficacia y la razón económica de la eficiencia, que prescribe la asignación racional de recursos para las acciones por decidirse o decididas. En los hechos la eficiencia económica suele ejecutarse bajo el supuesto de que canaliza los recursos hacia las acciones causalmente apropiadas para producir los efectos esperados, sin pronunciarse sobre la validez del enunciado causal. Sin embargo, el principio de la eficiencia económica es el que con frecuencia determina el número y tipo de acciones que deben decidirse porque son, en comparación, las más eficientes, independientemente de si son las socialmente eficaces. Mucha PP suele elaborarse según el criterio de eficiencia económica más que del de eficacia social, aunque se pueda aceptar que el gobierno debe tomar decisiones sobre numerosos asuntos que le son prescritos constitucionalmente, aunque carezca de las referencias cognoscitivas probadas para cumplirlos.

para abordarlo y resolverlo, sustentándola en referencias cognoscitivas e institucionales (datos, evidencias, cálculos, inferencias, argumentos valorativos, prescripciones y prohibiciones legales), que depuran las posiciones iniciales a través del debate y favorecen los entendimientos y acuerdos sobre la base de razones, marginando las posiciones que no han podido validarse como apropiadas con sus argumentos, evidencias y cálculos y, por ende, no han sido aceptadas; ii) en el momento posterior a la decisión, cuando los gobiernos informan, explican, justifican a otros poderes públicos y al conjunto de la sociedad la corrección de la decisión adoptada, buscando demostrar con referencias cognoscitivas e institucionales que su elección no es producto de la arbitrariedad, del capricho o de la insensatez, sino es la mejor opción posible de acción bajo las condiciones limitantes de conocimiento y acuerdo político, y representa la opción que se sustenta en las mejores razones (construidas dialógicamente) y que en comparación con otras producirá los mayores beneficios públicos posibles en esas condiciones.

Lo importante de la razón dialógica, no obstante que la PP se sustente en una propuesta de razón técnica probada o insuficiente en su validez, es que su ejercicio refrenda y materializa la naturaleza pública del gobierno democrático que, entre otros componentes, es un gobierno representativo que ofrece razones al público ciudadano acerca de sus decisiones, acciones y resultados. En los gobiernos democráticos, aun en aquellos que tienen un amplio espacio de autonomía decisoria, la comunicación razonada sobre la corrección institucional y técnica de las decisiones to-

mas es fundamental para que la decisión alcance legitimidad política, en el sentido de aceptación ciudadana y fiabilidad social. La vindicación de la razón dialógica como un ejercicio interdependiente con la razón técnica es la manifestación de que, en concordancia con la visión clásica e ilustrada de la política, la razón (axiológica, jurídica, argumentativa, científico-técnica) y no el poder sin más es o ha de ser la última referencia de la política y las políticas.

En nuestro medio, el debate sobre el peso de la política en el desarrollo de la PP ha resurgido con fuerza debido a los cambios políticos que la transición democrática ha ocasionado, al estimular y sancionar *la pluralidad y la oposición política, la participación ciudadana y la liberalización de la esfera pública*, alterando el patrón de gobernanza del pasado, que se caracterizaba por el amplio margen de autonomía del gobierno, su protagonismo económico y social y, en consecuencia, su modo vertical e imperativo de gobernar. A esta situación doméstica que ha dejado de ser vigente en la mayor parte de los países hay que añadir la creciente presencia internacional de organismos, agrupaciones internacionales de Estados y redes sociales y privadas (también académicas) de cobertura internacional, que influyen en la definición de la agenda de los gobiernos nacionales y en el contenido de las PP nacionales o que vigilan que las PP y las conductas de gobiernos particulares se sujeten a/sean compatibles con estándares y normas aceptadas mundialmente como fundamentales para la vigencia del orden liberal-democrático. La nueva situación política de múltiples dimensiones y múltiples actores, que caracteriza a la

democracia contemporánea, impacta la elaboración de la PP y replantea con mayor fuerza la cuestión de la eficacia directiva de los gobiernos y la correlación que puede y debe existir entre consideraciones políticas y cognoscitivas en la decisión de las políticas públicas.

3. EL CONCEPTO DE EFICACIA GUBERNAMENTAL O PÚBLICA: UNA PROPUESTA

El debate sobre la relación que existe o debe existir entre la razón técnica y la política en torno de la cuestión sobre la eficacia directiva del gobierno lleva a descubrir que circulan implícita o explícitamente diversos conceptos de eficacia pública o eficacia gubernamental que prejuzgan la cuestión y cuya corrección debe ser previamente debatida para un mejor planteamiento de la cuestión y una respuesta más apropiada. Por un lado, se registran conceptos de eficacia que se basan únicamente en consideraciones técnicas y desvalorizan el aporte causal de las prácticas políticas de los gobernantes o los ciudadanos, mientras otros conceptos acentúan tan vehementemente el peso y el aporte de los intercambios políticos que la eficacia de la PP se reduce simplemente a su viabilidad o aceptabilidad política, con independencia de su corrección conceptual del problema y su corrección causal para resolverlo. Son los dos conceptos extremos del debate. En un polo campea la consideración de que la eficacia de la PP depende directamente de su factibilidad o efectucción, la cual es definida por modelos y tecnologías causales; en el otro opuesto domina la consideración de que la eficacia depende de su aceptabilidad social, de

no ser cuestionada o repudiada por los destinatarios, por otros actores políticos influyentes o por sectores importantes de la sociedad.

El concepto de eficacia gubernamental o eficacia pública implica causalidad, dado que por eficacia se debe entender que la acción de gobierno produce efectos o resultados cuyos atributos o propiedades corresponden a los efectos o resultados sociales deseados y para cuya realización se tomó la decisión. Se habla de eficacia en sentido propio y estricto si y cuando el fin (deseado) de la acción y el efecto (realizado) de esta son equivalentes o similares. Un resultado es entonces: a) el producto o efecto final de un proceso causal o de una cadena de factores causales (insumos, actividades y productos) b) consiste en un cambio observable y mensurable en el estado de una determinada situación social y, específicamente, es c) un cambio que corresponde a las intenciones o las expectativas de la decisión, a la situación social que la decisión gubernativa quiso realizar. Obviamente, hay resultados realizados cuyas propiedades empíricas observables no corresponden a las propiedades o los atributos empíricos del resultado intencionado o deseado y, por ende, son resultados de una acción causal pero ineficaz; en contraste, hay resultados cuyos atributos corresponden a los de la situación social intencionada o deseada, siendo estos los resultados de una acción o PP eficaz. En los dos casos hay causalidad, pero no necesariamente eficacia, a menos que los efectos de las acciones se asemejen a los fines buscados o esperados. Las acciones tienen siempre efectos, pero no son siempre eficaces. Esto vale para las PP.

En los últimos años, a consecuencia del énfasis puesto en la eficacia y la eficiencia económica del desempeño gubernamental —centrada en los productos públicos (bienes y servicios) o centrada en los impactos sociales que de los productos se derivan— se ha propuesto y aceptado un concepto limitado e incluso unilateral de la eficacia gubernamental o pública, *un concepto predominantemente técnico*, que entiende la eficacia como la idoneidad causal de las acciones decididas del gobierno para producir empíricamente las situaciones sociales deseadas y no otorga relevancia o influencia causal a los componentes institucionales y políticos de la acción gubernamental, que a lo sumo son considerados elementos del contexto en el que se desarrolla el proceso causal, pero de ningún modo son componentes del proceso de efectucción de la situación social deseada ni tienen un aporte causal para que la situación deseada ocurra.

El concepto técnico de resultado y eficacia es correcto y es fundamental, porque la situación social deseada no puede existir, llegar a ser un hecho empírico, más que como efecto de la acción del gobierno (o de un proceso de gobierno asociado con actores civiles y económicos). Sin embargo, el concepto técnico tiene un valor limitado en los asuntos públicos por cuanto el proceso causal público comprende (y ha de comprender) elementos institucionales y políticos que son de carácter valorativo y no solo técnico y que, no obstante, son decisivos para que el resultado empíricamente ocurrido sea considerado resultado público o de valor público. El resultado público es, por consiguiente, el efecto de un proceso que es técnico y político a la vez, que incluye acciones

causales que son institucionalmente válidas (no prohibidas y sí prescritas) y políticamente apropiadas y que, por ello, es considerado y apreciado como un real resultado público. Esto quiere decir que la acción gubernamental es juzgada socialmente como eficaz tanto por lo que ha realizado como por la manera en que lo ha realizado, tanto por sus productos como por los atributos institucionales y políticos del proceso que ha dado lugar a los productos. *El proceso tiene tanta importancia como el producto en la causalidad pública-gubernamental*. Es decir, hay eficacia si y cuando el hecho social ocurrido y empíricamente registrable resulta de un proceso de efectucción que ha respetado, preservado y confirmado los valores y principios del Estado democrático y responde a las expectativas, demandas e intenciones de los sectores ciudadanos. Por tanto, un resultado público es el producto final de las acciones del gobierno o de un proceso de gobernanza de múltiples actores, que es correcto y confiable tanto desde el punto de vista técnico (financiero, analítico, tecnológico, administrativo) como desde el punto de vista institucional y político.

Sería contradictorio, absurdo, considerar que los resultados de la acción del gobierno representan la solución efectiva del problema público y concretan la realización efectiva de un objetivo de interés y beneficio público, si las acciones que lo produjeron contravienen los valores fundamentales de la relación democrática entre el gobierno y los ciudadanos (observancia de leyes, respeto de derechos y libertades, igualdad ciudadana ante la ley, inclusión, transparencia y rendición de cuentas, representación política-participación ciuda-

dana...) o si no respetan la trama normativa y cultural de la convivencia social. La transgresión de esos valores, aun si la acción gubernamental fuera empíricamente exitosa en sus resultados, provocaría muy probablemente entre los ciudadanos una actitud de crítica, repudio, indiferencia o menosprecio hacia la política elegida y llevada a cabo, que incitaría muy probablemente otro tipo y nivel de problemas (todavía más graves), relacionados con la legalidad y legitimidad política del gobierno, que harían que la supuesta solución al problema o a la necesidad social terminara por ser un fenómeno frágil y efímero.

En suma, debe entenderse como resultado público el producto final de un proceso causal técnica y democráticamente apropiado, que es apreciado por los ciudadanos porque perciben que se ha producido un cambio real en el estado de la situación social calificada de indeseada e inaceptable, cambio que ellos demandaban y exigían, y porque perciben que en el cambio se han respetado los valores políticos y humanistas del estado democrático. Desde esa perspectiva, una definición acertada de resultado público debe comprender tanto “el desempeño de la política” o del programa como “el desempeño democrático” (OECD, 2009) de la política: su eficacia empírica y su calidad institucional. Sería cuestionable tener gobiernos con capacidad de producir resultados sociales tangibles de la más alta productividad o competitividad mundial, o con la calidad

de convivencia mundialmente más alta, pero producidos sin incorporar los valores de un Estado liberal-democrático. Estaríamos ante el rostro oscuro de la pura tecnocracia o del autoritarismo tipo “ogro filantrópico” o “dictador benevolente”. Es lo que llamo “resultadismo”.

El resultadismo consiste en apreciar y festejar la producción de beneficios tangibles de bienestar para conjuntos de ciudadanos o para el conjunto de los ciudadanos, aunque se dejen de lado o se limiten injustificadamente los valores humanistas y políticos de la dignidad y libertad de las personas, y de la justicia en sus relaciones sociales, mientras son precisamente los valores humanos y cívicos de la vida en sociedad los que motivan a decidir políticas sociales y a producir resultados tangibles de bienestar y seguridad social para los ciudadanos. En el enfoque resultadista se suele celebrar o emular a los gobiernos de democracias recientes o de mercados emergentes en auge, que producen resultados empíricamente beneficiosos para sectores de población (tal vez para los más pobres y marginados), pero sin que su producción y los resultados mismos promuevan y refrenden los valores sociales y democráticos que son fundamentales para crear o fortalecer los vínculos (legales o morales) de reconocimiento, respeto, confianza, apoyo y solidaridad. Un gobierno democrático eficaz no es resultadista. El resultado público debe ser empíricamente concreto y valorativamente representativo⁶.

⁶ Otra de las características de un resultado público es que es algo más que el producto final de las actividades singulares de una particular política, programa u organización pública, tal como se ha insistido en estos años de ajuste fiscal y Nueva Gestión Pública. En contraste con esta noción habitual, que ha contribuido a la fragmentación de la acción gubernamental, un resultado de valor público es un *resultado agregado* que integra los varios productos indivi-

En conexión con esta observación conviene tener presente la dimensión subjetiva del resultado público, que no se reduce a la simple constatación o percepción de los ciudadanos de un hecho social empírico que ocurre y que tal vez les es favorable, sino que incluye un juicio de valor sobre el hecho ocurrido que implica dos consideraciones: que el resultado que observan o experimentan es algo que ellos han exigido, solicitado, demandado a partir de los males, riesgos, necesidades, peligros y sufrimientos de su vida asociada, y no algo que les sobreviene por decisión gubernamental, aun si les es de utilidad, pero sin que haya sido objeto de su preferencia por ser algo que les importa y es clave para la calidad de sus vidas. El “ogro filantrópico” o “el dictador benevolente” puede ser un extraordinario productor de resultados tangibles pero que no son de valor para los ciudadanos porque no responden a sus prioridades, precariedades, aspiraciones o sus más angustiadas urgencias.

En consecuencia: el resultado público reúne tres condiciones o criterios: a) es y ha de ser un cambio social empírico de beneficio registrable y mensurable; b) es y ha de ser un cambio de situación social de vida en la que se preservan y potencian los valores democráticos; c) es y ha de ser un cambio de situación social de vida demandado y respaldado por la voz y preferencia de los ciudadanos. Si no se

cumplen esas tres condiciones el concepto de resultado público es parcial y, por tanto, erróneo o por lo menos cuestionable. Por consiguiente, para que se dé un resultado público o se pueda hablar en sentido estricto de resultado público la primera condición es de naturaleza empírica (se trata de un efecto causal empíricamente comprobable), la segunda es de naturaleza política institucional y la tercera de naturaleza política práctica, representativa o relacionada con el valor y la exigencia de la representatividad política de los gobiernos democráticos.

La primera condición, de índole causal empírica, señala irrefutablemente que por resultado se entiende la ocurrencia de un cambio observable y aun mensurable de la situación social actual como efecto final de las acciones que de manera deliberada decidieron el gobierno y la sociedad emprender porque las consideraron causalmente idóneas y eficaces, necesarias o suficientes, para producir el cambio de la situación social. La segunda condición, de naturaleza política institucional, señala que se puede hablar de resultado público si y solo si el cambio empírico observable y mensurable, así como su proceso de realización, expresan, preservan y no contradicen los principios y valores del régimen democrático. Como fue enunciado, el resultado público es unitariamente un hecho empírico de cambio social y

duales de las políticas, los programas y las unidades gubernamentales, aun si son coproducidos con actores privados y sociales. La igualdad social, la seguridad social, el orden público, el desarrollo humano, la calidad del medioambiente urbano, la estabilidad y competitividad de la economía nacional, la infraestructura física y la de las tecnologías de la información y las comunicaciones, el régimen democrático y un sistema judicial imparcial son todas situaciones sociales del valor público más alto y existen y pueden existir porque son resultados agregados que recapitulan e integran de manera coherente una serie eficaz de políticas públicas, además de las iniciativas de firmas privadas y las acciones de los ciudadanos.

un hecho expresivo de los valores humanistas y políticos democráticos. La tercera condición, también de índole política, se relaciona con la representación política que es constitutiva del gobierno democrático y señala que el cambio social producido y socialmente provechoso es asunto de agenda de gobierno y efecto de su acción porque ha sido un cambio querido, demandado, exigido por la ciudadanía, de modo que no es el resultado de una acción autónoma y unilateral del gobierno, sino una respuesta vinculada a una preferencia social que el gobierno ha reconocido y recogido en conformidad con el imperativo de la representación política democrática.

Sin la condición causal no hay resultado empírico y se tiene un gobierno incapaz e ineficaz, prescindible y socialmente insignificante por su improductividad. Sin el respeto de los principios democráticos se tienen resultados sociales pero no democráticamente válidos, legítimos, razón por la cual se tiene un gobierno competente, eficaz y hasta tecno-eficiente, pero no uno democrático sino uno más bien autoritario, tecnocrático, teocrático, totalitario... Sin vinculación con las preferencias sociales manifiestas de sectores ciudadanos a través de sus demandas, reivindicaciones, propuestas, movilizaciones, participación en las decisiones, hay resultados sí, pero que obedecen más al interés del gobierno (por ser popular, tener resultados electorales, perpetuarse en el cargo, por ascender a nuevas posiciones, responder a las prescripciones de los organismos internacionales...) que al interés del público ciudadano, por lo que se tiene un gobierno competente y eficaz pero tecnocrático, paternalista, populista, que lleva a cabo lo que

a partir de su doctrina política, su convicción ética o su análisis técnico considera que son los cambios que la sociedad requiere y que elimina las situaciones indeseables, aunque los ciudadanos o la población objetivo no se den cuenta de ello y tengan equivocadamente razones para preferir otros objetivos, otras realidades.

4. LA NUEVA GOBERNANZA Y EL NUEVO PERFIL DE LAS PP

Por gobernanza o gobernanza pública se entiende *el proceso de gobierno o de dirección de la sociedad*. Es el proceso mediante el cual una sociedad se dirige, gobierna y gestiona a sí misma. Concretamente es hoy el proceso a través del cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan con el propósito de definir, acordar y decidir sus objetivos de interés y valor común, así como las formas de organización, los recursos y las actividades que consideran necesarias y conducentes para lograr los objetivos decididos. El proceso de gobernanza no es aleatorio ni discrecional ni irrestricto, sino está institucional y cognoscitivamente estructurado *por instituciones y por el conocimiento* (Aguilar, 2008; 2010).

Por un lado, la gobernanza, el proceso de gobernar, implica valores, instituciones, normas y tradiciones que establecen las formas y los límites del ejercicio del poder público y las vías de acceso de los ciudadanos para participar en las decisiones públicas, y que regulan además la interlocución entre las autoridades públicas, las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil a fin de que articulen sus posiciones e intereses, resuelvan sus

diferencias y puedan llegar a acuerdos sobre los objetivos públicos por alcanzar, los problemas públicos que se deben resolver y los servicios públicos que se van a suministrar al conjunto de la sociedad. Por otro lado, la gobernanza pública implica información, conocimientos teóricos y técnicos, modelos causales y tecnologías que ofrecen las referencias básicas a los actores públicos, privados y sociales para conocer los componentes y las causas de los problemas que quieren atender o las metas que quieren alcanzar, y para adoptar las medidas organizativas, los recursos y las actividades causalmente idóneas y eficaces para producir los resultados públicos deseados.

Lo que hay que recordar o destacar es que la PP es componente de una gobernanza específica, en tanto es el instrumento por excelencia que el gobierno emplea –junto con la ley y su instrumental coactivo para dirigir a la sociedad–. La disciplina de la PP nació y se desarrolló en el contexto de un arreglo político-institucional y de un patrón de gobierno específico, típico del tiempo de la posguerra. Sin embargo, tanto el arreglo institucional como, sobre todo, el patrón de gobernar de esos años, ha ido tomando otra forma a partir de los años setenta y ochenta debido a factores endógenos y exógenos al Estado, entre los cuales dos han sido determinantes en México y países latinoamericanos: *la democratización del régimen político* y *la liberalización-globalización de la economía*.

La mayor parte de los supuestos, métodos y prácticas de la disciplina de PP corresponden a las amplias expectativas que tenía la sociedad en las capacidades del gobierno en la segunda mitad del siglo xx y al modo específico de go-

bernar de esos años, que hoy suele denominarse “la gobernanza jerárquica”, “la gobernanza por gobierno”, cuyas principales características distintivas fueron: amplia autonomía decisoria del gobierno y capacidad de alinear a las organizaciones económicas y sociales a sus planes, decisiones y políticas, de modo que el gobierno podía protagonizar o controlar el proceso de elaboración y decisión de las PP a través de su círculo de analistas expertos y de políticos leales, y que sus burocracias eran los únicos actores encargados de implementarlas y acaso evaluarlas. Ese modo gubernamental de gobernar, protagonizado por el gobierno como el actor hegemónico, descansa en el supuesto de la *autosuficiencia directiva* del gobierno, en la convicción de que este puede definir y realizar por sí mismo la orientación de la sociedad y, por ende, decidir y realizar las PP que especifican, materializan y llevan a cabo el sentido de dirección de la sociedad. Sin embargo, el protagonismo gubernamental comenzó a menguar a partir de los cambios de la economía y la sociedad a lo largo de los años setenta y ochenta, a raíz de la crisis fiscal y política en la que se desplomaron los Estados sociales (asistencialistas, de bienestar y seguridad social, desarrolladores, socialistas) y, en consecuencia, a raíz de la afirmación mundial del consenso neoliberal en esos años, en respuesta a la inconformidad y reprobación de numerosos sectores sociales clave por los errores decisionales y el bajo desempeño de los gobiernos de los Estados sociales.

Al ejercerse en un contexto de democracia pluralista y de liberalización económica de alcance global, el proceso de gobernar se ha ido configurando de otro modo, debido

a que ha disminuido la capacidad de rectoría económica del gobierno, en tanto el control de la dinámica económica global está más bien en manos de las corporaciones financieras, productivas y comerciales de alcance mundial, y ha disminuido su capacidad de dirección política de la sociedad frente a la más amplia independencia y capacidad que poseen los sectores sociales clave (firmas económicas, organizaciones profesionales, centros intelectuales, medios de comunicación, las redes de las organizaciones de la sociedad civil...) para realizar sus proyectos de vida, sus intereses económicos y, específicamente, sus intereses políticos, tal como lo muestra su mayor involucramiento en la definición y gestión de los asuntos públicos que les importan, así como la expansión de la esfera pública que el gobierno ya no puede controlar ni encauzar mediante coerción o alineamientos forzados. La nueva gobernanza o gobernanza por cogobierno, asociada, que toma forma en el tiempo actual, es descrita como un cambio del modo jerárquico de gobernar mediante mando y control hacia uno más descentralizado, horizontal, interdependiente, relacional, interactivo, participativo, en red, en el que los actores públicos y privados, gubernamentales y sociales, practican formas de diálogo, argumentación y nego-

ciación para equilibrar sus intereses, conciliar sus diferencias y acordar el proyecto preferido de sociedad, que será el marco de referencia para elaborar las políticas específicas y decidir proyectos de inversión cruciales para la prosperidad de la sociedad. Este nuevo y obligado proceso de gobernar presiona los métodos y las prácticas tradicionales de análisis, decisión e implementación de las PP⁷.

Frente a la nueva gobernanza habrán de preservarse algunos métodos de análisis y gestión de políticas y otros tendrán que modificarse. Mientras es invariable la exigencia de la eficacia social de la PP y la de su eficiencia económica, la relación del gobierno con las corporaciones privadas y las organizaciones sociales está llamada a cambiar cuando se proceda a identificar y definir el problema público, ponderar las opciones de acción y estimar sus consecuencias y costos, decidir las acciones y los actores que se responsabilizarán de la atención al problema. Los métodos de análisis y decisión mantendrán su validez, pero el proceso de análisis y decisión de la PP ya no podrá ser burocráticamente monopolizado por autoridades, funcionarios y asesores expertos y deberá, más temprano que tarde, incluir prácticas de razón dialógica/interlocución con el público ciudadano, que se ha vuelto más

⁷ Dicho al margen, fueron especialistas de políticas públicas los primeros en señalar que ocurría un cambio en la manera como el gobierno dirigía a la sociedad. Su afirmación, sustentada en evidencias empíricas, destacaba el hecho de que cada vez más el gobierno dejaba de ser el agente dominante de dirección de la sociedad, capaz de definir por sí mismo el contenido de las PP y de llevarlas a cabo con el apoyo de sus burocracias subordinadas. Ese estilo tradicional de gobierno era reemplazado por uno en el que el este decidía y actuaba cada vez más en asociación con otros gobiernos (locales o extranjeros), con empresas de la sociedad económica, con organizaciones de la sociedad civil y centros académicos que se interesaban en asuntos específicos de política o en asuntos públicos de mayor envergadura. Este estilo de gobierno en formación fue definido como “una elaboración interorganizacional de las políticas” (Hanf y Scharpf, 1978).

informado y conceder de su circunstancia social, atento a las vicisitudes de su sociedad porque está interesado en el vivir bien y no solo en el bienestar, y que exige decisiones públicas basadas en evidencias. Es previsible que la PP sea cada vez más en forma de coautoría público-privada, gubernamental-ciudadana, que recapitula y equilibra las ideas, las propuestas, los recursos y los compromisos de los actores gubernamentales y sociales, con lo que ganará en eficacia, puesto que incrementará su capacidad informativa, cognoscitiva y técnica, así como la aceptación y el respaldo social.

Sin embargo, dos son las cuestiones y los riesgos que presionan a la nueva gobernanza y conciernen a la *validez política y gerencial* de la decisión de las PP. En efecto, es razonable dudar o por lo menos preguntarse si y cómo una pluralidad de actores —que tienen presumiblemente diferentes ideas e intereses particulares al abordar el tratamiento de un problema público, con diversos niveles de conocimiento y de poder— puede asegurar la naturaleza pública de las políticas, su orientación al beneficio general, y no plegarlas a sus objetivos particulares y convertirlas en un instrumento de facción de grupos políticos y económicos poderosos, lo cual debilitaría automáticamente la capacidad gubernativa por fallas de legitimidad institucional y política. Es asimismo razonable preguntarse acerca del modo como se llevará a cabo la dirección del conjunto diferenciado

de los actores que participan en la hechura de la decisión a fin de establecer diálogos que propicien entendimientos y acuerdos en vez de terminar en un estancamiento decisonal por discrepancias y conflictos sin salida. En este punto, cuestiones clave son las reglas de acceso para participar en la decisión y las reglas de interlocución para elaborar el contenido de la decisión y aprobarlo.

Los colegas latinoamericanos del BID constataron el problema de validez política y capacidad directiva que implica la actual elaboración multiactor de las políticas en el libro *La política de las políticas* (Stein et ál., 2008; Scartascini et ál., 2010, 2011)⁸, y ofrecieron una línea de respuesta centrada en la exigencia de crear vínculos de cooperación entre los múltiples actores que toman parte en el análisis y la decisión de la PP, pero no nos ofrecieron explícitamente el concepto del nuevo *policy-making*, un concepto teórico y no solo descriptivo o prescriptivo, que señale las correlaciones no circunstanciales que tienen lugar entre los actores gubernamentales y sociales en el proceso de elaboración de las políticas, y demuestre que el nuevo proceso decisorio de políticas mediante cooperación, asociación, coautoría y corresponsabilidad corresponde a la nueva estructura de la sociedad contemporánea. En contraste, considero que el concepto de “políticas como contratos” (Majone, 2008) es sugerente, consistente lógi-

⁸ Según Stein et ál. (2008), Scartascini et ál. (2010, 2011), autores cuyo razonamiento se inscribe en la teoría de juegos y el neoinstitucionalismo económico, los factores que fomentan la cooperación en el proceso de formulación y desarrollo de las políticas son el número de actores políticos clave, sus horizontes temporales, la frecuencia de sus interacciones, la naturaleza de los escenarios o contextos en los cuales interactúan, la existencia de instituciones con mecanismos de coacción que los obliguen a cumplir su palabra o sancionen su incumplimiento.

camente y a la espera de validación empírica, que puede ofrecer una pista heurística para llevar al concepto la elaboración de las políticas en formato multiactor, conforme a la estructura y el proceso de la gobernanza contemporánea. Independientemente de los avances y resultados, estoy convencido de que la tarea de producir una teoría del gobierno/del gobernar, estructurada por la cooperación y la confianza (público-privada, gubernamental-social), en vez de y no solo centrada en la jerarquía del mando y control, es la tarea intelectual crucial futura de las ciencias jurídica y política, y no solo de la disciplina de PP.

Me parece heurísticamente sugerente y apropiado, en las condiciones políticas actuales, un concepto de política pública como un *contrato* entre las autoridades, los funcionarios, las poblaciones objetivo o beneficiarios y los ciudadanos interesados en la política. Por contrato se entiende un acuerdo voluntario entre un grupo de personas (los socios del contrato), elaborado por ellas mismas, en el que se especifican las acciones que cada una de las partes deberá llevar a cabo y los productos o las acciones que cada una de las partes o socios deberá esperar del otro socio o los demás socios (las expectativas recíprocas sobre actividades y resultados), así como se especifican y pactan las reglas que se seguirán para hacer frente a las contingencias que se presenten en el futuro y las conductas que cada una de las partes deberá esperar de su(s) contraparte(s) en esas contingencias. Los contratos son diversos en materias, finalidades y alcances, pueden ser

informales o formales, si bien las dos formas pueden tener vigencia y efectividad social, y pueden ser “completos” o “incompletos” (Manjone, 2008)⁹.

Dos son las condiciones básicas para que la contratación pueda tener lugar. La primera refiere a la condición antecedente del contrato y tiene que ver con los razonamientos que llevan a que alguien o algunos consideren necesario o conveniente llegar a acuerdos con otros actores en determinadas transacciones de importancia recíproca y cuyos términos serán la materia del contrato. La segunda condición refiere al aseguramiento de la efectividad del contrato y tiene que ver con el proceso de realización de los objetivos o productos que motivaron a las partes a acordar el contrato y las motiva a actuar según los términos contratados. Va de suyo que las dos condiciones implican costos de transacción que deben ser inferiores a las expectativas de obtener beneficios o de disminuir riesgos, a fin de que tanto la contratación como su ejecución sean una decisión racional y una relación social significativa y provechosa. En los dos puntos, en el antecedente y en el consecuente del contrato, la distinción de los contratos entre completos e incompletos es relevante.

Los contratos completos se caracterizan por ser acuerdos que especifican con precisión los comportamientos de cada una de las partes o socios en cualquier situación o contingencia y establecen el esquema de acción o el modo como en cada situación actuarán las partes contratantes y se distribuirán los beneficios

⁹ En estos párrafos desarrollo consideraciones de PP bajo el estímulo de las ideas que presentó Majone (2008).

y costos, de modo que las partes consideren aceptable y conveniente acatar los términos del contrato y comprometerse con su ejecución. Sin embargo, es cognoscitiva y prácticamente imposible satisfacer todos los requisitos o condiciones necesarias que hacen posible elaborar un contrato completo, tales como prever todas las situaciones futuras y el tipo y grado de consecuencias favorables o desfavorables que se derivarán para todos o para algunos de los socios, describir las características de cada una de esas situaciones y definir las acciones que los socios deberán llevar a cabo en esas contingencias por considerar que son las apropiadas y eficaces, o bien establecer sanciones a las conductas (tipo de) de los socios que traten de incumplir las reglas acordadas o negociarlas oportunamente ante el apremio de las circunstancias. Estas condiciones, que son racionalmente justificadas y deseables, son imposibles de cumplir en situaciones de racionalidad limitada, que ocasionan el oportunismo de los actores, quienes a partir de las limitaciones cognoscitivas de los participantes aprovechan la circunstancia para sacar ventajas por fuera de lo pactado. En suma, no todas las probables situaciones pueden ser descritas y previstas con suficiente precisión y tanto menos es posible anticipar las acciones y relaciones para hacer frente a las situaciones imprevistas y encontrarles una solución aceptable, y menos aún anticipar los comportamientos que pondrán en juego los socios en esos momentos tensos o ambiguos.

Esta situación de contratos completos inviables es aplicable a un buen número de PP, a las que atacan arraigados problemas crónicos de la sociedad, a las políticas que es responsa-

ble decidir, pero cuya decisión tiene lugar en momentos o entornos políticos hostiles en los que los actores políticos desconfían entre sí, y particularmente a las políticas estratégicas que buscan posicionar una sociedad en determinados campos económicos, políticos o culturales. Estas políticas, para ser exitosas y realizar efectivamente sus objetivos, requieren plazos de tiempo largos, que superan los habituales periodos cortos de gobierno de sus autoridades y las eventuales alternancias políticas en el cargo, dos hechos que incrementan la dificultad de prever las contingencias futuras y, en la práctica, hacen imposible o demasiado costoso reunir la información para estar razonablemente seguros de que las políticas continuarán más allá de los gobiernos que las impulsan, de que los acuerdos entre gobierno y sociedad seguirán siendo vigentes después del cambio de gobierno, y de que las políticas no saltarán en pedazos por los virajes oportunistas de los actores políticos, económicos y sociales que brotarán espontáneamente frente a las nuevas circunstancias, apremiantes o boyantes. Las soluciones que se han dado al espinoso problema de cómo controlar la racionalidad limitada y el oportunismo de cara al futuro y, en nuestro caso, al problema de cómo dar continuidad y vigencia a políticas complejas de interés público, son el contrato relacional, el contrato implícito y la reputación de las partes o socios.

La primera respuesta del contrato relacional significa que las partes no acuerdan planes de acción detallados sino principios, criterios, estándares por seguir cuando se presenten circunstancias imprevistas o hay discrepancias acerca de las acciones que se deben emprender ante las circunstancias imprevistas o acerca de

las personas que tomarán el liderazgo y las decisiones para hacer frente a las circunstancias espinosas e inciertas o para arbitrar en caso de conflictos. Este conjunto de principios o criterios define el tipo de relación por seguir entre los actores interesados en el contrato, en la política pública (en nuestro caso), cuando ocurren circunstancias imprevistas, más que un plan o un procedimiento de acción. Este esquema de diseño de contrato representa un punto clave y un desafío nuevo para el análisis y diseño de políticas que, con frecuencia, son formuladas a la manera de “planes maestros” con especificaciones precisas, regulaciones detalladas de operación, rutas críticas, estándares e indicadores puntuales de desempeño por evaluar, como si los analistas y decisores de las políticas estuvieran seguros de que el curso de acción se desarrollará como está diseñado y previsto sin defectos y sin contratiempos, o considerar que pueden tener el control del desarrollo de la política y de su entorno. Si la PP, por definición, se parece a un contrato incompleto entre gobierno y sociedad, lo lógico es saber bajo cuáles circunstancias se debe proceder a diseñar políticas en modo

de lineamientos, criterios y normas generales más que en modo de planes y procedimientos detallados, aceptando la posibilidad de que los implementadores o las poblaciones beneficiarias de la política la ajusten conforme a las circunstancias que viven o que irrumpen inesperadamente y son imprevisibles para la inteligencia limitada de los analistas y decisores de políticas¹⁰.

La segunda línea de respuesta, la del contrato implícito, refiere a la existencia de un conjunto de creencias, valores y modos de pensar que las partes contratantes comparten y que están incluidas en la elaboración de las cláusulas del contrato y que suelen o pueden ser su salvaguardia en momentos críticos y ofrecer los criterios de arbitraje en ocasión de las disputas que provocarán naturalmente las circunstancias imprevistas y apremiantes, bajo el supuesto de que la ruptura del contrato conllevaría una ruptura con el sistema valorativo y cognoscitivo compartido por las partes y condenaría a descalificar al infractor en muchos modos, que irían del recelo y la desconfianza hasta la exclusión. En el caso de la PP se trataría de una cultura política, un *ethos* cívico, una

¹⁰ Conviene recordar que los estudios de la implementación de las PP han abordado este punto con análisis, resultados y recomendaciones apropiadas, al señalar que en muchas políticas sociales (por ejemplo, las educativas) es mejor un diseño de política o de su programa de implementación que se formule “de abajo hacia arriba”, que permita varios esquemas de acción, más que el tradicional jerárquico “de arriba hacia abajo” que formula un único curso de acción para todas las situaciones y circunstancias de la sociedad. En esta misma perspectiva se ha señalado la conveniencia de distinguir entre “macroimplementación”, que señala los objetivos y lineamientos generales de la política que se deben llevar a cabo, y la “microimplementación”, que abre la posibilidad de que los actores responsables adapten la política a sus circunstancias; o la distinción entre “implementación prescriptiva” e “implementación adaptativa”... Todas estas observaciones remiten fundamentalmente a la teoría reciente de las organizaciones como “sistemas abiertos” que valora el entorno y no solo el ámbito interno de la organización (en oposición a las tesis de la “gestión científica del trabajo”, o de la “administración pública jerárquico-burocrática”) y destacó “la contingencia de las organizaciones”, su “dependencia de recursos” del entorno de la organización, la “resiliencia”, las varias formas de organizarse que puede tomar una misma organización para ajustar productivamente su entorno y su ámbito interno...

ética profesional e intelectual, de estándares internacionales de conducta pública... Desde esta perspectiva, se considera que los imprevistos críticos, las contingencias conflictivas entre los socios, los malos entendidos, las tentaciones de defección son más fáciles de resolver si existe una cultura social y política compartida, un conjunto implícito de afinidades valorativas e ideas compartidas sobre la sociedad y la naturaleza, sobre la persona humana y el Estado; en cambio, el contrato entrará en crisis y se romperá con mayor facilidad cuando los socios tienen diversas u opuestas referencias cognoscitivas y valorativas. Actualmente hay un pluralismo político que es enteramente diferente en sus principios y valores últimos sobre el Estado y la sociedad, y un pluralismo que discrepa solo sobre los objetivos y las acciones específicas de una política pero en el marco de una cultura política compartida sobre las responsabilidades del Estado y las de la sociedad y los ciudadanos. Este es otro punto que el diseño de políticas debe tomar en serio, más allá de los simples modelos económicos de costo-beneficio, puesto que las consideraciones racionales sobre costos y beneficios o sobre costos y resultados están condicionadas por los principios, las creencias, las expectativas y las tradiciones de una cultura política y social. Recordemos simplemente los traumas que ha ocasionado el neoliberalismo en las concepciones y prácticas de numerosos intelectuales, políticos y sectores sociales acostumbrados a pensar y actuar la política en modo de Estado dirigista, proteccionista, paternalista, con dosis de autoritarismo benevolente.

La posibilidad de que una PP, como contrato entre gobierno y sociedad, mantenga su

vigencia y sea considerada como un patrón de conducta vinculante, importante, digno de ser respetado y ratificado, socialmente confiable y aceptable, va a depender en gran medida de la afinidad de expectativas y concepciones entre gobierno y sociedad, entre la demanda social y la oferta gubernamental, entre el modo como entienden ambos el problema y la solución, los costos y beneficios que la solución comporta o, más difícilmente, el proyecto de sociedad. Al desfase, la asimetría y la distancia entre el análisis del gobierno y el análisis de la sociedad acerca de sus problemas y sus proyectos —a las fallas de representación política de la clase gobernante— se debe en mucho la incorrección e ineficacia de la política, como queda manifiesto en la indiferencia, apatía y crítica social. Políticas de autor, elaboradas por círculos sofisticados de analistas, que no se corresponden con la demanda y la expectativa social, que persiguen los intereses del gobierno más que los de los ciudadanos, están destinadas a ser políticamente incorrectas y a su deslegitimación. La probabilidad de esta situación deslegitimadora es mayor en la sociedad contemporánea actual, particularmente entre su élite económica, civil e intelectual, que es más informada y concedora de las causas de los problemas, más clara sobre los atributos que debe contener la respuesta, más reflexiva sobre sus intereses y proyectos, más autónoma en la conducción de sus vidas, independientemente de lo que el gobierno haga o deje de hacer.

La tercera línea de respuesta es la reputación social de las partes, su credibilidad y confiabilidad, su disposición a respetar los compromisos asumidos y honrar los acuerdos, su oposición al oportunismo apenas los acuer-

dos topen con dificultades. La reputación se construye y consolida a lo largo de interacciones repetidas entre las partes (en nuestro caso, entre los gobiernos y entre estos y los ciudadanos), que crean vínculos morales, políticos y hasta afectivos entre las partes, así como vínculos entre las decisiones que se toman en el presente y las posibles decisiones futuras que se tomarían ante cambios del entorno, crisis o contingencias. La reputación social de los gobernantes y dirigentes políticos, que ya es fundamental para que sus decisiones de políticas sean socialmente aceptadas (“legítimas”), son condición capital cuando participan en la decisión pública grupos de ciudadanos (empresarios, líderes sindicales, representantes vecinales, dirigentes de colegios de profesionales...), pues las políticas se condenarían de inmediato al fracaso si los interlocutores del gobierno son personajes socialmente dudosos, cuestionados y hasta menospreciados por sus trayectorias oscuras, corruptas, incongruentes e irresponsables.

Esta advertencia es crucial para el proceso de gobernanza de múltiples actores cuyas políticas tienden a elaborarse e implementarse en forma de redes público-privadas o gubernamental-sociales. Este formato de gobierno, que opera mediante contratos/acuerdos voluntarios entre actores gubernamentales y extragubernamentales, no podrá acreditar capacidad directiva, calidad institucional y eficacia social si los decisores e implementadores de las decisiones no son confiables para el conjunto de la sociedad, para amplios sectores o para los involucrados en una política específica debido a sospechas y cuestionamientos sobre su honorabilidad ética y congruencia política, y si no

existen mecanismos para controlar el eventual oportunismo de las partes del contrato o de los participantes en las decisiones públicas apenas enfrenten dificultades que ponen en riesgo sus intereses o se les presenten oportunidades para engañar o aprovecharse del esfuerzo de los demás.

En conclusión: la elaboración de la PP en el contexto de nueva gobernanza obliga a intensificar y profundizar la exigente tarea intelectual de generar conceptos e hipótesis que sustenten y validen las acciones de la PP decidida, la exigente tarea política de promover los vínculos (de facto o requeridos) de cooperación y la disposición a acuerdos voluntarios entre los actores gubernamentales y los sociales, y entre los mismos actores sociales, cuyos atributos de ciudadanía tienen grados diversos de desarrollo y, con frecuencia, son precarios y cuestionables. Mientras avanzamos en un conocimiento más fino y potente, el nuevo modo de gobernar y de elaborar las PP avanza con fuerza en nuestras sociedades, particularmente en el campo de la política social y económica, que obliga a modificar las prácticas de la interlocución gubernamental con la ciudadanía y a institucionalizar los atributos que deberán tener las prácticas de participación e involucramiento ciudadano en el diseño, la decisión y la puesta en marcha de las políticas. Es visible en varios países el cambio que han experimentado las actividades de identificación de necesidades, opinión, presupuestación, formulación, comunicación, seguimiento, evaluación y control de políticas, bajo la influencia de las firmas económicas y las redes ciudadanas, nacionales o internacionales. La gobernanza jerárquica, de arriba hacia aba-

jo, gubernamental(ista), es hoy limitada y en varios asuntos contraproducente. El gobierno sigue siendo una instancia necesaria y potente, pero el gobernar es una actividad que acredita eficacia directiva en la medida que reconoce e incorpora las capacidades, los conocimientos y los recursos de la sociedad económica y civil, enterrando de una buena vez en muchos campos de la política su hermosa imagen de rector autosuficiente de la sociedad. El modo de gobernar nuevo, ciudadanamente sustanciado, modificará el modo tradicional de analizar y efectuar las políticas públicas. Su primer gran impacto será reestructurar la relación entre razón técnica y razón dialógica. En la gobernanza nueva, la razón técnica, indispensable y llamada a fortalecerse por el avance de la investigación y la información, se colocará en el contexto de la razón dialógica mediante la cual gobierno y sociedad se comunican, polemizan, entienden, acuerdan y justifican sus decisiones de política pública.

REFERENCIAS

Aguilar, Luis F. (2008). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Aguilar, Luis F. (2010). *Gobernanza, el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann.

Allison, Graham T. (1971). *Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis*, 10 ed. Boston: Little Brown.

Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs?*, 2 ed. New Haven: Yale University Press.

Etzioni, Amitai (1968). *The Active Society: A Theory of Societal and Political Process*. New York: Free Press.

Hanf, Kenneth y Sharpf, Fritz (eds.) (1978). *Interorganizational Policy Making*. London: Sage.

Lindblom, Charles Edward (1959). "The Science of Muddling Through", en *Public Administration Review*, núm. 19, pp. 79-88.

Lindblom, Charles Edward (1977). *Politics and Markets: the world's political economic system*. New York: Basic Books.

Lindblom, Charles Edward (1984). *The Policy-Making Process*, 2 ed. New Jersey: Englewood-Cliffs, Prentice Hall.

Majone, Giandomenico (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. London: Yale University Press.

Manjone, Giandomenico (julio 7, 2008). *Policies as Contracts: Public Policy and Globalization*. Conferencia dictada en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Ciudad de México.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OCDE), en: www.oecd.org/publishing/corrigenda, 2009, *Focus on Citizens: Public Engagement for better Policy and Services*. OECD Publishing, Paris

Scartascini, Carlos et ál. (2010). *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. New York, David Rockefeller Center for Latin American Studies -Harvard University/Inter-American Development Bank.

Scartascini, Carlos et ál. (2011). *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo/ Ediciones Mayol.

Schmitter, Phillippe y Lehmbuch, Gerhard (eds.) (1979). *Trends towards Corporatist Intermediation*. London, Beverly Hills: Sage Publications.

- Schubert, Klaus y Jordan, Grant (coords.) (febrero 1992). "Redes de Políticas", en: *European Journal of Political Research*, vol. 21, núm. 1-2.
- Simon, Herbert (1947). *Administrative Behavior*, 4 ed. New York: Free Press.
- Stein, Ernesto et ál. (2008). *Policymaking in Latin America. How Politics shape Policies*. New York: David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University/Inter-American Development Bank.
- Wildaysky, Aaron (1979). *Speaking Truth to Power*. Boston: Little Brown.