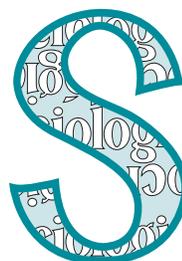


## Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio

*Luis F. Aguilar Villanueva\**

DESPUÉS de la crisis fiscal del Estado mexicano, que representó la crisis terminal de nuestro sistema político y económico del siglo xx, aparecieron en el país varias propuestas de transformación del sistema político y del modelo de desarrollo que siguen vigentes hasta la fecha, acaso con nuevos elementos o matices conceptuales y prácticos, a la espera de su plena realización. Una de esas propuestas, que incluía tanto componentes políticos como económicos, dimensiones teóricas y prácticas, fue el Análisis o la(s) Ciencia(s) de las Políticas Públicas, que hizo su aparición silenciosa en México a fines de los años ochenta y más notoriamente a principios de los noventa.<sup>1</sup>

Mi intención en estas consideraciones es ofrecer las (mis) razones por las que se consideró que la disciplina y profesión de las Políticas Públicas tenía sentido en el haz de las respuestas que se dieron para superar la crisis que vivía dramáticamente el sistema político y económico mexicano en los años ochenta,



\* Profesor investigador del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Calzada del Hueso núm. 1100, col. Villa Quietud, 04960, Coyoacán, México, D. F. Correo electrónico: [gerenciapublica@aol.com](mailto:gerenciapublica@aol.com)

<sup>1</sup> Me refiero respectivamente al nacimiento de la primera maestría en Políticas Públicas del ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México) en 1998 y a la publicación de las cuatro antologías y ensayos introductorios de mi autoría sobre el estudio de las políticas públicas a partir de 1991.

cuáles fueron sus objetivos intelectuales y prácticos iniciales, su programa académico y de ejercicio profesional, así como las expectativas que se depositaron en la disciplina al momento de su recepción en el país (y en otros países). En un segundo momento, enunciaré algunos de los principales desarrollos de la disciplina, para concluir con una reflexión sobre sus alcances y tareas para el futuro.

### EL AMBIENTE DE SU NACIMIENTO

Los años ochenta fueron años de crisis nacional aguda, en los que fue notorio el desplome del arreglo político y del modelo económico que habían tomado forma en México cuarenta años antes, con Lázaro Cárdenas y Miguel Alemán. El sistema presidencialista, centralista, de uso oportunista de la ley, de partido único, de organizaciones corporativas dependientes se desplomaba, así como se mostraba agotado el modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones, que hizo posible nuestra industrialización y dio forma a mercados incipientes pero desfigurados por el prolongado proteccionismo estatal que, al final del siglo, dejaba en claro que no era económicamente necesario para la productividad pero sí políticamente indispensable para conservar su legitimidad social.

Frente a la crisis del sistema político mexicano, arrastrada por la crisis fiscal del Estado, la propuesta dominante y generalizada fue *la democratización del régimen*, con varias ideas acerca de sus objetivos y medios. El reclamo democrático catalizó la inconformidad intelectual y política del país a causa de la crisis, pero se caracterizó por un entendimiento muy limitado del proceso democratizador, inspirándose demasiado en las tesis convencionales de la popularizada *transición democrática*,<sup>2</sup> que las tradujo demasiado mexicanamente hasta el punto

<sup>2</sup> En nuestro país comenzó a emplearse y difundirse el término inédito de transición democrática en 1989-1990, a imagen de lo ocurrido emblemáticamente en España o en algún otro país latinoamericano, después de que se tradujo (ed. Paidós, 1988) el multicitado y cuestionable libro colectivo, editado en 1986 por Ph. Schmitter y G. O'Donnell, *Transiciones desde un gobierno autoritario* (4 vols.), que abrieron y enmarcaron el debate de la democratización en México y otros países, pero sobre cuyos defectos teóricos y sus negativos impactos prácticos no se ha hecho aún el necesario ajuste imparcial de cuentas. Muchos de los problemas que enfrentan las actuales democracias latinoamericanas son resultado de sus supuestos, análisis, recomendaciones y también de sus vacíos de problemáticas y carencias conceptuales. En el fondo, fue un libro más programático que teórico, políticamente enmarcado e intencionado.

que democratización, transición y alternancia vinieron a denotar lo mismo. La atención prácticamente exclusiva que concedieron los “transicionistas”/“alternacionistas” al proceso electoral (y particularmente al proceso electoral presidencial) dejó sin espacio relevante a los que prestaban legítimamente atención a la necesidad de construir el orden constitucional e institucional propio del gobierno democrático, tarea que recibió, bien o mal, el nombre de *reforma del Estado* o de *reforma política del Estado*.<sup>3</sup>

Los análisis y las propuestas de los reformistas del Estado no fueron homogéneas. La referencia a la necesidad y hasta urgencia de reestructurar el régimen político y el Estado mismo abrigó diversas problemáticas y posiciones. Algunos se interesaron intelectual o vitalmente en reivindicar, organizar y afirmar la pluralidad, independencia e involucramiento público de la sociedad civil mexicana y de sus organizaciones cívicas y sociales, después de décadas de corporativismo dependiente y estadocentrismo. Otros convirtieron el federalismo en el sentido final de la transición democrática y de la reforma política: México como “una República representativa, democrática y federal” en unidad conceptual e institucional (art. 40 constitucional). Otros justificadamente han puesto el acento en el sistema judicial de prevención, procuración e impartición de justicia en el que se plasma de manera concreta el Estado de Derecho que (aún no) somos y destacan correctamente la tesis de que si la democracia representativa no se asienta en República, en gobierno de leyes que los ciudadanos aprueban, observan y exigen, la democracia está destinada a debilitarse en breve tiempo porque no podrá disponer de las condiciones para controlar la pluralidad y la competencia política. Otra línea de propuesta, diferente pero no inconexa con la democratización y con la creación

<sup>3</sup> La expresión *reforma política del Estado* apareció en el discurso de Luis Donaldo Colosio y de Ernesto Zedillo con el propósito de superar la equivalencia que se había establecido entre reforma estatal y redimensionamiento estatal (“adelgazamiento del Estado”, “Estado modesto”, reducción de la administración pública central y paraestatal mediante fusiones, liquidaciones, cancelaciones, privatizaciones) que estuvo en uso en el tiempo del presidente Salinas y que fue entonces considerado una medida obligada de ajuste para poder reconstruir el desequilibrio crítico de las finanzas públicas (disminuir egresos y aumentar ingresos). Con la expresión se buscaba recuperar la dimensión institucional-política del Estado y del gobierno, en polémica más o menos abierta con la tendencia a circunscribir discursiva y realmente la reforma del Estado a la dimensión de finanzas públicas o a su nuevo papel en el esquema vigente de desarrollo económico centrado en el mercado y la exportación.

del orden político institucional propio de la democracia, fue la que puso el acento en el proceso el gobierno, en la manera como el gobierno decide y lleva a efecto las políticas, en la gobernación democrática.

Después del trauma de la crisis y de la vuelta de tuerca estatista que tardía y fallidamente intentó la Presidencia de De La Madrid,<sup>4</sup> tengo la impresión de que el grueso de los intelectuales mexicanos, por varias buenas razones, tomó el camino de la democratización del régimen, entendida principalmente en modo electoral –transicionista más que gubernativo– institucional. A mitad de los años ochenta se asistió a una conversión masiva de la generación intelectual a la democracia como asunto teórico, moral, político. Muchos que venían de las filas del marxismo o eran militantes de la revolución socialista y que criticaban la orientación (capitalista, explotadora, injusta, imperialista...) de la estructura estatal y de la acción gubernamental decidieron continuar su lucha por el camino de las instituciones democráticas, que comenzaron a emerger con las reformas político-electorales a partir de 1977. Otros venían de movimientos sociales antigubernamentales (estudiantiles, campesinos, sindicales) y continuaron sus causas en las filas de las organizaciones independientes de la sociedad civil o de los partidos políticos de orientación democrática. Muchos más habían sido los protagonistas intelectuales de la crítica política-cultural del país y encontraron en la democratización del régimen la vía para explicitar su compromiso antiautoritario y transformarlo en uno prodemocrático. Entre éstos, los más eran conocedores de la historia revolucionaria o críticos del sistema político posrevolucionario, pero no suficientemente familiarizados con la teoría, historia e instituciones de la democracia, por lo que se pusieron a estudiarlas vigorosamente,<sup>5</sup> aunque tomaron después el atajo de adscribirse a las tesis de

<sup>4</sup> El primer periodo de De La Madrid, postcrisis 1982, no marchó en sentido democratizador o de libre mercado. Baste recordar el extemporáneo renacimiento con sanción constitucional de la rectoría económica del Estado ("que planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional"), la exclusividad económica del Estado en las áreas estratégicas y su participación en las áreas prioritarias de la economía, así como la planeación del desarrollo nacional (arts. 25 y 26). Rectoría y planeación, aunque hacían referencia en el texto constitucional a las libertades individuales y a la democracia ("sistema de planeación democrática"), eran intentos tardíos de recuperar el control estatal de la sociedad vía mando presidencial en un país y mundo que se movían velozmente hacia la democratización de los regímenes autoritarios y la liberalización de los mercados.

<sup>5</sup> Basta dar una mirada a la producción intelectual (periodística o ensayística) de los años ochenta mexicanos para observar sus limitaciones conceptuales en el tema democrático o la ligereza de sus propuestas. Se trataba de enunciados que recogían la inconformidad política,

la transición/alternancia democrática, reduciendo las visiones y alcances de la democracia mexicana.<sup>6</sup>

En contraste, fueron comparativamente muy pocos los que transitaron otro camino en los años ochenta y se dedicaron a estudiar el proceso que el gobierno seguía en su toma de decisiones, la manera como formulaba las políticas y las ponía en práctica, con el propósito intermedio o final de elevar la calidad (la “racionalidad”) de la decisión del gobierno, evitar la recaída en la crisis y dar sustentación a una democracia eficiente que acreditara capacidad de gobierno. Indudablemente, el proceso electoral importaba en el contexto de un sistema que no respetaba las libertades políticas de los ciudadanos, pero era insuficiente para asegurar gobernación (la cuestión de la gobernabilidad), a menos que se cimentara en un orden institucional y un proceso decisorio estructurado. La mayor parte de los que escogieron esta opción fueron economistas, pero no todos ni por las mismas razones de los economistas. En el fondo, se trataba de entender por qué los gobernantes habían tomado esas decisiones con resultados desastrosos para el país, precipitándonos en la crisis económica, y corregir el proceso decisorio para evitar recaídas en la crisis y dar forma a un gobierno más informado y analítico en el planteamiento de los problemas sociales, la ponderación de sus opciones de acción y la asignación de los recursos.

pero que no tenían sólido asidero teórico. Omito mencionar personas. Sólo más tarde, en los años noventa, comenzaron a aparecer los estudios electorales y parlamentarios y las primeras sólidas teorizaciones de la democracia pluralista, los gobiernos divididos, la constitución democrática, la sociedad civil, la ciudadanía, el Estado de derecho...

<sup>6</sup> La transición mexicana, por más rodeos intelectuales y justificaciones que a posteriori se ofrezcan a su definición originaria y popularizada, fue pensada como el tránsito o paso de un régimen autoritario a uno democrático y el tránsito fue discutiblemente entendido desde una premisa presidencialista, desde la perspectiva de un gobierno de hombres, como “alternancia” en el mando del Estado por otra personalidad, grupo, elite o partido. “Sacar al PRI de Los Pinos” fue la versión vulgata de la “teoría” de la transición en su denotación mexicana. La concentración de la atención intelectual y política en el presidente y en el grupo de las personas alternativas más que en las instituciones alternativas condujo a que la transición/alternancia fuera concebida como la destitución de una clase política considerada intrínsecamente autoritaria, no democráticamente recuperable, y su sustitución por otra que se presenta o puede acreditarse como confiablemente democrática. En este esquema de los años noventa jamás se planteó la necesidad de construir el orden político-institucional de la democracia, a cuya inexistencia se debe la tensión que ahora vivimos y la improductividad del primer gobierno democrático. Para un desarrollo más argumentado de esta posición véase mi artículo “Democracia y Transición”, en *Trayectorias*, núm. 1, (1999), Universidad Autónoma de Nuevo León, artículo reproducido después como “Transición democrática... y otras cosas más”, en *Globalización, identidad y democracia*, J. Labastida y A. Camou, coords., Siglo XXI editores (2001).

Simplificando las cosas se puede decir que después de la crisis fiscal de 1982 y de la fallida restauración presidencialista del gobierno de De la Madrid, *la decisión del gobierno* se puso en el centro del interés intelectual y político y se compartía (con diversos niveles de conciencia) la premisa de que el sistema político personalizado, tipo presidencialista, era intrínsecamente propenso al error en sus decisiones, a no reconocer sus errores y a no aprender de ellos. El gobierno democrático representaba la posibilidad de corregir una conducción social errática y nociva,<sup>7</sup> por cuanto implicaba controles (entre los poderes públicos y de los ciudadanos), competencia política, sanciones electorales periódicas, crítica social sin cortapisas y, para muy pocos y tardíamente, acotamientos legales precisos (léase gobierno de leyes). Ésta fue la premisa y el atractivo para que la generación de los mexicanos de la crisis económica-política descubriéramos el valor de la democracia y la consideráramos no sólo una forma alternativa de gobierno sino una forma con capacidad superior de gobierno a la del presidencialismo o sistema autoritario.

En esta perspectiva, para algunos las elecciones (legales e imparciales) fueron condiciones necesarias y suficientes para neutralizar el error decisonal del gobierno y su cadena de efectos nocivos, mientras para otros, como mi caso, eran necesarias pero insuficientes. Un buen gobierno, en el sentido de competente y eficaz, no es simplemente el legítimamente elegido. La distinción respecto de los transicionistas electorales tiene razones precisas. La democracia, además de ser el proceso de elección universal de los gobernantes, es gobierno, proceso de gobierno. Y el proceso de gobernación de una comunidad política democrática tiene su especificidad, su autonomía, su propia lógica y desarrollo, que es distinta de la lógica estratégica de la acción política (en su sentido tradicional de poder y derrota de rivales). Elementos informativos, analíticos (jurídicos, económicos, organizacionales, políticos) y técnicos representan condiciones indispensables para una decisión fundada del gobierno, sustentada, que pueda acreditar racionalidad, es decir, que sea capaz de demostrar que la opción de acción

<sup>7</sup> En México la democracia fue entendida predominantemente en sentido popperiano como el modo de "liberarse pacíficamente de los gobernantes incompetentes y nocivos", es decir, como una *cuestión de gobierno*, de acceso, titularidad y ejercicio de gobierno, en vez de plantearse complementaria o principalmente como una *cuestión mayor de Estado* (estructura y funcionamiento del Estado), de orden constitucional democrático. Éste fue otro de los defectos de las problemáticas y desarrollos de nuestros transicionistas o, matizadamente, de la mayor parte de nuestros transicionistas.

elegida para realizar los objetivos sociales preferidos es factible, eficaz, eficiente. Gobiernos elegidos correctamente pueden tomar incorrectamente decisiones y sus errores se deberán seguramente a malos diseños institucionales y a malos procesos decisorios. Dicho de otro modo, la gobernabilidad democrática (en el sentido genérico de capacidad de gobierno) se basa tanto en un orden institucional apropiado, que hasta la fecha no se ha construido en nuestro país, y en un proceso decisorio articulado, robusto, con condiciones analíticas y operativas, que no puede ser alterado sin condenar la decisión al error práctico en sentido de ineficacia o ineficiencia. La democracia no exime de errores decisionales, aunque esté en mejores condiciones de corregirlos ex post.

Las libertades y controles de la democracia no son suficientes para asegurar la corrección decisoria (eficacia, eficiencia, calidad) del gobierno democrático, que para ello debe seguir una lógica de acción que no se reduce a la de la política, la cual es más valorativa y estratégica o que, en situaciones de discrepancias y dudas, cuando la eventual negociación falla, se apoya en la regla de mayoría. ¿El criterio de negociación y la regla de la mayoría aseguran la corrección de la decisión gubernamental, orientada a resolver problemas públicos, a generar situaciones reales deseadas?, ¿la negociación y la mayoría aseguran la factibilidad, eficacia, eficiencia de la acción elegida por el gobierno democrático? En el fondo, la democracia es heterogénea respecto de la corrección de la decisión directiva del gobierno democrático. La pluralidad de opiniones y propuestas, situación distintiva de una sociedad democrática, puede ser de gran ayuda a la decisión de gobierno a condición de que siga las reglas del diálogo racional mediante conjeturas y refutaciones, basado en evidencias y argumentos, dado que resolver problemas significa producir situaciones reales diferentes a las calificadas de problemáticas.<sup>8</sup> Sirve en cambio muy poco si, en vez

<sup>8</sup> Una política es un curso de acción que por sus medios, procesos y actores puede acreditar ser causalmente idónea para producir la situación de cosas deseada y considerada como la solución razonable del problema. Epistemológicamente una política es una hipótesis, un juicio causal condicionado, "si X, entonces Y", donde Y representa la situación deseada, resultado o efecto de las acciones llevadas a cabo y significadas por X. En este sentido, dicho popperianamente, una política es una "conjetura" cuya validez es puesta a prueba por las "refutaciones" de referencia empírica. El diálogo racional de legisladores y políticos tiene sentido para la decisión pública si se mueve en esa dimensión de racionalidad causal, instrumental, bajo el supuesto de que comparten los objetivos y metas. En el caso de que no estén de acuerdo sobre los fines de la acción gubernamental, entonces tampoco procede la discusión de

del diálogo, hay empecinamiento entre las partes, falta de crítica y autocrítica, puras afirmaciones valorativas o deseos. La racionalidad decisoria y operativa sigue normas científico-técnicas, distintas de las legales y valorativas, y el político gobernante no puede sino seguir las normas técnicas si quiere ser conducente y eficaz en la realización de sus objetivos y rendir razonablemente cuentas al público acerca de los motivos por los que tomó una decisión peculiar y descartó otras opciones posibles.<sup>9</sup> En el fondo, mi evolución hacia el análisis y diseño de las políticas públicas me resultó natural por estar (weberianamente) predispuesto a exigir racionalidad a la política, a la decisión de gobierno, aunque, al mismo tiempo, a reconocer con precisión los alcances y límites de la racionalidad (de la ciencia y la técnica) en la política y en las decisiones de políticas públicas.

El énfasis en la racionalidad de la decisión de gobierno no tenía, sin embargo, por qué reducirse (ni tiene por qué) a la asignación eficiente de los recursos públicos, que es más característico de la preocupación de los economistas, quienes en estos años han estado sometidos además al imperativo de ajustar las finanzas públicas del Estado mexicano en bancarota y exagerar la urgencia de la eficiencia económica (el llamado “hacer más con menos”). La dificultad era mayor, la decisión de gobierno tenía defectos políticos y no sólo económicos. La problemática era entonces dual. Por un lado, las decisiones gubernamentales recientes exhibían indudablemente una asignación y uso ineficiente de los escasos recursos, a pesar de los flujos adicionales adquiridos mediante endeudamiento interno y externo, que terminaron por agravar el escenario. Había serias dificultades macroeconómicas en la conducción de la economía del país y problemas microeconómicos en el gasto

tipo analítico-técnico, pues se trata de cuestiones valorativas, dirimibles mediante patrones jurídicos o éticos o, como suele ocurrir, mediante transacciones de utilidad recíproca, no contradictorias con sus sistemas valorativos. Los errores eventuales de las políticas por no mostrar resultados exigen la corrección, el aprendizaje (*policy learning*) que el régimen democrático favorece. El tema del proceso de aprendizaje que implica las políticas por comisión de errores o bajo sustento teórico-tecnológico es uno de los temas contemporáneos de la disciplina.

<sup>9</sup> Esta afirmación recapitula simplonamente el largo debate de la modernidad occidental sobre la distinción entre política y ciencia (técnica) o, dicho en grande, entre razón y poder, teoría y práctica. En modo weberiano, el político requiere del científico, de la “burocracia”, para estar en condiciones de realizar los valores en los que cree y de los objetivos que considera valiosos para la comunidad que gobierna (léase para poder ser “racional”). Pero el científico, el administrador público, tiene límites en su acompañamiento del político; podrá simplemente señalarle lo que puede hacer mas no lo que debe ser o hacer, es decir, sólo los alcances y los requerimientos de factibilidad de sus aspiraciones, imperativos y objetivos.

público. Pero, por el otro lado, la decisión de gobierno carecía también de sentido y resultado público confiable, lo cual constituía un defecto y problema del poder público, que suscitaba la atención y crítica de politólogos, administradores públicos y ciudadanos. El débil o inexistente carácter público de la decisión pública de gobierno y no sólo la ineficiencia económica era otro motivo de preocupación intelectual y política. Si el primer grupo ponía el acento en las finanzas públicas, en su ajuste y reequilibrio, el segundo destacaba la pobre naturaleza pública de la decisión, debido a que la *esfera pública* del país<sup>10</sup> era inexistente o estrecha o gubernamentalmente controlada.

En resumen, el origen de las políticas públicas en este país tiene lugar dentro de la matriz de la crisis fiscal y política del régimen y, en consecuencia, en el marco programático del ajuste de las finanzas públicas y de la democratización del régimen autoritario. Su programa disciplinario y profesional puso en el centro la decisión del gobierno, señaló críticamente su ineficiencia económica y tergiversación (o per-versión acaso) de su naturaleza pública, razón por la cual aspiró a contribuir a elevar la calidad de la decisión del gobierno, reconstruir su calidad pública (institucional y ciudadana) y reconstruir su calidad financiera y directiva.

<sup>10</sup> Por *espacio público*, *espacio de lo público*, *esfera pública*, se entiende en general el conjunto de actividades (asegurado institucionalmente) que realizan los ciudadanos para establecer sus leyes y poderes públicos y, de manera más específica, el conjunto de actividades (asegurado institucionalmente) de interlocución de los ciudadanos con sus poderes públicos, en el que los ciudadanos deliberan de manera independiente y autónoma sobre los asuntos públicos de su comunidad política, influyen en la definición de la agenda del gobierno y de la formulación de las políticas, opinan sobre el desempeño de los legisladores, jueces y gobernantes de su comunidad, promueven reformas institucionales y administrativas y en el que los poderes públicos y los gobiernos responden a los pronunciamientos de los ciudadanos, los cuestionan o los aceptan, y les rinden cuentas sobre las razones de sus decisiones y políticas y sobre la legalidad, idoneidad y eficacia de su actuación. En principio, el espacio público está abierto universalmente a todos los ciudadanos, se rige por el reconocimiento del otro y por el razonamiento, se ejerce mediante formas de diálogo en las que se manifiestan, contrastan y depuran las posiciones de grupos diversos y en las que se busca un punto aceptable de equilibrio entre ellos mediante oferta recíproca de evidencias y argumentos o mediante ajuste mutuo negociador. En los regímenes republicanos, liberales y democráticos el espacio público es condición constitutiva de la política y del gobierno y está institucionalmente fundado en los derechos civiles y políticos de la ciudadanía. Dicho al margen, en contra de un error conceptual muy difundido, hay que afirmar que el espacio público puede y debe ser *no gubernamental*, no dominado por el análisis y la presión del gobierno (ejecutivos o legisladores de partidos políticos con posiciones tomadas), pero de ninguna manera puede ser llamado *no estatal*, como ciertos discursos en uso. El espacio público, institucionalizado o no, tiene su lugar dentro del Estado y hace referencia a asuntos de éste, a los temas de la vida en común estructurada por las leyes y poderes generales del Estado.

## EL PROPÓSITO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La necesaria política de ajuste después de la crisis, que exigía la asignación eficiente de los pocos recursos públicos a las políticas, y el renacimiento democrático, que vindicaba el propósito público de las políticas, cuya hechura estaba en las manos de una cúpula gubernamental no representativa ni responsable, fue el ambiente que propició la aparición, valoración y difusión de la disciplina de Política Pública en el país, sin antecedentes en nuestro medio, y cuyo enfoque, conceptos, métodos y propósitos eran muy diferentes a los de la disciplina consagrada de la Administración Pública, más ligada al derecho, a la ciencia política o a la sociología, con alguna anecdótica exploración en el campo de la gerencia y la teoría de las organizaciones, campos de estudio que habían sido exorcizados como propios de la administración privada.

El objetivo disciplinario de la Política Pública, las *Policy Sciences/Policy Analysis*, desde su fundación académica en los años cincuenta, consistió en estudiar y racionalizar la *policy-decision making*, el proceso de diseño-decisión de las políticas para fines públicos. Pero en México, en los años ochenta y noventa, su propósito consistió en reformar el proceso decisorio tradicional de nuestros gobiernos mediante el análisis; innovarlo, tratar de hacerlo económicamente riguroso, legalmente consistente y políticamente equilibrado, en respuesta a las restricciones financieras y contrapesos políticos que de golpe comenzaron a agobiar a nuestros gobiernos que, por décadas, tenían la costumbre de gobernar mediante gasto y ordenanzas, con uso formal u oportunista de la ley. Sea como disciplina académica o como ejercicio profesional, debido a su fuerte acento en los métodos analíticos (principal aunque no exclusivamente económicos y cuantitativos) y a su reivindicación de la naturaleza pública de las políticas, Política Pública fue un elemento esencial y representativo del nuevo ambiente de cambio político y administrativo que se ha vivido en los últimos veinte años, ambiente que contribuyó además a generar y sostener tanto discursiva como prácticamente.

Un ejemplo de cómo la política pública representaba un cambio conceptual, administrativo y político de la manera de entender la acción del gobierno, la relación entre éste y los ciudadanos y la naturaleza/responsabilidad de la decisión pública fue indudablemente la política de ajuste financiero postcrisis, que representó el final de la “economía política del populismo” o del uso improductivo y faccioso del

recurso público para fines de legitimación política de sus masas de apoyo, y que cerró el paso a las acostumbradas decisiones incontroladas, oportunistas y ocultas del poder público, suscitando el descontento político entre la elite dirigente, que terminó escindiéndose (nacimiento del Partido de la Revolución Democrática, PRD) o dividida (conflictos intestinos del Partido Revolucionario Institucional, PRI). Otro botón de muestra es la manifiesta dificultad que tenían entonces muchos políticos y varios intelectuales para aceptar la expresión “política pública” y que proponían sustituirla, en conexión con su tradición mental, con la de “política gubernamental”, “política de gobierno” o con “política estatal”. Las contrapropuestas denotaban que a un buen número les incomodaba el concepto de lo público, acaso debido a su inusual adscripción a la política, y les resultaba imposible distinguir entre Estado y gobierno, de acuerdo con su inserción en un sistema político autoritario—un “Estado” no estructurado realmente de manera republicana mediante leyes generales y libertades ciudadanas, sino mediante la dominación de un poder personal—, muy distante del régimen democrático, o porque limitaban lo público al poder público constituido.

La monopolización de lo público por el poder público (en el fondo, por el poder presidencial) era un síntoma del incorrecto modo dominante de concebir la política, que no tomaba en consideración y en serio otros criterios que son sustantivos e imperativos del poder público y de la decisión pública, tales como la legalidad de la elección de las autoridades y de la designación de los funcionarios, la observancia de la ley en la actuación del gobierno, el cuidado y la optimización de los recursos públicos provenientes de los ciudadanos contribuyentes, la prohibición de apropiarse privadamente de los recursos públicos, la incorporación de las ideas y propuestas del público ciudadano (“esfera pública”) en la selección de la política, la honestidad y tenacidad de la autoridad pública en perseguir el interés público y producir el beneficio público, evitando argumentar como problema público problemas que son de grupos particulares de sus aliados y clientelas y cubrir con el discurso del interés/beneficio público políticas decididas que eran del interés y para beneficio de esos grupos privados y, por último, la ausencia de toda responsabilidad pública y rendición pública de cuentas. Uno de los aportes más importantes de la recepción de la disciplina de la Política Pública en el país fue justamente reivindicar y reactivar la realidad de Lo Público y reconceptualizarla en el formato de una idea liberal (no estadocéntrica ni socializante ni comunitarista)

de Lo Público,<sup>11</sup> justo en el momento en que ante el agotamiento del estatismo político y económico se reivindicaba y prestigiaba la realidad de Lo Privado en las formas reductoras economicistas del neoliberalismo, o se exigía el redimensionamiento del Estado (la reducción de la cantidad o tamaño estatal), sin prestar atención a la calidad del Estado y, específicamente, a la calidad institucional y directiva del gobierno. Política Pública reivindicó entonces la necesidad y la valía del mundo público, pero sin contraponerlo hostilmente al de las libertades privadas y, de regreso, sin dejar tampoco que los intereses privados colonizaran el mundo público sin mostrar su compatibilidad con los intereses públicos. En suma, distinción y valía de Lo Público respecto de Lo Privado más que antagonismo.

En el campo disciplinario, el aporte principal de la disciplina fue lograr que la manera como la política era elaborada, decidida y ejecutada—procesos que no habían sido estudiados de manera sistemática por la ciencia política y la administración pública tradicional—llegara a convertirse en objeto de estudio epistemológicamente válido y académicamente relevante y que su conocimiento fuera considerado crucial para la mejora de la acción de gobierno. La decisión gubernamental había sido el punto ciego de la ciencia administrativa pública, y no había sido investigada metódicamente en México. Y no tanto debido a la despistada dicotomía wilsoniana-norteamericana que se establece entre política y administración,<sup>12</sup> sino por la infranqueable brecha que existía en nuestro duro sistema político entre la política y la admi-

<sup>11</sup> En México habíamos definido el momento de la necesidad-interés-beneficio general, común, “público”, en términos nacionalistas (unidad-identidad nacional, proyecto nacional, soberanía nacional) o colectivistas (que no aceptaban diferencias sociales marcadas y sospechaban de las libertades privadas) o sociologizantes (grandes mayorías, sectores desfavorecidos) o estadocéntricos, en cuyo enfoque Lo Público era únicamente el “Estado constituido” sin idea alguna de el “Público constituyente”, por no mencionar la distorsión del Estado mexicano en organización de la política bajo mando personal. La irrupción del concepto de ámbito público como el espacio (institucionalizado formal o informalmente) en el que los ciudadanos individuales deliberan sobre las condiciones y destinos de su vida en común, de su convivencia, es en gran medida resultado de la aparición de la disciplina, que al hablar de lo común y general no puso el acento en identidades colectivas intocables (nacionalidad mexicana, adscripción corporativa o comunitaria, pertenencia subordinada a un Estado de dominio personal), sino que destacó y valoró las libertades, responsabilidades y derechos (humanos, civiles, políticos, sociales) de los ciudadanos individuales para determinar los titulares y la orientación del poder público, el orden público y el bien general de la sociedad a la que se pertenece y de la que se necesita. En el fondo, la disciplina de Política Pública reivindicó y afirmó una idea liberal del mundo público, no socializante ni comunitarista.

<sup>12</sup> La dicotomía entre política y administración tiene un sentido genérico que consiste en la afirmación de que los políticos deciden y que los administradores operan disciplinadamente las

nistración y ello a pesar de que nuestra administración pública estuviera politizada, en el sentido de subordinada a un mando político que se distinguía por intervenir con frecuencia de manera arbitraria y directa en las decisiones administrativas, alterando su corrección analítica y obstaculizando su operación ejecutiva.

En efecto, el proceso de decisión de los políticos gobernantes había sido en nuestro medio, por definición, algo invisible, sustraído al ojo de la ciudadanía y de la administración e incuestionado por el saber administrativo, técnicamente especializado, que sólo suicidamente o en situaciones límite se atrevía a discutir la decisión presidencial o a hacer público el hermético, errático o veleidoso proceso de toma de decisión. También la decisión gubernamental de las políticas había quedado oculta a la ciencia política, la cual había terminado por estudiar todas las realidades de la sociedad política (partidos, grupos de presión, movimientos sociales, historia revolucionaria...) menos el gobierno, su proceso y manera de gobernar, pues le era institucional o informativamente vedado traspasar las fronteras del mando autoritario, conocer la sala de juntas de palacio y publicitar sus comportamientos y resultados. Las disciplinas administrativa y politológica mexicana de los años ochenta y noventa registraban en el concepto lo que ocurría en la realidad: la opacidad y la gran autonomía del poder político en su decisión de las políticas. Pretender penetrar en la fábrica de la decisión, para describirla, clasificarla, entenderla, explicarla, era una misión imposible en la práctica.

En el campo profesional, estrictamente gubernamental, el aporte de la Política Pública consistió en despertar entre los funcionarios la conciencia de costos de toda operación administrativa, maximizar/

decisiones y las convierten en resultados reales, o un sentido matizado o más específico que estriba en afirmar que los políticos deciden los fines-objetivos y los administradores lo hacen sobre los medios y procesos para realizarlos. La dicotomía está en la base de muchas teorizaciones de la administración y la política pública y, en estos días, hasta se le ha empleado debatiblemente como argumento de fondo para justificar la profesionalización del servicio público (o servicio civil de carrera). La dicotomía tiene muchos orígenes teóricos e institucionales y muchas maneras de entender la diferencia entre política y administración, que no tienen por qué reproducir el modo dicotómico. Posiciones correctas son la diferenciación de las lógicas de la acción política y técnica (Max Weber) o al hecho de que la consideración teleológica-valorativa y la consideración causal-técnica son componentes diferentes y con diverso peso según la "composición mixta" de la unidad de la decisión (H. Simon), pero hay otras posiciones incorrectas, como la tesis que establece la diversidad con base en los lugares institucionales que ocupan el político y el administrador, sin centrar la atención en la naturaleza de la decisión de la autoridad política.

optimizar los recursos públicos que consumen las políticas, introducir como criterios de decisión las “E’s” (economía/ahorro, eficacia, eficiencia económica), innovar y mejorar la regulación, exigir la evaluación del desempeño de gobiernos y organismos públicos, fortalecer el control interno, generar información pública confiable y depurar el ámbito público. En efecto, la notoria hipertrofia y distorsión de lo que se consideraba ámbito de interés-utilidad-beneficio público en los años desarrolladores había obedecido con gran frecuencia a razones no públicas, no republicanas, sino a los afanes privativos de sobrevivencia y renombre de grupos políticos que habían transformado sus causas particulares en asuntos públicos y que eran además puestos en duda por su indignante endurecimiento autoritario (resultado directo de la Guerra Fría en el continente), con su secuela de represiones y víctimas, y por su laxo manejo financiero, que había terminado por conducir a la economía pública a la crisis financiera y a colapsar la economía nacional. El análisis de Política Pública fue no sólo un señalamiento crítico de la caducidad de este estilo de gobierno sino un instrumento para reformarlo.

### LAS LÍNEAS DE SU DESARROLLO

Como en su país de origen, los Estados Unidos, también en México la disciplina, durante sus primeros años de recepción crítica y readaptación, tuvo que afirmarse como una disciplina original y después bifurcó su análisis y diseño por dos grandes cauces académicos y profesionales. Su propósito inicial y unitario de asegurar eficiencia económica y naturaleza pública terminó en los hechos por obligar a optar por un objetivo sobre el otro en busca de especialización o con base en afinidades profesionales y convicciones cívicas. Las preferencias disciplinarias y las políticas determinaron casi de inmediato el rumbo de la disciplina de Política Pública en el país.

En primer lugar, la disciplina de Política Pública tuvo que construir su identidad, diferenciándose de la administración pública establecida y de la ciencia política convencional, que tenían más historia, institucionalización académica y reconocimiento en México. Para ello, como ya se ha dicho, estableció como su objeto o campo de estudio específico y original la *decisión pública* del gobierno. Al centrarse en la hechura de la decisión y, específicamente, en el trabajo de información y aná-

lisis que sustenta la racionalidad de la toma de decisión, en el análisis (informativo, jurídico, económico, organizacional, político, causal...) que asegura razonablemente la corrección de la decisión, se deslindó de la administración pública que, entendida en términos convencionales, tenía la tarea de la programación, organización y ejecución de la política, además de que se hacía cargo de muchas otras actividades relativas al funcionamiento del gobierno y que no podían ser interpretadas sólo como funciones de apoyo directo a la realización de la política. Política Pública se entendió, así, como una disciplina y profesión “pre-decisional”, concentrada en las fases anteriores a la toma de decisión con el propósito de orientarla y fundamentarla, mientras la administración fue definida básicamente como una disciplina y profesión “postdecisional”, orientada al trabajo de organización, gerencia y ejecución de las políticas y otros actos funcionales para la estructura organizacional del gobierno.

La Política Pública se distinguió también de la ciencia política tradicional, al señalar que cultivaba un objeto de estudio sin estudio politológico y al establecer además que el campo conceptual de ésta no podía ser el proceso decisorio del gobierno, en la medida en que la decisión implicaba consideraciones científico-técnicas irreductibles para la lógica del comportamiento político. En parte, la disciplina se acercaba a la ciencia política por cuanto incluía la tarea del “*conocimiento de*”, de conocer cómo ocurría el proceso de decisión de los gobernantes y sus resultados, con el corolario de aportar conocimiento empírico acerca de la forma de operar de actores políticos. Pero se distinguía de ella en tanto se obligaba a la tarea del “*conocimiento en*” la política, a introducir conocimiento en la toma de decisiones a fin de asegurar su eficacia causal y eficiencia económica, por lo que seguía normas técnicas de causalidad, por encima de las normas valorativas (jurídicas, éticas) o estratégicas que distingue la actuación peculiar de los políticos. No fue fácil destacar el componente técnico de las políticas y distinguirlo del componente político como campo de conocimiento en la decisión de gobierno, aun si en la unidad real de la decisión técnica y política se integran con diversos pesos y equilibrios. Tener una palabra en español para hablar de la política y las políticas puede dificultar, pero tiene sus ventajas, pues no hay un olvido tecnocrático del factor político siempre presente en la decisión, lo cual empero no disminuye sino acrecienta las exigencias del saber técnico y de la disposición al aprendizaje con base en la identificación y corrección de los errores.

En segundo lugar, una vez ocurrido el deslinde respecto de sus dos disciplinas colindantes, el análisis de las políticas se bifurcó por dos grandes cauces. La primera corriente redujo el análisis de las políticas al *análisis económico* o dio a éste la más alta prioridad. Por este camino la información económica del comportamiento económico de las políticas era condición básica para proceder después a hacer el análisis de la asignación de los recursos públicos e identificar cuál era el esquema de acción que hacía posible la eficacia y la eficiencia económica en la realización de los objetivos de la política. Los más finos esquemas de costo-beneficio, costo-eficacia, de establecimiento de precios de los bienes y servicios públicos, de presupuestación (por insumos o por resultados) de las políticas y sus programas, de los *trade-offs* entre las asignaciones de recursos a las políticas de un gobierno, etcétera, constituyen el corazón del análisis de políticas o, por lo menos, la cumbre de los otros análisis. Indudablemente en nuestro país es el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), que abrió el programa pionero de maestría en Política Pública en el país (1988), el que se distingue por llevar a cabo este análisis de manera sistemática y productiva. En gran medida, su preferencia por este tipo de análisis se debe a su reconocida excelencia en la docencia e investigación económica y a las preocupaciones de los años ochenta y noventa por poner orden no sólo en la macroeconomía, sino en la microeconomía de la presupuestación y gasto público de las políticas particulares, cuyas propuestas de asignación de recursos y sus esquemas de gasto eran cuestionables o podían ser mejorados. En su programa académico el enfoque económico es transversal a todo tipo de políticas, cuya diferencia de objetivos no puede cancelar su común denominador de consumo de recursos públicos que son limitados y que obligan a su cuidado y maximización, para no poner en riesgo la salud de la hacienda pública y optimizar los recursos de los ciudadanos contribuyentes.

La segunda corriente ha introducido de manera integrada las diversas formas de análisis que implican el proceso real de decisión de gobierno en este momento de transición del país. No descuida pero tampoco encumbra al análisis económico de las políticas. En unidad con éste se introduce el *análisis jurídico* para conocer si las normas vigentes que prescriben un determinado comportamiento del gobierno en un campo de acción específico favorecen u obstaculizan el logro de objetivos concretos y la solución de problemas públicos precisos, de modo que se estime la conveniencia o necesidad de introducir

cambios legales o de refrendarlos. Se enseñan asimismo métodos de análisis *organizacional*, que prestan atención a la factibilidad de la política y tratan de identificar si los esquemas directivos, los procesos, procedimientos y personal de las organizaciones públicas (de gobierno o sociales) que se encargarán de realizar la política son factores apropiados para operar con éxito la puesta en práctica de las políticas o si, en cambio, procede introducir otros arreglos administrativos. Y se da un espacio al análisis *político*, que tiene como objeto identificar las redes de fuerzas, intereses, demandas y agrupaciones que giran alrededor de una cierta política a fin de conocer la viabilidad de la política pública, su posibilidad de ser aceptada o rechazada y las condiciones (normalmente de comunicación y negociación) para hacerla aceptable, sin por ello ir a parar en la negligencia legal o en arreglos ineficientes e irresponsables. Esta integración o sinergia del análisis de políticas es típica de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco (UAM-X), con su programa pionero (1993) de maestría en Políticas Públicas, que además ha escogido dedicarse al estudio de la política social. El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), con su reconocida maestría en Administración Pública ha incluido también el enfoque del análisis de políticas y lo ha hecho con un formato integrado, no sólo predominantemente económico; su revista *Gestión y Política Pública*, con doce años de antigüedad y con reconocimiento (no sólo) en habla española, se ha constituido en el espacio de excelencia que recoge la producción nacional e internacional sobre política pública, fortaleciendo y desarrollando la disciplina mediante la investigación. La integración de los análisis, con mayor énfasis en lo económico, es característico de la maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), fundada en 1994.

A diez años de distancia, la disciplina se ha afirmado en las instituciones académicas a través de los programas de grado o posgrado de ciencia política o de administración pública, y ya forma parte del discurso político y de los publicistas. Se crean nuevas maestrías en política pública (como la del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey-Campus Ciudad de México, 2000), crecen las investigaciones y las publicaciones al respecto y los egresados de los posgrados nacionales o extranjeros se incorporan a los círculos de asesoría y línea de la administración pública federal y estatal. Ha ocurrido una institucionalización académica, una normalización discursiva y se

ha consolidado la utilidad y el perfil profesional del especialista en políticas. Por el lado de la institucionalización profesional de la disciplina, la señal más contundente es la creación de la Oficina Presidencial de Coordinación de Políticas Públicas.

### **NUEVOS CAMINOS: UNA MIRADA AL FUTURO INMEDIATO**

Considero que el camino por recorrer como programa académico y profesional de los próximos años consistirá en rearticular el análisis de política pública y la administración pública. La rearticulación tendrá consecuencias y transformará a las dos disciplinas. En los próximos años asistiremos a esta vinculación que no fusión, sin perder especificidad disciplinaria, particularmente ahora que una revolución administrativa tiene lugar en los gobiernos, que lleva el nombre prematuro o prometedor de la Nueva Gestión Pública.

En este momento me queda bastante claro que la Política Pública, cuando tomó forma en la vida académica estadounidense y se institucionalizó profesionalmente en los años cincuenta y sesenta, quiso distinguirse y deslindarse de la administración pública convencional, sea como ejercicio profesional en el gobierno o como disciplina académica. A su propósito de distinción (con tonos polémicos) respecto de la administración pública se debe el predominante enfoque *predecisional* de las Políticas Públicas, el énfasis exagerado en la importancia del análisis que sustenta la corrección de la decisión de la política, su interés en la hechura de la política y, por ende, la supuesta superioridad profesional de los analistas de políticas sobre los administradores públicos que en sus oficinas, en las ventanillas o en la calle se encargan sencillamente de llevar a cabo las decisiones de los altos ejecutivos de gobierno, las cuales, por la incorporación del análisis, se han vuelto ahora robustas. La presunción que subyace a la disciplina original es que el factor clave del gobierno es la decisión, no el proceso administrativo que sólo hace la “fácil” tarea operativa de seguir el camino trazado por la política decidida. La disciplina de Política Pública supera en rango a la administración pública justamente porque se hace cargo de la tarea difícil de la información y análisis que asegura y mejora la calidad de la decisión, mientras los administradores se encargan simplemente de ejecutarla.

Podría argumentarse que la noción de *decision-making*, *policy decision-making*, que representa el trasfondo del análisis, entiende la decisión no como un acto aislado (“tomar una decisión”) sino como un proceso, en tanto “realizar la decisión” abarca tanto la elaboración previa de la decisión, el análisis y la deliberación, como su efectua-ción posterior, su puesta en práctica. En esta denotación angloamerica-na unitaria, el momento administrativo de la ejecución está integrado al analítico. Desafortunadamente esa unidad no existió, como lo sugiere conceptualmente el término o como lo contempló H. Simon en su propuesta de teoría administrativa (*El comportamiento adminis-trativo*, 1946): la decisión constituye el “campo” distintivo de la admi-nistración y lo que puede erigirla en una eventual ciencia en sentido estricto. El resultado de los desencuentros fue que la elaboración analí-tica de la decisión tomó la delantera sobre la efectua-ción de la decisión, hasta el punto en que cuando se da la institucionalización universitaria de la disciplina el nombre con el que se bautizó fue “Análisis de Po-líticas Públicas”.

Fue empero el momento “*postdecisional*” de la política, el relacio-nado con la implementación, la evaluación y la comunicación de la política, el factor que mostró que había más puentes y pasadizos inte-lectuales y profesionales entre la política pública y la administración pública que los que se habían querido reconocer durante el parto del Análisis de Políticas Públicas. Los problemas de llevar a la práctica la política, que la evaluación señalaba dramáticamente, eran casi todos de naturaleza administrativa y eran abordables mediante los dispo-sitivos organizativos, directivos y de procedimiento de la administra-ción. La administración pública, que había sido desterrada y hasta menospreciada cuando nació la disciplina de las políticas, tomaba re-vancha, regresaba con fuerza después de los resultados de los ejerci-cios fallidos y evaluaciones adversas, reivindicaba su importancia y mostraba la necesidad de articular la hechura analítica de la política con la gestión de su ejecución o efectua-ción. Sin duda, la política pú-blica real, la que era llevada a cabo, no era sin más equivalente a la política que resultaba de riguroso análisis y que con frecuencia era un diseño abstracto de acción, lógicamente defendible, pero inoperante en la práctica. El resultado del análisis ofrecía sólo y apenas un plan de acción, un diseño de la política querida por ser la que, según el modelo de acción racional, representaba el curso de acción eficaz, eficiente, maximizador, optimizador. La política pública real era, en

cambio, la resultante que combinaba la fuerza del análisis con la fuerza de los agentes que la ponían en práctica a través de muchas interacciones entre ellos y con los destinatarios, que no se comportaban pasivamente.

Con este descubrimiento emergió con todo su vigor la valía de la organización –acción administrativa desde dentro del mismo ambiente teórico y profesional de la política pública–. Sin embargo, la disciplina de las políticas no contaba con los elementos para dar una respuesta a los problemas administrativos que su puesta en práctica implicaba y que la evaluación y realización de políticas habían dejado al descubierto. Fue entonces abriéndose paso una nueva reflexión sobre el ejercicio administrativo, que tomó diversos caminos y enfoques, pero que se fue normalizando en los años ochenta con las medidas de la, genéricamente llamada, Nueva Gestión Pública.

El análisis de política pública, en particular el que se había vuelto convencional en los programas académicos y en el ejercicio profesional, me fue mostrando también otra limitación, a saber, su propensión a analizar y diseñar políticas operativas más que estratégicas, a ver los árboles más que el bosque, a concentrar la atención analítica y práctica en la solución de los problemas particulares y los defectos del presente más que en los problemas mayores (“estructurales”) de la sociedad y en la visión de su posicionamiento futuro. Me llamaba también la atención que el análisis convencional partiera del supuesto implícito o explícito de la superioridad del gobierno en la acción pública, que privilegiara sólo el comportamiento del gobierno y dejara de lado formas de participación ciudadana deliberativa y operativa, así como que no tomara suficientemente en cuenta en su análisis y decisión el entorno social, el hecho de que existían opositores políticos y ciudadanos críticos con otra información y propuestas sobre el problema o los futuros de su comunidad, ni que tampoco evaluara con cuidado las dinámicas restrictivas o expansivas del entorno nacional y mundial, que tenían como resultado facilitar o dificultar o hacer muy costoso el logro de los objetivos de la política. Comencé a pensar que el análisis de política pública había nacido y se había desarrollado aceptando (reflexivamente o no) el supuesto de una sociedad estable, con una dinámica previsible, y el de un gobierno protagónico, poderoso y providencial, que resuelve problemas. En verdad, los primeros años de desarrollo disciplinario y profesional de las políticas públicas fueron los de la época de oro de los estados sociales de la posguerra

y del *boom* de las sociedades industrializadas con su progresiva e ininterrumpida prosperidad, años cuando la única turbulencia preocupante del entorno era la amenaza del comunismo y la Guerra Fría. Política de defensa y política exterior tenían naturalmente un carácter y propósito de posicionamiento estratégico, pero fuera de ellas la mayor parte de las políticas públicas, orientadas a la economía y al bienestar social de la nación, carecían de un enfoque estratégico, entre otras razones porque las diferencias o los conflictos domésticos no constituían restricciones o amenazas inmanejables frente a la soberanía estatal, el poderío del gobierno nacional y la riqueza de sus recursos. Por lo demás, el artículo fundador de Harold D. Lasswell sugería que la disciplina de Política Pública como *policy sciences of democracy* tenía como uno de sus objetivos mostrar la superioridad del gobierno democrático sobre el socialista en la solución de los problemas sociales y en la creación de oportunidades para sus poblaciones. Nada extraño entonces el activismo gubernamental para anticipar o atender los problemas inmediatos de sus comunidades.

La visión gubernamentalista de la política pública era notoria en la literatura convencional, a pesar de las vindicaciones que algunos autores levantaban sobre la importancia de la esfera pública deliberativa en las democracias y la valía de la participación ciudadana a lo largo del ciclo de la política. Asimismo era notorio su enfoque operativo, de corto plazo, orientado al *problemsolving* más que a la construcción del posicionamiento de la comunidad política en un futuro con un tiempo preciso. En contraste, la Nueva Gestión Pública, por la importancia que atribuye a la dirección estratégica y no sólo de funcionamiento de los gobiernos frente a las condiciones plurales, competitivas y mudadizas de la sociedad, posee mejores elementos conceptuales y técnicos para abordar los asuntos de valor estratégico de las comunidades políticas y reorientar a la política pública con un enfoque estratégico, que mire el bosque y no sólo los árboles, el horizonte futuro y no sólo las emergencias del presente, las dimensiones cruciales de éxito sostenido de una comunidad y no sólo los múltiples aspectos de las demandas del día. Dicho de paso, me resulta paradójico que mientras en los años sesenta la *business policy* se renueva por estructurarse bajo supuestos y modos estratégicos, al reconocer y tomar en serio la competencia que se agudizaba en los mercados y al examinar las capacidades internas para hacerle frente, la *public policy* se mantenga leal a sus supuestos de racionalización de la política, enfo-

cada sólo a las entrañas de la organización gubernamental, y no tome en serio, aunque lo mencione, el entorno de un mundo político competitivo, habitado por la diferencia, la divergencia y la oposición abierta en determinados asuntos públicos, competencia que, no estimada y manejada, condena al fracaso los mejores análisis racionales.

Asimismo ha terminado por llamar mi atención el hecho de que prácticamente todos los estudios sobre la introducción y evaluación de las políticas señalaban muy perspicazmente las dificultades de su puesta en práctica, los problemas que enfrentaba la realización de sus objetivos y los relativos a la presencia de efectos secundarios indeseados. Sin embargo, las propuestas que la bibliografía de la implementación hizo para resolver esas cuestiones, a pesar de sus pioneras críticas a la estructura jerárquica-burocrática de los gobiernos como inapropiada para el éxito de muchas políticas (recordar la valorización de los *street-level bureaucrats*, el *backward mapping*, la *adaptive implementation...*), sobre todo en el terreno de las políticas sociales, no incorporaron las consideraciones que resultaban de la sociología/teoría de las organizaciones, que tenían también un tremendo auge en los años sesenta, y menos aún hicieron referencia a los métodos y técnicas de la gestión de calidad, que precisamente en los años sesenta y setenta comenzó su apogeo mundial en las empresas de manufactura y de servicios. Considero ahora que la Nueva Gestión Pública, en lo que concierne a la dirección de calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos, contiene elementos conceptuales y técnicos que permiten anticipar los problemas más comunes de la implementación de las políticas y ayudan a elaborar diseños organizativos, directivos y operativos novedosos que incrementan la posibilidad de éxito de la política, en particular de la política social que implica la prestación de un servicio. Me refiero a temas como el de la organización por procesos, el acento en el empoderamiento de los operadores, el énfasis en “el momento de la verdad” que ocurre en el lugar y tiempo en que se presta el servicio, la exigencia de un explícito y compartido sistema de información y medición, etcétera. Todas estas exigencias, básicas para una gestión pública de calidad, pueden reanimar la estancada problemática de la implementación y mejorar las prácticas estandarizadas de la evaluación de políticas.

Toda disciplina para no estancarse o decaer ha de estar alerta a la realidad que estudia y, sin perder la especificidad de su objeto de estudio, tener la capacidad de incorporar nuevas problemáticas, revisar

