

LAS CUESTIONES ACTUALES DE LA DISCIPLINA DE POLÍTICAS PÚBLICAS*

LUIS F. AGUILAR V.**

El artículo tiene dos partes. El primer apartado presenta un breve resumen del nacimiento y la primera edad de la disciplina de Política Pública (PP), que surge a mitad de los años cincuenta en Estados Unidos, se afirma progresivamente a lo largo de los años sesenta y se expande en los países latinoamericanos y europeos treinta años después. En este apartado se resalta el hecho de que esta disciplina es la primera en plantearse la cuestión de la efectividad directiva de los gobiernos y poner la respuesta en el conocimiento. Se señala también que la disciplina surge en un contexto particular de gobernanza, que se caracteriza por el predominio gubernamental, y que se pensó en función de su efectividad.

En el segundo apartado, en el contexto de los cambios económicos, tecnológicos y sociales en curso, se exponen los defectos del ejercicio actual de la disciplina y sus implicaciones para la calidad y efectividad de las decisiones de gobierno. Se señala principalmente que en las últimas décadas ha cambiado la estructura y el proceso de gobernar, que en varios asuntos públicos se lleva a cabo una nueva gobernanza pública que tiene consecuencias para la concepción y el ejercicio de la disciplina, y que está llamada a reordenarse para mantener y aumentar su significación cognoscitiva, política y administrativa.

* Este es un texto preparado especialmente por el profesor Luis Fernando Aguilar V. para este número de la revista OPERA.

** Doctor en Filosofía, Pontificia Universidad Gregoriana de Roma, Italia; Doctor Honoris Causa del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, con estudios posdoctorales en la universidad de Tubinga en Alemania.

Para citar este artículo

Aguilar, L. F. (2019). Las cuestiones actuales de la disciplina de Políticas Públicas. OPERA, 25, 11-25.

doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n25.02>

¹ Sin entrar en detalle, la legitimidad hace referencia al sistema de valores de una sociedad, que se expresa, valida y asegura mediante normas éticas y jurídicas, y la efectividad refiere al sistema de conocimiento de una sociedad, que se expresa, valida y asegura mediante normas causales empírica. En el mundo contemporáneo la legitimidad refiere a los valores, principios y prescripciones del Estado de derecho democrático y la efectividad se basa en los teoremas causales de la ciencia y la tecnología.

NACIMIENTO Y PRIMERA EDAD DE LA DISCIPLINA DE POLÍTICA PÚBLICA

Si se reconoce que dos son los atributos imperativos fundamentales del gobernar, la *legitimidad* y la *efectividad*, ya que un Gobierno puede dirigir a su sociedad solo si es legítimo en su cargo y actuación, y si produce resultados reales, socialmente necesarios y útiles¹, lo original y nuevo de la disciplina de PP es haber mostrado que la cuestión política central del tiempo actual no es ya la legitimidad del cargo y la actuación del Gobierno, sino la *efectividad* del Gobierno legítimo. Es un planteamiento correcto que mantiene su vigencia hasta la fecha.

La aparición de la disciplina tuvo una rápida aceptación académica y gubernamental, porque en esos años el proceso de gobernar y, particularmente, el proceso mediante el cual los gobiernos adoptaban sus decisiones directivas no era objeto de estudio de las ciencias relacionadas con el Gobierno: las ciencias jurídicas, política y de la administración pública. Ninguna de las tres estudiaba su efectividad directiva ni tampoco tenían nada relevante que decir para sustentar su efectividad. La ciencia jurídica produce y argumenta las atribuciones, las facultades, los controles y las regulaciones del Gobierno, que son fundamentales para asegurar su legitimidad directiva, pero no tiene elementos conceptuales para decir algo que pueda asegurar e incrementar su efectividad directiva. La ciencia política se enfoca en los actores políticos, en sus relaciones y resultados, en el sistema político, y cuando estudia (poco) el proceso decisional de los gobiernos su resultado es descubrir y criticar la presencia de grupos que doblegan este proceso (partidos,

poderes fácticos empresariales o sociales, “neocorporativismo”, “pluralismo de los grupos de interés”, organismos internacionales...), pero sin que sus investigaciones y sus principios teóricos aporten algún modelo o programa de acción para asegurar y mejorar la efectividad del Gobierno. Lo mismo se puede decir acerca de la administración pública, la cual se enfoca primordialmente en definir la organización y los procesos que hay que establecer y administrar para asegurar la eficacia y eficiencia de las decisiones gubernamentales adoptadas, pero no es su objeto de estudio el proceso mediante el cual el gobierno adopta sus decisiones directivas, que asume como válidas y correctas sin cuestionamiento.

El desconocimiento del proceso decisional del Gobierno y de las condiciones de su efectividad era inquietante y resultaba paradójico que su efectividad directiva no fuera objeto de preocupación intelectual de la academia, mientras era objeto de la preocupación ciudadana y del mismo Gobierno. Este vacío cognoscitivo se presentaba además en un tiempo en el que se extendía y crecía la inquietud entre la ciudadanía y los políticos porque los gobiernos de los Estados sociales de bienestar y de los Estados sociales desarrolladores, como los latinoamericanos, comenzaban a mostrar graves deficiencias e ineficiencias en la conducción de la sociedad, que suscitaban inconformidad y cuestionamientos, lo cual ocurría justamente en la época de la Guerra Fría entre el orden liberal-democrático y el social-comunista, con la pregunta mundial sobre cuál de los dos órdenes acreditaba ser más efectivo para conducir a la sociedad hacia niveles superiores de desarrollo humano y de bienestar y seguridad.

La declinación de la efectividad del régimen de leyes y democrático en los asuntos fundamentales de la vida social, en comparación con los logros de los regímenes autoritarios comunistas o socialistas, no era entonces algo aceptable, como tampoco lo es ahora.

En el contexto preocupante de declinación de los gobiernos sociales democráticos fue lógico plantearse la necesidad de una disciplina que estudiara sistemáticamente el proceso decisorial del Gobierno, investigara cuáles eran los factores que afectaban su eficacia directiva y señalara las acciones que eran necesarias e idóneas para fomentar y asegurar su efectividad. Parcialmente lo hacía ya la ciencia de la economía, que contribuía con sus modelos de costo-eficiencia y costo-efectividad de las acciones gubernamentales, al equilibrio de las finanzas públicas y al equilibrio macroeconómico de la nación, pero que no tomaba en consideración otros factores que eran fundamentales para la efectividad de dichas acciones y la confianza social en la capacidad directiva de los gobiernos.

Fue oportuna y perspicaz la propuesta de Harold D. Laswell (1902-1978) de construir una disciplina con un doble objeto y objetivo de conocimiento: *el* conocimiento del proceso decisorial directivo del Gobierno y el conocimiento en este proceso. El programa de investigación fue entonces original y sigue siendo hasta ahora fundamental y crucial por razones de mayor cuidado. En la propuesta es básico y necesario producir conocimiento acerca *del* modo como los gobiernos deciden sus políticas, el conocimiento de su historia de decisiones, del perfil de sus decisores, de los factores obstaculizadores y facilitadores

de las decisiones correctas. Los resultados de esta investigación inédita son un paso inicial para avanzar hacia el conocimiento *en* el proceso decisorio, para lograr que el conocimiento que se tiene sobre el proceso y la historia de las decisiones públicas, junto con la información y el conocimiento que se tiene de las materias de la decisión (salud, empleo, infraestructura, por ejemplo), influya en la deliberación, incida en la decisión e incremente su efectividad. Este segundo y último paso es paradigmático y de validez incontestable, por cuanto la efectividad de la acción refiere a la causalidad y esta refiere al conocimiento que es la actividad humana que conjetura, descubre y valida los nexos causales que existen entre las realidades y los hechos naturales y sociales. La articulación entre el poder político y el conocimiento racional es determinante para su efectividad directiva.

El proyecto cognoscitivo de la propuesta disciplinaria fue considerado relevante, al reconocerse que la investigación del proceso de elaboración de las decisiones de gobierno para fines de su efectividad es de alta importancia, y que las decisiones, sin incorporar el conocimiento, no podrán ser socialmente eficaces. La disciplina se denominó “Ciencias de las políticas, Ciencias de las políticas públicas” y, más particularmente, “Ciencias de políticas de la democracia” porque la cuestión de la efectividad del Gobierno tiene sentido e importancia solo si la legitimidad del gobernante ha sido bien resuelta, como en el régimen democrático. Y además “ciencias”, en plural, porque ante la complejidad de la composición y de la causalidad de los problemas sociales se requiere la combinación congruente de los resultados

cognoscitivos de varias ciencias, naturales y sociales, la multi e interdisciplina.

Es de recordar, asimismo, que la disciplina de PP surge y se consolida en el contexto de una gobernanza protagonizada y dominada por el Gobierno, y se entiende a sí misma como una disciplina que está en función de ese proceso de gobernar con el objetivo de mejorar su capacidad de conducción y coordinación social. La gobernanza de entonces, y a lo largo de la segunda mitad del siglo xx, se caracterizó por la amplia autonomía decisional del Gobierno, por el protagonismo de las entidades de la administración pública en la implementación de las políticas decididas y en la prestación de los servicios, por el uso sistemático del gasto público, por el instrumento jerárquico del mando y control, por el alineamiento político de los sectores sociales fundamentales (capital y trabajo, a través de corporativismos varios) y por el ámbito territorialmente circunscrito de las decisiones de política, nacional o regionalmente orientadas. Este marco de gobernanza gubernamental (de *governance by government*), que fue la matriz del nacimiento y de la primera edad de la disciplina, se ha ido modificando en las últimas décadas en asuntos públicos específicos, por varias causas que recapitulo con el concepto de *la ineficiencia y la insuficiencia* del gobernar mediante la decisión-acción del Gobierno.

A partir de los años ochenta, por causa de problemas agudos de ineficiencia directiva del Gobierno e ineficiencia administrativa del sector público, ocasionadas por el desajuste de las finanzas públicas, que es efecto del incremento politizado o forzado del gasto público, y que en muchos países se volvió inmanejable

y desembocó en crisis fiscales con graves implicaciones sociales y económicas nacionales, se exigió un proceso de gobernar financieramente equilibrado y administrativamente eficiente. Prácticamente todos los países se centraron en el ajuste de las finanzas públicas y en la búsqueda de eficiencia del sistema administrativo público para prevenir o superar la crisis fiscal que paraliza, debilita y desacredita la capacidad directiva de los gobiernos democráticos. En este contexto, la referencia de la disciplina de PP fueron las prescripciones de la política de ajuste y las reformas de la nueva gestión pública que contribuyeron significativamente al ajuste financiero y a la búsqueda de eficiencia administrativa con sus diseños de política, sus programas de implementación y los ejercicios de evaluación intensiva del desempeño y resultados de políticas, programas y servicios.

Más tarde, a la vuelta del milenio, ha ocurrido un notable cambio en el proceso de gobernar debido a problemas de *insuficiencia* del Gobierno, cuyas capacidades, recursos y poderes se han mostrado limitados para abordar la escala y la complejidad de los problemas públicos en un contexto de democratización política y de transformación económica y social en curso con características transterritoriales debidas a la globalización y la conectividad digital.

La *insuficiencia* directiva se presenta cuando los gobernantes, aun si son institucionalmente impecables, financieramente responsables, administradores competentes y discursivamente creíbles, no pueden ya con sus ideas, poderes, activos y acciones definir y, menos, realizar por ellos mismos los objetivos que importan a sus sociedades en las condiciones actuales.

Aunque incomode reconocerlo, crecidos en la soberanía del Estado y la supremacía del Gobierno, los regímenes ya no pueden definir solos el proyecto de nación, de una región o de un municipio, y menos aún pueden realizarlo solos. Aun si tienen autoridad política legítima, no disponen de la autoridad intelectual requerida para definir por sí mismos los problemas públicos, y los objetivos y las estrategias del plan nacional o estatal o regional, y convencer a todos los ciudadanos de su valía, sino que requieren incluir la información, los conocimientos, las propuestas y los recursos de los sectores ciudadanos e involucrarlos en la elaboración e implementación de las decisiones directivas. Más aún, a pesar de los ingentes poderes, facultades y recursos que poseen, los gobiernos no tienen (o no en el grado requerido) los recursos financieros, cognoscitivos, tecnológicos y organizativos para realizar por ellos mismos los objetivos y las estrategias del plan. En la conducción de la sociedad hacia niveles superiores de calidad de vida se requieren ahora más actores que el actor gubernamental, más recursos que los gubernamentales y un estilo de gobernar diferente al unilateral y vertical del tradicional en numerosos asuntos públicos.

En el pasado hemos insistido en *la ineficiencia* de los gobiernos, ahora nos queda claro que su ineficiencia y su ineffectividad se deben en gran medida a su *insuficiencia* en numerosos asuntos públicos, con la consecuencia de que su dirección o rectoría social es débil, insatisfactoria y cuestionada.

Justamente, la ineficiencia y la insuficiencia han inducido la modificación de la gobernanza pública tradicional en modo gubernamental dominante y han dado origen

a la actual *nueva gobernanza pública*, que es de índole posgubernamental (no antigubernamental), por cuanto la acción directiva del Gobierno es interdependiente con los recursos, poderes y conocimientos de otros gobiernos y otros Estados, y es interdependiente con los recursos, poderes y conocimientos de las corporaciones, las organizaciones sociales y los ciudadanos, a fin de estar en aptitud de gobernar.

La nueva gobernanza pública, estructurada por la coproducción, coautoría, corresponsabilidad intergubernamental e intergubernamental-social y público-privada, tiene implicaciones en el enfoque teórico de la PP, en sus métodos de análisis y diseño, y en la práctica profesional, aun si hay analistas y profesionales que siguen procesando problemas y diseñando políticas sin registrar el cambio actual del proceso de gobernar en numerosos asuntos públicos. Actualmente es observable que existe una situación de desajuste entre el modo como se practica la disciplina de política pública y el modo como se gobierna o se tiende a gobernar. Es entonces lógico y responsable revisar y reformar el desajuste y la disconformidad.

Esta larga consideración inicial tuvo como propósito dibujar el escenario de mi reflexión, que se centrará en exponer algunos de los problemas actuales que enfrenta la disciplina.

Hemos superado ya el tiempo de la recepción de la disciplina, ahora tenemos que mostrar nuestro vigor académico y creatividad en el análisis, diseño e implementación de las nuevas políticas que el nuevo proceso de gobernar requiere, y para evitar la reproducción de supuestos y defectos analíticos y operativos

con repercusiones sociales y políticas. (Este es el mensaje: estamos ya en una edad madura de la disciplina y los resultados de la producción académica latinoamericana son tan buenos y en muchos casos mejores que los de la producción europea, española incluida, y norteamericana).

LOS DEFECTOS ACTUALES DE LA DISCIPLINA DE LAS PP

El defecto principal de la disciplina es haber olvidado o dejado de entender que la PP es una acción de gobierno que forma parte del proceso de gobernar de un Gobierno específico que decide y actúa al interior de un régimen político-administrativo específico. En consecuencia, no entendemos que la PP es actualmente una acción de gobierno que forma parte de la nueva gobernanza pública contemporánea, que es distinta del proceso de gobernar de hace cincuenta años, cuando nació y se desarrolló la disciplina.

Este defecto es el resultado agregado de diversas fallas particulares del modo de entender y practicar la disciplina, que son, en mi opinión:

1) La fragmentación particularista de las políticas; 2) el silencio o la autorrestricción de la política pública frente al crecimiento de la presencia de los mercados en la realización de varias funciones públicas; 3) el persistente enfoque gubernamental (ista) del análisis y diseño de las políticas con resistencia a incorporar la participación del público ciudadano, que es pensado como destinatario de las políticas más que como su interlocutor y coautor; 4) el

difícil (y acaso pobre) entendimiento de *la complejidad* de los problemas públicos actuales; e) la delimitación de las políticas al campo de las atribuciones de los gobiernos territoriales particulares y de sus entidades administrativas, sin visión e incorporación de la intergubernamentalidad como condición directiva fundamental en la actualidad; 5) el desinterés en la comparación intergubernamental y la comparación internacional de las políticas para la mejora de su diseño e implementación; 6) la subordinación de las políticas nacionales a las prescripciones de política de los organismos internacionales, que fijan no solo la agenda, sino los contenidos y la estructura de la política y sus esquemas de evaluación.

1. En primer lugar, debe considerarse como defecto de graves consecuencias el *particularismo* que ha ocasionado el enfoque gubernamental tradicional del análisis y diseño de la PP, que se ha centrado exclusivamente en el problema público particular que se quiere resolver y en la población objetivo particular que se quiere atender, sin tomar en consideración la complejidad de la composición y causalidad del problema público particular y la del contexto de vida de su población objetivo, sin registrar y definir los nexos del problema en cuestión con otros problemas, y sin articular el análisis y la deliberación de la política con otras políticas y otros análisis de políticas que abordan otras dimensiones y otros factores causales del mismo problema, o abordan otras dificultades relacionadas con el problema en cuestión, que suele ser su efecto.

La particularidad del análisis y el diseño se justifica ampliamente por la especificidad cognoscitiva del problema en cuestión y, acaso,

por el perfil particular de la población objetivo, pero no se justifica apenas se profundiza en el conocimiento de la naturaleza y causalidad de los problemas particulares, que mostrarán sus vínculos con otras realidades sociales y se presentarán como efectos de ellas. Los últimos años nos han hecho aprender que el problema particular es efecto y expresión de otros problemas irresueltos y de una cadena intercausal que comprende otros hechos y situaciones sociales, que otras leyes y políticas atienden. Por consiguiente, la política de su solución no puede ser autocontenida y autorreferida, diseñada y efectuada de manera independiente, sino debe incorporar una perspectiva integral y contextual de análisis, que examine e integre el modo como otras políticas han definido el problema por tratar y cuál ha sido su diseño y ejercicio para atenderlo. En la práctica, hay que avanzar a *un conocimiento de y en las políticas agregado e integrado*, con el fin de romper con la tradición particularista de la disciplina, a pesar de que desde su origen insistió en lo interdisciplinar, aunque con enfoque particular del problema y la población objetivo.

Algunos gobiernos se caracterizan porque comienzan a elaborar un haz coherente de políticas (simultáneas, antecedentes y sucesivas) a partir de principios, definiciones y objetivos generales que componen un marco de referencia general. Cada vez más la PP particular es componente de un conjunto integrado de políticas. Las muchas políticas particulares (que en algunos países se llaman “programas” por la estructura programática de los presupuestos) forman parte de políticas públicas mayores e integradas, por cuanto se entiende que su problema público de referencia es efecto de una

red de relaciones causales entrelazadas, por lo cual la probable solución implica el control o el manejo de los múltiples factores y cadenas causales. Debe resultar evidente que las políticas de desarrollo, antipobreza, antidesigualdad, ordenamiento territorial y protección de derechos humanos son realmente un conjunto de políticas, un sistema, más que una política.

Hay algo más, el particularismo dominante de la disciplina se debe, sobre todo, a que el análisis y la práctica de la PP actual no se ubica en el interior de una estructura y proceso de gobernanza, y no se entiende o practica como la acción y el instrumento directivo de una gobernanza pública específica. El gobernar incluye el asunto particular de una política concreta, pero abarca e integra muchos más asuntos y más políticas, pues el gobernar engloba al conjunto de la sociedad y no solo asuntos o campos específicos. Gobernar implica la política de salud o de educación o de infraestructura, pero es más que cada una de ellas. El resultado de este olvido es la dispersión, fragmentación, incomunicación, descoordinación, incoherencia y contradicción entre las políticas y la rivalidad presupuestal entre ellas, en vez de que el análisis y diseño de la PP se realice desde la premisa de la gobernanza de la sociedad en su conjunto, y se practique en interrelación con las otras políticas y los otros análisis de políticas.

El gobernar por políticas no puede significar la suma de políticas particulares, discretas, sino su sistematicidad, su enlazamiento. Se exige *un sistema de políticas* en vez de políticas aisladas y autorreferidas. La disciplina nos ha ayudado a ver muy bien los árboles, los asuntos particulares de gobierno, pero hemos perdido

de vista el bosque de la conducción gubernamental.

2. Un segundo defecto. La política de ajuste, obligada para superar la crisis fiscal en la que se desplomó la hacienda pública de varios Estados, tuvo dos dimensiones: el ajuste financiero gubernamental entre sus ingresos y egresos, y el ajuste entre las regulaciones estatales y las libertades de los mercados en el campo de la economía política. El primer ajuste fue necesario para sanear las finanzas públicas, el segundo para modificar el intervencionismo estatal innecesario, económicamente costoso y con pocos incentivos, y reactivar el crecimiento económico con sus implicaciones en empleo, ingresos, consumo.

El ajuste influyó en nuestra disciplina de PP que contribuyó notablemente en nuestros países al ajuste financiero, pues su diseño e implementación se hicieron principalmente con referencia al criterio de costo-eficiencia en políticas y servicios, y sugirió la supresión de políticas y programas redundantes, contradictorios, inefectivos y costosos con base en los resultados de las evaluaciones. En contraste, en el terreno de la economía política del ajuste la disciplina fue omisa o limitada. La disciplina de la *public policy* observó cómo el *business policy* se volvió protagonista en varios campos de interés público, como en salud, educación, seguridad pública y social, infraestructura y, naturalmente, desarrollo nacional o local.

Es probable que la omisión de la disciplina se haya debido a que se sujetó a la legislación que desreguló los mercados y que más o menos los volvió a regular en modo correcto, y a decisiones gubernamentales que de gana o por fuerza cedieron varios terrenos de la

acción pública a las corporaciones. Tal vez la disciplina guardó silencio ante la actuación de los mercados con sus políticas corporativas particulares, porque consideró que era un asunto de legislación y no de PP, especialmente si los analistas de PP hacían equivalente lo público con lo gubernamental.

El Gobierno tutela mediante leyes y políticas, y parece ser que la disciplina se resignó a no ser ya un instrumento directivo fundamental en el tiempo y contexto del consenso neoliberal de las privatizaciones de la propiedad pública y de las privatizaciones por externalización de servicios públicos mediante contrataciones. Acaso no mantuvimos silencio en el tiempo de la *governance by markets*, pero podíamos ser más activos en el encauzamiento de las políticas relacionadas con los mercados. No propusimos políticas regulatorias para las operaciones de las corporaciones privadas, ni políticas complementarias para prevenir las externalidades negativas de sus conductas para personas, regiones, sectores. Tampoco diseñamos esquemas de complementación entre las políticas públicas y las políticas de negocios, ni evaluamos las *business policies*, y aceptamos las regulaciones de las leyes que reconocían el aporte de los negocios al interés público y, acaso, entre los más ideologizados y convencidos, porque dimos por sentado que las actividades corporativas en entornos competitivos obligan a la racionalidad, son más eficientes, y tienen el efecto de derramar o diseminar sus beneficios a lo largo de la sociedad (*spill-over effects*).

Dado que la presencia de las corporaciones continuará, en razón de la insuficiencia de recursos de los gobiernos para cumplir sus

tareas públicas, y de la importancia imprescindible de los mercados en la vida social —se le llame o no “neoliberalismo”—, es conveniente repensar la ausencia y omisión de nuestra disciplina. Sin ánimo o intención antimercado, considero que debe haber una política pública clara en los campos específicos en los que están y estarán presentes las corporaciones privadas. La PP puede tener la forma de un marco general (principios, estándares, objetivos, indicadores) que señale las coordenadas de las actividades corporativas. Obviamente, la PP no tiene por qué adicionar prescripciones contempladas por la ley, pero sí señalamiento de estándares y resultados específicos que no desincentiven la acción de las corporaciones, pero que señalen los requisitos de interés público que la acción corporativa debe cumplir, y formulen los criterios para la evaluación de su desempeño. Con referencia al principio de “la responsabilidad social de las empresas”, los códigos de gobierno corporativo están o pueden estar en sintonía con estas exigencias no artificialmente añadidas y obstaculizadoras. ¿No hay lugar para la PP en el ámbito del *business policy*? ¿Cuál es el campo público irrenunciable de la política pública, y cuál el papel de la política pública en los campos en los que actúan las corporaciones privadas? Las dos políticas tienen dos lógicas de acción diferentes, pero no pueden ser contradictorias en el campo de los asuntos públicos. Diversidad no es adversidad ni incoherencia.

3. Un tercer defecto. Este punto es principal y merece un desarrollo más preciso. El mundo ha cambiado y seguimos pensando la disciplina de la PP, así como la administración pública, desde el supuesto arraigado de que la gobernanza de la sociedad es la acción de un

decision-maker omnisciente, todopoderoso, poseedor de recursos suficientes, también providencial, y con una sociedad dependiente y subordinable. Nuestra disciplina de PP se sigue ejerciendo desde el enfoque gubernamental tradicional, según el cual el contenido de la política es elaborado y decidido por el círculo de expertos del Gobierno, su implementación se efectúa única o predominantemente por las entidades y el personal del sector público, y los ciudadanos son entendidos como los destinatarios o beneficiarios de las políticas, que no tienen la posibilidad o la facilidad, aunque tengan el derecho, de influir en la formación de la agenda de Gobierno, en la definición de los problemas sociales, en la elaboración y ponderación de las opciones de acción, en la decisión y en su realización, y en la vigilancia del uso de los recursos públicos.

Nuestro supuesto sobre la participación ciudadana en la política pública es acriticamente el tradicional. Los ciudadanos somos activos en la elección de los gobernantes, pero en el momento gubernativo, con base en un restringido y sesgado concepto del voto como delegación total del poder, los ciudadanos nos volvemos destinatarios pasivos de las políticas, en lugar de mantener vigente nuestro derecho de participar en las decisiones y actividades gubernativas que definen el presente y el futuro de nuestra vida personal y asociada. Sin embargo, se desvanece la vigencia de un concepto de representación política independiente y autónoma de los gobernantes y legisladores. Sin entrar en detalles ni en polémica, la participación ciudadana mediante interlocución sistemática entre gobernantes y ciudadanos (hoy facilitada y potenciada por la interconexión de

las tecnologías digitales) es el modo actual de la representación política.

El enfoque gubernamental de la disciplina no concuerda con el proceso del gobernar contemporáneo. La nueva gobernanza pública corresponde a aquellas sociedades o situaciones de sociedad caracterizadas por *la independencia y la interdependencia* de sus actores y sectores. Las relaciones de interdependencia sustentan y estructuran la sociedad actual, por cuanto los actores de la sociedad, políticos, gubernamentales, económicos, sociales, intelectuales son actores independientes y autónomos en la definición de sus decisiones, pero son al mismo tiempo dependientes de los recursos, las capacidades y las acciones de los demás para poder realizar sus decisiones y proyectos de vida. Las relaciones de interdependencia siempre han existido en diversas formas y grados a lo largo de la historia social. Pero, en la sociedad actual, por la extensión de la independencia y la autonomía de los actores, la interdependencia se ha extendido a un mayor número de estos, a un número mayor de materias, y es más intenso el involucramiento de los actores en las relaciones, dado que son condiciones necesarias y decisivas para que puedan realizar sus proyectos y alcanzar sus objetivos. Hoy las relaciones de interdependencia entre los actores sociales, incluidos los actores políticos y el actor gubernamental, son más extensas, intensas y también más entrelazadas.

La sociedad actual, por la democratización del régimen político, por su desarrollo intelectual (economía del conocimiento, sociedad del conocimiento), por la expansión del individualismo autorreferencial, por su sistema moral plural y por el nuevo orden económico

global y el cambio tecnológico es constitutivamente interdependiente. Las empresas, las organizaciones sociales, las localidades, las universidades, las personas, para realizar sus objetivos y proyectos, dependen de los recursos legales, judiciales y financieros que el Gobierno posee. Asimismo, los gobiernos, no obstante la magnitud de sus recursos y la amplitud de sus poderes, para poder cumplir su función directiva de conducción y coordinación social, resolver problemas degenerativos y llevar a su sociedad a mejores niveles de bienestar y seguridad, dependen de los recursos financieros, cognoscitivos, organizativos, tecnológicos y productivos que poseen otros gobiernos, otros Estados-nación y organismos internacionales, y que tienen las corporaciones económicas, los centros de conocimiento, las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones profesionales, las comunidades, las personas.

En este sistema de sociedad interdependiente, la dirección o gobierno de la sociedad no puede realizarse más que mediante interlocución, negociación y concertación entre el actor gubernamental y los actores sociales; y, en consecuencia, las políticas directivas son el resultado de la coproducción y coautoría del Gobierno y la sociedad, y de su corresponsabilidad. En el contexto social actual el gobernar es una dirección en modo asociado, distribuido, compartido, interactivo, colegiado. Más que un centro de gobierno existe un sistema de gobierno, integrado por múltiples actores.

El entramado multiforme y entrelazado de las interrelaciones sociales es *la causa fundamental de la complejidad de la sociedad actual*. Por ende, es la causa de la complejidad de los hechos sociales que consideramos problemas

o males, o los que consideramos situaciones normales y aceptables, hechos que son multidimensionales en su composición y multi e intercausales en su origen. Los hechos sociales importantes, por sus amenazas y males, o por sus oportunidades y beneficios, son el efecto final de varias secuencias o cadenas causales multifactoriales (económicas, políticas, gremiales, afectivas, comunicativas...), que las interrelaciones de los individuos y grupos han detonado para procesar los diversos asuntos de su vida asociada y para realizar sus proyectos personales o grupales.

Frente a la composición y causalidad compleja de los problemas públicos y de su solución, así como frente a la composición y causalidad compleja de la realización de los objetivos públicos anhelados, no hay ningún actor, *público o privado*, que posea todo el conocimiento y todos los recursos necesarios para controlar, regular y dar cauce a las varias corrientes causales de sus interdependencias, que son las que hacen posible resolver los problemas y alcanzar los objetivos de personas, organizaciones y de la sociedad en su conjunto.

El Gobierno no posee, o no las posee en el grado requerido, las capacidades cognoscitivas, financieras, tecnológicas, organizativas, políticas, de confiabilidad ética que se necesitan para conocer y controlar los factores y las líneas causales que originan los problemas públicos y encauzarlos hacia la solución de interés general y de beneficio personal y grupal. Para poder gobernar, manejando los factores y las líneas causales de los acontecimientos sociales, necesita de las capacidades y los recursos que las corporaciones privadas y las organizaciones sociales independientes poseen, pero de las

que no puede disponer mediante los medios tradicionales de mando y alineamiento (o con los medios peores de la intimidación y la expropiación), sino está llamado a establecer con ellas relaciones de intercambio y coordinación más que de subordinación. En el mundo contemporáneo se desarrolla una nueva gobernanza en modo de coordinación, cooperación, coproducción, coautoría, corresponsabilidad entre los gobiernos, entre el sector público y el privado, entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad que se ejerce mediante diversas prácticas de interlocución, diálogo, intercambio, asociación. Este es el proceso de gobernar que se perfila y que tiene implicaciones para la disciplina.

Esto significa que la disciplina está llamada a incorporar un *enfoque multiactor* de análisis, diseño e implementación de políticas, con el sello de la interdependencia, que podrá ser internacional, intergubernamental, interorganizacional en el Gobierno y gubernamental-social. En la práctica, significa elaborar e implementar políticas basadas en el intercambio y la compartición de la información, el conocimiento y los recursos financieros, productivos y asociativos que posee el Gobierno con la información, el conocimiento y los recursos que poseen otros actores, distintos de este, políticamente independientes (y recursos que pueden ser superiores a los gubernamentales) e interesados por varios motivos en involucrarse con la administración en la definición del problema público, en la deliberación sobre las acciones causalmente idóneas para abordar el problema y en la oferta de sus recursos para sostener e implementar las acciones.

Este modo nuevo de gobernar parece ser algo que la disciplina no ha asumido con total y pleno convencimiento, tal vez a la espera de que la nueva gobernanza pública acredite efectivamente su capacidad directiva y su viabilidad social en los años por venir. La formación de este nuevo proceso de gobernar en curso representa el gran desafío de la disciplina. *No se altera el objetivo de conocimiento de la disciplina*, que seguirá siendo mejorar la calidad de las decisiones directivas de la gobernanza con base en el conocimiento, *pero se modifica su objeto de conocimiento y el procesamiento cognoscitivo de dicho objeto*, puesto que el proceso de elaboración y decisión de la política pública ya no es solo gubernamental en todos los asuntos, particularmente en los asuntos relacionados con el crecimiento económico y el desarrollo social.

En estas condiciones, los temas de la representatividad y la participación ciudadana resurgen con fuerza y se ubican en el centro de la ciencia política, sin duda, y en el centro de “la ciencia de políticas de la democracia” (*policy sciences of democracy*), según la visión de H. Lasswell. Tenemos que establecer las instituciones de la participación ciudadana en políticas y encontrar los procedimientos apropiados para una participación institucionalmente correcta y operativamente eficiente y eficaz.

Tenemos aún ideas genéricas y experimentales sobre el tema de la participación ciudadana, deliberativa y operativa en el ámbito de las políticas públicas. Por lo pronto, es necesario definir y establecer directrices sobre: 1) *los tipos o modos* de participación, que pueden ir desde la simple demanda y reclamación hasta la consulta o el aporte de información, conocimiento experto y recursos económicos, entre

otras modalidades; 2) *el alcance* de la participación en materias (¿solo en política económica y social o también en materia de protección y defensa de derechos, por ejemplo?) y el alcance en actividades directivas (¿solo en la definición de la agenda y de los problemas públicos o también en la deliberación acerca de las opciones de decisión; solo en la implementación y en la evaluación o también en la presupuestación y la fiscalización del uso de los recursos públicos, en la revocación del cargo, por ejemplo?); 3) *los requisitos* generales y particulares que, más allá de su derecho, deben tener los participantes según los asuntos de las políticas, cuál ha de ser su perfil cívico, intelectual, y cuál su representatividad gremial o comunitarias, etc., para ser socio del Gobierno; y 4) *los requisitos del proceso de participación*, tales como legalidad, transparencia, rendición de cuentas, costo-eficiencia.

El establecimiento de directrices es fundamental para asegurar que el análisis de los problemas públicos y la elaboración de las políticas en modo participativo no signifique rebajar la exigencia irrenunciable de la calidad pública y la calidad técnica de la política, que no quedan aseguradas simplemente por el hecho de que son producto de decisiones colegiadas, producidas por actores gubernamentales y extragubernamentales a través de conversación, debate y concertación. Decisiones colegiadas de PP no aseguran legalidad y efectividad solo por el hecho de ser colegiadas y por controlar la amplia autonomía del actor gubernamental. Si la elaboración de las políticas se realiza mediante “coaliciones promotoras, redes, comunidades o subsistemas de políticas” (como hoy suele decirse), que promueven sus intereses, pero no

toman en consideración el marco legal, serán inválidas, y si ofrecen únicamente opiniones y propuestas genéricas, pero sin sustentarse en información y conocimiento, serán muy probablemente políticamente correctas y grupalmente satisfactorias, pero no socialmente efectivas. A la postre, debilitan y desacreditan la capacidad directiva del Gobierno democrático.

4. Un cuarto defecto se relaciona con *las características territoriales* del análisis y diseño de las políticas. Las PP, en gran número, se circunscriben a la demarcación territorial de las divisiones geopolíticas particulares o locales del Estado (estados, regiones, provincias, municipios), así como a la demarcación del mismo Estado nacional, y emplean los instrumentos legales, fiscales, administrativos que están a disposición de los gobiernos territorialmente delimitados. En numerosos problemas públicos el enfoque y contenido territorial de la política es apropiado, pero los problemas de mayor importancia para la vida personal y asociada son actualmente de carácter transterritorial, rebasan las fronteras territoriales de los gobiernos y de los mismos Estados, y las atribuciones, las facultades y los recursos de los gobiernos territoriales. Una de las causas de la ineffectividad de las PP es justamente la configuración territorial de su diseño, de sus acciones e instrumentos, que son limitados e insuficientes para la escala y complejidad de los problemas públicos por resolver o las oportunidades por aprovechar, cuyos factores causales se encuentran más allá del perímetro gubernamental y estatal.

Las cuestiones públicas transterritoriales, como las de seguridad, la ambiental, la de salud o la de migración, por sus causas o sus

efectos, impulsan formas *intergubernamentales* de gobierno y también *supragubernamentales* que integran diversos gobiernos y entidades políticas territoriales, para poder abordarlas y alcanzar resultados. En consecuencia, son varias las PP que han de diseñarse y ejecutarse en modo intergubernamental, que implica concertaciones y convenios formales mediante diálogos, intercambios, coordinaciones, cooperaciones y asociaciones entre los gobiernos, entre los Estados nacionales y con los organismos internacionales. Aunque se exige esta modalidad de política en asuntos públicos centrales, solo ocasionalmente y sin metodología se procede al análisis y al diseño con un enfoque intergubernamental. Las más de las veces el Gobierno nacional, central o federal es el que señala las políticas por seguir y procede vertical y acaso imperativamente, sin una elaboración intergubernamental dialógica y colaborativa con los gobiernos y las entidades locales o regionales, que es fundamental para la seriedad y efectividad del manejo del problema público transterritorial o de la realización del objetivo conjunto.

5. Un quinto defecto se relaciona con *la dimensión internacional* de las políticas, que tiene dos aspectos o vertientes. El primer aspecto se relaciona con la conveniencia racional de estudiar comparativamente las políticas que se emprenden o se han emprendido en un determinado asunto. El análisis comparado es de gran utilidad por cuanto la comparación ofrece evidencias de éxitos o fracasos relativos de determinadas políticas que se adoptaron y realizaron en contextos sociales específicos y permite identificar las variables de éxito o los factores obstaculizadores. Los datos que ofrece

el análisis comparado permiten mejorar la idoneidad del diseño de la política y favorecer su calidad y efectividad. Sin embargo, no estamos acostumbrados al *benchmarking* en PP ni hemos creado un método apropiado para la llamada “transferencia de políticas”.

El segundo aspecto de la dimensión internacional es el peso que los organismos internacionales han adquirido en las decisiones de las políticas nacionales. El Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como fundaciones y fondos de naciones específicas influyen o establecen desde hace años los temas de la agenda pública del Gobierno, la definición de los componentes y causas de los problemas públicos, los criterios de lo que suelen llamar la *good governance* o la *good policy*, y que influyen en la elaboración y ponderación de las opciones, los modelos económicos de gasto público y los métodos de evaluación. Hay una captura de la política nacional por las políticas de los organismos internacionales en razón de varias circunstancias de debilidad doméstica, y muchas políticas nacionales terminan siendo glosas o variaciones del texto supranacional.

Los dos casos son ejemplos de la transferencia de políticas que obligan a que el análisis y diseño de las políticas domésticas no sea pasivo y mero repetidor acrítico de las

internacionales. Es racionalmente obligado comparar las condiciones políticas, sociales y gubernamentales del país o de la comunidad en que se vive con las condiciones que la referencia o la prescripción internacional supone o incluye, y es racional introducir los ajustes a la prescripción internacional de políticas que se consideran necesarios o convenientes para asegurar la calidad y efectividad de la política doméstica, que incluye su viabilidad y aceptación social. Hay sugerencias de acciones, instrumentos, recursos, tiempos, medidas de evaluación, que al examinarse rigurosamente no son idóneas en una cierta medida para las circunstancias de la sociedad en que se vive y pueden resultar costosas tanto en términos políticos como financieros.

Conviene distinguir entre los principios, criterios y objetivos de la política internacional y las acciones que recomiendan. Podemos y debemos compartir los principios y objetivos en temas de salud, ambiente, crecimiento económico, seguridad, educación, igualdad, etc., pero podemos y debemos decidir acciones diversas a las prescritas, cuando tenemos evidencias o argumentos para no considerarlas viables y eficaces—y probablemente contraproducentes—en el contexto social y político en el que vivimos. La prescripción o recomendación internacional ha de ser entendida más como marcos de referencia valiosos para el análisis y el diseño de la política doméstica más que prescripciones irrefutables, aun si lamentablemente la debilidad institucional, financiera o administrativa de gobiernos particulares los lleva a ser dependientes y seguir instrucciones.

OBSERVACIONES CONCLUSIVAS

En conclusión y para resumir, la cuestión crucial contemporánea se centra en la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos democráticos legítimos. La legitimidad no es equivalente a efectividad, aunque el Gobierno no puede ser efectivo si no es legítimo. La disciplina de PP desde su nacimiento se centró en la efectividad directiva del Gobierno, que incluye costo-eficiencia, costo-efectividad, y consideró acertadamente que el conocimiento es fundamental para la efectividad. El poder sin el conocimiento no puede. Puede mandar, coaccionar, plegar, encarcelar, pero no puede hacer las cosas y alcanzar los objetivos que importan a la sociedad si carece de información y conocimiento, que son los elementos fundamentales para definir las acciones con idoneidad causal probada y calcular las consecuencias de las acciones. Esta es la enseñanza fundamental de la disciplina y su herencia.

El modo de gobernar ha ido cambiando en las últimas décadas por el impulso de la democratización, por los cambios de la economía y los tecnológicos, por la independencia y autonomía de las personas, las corporaciones y las organizaciones sociales, y por la insuficiencia de recursos de los gobiernos democráticos para estar en aptitud de dirigir sociedades complejas y resolver problemas o alcanzar objetivos que son complejos en su composición y causalidad. La disciplina de PP debe ajustarse a la nueva gobernanza pública y permanecer fiel al objetivo de asegurar la naturaleza pública y

la efectividad de las acciones de gobierno con base en el conocimiento.

El nuevo proceso gubernativo de la sociedad, que ya no puede ser exclusivamente gubernamental, encuentra resistencias en el Gobierno, en la administración pública y en la misma academia, debido a nuestra costumbre y aprecio por la autonomía y autosuficiencia del Gobierno y al estilo jerárquico-burocrático de gobernar. Sin embargo, para la libertad, la seguridad, la estabilidad, la integración y la prosperidad de nuestras sociedades se requiere poner en movimiento todos los recursos colectivos que una sociedad posee: el poder político, la productividad y la innovación de los mercados, los vínculos morales y afectivos de las agrupaciones sociales a las que pertenecemos y dan sentido y bienestar a nuestras vidas personales. Se requiere, asimismo, poner en movimiento formas de cooperación y asociación entre los gobiernos que integran un Estado nacional, entre los mismos Estados y sociedades nacionales, y entre el Gobierno y las corporaciones económicas y organizaciones sociales.

El Gobierno no pierde su rol directivo de líder conductor y coordinador social, pero lo ejerce en numerosos asuntos públicos de manera pos gubernamental y posjerárquica. En la práctica, las PP son analizadas, diseñadas e implementadas en modo de coproducción y coautoría gubernamental-social. El gobierno *de* la sociedad es gobierno *con* la sociedad. Sin esa interrelación no hay efectividad directiva.